

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Tuntutan masyarakat mengenai peningkatan kualitas dalam pelayanan publik hingga saat ini belum sepenuhnya dapat dipenuhi oleh pemerintah. Kualitas pelayanan publik di Indonesia saat ini masih tergolong rendah. Berdasarkan pada hasil survei Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tentang Integritas Sektor Pelayanan Publik pada tahun 2010, Indeks Integritas Nasional (IIN) pemerintah hanya mencapai 5.42, jauh dari standar minimal integritas yang ditetapkan oleh KPK yakni sebesar 6.00 (skala 0 – 10). Lebih lanjut lagi dijelaskan, IIN rata-rata di tingkat pusat 6.16, IIN di tingkat instansi vertikal 5.26 dan IIN ditingkat pemerintahan kota 5.07. Hasil survey tersebut menunjukkan bahwa kinerja pelayanan publik di Indonesia secara umum masih jauh dari kata ideal dan berkualitas (Laporan Kajian Manajemen Pengaduan Masyarakat Bappenas, 2010).

Kondisi pelayanan publik di Indonesia yang belum maksimal tersebut merupakan suatu kondisi yang terpelihara turun temurun. Secara historis, semenjak masa kerajaan hingga masa pemerintahan kolonial Belanda, birokrasi Indonesia telah ditempatkan sebagai instrumen kekuasaan. Sebagaimana diungkapkan oleh Dwiyanto (2002), yang menyatakan bahwa kinerja pelayanan publik di Indonesia yang masih belum profesional memang tidak terjadi begitu saja sebagai suatu *taken for granted*, namun merupakan konsekuensi dari

adanya desain birokrasi Indonesia yang memang tidak dipersiapkan sebagai pelayanan masyarakat (*public servant*).

Secara umum, masalah pelayanan publik yang bersumber dari internal penyedia layanan, terutama yang terkait dengan sistem dan prosedur pelayanan yang berbelit-belit, sikap diskriminatif, budaya tidak mau melayani, banyaknya pungutan liar dan penempatan sumber daya aparatur yang tidak berdasarkan kompetensi. Selain masalah yang terjadi di lingkungan internal penyedia layanan, permasalahan pelayanan publik juga dapat terjadi di lingkungan eksternal atau pihak penerima layanan (masyarakat).

Masyarakat yang merupakan penerima layanan umumnya kurang tanggap, belum mau berperan nyata dan berpartisipasi aktif dalam memberikan kritik, saran serta pengawasan terhadap kinerja pemerintah dalam menyediakan pelayanan publik. Namun perlu disadari juga bahwa munculnya sikap apatis dan rendahnya pengawasan eksternal dari masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik kembali lagi merupakan akumulasi dari ketidakjelasan SOP pelayanan dan kurangnya sarana untuk menyampaikan keluhan kepada pemerintah.

Sistem penanganan pengaduan masyarakat yang disediakan oleh penyelenggara layanan dinilai masih sangat buruk. Penyelenggara layanan, khususnya di daerah tidak mau mengakomodasi pengaduan dengan baik sehingga terkesan hanya merupakan upaya formalitas dan akhirnya justru berdampak buruk pada kualitas pelayanan publik. Jika berdasar pada peraturan yang ada, pemerintah pusat sudah mengeluarkan berbagai macam produk Undang-Undang untuk mengelola pengaduan masyarakat.

Misalnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pasal 18, yang menyebutkan bahwa masyarakat berhak untuk mendapatkan tanggapan pengaduan, berhak mengadukan pelaksana layanan yang tidak memberikan layanan sesuai dengan SOP yang tersedia dan berhak mengadukan pelaksana layanan kepada penyelenggara / ombudsman apabila pelaksana tidak menjalankan kewajibannya dengan benar. Selanjutnya dalam pasal 21 dan pasal 35 disebutkan bahwa penyelenggara pelayanan berkewajiban menyediakan sarana pengaduan masyarakat dan masyarakat wajib mengawasinya.

Selain itu juga pada Permenpan Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Bagi Instansi Pemerintah. Dalam Permenpan tersebut berisi pedoman-pedoman yang dapat diterapkan oleh instansi pemerintah, baik di pusat maupun daerah dalam meningkatkan efektivitas penanganan pengaduan masyarakat.

Dengan berbagai bentuk peraturan yang tersedia guna memaksimalkan sarana pengelolaan pengaduan masyarakat, seharusnya pemerintah khususnya di daerah sudah mampu memberikan kesempatan, ruang dan fasilitas yang luas kepada masyarakat untuk ikut serta dalam memberikan keluhan, saran dan kritik guna membangun pelayanan publik yang aspiratif dan berkualitas. Hal tersebut harus dilakukan oleh masyarakat sebagai bentuk kontrol ketika pelayanan yang diberikan oleh pemerintah / penyedia layanan tidak sesuai dengan harapan masyarakat.

Namun ternyata, fakta empiris yang terdapat di lapangan melalui beberapa studi terdahulu menyatakan bahwa kondisi penanganan pengaduan atau manajemen pengaduan belum berjalan secara optimal dan dianggap belum efektif. Sebagian besar masyarakat belum memahami bahwa dalam pelayanan publik terdapat hak masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau masukan atas pelayanan yang diterima.

Hal ini senada dengan pernyataan mantan Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Wamenpan dan RB) Eko Prasodjo bahwa perlakuan instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah atas pengaduan masyarakat hanya formalitas. Layanan pengaduan masyarakat belum menjadi instrumen utama untuk memperbaiki kualitas pelayanan masyarakat. Secara umum pengaduan masyarakat belum menjadi *feedback* yang vital bagi pemerintah. Di lain pihak, pengamat pemerintahan dari UI Budidharmono berpendapat, sistem pengaduan masyarakat harus diperbaiki terutama dari proses tindak lanjutnya.

Sarana-sarana penyampaian kritik, saran, dan keluhan harusnya sudah menjadi prioritas pemerintah karena dengan adanya ruang yang luas untuk menyampaikan saran dan keluhan diharapkan nantinya tercipta pemerintahan yang aspiratif dan pelayanan publik yang diberikan pemerintah sesuai dengan keinginan masyarakat. Kontrol masyarakat melalui sarana penyampaian kritik dan saran yang jelas dan dikelola secara profesional oleh aparatur pemerintah juga dapat menghindarkan pemerintah dari sikap arogan dan otoriter.

Prioritas tersebut saat ini sangat ditunjang dengan perkembangan teknologi dan informasi yang digunakan oleh pemerintah atau *e-government*. Sebagai gambaran umum, saat ini di hampir seluruh negara maju di berbagai belahan dunia telah menggunakan teknologi komunikasi dan informasi sebagai bagian penting dalam penyediaan pelayanan publik bagi warganya.

Di Indonesia sendiri, penerapan *e-government* sudah mulai diterapkan dengan dukungan Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor : 3 tahun 2003 Tentang Kebijakan Dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government*.

Penerapan teknologi informasi dan komunikasi dalam kebijakan pemerintah atau *e-government* secara teori merupakan sebuah kebijakan dimana pemerintah memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk melayani penduduknya melalui media telepon, *faximile*, atau *e-mail* / internet (Almarabeh, 2010). Dengan hakekat teknologi yang diciptakan untuk memudahkan setiap kegiatan manusia, pemerintah khususnya di daerah sudah seharusnya bisa lebih leluasa untuk melakukan berbagai macam inovasi dalam menyediakan pelayanan pengaduan masyarakat berbasis *e-government*.

Dengan menerapkan teknologi dalam pengelolaan pengaduan masyarakat yang berbasis *e-government*, diharapkan dapat menciptakan pelayanan pengaduan masyarakat yang lebih efektif, mudah dijangkau oleh masyarakat, informatif, dan terintegrasi dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lain sehingga pada akhirnya dapat tercipta pemerintahan yang aspiratif dan peningkatan kualitas pelayanan publik secara merata.

Sebagai salah satu kota yang memiliki latar belakang sosial masyarakat yang berpendidikan dan sadar teknologi, Pemerintah kota Yogyakarta menghadapi tuntutan yang kompleks dari warganya agar mampu menciptakan pemerintahan yang bersih, transparan, dan cepat. Tantangan tersebut setidaknya mampu dijawab oleh pemerintah kota Yogyakarta melalui prestasi gemilang yang menempatkan Kota Yogyakarta sebagai kota dengan pelayanan publik paling bersih dari korupsi.

Survei yang dilakukan *Transparency International Indonesia* (TII) pada tahun 2009 dengan mengambil sampel 50 kota di Indonesia memberikan skor 6.43 bagi kota Yogyakarta atau tertinggi diantara kota-kota lain yang ada di Indonesia. (Kompas, 23 Januari 2009). Prestasi gemilang yang ditunjukkan pemerintah Kota Yogyakarta juga didukung komitmen yang kuat untuk menerapkan *e-government* dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Komitmen untuk terus menerapkan dan mengembangkan *e-government* juga terlihat dari berbagai inovasi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Yogyakarta secara konsisten dan berkelanjutan.

Sebagai bentuk komitmen Kota Yogyakarta untuk terus berinovasi dengan basis *e-government* dan komitmen untuk menciptakan pemerintahan yang aspiratif adalah dengan mendirikan Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan atau yang lebih dikenal dengan sebutan UPIK. Dengan didirikannya UPIK segala bentuk pengaduan yang berisi keluhan, masukan, dan kritikan warga bisa disampaikan langsung melalui e-mail, website, telepon, SMS atau datang langsung ke sekretariat UPIK Kota Yogyakarta.

Sebagaimana disebutkan dalam laporan Menpan tahun 2014 mengenai inovasi pelayanan publik, pembentukan UPIK didasari berbagai permasalahan, diantaranya : Warga tidak bisa menyampaikan informasi dan keluhan setiap waktu; Aparatur pemerintah kesulitan menentukan prioritas kebutuhan masyarakat; Masyarakat masih mengalami kesulitan dalam menyampaikan informasi, keluhan, pertanyaan dan saran kepada pemerintah daerah; Kurangnya respon SKPD dalam menangani keluhan masyarakat; Masyarakat kesulitan mengawasi kinerja aparatur pemerintah Kota Yogyakarta; Kurangnya koordinasi antar SKPD dalam menangani pengaduan masyarakat.

Hal senada juga dinyatakan oleh Kumorotomo (2008) bahwa pembentukan UPIK dilandasi tiga persoalan, yaitu: 1) Tidak semua warga masyarakat mengetahui saluran pengaduan yang dapat dipergunakan secara mudah, 2) Adanya hambatan waktu bertemu antara rakyat dengan pejabat atau penguasa, dan 3) Adanya rasa takut dan sungkan untuk mengadukan keluhan diantara masyarakat.

UPIK yang diinisiasi oleh Herry Zudianto (mantan Walikota Yogyakarta) melalui Keputusan Walikota Yogyakarta No.86 tahun 2003 dan ditetapkan pada tanggal 14 November 2003 telah dikukuhkan kembali pada Peraturan Walikota Yogyakarta no 77 tahun 2009 tentang UPIK, dan KEPWAL Kota Yogyakarta No 16 / KEP / 2014 tentang pembentukan Tim pengelolaan UPIK. Dengan dibentuknya UPIK, masyarakat saat ini dapat menyampaikan berbagai macam masukan, keluhan, aduan dan aspirasi yang terkait dengan pelayanan publik di Kota Yogyakarta. Hal ini tentu saja sangat baik untuk menciptakan pemerintahan

yang aspiratif dan partisipatif. Diharapkan dengan dibentuknya UPIK, permasalahan pengaduan masyarakat dapat terselesaikan dengan baik.

Tabel I.1:

Daftar Aduan yang Diterima UPIK Tahun 2014

No	Jenis Media	Keluhan	Pertanyaan	Informasi	Saran	Jumlah
1	SMS	531	2535	1197	651	4914
2	Website	34	35	15	27	111
3	Email	3	4	1	0	8
4	Telepon	0	0	0	0	0
5	Fax	0	0	0	0	0
6	Pos	0	0	0	0	0
7	Datang Langsung	0	0	0	0	0
	Total					5033

Sumber : Diolah dari Data Server UPIK

Berdasarkan data dari website UPIK Kota Yogyakarta pada tahun 2014 menunjukkan banyak pesan yang disampaikan dan menunjukkan UPIK tetap menjadi sarana penyampaian aduan utama yang mampu diandalkan oleh warga Kota Yogyakarta. Antusiasme warga Kota Yogyakarta terhadap UPIK seharusnya mampu dimaknai oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dengan mengoptimalkan komitmen untuk terus menjadi pemerintah yang terbuka dengan saran dan kritik serta mampu memberikan tanggapan dan tindakan nyata terkait laporan yang diadukan oleh warga Kota Yogyakarta. Dengan adanya UPIK juga diharapkan akan membuat hubungan komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah Kota Yogyakarta tetap lancar dan saling melengkapi.

Di satu sisi, pembentukan UPIK memang ditujukan menjadi “jembatan” antara pemerintah dan masyarakat Kota Yogyakarta sehingga pada akhirnya bersama-sama mampu memberikan kontribusi yang signifikan dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik. Namun disisi lain, keberadaan UPIK sebagai sarana pengaduan masyarakat yang berbasis *e-government* harus tetap diawasi pelaksanaannya oleh berbagai pihak agar tetap berjalan sesuai dengan tujuan awal, yakni sebagai Unit yang mampu menampung, mengelola, dan mendistribusikan berbagai macam informasi dan keluhan masyarakat, hingga pada akhirnya mampu memberikan solusi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik.

Terkait masalah yang ada dalam pelaksanaan UPIK, hasil studi terdahulu yang dilakukan oleh Yuke Nori (2012) menunjukkan bahwa masih ada beberapa masyarakat yang belum mengetahui keberadaan dan memanfaatkan UPIK sebagai sarana pengaduan masyarakat. Berdasarkan observasi yang telah dilakukan menunjukkan persepsi masyarakat mengenai UPIK cukup beragam.

Persepsi masyarakat yang beragam mengenai hasil yang diberikan oleh layanan ini jelas akan mempengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap UPIK. Mereka yang merasa puas dengan hasil yang diberikan dapat mempercayai kinerja layanan ini, karena menganggap ada tindak lanjutnya dan membawa hasil nyata bagi mereka.

Mereka yang mempercayai kinerja layanan UPIK menyatakan Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK) dapat diandalkan masyarakat di Kota Yogyakarta. Sedangkan mereka yang tidak puas dengan hasil yang diperoleh cenderung tidak mempercayai dan memanfaatkan Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan. Berdasarkan hal tersebut, persepsi masyarakat masih terbagi dua. Ada sebagian masyarakat yang menganggap UPIK dapat diandalkan dan ada sebagian masyarakat yang menganggap UPIK belum bisa diandalkan.

Sebagai salah satu inovasi pelayanan pengaduan masyarakat, UPIK harus tetap dikuatkan. Penguatan UPIK ini tentu saja membutuhkan komitmen dari berbagai *stakeholders* yang berkepentingan agar keberadaan UPIK dapat tetap efektif dalam mengelola dan mendistribusikan pengaduan masyarakat berbasis *e-government* dan memberikan manfaat yang signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik secara umum.

Berdasarkan fenomena yang telah disebutkan diatas, penulis ingin berfokus pada efektifitas pelaksanaan pelayanan pengaduan masyarakat yang berbasis *E-Government* dengan melakukan studi di Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK), Bagian Humas dan Informasi Kota Yogyakarta Tahun 2014. Penulis ingin melihat, apakah setelah sekian tahun berdiri UPIK masih mampu menjadi Unit yang mampu mengelola pengaduan masyarakat dengan baik. Lokasi tersebut dipilih karena UPIK merupakan salah satu wujud nyata pemerintah Kota Yogyakarta dalam upayanya berinovasi mengembangkan *e-government* guna meningkatkan kualitas pelayanan publik, khususnya pelayanan pengaduan dan keluhan masyarakat.

I.2 Rumusan Masalah

Dari Identifikasi masalah di atas, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana efektivitas pelaksanaan pelayanan pengaduan masyarakat berbasis *e-government* di UPIK Kota Yogyakarta tahun 2014?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan pelayanan pengaduan masyarakat berbasis *e-government* di UPIK Kota Yogyakarta tahun 2014?

I.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

I.3.1 Tujuan penelitian

1. Mendeskripsikan dan menganalisis efektivitas pelaksanaan pelayanan pengaduan masyarakat berbasis *e-government*.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan pelayanan pengaduan masyarakat yang berbasis *e-government* di UPIK Kota Yogyakarta tahun 2014.

I.3.2 Kegunaan penelitian

1. Kegunaan praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi dan penjelasan mengenai efektivitas pelaksanaan pelayanan pengaduan masyarakat yang berbasis *e-government* di Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK) Kota Yogyakarta tahun 2014.
2. Kegunaan akademis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi informasi dan pengetahuan di bidang Ilmu Pemerintahan, terutama yang berkaitan *e-government* dan pelayanan publik.

