

# Penanganan Pengaduan Masyarakat Mengenai Pelayanan Publik

SAD DIAN UTOMO<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>AIPRD-LOGICA

**Abstract.** Citizen participation is a manifestation of people empowerment, an effort to improve people's ability in decision making, as well as an attempt to control society's own future. Local government in Semarang is aware of such urgency of participation and thus establishes the Center of Public Service Complaint Management (CPSCM) as an institution to coordinate, implement, and manage people's complaints of public service. This research uses qualitative approach with Amstein's ladder of citizen participation, and Burns, Hambleton & Hogget's ladder of citizen empowerment as the main theories. This research aims to analyze factors that influence the effectiveness of CPSCM as an instrument of citizen participation in public service; as well as to create an alternative solution to improve citizen participation. The research shows that there are five factors influencing the effectiveness of CPSCM, i. e. accommodative leadership particularly that of Semarang City's mayor; local constitution and regulation; the role of civil society, mainly non-governmental organizations; and special events. This research also suggests some alternative solutions to improve citizen participation, such as: socializing the existence of CPSCM and establishing more transparent management of complaints; involving Local Representative Council to gain stronger legality of CPSCM; thoroughly evaluating the contribution of CPSCM for society and the government; encouraging more academic study on such complaints management institution.

Keywords: *citizen participation, public policy, civil society*

## PENDAHULUAN

Penerapan kebijakan otonomi daerah di Indonesia menimbulkan harapan besar bagi masyarakat, terutama dalam hal peningkatan pelayanan publik. Hakikat desentralisasi sebagaimana dinyatakan oleh Hoessein (2002) adalah otonomisasi suatu masyarakat dalam wilayah tertentu. Pada otonomi daerah, urusan manajemen pelayanan menjadi kewenangan pemerintah daerah sehingga akan mendekatkan jarak antara pemberi pelayanan dan yang dilayani. Pemerintah daerah dianggap dapat lebih memahami keinginan penduduk lokal sehingga pengambilan keputusan dalam penyediaan pelayanan lebih responsif terhadap permintaan masyarakat.

Fakta di lapangan justru menunjukkan kualitas pelayanan publik tidak jauh berbeda dibandingkan sebelum era otonomi daerah. Hasil penelitian mengenai dampak otonomi daerah terhadap pelayanan publik yang dilakukan Lembaga Penelitian SMERU di Kota Bandar Lampung dan Kabupaten Lombok Barat (2002) menunjukkan bahwa pelayanan publik khususnya di sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur belum menunjukkan perubahan nyata ke arah yang semakin baik, justru menunjukkan kecenderungan sebaliknya. Penyebabnya adalah manajemen pelayanan yang semata-mata berdasarkan pada pendekatan formalistik, bukannya mencoba untuk menerapkan pelayanan secara kontekstual

berdasarkan perkembangan aspirasi masyarakat pengguna pelayanan (Dwiyanto, 2002). Padahal pada pendekatan desentralisasi, peluang masyarakat untuk berpartisipasi sangat dimungkinkan dengan semakin dekatnya jarak antara masyarakat dan pemerintah.

Hasil penelitian Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta mengenai pelayanan publik di Yogyakarta, Sumatera Barat, dan Sulawesi Selatan (2001) memperlihatkan bahwa lebih dari 50% pengguna pelayanan publik mengeluhkan pelayanan yang diterimanya. Keluhan yang diajukan kepada aparat pelayanan sifatnya hanya ditampung, dijanjikan untuk diselesaikan, dan yang paling sering adalah petugas melempar tanggung jawab kepada petugas lain. Selain itu, tidak jarang masyarakat pengadu dimarahi atau diremehkan oleh petugas pelayanan. Berdasarkan kenyataan sehari-hari, kualitas layanan kepada publik yang diberikan oleh departemen maupun lembaga pemerintah non-departemen (LPND) masih fluktuatif, artinya masih pasang surut (Baedhowi, 2007).

Menurut penelitian PATTIRO (2004) rendahnya respon instansi penyelenggara pelayanan terhadap keluhan atau pengaduan dari masyarakat mengakibatkan munculnya sikap *skeptis* dari masyarakat. Masyarakat jera untuk mengadukan keluhannya sehingga angka pengaduan di beberapa instansi pelayanan publik relatif rendah. Rendahnya angka pengaduan ini sebenarnya tidak menggambarkan kepuasan masyarakat atas pelayanan publik, sebaliknya justru karena masyarakat merasa tidak yakin dengan hasil yang akan diperoleh dengan melakukan pengaduan. Selain itu, warga

\*Korespondensi: +62812-8003045 atau +6221-83790541; [saddian@logica.or.id](mailto:saddian@logica.or.id)

masyarakat dari kalangan yang tidak mampu dan kurang berpendidikan juga tidak tahu cara mengadukan keluhannya. Padahal pelayanan publik yang berkualitas mensyaratkan keseimbangan posisi tawar antara instansi penyelenggara pelayanan publik dengan masyarakat penerima pelayanan, yang dapat dicapai salah satunya dengan menerapkan konsep *customer complaint system* (sistem penanganan pengaduan).

Berangkat dari pemikiran tersebut, Pemerintah Kota Semarang mendirikan Pusat Penanganan Pengaduan Pelayanan Publik (P5) yang merupakan suatu lembaga penanganan pengaduan terpadu agar pengaduan masyarakat mengenai pelayanan publik dapat terselesaikan dengan baik. Lembaga ini sekaligus juga merupakan sarana partisipasi bagi masyarakat dalam pelayanan publik, dan bertanggung jawab terhadap walikota. Susunan organisasi P5 terdiri dari penanggung jawab penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu sekretaris daerah; kemudian di bawahnya adalah penanggung jawab P5 yaitu asisten administrasi sekda; koordinator P5 yaitu kepala bagian organisasi sekda; sekretariat; dan kelompok kerja. Operasionalisasi P5 sendiri dijalankan oleh sekretariat dan lima kelompok kerja (pokja). Sebanyak dua belas staf dari beberapa dinas ditugaskan untuk melayani pengaduan dari masyarakat mengenai pelayanan publik dan kebijakan-kebijakan pemerintah daerah.

P5 dibentuk berdasarkan Peraturan Walikota Semarang Nomor 11 Tahun 2005 tanggal 5 Agustus 2005 tentang pembentukan Pusat Penanganan Pengaduan Pelayanan Publik Kota Semarang, sebagai program kerja 100 hari pemerintahan Walikota Semarang, Sukawi Sutarip. P5 bertugas membantu walikota dalam mengkoordinasi, melaksanakan, dan mengendalikan penanganan pengaduan masyarakat. Pengaduan yang ditangani meliputi seluruh pelayanan publik, mulai dari pelayanan administrasi/ijin, seperti KTP dan IMB; pelayanan barang, seperti air bersih dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM); dan pelayanan jasa, seperti kesehatan dan pendidikan, termasuk ketidakpuasan atas kebijakan yang dibuat pemerintah daerah.

Penelitian ini bertujuan mengetahui kinerja P5 dalam menangani pengaduan mengenai pelayanan publik dari masyarakat Kota Semarang dan menganalisis partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik. Lebih jauh, penelitian ini juga berusaha menemukan faktor-faktor yang menentukan efektivitas P5 sekaligus merumuskan alternatif solusi untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, teori partisipasi masyarakat menjadi relevan untuk menganalisis tingkat partisipasi masyarakat melalui P5.

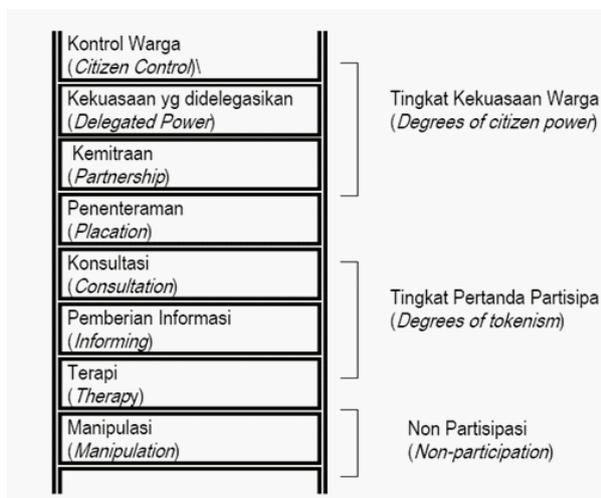
Operasionalisasi P5 sendiri dijalankan oleh sekretariat dan lima kelompok kerja (pokja), sebanyak 12 staf dari beberapa dinas ditugaskan untuk melayani pengaduan dari masyarakat mengenai pelayanan publik dan kebijakan-kebijakan pemerintah daerah.

Partisipasi masyarakat merupakan bahan kajian yang akan dibahas dalam penelitian ini. Dalam konteks

penelitian ini, yang dimaksud dengan masyarakat adalah orang atau sekelompok orang yang mengidentifikasi dirinya sebagai warga/penduduk dan pengguna pelayanan publik di Kota Semarang dengan tidak membatasi pada aspek kewilayahan atau kepentingan. Menurut Marshall (Beteile, 1999), partisipasi (dalam politik) merupakan salah satu elemen dasar kewarganegaraan, selain sipil (*civil*) dan sosial (*social*). Konsep partisipasi yang *genuine* atau asli menurut Schneider (1995) adalah partisipasi yang merupakan perwujudan dari pemberdayaan masyarakat, terutama dalam proses pengambilan keputusan. Sedangkan Arnstein (Cahn dkk., 1971) menyatakan bahwa partisipasi berkaitan erat dengan pembagian kekuasaan yang memungkinkan masyarakat untuk ikut serta dalam proses politik dan ekonomi untuk terlibat dalam penentuan masa depan dan konsep pemberdayaan masyarakat sebagai upaya peningkatan kemampuan dalam pengambilan keputusan dan mengontrol masa depan masyarakat sendiri. *Citizen participation*, partisipasi ini telah terjadi karena warga memiliki kuasa untuk mempengaruhi pengambilan keputusan dalam pemerintahan daerah (Muluk, 2006).

Partisipasi memiliki peran penting, bagi masyarakat. Partisipasi merupakan media untuk menyuarakan preferensi dan mempengaruhi pembuatan keputusan, seperti dijelaskan oleh Marschall (2004) "*the purpose of citizen participation is as much to communicate preferences and influence policymaking as to assist in the implementation of the public good and to contribute to its preservation and continuation*". Persell (2001), partisipasi merupakan elemen masyarakat madani, sedangkan masyarakat madani merupakan salah satu prasyarat menopang pembangunan ekonomi. Church dkk. (2002) menyebutkan "*citizens want to participate; and citizen participation leads to better decision-making*". Sedangkan Surbakti (Tim Peneliti FIKB, 2002), menyebutkan, bahwa masyarakat yang paling mengerti tentang apa yang terbaik buat dirinya dan masyarakat berhak ikut serta dalam perumusan setiap kebijakan publik yang pasti akan mempengaruhi kehidupan mereka.

Pelaksanaan partisipasi tidak sama antara satu tempat dengan tempat lainnya, baik jenis maupun tingkatan. Rowe dan Frewer (2004) menjelaskan bahwa partisipasi dilakukan melalui konsultasi dan melibatkan publik dalam tahap penyusunan agenda (*agenda setting*), pembuatan keputusan (*decision making*), dan aktivitas pembuatan kebijakan (*policy-forming activities*). Partisipasi juga dapat dibagi menjadi beberapa tingkatan. Melalui teori *the ladder of citizen participation*, Arnstein (Cahn dkk., 1971) membagi partisipasi dalam beberapa tingkatan dengan mengumpamakan sebagai anak-anak tangga dalam tangga partisipasi masyarakat. Selanjutnya anak-anak tangga tersebut dikelompokkan kembali menjadi tiga tingkatan, yaitu non partisipasi, partisipasi, dan adanya kekuasaan masyarakat melalui kontrol. Gambar 1 menunjukkan tangga partisipasi masyarakat menurut Arnstein.



**Gambar 1. Tangga Partisipasi Masyarakat**  
 Sumber: Sherry R. Arnstein, *Eight Rungs on The Ladder of Citizen Participation* dalam Cahn dkk., (1971)

Burns, Hambleton dan Hogget (1994) juga memperkenalkan beberapa konsep baru yang berkaitan dengan partisipasi, yaitu konsep pilihan dan kontrol. Perbedaan antara ketiga konsep ini dijelaskan menggunakan analogi pertunjukan teater, yang mana partai politik mayoritas berperan sebagai penulis skenario, pejabat daerah sebagai sekelompok pemain, dan publik sebagai penonton. Seperti halnya Arnstein, Burns, Hambleton & Hogget juga mengelompokkan tiga anak tangga yang terdiri dari dua belas anak tangga, yaitu nonpartisipasi warga (*citizen non-participation*): penipuan warga, konsultasi sinis, informasi yang buruk, dan pemeliharaan pelanggan; partisipasi warga (*citizen participation*): konsultasi yang bermutu, konsultasi sejati, badan penasihat yang efektif, desentralisasi dalam pembuatan keputusan, kemitraan, dan kontrol yang didelegasikan; kontrol warga: kontrol yang dipercayakan, dan kontrol yang interdependensi.

Menurut Burns, Hambleton, dan Hogget (1994), pilihan adalah suatu keadaan yang menunjukkan bahwa penonton sebuah pertunjukan hanya dapat menentukan apakah akan terus menonton jika puas dengan tontonannya, atau akan meninggalkannya atau berpindah ke teater jika tidak puas terhadapnya. Sedangkan partisipasi adalah suatu keadaan ketika penonton memiliki kebebasan untuk mempengaruhi pertunjukan meskipun skenarionya masih berada di tangan penulis naskah.

Pemain memiliki kebebasan untuk mengikuti kemauan penonton sepanjang hal itu tidak mengubah skenario. Pemain dapat menolak kehendak penonton jika dianggap akan mengubah skenario. Penonton dapat berhenti menonton atau berpindah ke teater lain jika merasa tidak suka dengan skenario yang ada. Sementara yang dimaksud kontrol adalah kekuasaan untuk mengarahkan, yang mana penonton mampu mempengaruhi skenario pertunjukan sepenuhnya.

Kontrol ini memerlukan partisipasi tidak hanya dalam proses konsumsi (menonton pertunjukan) tetapi juga dalam proses produksi (penulisan skenario).

## METODE PENELITIAN

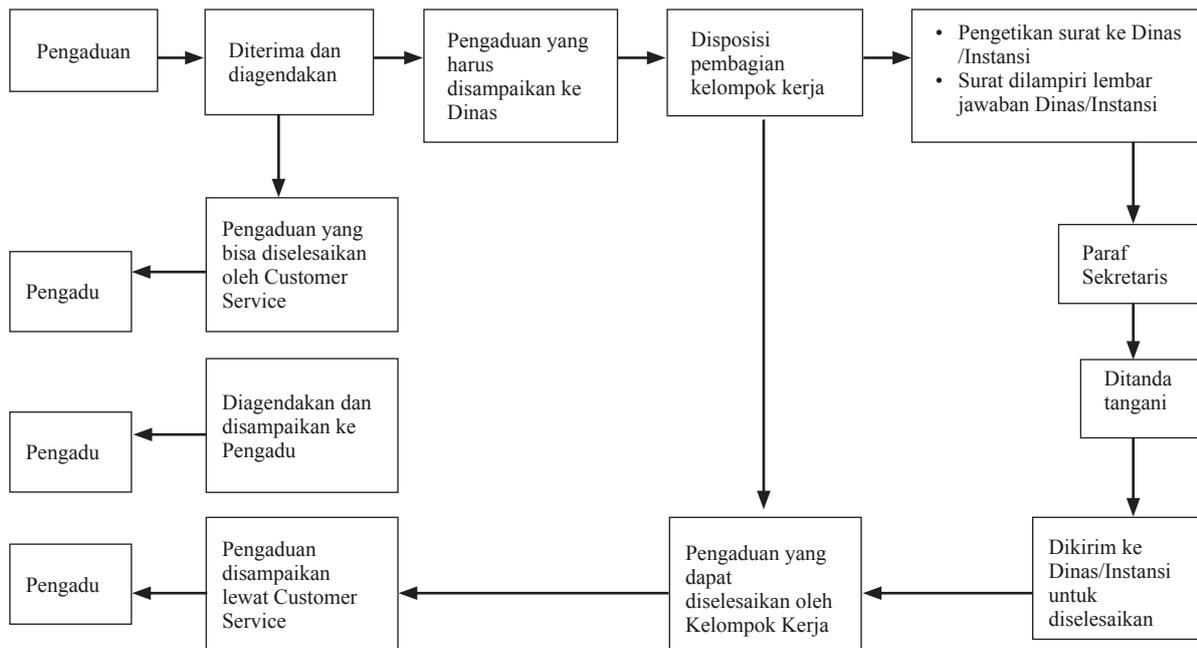
Penelitian ini dilakukan dengan memperhatikan suasana alamiah dari latar penelitian sehingga menggunakan pendekatan kualitatif. Dengan pendekatan ini, penanganan pengaduan dalam pelayanan publik di Pusat Penanganan Pengaduan Pelayanan Publik (P5) Kota Semarang diamati untuk menjelaskan proses penanganan pengaduan itu dilaksanakan dan bagaimana keterlibatan masyarakat di dalamnya.

Berdasarkan tujuan penelitian, penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif yang bertujuan menggambarkan proses penanganan pengaduan masyarakat dalam pelayanan publik ditangani oleh P5, serta partisipasi masyarakat didalamnya. Penelitian ini merupakan jenis studi kasus terhadap P5 di Kota Semarang, yang bersifat komprehensif, intensif, rinci dan mendalam serta lebih diarahkan pada upaya menelaah masalah-masalah atau fenomena yang bersifat kontemporer.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan studi literatur/pustaka. Wawancara mendalam dilakukan terhadap sejumlah informan di Kota Semarang, meliputi walikota (diwakili oleh wakil walikota), ketua DPRD, sekretaris daerah, koordinator P5, kepala dinas, aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang bergerak dalam bidang pelayanan publik (dalam penelitian ini LSM yang dimaksud adalah LP2K). Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Informasi dari para informan diperlukan untuk memberikan informasi yang substantif mengenai partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik di Kota Semarang.

Data primer diperoleh dari hasil observasi dan wawancara dengan pejabat dan petugas P5 Kota Semarang dan LSM serta masyarakat pengguna pelayanan publik di Kota Semarang baik yang sudah pernah mengadukan masalahnya ke P5 maupun yang belum, sedangkan data sekunder diperoleh dari buku-buku, artikel-artikel, laporan penelitian yang dilakukan pihak lain, media cetak, internet, peraturan perundang-undangan, dan sumber lain yang dianggap relevan.

Dalam penelitian ini data diolah melalui cara *recording*, yaitu proses merekam, mendokumentasikan, dan menyimpan semua data yang diperoleh di lapangan. Setelah itu dilakukan *editing*, yaitu memeriksa data yang diperoleh untuk menjamin kemantapan terhadap data tersebut. Selain itu juga dilakukan *indexing*, yaitu prosedur teknis untuk menata data yang banyak untuk kemudian dimasukkan ke dalam kelompok-kelompok berdasarkan waktu, subyek maupun topik atau tema yang berhubungan dengan penelitian.



Gambar 2. Proses Penanganan Pengaduan oleh P5  
 Sumber: Keputusan Walikota Semarang No. 065/192 Tahun 2005 tentang Tatalaksana P5

Teknik analisis data kualitatif dalam penelitian ini menggunakan strategi proposisi teoritis yang akan menuntun studi kasus. Melalui strategi ini, tujuan dan desain studi kasus didasarkan atas proposisi teoritis yang mencerminkan serangkaian pertanyaan penelitian, tinjauan pustaka hingga pemahaman baru. Pada penelitian ini, teknis analisis data kualitatif yang digunakan adalah *success approximation*, yaitu suatu teknik analisis yang mengaitkan antara data dengan teori untuk menjelaskan kesenjangan yang terjadi hingga merumuskan suatu generalisasi mengacu pada proposisi teoritis dan bertalian yang merefleksikan realitas sosial (Neuman, 2003).

**HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pemerintahan Walikota Sukawi telah mencanangkan berbagai upaya untuk meningkatkan pelayanan publik terhadap masyarakat Kota Semarang. Upaya tersebut antara lain pencanangan Kota Semarang sebagai kota pelayanan, penetapan standar pelayanan, pencanangan bulan pelayanan publik, pembentukan Kantor Pelayanan Terpadu (KPT), tahun peningkatan pelayanan publik, dan pembentukan P5.

Sebagai bukti keseriusan peningkatan layanan publik, Pemerintah Kota Semarang mengesahkan Keputusan Walikota Semarang Nomor 065/192 Tahun 2005 tanggal 8 Agustus 2005 tentang Tatalaksana Pusat Penanganan Pengaduan Pelayanan Publik Kota Semarang untuk operasional P5 sehari-hari. Salah satu hal yang diatur dalam keputusan walikota ini adalah mekanisme pengaduan warga masyarakat ke P5. Masyarakat dapat datang langsung atau mengirim surat ke Sekretariat P5 di Gedung Moch. Ichsan Lt. 1, Jl. Pemuda 148 Semarang, melalui telepon langsung

ke P5 (024-3588292 dan 3561717), melalui faksimili (024-3561717), melalui SMS (9299) atau melalui *email* (penangananpengaduan@semarang.go.id). Dua media terakhir, yaitu SMS dan email, tidak langsung masuk ke P5, tetapi dikumpulkan terlebih dahulu di Kantor Informasi dan Komunikasi (Infokom) untuk selanjutnya didistribusikan setiap harinya kepada Lembaga P5.

Pengaduan biasanya diterima oleh petugas pelayanan (*customer service*) untuk diperiksa terlebih dahulu identitas pengadu dan apa yang ingin diselesaikannya. Setelah itu pengaduan dicatat dalam lembar pengaduan untuk dimasukkan dalam buku agenda. Bila pengaduan berupa pertanyaan yang sudah diketahui jawabannya, petugas yang bersangkutan dapat langsung menyampaikannya pada pihak pengadu. Namun, bila petugas tak dapat menjawab atau memberi tanggapan, pengaduan itu diteruskan kepada Sekretaris P5. Gambar 2 menjelaskan proses penanganan pengaduan masyarakat oleh Lembaga P5.

Bila ada instansi yang tidak memberikan tanggapan atas pengaduan yang disampaikan, kelompok kerja (selanjutnya disebut pokja) akan berusaha menanganinya terlebih dahulu dengan cara menghubungi kembali pimpinan instansi yang bersangkutan untuk mempertanyakan tanggapan apa yang sudah diberikan atas pengaduan. Bila hingga batas waktu yang ditetapkan, biasanya sekitar satu bulan, tak juga ada tanggapan, maka pokja akan menyampaikan masalah pengaduan tersebut kepada sekretaris daerah atau walikota melalui surat laporan pengaduan.

Tiga hari setelah surat disampaikan, sekda atau walikota akan mengirim surat teguran kepada kepala dinas/pimpinan instansi yang bersangkutan agar segera menyelesaikan pengaduan tersebut. Biasanya setelah ada surat teguran, kepala dinas/pimpinan instansi

akan segera memberikan tanggapan atas pengaduan tersebut. Proses selanjutnya akan mengikuti tahapan baku yaitu dinas/instansi mengirim lembar jawaban pengaduan kepada P5 kemudian P5 menyampaikan hasil penyelesaian itu kepada pengadu.

Memperhatikan dinamika penanganan pengaduan yang dilakukan, P5 lebih bersifat sebagai pihak yang menerima pengaduan dan mendistribusikan pengaduan dari masyarakat untuk kemudian diselesaikan oleh dinas/instansi yang dilaporkan tersebut. P5 tidak berwenang melakukan tindakan penyelesaian atas pengaduan tersebut, tetapi hanya sebagai perantara antara pengadu dengan pihak yang diadukan. Fungsi P5 lebih banyak memberikan informasi dari masyarakat kepada dinas/instansi yang diadukan. Informasi mengenai kemajuan penyelesaian pengaduan dan informasi mengenai hasil penyelesaian pengaduan.

Berdasarkan tangga partisipasi Arnstein (*the ladder of citizen participation*), posisi P5 dapat ditempatkan dalam tangga partisipasi ketiga yaitu *informing* (pemberian informasi). Penempatan pada tangga ini karena P5 lebih berfungsi untuk penyebarluasan informasi mengenai hak, tanggung jawab, dan pilihan masyarakat, seperti informasi mengenai bagaimana proses penyelesaian pengaduan dan persyaratan apa saja yang perlu dipenuhi oleh pengadu, serta kebijakan pemerintah yang terkait dengan pengaduan masyarakat tetapi tidak dapat ditempatkan dalam anak tangga keempat (*consultation* atau konsultasi), karena tidak memberi pilihan kepada pengadu serta tidak memberi kesempatan kepada pengadu untuk bernegosiasi dengan pihak yang diadukan.

Kuatnya posisi P5 dalam memberikan informasi terlihat dari penyelesaian pengaduan berupa jawaban langsung dari petugas P5 atas pengaduan yang berupa pertanyaan atau pengaduan yang sama pernah diselesaikan oleh dinas. Seperti disampaikan oleh Pokja P5 bahwa petugas P5 dapat langsung menanggapi pengaduan yang berkaitan dengan keterlambatan pengurusan karena sistem administrasi kependudukan sedang dibenahi sehingga ada hambatan dalam penyelesaian KTP.

Jika dianalisis dengan menggunakan konsep dari Burns, Hambleton & Hogget (*the ladder of citizen empowerment*), posisi P5 berada pada tangga partisipasi yang keenam, yaitu *genuine consultation* (konsultasi sejati). Penempatan pada tangga partisipasi ini hanya dapat terjadi bila P5 melakukan proses penanganan yang menggunakan fasilitasi yang mempertemukan pengadu dan dinas/instansi yang diadukan. Penempatan pada tangga partisipasi ini terlihat dari pengadu yang dapat menyampaikan aspirasinya dalam suatu forum bersama. Namun karena forum itu bukan merupakan forum pembuatan keputusan, maka kendali utamanya bukan di tangan masyarakat (pengadu), tetapi tetap di tangan dinas/instansi penyelenggara pelayanan publik. Pengadu mungkin dapat memasukkan aspirasinya untuk penyelesaian kasus pengaduan tersebut atau

untuk memperbaiki pelayanan yang diberikan, namun tindak lanjutnya tetap ada di tangan dinas/instansi yang bersangkutan.

Pendapat mengenai efektivitas dapat berbeda-beda tergantung dari sudut pandang pihak yang berpendapat. Menurut salah seorang informan (wakil walikota), efektivitas P5 dapat diukur dari jumlah pengaduan yang masuk. Besarnya jumlah pengaduan yang masuk menunjukkan antusiasme masyarakat untuk berpartisipasi melalui laporan pengaduannya. Sejak dibentuk bulan Agustus 2005 hingga Maret 2006, jumlah pengaduan yang diterima P5 mencapai 667 pengaduan dan terselesaikan sebanyak 594 pengaduan sehingga persentase penyelesaian mencapai 89%. Salah satu sebab belum tertanganinya pengaduan dari masyarakat adalah lambatnya respon dari dinas/instansi yang diadukan oleh warga masyarakat tersebut. Kepala Bawasda menyebutkan bahwa P5 sudah menindaklanjuti semua pengaduan sehingga kinerjanya sudah optimal dan efektif (31 Mei 2006). Sementara itu, wakil ketua DPRD justru menyebutkan pengaduan masyarakat hanya ditampung saja oleh P5, tetapi tidak ada tindak lanjutnya.

*"...Kadang-kadang hanya ditampung saja pengaduan itu, sementara realisasi (tindak lanjutnya) memprihatinkan. Misalnya masalah air di PDAM, banyak dikeluhkan oleh masyarakat dan melaporkan ke DPRD, tapi tak terlihat adanya upaya perbaikan". (Wakil Ketua DPRD Kota Semarang, 6 April 2006)*

Pendapat yang cukup positif terhadap efektivitas P5 disampaikan oleh aktivis LSM dan sebagian masyarakat. Aktivis LSM menyatakan P5 sudah cukup responsif terhadap pengaduan masyarakat.

*"Cukup responsif...Kalau pengadu mengadukan lewat telepon, pengadu akan dikontak ulang untuk menanyakan duduk persoalannya dan membuat laporan pengaduan ke dinas yang diadukan. Tapi P5 ini 'kan masih awal dan belum cukup punya kekuatan... mungkin kalau di support dengan dukungan politik DPRD dan Walikota, maka bargaining position-nya akan meningkat dan diperhitungkan oleh dinas, sehingga dinas takut ke P5." (25 Mei 2006)*

Sementara sebagian warga masyarakat yang belum puas atas kerja P5 karena ada yang terselesaikan dan ada yang tidak. Namun, masyarakat masih beranggapan P5 perlu ada sebagai ruang menyampaikan keluhan. Sementara informan dari akademisi melihat perlu ada evaluasi untuk menilai efektivitas P5.

*"...Saya ingin evaluasi dulu, berapa surat yang masuk, SMS yang masuk dan berapa orang yang datang mengadu ke P5 dan bagaimana proses penyelesaiannya.. Kalau dalam satu bulan tak ada pengaduan yang masuk, ini patut dipertanyakan. Lembaga*

*ini populer atau tidak di masyarakat? Atau hanya sekadar ada untuk gagah-gagahan.”*

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa efektifitas P5 sebagai instrumen partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik dipengaruhi oleh enam faktor. *Pertama*, kepemimpinan, khususnya Sukawi Sutarip sebagai Walikota Semarang. Pentingnya faktor kepemimpinan ini terlihat dari saat awal dibentuknya P5. Lembaga nonstruktural ini dibentuk pada tanggal 5 Agustus 2005 dan mulai menjalankan kegiatannya empat hari kemudian (9 Agustus 2005). Mengingat pendiriannya dilakukan saat tahun anggaran berjalan, tidak ada alokasi dana untuk P5. Walikota kemudian berinisiatif untuk mengalokasikan dana operasional P5 dari pos bantuan tidak terduga. Kepemimpinan ini juga terlihat dari pemosisian walikota sebagai alat bantu untuk menekan (*pressure*) terhadap dinas/instansi agar segera memberikan tanggapan terhadap pengaduan dari masyarakat. Berdasarkan laporan dari P5 mengenai pengaduan masyarakat yang belum terselesaikan, walikota baik secara langsung ataupun melalui sekretaris daerah (selanjutnya disebut sekda) akan mengirimkan surat teguran kepada kepala dinas/instansi yang belum memberikan tanggapan atas pengaduan dari masyarakat. Surat teguran ini cukup untuk menekan kepala dinas/instansi segera menyelesaikan pengaduan dari masyarakat. Walikota juga diketahui beberapa kali melakukan *briefing* kepada kepala dinas/instansi mengenai pentingnya meningkatkan kinerja pelayanan, termasuk penanganan pengaduan dari masyarakat. Pada *briefing* ini, walikota mengingatkan para kepala dinas untuk meningkatkan pelayanan. Sebaliknya, walikota akan memberikan sanksi penurunan jabatan bagi kepala dinas yang tidak dapat meningkatkan pelayanannya.

*Kedua*, regulasi dari tingkat nasional sampai daerah. Di tingkat nasional, partisipasi sudah mendapat tempat melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 *jo.* UU Nomor.32 Tahun 2004 dan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang memberi landasan bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah. Selain itu Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN) Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik yang memuat salah satu asas pelayanan publik, yaitu partisipatif juga dijadikan salah satu landasan hukum, sedangkan di tingkat daerah sudah ada Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik, SK Walikota Semarang mengenai Standar Pelayanan Minimal (SPM) di tiap dinas/instansi, dan Peraturan Walikota Semarang Nomor 11 Tahun 2005 mengenai Pembentukan P5.

*Ketiga*, kewenangan yang dimiliki organisasi. Kewenangan P5 meliputi fasilitasi dan melakukan mediasi, menerima dan mengolah pengaduan serta memantau dan mengevaluasi penyelesaian pengaduan. Dengan kata lain, peran P5 hanya sebatas distribusi dan pemantauan atas penyelesaian pengaduan dan tidak memiliki kewenangan untuk terlibat dalam penyelesaian

pengaduan. Dalam posisi seperti ini, penyelesaian pengaduan sangat ditentukan oleh pihak lain di luar P5, yaitu dinas/instansi yang diadukan dan peran sekda atau walikota.

*Keempat*, peran kalangan masyarakat sipil yang direpresentasikan terutama oleh kalangan lembaga swadaya masyarakat (LSM). LSM berperan sebagai katalisator bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduannya. Kepada LSM pula sebagian warga masyarakat menyampaikan pengaduannya untuk diteruskan kepada P5. Peran lain yang dimainkan LSM adalah menginformasikan keberadaan P5 kepada warga masyarakat.

*Kelima*, momentum-momentum tertentu dapat menjadi pendorong bagi warga masyarakat untuk mengadukan keluhannya. Misalnya pada momentum penerimaan siswa baru (biasa disebut penerimaan peserta didik), sebagian besar pengaduan yang masuk ke P5 menyangkut hal yang berkaitan dengan penerimaan siswa baru, seperti tingginya biaya yang dibebankan sekolah, keluhan yang mempertanyakan mengapa anaknya tak diterima di suatu sekolah, padahal sudah memenuhi persyaratan dan sejenisnya. Momentum seperti ini mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dengan mengajukan keluhannya pada P5.

*Keenam*, informasi yang terutama berhubungan dengan sosialisasi mengenai keberadaan P5. Sosialisasi P5 hingga saat ini dilakukan oleh kantor Infokom melalui surat kabar, TV lokal dan brosur. Oleh karena itu, wajar ketika banyak masyarakat yang belum mengetahui keberadaan P5. Apabila melihat anggaran yang disediakan dalam APBD 2006, terlihat bahwa anggaran untuk P5 memang terbatas jumlahnya yaitu Rp 150 juta untuk satu tahun. Anggaran sejumlah itu digunakan untuk biaya operasional, seperti telepon, listrik, dan ATK termasuk kegiatan untuk pengecekan ke lapangan. Hal ini yang menjadi alasan belum dilakukan sosialisasi kepada masyarakat secara tatap muka.

Dengan memperhatikan pencapaian partisipasi menurut tangga partisipasi Arnstein dan Burns, Hambleton & Hogget serta memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi P5, perlu dilakukan beberapa hal untuk meningkatkan kekuatan P5: (1) kepemimpinan yang akomodatif; (2) memperjelas kewenangan P5; (3) penumbuhan kultur *civil society*; (4) sosialisasi; (5) memanfaatkan forum pertemuan warga; (6) peningkatan momentum; dan (7) penggunaan sarana teknologi informasi.

## KESIMPULAN

Pengaduan masyarakat mengenai pelayanan publik di Kota Semarang dipusatkan untuk ditangani oleh P5. Lembaga nonstruktural ini membantu walikota dalam mengkoordinasikan penyelesaian pengaduan masyarakat. Meskipun P5 merupakan pusat penanganan pengaduan, penyelesaian pengaduan masyarakat lebih banyak tergantung kepada dinas/instansi yang diadukan.

Hal ini terjadi karena P5 tak memiliki wewenang untuk menyelesaikan sendiri pengaduan masyarakat tersebut, kecuali bila pengaduan tersebut merupakan pertanyaan yang dapat dijawab oleh P5 berdasarkan informasi yang dimiliki.

Penilaian mengenai efektivitas P5 sebagai instrumen partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik ditentukan oleh sudut pandang dan kepuasan dari *stakeholder* yang berhubungan dengan P5. *Stakeholder* pejabat pemerintah menganggap P5 efektif karena dapat memberi umpan balik untuk perbaikan pelayanan publik yang diselenggarakan, sedangkan warga masyarakat dan LSM menilai keberadaan P5 sebagai sesuatu yang positif meskipun tak semuanya menganggap efektif. Kalangan DPRD relatif tak banyak mengetahui P5 meskipun sebagian mendengar bahwa penyelesaian penanganan P5 belum efektif. Apabila dilihat dari teori tangga partisipasi dari Arnstein (*the ladder of citizen participation*) tampak bahwa tingkat partisipasi masyarakat yang dapat dicapai melalui keberadaan P5 berada pada tingkat pertanda adanya partisipasi (*degree of tokenism*) yang ditandai oleh tangga *informing* (pemberian informasi) dan *consultation* (konsultasi). Pencapaian tingkat ini tergantung dari cara penanganan yang dilakukan P5. Apabila dilihat dari tangga pemberdayaan dari Burns, Hambleton dan Hoggett (*the ladder of citizen empowerment*) tingkat partisipasi yang dicapai berada pada tingkat non partisipasi warga (*citizen non-participation*) yang ditandai oleh pencapaian tangga *customer care* (pemeliharaan pelanggan) dan tingkat partisipasi warga (*citizen participation*) melalui anak tangga *genuine consultation* (konsultasi sejati). Meskipun hasil yang diperoleh melalui dua teori tersebut sedikit berbeda, tampak bahwa tingkat partisipasi yang dicapai belum ideal karena masyarakat hanya mampu mempengaruhi penyediaan pelayanan publik, tetapi tak dapat mempengaruhi desain dan kebijakan dari pelayanan publik tersebut.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Baedhowi. 2007. Revitalisasi Sumber Daya Aparatur Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis dan Birokrasi*, Vol. 15, No. 2 (Mei).
- Beteille, Andre. 1999. Empowerment. *Economic and Political Weekly*, Vol. 34, No. 10/11 (Maret).
- Burns, Danny, Robin Hambleton & Paul Hoggett. 1994. *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*. London: The Macmillan Press, Ltd.
- Cahn, Edgar S & Barry A. Passet. 1971. *Citizen Participation: Effecting Community Change*. New York: Praeger Publishers.
- Church, John et al. 2002. Citizen Participation in Health Decision-Making: Past Experience and Future Prospects. *Journal of Public Health Policy*, Vol. 23, No. 1.
- Dwiyanto, Agus dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Hoessein, Bhenyamin. 2002. Kebijakan Desentralisasi *Jurnal Administrasi Negara*, Vol. II No. 2 (Maret).
- Inarto, Agoes. 2003. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik : Dalam Rangka Mengatasi Krisis Kepercayaan Pemerintah. *Jurnal Manajemen Pembangunan*, Nomor 43/III/Tahun XII.
- Lembaga Penelitian SMERU. 2002. *Dampak Desentralisasi dan Otonomi Daerah atas Kinerja Pelayanan Publik*, Jakarta.
- Marschall, Melissa J. 2004. Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods. *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 2 (June).
- Muluk, M. R. Khairul. 2006. Menggagas Tangga Partisipasi Baru Dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis dan Birokrasi*, Vol. 14, No. 4 (Desember).
- Neuman, W. Lawrence. 2003. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches 5<sup>th</sup> ed.* USA. Boston: Allyn and Bacon Peason Education, Inc.
- Persell, Caroline Hodges, Adam Green, Liena Gurevich. 2001. Civil Society, Economic Distress, and Social Tolerance. *Sociological Forum*, Vol. 16, No. 2 (June).
- Rowe, Gene dan Lynn J. Frewer. 2004. Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 29, No. 4 (Autumn).
- Schneider, Hartmut & Marie-Helene Libercier. 1995. *Participatory Development from Advocacy to Action*. Paris: OECD.
- Tim Peneliti FIKB. 2002. Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam Inovasi: Refleksi Otonomi Daerah. Vol 3, Juni-Agustus.