

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Penulis mengangkat beberapa penelitian sebagai referensi dalam memperkaya bahan kajian pada penelitian. Berikut merupakan penelitian terdahulu yang penulis ambil diantaranya :

1. (Yahya, 2022) dengan judul “Efektivitas Pelayanan Publik melalui Sistem Pengelolaan Pengaduan Aplikasi SP4N-LAPOR ” menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana efektivitas pengelolaan pengaduan pelayanan publik melalui aplikasi SP4N-LAPOR. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi SP4N-LAPOR belum berjalan secara efektif. Temuan utama mengungkapkan adanya minimnya sosialisasi kepada masyarakat, ketidakjelasan klasifikasi laporan, serta keterbatasan pemahaman aparatur dalam mengelola laporan pengaduan. Akibatnya, proses tindak lanjut laporan sering mengalami keterlambatan dan tidak sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan.
2. (Lailiyah, 2023) melalui skripsi berjudul “Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Kabupaten Batang melalui SP4N-LAPOR ” dengan metode kualitatif deskriptif. Penelitian ini berfokus pada kontribusi SP4N-LAPOR terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan SP4N-LAPOR di Kabupaten Batang berjalan cukup optimal. Hal ini dibuktikan dengan tingginya tingkat kepuasan masyarakat, yang mencapai 75,7 persen, serta kecepatan penyelesaian laporan pengaduan yang umumnya diselesaikan dalam waktu maksimal tujuh hari kerja. Penelitian ini menyimpulkan bahwa dukungan sumber daya manusia, koordinasi antarinstansi, serta

komitmen pemerintah daerah menjadi faktor kunci keberhasilan implementasi SP4N-LAPOR

3. (Bilqis et al, 2023) yang berjudul “Analisis Platform SP4N-LAPOR dalam Perannya Mendorong Keterbukaan Informasi Publik” menggunakan Pendekatan kualitatif dengan teknik analisis deskriptif. Penelitian ini mengkaji peran SP4N-LAPOR dalam meningkatkan transparansi dan keterbukaan informasi publik. Penelitian menunjukkan bahwa meskipun SP4N-LAPOR berpotensi besar sebagai sarana keterbukaan informasi, implementasinya masih menghadapi berbagai kendala. Kendala utama yang ditemukan adalah lemahnya koordinasi antar lembaga pemerintah, rendahnya intensitas sosialisasi, serta minimnya kesadaran masyarakat untuk memanfaatkan aplikasi sebagai kanal pengaduan resmi. Akibatnya, pemanfaatan aplikasi belum optimal dalam mendorong keterbukaan informasi publik.
4. (Premaiswari et al., 2024) berjudul “*The Effectiveness of SP4N-LAPOR! as a National Public Service Complaint Management Application*” menggunakan metode penelitian kuantitatif dengan pendekatan survei. Penelitian ini bertujuan mengukur efektivitas SP4N-LAPOR sebagai sistem pengelolaan pengaduan nasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas SP4N-LAPOR sangat dipengaruhi oleh komitmen pemerintah, kapasitas sumber daya manusia, serta dukungan infrastruktur teknologi informasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa tanpa kesiapan organisasi dan teknis yang memadai, implementasi SP4N-LAPOR tidak dapat memberikan dampak optimal terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik.
5. (Hardika, 2022) judul “Analisis Implementasi Aplikasi LAPOR dalam Pelayanan Pengaduan Masyarakat di Kota Bengkulu” meneliti penerapan SP4N-LAPOR di Kota Bengkulu dengan metode kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi aplikasi tersebut belum optimal, terutama pada aspek program, kelompok sasaran, dan pelaksanaan teknis. Ditemukan bahwa tingkat partisipasi

masyarakat masih rendah, kapasitas aparatur belum merata, serta koordinasi antar-OPD belum berjalan efektif. Penelitian ini merekomendasikan perlunya peningkatan sosialisasi, penguatan kapasitas aparatur, dan koordinasi antar lembaga

2.2. Kerangka Konsep Dan Landasan Teori

2.1.1 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan strategis dalam proses kebijakan publik karena menjadi jembatan antara keputusan politik dan dampak nyata kebijakan terhadap masyarakat. Kebijakan publik yang telah dirumuskan dalam bentuk peraturan, program, atau keputusan resmi tidak akan memberikan manfaat apabila tidak diimplementasikan secara efektif oleh organisasi pelaksana. Kegagalan kebijakan publik pada umumnya bukan disebabkan oleh lemahnya perumusan kebijakan, melainkan oleh kompleksitas dan hambatan yang muncul dalam proses implementasinya (Pressman & Wildavsky, 1984)

Kajian implementasi kebijakan berkembang sebagai respons atas kesenjangan antara tujuan kebijakan dan realitas pelaksanaannya di lapangan. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh enam variabel utama, yaitu standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antarorganisasi, disposisi pelaksana, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Keenam variabel tersebut saling berinteraksi dan menentukan sejauh mana kebijakan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan (Van Meter, D. S., & Van Horn, 1975)

Edward III memperkuat kajian implementasi kebijakan dengan menekankan empat faktor kunci, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Menurut Edward III, kejelasan komunikasi kebijakan sangat menentukan keberhasilan implementasi, karena pelaksana kebijakan harus memahami secara tepat tujuan dan prosedur kebijakan yang dijalankan. Selain itu, keterbatasan sumber daya manusia, anggaran, maupun sarana pendukung dapat menyebabkan kebijakan tidak berjalan optimal meskipun telah dirancang dengan baik (Edwards, 1980).

Perspektif lain dalam studi implementasi kebijakan dikemukakan oleh Lipsky melalui konsep *street-level bureaucracy*. Aparatur garis depan, seperti pegawai pelayanan publik, memiliki peran sentral dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Diskresi yang dimiliki oleh aparatur pelaksana sering kali memengaruhi bagaimana kebijakan diterapkan dalam praktik sehari-hari. Dengan demikian, kebijakan publik pada tingkat implementasi sering kali mengalami penyesuaian berdasarkan kondisi lapangan dan kapasitas aparatur pelaksana (Lipsky, 1983)

Subarsono memandang implementasi kebijakan sebagai tahapan krusial dalam proses kebijakan publik, karena pada tahap inilah kebijakan yang telah dirumuskan diuji dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Implementasi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan pelaksanaan teknis suatu program, tetapi juga mencakup bagaimana kebijakan tersebut dipahami, diterima, dan dijalankan oleh aparatur pelaksana dalam konteks birokrasi yang kompleks. Oleh karena itu, keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan sangat ditentukan oleh proses implementasinya, bukan semata-mata oleh kualitas perumusan kebijakan (Subarsono, 2015)

Implementasi kebijakan menurut Subarsono merupakan proses yang dipengaruhi oleh berbagai variabel yang saling berkaitan dan bekerja secara simultan. Subarsono mengadopsi dan mengembangkan model implementasi kebijakan dari George C. Edwards III dengan merumuskan empat variabel utama yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling memengaruhi dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lingkungan birokrasi pemerintahan ((Edwards, 1980; Subarsono, 2015)

Teori implementasi kebijakan menurut Subarsono digunakan dalam penelitian ini sebagai alat analisis untuk memahami pelaksanaan kebijakan SP4N-LAPOR di Kota Bengkulu. Melalui teori ini, implementasi SP4N-LAPOR tidak hanya dilihat dari keberadaan aplikasi atau regulasi yang mengaturnya, tetapi dianalisis berdasarkan bagaimana kebijakan tersebut dijalankan oleh aparatur pemerintah daerah, bagaimana koordinasi antarunit kerja berlangsung, serta

bagaimana respons pemerintah terhadap pengaduan masyarakat. Dengan demikian, teori Subarsono memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat pelaksanaan SP4N-LAPOR dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik (Subarsono, 2015)

Teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Subarsono banyak dipengaruhi oleh model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh George C. Edwards III, yang menekankan pentingnya faktor-faktor organisasi dan perilaku birokrasi dalam menentukan keberhasilan implementasi. Dengan mengadaptasi pemikiran tersebut, Subarsono merumuskan empat variabel utama yang memengaruhi implementasi kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan variabel penting dalam implementasi kebijakan karena berkaitan dengan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana dan kelompok sasaran. Menurut Subarsono, implementasi kebijakan akan berjalan efektif apabila isi kebijakan dikomunikasikan secara jelas, konsisten, dan berkelanjutan kepada seluruh pihak yang terlibat.

Komunikasi kebijakan mencakup kejelasan informasi mengenai tujuan kebijakan, prosedur pelaksanaan, serta peran dan tanggung jawab masing-masing aktor. Ketidaktepatan komunikasi dapat menimbulkan kesalahpahaman, perbedaan interpretasi, dan lemahnya koordinasi antarpelaksana, yang pada akhirnya menghambat pencapaian tujuan kebijakan.

Komunikasi kebijakan mencakup sosialisasi kepada aparatur pemerintah dan masyarakat, koordinasi antarlembaga pengelola pengaduan, serta kejelasan alur penanganan laporan masyarakat.

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan. Subarsono menjelaskan bahwa sumber daya tidak hanya mencakup sumber daya manusia, tetapi juga sumber daya finansial, sarana dan prasarana, serta dukungan teknologi dan informasi.

Ketersediaan sumber daya manusia yang kompeten dan memiliki keterampilan yang memadai sangat diperlukan agar kebijakan dapat dilaksanakan secara optimal. Selain itu, dukungan anggaran dan infrastruktur yang memadai juga berperan penting dalam menjamin keberlanjutan pelaksanaan kebijakan.

Sumber daya mencakup jumlah dan kapasitas admin pengelola aplikasi, ketersediaan perangkat teknologi informasi, serta dukungan anggaran untuk operasional dan pengembangan sistem pengaduan masyarakat.

3. Disposisi (Sikap Pelaksana)

Disposisi atau sikap pelaksana merujuk pada tingkat komitmen, kejujuran, dan kesediaan aparatur dalam melaksanakan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Subarsono, meskipun komunikasi dan sumber daya telah tersedia dengan baik, implementasi kebijakan tetap berpotensi gagal apabila pelaksana tidak memiliki sikap positif terhadap kebijakan tersebut.

Sikap pelaksana mencerminkan sejauh mana aparatur menerima kebijakan, memahami pentingnya kebijakan bagi kepentingan publik, serta memiliki motivasi untuk melaksanakan kebijakan secara bertanggung jawab. Dalam konteks pelayanan publik, disposisi pelaksana sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan yang diterima oleh masyarakat.

Disposisi pelaksana tercermin dari kesungguhan aparatur dalam menindaklanjuti laporan masyarakat, ketepatan waktu respons, serta komitmen untuk memberikan solusi atas permasalahan yang dilaporkan.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi berkaitan dengan pembagian tugas, kewenangan, dan mekanisme kerja dalam organisasi pelaksana kebijakan. Subarsono menekankan bahwa struktur birokrasi yang terlalu kompleks dan berbelit-belit dapat menghambat efektivitas implementasi kebijakan.

Struktur birokrasi yang efektif ditandai dengan kejelasan prosedur operasional, adanya standar operasional prosedur (SOP), serta koordinasi yang baik antarunit kerja. Kejelasan struktur birokrasi akan mempermudah aparatur

dalam melaksanakan kebijakan dan mengurangi potensi tumpang tindih kewenangan.

Struktur birokrasi mencakup pembagian peran antara admin pusat, admin OPD, serta unit teknis terkait dalam menangani dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat.

Keempat variabel implementasi kebijakan menurut Subarsono tersebut digunakan secara luas dalam kajian administrasi publik karena bersifat aplikatif dan mudah dioperasionalkan dalam penelitian empiris. Kerangka ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi secara sistematis faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat pelaksanaan kebijakan di lapangan. Dalam konteks kebijakan pelayanan publik berbasis digital, seperti implementasi aplikasi SP4N-LAPOR, teori Subarsono relevan digunakan untuk menganalisis bagaimana komunikasi kebijakan dilakukan, sejauh mana ketersediaan sumber daya mendukung pelaksanaan aplikasi, bagaimana sikap aparatur dalam menindaklanjuti pengaduan masyarakat, serta bagaimana struktur birokrasi memengaruhi alur penanganan pengaduan. Dengan demikian, teori implementasi kebijakan Subarsono memberikan landasan konseptual yang kuat untuk memahami dinamika pelaksanaan kebijakan pelayanan publik secara komprehensif.

2.1.2 Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan publik lahir sebagai respons terhadap meningkatnya peran negara dalam menyelesaikan berbagai permasalahan publik yang semakin kompleks. Seiring dengan berkembangnya fungsi pemerintah, dibutuhkan suatu pendekatan ilmiah yang mampu membantu pengambil kebijakan dalam memahami permasalahan publik, merumuskan kebijakan, serta menilai kinerja kebijakan yang telah dijalankan. Analisis kebijakan kemudian berkembang sebagai disiplin terapan yang memadukan ilmu sosial, manajemen publik, dan pendekatan rasional dalam pengambilan keputusan publik (Dunn, 2018).

Perkembangan teori analisis kebijakan sangat dipengaruhi oleh pendekatan rasional yang menempatkan kebijakan publik hasil dari proses pengambilan keputusan yang logis dan sistematis. Herbert A. Simon merupakan tokoh utama dalam pendekatan ini melalui konsep *rational decision making*. Kebijakan publik idealnya dirumuskan melalui tahapan identifikasi masalah, penentuan tujuan, pengumpulan informasi, perumusan alternatif, serta pemilihan alternatif terbaik berdasarkan pertimbangan rasional. Pendekatan ini menekankan pentingnya analisis berbasis data dan logika dalam proses kebijakan publik (Simon, 1997).

Simon juga menyadari keterbatasan rasionalitas manusia dalam praktik kebijakan publik. Melalui konsep *bounded rationality*, Simon menegaskan bahwa pengambil kebijakan tidak pernah memiliki informasi yang lengkap dan kemampuan analisis yang sempurna. Oleh karena itu, analisis kebijakan dalam praktik sering kali dilakukan dalam kondisi keterbatasan waktu, informasi, dan kapasitas kognitif. Konsep ini menjadi dasar penting bagi perkembangan teori analisis kebijakan yang lebih realistis dan kontekstual (Simon, 1997).

Sebagai kritik terhadap pendekatan rasional yang dianggap terlalu idealis, (Maulana et al., 2018) mengembangkan teori inkrementalisme dalam analisis kebijakan. Lindblom berpendapat bahwa kebijakan publik pada kenyataannya lebih sering dihasilkan melalui perubahan bertahap dari kebijakan yang sudah ada, bukan melalui perumusan kebijakan secara menyeluruh dari awal. Analisis kebijakan dalam pendekatan inkremental menekankan kompromi politik, negosiasi antaraktor, serta keterbatasan kemampuan analisis pemerintah dalam menghadapi kompleksitas masalah publik (Maulana et al., 2018).

Pendekatan inkremental kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Amitai Etzioni melalui teori *mixed scanning*. Etzioni menjelaskan bahwa analisis kebijakan yang efektif tidak dapat sepenuhnya bergantung pada pendekatan rasional maupun inkremental semata. Oleh karena itu, *mixed scanning* mengombinasikan analisis kebijakan pada tingkat makro untuk menentukan arah kebijakan secara umum dengan analisis pada tingkat mikro untuk menilai detail kebijakan dan implementasinya. Pendekatan ini memberikan kerangka analisis yang lebih fleksibel dan adaptif terhadap dinamika kebijakan publik (Etzioni, 2016).

Seiring dengan berkembangnya studi kebijakan publik, analisis kebijakan juga dipengaruhi oleh pendekatan institusional dan politik. Pendekatan ini menekankan bahwa kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh pertimbangan teknis, tetapi juga oleh struktur kelembagaan, aturan formal, dan relasi kekuasaan antaraktor. Peters menjelaskan bahwa analisis kebijakan harus memperhatikan bagaimana institusi publik membentuk perilaku aktor kebijakan serta memengaruhi proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan (Peters, 2019).

Teori jaringan kebijakan (*policy network*) memberikan kontribusi penting dalam memahami dinamika kebijakan publik kontemporer. Pendekatan ini memandang kebijakan publik sebagai hasil interaksi dan ketergantungan antara berbagai aktor, baik aktor pemerintah maupun nonpemerintah. Rhodes menyatakan bahwa analisis kebijakan perlu memperhatikan pola hubungan, koordinasi, serta distribusi kekuasaan dalam jaringan kebijakan untuk memahami proses kebijakan secara komprehensif (Rhodes, 2017).

Perkembangan mutakhir teori analisis kebijakan ditandai dengan semakin kuatnya pendekatan evaluatif yang berorientasi pada kinerja dan hasil kebijakan. Pendekatan ini muncul sebagai respons terhadap tuntutan akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan. William N. Dunn menjelaskan bahwa analisis kebijakan evaluatif bertujuan untuk menilai sejauh mana kebijakan publik mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Analisis ini dilakukan secara sistematis dengan menggunakan kriteria penilaian yang jelas dan terukur (Dunn, 2015).

Dunn merumuskan lima kriteria utama dalam analisis kebijakan evaluatif, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, dan responsivitas. Efektivitas mengukur pencapaian tujuan kebijakan, efisiensi menilai perbandingan antara sumber daya dan hasil, kecukupan menilai kemampuan kebijakan dalam menyelesaikan masalah publik, pemerataan menilai keadilan distribusi manfaat kebijakan, dan responsivitas menilai daya tanggap pemerintah terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Kelima kriteria ini digunakan sebagai indikator untuk menilai kinerja kebijakan publik secara komprehensif (Dunn, 2015).

Konteks kebijakan pelayanan publik, teori analisis kebijakan evaluatif dari

Dunn dinilai sangat relevan karena mampu menjelaskan kualitas pelayanan yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Kebijakan pelayanan publik tidak hanya dinilai dari keberadaannya, tetapi dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu memberikan pelayanan yang cepat, adil, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, teori Dunn banyak digunakan dalam penelitian administrasi publik yang berfokus pada kinerja dan kualitas pelayanan publik (Dunn, 2015)

Teori analisis kebijakan evaluatif William N. Dunn digunakan sebagai landasan teori utama untuk menilai kinerja kebijakan SP4N-LAPOR di Kota Bengkulu. Teori ini memungkinkan peneliti untuk menganalisis responsivitas pemerintah daerah dalam menanggapi pengaduan masyarakat melalui indikator efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, dan responsivitas. Selanjutnya, teori analisis kebijakan ini dipadukan dengan teori implementasi kebijakan Subarsono untuk menganalisis proses pelaksanaan kebijakan secara mendalam, sehingga penelitian ini mampu memberikan gambaran yang komprehensif mengenai kualitas implementasi dan kinerja kebijakan pelayanan pengaduan masyarakat berbasis digital (Dunn, 2015; Subarsono, 2015)

2.1.3 Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan publik merupakan konsep yang digunakan untuk menilai sejauh mana pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah mampu memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Kualitas pelayanan tidak hanya berkaitan dengan hasil akhir pelayanan, tetapi juga mencakup proses, prosedur, dan interaksi antara aparatur pemerintah dengan masyarakat sebagai pengguna layanan. Menurut (Dwiyanto & Press, 2021) kualitas pelayanan publik mencerminkan kemampuan organisasi publik dalam memberikan layanan yang adil, cepat, transparan, dan akuntabel. Pelayanan publik yang berkualitas menjadi indikator penting kinerja pemerintah sekaligus mencerminkan keberhasilan reformasi birokrasi. Oleh karena itu, kualitas pelayanan publik memiliki peran strategis dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Kualitas pelayanan publik dipahami sebagai wujud tanggung jawab pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanan kepada warga negara. (Denhardt & Denhardt, 2015) menegaskan bahwa pelayanan publik harus berorientasi pada kepentingan warga negara, bukan semata-mata pada efisiensi organisasi. Kualitas pelayanan publik tidak hanya diukur dari kepuasan pengguna layanan, tetapi juga dari sejauh mana pelayanan tersebut menjamin keadilan, kesetaraan, dan aksesibilitas bagi seluruh lapisan masyarakat. Dengan demikian, kualitas pelayanan publik tidak dapat dipisahkan dari nilai-nilai demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Salah satu teori yang banyak digunakan dalam mengukur kualitas pelayanan adalah model SERVQUAL yang dikembangkan oleh Parasuraman, Zeithaml, dan Berry. Model ini menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh kesenjangan antara harapan pengguna layanan dan persepsi mereka terhadap pelayanan yang diterima (Parasuraman et al., 1988). SERVQUAL mengidentifikasi lima dimensi utama kualitas pelayanan, yaitu keandalan, daya tanggap, jaminan, empati, dan bukti fisik. Meskipun awalnya dikembangkan dalam konteks sektor swasta, model SERVQUAL banyak diadaptasi dalam penelitian pelayanan publik karena mampu menggambarkan pengalaman masyarakat sebagai pengguna layanan pemerintah.

Konteks sektor publik pengukuran kualitas pelayanan tidak dapat sepenuhnya disamakan dengan sektor swasta. (Dwiyanto & Press, 2021) menjelaskan bahwa pelayanan publik memiliki karakteristik khusus karena menyangkut pemenuhan hak warga negara dan kepentingan publik. Oleh karena itu, kualitas pelayanan publik harus memperhatikan aspek keadilan, kepastian hukum, serta tanggung jawab pemerintah. Pelayanan publik yang berkualitas tidak hanya berorientasi pada kepuasan individu, tetapi juga pada kepentingan masyarakat secara kolektif. Dengan demikian, ukuran kualitas pelayanan publik harus disesuaikan dengan nilai-nilai dan tujuan pemerintahan.

Jenis kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari beberapa dimensi utama. Keandalan (*reliability*) menunjukkan kemampuan aparatur dalam memberikan pelayanan sesuai dengan standar dan janji yang telah ditetapkan. Pelayanan yang andal ditandai dengan ketepatan waktu, konsistensi prosedur, dan kepastian hasil layanan. Daya tanggap (*responsiveness*) berkaitan dengan kesediaan aparatur untuk membantu masyarakat dan merespons kebutuhan atau keluhan pengguna layanan secara cepat (Parasuraman et al., 1988).

Dimensi kualitas pelayanan publik berikutnya adalah jaminan (*assurance*) dan empati (*empathy*). Jaminan berkaitan dengan kompetensi, integritas, dan sikap profesional aparatur dalam memberikan pelayanan sehingga menumbuhkan rasa percaya masyarakat. Empati menunjukkan perhatian dan kepedulian aparatur terhadap kondisi serta kebutuhan pengguna layanan. Menurut (Sinambela, 2006)

empati dalam pelayanan publik mencerminkan sikap humanis birokrasi yang menempatkan masyarakat sebagai subjek, bukan objek pelayanan. Kedua dimensi ini sangat menentukan persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik secara keseluruhan.

Bukti fisik merupakan dimensi kualitas pelayanan publik yang berkaitan dengan fasilitas, prasarana, dan penggunaan teknologi dalam pelayanan publik. Fasilitas dan teknologi yang mudah digunakan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat dan kemudahan akses terhadap pelayanan pemerintah. Selain itu, aksesibilitas merupakan faktor penting dalam menentukan kualitas pelayanan publik, khususnya yang bersifat digital. Pelayanan yang mudah diakses oleh seluruh anggota masyarakat, termasuk penyewa, menunjukkan komitmen pemerintah terhadap prinsip transparansi dan inklusivitas (Winarsih, 2015)

Kualitas pelayanan publik dipahami sebagai hasil dari proses implementasi kebijakan pelayanan pengaduan masyarakat melalui aplikasi SP4N-LAPOR. Kualitas pelayanan dinilai dari kecepatan respons, kejelasan informasi, kepastian tindak lanjut, serta kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan. (Dwiyanto & Press, 2021) menyatakan bahwa sistem pengaduan yang responsif dan transparan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik secara signifikan. Oleh karena itu, analisis kualitas pelayanan publik dalam penelitian ini menjadi penting untuk

menilai sejauh mana implementasi SP4N-LAPOR mampu meningkatkan kinerja pelayanan publik di tingkat pemerintah daerah.

2.1.4 Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama negara dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan menjamin hak-hak warga negara. Pelayanan publik mencerminkan kehadiran negara dalam kehidupan masyarakat melalui penyediaan barang, jasa, dan pelayanan administratif yang dibutuhkan oleh publik. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk. Definisi ini menegaskan bahwa pelayanan publik tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mencakup pelayanan barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah. Dengan demikian, pelayanan publik menjadi indikator penting dalam menilai kinerja pemerintah dan kualitas tata kelola pemerintahan (Dwiyanto & Press, 2021)

Pelayanan publik dipahami sebagai aktivitas inti birokrasi yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Administrasi publik modern menempatkan pelayanan publik sebagai wujud akuntabilitas pemerintah kepada warga negara. Menurut (Denhardt & Denhardt, 2015) pelayanan publik tidak semata-mata bertujuan untuk melayani pelanggan, tetapi melayani warga negara yang memiliki hak dan kewajiban. Oleh karena itu, pelayanan publik harus dilaksanakan berdasarkan prinsip keadilan, transparansi, dan tanggung jawab.

Pelayanan publik memiliki keterkaitan yang erat dengan agenda reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi bertujuan menciptakan birokrasi yang profesional, bersih, dan melayani. (Dwiyanto & Press, 2021) menyatakan bahwa perbaikan kualitas pelayanan publik merupakan salah satu indikator utama keberhasilan reformasi birokrasi. Pelayanan publik yang lambat, tidak transparan, dan tidak responsif mencerminkan lemahnya kinerja birokrasi. Sebaliknya, pelayanan publik yang cepat, mudah diakses, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat menunjukkan birokrasi yang adaptif dan modern. Oleh karena itu, peningkatan

kualitas pelayanan publik menjadi agenda strategis dalam pembangunan administrasi publik.

Pelayanan publik mengalami perkembangan seiring perubahan paradigma administrasi publik. Dalam paradigma *Old Public Administration*, pelayanan publik dipandang sebagai aktivitas administratif yang bersifat hierarkis dan prosedural. Aparatur berperan sebagai pelaksana aturan yang harus dipatuhi secara ketat. Namun, paradigma ini dinilai kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Selanjutnya, paradigma *New Public Management* (NPM) memperkenalkan prinsip efisiensi, efektivitas, dan orientasi pada kinerja, dengan mengadopsi praktik manajemen sektor swasta dalam pelayanan publik (Hood, 1991). Meskipun demikian, NPM dikritik karena terlalu menekankan aspek ekonomi dan mengabaikan nilai demokrasi.

Sebagai respons terhadap keterbatasan NPM, muncul paradigma *New Public Service* yang menekankan pelayanan publik sebagai proses demokratis. (Denhardt & Denhardt, 2015) menyatakan bahwa pemerintah harus melayani, bukan mengendalikan (*serving, not steering*). Dalam paradigma ini, masyarakat diposisikan sebagai warga negara yang memiliki hak untuk terlibat dalam proses pelayanan publik. Pelayanan publik tidak hanya dinilai dari efisiensi, tetapi juga dari sejauh mana pelayanan tersebut menjamin keadilan, partisipasi, dan transparansi. Paradigma ini sangat relevan dalam konteks pelayanan publik modern yang menuntut keterlibatan aktif masyarakat.

Kualitas pelayanan publik menjadi aspek penting dalam menilai keberhasilan penyelenggaraan pelayanan. Kualitas pelayanan tidak hanya diukur dari terpenuhinya prosedur formal, tetapi juga dari pengalaman masyarakat sebagai pengguna layanan. (Dwiyanto & Press, 2021) menjelaskan bahwa kualitas pelayanan publik mencakup aspek keandalan, daya tanggap, kepastian layanan, aksesibilitas, serta sikap aparatur dalam melayani masyarakat. Pelayanan publik yang berkualitas mencerminkan kemampuan pemerintah dalam merespons kebutuhan masyarakat secara cepat dan tepat. Oleh karena itu, peningkatan kualitas pelayanan publik harus menjadi fokus utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, pelayanan publik dapat diklasifikasikan ke

dalam beberapa jenis. Jenis pertama adalah pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan dokumen resmi, seperti kartu identitas, izin usaha, sertifikat, dan dokumen kependudukan.

Pelayanan administratif merupakan bentuk pelayanan yang paling sering berinteraksi langsung dengan masyarakat. Kualitas pelayanan administratif sangat memengaruhi persepsi masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Pelayanan administratif yang berbelit-belit dan tidak transparan dapat menurunkan kepercayaan publik, sementara pelayanan yang sederhana dan cepat dapat meningkatkan kepuasan masyarakat (Sinambela, 2006)

Jenis pelayanan publik berikutnya adalah pelayanan barang dan pelayanan jasa. Pelayanan barang meliputi penyediaan barang publik seperti air bersih, listrik, dan fasilitas umum, sedangkan pelayanan jasa mencakup layanan pendidikan, kesehatan, dan transportasi. Menurut (Winarsih, 2015) pelayanan barang dan jasa publik memiliki karakteristik khusus karena menyangkut kepentingan orang banyak dan sering kali tidak disediakan oleh mekanisme pasar. Oleh karena itu, pemerintah memiliki tanggung jawab besar untuk menjamin kualitas, keterjangkauan, dan pemerataan pelayanan barang dan jasa publik bagi seluruh masyarakat.

Perkembangan teknologi informasi mendorong transformasi pelayanan publik menuju pelayanan berbasis digital. Pelayanan publik digital merupakan bagian dari implementasi e-government dan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Tujuan utama pelayanan publik digital adalah meningkatkan efisiensi, transparansi, dan aksesibilitas layanan bagi masyarakat. Pelayanan berbasis digital memungkinkan masyarakat mengakses layanan tanpa dibatasi ruang dan waktu. Namun, efektivitas pelayanan publik digital sangat bergantung pada kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur teknologi, serta literasi digital masyarakat.

Pelayanan publik dipahami sebagai proses interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam penyelenggaraan layanan pengaduan berbasis digital melalui aplikasi SP4N-LAPOR. Pelayanan pengaduan merupakan bagian penting dari pelayanan publik karena berfungsi sebagai sarana partisipasi dan kontrol masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Menurut (Dwiyanto & Press, 2021) sistem pengaduan yang responsif dan transparan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, analisis pelayanan publik dalam penelitian ini tidak hanya melihat hasil penanganan pengaduan, tetapi juga proses, kecepatan respon, dan kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan

2.1.5 Aplikasi SP4N LAPOR

Aplikasi SP4N-LAPOR merupakan sistem pengelolaan pengaduan pelayanan publik nasional yang dikembangkan oleh pemerintah Indonesia sebagai sarana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. SP4N-LAPOR berfungsi sebagai kanal resmi bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan, aspirasi, dan permintaan informasi terkait pelayanan publik. Sistem ini diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik dan diperkuat melalui Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik. 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik dan diperkuat melalui Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik. Kehadiran SP4N-LAPOR menunjukkan komitmen pemerintah dalam mewujudkan pelayanan publik yang transparan, responsif, dan akuntabel.

Aplikasi SP4N-LAPOR berfungsi meningkatkan efektivitas penanganan pengaduan publik melalui fitur integrasi lintas instansi, pelacakan status aduan, transparansi tindak lanjut, serta akuntabilitas pelayanan (Premaiswari et al., 2024) penerapan prinsip no wrong door policy, setiap laporan yang masuk akan diterima dan diteruskan secara otomatis ke instansi yang berwenang, sehingga masyarakat tidak perlu memahami struktur birokrasi yang kompleks. Selain itu, sistem ini mendukung manajemen pengaduan berbasis bukti, dengan fitur unggahan foto, video, atau dokumen sebagai pendukung laporan untuk meningkatkan objektivitas dan akuntabilitas penanganan pengaduan.

Mekanisme kerja SP4N-LAPOR dimulai dari pengajuan laporan oleh masyarakat melalui berbagai kanal, seperti website, aplikasi mobile, SMS, atau media sosial. Laporan yang masuk kemudian diverifikasi oleh administrator sebelum diteruskan kepada instansi terkait untuk ditindaklanjuti. Setiap laporan memiliki batas waktu penanganan yang telah ditetapkan, sehingga mendorong instansi pemerintah untuk merespons secara cepat dan tepat. Sistem ini juga memungkinkan pelapor untuk memantau status pengaduannya secara real time. Mekanisme tersebut mencerminkan prinsip pelayanan publik yang transparan dan responsif.

SP4N-LAPOR tidak hanya berfungsi sebagai aplikasi pengaduan, tetapi juga sebagai instrumen penting dalam mendorong pemerintahan yang terbuka, akuntabel, dan partisipatif. Aplikasi ini memungkinkan masyarakat terlibat langsung dalam pengawasan pelayanan publik sehingga berkontribusi pada peningkatan mutu layanan. Fitur utama SP4N-LAPOR meliputi pengiriman aduan, klasifikasi laporan, verifikasi oleh admin, disposisi ke instansi terkait, serta pemberian umpan balik. Penelitian oleh (Berliana & Yudartha, 2024) menunjukkan bahwa SP4N-LAPOR memperkuat partisipasi masyarakat dan mendorong reformasi birokrasi melalui pola respons cepat. Namun, implementasinya masih menghadapi kendala berupa rendahnya literasi digital, keterbatasan sumber daya aparatur, lambatnya respon, serta lemahnya koordinasi internal di berbagai daerah (Hilas Stepanus & Wahyu Subadi, 2024).

2.2 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir penelitian ini disusun untuk menjelaskan alur logis analisis mengenai implementasi kebijakan SP4N-LAPOR di Kota Bengkulu dan implikasinya terhadap kualitas pelayanan publik. Penelitian ini berangkat dari asumsi bahwa pengaduan masyarakat merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik, karena mencerminkan kebutuhan, keluhan, dan evaluasi masyarakat terhadap kinerja pemerintah daerah. Oleh karena itu, pengelolaan pengaduan masyarakat menjadi instrumen penting dalam menilai tingkat responsivitas dan akuntabilitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah (Dwiyanto & Press, 2021).

SP4N-LAPOR hadir sebagai kebijakan nasional yang bertujuan untuk memperbaiki mekanisme pengelolaan pengaduan masyarakat melalui sistem digital yang terintegrasi. Namun, efektivitas kebijakan SP4N-LAPOR tidak hanya ditentukan oleh desain aplikasi atau aturan yang mengaturnya, melainkan sangat bergantung pada bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan oleh pemerintah daerah. Implementasi kebijakan menjadi titik temu antara kebijakan yang bersifat normatif dengan praktik pelayanan publik yang berlangsung di lapangan (Subarsono, 2015)

Teori implementasi kebijakan menurut Subarsono, penelitian ini menempatkan implementasi SP4N-LAPOR sebagai proses yang dipengaruhi oleh berbagai faktor dalam organisasi birokrasi pemerintah daerah. Proses implementasi tersebut selanjutnya dianalisis untuk melihat sejauh mana pelaksanaan SP4N-LAPOR mampu mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik di Kota Bengkulu, khususnya dalam hal penanganan pengaduan masyarakat. Dengan demikian, kerangka berpikir penelitian ini menggambarkan hubungan antara kebijakan SP4N-LAPOR, proses implementasinya, dan kualitas pelayanan publik sebagai hasil dari pelaksanaan kebijakan tersebut (Subarsono, 2015).

