

TESIS

ANALISIS SMART GOVERNANCE DI KOTA MAKASSAR



DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH:

AKHMAD AFFANDI

E062182006

PROGRAM PASCASARJANA

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

ANALISIS SMART GOVERNANCE DI KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh

AKHMAD AFFANDI

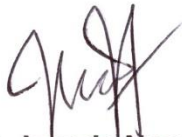
E062182006

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin pada tanggal **30 Desember 2022** dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,



Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si.
Nip. 195708181984031002



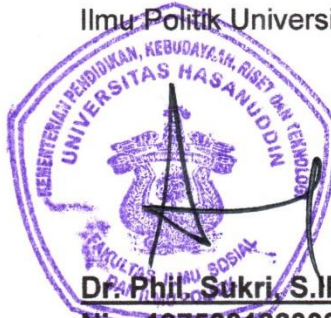
Dr. Suhardiman Syamsu, S.Sos., M.Si.
Nip. 196804112000121001

Ketua Program Studi
Ilmu Pemerintahan,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Dr. A. M. Rusli, M.Si.
Nip. 196407271991031001



Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.
Nip. 197508182008011008

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Akhmad Affandi
NIM : E062182006
Program Studi : Ilmu Pemerintahan
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulis saya yang berjudul, **ANALISIS SMART GOVERNANCE DI KOTA MAKASSAR.**

Adalah karya tulis saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alih tulisan orang lain. Bahwa TESIS yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan TESIS ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 30 Desember 2022

Yang menyatakan,



Akhmad Affandi

ABSTRACT

AKHMAD AFFANDI. *The Analysis of Smart Governance in Makassar City*
(supervised by Juanda Nawawi and Suhardiman Syamsu)

This study aims to examine and analyze smart governance in Makassar City and the factors that affect it. This research was a qualitative research method using descriptive data. Data collection techniques used were observation, interview, and documentation and the data were analyzed using qualitative descriptive analysis. The results of the study show that smart governance in Makassar City has not been maximized so far. The dimensions of smart governance include smart use of ICT, smart collaboration and participation, smart decision making, and smart administration. Meanwhile, the factors affecting it include supporting factors and inhibiting factors. Supporting factors involve the support of technology and human resources as well as the support of stakeholders and social conditions of the community, while from the inhibiting factors include less supportive service facilities and service systems as well as the changes of regulation.

Keywords: analysis, smart governance, Makassar City



ABSTRAK

AKHMAD AFFANDI. *Analisis Smart Governance di Kota Makassar* (dibimbing oleh Juanda Nawawi dan Suhardiman Syamsu).

Penelitian ini bertujuan mengkaji dan menganalisis *Smart Governance* di Kota Makassar dan faktor-faktor yang memengaruhinya. Untuk mencapai tujuan tersebut, digunakan metode penelitian kualitatif dengan menyajikan data secara deskriptif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi dengan menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *smart governance* di Kota Makassar sejauh ini belum maksimal. Adapun dimensi *smart governance* antara lain penggunaan TIK secara cerdas, kolaborasi cerdas dan partisipasi, pengambilan keputusan yang cerdas, dan administrasi cerdas. Sedangkan faktor-faktor yang memengaruhi di antaranya faktor pendukung dan faktor penghambat. Dari aspek faktor pendukung, yaitu: adanya dukungan teknologi dan sumber daya manusia serta adanya dukungan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dan kondisi sosial masyarakat, sedangkan dari aspek faktor penghambat, yaitu fasilitas pelayanan yang kurang mendukung serta sistem pelayanan dan perubahan regulasi.

Kata kunci: analisis, smart governance, Kota Makassar



KATA PENGANTAR

“Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh”

Dengan segala kerendahan hati, penulis mengucapkan Syukur Alhamdulillah Rabbil Alamin atas kehadiran Allah SWT, karena atas limpahan rahmat, hidayah dan maghfirahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “Implementasi Smart Governance di Kota Makassar”. tesis ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Magister pada Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada kedua orang tua, Ayahanda **Syarifuddin Supu** dan Almarhumah Ibunda **Syamsiah Rabaning** yang tidak sempat menemani perjuangan penulis sampai selesai, kepada isteri **Mutmainnah** dan anak penulis **Hanif Waliyul Akhmad**, Ayah Mertua **H. Langgo** dan Ibu Mertua **Hj. Cunggu** serta **Saudara-saudari** penulis dengan penuh kasih sayang, serta ketulusan hati yang tanpa pamrih dalam memberikan bantuan materil maupun moril serta do'a yang luar biasa senantiasa beliau hanturkan agar penulis diberi kemudahan dalam segala urusan dan dalam lindungan Allah SWT.

Tesis ini mustahil untuk bisa selesai tanpa bantuan dari berbagai pihak, olehnya itu tak lupa penulis mengucapkan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak **Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Si** selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Bapak **Dr. Phil. Sukri, M.Si** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
3. Ibu **Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si** selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang senantiasa memberikan saran-saran dan masukan kepada penulis baik di dalam kelas pada saat perkuliahan maupun di luar kelas dan termasuk intens menghubungi serta mengingatkan untuk segera menyelesaikan studi.
4. Bapak **Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si** dan Bapak **Dr. Suhardiman Syamsu, S.Sos., M.Si** selaku Pembimbing penulis yang telah rela mengorbankan waktunya untuk membimbing, memberi arahan, saran dan masukan terhadap penyusunan Tesis ini.
5. Para tim penguji Bapak **Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si**, Bapak **Dr. Suhardiman Syamsu, S.Sos., M.Si**, Ibu **Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si**, Bapak **Dr. H. A. M. Rusli, M.Si**, dan Bapak **Dr. A. Lukman Irwan, S.IP., M.Si** yang telah banyak memberikan masukan dan saran dalam upaya penyempurnaan Tesis ini.
6. Seluruh Dosen Pascasarjana Magister Ilmu Pemerintahan, Bapak **Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si**, Ibu **Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si**, Bapak **Prof. Dr. Rasyid Thaha, M.Si**, Ibu **Prof. Dr. Rabinah Yunus, M.Si**, Bapak **Dr. Suhardiman Syamsu, M.Si**, Bapak **Dr. H. A. M.**

Rusli, M.Si, Bapak **Dr. Jayadi Nas, M.Si**, Ibu **Dr. Indar Arifin, M.Si**, Bapak **Dr. A. Lukman Irwan, S.IP., M.Si** serta Almarhum Bapak **Prof. Dr. Andi Gau Kadir, MA** dan Bapak **Dr Andi Samsu Alam, M.Si** terima kasih banyak atas ilmu yang telah diberikan dan semoga bermanfaat bagi penulis.

7. Seluruh Pegawai/Staf Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pelayanan administrasi dan bantuan lainnya.
8. Seluruh informan penulis dan semua yang terlibat dalam pengumpulan data maupun informasi yang menunjang penelitian ini.
9. Kepada Saudara Kandung penulis **Arisman Afandi** dan seluruh keluarga dari Kabupaten Bulukumba terima kasih banyak telah memberi semangat dan dukungan yang tiada henti.
10. Kepada saudara-saudari dari Kabupaten Sidrap dan Enrekang **“Langgo Family”** terima kasih banyak telah memberi semangat dan dukungan yang tiada henti.
11. Kepada Rektor Universitas Muhammadiyah Makassar Bapak **Prof. Dr. H. Ambo Asse, M.Ag** terima kasih banyak atas bantuan dan dukungan yang diberikan.
12. Kepada WR I Bapak **Dr. Ir. Abd. Rakhim Nanda, S.T., M.T**, WR II Bapak **Prof. Dr. Andi Sukri Syamsuri, M.Hum**, WR III Bapak **Dr. Muhammad Tahir, M.Si** dan WR IV Bapak **Drs. Mawardi Pewangi,**

M.Pd.I terima kasih banyak atas bantuan dan dukungan yang diberikan.

13. Kepada Pimpinan pada Universitas Muhammadiyah Makassar yang memberi Rekomendasi diawal pendaftaran untuk lanjut studi (S2) Bapak **Prof. Dr. H. Muhlis Madani, M.Si** (Asdir II Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Makassar pada masanya) dan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar Ibu **Dr. Hj. Ihyani Malik, S.Sos., M.Si** terima kasih banyak atas arahannya selama ini.

14. Kepada Pimpinan Badan Penjaminan Mutu Universitas Muhammadiyah Makassar, Bapak Ketua BPM **Dr. Burhanuddin, S.Sos., M.Si**, Bapak Sekretaris BPM **Amrullah Mansida, S.T., M.T., IPM**, Almarhumah Ibu Ketua Devisi Monev dan AMI **Dr. Husnah Latifah, S.Hut., M.Si., IPM**, Kakanda Ketua Devisi Akreditasi **Wahyuddin, S.Pd., M.Pd**, Kakanda Ketua Devisi Tracer Study **Nasharuddin, S.Pd., M.Sc** terima kasih atas semangat dan dukungan yang diberikan.

15. Kepada Pimpinan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, Ibu Dekan **Dr. Hj. Ihyani Malik, S.Sos., M.Si**, Wakil Dekan I Bapak **Andi Luhur Prianto, S.IP., M.Si**, Wakil Dekan II Kakanda **Nasrulhaq, S.Sos., MPA**, Wakil Dekan III Bapak **Dr. H. Samsir Rahim, S.Sos., M.Si**, Wakil Dekan IV Bapak **M. Amin Umar, S.Ag., M.Pd.I** dan Kepala Bagian Tata Usaha Bapak **Drs.**

Ilyas Dg. Nompo terima kasih banyak atas dukungannya sejak sebelum dan setelah penulis melanjutkan studi.

16. Kepada Pimpinan Prodi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, Kaprodi Ilmu Administrasi Negara Kakanda **Dr. Nur Wahid, S.Sos., M.Si**, Kaprodi Ilmu Pemerintahan Kakanda **Ahmad Harakan, S.IP., M.H.I**, Kaprodi Ilmu Komunikasi Kakanda **Syukri, S.Sos., M.Si**, Sekprodi Ilmu Administrasi Negara Kakanda **Nurbiah Tahir, S.Sos., MAP** dan Sekprodi Ilmu Pemerintahan saudari **Nur Khaerah, S.IP., M.IP** terima kasih banyak atas dukungannya sejak sebelum dan setelah penulis melanjutkan studi.

17. Kepada eks Pimpinan Prodi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, Ibu **Dr. Nuryanti Mustari, S.IP., M.Si** (Kaprodi Ilmu Pemerintahan pada masanya), Bapak **Dr. H. Muh. Tahir, M.Si** (Kaprodi Ilmu Komunikasi pada masanya) dan Kakanda **Dian Muhtadiyah Hamna, S.IP., M.I.Kom** (Sekprodi Ilmu Komunikasi pada masanya) terima kasih banyak atas dukungannya sejak sebelum dan setelah penulis melanjutkan studi.

18. Kepada seluruh Dosen pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar terima kasih banyak atas dukungannya sejak sebelum dan setelah penulis melanjutkan studi.

19. Kepada Kakanda **Jusri Adi, S.IP., M.Si** dan seluruh **Tim Operator Simak** Universitas Muhammadiyah Makassar terima kasih banyak

atas dukungannya sejak sebelum dan setelah penulis melanjutkan studi.

20. Kepada seluruh staf Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, Ibu **Suryani, S.Pd**, Ibu **Rahmawati, SE** dan Kakanda **Hardiansyah, S.Sos** terima kasih banyak atas dukungannya sejak sebelum dan setelah penulis melanjutkan studi.
21. Kepada Sekretaris BAPEPAN-MTI Ibu **Dr. Rahmi, S.Pi., M.Si** terima kasih banyak atas bantuan dan dukungan yang diberikan.
22. Kepada Staf dan Tim Badan Penjaminan Mutu Universitas Muhammadiyah Makassar, Kakanda **Muh. Said Wahab, SE**, Kakanda **Abu Hasan, S.Pd**, Saudaraku **Muhammad Amin Said, S.Pd., M.Pd**, Adinda **Miftahul Janna, S.Pd., M.Sc** dan **Hajra Yansa, S.Pd., M.Pd** terima kasih banyak atas bantuan dan dukungan yang diberikan.
23. Kepada Kakanda **Andi Parawangsyah, S.IP., M.Si** terima kasih banyak atas bantuan dan dukungan yang diberikan.
24. Kepada Adinda **Saharuddin, S.IP., M.Si** yang tidak henti-hentinya menghubungi dan mengingatkan untuk segera menyelesaikan studi terima kasih banyak atas bantuan dan dukungan yang diberikan.
25. Kepada Adinda **Iswadi Amiruddin, S.Sos., MAP** terima kasih banyak atas bantuan dan dukungan yang diberikan.

26. Kepada teman-teman Angkatan Pertama dan Kedua pada Prodi Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin terima kasih banyak atas kesempatannya dalam berbagi ilmu dengan penulis.

27. Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis.

Akhir kata penulis mengucapkan permohonan maaf atas segala kekurangan dan kekhilafan, Semoga bantuan semua pihak senantiasa mendapatkan pahala di sisi Allah SWT

Amin ...

“Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh”

Makassar, 30 Desember 2022

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and strokes, positioned above the name Akhmad Affandi.

Akhmad Affandi

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
Abstract	iv
Abstrak	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	10
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Kegunaan Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
2.1. Konsep Kebijakan dan Keputusan	12
2.2. Implementasi	33
2.3. Smart City, Smart Government dan Smart Governance	40
2.4. Inovasi	50
2.5. Birokrasi Level Bawah	57
2.6. Penelitian Terdahulu	64
2.7. Kerangka Pikir	67
BAB III METODE PENELITIAN	68
3.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian	68
3.2. Lokasi Penelitian	68
3.3. Sumber Data	69
3.4. Penentuan Informan	70
3.5. Informan	70
3.6. Teknik Pengumpulan Data	71
3.7. Fokus Penelitian	73
3.8. Teknik Analisis Data	74
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	77
4.1. Gambaran Umum Kota Makassar	77

4.2. Hasil Penelitian dan Pembahasan	87
4.2.1. Penggunaan TIK Secara Cerdas	87
4.2.2. Kolaborasi Cerdas Dan Partisipasi	130
4.2.3. Pengambilan Keputusan Yang Cerdas	173
4.2.4. Administrasi cerdas.....	246
4.2.5. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Smart Governance	281
BAB V PENUTUP	296
5.1. Kesimpulan	296
5.2. Saran.....	297
DAFTAR PUSTAKA.....	299
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Transisi kota warisan menuju kota pintar telah dimulai, tetapi kerumitan untuk memastikan transisi yang lancar dan efektif tidak dapat diabaikan. Proses transisi tersebut menghadirkan tantangan baru pada praktik manajemen dan tata kelola yang ada di tingkat kota, metropolitan, regional, atau bahkan nasional; menambahkan turbulensi ke praktik pemerintahan yang secara tradisional lebih stabil. Pengenalan cepat layanan perkotaan berdasarkan prinsip ekonomi berbagi, seperti Uber dan Airbnb, hanyalah contoh awal dari perubahan drastis yang semakin memunculkan tantangan hukum, teknologi, ekonomi, sosial, dan politik yang rumit ke dalam praktik manajemen dan tata kelola konvensional di kota-kota. Perubahan yang cepat ini masuk ke dalam keadaan urgensi, kebingungan, dan frustrasi saat ini di antara praktisi perkotaan yang tidak yakin tentang bagaimana mengelola tantangan baru yang berasal dari digitalisasi.

Pembuat kebijakan dan keputusan di kota berada di garis depan dalam menghadapi tantangan ini untuk memastikan bahwa kota dan warganya dapat memanfaatkan peluang yang diperkenalkan oleh inovasi yang mengganggu ini, sambil meminimalkan risiko dari kemungkinan serangan balik (seperti

terjebak dalam teknologi yang belum matang) dalam masa transisi yang bergejolak¹.

Untuk mengelola transisi kota warisan menuju kota pintar/cerdas dibutuhkan sebuah konsep yang biasa disebut dengan Smart Governance atau tata kelola pemerintahan kota yang pintar. Smart governance sendiri merupakan sebuah konsep sekaligus praktik bagaimana mengelola manajemen dan tata pamong/kelola pemerintahan dan layanan publik secara lebih cepat, efisien, efektif, responsif, komunikatif, dan terus melakukan peningkatan kinerja birokrasi melalui inovasi dan adopsi teknologi yang terpadu. Salah satu ciri Smart Governance adalah pola, budaya, dan proses bisnis birokrasi internal pemerintah dan layanan publik yang menjadi lebih ringkas, cepat, mudah, responsif dan komunikatif, serta efisien waktu, biaya, dan usaha. Smart Governance direkomendasikan menjadi basis bagi keberhasilan pembangunan dimensi-dimensi Smart City lainnya. Konsep Smart Governance harus diterapkan sekaligus diukur dalam 3 sub-dimensi, yakni: Layanan publik (Service), Birokrasi (Bureaucracy), dan Kebijakan publik (Policy)².

Seiring dengan teknologi yang terus berkembang saat ini, diperlukan perkembangan berbagai inovasi baru. Selain itu, masyarakat yang dewasa ini juga berkembang sangat dinamis

¹ Razaghi, Mohamad (2018: 681) Tata Kelola Cerdas untuk Kota Cerdas. Prosiding IEEE | Vol. 106, No. 4, April 2018

² <https://egovernmentindonesia.wordpress.com>, di akses pada tanggal 06 Oktober 2020

memerlukan responsivitas atau kepekaan terhadap kebutuhan serta tantangan dinamika yang ada di masyarakat. SPBE merupakan singkatan dari Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik, Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) adalah penyelenggaraan pemerintahan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memberikan layanan kepada Pengguna SPBE. Hal ini seperti yang tertuang pada Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik. SPBE ditujukan untuk untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, transparan, dan akuntabel serta pelayanan publik yang berkualitas dan terpercaya. Tata kelola dan manajemen sistem pemerintahan berbasis elektronik secara nasional juga diperlukan untuk meningkatkan keterpaduan dan efisiensi sistem pemerintahan berbasis elektronik.

Revolusi teknologi informasi dan komunikasi (TIK) memberikan peluang bagi pemerintah untuk melakukan inovasi pembangunan aparatur negara melalui penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) atau E-Government, yaitu penyelenggaraan pemerintahan yang memanfaatkan TIK untuk memberikan layanan kepada instansi pemerintah, aparatur sipil negara, pelaku bisnis, masyarakat dan pihak-pihak lainnya. SPBE memberi peluang untuk mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka, partisipatif, inovatif,

dan akuntabel, meningkatkan kolaborasi antar instansi pemerintah dalam melaksanakan urusan dan tugas pemerintahan untuk mencapai tujuan bersama, meningkatkan kualitas dan jangkauan pelayanan publik kepada masyarakat luas, dan menekan tingkat penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk kolusi, korupsi, dan nepotisme melalui penerapan sistem pengawasan dan pengaduan masyarakat berbasis elektronik³.

Pemerintah menyadari pentingnya peran SPBE untuk mendukung semua sektor pembangunan. Upaya untuk mendorong penerapan SPBE telah dilakukan oleh pemerintah dengan menerbitkan peraturan perundang-undangan sektoral yang mengamanatkan perlunya penyelenggaraan sistem informasi atau SPBE. Sejauh ini kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah telah melaksanakan SPBE secara sendiri-sendiri sesuai dengan kapasitasnya, dan mencapai tingkat kemajuan SPBE yang sangat bervariasi secara nasional. Tujuan dari pembangunan aparatur negara adalah mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, peningkatan kualitas penyelenggaraan administrasi pemerintahan, dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.

Implementasi sistem informasi dan teknologi komunikasi menjadi berkembang dengan sangat pesat di dunia birokrasi dan

³ <http://spbe.go.id> , di akses pada tanggal 17 September 2020

perusahaan. Hal tersebut akhirnya memunculkan ide besar berupa penciptaan tata kelola masyarakat termasuk masyarakat perkotaan yang cenderung lebih siap dibandingkan dengan masyarakat pedesaan. Menurut Batty dkk (2012) Tata kelola yang cerdas hanyalah sebuah atribut yang terkait dengan manajemen pemerintahan suatu kota setiap kali kota itu menyebut dirinya cerdas. Ditambahkan oleh Giffinger dkk (2007) Tata kelola yang baik atau tata kelola yang cerdas sering disebut sebagai penggunaan saluran komunikasi baru untuk warga negara, misalnya "e-governance" atau "e-demokrasi"⁴. Untuk mampu menerapkan Smart Governance, pemerintah daerah membutuhkan bantuan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) serta berbagai teknologi terkini. Implementasi TIK untuk berbagai kebutuhan organisasi Pemerintah (baik untuk operasional internal organisasi maupun layanan publik) inilah yang disebut e-Government atau Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Jadi dalam konteks Smart City, e-Government atau SPBE adalah satu dari 6 dimensi Smart City menurut Model Kemenkominfo. SPBE harus diimplementasikan untuk mendukung kualitas Layanan Publik (Services), Operasional Birokrasi (Bureaucracy), dan Kebijakan Publik (Policy)⁵.

⁴ Bolivar, Manuel (2015: 05) Tata Kelola Cerdas: Menggunakan Tinjauan Literatur dan Analisis Empiris untuk Bangun Model Penelitian. Departemen Akuntansi dan Keuangan, Fakultas Studi Bisnis, Universitas Granada. sagepub.com/journalsPermissions.nav DOI: 10.1177

⁵ <https://egovernmentindonesia.wordpress.com>, di akses pada tanggal 06 Oktober 2020

Memasuki era revolusi industri 4.0, pemanfaatan teknologi berbasis internet diaplikasikan dalam berbagai bidang kehidupan. Tidak mau ketinggalan, Tidak sampai disitu saja ternyata usaha Pemerintah Kota Makassar terus bergerak membangun jaringan internasional, menciptakan keterhubungan global demi perubahan Makassar menjadi kota yang lebih cerdas. Salah satu upaya yang dilakukan yakni menggelar sekaligus menjadi tuan rumah pelaksanaan konferensi Internasional Kota Cerdas (Smart City) yang dilaksanakan pada 27-28 Februari 2020. Kegiatan ini diinisiasi Pemkot Makassar bersama dengan Japan Association for Smart Cities in ASEAN (JASCA). Event ini menegaskan bahwa Makassar telah memiliki standar pengembangan kota cerdas yang lebih maju dari kota lain. Ini juga menjadi kabar yang bagus bagi masyarakat, khususnya yang ingin melihat peningkatan kualitas layanan publik yang disiapkan pemerintah Kota Makassar.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Dalam Daerah Kota Makassar Pasal 5 ayat 1 RW mempunyai tugas Menggerakkan swadaya gotong royong dan partisipasi masyarakat di wilayahnya dan Membantu kelancaran tugas pokok LPM dalam bidang pembangunan di Kelurahan serta pada ayat 2 memiliki fungsi Pengkoordinasian pelaksanaan tugas RT di wilayahnya dan Pelaksanaan dalam

menjembatani lembaga antara RT dan masyarakat lainnya dengan pemerintah. Sedangkan pada Pasal 7 ayat 1 RT mempunyai tugas Membantu menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat yang menjadi tanggung jawab pemerintah, Memelihara kerukunan hidup warga dan Menyusun rencana dan melaksanakan pembangunan dengan mengembangkan aspirasi dan swadaya murni masyarakat serta pada ayat 2 memiliki fungsi Pengkoordinasian antar warga, Pelaksanaan dalam menjembatani hubungan antar sesama anggota masyarakat dalam pemerintah dan Penanganan masalah-masalah kemasyarakatan yang dihadapi warga. Selain itu terdapat pula Peraturan Walikota Makassar Nomor 3 Tahun 2016 tentang Indikator Penilaian Kinerja Ketua RT (Rukun Tetangga) dan Ketua RW (Rukun Warga) Kota Makassar yang mengatur tentang kriteria atau indikator yang menjadi dasar penilaian atau penetapan sesuatu pekerjaan, program dan prestasi kerja RT/RW dalam melaksanakan tugas pelayanan terhadap masyarakatnya.

Pada tahun 2019 “Kertas Kerja Analisis Evaluasi Program Kerja” Smart City Kota Makassar dikatakan bahwa terdapat program kerja yang sudah berjalan dengan baik salah satu diantaranya adalah Pelaksanaan Pemantauan Kinerja RT/RW dengan Smart RT/RW. Program kerja yang terlaksana tersebut merupakan program kerja yang dapat secara langsung menyentuh birokrasi pemerintahan di level bawah. Sebagai bentuk tanggung jawab

pemerintah Kota Makassar setelah digaungkannya konsep Smart City terkhusus pada dimensi Smart Governance yaitu dengan diluncurkannya aplikasi pelayanan masyarakat berbasis IT pada tingkat RT/RW “Smart RT/RW” pada akhir tahun 2017 serta melaksanakan sosialisasi/pelatihan penggunaan aplikasi tersebut pada tingkat RT/RW se-Kota Makassar pada awal tahun 2018.

Smart RT/RW adalah sistem informasi penunjang sekaligus sebagai indikator kinerja ketua RT/RW. Aplikasi Smart RT/RW merupakan wadah bagi warga dan ketua RT/RW untuk melaporkan kondisi perkembangan wilayahnya untuk ditindak lanjuti oleh Pemerintahan Kota Makassar, utamanya terkait dengan penilaian Sembilan indikator yang diterapkan oleh Bagian Pemberdayaan Masyarakat (BPM) Sekretariat Kota Makassar. Adapun tujuan dari aplikasi ini adalah untuk mengkolaborasikan antara RT/RW, masyarakat, SKPD, dan instansi terkait lainnya, untuk bisa memberikan suatu kinerja pelayanan publik melalui satu aplikasi. Namun melihat kondisi realitas saat ini, dalam melaksanakan tugas RT/RW masih banyak yang belum maksimal untuk memenuhi indikator kinerja yang telah ditetapkan serta keberadaan aplikasi pelayanan yang seharusnya semakin hari penggunaannya semakin terus meningkat tetapi malah terlihat seperti mati suri atau bahkan suda tidak difungsikan lagi. Dalam pengoperasian aplikasi Smart RT/RW hingga saat ini masih sulit untuk difungsikan secara

maksimal, dikarenakan adanya berbagai persoalan terkait aplikasi diantaranya: sangat susah untuk login ke dalam aplikasi, pelaporan yang dimasukkan ke dalam aplikasi seolah tidak mendapat respon dari pemerintah Kota Makassar yang kemudian berdampak pada tidak maksimalnya penggunaan layanan administrasi secara serdas.

Disisi lain kolaborasi dengan berbagai level stakeholder mulai dari masyarakat, RT/RW, Kelurahan, Kecamatan dan SKPD terkait serta partisipasi dari masyarakat saat ada program yang dijalankan dapat dimaksimalkan peran dan fungsinya masing-masing. Hanya saja saat pandemi Covid-19 melanda terjadi penurunan tingkat partisipasi sejalan dengan diberlakukannya aturan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat. Selanjutnya pada level pengambilan keputusan dalam berbagai program yang akan direncanakan dan disahkan serta akan dilaksanakan pelibatan masyarakat serta stakeholder di level bawah masih kurang diperhatikan, olehnya itu kelihatan bahwa program-program yang akan dilaksanakan bukanlah berasal dari aspirasi dan kebutuhan pada level program tersebut akan di implementasikan.

Berangkat dari kondisi tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul: “Implementasi Smart Governance di Kota Makassar”

1.2. Rumusan Masalah

Smart governance merupakan bagian atau dimensi pada smart city yang menghususkan pada tata Kelola pemerintahan. Adanya kerja sama antara pemerintah dan masyarakat diharapkan dapat mewujudkan tata kelola dan jalannya pemerintahan yang bersih, jujur, adil, dan demokrasi, serta kualitas dan kuantitas layanan publik yang lebih baik. Sehingga Smart Governance dapat didefinisikan sebagai bagian dari tujuan Smart City yang terkait dengan pelayanan publik, yaitu mengenai efisiensi yang lebih baik, kepemimpinan komunitas, bekerja secara mobilitas, dan perbaikan berkelanjutan melalui inovasi. Karena Kota Makassar merupakan salah satu kota di Indonesia yang mencanangkan Kota Cerdas “Smart City” dan telah melakukan berbagai inovasi-inovasi untuk mencapai tujuan tersebut, maka dari itu muncullah pertanyaan berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan smart governance di Kota Makassar?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi smart governance di Kota Makassar?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah yang dirumuskan sebelumnya, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan smart governance di Kota Makassar.

2. Untuk mengkaji dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi smart governance di Kota Makassar.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini sebagai berikut:

1. Secara Akademisi, penulis berharap dapat menambah wawasan dan pengetahuan peneliti dalam hal menerapkan hasil penelitian dalam bentuk karya ilmiah, dan menambah pengetahuan penulis dalam ilmu pemerintahan. Serta dapat menjadi bahan kajian dalam pengembangan ilmu pemerintahan dan menambah referensi untuk dijadikan acuan pembelajaran dalam memberi informasi kepada mahasiswa.
2. Secara Praktisi, penulis berharap agar dikemudian hari penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah dan Masyarakat Kota Makassar dalam implementasi Smart Governance guna mencapai Kota Cerdas yang diimpikan bersama.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Kebijakan dan Keputusan

2.1.1. Kebijakan

Istilah kebijakan atau kebijaksanaan memiliki banyak makna. Hogwood dan Gunn, seperti dikutip Parsons (2005) menyebutkan 10 penggunaan istilah kebijakan, yaitu sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas, sebagai ekspresi tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan, sebagai proposal spesifik, sebagai keputusan pemerintah, sebagai otorisasi formal, sebagai sebuah program, sebagai output, sebagai hasil (outcome), sebagai teori atau model, dan sebagai sebuah proses. Makna modern dari gagasan kebijakan dalam bahasa Inggris adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik.

Kebijakan melibatkan perilaku seperti halnya maksud-maksud, bisa berupa tindakan dan bukan tindakan. Kebijakan menunjuk pada serangkaian tindakan yang bertujuan. Kebijakan memiliki outcomes di masa depan. Kebijakan juga menunjuk pada serangkaian tindakan, muncul dari proses yang melibatkan hubungan organisasional. Kebijakan juga melibatkan peran dari para agen kebijakan. Anderson (dalam Hill and Hupe 2002) memahami kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi.

Kebijakan berkaitan dengan tindakan. Sebagaimana diungkapkan Suskind, seorang penulis yang dekat dengan pejabat gedung putih masa George W. Bush, “ketika kita melakukan tindakan berarti kita telah membuat suatu realitas dan ketika kita membuat tindakan baru, maka kita juga membuat realitas baru” (Fischer et al (ed). 2007).

Istilah kebijaksanaan memiliki makna yang tidak jauh berbeda dengan kata kebijakan. Kebijaksanaan dipahami sebagai suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu (Budiardjo 2009). Friedrich mengartikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan (Widodo 2007). Post, et al (1999) memaknai kebijakan sebagai rencana tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk mencapai tujuan yang lebih luas yang memengaruhi kehidupan penduduk negara secara substansial.

Dari beberapa pandangan tentang kebijakan, dapat ditarik benang merah bahwa suatu kebijakan pasti berkaitan dengan rencana tindakan yang diarahkan untuk mewujudkan tujuan tertentu. Kebijakan memiliki arti umum dan spesifik. Dalam arti umum, kebijakan menunjuk pada jaringan keputusan atau sejumlah

tindakan yang memberikan arah, koherensi, dan kontinuitas. Dalam kaitan ini, Greer and Paul Hoggett (1999) memaknai kebijakan sebagai sejumlah tindakan atau bukan tindakan yang lebih dari sekadar keputusan spesifik. Dalam arti spesifik, ide kebijakan berkaitan dengan cara atau alat (means) dan tujuan (ends), dengan fokus pada seleksi tujuan dan sarana untuk mencapai sasaran yang diinginkan.

Ide kebijakan di atas melibatkan apa yang disebut Easton sebagai alokasi nilai-nilai (the allocation of values) dan memiliki konsekuensi distribusional. Kebijakan dalam arti khusus, berkaitan dengan ruang publik. Kebijakan berada pada ruang hidup di luar kepentingan privat individu atau kelompok. Namun demikian, sebagaimana dicatat Ranson and Steward (dalam Greer and Paul Hoggett 1999), domain publik yang mewarnai kebijakan publik memiliki peran esensial dalam mengklarifikasi, menyatakan, dan mewujudkan tujuan-tujuan publik, yang juga menjadi tujuan para individu atau kelompok secara keseluruhan.

Apa yang dikemukakan Anderson, Budiardjo, Friedrich, Post, et al., serta Greer and Paul Hoggett mengenai konsep kebijakan terdapat kesamaan, yaitu mereka sama-sama memfokuskan diri pada suatu tindakan atau keputusan yang berkaitan dengan permasalahan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu.

Tujuan atau sasaran dimaksud adalah tujuan publik, bukan tujuan orang per orang atau kelompok tertentu.⁶

Kebijakan publik merupakan kewenangan pemerintah menjalankan tugas dan fungsinya dalam hubungannya dengan masyarakat dan dunia usaha. Pada dasarnya kebijakan pemerintah dalam menata kehidupan masyarakat di berbagai aspek merupakan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat). Pengertian kebijakan (policy) adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Dalam setiap penyusunan kebijakan publik diawali oleh perumusan masalah yang telah diidentifikasi kemudian pelaksanaan kebijakan tersebut ditujukan untuk mengatasi masalah yang terjadi dalam masyarakat.⁷

Kemudian, James Anderson (1979) mengatakan secara umum istilah “kebijakan” atau “policy” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat digunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan bisa, namun jadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut

⁶ Handoyo, E. (2012:4) *Kebijakan Publik*. Semarang: Widya Karya

⁷ Mustari, Nuryanti (2015: 1) *Pemahaman Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: LeutikaPrio

analisis kebijakan publik. Oleh karena itu diperlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat.⁸

Salah satu definisi mengenai Kebijakan Publik diberikan oleh Robert Eyestone (1971), Eyestone mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Konsep ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye (1975), yang mengatakan bahwa “Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (public policy is whatever government choose to do or not to do). Walaupun batasan yang diberikan ini agak tepat, namun batasan ini tidak cukup perbedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah. Disamping itu, konsep ini bisa mencakup tindakan-tindakan seperti pengangkatan pegawai baru atau pemberian lisensi. Suatu tindakan yang sebenarnya berada diluar domain kebijakan publik. Seorang pakar ilmu politik lain, Carl Friedrich mengatakan bahwa “Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan- hambatan dan kesempatan-

⁸ Mustari, Nuryanti (2015: 3) *Pemahaman Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: LeutikaPrio

kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.⁹

Suatu kebijakan publik mempunyai hubungan erat antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dengan masyarakat yang berkepentingan terhadap kebijakan tersebut. Menurut M.Irfan Islamy bahwa dalam konsep demokrasi modern, kebijaksanaan negara tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (publik opinion) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara. Hal ini berarti pejabat publik yang berwenang menyusun dan merumuskan kebijaksanaan yang menyangkut publik harus mendengar pendapat dan saran dari masyarakat serta mendasarkan pada kepentingan umum, agar kebijakan tersebut dapat diterima dan sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan. Lebih lanjut M.Irfan Islamy menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu :

- a) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk peraturannya berupa tindakan-tindakan pemerintah
- b) Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan sebagai wacana, tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata

⁹ Mustari, Nuryanti (2015: 4) *Pemahaman Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: LeutikaPrio

- c) Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu
- d) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh apa yang dikatakan David Easton (1965) sebagai: “penguasa” dalam sistem politik, yaitu para sesepuh tertinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasehat, raja, dan semacamnya. Mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian terbesar anggota sistem politik, mempunyai tanggungjawab untuk masalah-masalah ini dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam waktu yang panjang oleh sebagian terbesar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan.¹⁰

Berdasarkan pertimbangan semacam ini, maka definisi kebijakan publik yang ditawarkan oleh James Andeson dalam hemat penulis lebih tepat dibandingkan dengan definisi-definisi kebijakan publik yang lain. Menurut Anderson (1979), “kebijakan

¹⁰ Mustari, Nuryanti (2015: 9-11) *Pemahaman Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: LeutikaPrio

merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan”. Menurut Budi Winarno (2002), konsep kebijakan ini dianggap tepat karena, memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan dimana berbagai alternatif yang ada. Oleh karena itu menurut Samodra Wibawa

(1994), dapat dikatakan bahwa kebijakan publik dalam beberapa hal, merupakan pen-skala-prioritas-an tuntutan yang perlu dikelola atau dipenuhi. Karena tuntutan tersebut dimajukan atau didesakkan oleh berbagai macam aktor, yang tidak semuanya dapat dipenuhi oleh sistem politik, maka secara demikian proses politik dapat dilihat sebagai proses persaingan dan “tawar-menawar” (bargaining) antara semua aktor yang terlibat.

Dari keseluruhan konsep/definisi yang telah disebutkan dapat ditarik kesimpulan, ada empat elemen utama dalam kebijakan publik yaitu:

- 1) Input, adalah hal-hal yang mempengaruhi kebijakan publik seperti manusia (aktor), pengetahuan dan teknologi, informasi serta nilai- nilai yang berlaku di masyarakat.
- 2) Tujuan (goals), merupakan arah dari suatu kebijakan yang ingin dicapai oleh pembuat kebijakan.

- 3) Perangkat (instruments), alat-alat yang digunakan dalam menjalankan suatu kebijakan.
- 4) Dampak, hasil yang diperoleh dari suatu kebijakan baik yang diinginkan maupun yang tidak.

Keempat elemen utama inilah yang menjadi dasar yang menentukan bentuk-bentuk kebijakan publik yang diterapkan.¹¹

Wahab (2002) mengemukakan ciri-ciri kebijakan publik yaitu ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, misalnya pada para ketua adat, ketua suku, eksekutif, legislator, hakim, administrator, dan lain sebagainya. Mereka itulah yang bertanggungjawab atas urusan-urusan politik tersebut dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu, sepanjang tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas peran dan kewenangan mereka. Oleh karena itu ciri-ciri kebijakan publik sebagaimana yang terdapat dalam Wahab (2002) adalah:

- a) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada perilaku atau tindakan serba acak dan kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
- b) Kebijakan publik hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola mengarah pada tujuan tertentu yang

¹¹ Mustari, Nuryanti (2015: 12-13) *Pemahaman Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: LeutikaPrio

dilakukan pejabat pemerintah bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya: kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat Undang-Undang dalam bidang tertentu, akan tetapi diikuti pula keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.

- c) Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, dalam arti setiap kebijakan pemerintah itu diikuti dengan tindakan-tindakan konkrit.
- d) Kebijakan publik berbentuk positif maupun negatif, dalam bentuk positif kebijakan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara itu bentuk yang negatif, kebijakan meliputi keputusan para pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.¹²

Sistem kebijakan publik, menurut Mustopadidjaja AR dalam Utama (2012) adalah keseluruhan pola kelembagaan dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan hubungan diantara 4 elemen (unsur), yaitu masalah kebijakan publik, pembuatan kebijakan publik, kebijakan publik dan dampaknya terhadap

¹² Mustari, Nuryanti Dkk (2022: 18-19) *Kebijakan Pendidikan Pada Masa Covid-19: Konsep dan Implementasi*. Gowa: Subaltern Inti Media

kelompok sasaran (target groups). Sistem kebijakan publik dikenal adanya unsur-unsur input, proses, output.

a) Input: Masalah Kebijakan Publik

Masalah kebijakan publik ini timbul karena adanya faktor lingkungan kebijakan publik yaitu suatu keadaan yang melatarbelakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya masalah kebijakan publik tersebut, yang berupa tuntutan-tuntutan, keinginan-keinginan masyarakat atau tantangan dan peluang, yang diharapkan segera diatasi melalui suatu kebijakan publik. Masalah itu dapat juga timbul justru karena dikeluarkannya suatu kebijakan publik baru.

b) Proses pembuatan kebijakan publik

Proses pembuatan kebijakan publik itu bersifat politis, dimana dalam proses tersebut terlibat berbagai kelompok kepentingan yang berbeda-beda, bahkan ada yang saling bertentangan.

c) Output:

Kebijakan publik yang berupa serangkaian tindakan yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah atau mencapai tujuan tertentu seperti yang diinginkan oleh kebijakan publik.

d) Impact (dampak), yaitu dampaknya terhadap kelompok sasaran (target groups)

Kelompok sasaran (target groups) adalah orang-orang, kelompok-kelompok orang, atau organisasi- organisasi, yang

perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi atau diubah oleh kebijakan publik tersebut.¹³

2.1.2. Keputusan

Pengambilan keputusan mempunyai arti penting bagi maju mundurnya suatu organisasi, terutama karena masa depan suatu organisasi banyak ditentukan oleh pengambilan keputusan sekarang. Pentingnya pengambilan keputusan dilihat oleh Mintzberg (1979) dari segi kekuasaan untuk membuat keputusan, yaitu apakah mengikuti pola sentralisasi atau desentralisasi. Berbeda dengan Mintzberg, Weber (1969) memberi perhatian pada pengambilan keputusan dari sudut kehadirannya, yaitu tanpa adanya teori pengambilan keputusan administratif, kita tidak dapat mengerti, apalagi meramalkan Tindakan-tindakan manajemen sehingga kita tidak dapat menyempurnakan efektivitas manajemen.

Salah satu penulis yang sangat berpengaruh dalam teori administrasi, Hebert Simon (1982), mengingatkan betapa besar peranan pengambilan keputusan dalam tubuh organisasi mana pun. Dikatakannya, kewajiban “memutuskan” menyusupi keseluruhan organisasi administratif sama jauhnya seperti yang dilakukan oleh kewajiban “bertindak – sesungguhnya, kewajiban memutuskan itu terkait secara integral dengan kewajiban bertindak. Suatu teori umum mengenai administrasi harus mencakup prinsip-prinsip

¹³ Mustari, Nuryanti Dkk (2022: 26-27) *Kebijakan Pendidikan Pada Masa Covid-19: Konsep dan Implementasi*. Gowa: Subalturn Inti Media

organisasi yang akan menjamin diambilnya keputusan yang benar, seperti halnya ia harus mencakup prinsip-prinsip yang akan menjamin dilakukannya Tindakan yang efektif.

“Memutuskan” (implisit) dan “bertindak” (eksplisit) juga dilihat oleh Drucker sebagai hal yang begitu penting bagi organisasi mana pun. Dalam berbagai organisasi besar berabad-abad yang lampau kelihatannya para pengambil keputusan cenderung memberi tempat yang lebih menonjol pada unsur “bertindak” (doing). Itulah salah satu rintangan sehingga konsep pengambilan keputusan tidak dapat berkembang dengan cepat (Bridges et al., 1971). Tetapi, karena para pembuat keputusan dalam berbagai organisasi semakin hari semakin menghadapi kondisi-kondisi internal yang kian kompleks dan yang terus dihadapkan dengan lingkungan yang terus-menerus berubah maka mulailah para ahli memberi perhatian pada perumusan konsep-konsep pengambilan keputusan.¹⁴

Pengambilan keputusan ialah proses memilih suatu alternatif cara bertindak dengan metode yang efisien sesuai situasi. Proses itu untuk menemukan dan menyelesaikan masalah organisasi. Pernyataan ini menegaskan bahwa mengambil keputusan memerlukan satu seri tindakan, membutuhkan beberapa langkah. Dapat saja langkah-langkah itu terdapat dalam pikiran seseorang yang sekaligus mengajaknya berpikir sistematis. Dalam dunia

¹⁴ Salusu, J. (2015: 30-31) *Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: PT Grasindo

manajemen atau dalam kehidupan organisasi, baik swasta maupun pemerintah, proses atau seri tindakan itu lebih banyak tampak dalam berbagai diskusi.

Suatu aturan kunci dalam pengambilan keputusan ialah “sekali kerangka yang tepat sudah diselesaikan, keputusan harus dibuat” (Brinckloe, et al., 1977). Dan, sekali keputusan dibuat, sesuatu mulai terjadi. Dengan kata lain, keputusan mempercepat diambilnya tindakan, mendorong lahirnya gerakan dan perubahan (Hill et al., 1979). Jadi, aturan ini menegaskan bahwa harus ada tindakan yang dibuat kalau sudah tiba saatnya dan tindakan itu tidak dapat ditunda. Sekali keputusan dibuat, harus diberlakukan dan kalau tidak sebenarnya ia bukan keputusan, tetapi lebih tepat dikatakan suatu Hasrat, niat yang baik (Drucker, 1967; Hoy, 1978).

Untuk suksesnya pengambilan keputusan itu maka “sepuluh hukum” hubungan kemanusiaan (Siagian, 1988) hendaknya menjadi acuan dari setiap pengambil keputusan. Ke-“sepuluh hukum” hubungan kemanusiaan itu ialah:

1. harus ada sinkronisasi antara tujuan organisasi dan tujuan masing-masing anggota organisasi tersebut;
2. harus ada suasana dan iklim kerja yang menggebirakan;
3. interaksi antara atasan dan bawahan hendaknya memadu informalitas dengan formalitas;
4. manusia tidak boleh diperlakukan seperti mesin;

5. kemampuan bawahan harus dikembangkan terus hingga titik yang optimum;
6. pekerjaan dalam organisasi hendaknya yang bersifat menantang;
7. hendaknya ada pengakuan dan penghargaan terhadap mereka yang berprestasi;
8. kemudahan-kemudahan dalam pekerjaan hendaknya diusahakan untuk memungkinkan setiap orang melaksanakan tugasnya dengan baik;
9. sehubungan dengan penempatan, hendaknya digunakan prinsip the right man on the right place;
10. tingkat kesejahteraan hendaknya juga diperhatikan antara lain dengan pemberian balas jasa yang setimpal. Untuk ungkapan the right man on the right place, sering juga disebut the right man at the right place, and at right time; atau the right job for a man.¹⁵

Ada dua pandangan dalam proses mencapai suatu keputusan organisasi (Brinckloe, et al., 1977) yaitu:

1. Optimasi. Di sini seorang eksekutif yang penuh keyakinan berusaha Menyusun alternatif-alternatif, memperhitungkan untung rugi dari setiap alternatif itu terhadap tujuan organisasi. Sesudah itu, ia memperkirakan kemungkinan timbulnya bermacam-macam kejadian di kemudian hari, mempertimbangkan dampak dari kejadian itu terhadap alternatif-

¹⁵ Salusu, J. (2015: 32) *Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: PT Grasindo

alternatif yang telah dirumuskan, dan kemudian Menyusun urutan-urutannya secara sistematis sesuai prioritas dan kadang-kadang juga selera. Barulah ia membuat keputusan. Keputusan yang dibuatnya itu dianggap optimal, perfect, sempurna, karena setidaknya ia telah memperhitungkan semua faktor yang berkaitan dengan keputusan itu.

2. Satisficing. Seorang eksekutif cukup menempuh suatu penyelesaian yang “asal memuaskan” ketimbang mengejar penyelesaian yang terbaik. Ia tidak akan dapat mengidentifikasi semua alternatif sebagai akibat dari kelalaian atau kurangnya sumber informasi dari hasil penelitian. Ia hanya mengetahui sedikit mengenai kerugian atau keuntungan yang melekat pada alternatif apa pun yang dipilih. Ia juga memiliki kekurangsempurnaan pemahaman mengenai peristiwa-peristiwa yang mungkin timbul dan kaitannya dengan pilihan yang ia lakukan. Oleh karena ia tidak memiliki dasar yang akurat untuk memilih alternatif-alternatif itu, ia akan memilih alternatif yang dianggap paling memuaskan. Dengan demikian, keputusannya sudah cukup begitu, tidak perlu melelahkan diri atau menghabiskan waktu untuk melibatkan diri dari berbagai aspek sampai detilnya.¹⁶

¹⁶ Salusu, J. (2015: 33 *Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: PT Grasindo

Keputusan (decision) berarti pilihan (choice), yaitu pilihan dari dua atau lebih kemungkinan. Namun, ia hampir tidak merupakan pilihan antara yang benar dan yang salah, tetapi yang justru sering terjadi ialah pilihan antara yang “hampir benar” dan yang “mungkin salah” (Drucker, 1990). Walaupun keputusan biasa dikatakan sama dengan pilihan, ada perbedaan penting di antara keduanya. Mc Kenzie melihat bahwa keputusan adalah “pilihan nyata” karena pilihan diartikan sebagai pilihan tentang tujuan termasuk pilihan tentang cara untuk mencapai tujuan itu, apakah pada tingkat perorangan atau pada tingkat kolektif. McGrew dan Wilson (1985) lebih melihat pada kaitannya dengan proses, yaitu bahwa suatu keputusan ialah keadaan akhir dari suatu proses yang lebih dinamis, yang diberi label pengambilan keputusan. Ia dipandang sebagai proses karena terdiri atas satu seri aktivitas yang berkaitan dan tidak hanya dianggap sebagai tindakan bijaksana.

Morgan dan Cerullo (1984) mendefinisikan keputusan sebagai “Sebuah kesimpulan yang dicapai sesudah dilakukan pertimbangan, yang terjadi setelah satu kemungkinan dipilih, sementara yang lain dikesampingkan.” Dalam hal ini, yang dimaksud dengan pertimbangan ialah menganalisis beberapa kemungkinan atau alternatif, sesudah itu dipilih satu diantaranya. Kalau begitu kapankah dikatakan tidak ada keputusan, atau bukan keputusan? Non keputusan bisa terjadi apabila pengambil keputusan tidak

meyadari atau tidak memahami situasi, atau dapat juga menyadarinya, tetapi pilihan itu tidak dilakukan. Sering dalam situasi seperti itu ada kekuatan lain misalnya politik yang ikut campur tangan dalam proses pemilihan alternatif tersebut. Situasi politik ialah situasi yang memiliki dimensi konflik, yaitu konflik politik, konflik antar kelompok, atau antarpribadi. Konflik politik ini diselesaikan dengan keputusan politik, yaitu dengan memilih alternatif diantara kebijakan-kebijakan yang bertentangan. Keputusan politik yang penting biasanya disebut keputusan kunci atau key decision, yaitu keputusan yang dengan sendirinya berkaitan dengan konflik-konflik kunci (key-conflicts), keputusan yang memiliki makna paling besar dan paling penting bagi suatu bangsa dan negara, dan bagi para pemimpin serta anggota masyarakat secara keseluruhan (Parry dan Moris, 1982).¹⁷

Di balik suatu keputusan ada unsur prosedur, yaitu pertamata-pertama pembuat keputusan mengidentifikasi masalah, mengklarifikasi tujuan-tujuan khusus yang diinginkan, memeriksa berbagai kemungkinan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, dan mengakhiri proses itu dengan menetapkan pilihan bertindak. Jadi, suatu keputusan sebenarnya didasarkan atas fakta dan nilai (facts and values). Keduanya sangat penting, tetapi tampaknya fakta lebih mendominasi nilai-nilai dalam menyehatkan keputusan suatu

¹⁷ Salusu, J. (2015: 34-35) *Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: PT Grasindo

organisasi (Bridges, et al., 1971). Pada akhirnya, dapat dikatakan bahwa setiap keputusan itu bertolak dari beberapa kemungkinan atau alternatif untuk dipilih. Setiap alternatif membawa konsekuensi-konsekuensi. Ini berarti, menurut Simon, sejumlah alternatif itu berbeda satu dengan yang lain mengingat perbedaan dan konsekuensi-konsekuensinya yang akan ditimbulkannya. Pilihan yang dijatuhkan pada alternatif itu harus dapat memberikan kebahagiaan atau kepuasan karena inilah yang merupakan salah satu aspek paling penting dalam keputusan.

Apabila kita memperhatikan konsekuensi-konsekuensi dari suatu keputusan, hampir dapat dikatakan bahwa tidak akan ada satu pun keputusan yang akan menyenangkan setiap orang. Satu keputusan hanya bisa memuaskan sekelompok atau sebagian besar orang. Selalu ada saja kelompok atau pihak yang merasa dirugikan dengan keputusan itu. Dan, apabila kerugian yang dirasakan itu kurang objektif, tidak tertutup kemungkinan bagi mereka untuk melakukan reaksi negatif terhadap keputusan itu. Pada sisi lain, suatu keputusan yang dibuat untuk suatu kelompok tertentu dapat pula mempunyai dampak bagi sebagian anggota masyarakat. Itulah sebabnya para ahli teori pengambilan keputusan mengingatkan agar sebelum keputusan itu ditetapkan, diperlukan pertimbangan yang menyeluruh tentang kemungkinan konsekuensi yang bisa timbul.¹⁸

¹⁸ Salusu, J. (2015: 35-36) *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: PT Grasindo

Ditinjau dan segi pembuatan keputusan, Hitt et al. (1979) menegaskan bahwa keputusan terprogram biasanya dibuat oleh mereka yang menduduki posisi manajemen yang lebih rendah. Sebaliknya, keputusan-keputusan besar, yaitu yang tak terprogram dan yang mempunyai implikasi luas terhadap organisasi, umumnya dibuat oleh manajemen tingkat tinggi. Semakin tinggi kedudukan para pengambil keputusan, semakin luas ruang lingkup keputusan yang dibuatnya, yang juga berarti semakin luas dampaknya terhadap organisasi dan masyarakat. Mengingat keputusan terprogram itu telah ada pedomannya maka pembuat keputusan tingkat atas tidak perlu lagi melibatkan dirinya di dalam membuat keputusan seperti itu. Namun, dalam kenyataan sehari-hari ada bidang keputusan tak terstruktur yang sering masih perlu ditangani oleh para eksekutif tingkat atas.¹⁹

Pandangan diatas searah dengan jalan pikiran Sutherland (1977), tetapi Sutherland menyebutkan empat jenis. Pertama adalah tujuan, yaitu cita-cita yang dibuat penanggung jawab tertinggi dalam organisasi yang kompleks, yang berhubungan dengan apa yang sebenarnya diinginkan. Kedua, keputusan stratejik yang mempersoalkan apa yang dapat di buat untuk mencapai tujuan. Ketiga, keputusan taktis yang mengarah pada bagaimana melaksanakan keputusan stratejik, dan lebih pendek jangka

¹⁹ Salusu, J. (2015: 39) *Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: PT Grasindo

waktunya. Sungguhpun jangka waktunya pendek, ia mempunyai implikasi jangka panjang yaitu apabila terlangkahi atau dilupakan, dapat mengakibatkan kerugian bagi organisasi (Steiss, 1985) dan keempat keputusan operasional.

Berbagai pandangan yang telah dikemukakan tampaknya dapat dikristalisasikan ke dalam dua jenis keputusan, yaitu (1) keputusan terprogram yang mencakup keputusan operasional dan keputusan pada tingkat menengah dari Morgam dan Cerullo, keputusan operasional dan keputusan taktis dari Sutherland serta dan Mangkusubroto dan Trisnadi, serta keputusan terstruktur dari Mintzberg dan Brinkkloe; (2) keputusan tidak terprogram meliputi keputusan strategik dari Morgan dan Cerullo, Mangkusubroto dan Trisnadi keputusan strategik dan tujuan (goal) dari Sutherland, serta keputusan tidak terstruktur dan Mintzberg dan Brinckloe.

Dari segi struktur, keputusan yang tertinggi ialah yang berhubungan dengan cita-cita, tujuan, menyusul keputusan strategik, lalu keputusan taktis dan yang paling bawah ialah keputusan operasional. Frekuensi pembuatannya berbeda sesuai dengan tingkatnya. Apabila keputusan tertinggi itu hanya dibuat satu dua kali maka makin ke bawah tingkat keputusan itu, makin tinggi frekuensi pembuatannya. Begitu juga para pembuat keputusan itu, makin tinggi dan makin kompleks suatu keputusan, makin tinggi pula kedudukan orang yang akan membuatnya. Ini berarti ada eselonisasi dalam

pembuatan keputusan. Keputusan tingkat atas dibuat oleh eselon atas dan lainnya dibuat oleh eselon bawah. Eselonisasi di sini bukan dalam artian eselon kepangkatan seperti yang berlaku dalam sistem kepegawaian di Indonesia. Eselon menengah justru memegang posisi kunci dalam pembuatan satu keputusan termasuk pelaksanaannya. Untuk pembuatan keputusan tingkat atas, biasanya mereka memberi petunjuk bagi eselon bawah. Mereka adalah jembatan yang tidak boleh putus antara eksekutif dengan para eselon bawah. Sekali hubungan itu terputus, apa yang telah ditetapkan di atas tidak dapat dipahami oleh eselon bawah, yang bisa berakibat gagalnya keputusan penting itu dilaksanakan.²⁰

2.2. Implementasi

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus bahasa Inggris, merumuskan bahwa to implement (mengimplementasikan) berarti to provide the means for carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), to give practical effect to (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertakan sarana yang mendukung yang nantinya

²⁰ Salusu, J. (2015: 41) *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: PT Grasindo

akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu. Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian ditiadakan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan²¹.

Menurut Leo Agustino Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri²². Menurut Grindle implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu, serta proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. Patton dan Sawichi menyatakan bahwa "implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, di mana pada posisi ini eksekutif mengatur cara

²¹ Sinaga, Handra (2016:10) Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance di Kelurahan Sidiangkat Kecamatan Sidikalang Kabupaten Dairi. Repository Universitas Medan Area

²² Vebry, Junine (2019:3) Implementasi Program Keluarga Harapan Dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kota Manado (Suatu Studi di Kecamatan Tuminting). Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan, Volume 3 No. 3 Tahun 2019, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sam Ratulangi, ISSN: 2337 - 5736

mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah di seleksi”.

Implementasi adalah aktifitas-aktifitas yang di lakukan untuk melaksanakan sesuatu kebijakan secara efektif. Implementasi ini merupakan pelaksanaan keanekaragaman program yang di maksudkan dalam sesuatu kebijakan. Ini adalah suatu proses kebijakan, yang amat sulit untuk menentukan hasil dari kebijakan tertentu. Secara tegas Edwards III menyatakan *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out succesfully*. Melalui implementasi yang efektif sebuah kebijakan dapat berhasil mencapai tujuannya. Dikemukakan Nugroho bahwa implementasi menyumbang 60% keberhasilan dari sebuah kebijakan, perencanaan 20% dan 20% lagi sisanya adalah pengendalian implementasi.

Perencanaan atas sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik, namun sebaik apapun sebuah kebijakan jika implementasinya tidak konsisten dengan konsep maka kebijakan yang baik tersebut tidak akan memiliki makna. Banyak peneliti yang menemukan bahwa dari konsep-konsep perencanaan, rata-rata konsistensi implementasi antara 10 – 20%. Dari sini dapat dilihat bahwa konsistensi implementasi dari konsep memiliki arti yang penting karena dapat menentukan keberhasilan perencanaan mencapai tujuannya. Jadi semakin konsisten implementasi dengan

perencanaannya maka implementasi tersebut semakin efektif. Stich dan Eagle juga mengungkapkan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses implementasi. Menurutnya ketetlibatan masyarakat harus di pahami lebih dari sekedar adanya kebutuhan dan tuntutan demokrasi Keterlibatan masyarakat memiliki makna yang lebih tinggi, yaitu sebagai media pembelajaran bersama antara pemerintah dan masyarakat²³.

Implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III Menunjuk empat aspek yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Empat aspek tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi²⁴

1. Faktor Komunikasi

Implementasi kebijakan dapat berjalan secara efektif, maka yang harus bertanggung jawab terhadap implementasi sebuah kebijakan harus mengetahui apa yang harus dilakukannya. Perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus disampaikan secara jelas, akurat, dan konsisten kepada orang-orang yang mampu. Jika implementasi kebijakan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tanpak tidak secara jelas terspe-sifikasikan, mungkin saja terjadi kesalahpahaman oleh para pelaksana yang ditunjuk. Jelas sekali

²³ Wahyudi, Khalfi (2015:11-15) Implementasi Kebijakan Qanun No. 01 Tahun 2014 Tentang Bangunan Gedung Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pelayanan Masyarakat di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (KPPTSP) Kabupaten Aceh Tenggara. Repository Universitas Medan Area

²⁴ Tahir, Arifin (2014:61-71) Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Bandung: Alfabeta

bahwa kebingungna yang dialami para pelaksana mengenai masalah yang harus dilakukannya dapat memberi peluang untuk tidak mengimplementasikan kebijakan sebagaimana dikehendaki oleh para pemberi mandat.

Faktor komunikasi ini menunjukkan peranan sebagai acuan agar pelaksanakebijakan mengetahui persis apa yang akan mereka kerjakan. Ini berarti bahwa komunikasi juga dapat dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksana-pelaksana kebijakan sehingga penerapan kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Dengan demikian komunikasi tersebut harus dinyatakan dengan jelas, tepat dan konsisten. Komunikasi yang tidak sempurna akan berdampak pada para pelaksana menafsirkan kebijakan sebagai otoritas, seperti tindakan-tindakan untuk menyempitkan kebijakan umum menjadi kebijakan spesifik. Otoritas ini tidak akan diperiksa sebagaimana mestinya guna mendahulukan tujuan semula dari perintah kebijakan. Dengan demikian instruksi implementasi tidak tertransmisikan dan terdistorsi dalam proses transmisi. Inkonsisten dapat mengakibatkan hambatan yang serius bagi implementasi kebijakan itu sendiri karena dipahami sebagai pembatasan kreatifitas dan kemampuan beradaptasi.

2. Faktor Sumber Daya

Sumber daya yang penting meliputi staf dalam ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan, informasi yang cukup dan

relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan dalam penyesuaian lainnya yang terlibat di dalam implementasi; kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan semuanya sebagai dimaksudkan; dan berbagai fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah dan persediaan) di dalamnya atau dengan memberikan pelayanan. Sumber daya yang tidak cukup akan berarti bahwa undang-undang tidak akan diberlakukan, pelayanan tidak akan diberikan, dan peraturan-peraturan yang layak tidak akan dikembangkan.

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

3. Faktor Disposisi (Sikap Pelaksana)

Sikap pelaksana merupakan faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai studi implementasi kebijakan publik. Jika implementasi kebijakan diharapkan berlangsung efektif, para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya tetapi

mereka juga harus mempunyai keinginan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Kebanyakan para pelaksana menggunakan sedapat mungkin otoritas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Salah satu alasan mengenai hal ini disebabkan independensi mereka terhadap pembuat kebijakan. Alasan yang lain adalah kompleksitas dari kebijakan itu sendiri. Meskipun cara lain para pelaksana menggunakan otoritasnya tergantung dari disposisi mereka yang mengacu kepada kebijakan-kebijakan tersebut, namun pada akhirnya sikap merekalah yang mempengaruhi cara pandang mereka terhadap kebijakan tersebut dan bagaimana mereka melihat kebijakan akan berdampak terhadap kepentingan perorangan dan organisasi mereka.

4. Faktor Struktur Birokrasi

Meskipun sumber daya untuk mengimplementasikan kebijakan telah mencukupi dan para pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan serta bersedia melaksanakannya, implementasi kebijakan masih terhambat oleh inefisiensi struktur birokrasi. Fragmentasi organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan guna keberhasilan kompleksitas implementasi sebuah kebijakan yang membutuhkan kerja sama dengan banyak orang. Hal ini menyebabkan terbuangnya sumber daya yang langka, menutup kesempatan, menciptakan kebingungan, menggiring kebijakan-

kebijakan untuk menghasilkan tujuan silang, dan mengakibatkan fungsi-fungsi penting menjadi terlupakan.

Sebagai administrator kebijakan unit organisasi, mereka membangun standar prosedur operasional untuk menangani tugas rutin sebagaimana biasanya mereka tangani. Sayangnya standar dirancang untuk kebijakan-kebijakan yang telah berjalan dan kurang dapat berfungsi dengan baik untuk kebijakan-kebijakan baru sehingga sulit terjadi perubahan, penundaan, pembaharuan, atau tindakan-tindakan yang tidak dikehendaki. Standar kadang-kadang lebih menghambat dibandingkan membantu implementasi kebijakan.

2.3. Smart City, Smart Government dan Smart Governance

2.3.1. Smart City “Kota Cerdas”

Definisi atau pengertian Smart City sangat beraneka ragam. Konsep tersebut sudah dikenal dengan populer, namun dalam prakteknya digunakan di berbagai negara dengan istilah yang berbeda-beda dan situasi yang berbeda pula. Ada penggunaan berbagai jenis konsep mengganti smart dengan istilah kata sifat lainnya. Menurut Wikipedia, smart city adalah visi pembangunan perkotaan untuk mengintegrasikan beberapa teknologi informasi dan komunikasi (ICT) dan solusi Internet of Things (IOT) dalam sebuah bentuk yang aman untuk mengelola aset kota. Berdasarkan Wikipedia, definisi dari Smart City itu begitu luas mencakup berbagai macam keseluruhan teknologi digital yang dapat meningkatkan

kualitas kehidupan, mengurangi biaya dan sumber konsumsi, dan dapat meningkatkan interaksi aktif antara kota dan warganya secara efektif²⁵. Dengan mendefinisikan kota pintar sebagai salah satu yang memanfaatkan ICT untuk memenuhi tuntutan pasar (warga kota), dan bahwa keterlibatan masyarakat dalam proses ini diperlukan untuk sebuah kota pintar. Sehingga Kota cerdas akan menjadi kota yang tidak hanya memiliki teknologi ICT di daerah tertentu, tetapi juga telah menerapkan teknologi ini dengan cara yang positif berdampak pada masyarakat setempat²⁶. Sedangkang Nijkamp et al (2009) mendefinisikan kota cerdas sebagai kota yang mampu menggunakan sumber daya manusia (SDM), modal sosial, dan infrastruktur telekomunikasi modern untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dan kualitas kehidupan yang tinggi²⁷.

Untuk mendukung suatu kota dalam menuju level ke lima diatas, maka diperlukannya stakeholder yang perlu dilibatkan dalam pengembangan konsep Smart City, antara lain: Government, Academician, Citizen/civil community, Developers, Media dan Private sectors. Keseluruhan stakeholders tersebut memiliki peranan masing-masing dalam mengimplementasikan konsep Smart City.

²⁵ https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_cerdas , di akses pada tanggal 01 Oktober 2020

²⁶ Eko, Chandra (2016: 162) Strategi Pembangunan Smart City dan Tantangannya bagi Masyarakat Kota. Jurnal Strategi dan Bisnis Vol.4, No. 2 Oktober 2016

²⁷ April, Priskadini (2017: 27) Mewujudkan Kota Responsif Melalui Smart City. PUBLISIA (Jurnal Ilmu Administrasi Publik), Volume 2, Nomor 1, April 2017

Sebagai ilustrasi, pemerintah perlu membuat kebijakan yang mendukung terciptanya ekosistem kota pintar yang terintegrasi. Akademisi memberikan sumbangan saran kebijakan berdasarkan riset dan penelitian yang mereka lakukan. Developer membuat aplikasi yang memanfaatkan teknologi. Media mempromosikan dan mensosialisasikan semua program. Pihak swasta mendukung dengan modal, dan komunitas serta masyarakat turut berpartisipasi dengan mengubah kebiasaan lama yang buruk dan mempraktikkan yang baru. Jika salah satu pihak tidak berkontribusi, maka konsep ini tidak akan berjalan dengan baik. Smart City adalah sebuah kota yang instrumennya saling berhubungan dan berfungsi cerdas. Smart City adalah sebuah konsep kota cerdas/pintar yang membantu masyarakat yang berada di dalamnya dengan mengelola sumber daya yang ada dengan efisien dan memberikan informasi yang tepat kepada masyarakat/lembaga dalam melakukan kegiatannya atau pun mengantisipasi kejadian yang tak terduga sebelumnya. Smart City cenderung mengintegrasikan informasi di dalam kehidupan masyarakat kota. definisi lainnya Smart City didefinisikan juga sebagai kota yang mampu menggunakan SDM, modal sosial, dan infrastruktur telekomunikasi modern untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dan kualitas kehidupan yang tinggi, dengan manajemen sumber daya yang bijaksana melalui pemerintahan berbasis partisipasi masyarakat. Ada beberapa

indikator atau faktor-faktor pendukung dalam mewujudkan kota cerdas (Smart City), yaitu²⁸;

1. Smart Economy (Ekonomi Cerdas).
2. Smart Mobility (Mobilitas Cerdas).
3. Smart Environment (Lingkungan Cerdas).
4. Smart People (Masyarakat Cerdas).
5. Smart Living (Hidup Cerdas atau Kualitas Hidup).
6. Smart Governance (Pemerintahan yang Cerdas).

Beberapa para ahli menganggap konsep kota dengan smart city dapat memenuhi kebutuhan akan kemudahan hidup dan kesehatan, walaupun pada kenyataannya konsep smart city masih dalam perdebatan oleh para ahli dan belum ada defenisi dan konsep umum yang bisa diterapkan di semua kota didunia. Konsep smart city masih bergantung pada kota dan pengembang masing-masing. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa Smart City adalah sebuah konsep untuk memperbaiki kehidupan sosial, politik, ekonomi dan pemerintahan perkotaan baik dengan memanfaatkan teknologi maupun tidak.

2.3.2. Smart Government “Pemerintah Cerdas”

Smart Government merupakan salah satu elemen dasar yang harus dipenuhi untuk mewujudkan Smart City. Secara umum, Smart

²⁸ Hasibuan, Abdurrozzaq (2019: 130) Smart City, Konsep Kota Cerdas Sebagai Alternatif Penyelesaian Masalah Perkotaan Kabupaten/Kota, Di Kota-kota Besar Provinsi Sumatera Utara. Buletin Utama Teknik Vol. 14, No. 2, Januari 2019, ISSN: 2598–3814 (Online), ISSN: 1410–4520 (Cetak)

Government adalah istilah yang merujuk pada pengimplementasian ICT pada layanan publik di bidang pemerintahan secara efektif. Sedangkan, Smart City selain mencakup administrasi pemerintahan juga menangani layanan kesehatan, transportasi, pendidikan, dan sebagainya. Dengan landasan e-government yang sudah ada, maka kemudian muncul versi pembaruan yang bernama Smart Government. Di dalam Smart Government, pelayanan publik dilakukan secara terpusat, sistem pelayanannya sudah terintegrasi. Dampaknya adalah sistem dalam Smart Government dapat menopang dan menjamin kemudahan akses layanan secara efektif²⁹.

Smart Government menjadi kuncinya. IDC Government Insight mendefinisikan Smart Government sebagai “pelaksanaan serangkaian proses bisnis dan yang mendasarinya apabilitas teknologi informasi yang memungkinkan informasi mengalir dengan mulus lembaga dan program pemerintah menjadi intuitif dalam menyediakan warga negara berkualitas tinggi layanan di semua program pemerintah dan domain aktivitas”. Secara esensial, IDC Government Insight mendefinisikan Smart Government sebagai penerapan serangkaian proses bisnis dan kemampuan teknologi informasi yang handal yang mendasari setiap lembaga pemerintah memberikan pelayanan warganya dengan kualitas pelayanan yang

²⁹ <https://blog.gamatechno.com/smart-government-tingkatkan-kualitas-pelayanan-publik> , di akses pada tanggal 02 Oktober 2020

berkualitas tinggi. Menurut IDC, lembaga pemerintah perlu mengetahui preferensi warganya agar mampu berkomunikasi dengan baik dengan masyarakat sebagai pelanggannya. Survei IDC Government Insight mengatakan bahwa pemerintah harus lebih memahami informasi dan pelayanan apa yang dibutuhkan masyarakat melalui berbagai saluran pelayanan yang memadai dan bagaimana masyarakat merasa mendapatkan tingkat kepuasan atas layanan yang diberikan pemerintah kepada mereka. Hal ini semakin menegaskan bahwa kemampuan pemerintah untuk memahami kebutuhan akan informasi dan layanan yang dibutuhkan warga (customers) menjadi kuncinya. Dengan demikian, perubahan yang terjadi tidak menimbulkan resistensi yang keras dari masyarakat³⁰.

Implementasi Smart Government dapat mempengaruhi seperti apa wujud Smart City ke depannya. Posisi Smart Government di sini adalah membuat kebijakan yang tepat bagi masyarakat serta mengimplementasikannya dalam bentuk seefektif dan seefisien mungkin dengan berbasis ICT. Maka tidak heran apabila kemudian pelayanan publik banyak yang diintegrasikan menjadi satu pintu. Secara umum, Gamatechno menawarkan tiga konsep dalam implementasi Smart Government. Tiga konsep itu sudah mencakup seluruh kepentingan. Pertama adalah Government to Government (G2G), berbagai aplikasi di bagian ini bertujuan untuk

³⁰ Darto, Mariman (2016: 05) Smart Government: Berdamai dengan Perubahan. Jurnal Borneo Administrator/Volume 12/No. 1/2016

menunjang produktivitas dan operasional instansi pemerintahan. Kedua adalah Government to Business (G2B), melalui aplikasi di bagian ini pemerintah dan perusahaan akan sama-sama dipermudah misalnya dalam hal perizinan maupun pajak. Ketiga adalah Government to Citizen (G2C), inovasi digital di bagian ini akan mempermudah tugas pemerintah dalam menyediakan berbagai macam informasi penting bagi masyarakat. Ketika semua elemen dalam Smart Government dapat terwujud dan berjalan dengan baik, maka tidak hanya pemerintah yang diuntungkan, namun juga publik umum³¹.

Menurut Renald Kasali (2016) Smart Government sebagai sebuah model pemerintahan yang mampu menjadikan tingkat kepuasan, kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat meningkat (Ketika pasokan bertemu permintaan), partisipasi ekonomi lebih produktif, sementara biaya perizinan turun dan waktu prosesnya lebih singkat. Open platform, digital sharing data dari operator yang secara sukarela menggunakan aplikasi digital bahkan dapat digunakan negara untuk membuat rencana pengembangan sarana lalu lintas. Akhirnya pemerintahan menjadi efisien dan agile (tangkas), yang menjamin kepastian berusaha dan mampu menciptakan kesejahteraan yang baik bagi para pekerja dan pelaku usaha. Inilah smart government: pemerintahan yang memiliki

³¹ <https://blog.gamatechno.com/smart-government-menguntungkan-semua-pihak> , di akses pada tanggal 02 Oktober 2020

kemampuan beradaptasi dengan lingkungan yang berubah. Menyesuaikan dengan kehendak dan tuntutan masyarakat. Persis kata Charles Darwin (12 Februari 1809 – 19 April 1882), seorang naturalis dan ahli geologis Inggris yang mengatakan “Bukan yang terkuat yang akan bertahan, tetapi yang mampu beradaptasi dengan perubahan”³². Secara sederhana dapat dikatakan bahwa Smart Government adalah konsep atau langkah lanjutan dari e-Government dengan memanfaatkan teknologi dan inovasi yang digunakan oleh pemerintah untuk kinerja yang lebih baik.

2.3.3. Smart Governance “Tata Kelola Pemerintahan yang Cerdas”

Menurut Giffinger Peran teknologi yang berkembang dalam fungsi sistem perkotaan membuat pemerintah memikirkan kembali peran yang harus mereka miliki dalam masyarakat berbasis pengetahuan. Peran ini telah disebut sebagai “Tata kelola yang cerdas”³³. Dalam menerapkan konsep smart city ada beberapa elemen yang harus dikembangkan salah satunya adalah konsep smart governance. Tanpa tata kelola yang cerdas, mustahil untuk mewujudkan kota pintar (Scytl, 2015). Hal ini dikarenakan Smart

³² Darto, Mariman (2016: 06) Smart Government: Berdamai dengan Perubahan. Jurnal Borneo Administrator/Volume 12/No. 1/2016

³³ Bolivar, Manuel (2015: 02) Tata Kelola Cerdas: Menggunakan Tinjauan Literatur dan Analisis Empiris untuk Bangun Model Penelitian. Departemen Akuntansi dan Keuangan, Fakultas Studi Bisnis, Universitas Granada. [sagepub.com/journalsPermissions.nav](https://www.sagepub.com/journalsPermissions.nav) DOI: 10.1177

Governance merupakan salah satu dimensi yang harus dipenuhi untuk mewujudkan Smart City³⁴.

Menurut UNESCAP (2007) Tata kelola yang cerdas adalah proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan diimplementasikan (atau tidak diimplementasikan) dengan menggunakan teknologi jaringan. Sedangkan menurut Schuurman, Baccarne, De Marez, & Mechant (2012) mengatakan bahwa Tata kelola yang cerdas adalah proses mengumpulkan segala macam data dan informasi tentang publik manajemen dengan sensor atau jaringan sensor. Selain itu, Batagan (2011) mengatakan bahwa Tata kelola yang cerdas berarti berkolaborasi lintas departemen dan dengan komunitas, membantu mendorong pertumbuhan ekonomi dan pada tingkat yang paling penting membuat operasi dan layanan benar-benar berpusat pada warga negara. Lebih lanjut Willke (2007) mengatakan Tata kelola yang cerdas adalah aktivitas mengoordinasikan komunikasi untuk mencapai tujuan kolektif melalui kolaborasi dengan kumpulan prinsip, faktor dan kapasitas yang merupakan suatu bentuk pemerintahan yang mampu mengatasi kondisi dan urgensi pengetahuan masyarakat. Disisi lain Gil-Gracia (2012) mengatakan Smart State adalah bentuk elektronik baru tata kelola yang menggunakan teknologi informasi canggih

³⁴ Asmorowati, Sulikah (2019: 486) Tata Kelola Cerdas dalam Manajemen Keuangan Publik: Kajian Sistem Manajemen Sumber Daya Pemerintah (GRMS) di Kota Surabaya. Iapa Proceedings Conference, 481-501

untuk interkoneksi dan integrasi informasi, proses, institusi, dan infrastruktur fisik untuk melayani warga dan komunitas dengan lebih baik³⁵.

Tata kelola yang cerdas berfokus pada pemberdayaan dan komunitas partisipasi dan mengkhususkan diri dalam pemerintahan. Tata kelola yang cerdas mencakup semua kondisi, kriteria dan tujuan untuk proses pemberdayaan dan partisipasi dari masyarakat dan pemerintah secara bersama-sama. Menurut Griffinger et al (2007), indikator tata kelola yang cerdas terdiri dari 4 bagian penting, yaitu³⁶:

1. Partisipasi dalam pengambilan keputusan.
2. Layanan publik dan sosial.
3. Tata kelola yang transparan.
4. Strategi dan perspektif politik.

Sedangkan menurut Bolivar (2015) Dimensi tata kelola yang cerdas, yaitu³⁷:

1. Penggunaan TIK secara cerdas.
2. Kolaborasi cerdas dan partisipasi.
3. Koordinasi internal yang cerdas.

³⁵ Bolivar, Manuel (2015: 04-06) Tata Kelola Cerdas: Menggunakan Tinjauan Literatur dan Analisis Empiris untuk Bangun Model Penelitian. Departemen Akuntansi dan Keuangan, Fakultas Studi Bisnis, Universitas Granada. [sagepub.com/journalsPermissions.nav](https://www.sagepub.com/journalsPermissions.nav) DOI: 10.1177

³⁶ Asmorowati, Sulikah (2019: 491) Tata Kelola Cerdas dalam Manajemen Keuangan Publik: Kajian Sistem Manajemen Sumber Daya Pemerintah (GRMS) di Kota Surabaya. Iapa Proceedings Conference, 481-501

³⁷ Bolivar, Manuel (2015: 07) Tata Kelola Cerdas: Menggunakan Tinjauan Literatur dan Analisis Empiris untuk Bangun Model Penelitian. Departemen Akuntansi dan Keuangan, Fakultas Studi Bisnis, Universitas Granada. [sagepub.com/journalsPermissions.nav](https://www.sagepub.com/journalsPermissions.nav) DOI: 10.1177

4. Pengambilan keputusan yang cerdas.
5. Administrasi yang cerdas.
6. Hasil yang cerdas.

2.4. Inovasi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), inovasi diartikan sebagai pemasukan atau pengenalan hal-hal baru, penemuan baru yang berbeda dari yang sudah ada atau yang sudah dikenal sebelumnya (gagasan, metode, atau alat)³⁸. Inovasi merupakan sistem aktivitas organisasi yang mentransformasi teknologi mulai dari ide sampai komersialisasi. Istilah inovasi, entrepreneurship, invensi, discovery, dan R&D sering digunakan saling menggantikan (interchangeable). Namun sebenarnya ada perbedaan antara istilah-istilah tersebut. Inovasi mengacu kepada pembaharuan suatu produk, proses, dan jasa baru. Entrepreneurship melibatkan identifikasi dan eksploitasi peluang untuk inovasi. Invensi dan discovery mengacu kepada permulaan proses inovasi, dan R&D adalah proses formal untuk menjalankan ide-ide inovatif. Secara spesifik ada tiga tipe inovasi (Samson, 1989) yaitu inovasi produk, inovasi proses, dan inovasi sistem manajerial. Salah satu alasan mengapa inovasi sangat diperlukan adalah cepatnya perubahan lingkungan bisnis yaitu semakin dinamik dan hostile. Sebuah organisasi yang inovatif memiliki ciri-ciri seperti kolaborasi

³⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

organisasional yang intensif, melakukan manajemen terhadap ketidakpastian lingkungan bisnis, dan mengakui pentingnya kapabilitas teknologi. Selanjutnya Saleh dan Wang (1993) telah mengembangkan satu dari model komprehensif yang mengidentifikasi tiga kunci sukses organisasi untuk melakukan inovasi secara efektif yaitu³⁹:

1. Enterprenueral strategis yaitu berani mengambil resiko, melakukan pendekatan bisnis yang proaktif, dan komitmen manajemen.
2. Struktur organisasi yaitu dengan struktur yang lebih fleksibel, adanya disiplin interfunksional, dan orientasi pada tim kerja lintas fungsional.
3. Iklim organisasi yaitu iklim yang promotive dan terbuka, kekuatan dan kekuasaan dalam organisasi disebarkan tidak terpusat pada jenjang atas, dan memberikan sistem imbalan yang efektif.

Inovasi sektor publik bukan hanya memiliki fokus yang berbeda dari inovasi yang ada pada sektor swasta, melainkan tampak berbeda dalam hal nilai yang dihasilkan melalui inovasi tersebut. Dibandingkan dengan inovasi sektor publik, inovasi sektor swasta cenderung menghasilkan nilai pribadi artinya nilai yang diciptakan disesuaikan oleh nilai yang ada pada perusahaan tersebut serta dilindungi secara komersial oleh hak paten. Di sisi lain,

³⁹ Ellitan, Lena Dkk (2009: 03) Manajemen Inovasi Transformasi Menuju Organisasi Kelas Dunia. Bandung: Alfabeta

inovasi sektor publik bertujuan untuk menghasilkan nilai publik yang dasar penyesuaiannya adalah masyarakat luas. Selain itu, inovasi terikat oleh politik dan kewajiban moral untuk menyebarluaskan solusi baru sekaligus solusi yang lebih baik kepada masyarakat secara keseluruhan sehingga memungkinkan untuk mendapat manfaat yang maksimal (Torfing dan Triantafillou). Agolla dan Van Lill menyatakan inovasi sektor publik pada masa kini dikenal sebagai faktor yang vital dalam menjawab tantangan dari globalisasi dan perubahan demografi sekaligus menjaga kualitas pelayanan sektor publik yang diberikan kepada masyarakat. Tuntutan masyarakat dan lingkungan yang terus berkembang memberikan dorongan pada sektor publik untuk terus berinovasi untuk menemukan hal-hal baru yang dapat mengimbangi tuntutan tersebut. Di sisi lain, sejak diperkenalkannya paradigma New Public Management (NPM) dan New Public Governance (NPG) di sektor publik, anjuran untuk melakukan reformasi administrasi dan inovasi digaungkan di mana-mana. Hal ini dikarenakan adanya persepsi yang umum di kalangan masyarakat mengenai organisasi sektor publik yang seringkali kaku, ketinggalan zaman, dan tidak fleksibel. Maka untuk mengubah persepsi tersebut ditekankanlah sektor publik untuk memiliki inovasi, eksplorasi, dan eksperimen daripada stabilitas, penyempitan, atau sekedar eksploitasi pengetahuan yang sudah ada (Choi dan Chandler). Selain itu, Harries menyampaikan beberapa tren yang

menyebabkan dorongan kuat untuk terus melakukan inovasi pada sektor publik berikut ini:⁴⁰

1. Terus meningkatnya permintaan dan harapan masyarakat terhadap pelayanan publik yang lebih baik terutama dalam bidang-bidang yang mempunyai dampak langsung terhadap masyarakat, seperti kesehatan, Pendidikan, kesejahteraan.
2. Perubahan demografis dalam masyarakat.
3. Sumber daya yang jumlahnya tetap sama dari waktu ke waktu bahkan terus menurun, tetapi disertai oleh meningkatnya permintaan untuk pelayanan publik.
4. Masalah sosial yang sulit dipecahkan, seperti kemiskinan atau perubahan iklim. Masalah yang kompleks tersebut selama ini belum menemukan kebijakan publik yang dapat memecahkan masalah tersebut.
5. Skeptisisme terhadap pemerintah yang meluas dari masyarakat. Hal ini menyebabkan masyarakat 'melepaskan diri' dari proses-proses demokratis, dan penurunan kepercayaan akuntabilitas pemerintah.
6. Kebutuhan akan profesionalisasi politisi dan pencitraan ulang peran politik.

Masalah-masalah publik tentunya tidak dapat selesai dengan sendirinya. Maka dibutuhkan upaya-upaya salah satunya dengan

⁴⁰ Rahayu, Amy Dkk (2019: 196-198) Birokrasi & Governance Teori Konsep dan Aplikasinya. Depok: PT Rajagrafindo Persada

inovasi. Inovasi dalam pemerintahan publik sendiri menurut Anttiroiko, Bailey, dan Valkama memiliki definisi sebagai mekanisme baru atau pengaturan kelembagaan yang berhasil diterapkan untuk memecahkan masalah tata Kelola atau untuk mendapatkan hasil tata Kelola sektor publik yang lebih baik. Lebih lanjut menurut Lynn, Jr definisi inovasi yang lebih banyak diterima adalah pengenalan dan penerapan yang disengaja dalam peran, kelompok, organisasi, gagasan, proses, produk atau prosedur baru yang relevan untuk diadopsi dengan tujuan memberi manfaat secara signifikan bagi individu, kelompok masyarakat yang lebih luas. Pernyataan ini melibatkan tiga karakteristik penting dari inovasi, yaitu (a) kebaruan, (b) komponen aplikasi, dan (c) manfaat yang diharapkan⁴¹.

Seiring dengan berkembangnya inovasi saat ini, penting untuk mengingat inovasi bukanlah tujuan melainkan sarana untuk mencapai tujuan yang sebenarnya, seperti efisiensi, efektivitas, peningkatan kualitas, pemecahan masalah publik, demokratisasi, dan lain-lain. Harries menjabarkan beberapa kondisi di dalam organisasi yang dapat memengaruhi inovasi. Maka kondisi-kondisi yang disebutkan berikut sebaiknya dikelola dengan baik karena akibatnya akan berpengaruh baik kepada keberhasilan maupun kegagalan inovasi. Kondisi-kondisi tersebut adalah sebagai berikut:

⁴¹ Rahayu, Amy Dkk (2019: 198) Birokrasi & Governance Teori Konsep dan Aplikasinya. Depok: PT Rajagrafindo Persada

1. Keberagaman gagasan: keberagaman gagasan pada kadarnya yang baik untuk memunculkan ide-ide cemerlang. Namun, untuk konflik yang tidak terkelola dengan baik dengan berbagai jenis masukan akan memengaruhi kesepakatan antar anggota untuk saling pengertian mengenai isu dan pendekatan yang dipermasalahkan.
2. Keterbukaan terhadap pengetahuan: ketidakmampuan untuk memahami pengetahuan yang tersedia pada akhirnya mencegah orang untuk memahaminya dan merupakan penghalang kolaborasi dan perdebatan yang sehat.
3. Keragaman kepentingan: anggota organisasi tentunya memiliki minat dan motivasi yang sangat berbeda yang harus dipersatukan dalam tujuan yang sama.
4. Kendala norma dan nilai: kesulitan untuk mendapatkan komitmen terhadap pemikiran baru yang menantang nilai institusional yang sudah lama diterima.

Selain itu, penting untuk mengenali rintangan inovasi karena hambatan-hambatan tersebut adalah hal yang harus diminimalkan atau dihilangkan demi potensi keberhasilan inovasi yang lebih baik. Faktor penghambat inovasi dijelaskan oleh Albury, menurut Albury penghalang inovasi dalam sektor publik, yaitu:

1. Anggaran dan perencanaan jangka pendek.

2. Keterampilan yang buruk baik dalam manajemen risiko ataupun manajemen perubahan.
3. Sedikitnya penghargaan atau insentif untuk berinovasi atau mengadopsi inovasi
4. Teknologi tersedia tetapi dibatasi oleh aturan budaya atau organisasi.
5. Ketergantungan berlebihan pada anggota yang berkinerja tinggi yang berperan sebagai sumber inovasi.
6. Keengganan untuk mengakhiri program atau organisasi yang gagal.
7. Budaya penghindaran risiko.
8. Beban dan tekanan terhadap penyampaian pelayanan maupun jasa administrasi.

Untuk menjawab tantangan inovasi terkait faktor yang mempengaruhi inovasi, OECD mengidentifikasi aspek-aspek yang harus diperhatikan oleh pemerintah:⁴²

1. Prosedur dan regulasi.
2. Manajemen sumber daya manusia.
3. Anggaran.
4. Organisasi inovasi.
5. Pengelolaan risiko dan ketidakpastian.
6. Pengetahuan.

⁴² Rahayu, Amy Dkk (2019: 210-213) Birokrasi & Governance Teori Konsep dan Aplikasinya. Depok: PT Rajagrafindo Persada

2.5. Birokrasi Level Bawah

Birokrasi ada di dalam aparatur administrasi pada semua pemerintahan modern (Von Mises 2007). Birokrasi ada di semua negara-bangsa modern (Heady 1996). Birokrasi mutlak diperlukan untuk memfasilitasi fungsi pemerintah dan demokratisasi. Tidak ada negara, tidak ada pemerintah, dan tidak ada demokrasi yang dapat berfungsi tanpa suatu birokrasi (Friedrich 1950). Kondisi-kondisi di dalam masyarakat modern yang mendorong kebutuhan dan birokrasi adalah perekonomian uang, kapitalisme, dan organisasi berskala besar. Dimana terdapat perekonomian uang, kapitalisme, dan organisasi berskala besar disana dibutuhkan birokrasi (Aluko dan Adesopo 2004). Birokrasi adalah the ideal type of officialdom, tipe ideal kepegawaiaan. Max Weber (1947) menyatakan bahwa birokrasi merupakan sarana paling rasional untuk pelaksanaan control imperatif atas Tindakan manusia dan dapat mencapai derajat efisiensi teknis yang tertinggi. Birokrasi rasional karena bersandar pada otoritas legal-rasional yang berisikan lima prinsip dasar berikut⁴³:

1. Standarisasi dan formalisasi.
2. Pembagian kerja dan spesialisasi.
3. Hirarki otoritas.

⁴³ Kadir, Abdul (2015: 41) Prinsip-prinsip Dasar Rasionalisasi Birokrasi Max Weber pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara. Jurnal Analisis Kebijakan & Pelayanan Publik (JAKPP) Volume 1 Nomor 1 Juli 2015 ISSN 2460-6162

4. Profesionalisasi.
5. Dokumentasi tertulis.

Kelurahan merupakan organisasi Pemerintah terendah yang berada di wilayah administrasi Kecamatan yang dipimpin langsung oleh Lurah. Kelurahan dalam kondisi tertentu juga disebut sebagai Desa, namun memiliki perbedaan dalam hal letak administratif dan sumber penghasilan penduduknya. Kelurahan pada umumnya terletak di Ibukota Kecamatan ataupun secara administratif berada di daerah perkotaan yang sebagian besar penduduknya bermatapencaharian jasa dan perdagangan. Beda halnya dengan Kecamatan, Kelurahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat membentuk suatu Lembaga Kemasyarakatan yang memiliki fungsi koordinasi dan mempunyai tugas membantu Lurah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, pembangunan, sosial kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

Rukun Tetangga (RT) adalah pembagian wilayah di Indonesia di bawah Rukun Warga. Rukun Tetangga bukanlah termasuk pembagian administrasi pemerintahan, dan pembentukannya adalah melalui musyawarah masyarakat setempat dalam rangka pelayanan kemasyarakatan yang ditetapkan oleh Desa atau Kelurahan. Rukun Tetangga dipimpin oleh Ketua RT yang dipilih oleh warganya. Sebuah RT terdiri atas sejumlah rumah atau KK (kepala keluarga). Dalam sistem birokrasi di Indonesia, biasanya RT (Rukun Tetangga)

berada di bawah RW (Rukun Warga). Rukun tetangga merupakan organisasi masyarakat yang diakui dan dibina oleh pemerintah untuk memelihara dan melestarikan nilai-nilai kehidupan masyarakat Indonesia yang berdasarkan kegotongroyongan dan kekeluargaan serta untuk membantu meningkatkan kelancaran tugas pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di desa dan kelurahan. Setiap RT sebanyak-banyaknya terdiri dari 30 KK untuk desa dan sebanyak-banyaknya 50 KK untuk kelurahan yang dibentuk. Sedangkan Rukun Warga (RW) adalah istilah pembagian wilayah di bawah Kelurahan. Rukun Warga (RW) adalah Lembaga Masyarakat yang dibentuk melalui musyawarah pengurus Rukun Tetangga (RT) di wilayah kerjanya dalam rangka pelayanan pemerintah dan masyarakat yang diakui dan dibina oleh Pemerintah Daerah yang ditetapkan oleh Lurah. Rukun Warga (RW) merupakan Lembaga Masyarakat yang diakui dan dibina oleh pemerintah untuk memelihara dan melestarikan nilai-nilai kehidupan masyarakat Indonesia yang berdasarkan kegotongroyongan dan kekeluargaan serta untuk membantu meningkatkan kelancaran tugas pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di Kelurahan. Setiap RT sebanyak-banyaknya terdiri dari minimal 10 KK dan maksimal 50 KK di setiap RT. Setiap RW sebanyak-banyaknya terdiri dari minimal 3 RT dan maksimal 10 RT⁴⁴.

⁴⁴ <https://id.wikipedia.org/wiki/RT/RW> , di akses pada tanggal 02 Oktober 2020

Secara realita lembaga kemasyarakatan tersebut seperti Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna, dan lain-lain merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam membantu penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah, khususnya tugas Lurah dalam pelayanan pemerintahan, pelayanan pembangunan, dan pelayanan kemasyarakatan/pemberdayaan masyarakat⁴⁵. Lembaga kemasyarakatan merupakan salah satu wujud dari struktur perantara yang ada di Indonesia. Di satu sisi masyarakat memerlukan adanya unsur perantara dengan pemerintah dan di sisi yang lain pemerintah juga perlu adanya unsur perantara dengan masyarakat, sehingga keberadaan lembaga kemasyarakatan sama-sama dibutuhkan, baik oleh masyarakat maupun oleh pemerintah. Peran lembaga kemasyarakatan dalam membantu tugas Lurah meliputi: Membantu Lurah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, Membantu Lurah dalam pelaksanaan urusan pembangunan, Membantu Lurah dalam pelaksanaan urusan sosial Kemasyarakatan dan Pemberdayaan. Fungsi Lembaga Kemasyarakatan yakni⁴⁶:

1. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat.

⁴⁵ Rauf, Rahyuni (2015: 01) Lembaga Kemasyarakatan Di Indonesia. Pekanbaru: Zanafa Publishing

⁴⁶ Rauf, Rahyuni (2015: 103-104) Lembaga Kemasyarakatan Di Indonesia. Pekanbaru: Zanafa Publishing

2. Penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kerangka memperkokoh NKRI.
3. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.
4. Penyusunan rencana, pelaksana dan pengelola pembangunan serta pemanfaat, pelestarian dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif.
5. Penumbuhkembangan dan penggerak prakarsa dan partisipasi, serta swadaya gotongroyong masyarakat.
6. Penggali, pendayagunaan dan pengembangan sumber daya serta keserasian lingkungan hidup.
7. Pengembangan kreatifitas, pencegahan kenakalan, penyalahgunaan obat terlarang (Narkoba) bagi remaja.
8. Pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga.
9. Pemberdayaan dan perlindungan hak politik masyarakat.
10. Pendukung media komunikasi, informasi, sosialisasi antara pemerintah desa/kelurahan dan masyarakat.

Tugas pemerintah menurut Kaufman adalah untuk melayani dan mengatur (regulatory) masyarakat. Kaufman menyatakan; "tugas pelayan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik. Sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kepada kepuasan atau power yang

melekat pada posisi jabatan birokrasi”⁴⁷. Adapun tugas lembaga RT/RW adalah membantu tugas Lurah dalam hal, mewujudkan kehidupan masyarakat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, menggerakkan gotongroyong, swadaya dan partisipasi masyarakat, menciptakan kebersihan dan keindahan lingkungan, menyebarluaskan dan mengamankan setiap program pemerintah dan pemerintah daerah, menjembatani hubungan antar sesama anggota masyarakat, serta antar anggota masyarakat dengan pemerintah daerah, menyelenggarakan tugas pelayanan kepada masyarakat yang menjadi tanggung jawab pemerintah, menciptakan dan memelihara kelestarian lingkungan hidup⁴⁸. Sebagai lembaga kemasyarakatan yang dibentuk oleh masyarakat setempat, juga diakui dan dibina oleh pemerintah, maka lembaga kemasyarakatan kelurahan tentunya memiliki hubungan kerja dengan Lurah sebagai bagian dari lembaga pemerintah yakni;

1. Hubungan Konsultatif.
2. Hubungan Koordinatif.
3. Hubungan Kemitraan.
4. Hubungan Deliberasi
5. Hubungan Mediasi
6. Hubungan Kontrol Sosial

⁴⁷ Rauf, Rahyuni (2015: 118) Lembaga Kemasyarakatan Di Indonesia. Pekanbaru: Zanafa Publishing

⁴⁸ Rauf, Rahyuni (2015: 204) Lembaga Kemasyarakatan Di Indonesia. Pekanbaru: Zanafa Publishing

Keberadaan lembaga kemasyarakatan kelurahan sudah banyak dirasakan oleh masyarakat maupun pemerintah kota khususnya Lurah, hal ini tentu juga dikarenakan lembaga kemasyarakatan kelurahan memiliki prospek yang cukup baik untuk dikembangkan kedepan dalam membantu tugas pemerintahan khususnya tugas Lurah. Wasistiono (2003) menyatakan bahwa; “Dewasa ini semua bangsa di dunia telah memasuki millennium baru. Millennium yang dimaksudkan disini selain berarti 1000 tahun dapat pula berarti masa depan yang cerah bagi semua orang. Harapan tersebut sejalan dengan keinginan bangsa Indonesia untuk menciptakan “Indonesia Baru” dengan paradigma yang baru pula. Oleh Sebagian orang millennium baru abad 21 disebut dengan era globalisasi yang ditandai dengan semakin bersatunya dunia baik fisik maupun emosional.” Menurut Rae (2003) bahwa “Negara-negara dapat tumbuh apabila didukung oleh masyarakat yang efisien. Motor pertumbuhan yang baru akan terletak pada rangkaian sifat kualitatif yang mencakup kualitas organisasi. Motivasi dan sifat disiplin rakyat. Sifat kuantitatif ini menggantikan serangkaian aset kualitatif yang selama ini secara tradisional telah menjadi daya pendorong pertumbuhan.” Pendapat diatas memberikan gambaran bahwa pada masa mendatang seluruh elemen bangsa harus menyiapkan diri untuk menghadapi berbagai perubahan yang begitu cepat⁴⁹.

⁴⁹ Rauf, Rahyuni (2015: 334) Lembaga Kemasyarakatan Di Indonesia. Pekanbaru: Zanafa Publishing

2.6. Penelitian Terdahulu

Tabel 1 Penelitian Terdahulu

NO	Nama	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan/ Perbedaan
1	Yuliarty Dwi Putri Ma'mur, Muchlas M. Tahir, St. Nurmaeta Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Vol. 3 No. 2, Juli 2017 P-ISSN: 2407- 9138	Smart Governance dalam Program Homecare Dottorotta di Kota Makassar	Hasil penelitian dari Program Home Care "Dottorotta" di kota Makassar menunjukkan bahwa penerapan program Home Care di kota Makassar masih belum sepenuhnya terlaksana sesuai dengan pelayanan publik dan sosial. Adanya faktor-faktor penghambat yang mempengaruhi proses penerapan program membuat pelaksanaan program ini masih terbatas oleh tenaga medis yang turun kelapangan, sosialisasi yang belum merata, serta masih kurangnya tingkat partisipasi yang masih belum melibatkan banyak pihak didalamnya. Juga keberlanjutan dari Program yang masih dipertanyakan karena Home Care ini belum berdasar hukum Peraturan Daerah. Namun, konsep yang di usung oleh program ini telah menyentuh kebutuhan penting masyarakat local Kota Makassar yaitu pelayanan kesehatan yang berkesinambungan dan mudah dijangkau oleh seluruh lapisan sosial masyarakat.	<ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini membahas tentang program Home care "Dottorotta" dalam smart governance di Kota Makassar. • Penelitian ini memfokuskan Smart Governance pada pelayanan Kesehatan sedangkan penulis pelayanan tingkat RT/RW.
2	Sulikhah Asmowati, Erna Setijaningrum,	Smart Governance in Public Financial Management:	By using GRMS, the overall local government and regional financial management process in the City of Surabaya can be done easily, effectively, efficiently, participatory and accountably.	<ul style="list-style-type: none"> • This paper aims to examine the implementation of the Government Resource

	Falih Suaedi, Yuniasih, Fatmawati Dewi Iapa Proceedings Conference, [S.l.], p. 481-501, nov. 2019. ISSN 2686-6250.	A Study of Government Resources Management System (GRMS) in the City of Surabaya		Management System (GRMS) in order to address problems in local government and local financial management from the Smart Governance point of view. • Penelitian ini fokus kepada Manajemen Pengelolaan Keuangan Publik Kajian "Sistem Manajemen Sumber Daya Pemerintah" sedangkan penulis pada layanan tingkat RT/RW selain itu lokasi penelitian juga berbeda.
3	Annisa Dwi Pramuningrum, Dini Salmiyah Fithrah Ali Jurnal Ilmu Komunikasi Vol 3 No 2 Tahun 2017 ISSN Online 2460-9633	Strategi Ctiy Branding HUMAS Pemerintah Kota Bandung Sebagai Smart City Melalui Program Smart Governance	Hasil penelitian mengungkapkan bahwa strategi itu melalui integrasi komunikasi online dan offline melalui penerbitan media sosial, elektronik dan cetak, menjalin hubungan media, dan mengadakan acara khusus.	• penelitian ini membahas strategi out the city branding yang dilakukan oleh Humas Pemerintah Kota Bandung diwujudkan smart city melalui

				<p>program smart governance.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penelitian ini memfokuskan kepada Humas Pemerintah Kota Bandung sedangkan penulis pada tingkat RT/RW selain itu lokasi penelitian juga berbeda.
--	--	--	--	--

Sumber: Data diolah pada tahun 2020

2.7. Kerangka Pikir

Berdasarkan tinjauan Pustaka di atas, maka dirumuskan kerangka pemikiran penelitian ini:

