

INDEKS KEPUASAN PENGGUNA LAYANAN: Mengeser Kepentingan Pelanggan ke Kepentingan Warga Negara¹

Bevaola Kusumasari²

Abstract

The new public service recognizes that those who interact with government are not simply called customers but rather citizens. In government, citizens are not only customers, they are owners of the government, therefore citizens decide what is so important that the government will do. Today, citizens expect public services to meet standards not only such as timeliness and reliability in getting the service but also they should do the services be delivered fairly and with attention to fiscal responsibility as well. More important, citizens contemplate to have the opportunity to influence the services they receive as well as the quality of those services.

Keywords: public service, customer satisfaction.

Pendahuluan

Bahasan mengenai pelayanan publik di Indonesia kerap kali menjadi topik penelitian atau penulisan ilmiah yang selalu menarik untuk dikaji. Hal tersebut tidaklah mengherankan karena pelayanan publik merupakan ujung tombak aktivitas birokrasi yang dapat mencerminkan kinerjanya. Birokrasi yang memperoleh mandat dari rakyat untuk menyelenggarakan pelayanan publik, dituntut untuk mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas, berkeadilan, dan akuntabel. Sampai saat ini, fokus perhatian birokrasi pemerintah di Indonesia sebagai penyelenggara pelayanan publik masih terbentur pada anggapan bahwa pengguna

pelayanan dipandang hanya sebagai pelanggan (*customer*) semata, belum sampai pada perspektif pengguna pelayanan sebagai warga negara (*citizens*) yang memiliki kedaulatan, hak, dan kewajiban untuk dihargai dan dihormati. Bahkan dalam beberapa kasus penyelenggaraan pelayanan publik yang kerap dijumpai, pengguna pelayanan belum dianggap sebagai subjek, tetapi masih menjadi objek pelayanan.

Pergeseran perspektif dalam pelayanan publik yang berawal dari orientasinya untuk menempatkan pengguna pelayanan hanya sebagai pelanggan dan konstituen semata menjadi tidak relevan dalam kondisi masyarakat yang dinamis dewasa ini. Apalagi

¹ Tulisan ini merupakan sebagian hasil penelitian Indeks Kepuasan Pengguna Layanan UPTSA Kota Yogyakarta yang dilakukan oleh Tim Peneliti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, yaitu Agus Dwiyanto, Bambang Wicaksono, Bevaola Kusumasari, Partini, Syahbudin Latief, dan Zulaela pada 2004. Untuk itu, diucapkan terima kasih atas izin yang diberikan tim untuk menggunakan data hasil penelitian dalam tulisan ini.

² Staf pengajar pada Jurusan Administrasi Negara Fakultas ISIPOL Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

dalam perspektif lama tersebut, masyarakat pengguna pelayanan hanya memiliki hak ekonomi dalam pelayanan publik. Hal ini berbeda dengan perspektif pelayanan publik yang baru, yaitu *The New Public Service*, yang orientasinya telah bergeser dari menempatkan pengguna pelayanan sebagai pelanggan menjadi pengguna pelayanan sebagai warga negara yang berdaulat. Dalam ranah ini, pengguna pelayanan tidak hanya memiliki hak ekonomi saja, tetapi juga hak politik yang membuat pengguna berperan lebih partisipatif dalam pelayanan publik. Pada akhirnya pelayanan publik menjadi akuntabel di mata masyarakat dan legitimasi pemerintah juga meningkat.

Tulisan ini berusaha melihat lebih jauh pergeseran perspektif tersebut dan coba mengeksplorasi lebih jauh fakta empiris penyelenggaraan pelayanan publik di Kota Yogyakarta. Data yang digunakan adalah data indeks kepuasan pelayanan yang diperoleh berdasarkan hasil survei pengguna layanan pada Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) yang mencakup pelayanan perizinan, seperti Izin Mendirikan Bangunan (IMBB), Izin Gangguan (HO), Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Tanda Daftar Perdagangan (TDP), Akta Kelahiran, dan Izin Pembuatan Jalan Masuk (In Gang).

Secara metodologi, dijelaskan proses penyusunan dan pembuatan indeks kepuasan layanan masyarakat dilakukan dengan mempergunakan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai objek penelitian. Karena jumlah pelayanan yang diselenggarakan oleh UPTSA sangat banyak, tidak semua jenis pelayanan yang ada dilibatkan dalam survei ini. Untuk itu, disusun suatu "Matriks Pelayanan" (tipologi

pelayanan) untuk menyeleksi jenis-jenis pelayanan yang akan dilibatkan dalam survei. Berdasarkan kriteria tertentu, seperti besarnya jumlah pemohon dan nilai *revenue* (penghasilan) yang diperoleh oleh pemerintah kota, diperoleh 6 jenis pelayanan di UPTSA yang menjadi sampel dari survei indeks kepuasan pelayanan. Keenam pelayanan tersebut adalah IMBB, HO, SIUP, TDP, Akta Kelahiran, dan In Gang.

Kuesioner menjadi alat utama untuk mengumpulkan data yang diperlukan bagi penyusunan indeks kepuasan pelayanan yang mencakup variabel (1) diskriminasi pelayanan; (2) besaran waktu dan biaya; (3) transparansi pelayanan; (4) kenyamanan; (5) pemenuhan hak pengguna layanan; dan (6) sikap petugas. Proses penyusunan indeks kepuasan pengguna layanan ini dikembangkan dari hasil survei pengguna layanan yang dilakukan pada pengguna pelayanan di UPTSA. Responden yang dipilih adalah yang mempergunakan pelayanan UPTSA dalam kurun waktu 6 bulan terakhir (Januari-Juni 2004). Teknik pemilihan responden adalah melalui *simple random sampling* dengan jumlah responden 685 orang.

Dalam hal ini sasaran yang ingin dicapai dari hasil survei dan indeks tersebut adalah untuk mengetahui lebih jelas posisi pengguna pelayanan publik di mata birokrasi pemerintah lokal. Selain itu, juga sebagai salah satu upaya kreatif dan inovatif dari pemerintah kota untuk menghasilkan informasi yang akurat dan tepat agar dapat digunakan untuk memetakan masalah yang dihadapi UPTSA dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Manfaat lain yang diperoleh adalah sebagai alat yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi pelayanan publik di Kota Yogyakarta.

Pelayanan Publik Berbasis Warga Negara

Perspektif pelayanan publik baru menyatakan setiap orang yang melakukan interaksi dengan birokrasi pemerintah tidak dapat dikatakan secara sederhana bahwa mereka hanyalah pelanggan semata, tetapi sesungguhnya birokrasi pemerintah tersebut telah berhubungan secara langsung dengan warga negara. Argumentasi tersebut dapat dilihat dari kenyataan masyarakat yang telah menerima pelayanan secara profesional dari birokrasi pemerintah, pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan misalnya, lebih layak untuk disebut sebagai warga negara daripada pengguna pelayanan. Dalam kerangka perspektif baru tersebut, warga negara dimaknai sebagai seseorang yang telah dengan sadar membayar pajak kepada pemerintah dan mematuhi peraturan serta hukum yang ada. Padahal seperti diketahui, pendapatan yang diperoleh birokrasi pemerintah untuk membiayai pelayanan publik berasal dari warga negara. Keadaan yang sebaliknya akan tampak dari perspektif yang hanya melihat pengguna pelayanan sebagai pengguna pelayanan saja.

Pelanggan hanyalah pengguna pelayanan yang menikmati proses pelayanan dengan hak dan kewajiban yang disandangnya. Dalam hal ini, warga negara juga merupakan pengguna pelayanan yang memiliki hak dan kewajiban yang sama seperti pengguna pelayanan. Namun perbedaan yang amat mendasar seperti yang telah dijelaskan di atas adalah warga negara secara langsung membiayai proses penyelenggaraan pelayanan tersebut melalui pajak yang dibayarnya, sedangkan hal tersebut tidak berlaku terhadap pengguna pelayanan. Pengguna pelayanan tidak

membiayai jalannya proses pelayanan publik. Walaupun pengguna pelayanan dilibatkan dalam proses pelayanan, tetap saja pengguna pelayanan bukanlah pemegang saham dalam suatu pelayanan. Sebaliknya, warga negara sebagai pemegang saham dalam suatu pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah, warga negara memiliki prioritas utama untuk dilayani dengan maksimal. Apabila tidak mendapat pelayanan yang maksimal, implikasinya warga negara dapat menuntut birokrasi pemerintah dan dapat dinyatakan bahwa birokrasi pemerintah tersebut tidak berhasil mewujudkan kedaulatan bagi warga negara. Keadaan tersebut semakin menegaskan fakta bahwa yang menjadi pengguna pelayanan publik tidak dapat dilihat sebagai pengguna pelayanan saja, tetapi mereka adalah warga negara.

Birokrasi pemerintah memiliki serangkaian hambatan dan kelemahan dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas sudah banyak diketahui oleh masyarakat luas. Hambatan dan kelemahan tersebut, antara lain, adalah hambatan sumber daya manusia, keuangan, teknologi, dan undang-undang. Namun lebih dari persoalan tersebut, ternyata birokrasi pemerintah juga memiliki kelemahan yang tidak sederhana, yaitu ketidakmampuannya dalam melakukan identifikasi dan menemukan perbedaan antara pengguna pelayanan dan warga negara (Schmidt dan Strickland, 1998). Sebuah ironi yang berakibat cukup fatal pada birokrasi pemerintah kita. Realitas tersebut terwujud dari masih terbelenggunya *mindset* pelayanan yang ada pada aparat birokrasi sebagai penyedia pelayanan yang masih menempatkan posisi dirinya lebih superior daripada warga negara. Dalam hal ini, birokrasi pemerintah masih

beranggapan bahwa dirinya adalah warga negara kelas satu yang mewajibkan pihak lain untuk lebih menghormatinya. Padahal dalam hal ini justru sebaliknya yang harus dilakukan, yaitu penyedia layanan harus menghargai dan menghormati pengguna pelayanannya sebagai warga negara.

Dalam perspektif pelayanan publik yang baru, warga negara diterjemahkan sebagai pembawa hak dan kewajiban dalam konteks masyarakat luas. Sedangkan pengguna pelayanan memiliki pengertian yang berbeda

karena mereka tidak berbagi satu tujuan yang sama, tetapi lebih pada mencari keuntungan yang membawa manfaat secara personal hanya untuk kepentingan pribadi. Adalah penting untuk melihat bahwa pada dasarnya, petugas pelayanan publik jarang berhubungan dengan satu orang pengguna pelayanan. Petugas yang bertugas melayani di garda depan seolah-olah memang hanya melayani satu orang yang duduk di hadapannya, tetapi hal tersebut adalah sebuah refleksi bahwa mereka melayani warga negara yang di dalam

Tabel 1
Perbandingan Perspektif Administrasi Publik Lama, Manajemen Publik Baru, dan Pelayanan Publik Baru

Kriteria	Perspektif		
	Administrasi publik lama	Manajemen publik baru	Pelayanan publik baru
Teori awal dan landasan epistemologi	Teori politik, perkembangan dari kritik sosial politik	Teori ekonomi, aliran positivis sosial	Teori demokrasi dengan pendekatan positif, interpretasi, dan kritik
Rasionalitas yang berlaku	Makhluk administrasi	Makhluk ekonomi	Makhluk strategis
Arti konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah kepentingan politik yang dinyatakan dalam hukum	Kepentingan publik mencerminkan agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog berbagai nilai
Tanggung jawab pelayan publik	Pelanggan dan konstituen	Pelanggan	Warga negara
Peran pemerintah	Mengayuh, yaitu membuat dan melakukan implementasi kebijakan	Mengendalikan, yaitu bertindak sebagai katalis untuk mengekspresikan tekanan pasar	Melayani, yaitu melakukan negosiasi berbagai kepentingan warga negara
Mekanisme untuk mencapai tujuan kebijakan	Mengelola program melalui agen-agen pemerintah yang ada	Menciptakan mekanisme dan struktur insentif melalui pihak swasta atau organisasi nonprofit	Membangun koalisi antara publik, organisasi publik nirlaba, dan swasta
Pendekatan untuk pencapaian akuntabilitas	Hierarki, yaitu pemerintah bertanggung jawab pada pemimpinnya yang terpilih melalui pemilu	Dorongan pasar yang berupa akumulasi berbagai kepentingan pribadi akan menghasilkan hasil yang berguna bagi pelanggan dan warga negara	Kompleks, yaitu pelayanan publik harus mematuhi hukum, nilai-nilai masyarakat, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara
Tindakan diskresi	Diskresi terbatas yang boleh dilakukan oleh pelayanan publik	Diskresi lebih luas untuk mencapai tujuan organisasi	Diskresi dibutuhkan sepanjang akuntabel
Struktur organisasi	Organisasi birokrasi dengan kewenangan atasan-bawahan	Organisasi publik yang desentralisasi	Struktur organisasi yang kolaboratif

Sumber: Denhardt, Janet V dan Robert B. Denhardt. 2003.

proses pelayanan publik tersebut terkandung unsur-unsur persyaratan dan peraturan hukum yang berlaku. Kompleksitas interaksi antara pemerintah, warga negara, dan pengguna pelayanan menandai usaha birokrasi pemerintah dalam memperbaiki pelayanan publik.

Untuk lebih mengetahui secara komprehensif perspektif baru dalam pelayanan publik, Tabel 1 berusaha melihat tingkat pergeseran perspektif pelayanan publik mulai dari perspektif administrasi publik lama, Manajemen Publik Baru sampai kepada perspektif Pelayanan Publik Baru.

Aspek-Aspek dalam Perspektif Pelayanan Publik Baru

Pelayanan publik diartikan sebagai sebuah kewajiban yang diamanatkan oleh konstitusi untuk dilaksanakan oleh pemerintah dalam memenuhi hak-hak warga masyarakat. Pengertian ini secara tegas menekankan bahwa pelayanan publik merupakan kewajiban pemerintah (negara) dan bukan hanya sebagai kegiatan instansi pemerintah. Dari sisi ilmu administrasi negara, pelayanan publik dipahami sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah, dan badan hukum sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam era globalisasi yang menuntut persaingan ketat dan penuh tantangan, birokrasi pemerintah harus mampu menempatkan dirinya untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga negara dan berorientasi kepada pemenuhan kebutuhan warga negara. Kualitas pelayanan kepada warga negara inilah yang menjadi salah satu indikator keberhasilan

penyelenggaraan pemerintah. Birokrasi pemerintah pada dasarnya dibentuk untuk penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien, efektif, dan menempatkan masyarakat sebagai *stakeholder* yang harus dilayani dengan sebaik-baiknya.

Dalam kerangka pelayanan publik, ada beberapa hak warga negara yang harus dilindungi oleh pemerintah. *Pertama*, hak untuk memperoleh penanganan atas urusan-urusannya secara tidak memihak, adil, dan dalam waktu yang wajar. *Kedua*, hak untuk didengar sebelum tindakan individual apa pun yang akan merugikan dirinya diputuskan. *Ketiga*, hak atas akses untuk memperoleh berkas milik pribadi dengan tetap menghormati kepentingannya yang sah atas kerahasiaan dan atas kerahasiaan profesionalitasnya. *Keempat*, hak untuk memperoleh ganti rugi yang ditimbulkan oleh lembaga atau aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya.

Perspektif pelayanan publik yang baru menyarankan pemerintah sebaiknya tidak menempatkan kepentingan jangka pendek pengguna pelayanan semata, tetapi lebih pada perilaku yang mencerminkan kepedulian terhadap komunitas yang besar, komitmen yang tinggi di luar kepentingan jangka pendek, dan keinginan untuk memegang tanggung jawab personal pada apa yang terjadi di masyarakat yang semuanya berada dalam kerangka kewarganegaraan yang efektif dan bertanggung jawab. Pada gilirannya, pemerintah dituntut untuk bertindak responsif terhadap segala kepentingan dan kebutuhan warga negara. Yang lebih penting dari perspektif pelayanan publik yang baru ini adalah harus lebih meyakinkan warga negara untuk memenuhi tanggung jawabnya dan lebih

sensitifnya penyedia layanan terhadap suara warga negara.

Beberapa aspek yang harus diperhatikan oleh setiap pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik yang baik dan berkualitas adalah sebagai berikut (Carlson dan Schwar, 1995).

1. Aksesibilitas, yaitu mengukur derajat pemerintah dalam memberikan pelayanan yang mudah diakses bagi setiap warga negara.
2. Keamanan, yaitu mengukur derajat dalam pelayanan publik yang mampu memberikan rasa aman dan percaya diri bagi warga negara ketika menggunakan pelayanan tersebut.
3. Reliabilitas, yaitu mengukur derajat ketepatan waktu dan ketepatan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.
4. Memberikan perhatian secara pribadi dengan menggunakan pendekatan *problem solving*, yaitu mengukur sampai sejauh mana petugas pelayanan menyediakan informasi dan membantu dalam memenuhi kebutuhan yang diperlukan oleh warga negara.
5. Keadilan, yaitu mengukur derajat sejauh mana warga negara percaya pada pelayanan yang diberikan pemerintah yang berkeadilan bagi semua pihak.
6. Tanggung jawab keuangan, yaitu mengukur sampai sejauh mana warga negara percaya terhadap tanggung jawab pemerintah dalam menggunakan keuangan negara.

7. Pengaruh warga negara, yaitu mengukur derajat warga negara yang merasa bahwa mereka dapat memengaruhi kualitas pelayanan publik yang diterima dari pemerintah daerah.

Fakta Empiris Pelayanan Publik

Mencermati aktivitas penyelenggaraan pelayanan publik di Kota Yogyakarta memiliki nilai tersendiri. Sebagai sebuah kota pendidikan yang maju, Yogyakarta memainkan peranan yang penting dalam penerapan konsep pelayanan publik yang baru untuk dapat dijadikan pelajaran bagi kota atau kabupaten lainnya di Indonesia. Setelah keberhasilannya dalam menerapkan konsep pelayanan publik yang berbasis kontrak pelayanan³, Kota Yogyakarta juga melakukan kegiatan penyusunan indeks kepuasan pelayanan sebagai sebuah cara untuk menangkap ekspresi masyarakat dalam memandang pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Dukungan serta kuatnya komitmen politik yang tidak hanya datang dari walikota dan DPRD, tetapi juga *stakeholder* pelayanan lainnya menyebabkan Kota Yogyakarta tampil sebagai agen perubahan yang baru dalam birokrasi pelayanan publik. Perubahan demi perubahan yang kerap kali dilakukan oleh pimpinan pemerintah daerah ternyata telah memberikan manfaat yang signifikan bagi perubahan perbaikan pelayanan publik.

Penelitian terdahulu mengenai kualitas pelayanan publik di Kota Yogyakarta masih menyebutkan pelayanan publik belum efisien

³ Akta kelahiran dan pelayanan KTP adalah pelayanan yang berbasis Kontrak Pelayanan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Respons *stakeholders* atas diberlakukannya kontrak pelayanan ini sangat positif.

dan kepentingan pengguna jasa juga belum menjadi prioritas. Kondisi yang sama dengan masa sebelum pemberlakuan otonomi daerah telah menodai citra aparat birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan di mata publiknya. Banyaknya kasus diskriminasi pelayanan semakin menegaskan bahwa pola pelayanan publik belum memperhatikan aspek keadilan bagi setiap pengguna jasanya. Penelitian berikutnya mengenai kinerja pelayanan publik yang dilakukan setelah otonomi daerah menunjukkan hasil yang menggembirakan. Menurut masyarakat, pelayanan publik relatif menjadi lebih baik walaupun memang masih ada sebagian masyarakat yang menyatakan bahwa pelayanan publik setelah otonomi daerah tidak mengalami perubahan yang berarti (Kusumasari, 2005).

Untuk melihat posisi pengguna layanan di mata Pemerintah Kota Yogyakarta, tulisan ini akan menggunakan data indeks kepuasan pengguna layanan dan survei pengguna layanan yang keduanya dilakukan pada 2004. Indeks kepuasan pelayanan adalah satu alat yang dirancang untuk mengukur seberapa 'puas' pengguna layanan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh UPTSA Pemerintah Kota Yogyakarta. Angka indeks kepuasan berkisar dari angka 0,1–1,0, artinya semakin dekatnya indeks kepuasan dengan angka 1 menunjukkan semakin puasnya pengguna layanan terhadap kinerja pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan. Sebaliknya, semakin jauh indeks kepuasan dari angka 1 (mendekati angka 0) menunjukkan semakin tidak puas pengguna layanan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh UPTSA. Tujuan yang ingin dicapai dari pembentukan indeks kepuasan pelayanan tersebut adalah menilai kualitas pelayanan

publik dan sebagai informasi bagi seluruh *stakeholders* pelayanan di Kota Yogyakarta untuk mengetahui seberapa jauh penyelenggaraan pelayanan telah memenuhi harapan dan kepuasan masyarakat.

Variabel yang digunakan untuk mengukur tingkat kepuasan layanan, antara lain, adalah variabel diskriminasi pelayanan, besaran waktu dan biaya secara subjektif, transparansi pelayanan, kenyamanan fasilitas, pemenuhan hak pengguna layanan, dan sikap pelayanan. Berdasarkan data indeks kepuasan pengguna layanan, secara umum dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik di Kota Yogyakarta menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan. Pelayanan akta kelahiran, menurut masyarakat pengguna, adalah pelayanan yang paling memuaskan di antara pelayanan lainnya yang ada di UPTSA. Namun demikian, beberapa indikator kepuasan masih menunjukkan adanya ketidakpuasan dari masyarakat, seperti variabel transparansi dan besarnya waktu serta biaya pelayanan (Tabel 2). Secara mendalam dapat terlihat bahwa indikator yang relatif paling memuaskan masyarakat adalah indeks keadilan dalam pelayanan dan sikap petugas. Kedua hal tersebut relatif menjadi sebuah temuan yang menggembirakan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta. Kesan yang selama ini terjadi adalah para petugas dan aparat birokrasi cenderung angkuh dan kurang menghargai pengguna. Kenyataan adanya keadilan dalam pelayanan dapat dipuji sebagai suatu teladan yang baik yang telah berhasil diwujudkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Selain itu, kesan positif tersebut juga telah memberikan indikasi bahwa pemerintah kota telah berusaha menghargai masyarakat sebagai pengguna pelayanannya. Data tersebut juga telah

memberikan arti baru bahwa di Kota Yogyakarta telah mulai terbentuk etika dan budaya pelayanan yang menghargai pengguna pelayanan.

Pada sisi yang sama, data indeks yang berkaitan dengan indikator keadilan dalam pelayanan menunjukkan angka di atas 0,7, kecuali pada pelayanan In Gang (0,58). Hal ini membuktikan bahwa praktik diskriminasi pelayanan relatif kecil dan masyarakat pun menilai telah terjadinya kesamaan perlakuan yang diberikan oleh para penyelenggara pelayanan kepada para pengguna pelayanan yang relatif lebih baik. Aspek rendahnya tingkat diskriminasi dan sikap petugas pelayanan yang baik menjadi suatu potret yang menarik dan merupakan contoh praktik baik (*good practise*) penyelenggaraan pelayanan publik di Kota Yogyakarta.

Namun demikian, terdapat juga indikator pelayanan lainnya yang relatif tidak memuaskan masyarakat dan berimplikasi negatif pada citra pelayanan publik di Kota Yogyakarta, yaitu indikator transparansi serta besaran biaya dan waktu. Dalam hal ini, kedua hal tersebut saling berkaitan, rendahnya transparansi pelayanan juga berkaitan dengan aspek biaya dan waktu pelayanan. Sudah menjadi rahasia umum bahwa pemerintah daerah sering kali tidak berlaku adil dalam memberikan penjelasan kepada masyarakat yang menyangkut biaya dan waktu pelayanan. Yang sering terjadi adalah besaran biaya biasanya diumumkan secara transparan, tetapi ternyata biaya yang dikeluarkan tersebut belum merupakan biaya total karena masyarakat masih dibebani dengan biaya tambahan

Tabel 2
Indeks Kepuasan Pelayanan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap
menurut Indikator Pelayanan

Indikator Kepuasan	Jenis Pelayanan					
	IMBB	HO	SIUP	TDP	Akta Kel.	In Gang
Diskriminasi pelayanan	0,70	0,71	0,70	0,72	0,77	0,58
Persepsi besaran waktu dan biaya	0,48	0,52	0,58	0,57	0,63	0,57
Transparansi pelayanan	0,34	0,39	0,37	0,35	0,34	0,28
Kenyamanan fasilitas	0,58	0,56	0,56	0,60	0,62	0,63
Pemenuhan hak pengguna	0,59	0,62	0,59	0,66	0,70	0,69
Sikap petugas	0,67	0,65	0,68	0,71	0,67	0,73
Total *	0,54	0,55	0,56	0,61	0,66	0,54

Sumber: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM 2004.

Catatan:

- *Angka total bukan merupakan angka rata-rata dari indeks keadilan dalam pelayanan, persepsi besaran waktu dan biaya, transparansi pelayanan, kenyamanan fasilitas, pemenuhan hak pengguna, dan sikap pengguna, tetapi dihitung berdasarkan semua variabel penyusunan indeks tiap jenis pelayanan.
- IMBB = Izin Mendirikan Bangunan, HO = Izin Gangguan, SIUP = Surat Izin Usaha Perdagangan, TDP = Tanda Daftar Perdagangan, Akta Kel. = Akta Kelahiran, dan In Gang = Izin Pembuatan Jalan Masuk.

lainnya seperti diharuskan menggunakan map yang berlogo pemerintah kota dengan harga tertentu. Belum lagi biaya saksi pelaporan yang harus dikeluarkan untuk mengurus akta kelahiran atau juga biaya ucapan terima kasih yang tidak tertuang dalam peraturan daerah sehingga masyarakat tidak memiliki kemampuan untuk menolaknya.

Selain itu, masalah ketidakpastian biaya dan waktu pelayanan sering masih dirasakan memberatkan pengguna pelayanan. Oleh karenanya, pada umumnya pengguna pelayanan masih menilai bahwa biaya dan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pelayanan pemerintah masih terlalu besar melebihi harapan mereka. Dari berbagai jenis pelayanan publik yang ada, para pengguna pelayanan menilai besaran biaya dan waktu untuk menyelesaikan pelayanan terlalu besar sehingga kepuasan mereka relatif rendah untuk aspek ini. Tentu saja, keadaan seperti ini amat memprihatinkan dalam kerangka penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas.

Sudahkah Pelayanan Publik Berorientasi pada Warga Negara?

Untuk menjawab pertanyaan di atas, perlu dilakukan eksplorasi yang komprehensif pada penekanan perspektif pelayanan publik pada warga negara. Dalam perspektif baru pelayanan publik, peran pemerintah amatlah sentral. Pemerintah harus menjadi suatu wadah tempat warga negara melakukan artikulasi dan merefleksikan kepentingannya (Bryson dan Crosby, 1992; Luke, 1998; Stone, 1988). Dalam konteks ini, pemerintah perlu melakukan dialog publik dan membawa pada wacana yang seharusnya publik perankan. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah dapat

menyediakan ide-ide arahan untuk masa depan yang berguna bagi kepentingan publik. Peran lain pemerintah yang juga penting adalah pemerintah harus memiliki obligasi moral yang mengartikulasikan kepentingan publik (Ingraham dan Ban, 1988). Selain itu, pemerintah juga wajib memberikan solusi atas penyelenggaraan pelayanan publik melalui serangkaian proses yang konsisten yang mendasarkan atas norma-norma keadilan, kebebasan, dan etika demokrasi (Ingraham dan Rosenbloom, 1989). Penekanan penting lainnya dari fungsi pemerintah dalam perspektif ini adalah sebagai arena tempat warga negara mengembangkan nilai-nilai kebersamaan pada kepentingan publik. Dalam hal ini, isu yang muncul juga amat kompleks, yaitu tidak hanya mengenai masalah kepercayaan pada warga negara dan responsivitas pemerintah, tetapi justru tujuan dan tanggung jawab pemerintah. Dari paparan di atas, kita dapat mencermati kondisi pelayanan publik di Kota Yogyakarta, yaitu apakah masih berorientasi pada pelanggan atau telah bergeser pada kepentingan warga negara?

Apabila mencermati data indeks kepuasan pengguna layanan seperti yang telah dijelaskan, muncul persepsi bahwa fokus perhatian pemerintah kota masih pada pelanggan dan belum melihat warga negara sebagai pengguna layanannya. Meskipun terdapat sisi-sisi positif dari pemerintah kota dalam menciptakan pelayanan publik yang memuaskan masyarakat, kedua indikator tersebut, yaitu rendahnya diskriminasi pelayanan dan sikap petugas pelayanan yang baik, belum cukup kuat untuk menjustifikasi pelayanan publik berorientasi pada warga negara. Rendahnya transparansi pelayanan dan besaran waktu serta biaya pelayanan yang

relatif masih memberatkan masyarakat semakin menegaskan bahwa pemerintah kota masih memegang perspektif pelanggan sebagai pengguna pelayanannya. Fakta tersebut semakin dikuatkan dengan data survei kepuasan pengguna layanan yang pada salah satu tujuannya menitikberatkan pada hak-hak pengguna layanan.

Tabel 3 memberikan gambaran bahwa di antara hak-hak pengguna layanan, ada hak yang relatif dapat dipenuhi oleh pemerintah dan ada juga yang belum terpenuhi. Hak pengguna pelayanan untuk memperoleh perlakuan yang baik dan adil dapat dipenuhi oleh pemerintah. Hal tersebut juga telah ditunjukkan dari data indeks kepuasan pelayanan yang memberikan potret yang sama. Sedangkan hak pengguna pelayanan untuk memberikan masukan mengenai perbaikan pelayanan, mengetahui adanya sarana pengaduan, dan mengetahui keperluan dari biaya pelayanan yang telah dikeluarkan belum terpenuhi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Padahal, dalam konteks pelayanan publik baru dengan peran

pemerintah yang amat sentral dan menjadi media dalam mengartikulasikan kepentingan publik, belum terpenuhinya hak-hak tersebut menjadi sebuah masalah yang besar. Implikasinya secara tegas dapat terlihat dari peran warga negara yang belum diakomodasi oleh pemerintah. Fakta bahwa keterlibatan masyarakat dalam memperbaiki pelayanan publik yang dilakukan melalui meminta masukan atas perbaikan pelayanannya masih menunjukkan angka yang rendah. Artinya, peran publik sebagai warga negara belum dipenuhi, padahal salah satu syarat dalam perspektif pelayanan publik baru adalah adanya dialog publik. Namun tampaknya hal tersebut belum secara maksimal dilaksanakan oleh pemerintah kota.

Hal lain yang juga memprihatinkan pada konteks ini adalah adanya kecenderungan pemerintah untuk tidak menerima masukan dari publik. Buktinya dapat dilihat dari rendahnya hak warga negara untuk mengetahui adanya sarana pengaduan. Dalam observasi yang dilakukan, keadaan tersebut

Tabel 3
Pemenuhan Hak Pengguna Pelayanan
di Kantor Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap Kota Yogyakarta Tahun 2004

Hak Pengguna Pelayanan [n=685]	Jarang	Kadang-kadang	Sering
Diberikan bantuan dengan baik oleh petugas	4,9	11,7	83,4
Diminta masukan mengenai perbaikan kualitas pelayanan	92,6	4,5	2,9
Diberikan informasi mengenai adanya sarana pengaduan	85,9	4,2	9,9
Diberikan informasi atas waktu penyelesaian pelayanan	17,9	7,8	74,3
Diperlakukan secara adil	2,3	4,7	93,0
Diberikan informasi mengenai prosedur dan biaya pelayanan	17,0	8,3	74,7
Diberikan informasi atas keperluan penggunaan biaya pelayanan	49,5	4,9	45,6

Sumber: Survei Kepuasan Pengguna Layanan UPTSA Kota Yogyakarta, PSKK UGM 2004.

juga dapat dicermati dari penempatan kotak saran yang tidak strategis dan tidak disertai dengan fasilitas yang mendukung publik untuk melakukan pemberian saran. Walaupun berbagai inovasi telah dilakukan oleh pemerintah kota, misalnya melalui pemanfaatan teknologi untuk mengolah saran dan keluhan publik, sifatnya masih amat terbatas, baru pada tahap menampung saja, sedangkan realisasinya masih terbentur pada berbagai hambatan struktural yang ada. Memang pemerintah kota telah meminta masukan yang berupa saran dan kritik terhadap jalannya penyelenggaraan pelayanan publik, tetapi masyarakat yang dituntut aktif untuk memberikan masukan, bukan sebaliknya, yaitu pemerintah yang seharusnya aktif bertanya kepada publik sampai seberapa puas atau kecewa terhadap pelayanan yang telah diberikan.

Kondisi lain yang juga sering menjadi masalah dan semakin menegaskan bahwa pelayanan publik di Kota Yogyakarta masih menganut perspektif kepuasan pada pengguna pelayanan adalah rendahnya hak pengguna pelayanan untuk mengetahui keperluan dari penggunaan biaya pelayanan yang dikeluarkan. Sampai saat ini belum ada upaya pemerintah untuk memberikan penjelasan mengenai besaran biaya yang dikeluarkan dalam suatu pelayanan publik. Ada beberapa alasan yang bisa dilihat mengenai hal ini. *Pertama*, bisa jadi apabila masyarakat mengetahui besaran biaya yang sebenarnya, masyarakat akan melakukan protes apabila alokasinya berlebih dan tidak masuk akal. *Kedua*, alasan yang lebih praktis, yaitu penyelenggaraan pelayanan publik adalah murni hak dari pemerintah semata sehingga

pelibatan masyarakat tidaklah menjadi hal yang penting.

Pelayanan publik di Kota Yogyakarta yang belum berorientasi pada kepentingan warga negara juga dapat dilihat dari perilaku aparat pemerintah yang baru sampai tahap memberikan bantuan secara baik kepada pengguna, tetapi belum sampai pada tahapan *mindset* bahwa pengguna pelayanan itu adalah warga negara yang memiliki prioritas untuk mendapatkan pelayanan yang jauh lebih baik. Sebagai pihak yang mengeluarkan uang untuk memperoleh pelayanan publik, masyarakat mempunyai hak yang tinggi untuk mendapatkan pelayanan yang maksimal, bukan hanya memperoleh pelayanan yang baik saja, tetapi lebih dari itu, mereka adalah warga negara yang bermartabat dan berkeadilan.

Penutup

Dalam perspektif pelayanan publik yang baru, fokus utama implementasi penyelenggaraan pelayanan publik adalah pada pertalian antara warga negara dengan birokrasi pemerintah dan terbentuknya *community building*. Warga negara jangan hanya diperlakukan dengan implementasi kebijakan yang tepat dan dijadikan alat untuk mengurangi biaya penyelenggaraan pelayanan publik saja. Namun, lebih dari itu warga negara dipandang sebagai bagian penting dan tepat dari implementasi sebuah kebijakan dalam kerangka demokrasi. Keterlibatan warga negara dalam semua fase pembuatan kebijakan dan proses implementasinya dapat membuat warga negara bermartabat dan menempati posisi yang lebih tinggi daripada sekadar sebagai pengguna pelayanan semata. Oleh sebab itu, reformasi birokrasi yang

mencakup inovasi dan perbaikan pelayanan publik yang efisien dan efektif merupakan sebuah urgensi dalam upaya mengatasi ketidakpastian dan perubahan dalam lingkungan.

Belajar dari pengalaman pelayanan publik di Kota Yogyakarta, pemerintah harus mulai berpikir untuk melakukan perubahan pola pikir pelayanan dari memandang pengguna pelayanan sebagai *customer* menjadi pengguna pelayanan adalah warga negara yang memiliki andil besar tercapainya kinerja pelayanan publik yang adil dan akuntabel. Yang menjadi fokus bagi setiap pemerintah daerah adalah perlunya memandang warga negara sebagai unsur yang berhak memperoleh pelayanan publik yang berkualitas, efisien, serta efektif. Selain itu, pemerintah wajib memastikan setiap warganya telah mendapatkan pelayanan yang layak. Untuk itu, pemerintah perlu mengatur hubungan antarwarga negara sebagai konsumen pelayanan publik dengan penyelenggara pelayanan publik. Perhatian pemerintah dalam pelayanan publik yang menghargai warga negara dapat dimulai dari hal yang kecil, seperti menciptakan ruang pelayanan yang bersih, kesederhanaan, dan perilaku maupun tutur kata yang santun dari penyelenggara pelayanan dalam melayani masyarakat. Justru perhatian dan pelayanan dari hal-hal yang kecil akan meyakinkan publik bahwa aparat pemerintah serius memberikan pelayanan. Selain itu, untuk menegaskan orientasi pelayanan publik yang memihak pada warga negaranya dibutuhkan adanya mekanisme pengelolaan keluhan agar dapat memberikan

kontribusi yang positif terhadap pemenuhan hak warga negara maupun terhadap pengembangan sistem pelayanan publik. Mekanisme pengelolaan keluhan juga merupakan sarana partisipasi publik saat warga negara dapat terlibat dalam proses pembuatan keputusan, pengawasan, dan evaluasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam tuntutan reformasi saat masyarakat semakin belajar untuk berdaulat dan membangun paradigma kritis, masyarakat tidak begitu saja menerima kebijakan yang tanpa garansi akan berdampak baik bagi kehidupan mereka ke depannya. Setiap kebijakan yang tidak berakar dari kepentingan masyarakat tentu akan mendapatkan tantangan keras, apakah itu melalui demonstrasi massal ataupun mengorganisasi masyarakat untuk melakukan tuntutan-tuntutan yuridis karena merugikan kepentingan masyarakat banyak. Tuntutan masyarakat untuk mewujudkan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam setiap kebijakan yang diterapkan pemerintah merupakan hal mutlak dan harus dipenuhi sebagai konsekuensi dari reformasi birokrasi. Apabila seluruh upaya di atas berhasil diterapkan, hal tersebut merupakan keberhasilan dari gerakan masyarakat dengan pemerintah terhadap komitmen akan masa depan yang lebih baik bagi negeri ini untuk menata secara lebih baik setiap sistem struktur kemasyarakatan dan birokrasi pemerintahan. Komitmen yang tidak hanya pada level teoretis dan retorika, tetapi dilandasi oleh tanggung jawab bersama.

Daftar Pustaka

- Bryson, John and Barbara Crosby. 1992. *Leadership for the Common Good*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Carlson, Margaret S and Roger Schwarz. 1995. "What do citizens really want?", *Popular Government* (Spring), 2(5): 26-33.
- Denhardt, Janet V and Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. England M.E Sharpe.
- Dwiyanto, Agus, Zulaela, Bambang Wicaksono, Bevaola Kusumasari, Partini, Syahbudin Latief. 2004. *Laporan Penelitian Indeks Kepuasan Pengguna Layanan*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- Ingraham, Patricia W and Carolyn Ban. 1988. "Politics and merit: can they meet in a public service model?", *Review of Public Personnel Administration*, 8(2):1-19.
- Ingraham, Patricia W and David H. Rosenbloom. 1989. "The new public personel and the new public service", *Public Administration Review*, 49(2):116-125.
- Kusumasari, Bevaola. 2005. "Kontrak pelayanan dalam reformasi pelayanan publik di Indonesia" dalam Erwan Agus Purwanto dan Wahyudi Kumorotomo, (eds.), *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*. Yogyakarta: Gava Media, hlm. 87-98.
- Luke, Jeffrey. 1998. *Catalytic Leadership*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Schmidt, Faye and Teresa Strickland. 1998. *Client Satisfaction Surveying*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, Citizen-Centered Service Network
- Stone, Deborah. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. New York: HarperCollins.

Lampiran:

Catatan Teknis Indeks Kepuasan Pengguna Layanan

Metode

Variabel dan indikator yang dipergunakan untuk mengukur kepuasan layanan pengguna layanan terhadap kinerja UPTSA meliputi:

1. Variabel diskriminasi pelayanan; diukur dengan mempergunakan pertanyaan [*Apakah antrian pelayanan di konter UPTSA telah menerapkan prinsip keadilan?*]
2. Variabel besaran waktu dan biaya subjektif, diukur dengan mempergunakan pertanyaan [*Apakah menurut Ibu/Bapak/Saudara, lama waktu proses penyelesaian dokumen pelayanan dirasakan terlalu lamban?*] dan [*Apakah keseluruhan biaya yang dikeluarkan untuk proses pelayanan dirasakan terlalu mahal?*]
3. Variabel transparansi pelayanan, diukur dengan mempergunakan pertanyaan [*Apakah Ibu/Bapak/Saudara mengetahui besarnya biaya resmi untuk proses penyelesaian dokumen pelayanan yang telah ditentukan oleh UPTSA?*]
4. Variabel kenyamanan fasilitas, diukur dengan mempergunakan pertanyaan [*Apakah fasilitas pelayanan berupa sarana pengaduan di UPTSA telah memadai?*] dan [*Menurut Ibu/Bapak/Saudara, apakah fasilitas pelayanan berupa kebersihan toilet di UPTSA telah memadai?*]
5. Variabel pemenuhan hak pengguna layanan, diukur dengan mempergunakan pertanyaan [*Apakah Ibu/Bapak/Saudara merasa bahwa petugas di UPTSA telah memenuhi hak Ibu/Bapak/Saudara untuk*

mengetahui kapan waktu penyelesaian dokumen layanan dilakukan?], [Apakah petugas di UPTSA telah memenuhi hak Ibu/Bapak/Saudara untuk diperlakukan secara wajar dan baik selama proses pelayanan berlangsung?], [Apakah petugas di UPTSA telah memenuhi hak Ibu/Bapak/Saudara untuk memperoleh informasi tentang prosedur dan biaya pelayanan dengan jelas dan mudah?] dan [Apakah petugas di UPTSA telah memenuhi hak Ibu/Bapak/Saudara untuk mengetahui bagi keperluan apa biaya pelayanan itu akan dipergunakan?]

6. Variabel sikap pelayanan, diukur dengan mempergunakan pertanyaan [Apakah petugas di UPTSA memberikan sapaan tertentu kepada Ibu/Bapak/Saudara pada saat datang di kantor pelayanan?], [Apakah petugas bersikap ramah (tersenyum) dalam memberikan pelayanan?], [Apakah petugas menunjukkan sikap yang sopan pada saat proses pemberian pelayanan berlangsung?], dan [Ketika masyarakat menemui kesulitan atau masalah dalam proses pelayanan, apakah petugas di UPTSA memberikan bantuan secara baik kepada pengguna?]

Prosedur Pengukuran Indeks

1. Konsistensi Nilai

Konsistensi nilai dilakukan untuk memberi ketetapan dalam pemberian nilai jawaban responden. Pertanyaan yang *magnitude* kodenya berlawanan dengan makna jawaban akan dilakukan perubahan *magnitude* kodenya (*reverse*). Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa nilai jawaban yang tinggi menunjukkan tingkat kepuasan yang tinggi (positif) terhadap

kualitas suatu layanan. Sebaliknya, nilai jawaban yang rendah menunjukkan tingkat kepuasan yang rendah (negatif) terhadap kualitas pelayanan.

2. Pemberian Skor Nilai Skala

Dalam survei ini, alternatif jawaban dari pertanyaan yang menggunakan *likert scale* dengan angka 1, 2, 3, 4, dan 5 hanya menunjukkan "kode angka" jawaban responden, bukan merupakan skor nilai yang sebenarnya. Untuk itu, perlu dilakukan pemberian skor nilai yang sebenarnya bagi jawaban responden. *Method of summated ratings* sebagai suatu metode penskalaan akan digunakan untuk menentukan skor nilai skala. Metode ini menggunakan distribusi respons sebagai dasar penentuan skor nilai skalanya.

3. Standardisasi Skor Nilai Skala

Standardisasi skor nilai dilakukan untuk menstandarkan skor nilai skala yang mempunyai satuan dan rentang skor nilai yang berbeda-beda ke dalam suatu rentang nilai 0 sampai dengan 1. Hal ini dilakukan agar skor nilai skala yang mempunyai satuan dan rentang skor nilai yang berbeda-beda dapat dijumlahkan. Rumus yang digunakan untuk menstandarisasi adalah

$$SKOR\ NILAI\ TERSTANDARDISASI = \frac{Skor\ Nilai - Minimum}{Maksimum - Minimum}$$

4. Angka Indeks Kepuasan

Perhitungan indeks kepuasan pengguna pelayanan dilakukan setelah prosedur pengonsistenan nilai jawaban, pemberian skor nilai skala, dan penstandarisasian skor nilai sudah dilakukan. Indeks kepuasan pengguna pelayanan kemudian dihitung dengan jalan merata-ratakan skor nilai skala tersebut.