

## ARTIKEL

## Inovasi Pelayanan Publik: Pengalaman dari Kota Cilegon, Indonesia

### *Public Service Innovation: An Explanation from Cilegon City, Indonesia*

## OPEN ACCESS

Citation: Mahpudin. (2022). Inovasi Pelayanan Publik: Pengalaman dari Kota Cilegon. *Matra Pembaruan*, 6(2), 107-117

Received: January 5, 2022

Accepted: November 10, 2022

Published: November 30, 2022

© The Author(s)



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

**Kata Kunci:** Inovasi, Pelayanan Publik, Pemerintah, Kota Cilegon.

**Keywords:** *Innovation, Public Service, Government, Cilegon City.*

Mahpudin

Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

Jl. Raya Palka Km 3 Sindangsari, Pabuaran, Kab. Serang Provinsi Banten

✉ [Mahpudin.ip@untirta.ac.id](mailto:Mahpudin.ip@untirta.ac.id)

**Abstrak:** Inovasi sektor publik menjadi penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan sehingga berdampak pada tingginya kepuasan dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintah. Namun, inovasi yang tersedia justru seringkali tidak selalu efektif memberikan perubahan yang lebih baik dalam tata kelola pemerintahan. Artikel ini berupaya menganalisa hambatan apa saja yang menyebabkan sebuah inovasi sektor publik kurang bekerja optimal dengan mengambil kasus spesifik di Kota Cilegon, Indonesia. Metode kualitatif-deskriptif dipilih sebagai pendekatan penelitian. Sementara, data diperoleh melalui data primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan dua temuan utama. Pertama, inovasi pelayanan publik di Kota Cilegon tidak terlembaga secara mapan sehingga cenderung sekedar formalitas untuk memenuhi tuntutan institusi. Kedua, inovasi lebih banyak mengandalkan melalui pendekatan *top-down* tanpa pelibatan masyarakat yang massif, sehingga inovasi yang tercipta belum berdasarkan analisa kebutuhan publik. Hambatan yang ditemukan diantaranya: rendahnya komitmen dan *political will* pimpinan daerah, skema dukungan finansial tidak jelas, dan minimnya *reward* terhadap inovator.

**Abstract:** *Public sector innovation is important to improve service quality, impacting high satisfaction and public trust in government institutions. However, the available innovations are often not always effective in bringing about better changes in governance. This article analyzes the obstacles that cause a public sector innovation to not work optimally by taking a specific case in Cilegon City, Indonesia. The qualitative-descriptive method was chosen as the research approach. Meanwhile, data were obtained through primary and secondary data. The results showed two main findings. First, public service innovation in Cilegon City needs to be well-established, so it tends to be a formality to meet the institution's demands. Second, innovation relies more on a top-down approach without massive community involvement, so the innovations created are not based on an analysis of public needs. The obstacles found include low commitment and political will of regional leaders, unclear financial support schemes, and lack of rewards for innovators.*

## I. Pendahuluan

Diskursus mengenai inovasi mulai diperbincangkan akademisi dan praktisi sejak abad ke 19, menyusul terjadinya perubahan paradigma tata kelola pemerintahan yang menginisiasi munculnya *good governance* (Lopes & Farias, 2020). Perubahan paradigma merupakan peralihan dari *New Public Management* (NPM) bergeser menjadi *New Public Service* (NPS). NPM dianggap memiliki kelemahan pada tatanan manajerial dan perbaikan proses di internal institusi. Implikasinya, NPM tidak mampu menjawab tantangan birokrasi yang semakin kompleks oleh tuntutan publik terkait penyediaan layanan yang berkualitas, efektif, dan efisien. Merespon kelemahan ini, paradigma NPS berupaya menawarkan solusi dengan penekanan pada warga negara dalam mengidentifikasi masalah dan implementasi kebijakan. Artinya, warga negara tidak lagi ditempatkan sebagai objek, melainkan objek pembangunan. Implikasi dari perubahan paradigma ini adalah reformasi birokrasi dan pelayanan sektor publik dengan menempatkan kepuasan dan kepercayaan warga negara sebagai prioritas utama bagi pemerintah. Salah satu produknya adalah munculnya isu inovasi pelayanan publik (de Vries et al., 2018; Melo et al., 2020).

Kajian inovasi sektor publik sendiri pada dasarnya merupakan konsep yang dinamis. Para ahli menempatkan inovasi dengan definisi yang beragam (Trivellato et al., 2021). Beberapa ahli mendudukan inovasi dengan penekanan pada perspektif aktor sehingga memunculkan interaksi kolaboratif di antara pemangku kebijakan dalam menciptakan produk inovasi untuk kepentingan pelayanan publik. Dari sini, inovasi diarahkan sebagai instrumen yang membentuk kolaborasi tata kelola pemerintahan (*collaborative governance*) dan pemerintahan yang berjejaring (*networked government*) (Godenhjelm & Johanson, 2018; Lopes & Farias, 2020). Sementara, beberapa ahli lain memfokuskan kajian inovasi sektor publik dengan penekanan pada tipe, jenis, dan karakteristik dari inovasi yang dihasilkan itu sendiri. Misalnya inovasi dikategorikan menjadi 3 bentuk meliputi: inovasi pelayanan, produk, kebijakan; proses atau inovasi organisasi; dan tata kelola pemerintahan. Istilah inovasi sebagai sebuah proses dinamis yang mana masalah didefinisikan, ide kreatif dikembangkan, dan solusi baru dipilih untuk diimplementasikan. Selain itu, inovasi juga dimaknai sebagai adaptasi ide dan solusi baru dari pemerintah sebagai sektor publik (Chen et al., 2020; Queyroi et al., 2020).

Keberadaan inovasi pelayanan publik di Indonesia menjadi penting guna memperbaiki kinerja pemerintah sehingga lebih efektif, efisien, dan memperkuat legitimasi kepercayaan masyarakat. Selama ini, birokrasi pemerintah masih menghadapi berbagai permasalahan yang berdampak pada buruknya kualitas layanan publik. Permasalahan yang dimaksud seperti kerja birokrasi yang lambat, korupsi, dan infrastruktur kurang memadai. Maraknya inovasi pelayanan publik menjadi penanda positif yang dapat dibaca sebagai komitmen pemerintah untuk memperbaiki kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik. Kendati demikian, kita perlu melakukan pengujian yang lebih mendalam mengenai kontribusi inovasi pelayanan publik yang dihasilkan sehingga tidak terjebak hanya sebatas jumlah inovasi secara kuantitatif. Hal ini sangat penting untuk didiskusikan sebab studi (Deby et al., 2018) sampai pada kesimpulan bahwa lonjakan inovasi pelayanan publik di Indonesia hanya sebatas angka kuantitatif tetapi tidak efektif dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Argumen mereka didukung oleh kenyataan masih banyaknya aduan masyarakat kepada Ombudsman mengenai maladministrasi pelayanan publik dan secara global, indeks inovasi Indonesia masih tergolong rendah pada peringkat 85 dari 126 negara yang disurvei.

Kebijakan Kenyataan tersebut menjadikan isu tentang inovasi sektor publik menjadi menarik dan penting untuk dibahas lebih lanjut. Ketika inovasi secara ideal digadagadag sebagai jalan keluar dari kebuntuan masalah birokrasi yang lamban sekaligus jawaban atas tuntutan publik terhadap kualitas pelayanan publik (Queyroi et al., 2020), namun justru inovasi yang dihasilkan itu sendiri memiliki pondasi yang rapuh sehingga menyimpan permasalahan (Adyawarman, 2021; Hutagalung & Hermawan, 2018). Oleh karena itu, artikel ini bermaksud mencari jawaban atas pertanyaan mengapa inovasi yang diciptakan menjadi tidak efektif dan apa hambatannya. Artikel ini

berfokus pada inovasi di instansi pemerintahan lokal, terutama Kota Cilegon, Provinsi Banten sebagai lokus kajian. Hal ini dilatarbelakangi oleh pertimbangan: pertama, berdasarkan jumlah inovasi yang terdaftar di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (tahun 2014-2016), ternyata inovasi terbanyak berasal dari institusi pemerintah di tingkat lokal (Pratama, 2019). Kedua, pemerintah lokal menjadi institusi penting dalam memberikan pelayanan publik karena mereka secara langsung berhadapan dengan masyarakat lokal. Terlebih ketika sistem otonomi daerah dan desentralisasi diterapkan sejak tahun 1998, pemerintah lokal menjadi tumpuan bagi pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Banyak studi yang membahas tentang hambatan inovasi yang biasa dihadapi organisasi publik. Faktor-faktor yang turut mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan inovasi diantaranya kapasitas birokrasi dan ketersediaan anggaran, dukungan politik pemerintah, peran kepemimpinan, keberadaan sumber daya manusia yang berbakat dan tingkat pengetahuan dan keterampilan (Trivellato et al., 2021), inovasi tidak sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat dan sistem *reward and punishment* belum jelas (Deby et al., 2018). Merespon hal tersebut, para ahli telah merumuskan strategi sekaligus menawarkan ragam solusi untuk mengatasi hambatan dan tantangan dalam inovasi, seperti menggalakkan *collaborative governance* termasuk di dalamnya *collaborative innovation*, yang melibatkan interaksi berbagai aktor dalam proses inovasi (Agger & Sørensen, 2018; Godenhjelm & Johanson, 2018), meningkatkan kapasitas organisasi dengan melakukan berbagai pembenahan baik di lingkungan internal maupun eksternal organisasi pemerintah yang bersangkutan, seperti pengelolaan anggaran, kualitas SDM, dukungan politik dan peran kepemimpinan, akuntabilitas, dan legitimasi kepercayaan masyarakat (Trivellato et al., 2021; van Acker & Bouckaert, 2018).

Kajian inovasi sektor publik di Indonesia telah banyak dihasilkan baik di tingkat nasional maupun lokal (Pratama, 2019). Hasil kajian juga beragam, terdapat studi yang menjelaskan keberhasilan dari sebuah inovasi dalam meningkatkan performa kinerja birokrasi dan pelayanan publik (Hapzah et al., 2020; Hutagalung & Hermawan, 2018; Yanuar, 2019). Begitu pula, tidak sedikit studi yang mengungkap ragam kegagalan dan tantangan dalam inovasi sehingga tidak efektif dalam memperbaiki tata kelola pemerintahan (Adywarman, 2021; Lukman, 2021; Pratama, 2019). Artikel ini bermaksud memperkaya studi yang telah ada tentang inovasi sektor publik, terutama spesifik mengkaji hambatan yang ditemui dalam inovasi dengan mengambil kasus di Kota Cilegon. Belajar dari pengalaman kasus di Cilegon, studi ini diharapkan dapat berkontribusi dalam memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai hambatan inovasi sektor publik di Indonesia terutama di tingkat lokal. Mengingat lokalitas memiliki variasi yang beragam sehingga temuan dan analisa inovasi di setiap daerah memiliki persamaan sekaligus perbedaan. Variasi ini lah yang coba ditelisik lebih mendalam dari kasus Cilegon.

## II. Metode

Artikel ini merupakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. (Creswell, 2014) mendefinisikan studi kasus sebagai sebuah pendekatan yang digunakan untuk mendalami kasus-kasus tertentu dalam fenomena sosial politik secara ilmiah dan bersumber dari data dan informasi yang memadai. Kasus yang dimaksud dalam riset ini adalah hambatan inovasi pelayanan publik di Kota Cilegon. Selain itu, pemilihan studi kasus dianggap relevan karena pendekatan ini berusaha menemukan jawaban atas pertanyaan mengapa dan bagaimana (Yin, 2006), senada dengan pertanyaan pada artikel ini yaitu mengapa inovasi sektor publik di Kota Cilegon bermasalah sehingga kurang optimal dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Proses pengumpulan data dilakukan dengan dua cara yaitu data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari hasil wawancara dan *focus group discussion* (FGD) dengan berbagai instansi pemerintah Kota Cilegon yang menginisiasi inovasi sektor publik. Peneliti telah melakukan wawancara sebanyak 14 informan. Langkah ini dilakukan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aktor yang relevan secara intensif dalam mengurai proses, dinamika, dan hambatan dalam inovasi sektor publik

di Kota Cilegon. Sementara data sekunder diperoleh dari berbagai literatur tertulis yang berasal dari buku, jurnal, dan media online. Data yang telah terkumpul selanjutnya dipilah dan diolah dengan menggunakan teknik triangulasi sehingga hanya data yang teruji kebenarannya yang disajikan dalam analisa pada artikel ini.

### III. Hasil dan Pembahasan

#### III.1. Inovasi Sektor Publik di Kota Cilegon: Tipe dan Tujuan

Meskipun performa pelayanan publik di Kota Cilegon tidak begitu menggembirakan, tetapi inisiatif untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan sesungguhnya datang dari berbagai organisasi perangkat daerah. Antusiasme yang cukup besar dari dinas pemerintah Cilegon untuk merancang inovasi sektor publik. Sebanyak 17 inovasi yang sudah terimplementasikan dari 6 dinas, yaitu Dinas Perpustakaan dan Arsip Daerah (DPAD), Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian (DKPP), Dinas Sosial, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil), Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (DP3AKB). Bahkan di tahun 2020, Pemerintah Kota Cilegon menyelenggarakan kegiatan *launching* inovasi yang akan melaksanakan sebanyak 42 inovasi.

Eksistensi inovasi sektor publik di Cilegon mendapat rekognisi dan penghargaan dari pemerintah pusat melalui Kemen PAN RB, yakni di tahun 2019 masuk Top 45 inovasi sektor publik dengan inovasi berupa “Kader Gegana Pedes (Gerakan Warga Binaan Peduli Kesehatan)” yang dirancang oleh Dinas Kesehatan, khususnya Puskesmas Kecamatan Cibeber. Inovasi ini berupa memberikan kemudahan untuk mendapatkan pelayanan kesehatan kepada warga binaan di Lapas Kota Cilegon. Meskipun demikian, lebih banyak inovasi yang belum mendapat rekognisi dari pemerintah pusat karena berbagai hambatan sebagaimana akan diulas pada sub bab lainnya.

Pada dasarnya tipe apapun inovasi yang di desain pemerintah Kota Cilegon bertujuan memenuhi kebutuhan warga serta mengatasi persoalan publik. Paling tidak terdapat empat tipe inovasi sektor publik, yaitu: (1) proses inovasi, (2) inovasi produk atau pelayanan, (3) mengembangkan bentuk atau proses baru untuk mengatasi persoalan warga yang spesifik, dan (4) memperkenalkan ide atau paradigma baru (de Vries et al., 2018). Sebuah inovasi dapat mewakili salah satu atau beberapa tipe inovasi. Sementara, tujuan inovasi secara spesifik diantaranya untuk meningkatkan kepuasan masyarakat, mengatasi persoalan publik, efektivitas, efisiensi, mendorong keterlibatan warga, dan melibatkan pihak swasta untuk ikut berkontribusi dalam pelayanan publik (De Vries et al., 2016). Berikut ini dipaparkan secara ringkas beberapa contoh inovasi sektor publik yang terdapat di Kota Cilegon. Selanjutnya, dari contoh tersebut akan dilihat jenis inovasi dan *outcomes* seperti apa yang ingin diciptakan.

##### III.1.1. Sistem Pengawasan Pangan Asal Hewan yang Aman, Sehat, Utuh, dan Halal (SI PAPA ASUH)

Ide awal inovasi ini karena Cilegon terletak di ujung pulau Jawa dan menjadi jalur pertemuan antara Sumatera dan Jawa. Cilegon juga kota Industri, sehingga kebutuhan akan pangan dari hewan termasuk tinggi. Namun, metode pengawasan olahan hewan selama ini belum optimal. Setiap OPD (Organisasi Perangkat Daerah) berjalan sendiri-sendiri. Misalnya, Dinas Kesehatan, Pertanian, dan Perdagangan memiliki program masing-masing secara terpisah dalam mengawasi olahan makanan yang berasal dari hewan. Akhirnya ide ini muncul untuk kolaborasi di antara OPD terkait pengawasan makanan hewan. Inisiatif ini datang dari DKPP. Hasil dari inovasi ini merupakan kerangka proses pelayanan bagi masyarakat yang mengurus surat kesehatan hewan dapat lebih cepat. Dengan kata lain, inovasi ini bertujuan untuk efisiensi yang mana sebelum ada inovasi ini, proses pelayanan mengurus surat kesehatan hewan yang sebelumnya memerlukan waktu cukup lama karena melibatkan berbagai dinas pemerintahan terkait dapat dipangkas menjadi satu hari pelayanan karena pelayanan telah terkonsolidasi dibawah tanggungjawab DKPP. Sementara, tipe inovasi lebih tepat dalam tipe inovasi pelayanan.

### III.1.2. SMART GENRE

Inovasi ini di inisiasi DP3AKB. Ide ini muncul bertujuan memfasilitasi pemuda kota Cilegon untuk mendapatkan berbagai pelatihan sehingga meningkatkan kemampuan dan keahlian pada bidang-bidang tertentu. Selama ini, terdapat kurang lebih 25 jenis bentuk pelatihan. Berdasarkan keterangan informan, inovasi ini cukup efektif dibuktikan dengan sudah banyak pemuda Cilegon yang menjadi reporter, jurnalis, seniman, dan lainnya pada tahun ke tiga sejak awal inovasi ini diimplementasikan. Strategi pengembangan inovasi ini adalah memanfaatkan media sosial, sehingga media sosial menjadi saluran komunikasi formal dari pemerintah kepada warga Cilegon. Inovasi ini berhasil mendapat simpati dari BKKBN Pusat memberikan bantuan berupa alat untuk pelatihan dan suntikan anggaran. Termasuk juga BKKBN dari Provinsi memberikan sejumlah alat seperti laptop, alat musik, dan lainnya.

Inovasi ini masuk pada tipe ketiga yaitu mengembangkan bentuk atau proses baru untuk mengatasi persoalan publik yang spesifik. Persoalan yang tengah dihadapi adalah Cilegon tengah dilanda bonus demografi yang menempatkan usia produktif yaitu kalangan pemuda dengan jumlah penduduk terbanyak. Kondisi ini dapat menyebabkan dua sisi yang saling berlawanan. Di satu sisi, apabila bonus demografi dapat dikelola dengan baik, maka akan bermanfaat bagi ketahanan dan kedaulatan kota Cilegon karena ditopang oleh sumber daya manusia yang berkualitas. Namun, di sisi lain, apabila bonus demografi hanya diisi oleh sumber daya manusia yang rendah akan menimbulkan disrupsi sosial, seperti pengangguran dan kemiskinan. Faktanya, Cilegon tengah menghadapi angka pengangguran yang cukup tinggi di Provinsi Banten (Alwan, 2021). Kontras dengan kenyataan bahwa wilayah ini dikenal sebagai kota industri. Salah satu penyebabnya adalah penduduk Cilegon rata-rata lulusan SMP (Iqbal, 2021). Atas dasar itulah, inovasi ini dirancang untuk memberikan pelatihan dan keahlian kepada pemuda Cilegon secara gratis. Dengan kata lain, tujuan dari inovasi ini adalah mengatasi persoalan publik dan mendorong keterlibatan publik.

### III.1.3. Media Center Tera Pulangbang

Ide ini berawal dari kondisi masyarakat yang selama ini kurang percaya untuk berbelanja di pasar tradisional karena ditemukan banyak kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh pedagang terutama dalam hal timbangan barang. Oleh karena itu, Disperindag Kota Cilegon berupaya melindungi konsumen agar mengerti haknya sebagai pembeli yaitu konsumen dapat membeli barang sesuai dengan timbangannya dan ukuran yang akurat tanpa manipulasi. Kecurangan tersebut berusaha diminimalisir dengan membuat pos ukur ulang timbang. Disperindag menyediakan pos timbangan ukur ulang yang disediakan di pasar sehingga ketika konsumen ragu dengan timbangan pedagang dapat melakukan timbangan ulang. Apabila ditemukan kecurangan, konsumen dapat melapor kepada petugas pemerintah di pasar untuk ditindaklanjuti.

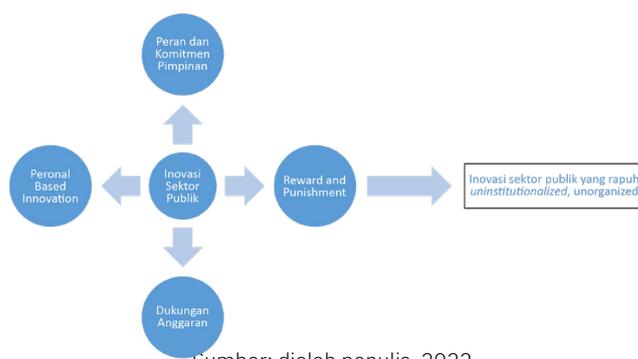
Tipe inovasi ini dapat masuk pada tipe keempat yaitu inovasi yang memperkenalkan ide atau paradigma baru untuk mengatasi permasalahan publik. Alasannya, inovasi ini dianggap memiliki ide yang baru untuk mengatasi persoalan dalam kecurangan timbangan yang dilakukan oleh penjual dengan menyediakan timbangan yang disediakan pemerintah di setiap pasar sehingga pembeli dapat mendapatkan hak mereka. Adapun tujuan dari inovasi ini adalah meningkatkan kepuasan publik.

## III.2. Hambatan dan Tantangan Inovasi di Kota Cilegon

Inovasi sektor publik tidaklah hadir dan berkembang dalam ruang hampa. Inovasi muncul karena keterdesakan atas persoalan publik. Kepercayaan dan kepuasan publik menjadi kunci penting dalam paradigma birokrasi *new public service* yang menempatkan warga negara sebagai prioritas pertama. Implikasinya, birokrasi benar-benar harus melayani publik sebagai konsekuensi dari karakteristik organisasi sektor publik. Dalam hal ini, inovasi menjadi keniscayaan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan harapan memenuhi kebutuhan publik. Masalahnya, tidak ada jaminan bahwa setiap inovasi yang dirancang mampu berkontribusi meningkatkan mutu pelayanan. Pada beberapa kasus dan kondisi tertentu, inovasi justru masuk dalam kubangan ketidakberdayaan karena menghadapi sejumlah hambatan seperti

yang terjadi Kota Cilegon. Berdasarkan hasil wawancara dan FGD terhadap sejumlah informan terdapat benang merah yang sama yakni inovasi sektor publik di Cilegon menunjukkan kerapuhan karena tidak terlembaga dan terkelola dengan baik.

**Gambar 1 .** Hambatan Inovasi Sektor Publik di Cilegon.



Sumber: diolah penulis, 2022

### III.2.1. Peran dan Komitmen Pimpinan

Peran pimpinan dalam proses maupun implementasi inovasi sangat diperlukan untuk mempromosikan dan menjamin keberhasilan inovasi. Oleh karena itu, komitmen pimpinan menjadi penting. Pimpinan di sini dipahami sebagai aktor yang menduduki posisi jabatan dan kewenangan tinggi dan besar, yang karenanya memiliki peran strategis dalam pengambilan keputusan. Rancangan inovasi yang bagus menjadi tidak bermakna tanpa peran, dukungan, dan komitmen pimpinan. Di samping itu dukungan pimpinan sebagai *top level management* pada organisasi pemerintah diperlukan untuk memfasilitasi ruang-ruang komunikasi dan interaksi terhadap seluruh *stakeholder* yang terlibat termasuk masyarakat (Lopes & Farias, 2020). Dalam konteks ini, inovasi sektor publik kurang didukung oleh peran dan komitmen pimpinan yang maksimal. Dengan kalimat lain, *political will* pejabat pemerintah masih rendah. Hal ini terkonfirmasi dari pernyataan informan sebagai berikut:

*“Sebelum walikota yang sekarang ini, komitmen terhadap inovasi pelayanan itu sangat kurang. Ketika walikota berganti, anggarannya sudah habis untuk merealisasikan janji kampanye, untuk RT, RW, Kader, sehingga komitmen untuk inovasi layanan masih rendah meskipun perhatiannya mulai ada”.* (Wawancara informan dari DP3AKB)

Kutipan wawancara diatas menegaskan bahwa komitmen kepala daerah belum menunjukkan perhatian yang lebih serius terhadap isu inovasi sektor publik. Hal ini nampak terasa ketika Kota Cilegon dibawah kendali kekuasaan politik dinasti Aat Syafaat. Namun, ketika dinasti ini runtuh karena ditahan atas kasus korupsi dan kekalahan pada kontestasi Pilkada Kota Cilegon tahun 2020, kepemimpinan Kota Cilegon dipegang oleh aktor non-dinasti, yaitu pasangan Helldy-Sanuji yang menjabat sebagai walikota dan wakil walikota Cilegon periode 2020-2025. Kepemimpinan saat ini dianggap oleh informan memiliki komitmen terhadap inovasi yang lebih baik. Meskipun klaim ini juga perlu diuji lebih hati-hati.

Komitmen pemimpin dianggap memiliki perhatian yang lebih serius terhadap isu inovasi misalnya berpijak dari kenyataan bahwa kepala daerah sering membahas inovasi dalam setiap rapat pertemuan dan mendorong OPD untuk lebih kreatif dalam memberikan pelayanan publik. Selain itu, pemerintah secara rutin mengadakan kegiatan pameran inovasi. Namun, dalam pandangan penulis, upaya ini saja masih belum cukup untuk membuktikan adanya komitmen dan dukungan yang kuat dari pemimpin. Justru upaya-upaya yang telah dilakukan terjebak sebatas kegiatan seremonial. Misalnya, kegiatan pameran inovasi sederhananya hanya menampilkan inovasi-inovasi yang sudah dan akan diimplementasikan oleh setiap perangkat OPD Kota Cilegon. Tujuannya sebagai instrumen diseminasi keda publik.

Hal yang luput adalah pimpinan dalam hal ini kepala daerah tidak ikut terlibat dan mengintervensi seluruh tahapan inovasi mulai dari analisa awal masalah dan kebutuhan publik, proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi inovasi. Artinya,

inovasi yang ada selesai pada sebatas tujuan eksistensial, tetapi abai terhadap pertimbangan substansial. Padahal, komitmen pimpinan untuk intervensi terhadap seluruh tahapan inovasi adalah bagian yang krusial. Keterlibatan dan intervensi pimpinan di sini tidak selalu dimaknai keterlibatan fisik secara langsung, tentu tidak memungkinkan. Keterlibatan dan intervensi yang dimaksud adalah pimpinan dengan kewenangan besar yang dimiliki sebagai pemegang puncak kekuasaan berupaya mewujudkan lingkungan inovasi yang kondusif sebab tata kelola pemerintahan harus mempertimbangkan partisipasi pimpinan puncak (kepala daerah), memastikan inovasi bermanfaat dan memberi keuntungan bagi publik (Lopes & Farias, 2020).

Komitmen pimpinan yang rendah menyebabkan inovasi berjalan sendiri tanpa ditopang oleh *support system* yang baik. Hal ini nampak jelas misalnya merujuk pada penurunan dari salah satu informan bahwa sebagai inovator mengalami kesulitan ketika berupaya mengusulkan Peraturan Walikota sebagai payung regulasi dan *legal standing* terhadap inovasi yang dirancang oleh DP3AKB. Pengajuan tersebut direspon secara lamban, rumit, dan berbelit, padahal dukungan dari pemerintah pusat untuk mengimplementasikan inovasi dari OPD tersebut begitu besar. Akhirnya setelah perjuangan tanpa surut dari pegawai DP3AKB, Peraturan Walikota dikeluarkan setelah delapan bulan pengajuan (Wawancara informan di DP3AKB). Peraturan Walikota seharusnya dapat lebih cepat diproses karena tidak perlu melalui proses negosiasi politik dengan DPRD mengingat walikota berwenang mengeluarkan peraturan walikota. Perumusan regulasi yang lamban menegaskan minimnya *political will* pimpinan terhadap inovasi.

Inovasi dari dinas lain justru bernasib kurang baik karena sama sekali belum ada regulasi yang memperkuat atau mensahkan inovasi. Meskipun tidak melulu harus dengan Peraturan Walikota, tetapi legal standing tetap diperlukan, misalnya dapat berbentuk Surat Keputusan. Informan peneliti mengharapkan inovasi yang diciptakan oleh setiap OPD diupayakan untuk dibuat hak cipta sehingga tidak dapat diklaim oleh pihak lain sekaligus memastikan orisinalitas karya inovasi. Namun sejauh ini, berdasarkan keterangan informan belum ada satu pun karya inovasi yang telah memiliki hak cipta yang dipatenkan. Komitmen pimpinan yang rendah menjadi sinyal bahaya yang dapat menghambat inovasi.

### III.2.2. Reward and Punishment

Inovasi sektor publik memerlukan mekanisme penghargaan dan sanksi yang jelas dan tegas, baik terhadap produk inovasi itu sendiri maupun terhadap aktor yang menemukan inovasi (Deby et al., 2018). Pada dasarnya sistem reward telah dirancang oleh pemerintah pusat melalui Kemen PAN RB dengan memberikan penghargaan kepada inovasi terbaik yang lolos penilaian juri ketika dikompetisikan. Pemerintah Kota Cilegon juga kerap memberikan penghargaan apabila inovasi yang diciptakan berhasil tembus Top 99 atau Top 50 inovasi nasional. Hal ini menunjukkan adanya logika terbalik, seharusnya pemerintah daerah memberi penghargaan lebih awal terhadap produk inovasi untuk kemudian didorong masuk ke peringkat nasional. Hal lain yang paling dikeluhkan adalah rendahnya apresiasi dari pemerintah daerah terhadap aktor-aktor yang menemukan inovasi sebagaimana dapat dilihat dari hasil wawancara dengan salah satu informan sebagai berikut:

*Inovasi di tenaga kesehatan ini banyak sekali, karena ada penghargaan Nakes teladan yang mengharuskan adanya inovasi yang sudah berjalan minimal selama 2 tahun. Setiap tahun selalu diadakan kompetisi setiap tahun sehingga wajar jika banyak inovasi yang dibuat. Namun, permasalahannya adalah para inovator ini sering kali tidak diberikan kesempatan lebih atau apresiasi dari pemda Cilegon.* (Wawancara dengan informan dari Dinkes Kesehatan Cilegon)

*Reward* menjadi penting sebagai bentuk penghargaan kepada pihak-pihak yang telah berjasa dalam menuangkan ide dan gagasan untuk sebuah inovasi. Mereka telah berinvestasi waktu, tenaga, biaya, dan material demi mewujudkan pelayanan publik yang prima. *Reward* diperlukan untuk membentuk iklim inovasi yang kondusif sehingga pegawai pemerintah terdorong untuk berfikir dan bertindak kreatif. Penghargaan juga sebagai salah satu upaya memenuhi kebutuhan manusia terutama pengakuan dan aktualisasi diri.

Nampaknya, pemerintah Kota Cilegon belum memiliki mekanisme *reward* yang jelas untuk mendesain bentuk apresiasi apa yang perlu diberikan kepada inovator dan inovasi itu sendiri dan inovasi yang seperti apa yang layak mendapat apresiasi pemerintah daerah. Artinya, keberhasilan inovasi yang berbeda sepatutnya mendapat perlakuan *reward* yang berbeda. Apresiasi tidak harus selalu berbentuk materi tetapi dapat bersifat non materi seperti rekognisi dari pemerintah daerah. Artinya, menjadi kurang relevan apabila berdalih tidak ada anggaran yang memadai dari APBD. Salah satu informan dari DP3AKB Cilegon menyebut bahwa inovator meski tidak diberikan penghargaan berupa uang dari pemerintah daerah, setidaknya bisa dipromosikan kenaikan jabatan.

Ketika mekanisme *reward* tidak ada atau dianggap belum memuaskan, maka hal yang dikhawatirkan adalah penurunan inisiatif pegawai pemerintah untuk berinovasi karena merasa ide inovasi yang mereka rancang tidak diapresiasi. Padahal salah satu tujuan utama dari perlunya mekanisme *reward* ini adalah agar pegawai tetap termotivasi untuk berkreasi. Selain itu, hal lain yang tidak bisa diabaikan adalah mekanisme *punishment*. Pemerintah baik pusat maupun daerah belum memiliki desain sanksi apa yang perlu diterapkan terhadap inovasi dan inovator (Deby et al., 2018). Pada akhirnya, penghargaan dan sanksi menjadi salah satu aspek yang dapat menghambat inovasi bekerja optimal.

### III.2.3. Dukungan Anggaran

Inovasi perlu ditopang oleh anggaran yang proporsional dalam rangka menjaga keberlangsungan inovasi, terlebih bagi inovasi yang memang memerlukan dana dalam kegiatannya. Dukungan anggaran menjadi salah satu indikator yang berdampak terhadap keberhasilan inovasi. Ketersediaan anggaran untuk inovasi pada dasarnya dapat berasal dari berbagai sumber yang sah secara hukum. Artinya, sebuah inovasi tidak harus terus bergantung pada anggaran daerah, apalagi daerah dengan anggaran terbatas. Pemerintah dapat mencari sumber anggaran melalui kerjasama dengan pihak ketiga yaitu sektor privat. Apalagi, perusahaan memiliki kewajiban sosial berupa kucuran dana CSR (*Corporate social responsibility*). Namun, dukungan anggaran dari pemerintah lewat APBD bukan berarti tidak penting. Inovasi yang dianggarkan secara khusus dari APBD merupakan salah satu wujud komitmen dan dukungan kepala daerah untuk mengembangkan inovasi yang ada. Apalagi jika inovasi tersebut telah tertuang dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah.

Dalam konteks inovasi di Cilegon, sebagian besar informan mengonfirmasi bahwa dukungan anggaran dari pemerintah daerah belum optimal, jika tidak disebut tidak ada. Inovasi AYO MAM pada Dinas Kesehatan terkendala anggaran sehingga belum ada teknologi canggih untuk mengolah makanan bergizi dari tempe untuk mengatasi gizi buruk pada balita. Inovasi restorasi dokumen pada DPAD belum memiliki mobil layanan keliling untuk pelayanan jemput bola ke masyarakat karena terkendala anggaran. Inovasi Media Centre Tera Pulangbang pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan belum mampu menyediakan timbangan di setiap pasar bagi pembeli yang merasa dicurangi oleh penjual dalam hal timbangan karena alasan tidak ada anggaran. Ilustrasi ini menegaskan bahwa inovasi di OPD Cilegon terkendala anggaran dan pada saat yang bersamaan minimnya ketersediaan anggaran untuk inovasi menyebabkan kualitas pelayanan menjadi tidak optimal. Hal ini menegaskan dua hal: pertama, komitmen pemerintah daerah terhadap inovasi perlu dipertanyakan mengingat tidak ada dukungan anggaran menggunakan APBD untuk mengembangkan inovasi. Kedua, inovasi dari OPD masih sangat bergantung pada anggaran pemerintah daerah sehingga ketika anggaran tidak ada, perkembangan program inovasi menjadi stagnan. Hal ini senada dengan pernyataan salah satu informan:

*Dukungan anggaran dari pemerintah daerah tidak ada. Padahal hal ini menjadi salah satu kriteria penilaian penting dari inovasi yang dikompetisikan. Dukungan anggaran pemerintah daerah berarti menunjukkan adanya komitmen kepala daerah untuk mengembangkan inovasi yang ada. Sayangnya, sejauh ini, dukungan pemerintah Kota Cilegon belum optimal. Inilah yang menjadi kelemahannya. Inovasi ini tidak ada dukungan daerah melalui APBD.* (Wawancara dengan informan dari DP3AKB)

Keterhimpitan anggaran untuk pengembangan dan keberlanjutan inovasi karena tidak ada dukungan APBD telah menuntut OPD bertindak kreatif dan berusaha lebih maksimal dengan melakukan berbagai cara dan strategi. Meskipun tidak semua OPD berhasil mencari sumber pendanaan non APBD, tetapi beberapa kasus menunjukkan keberhasilan OPD untuk mengurangi ketergantungan terhadap APBD. Misalnya inovasi pelayanan kesehatan dari Puskesmas Kecamatan Merak berusaha mempertahankan keberlanjutan program SEKILING PEJAS dan Persalinan Artis (Semacam program pelayanan jemput bola ke masyarakat menggunakan mobil ambulance secara gratis) dengan mengandalkan dukungan anggaran CSR perusahaan yang berada di sekitar Kecamatan Merak. Terutama CSR dari PT Indonesia Power, perusahaan listrik negara yang sangat berdampak bagi keberlanjutan program inovasi (informan dari tenaga kesehatan Puskesmas Merak, Cilegon). Begitu pula dengan salah satu inovator SMART GENDRE, DP3AKB yang lebih memilih membangun kerja sama dengan berbagai pihak seperti Perpustakaan Daerah, PMI, Banten Hijau, CSR Perusahaan, dan lainnya karena menganggap tidak bisa terlalu banyak berharap pada anggaran APBD sebab prosedur pemerintah daerah dinilai berbelit dan panjang. Kerjasama dengan berbagai pihak justru lebih responsif dan mendapat dukungan positif.

#### III.2.4. *Personal Based Innovation*

Inovasi sektor publik harus terlembaga secara rapi dan matang, mengingat inovasi ini merupakan produk pemerintah sehingga karakteristik dari inovasi bersifat formal, legal, kontinyu, dan menjadi identitas dari OPD yang bersangkutan. Ketika sebuah inovasi diciptakan, maka pemerintah secara kelembagaan bertanggungjawab menjamin keberhasilan inovasi sepaket dengan bersiap menanggung risikonya. Kendati pun misalnya inovasi diinisiasi oleh pegawai birokrat pada OPD tertentu, inovasi tersebut tetap diklaim sebagai milik OPD termasuk pemerintah daerah. Pemahaman seperti ini penting untuk didudukkan untuk mendemonstrasikan bahwa inovasi bukan milik personal melainkan milik pemerintah secara kelembagaan.

Sayangnya, inovasi sektor publik di Kota Cilegon, justru lebih mengarah pada praktik *personal based innovation* ketimbang secara formal kelembagaan. Artinya pengembangan dan keberlanjutan inovasi pertimbangannya pada aspek personal bukan institusional. Aktor atau pihak yang mengembangkan inovasi berjalan sendiri-sendiri tanpa ditopang oleh *support system* yang memadai. Sebagai ilustrasi, ketika inovasi dicetuskan oleh pejabat birokrat dari bagian instansi tertentu di OPD, maka hanya mereka yang akan menjalankan inovasi tanpa dukungan bantuan dan intervensi dari pejabat di bagian lain meskipun mereka masih bekerja pada satu instansi yang sama.

Ilustrasi tersebut sangat dirasakan oleh para inovator di OPD Kota Cilegon. Pegawai birokrat yang berinisiatif menggagas ide dan program inovasi berarti harus siap dan bertanggungjawab untuk menjalankan inovasi itu. Misalnya, seorang informan sekaligus inovator yang bekerja di Dinas Kesehatan Cilegon merasa menjalankan inovasi seorang diri tanpa tim kerja yang solid. Senada dengan Erlan, inovator di DP3AKB yang harus berjuang seorang diri memastikan program Inovasinya tetap bertahan di tengah minimnya anggaran dan apresiasi pemerintah.

Inovasi yang digerakkan oleh personal bukan institusi dapat menjadi ancaman yang serius terkait keberlanjutan inovasi. Ketika aktor penggerak inovasi tidak aktif maka pengembangan dan implementasi inovasi menjadi surut. Begitu pun sebaliknya, ketika inisiatif untuk menggerakkan inovasi sedang menguat, inovasi berjalan efektif. Dengan kata lain, tanggungjawab terhadap inovasi sangat rendah sehingga inovasi yang telah dirancang menjadi tidak optimal terhadap pelayanan publik. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh salah satu informan sebagai berikut:

*Inovasinya berjalan sendiri tanpa support system. Hambatannya adalah inovasi ini dikerjakan oleh orang tertentu saja, jadi teamwork belum terbentuk, belum terlembagakan dengan baik. Kalau ada orang yang jadi leader dan aktif, program inovasinya akan aktif, tetapi kalau tidak ada leader yang inisiatif, tidak ada yang mau bergerak, jadi ini pertimbangannya sangat based on personal bukan institusional.* (Wawancara dengan informan dari Dinkes Kesehatan Cilegon).

Inovasi yang dikelola secara kelembagaan sangat penting untuk menjaga keberlanjutan inovasi sekaligus mengelola mekanisme tanggungjawab dan risiko. Inovasi yang bersifat personal (*unorganized*) mengindikasikan bahwa instansi pemerintah belum serius menggarap proyek inovasi. Terlebih, setiap pegawai akan mengalami masa pensiun sehingga inovasi ikut lenyap seiring tidak adanya aktor penggerak. Inovasi adalah bentuk program pemerintah seharusnya pegawai mana pun dapat terlibat menjalankan program inovasi selama sesuai dengan kewenangannya.

#### IV. Kesimpulan

Dari Inovasi sektor publik hadir untuk memenuhi tuntutan publik terhadap pelayanan yang prima dan mengatasi persoalan kinerja birokrasi. Oleh karena itu, inovasi diharapkan dapat memperbaiki dan meningkatkan kualitas pelayanan sehingga legitimasi kepercayaan dan kepuasan publik bertambah kepada pemerintah. Era desentralisasi memberi peluang yang cukup besar kepada pemerintah daerah untuk merancang program inovasi. Hal ini dibuktikan dengan munculnya ribuan inovasi yang terdaftar pada pemerintah pusat berasal dari inisiasi lokal. Kendati demikian, inovasi memunculkan dua wajah yang kontradiktif. Dari ribuan inovasi itu, di satu sisi beberapa terbukti mampu meningkatkan performa birokrasi, tetapi di sisi lain justru tidak berkorelasi positif terhadap perbaikan kualitas pelayanan publik.

Artikel ini mendalami wajah yang disebutkan terakhir. Menggunakan kasus Kota Cilegon, hasil riset menunjukkan inovasi sektor publik justru belum bekerja secara optimal. Hal ini disebabkan karena program inovasi itu sendiri menyimpan kerapuhan karena tidak terlembaga dan terkelola dengan baik. Terdapat empat faktor yang dapat menjelaskan: (1) peran dan komitmen pimpinan rendah; (2) mekanisme *reward* dan *punishment* belum jelas; (3) inovasi tidak ditopang oleh anggaran yang memadai; (4) inovasi menunjukkan gejala *personal based innovation*. Implikasinya, inovasi cenderung sekadar formalitas untuk memenuhi tuntutan institusi ketimbang komitmen perbaikan pelayanan secara fundamental dan komprehensif. Agenda riset selanjutnya yang dapat dilakukan untuk menyoroti inovasi khususnya di Kota Cilegon adalah menganalisa kondisi seperti apa yang menyebabkan hambatan itu muncul dengan berpijak pada perspektif aktor, kelembagaan, dan dimensi politik (*power relation*). Hambatan inovasi sebagaimana yang telah dibahas pada artikel ini boleh jadi merupakan karakter khas dan spesifik dari analisa perspektif tertentu.

#### Ucapan Terima Kasih

Diucapkan terimakasih kepada semua pihak yang sudah membantu dalam proses penulisan naskah ini hingga terbit. Terutama kepada para informan di instansi publik Kota Cilegon yang telah berkenan berbagi cerita dan pengalaman berharga terkait tema riset ini.

#### Daftar Referensi

- Adywarman. (2021). The Challenges of Public Innovation : Insights From Risk Governance in Batang Regency. *Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik*, 25(1), 1–24. <https://jurnal.ugm.ac.id/jkap/article/view/62314/31602>.
- Agger, A., & Sørensen, E. (2018). Managing collaborative innovation in public bureaucracies. *Planning Theory*, 17(1), 53–73. <https://doi.org/10.1177/1473095216672500>.
- Alwan. (2021). *Pengangguran Kota Cilegon Melonjak Jumlahnya Mencapai 25976*. Bantensuara.Com. <https://bantensuara.com/read/2021/03/16/170032/pengangguran-kota-cilegon-melonjak-jumlahnya-mencapai-25976?page=all>.
- Chen, J., Walker, R. M., & Sawhney, M. (2020). Public service innovation: a typology. *Public Management Review*, 22(11), 1674–1695. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1645874>.
- Creswell. (2014). *Penelitian Kualitatif & Desain Riset* (3rd ed.). Pustaka Pelajar. <https://pustakapelajar.co.id/buku/penelitian-kualitatif/>.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummerts, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>.
- De Vries, H., Tummerts, L., & Bekkers, V. (2018). A stakeholder perspective on public sector innovation: why position matters. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 269–287. <https://doi.org/10.1177/0020852317715513>.
- Deby, L., Putri, M., & Mutiarin, D. (2018). Efektifitas inovasi kebijakan publik; Pengaruhnya pada kualitas pelayanan publik di Indonesia. *Prosiding Konferensi Nasional Ke- 8 Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah (APPPTMA)*, 1–16. <http://repository.umy.ac.id/>

- handle/123456789/29132.
- Godenhjelm, S., & Johanson, J. E. (2018). The effect of stakeholder inclusion on public sector project innovation. *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), 42–62. <https://doi.org/10.1177/0020852315620291>.
- Hapzah, S. N., Rianto, B., & Tamrin, M. H. (2020). Tata kelola inovasi pelayanan publik: dimensi kelembagaan, aktor kebijakan dan masyarakat. *Publisia (Jurnal Ilmu Administrasi Publik)*, 5(2), 153–164. <https://www.proquest.com/scholarly-journals/tata-kelola-inovasi-pelayanan-publik-dimensi/docview/2458752508/se-2?accountid=17242>.
- Hutagalung, S. S., & Hermawan, D. (2018). Evaluation of Local Government Innovation Program in Lampung Province. *Jurnal Bina Praja*, 10(2), 241–250. <https://doi.org/10.21787/jbp.10.2018.241-250>.
- Iqbal. (2021). *Pengangguran Di Cilegon Naik Terus Wawalkot Ijazah Warga Rata Rata SMP*. Detik.Com. <https://news.detik.com/berita/d-5522215/pengangguran-di-cilegon-naik-terus-wawalkot-ijazah-warga-rata-rata-smp>.
- Lopes, A. V., & Farias, J. S. (2020). How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/0020852319893444>.
- Lukman, I. B. (2021). Rethinking Public Sector Innovation in Indonesia. *Proceedings of the 2nd International Conference on Administration Science 2020 (ICAS 2020)*, 564(Icas 2020), 59–67. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.210629.012>.
- Melo, S., De Waele, L., & Polzer, T. (2020). The role of Post-New Public Management in shaping innovation: the case of a public hospital. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/0020852320977626>.
- Pratama, A. B. (2019). The landscape of public service innovation in Indonesia. *Innovation & Management Review*, 17(1), 25–40. <https://doi.org/10.1108/inmr-11-2018-0080>.
- Queyroi, Y., Carassus, D., Maurel, C., Favoreu, C., & Marin, P. (2020). Local public innovation: an analysis of its perceived impacts on public performance. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/0020852320963214>.
- Trivellato, B., Martini, M., & Cavenago, D. (2021). How Do Organizational Capabilities Sustain Continuous Innovation in a Public Setting? *American Review of Public Administration*, 51(1), 57–71. <https://doi.org/10.1177/0275074020939263>.
- van Acker, W., & Bouckaert, G. (2018). What makes public sector innovations survive? An exploratory study of the influence of feedback, accountability and learning. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 249–268. <https://doi.org/10.1177/0020852317700481>.
- Yanuar, R. M. (2019). Inovasi Pelayanan Publik (Studi Kasus: Public Safety Center (PSC) 119 Kabupaten Bantul Sebagai Layanan Kesehatan dan Kegawatdaruratan). *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 04(0274), 20. <https://ojs.umrah.ac.id/index.php/kemudi/article/view/1335>.
- Yin, R. (2006). *Studi Kasus: Desain dan Metode*. Grafindo Persada. <https://www.rajagrafindo.co.id/produk/studi-kasus-desain-dan-metode/>.