

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Mustopadidjaja, 2002). Pada sudut pandang lain, Hakim (2003) mengemukakan bahwa Studi Kebijakan Publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik.

Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah sebagian disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik. Kegagalan tersebut adalah information failures, complex side effects, motivation failures, rentseeking, second best theory, implementation failures (Hakim, 2002). Untuk memahami lebih jauh bagaimana kebijakan publik sebagai solusi permasalahan yang ada pada masyarakat, kita harus memahami dulu apa dan seperti apa kebijakan publik itu sendiri. Berikut adalah definisi-definisi kebijakan publik menurut para ahli kebijakan publik.

1. Thomas R. Dye (1981)

Kebijakan publik adalah apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah. Pengertian yang diberikan Thomas R. Dye ini memiliki ruang lingkup yang sangat luas. Selain itu, kajiannya yang hanya terfokus pada negara sebagai pokok kajian.

2. Easton (1969)

Mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam pengertian ini hanya pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

3. Dye (1978)

Mendefinisikan kebijakan publik sebagai “Whatever governments choose to do or not to do.”, yaitu segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dye juga memaknai kebijakan publik sebagai suatu upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan apa yang menyebabkan mereka melakukannya secara berbeda-beda.

Dia juga mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan, maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan. Kebijakan publik tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya merupakan keinginan atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

4. David Easton

Mendefinisikan public policy sebagai: “The authoritative allocation of value for the whole society, but it turns out that only the government can authoritatively act on the ‘whole’ society, and everything the government chooses to do or not to do result in the allocation of values.” Maksudnya, public policy tidak hanya berupa apa yang dilakukan oleh pemerintah, akan tetapi juga apa yang tidak dikerjakan oleh pemerintah karena keduanya sama-sama membutuhkan alasan-alasan yang harus dipertanggungjawabkan.

5. Chief J.O. Udoji (1981)

Mendefinisikan kebijaksanaan publik sebagai “An sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large.” Maksudnya ialah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Pada sudut pandang lain, Hakim (2003) mengemukakan bahwa Studi Kebijakan Publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik. Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah sebagian disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik. Kegagalan tersebut adalah information failures, complex side effects, motivation failures, rentseeking, second best theory, implementation failures (Hakim, 2002).

Menurut Dunn (1994), proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut diartikan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung, yaitu (a) penyusunan agenda, (b) formulasi kebijakan, (c) adopsi kebijakan, (d) implementasi kebijakan, dan (e) penilaian kebijakan.

Proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut (Mustopadidjaja, 2002):

- a. Pengkajian Persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat.
- b. Penentuan tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan.
- c. Perumusan Alternatif. Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
- d. Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain.

- e. Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi, peranserta masyarakat, dan lain-lain.
- f. Penilaian Alternatif. Penilaian alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan.
- g. Perumusan Rekomendasi. Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

2.1.1 Pengertian Implementasi

Implementasi dirumuskan secara pendek bahwa “*to implement*” (mengimplementasikan) berarti “*to provide means for carrying out; to give practical effect to*” (menyajikan sarana untuk melaksanakan sesuatu; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu). Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam kebijakan publik.

Menurut Udoji dalam Wahab (2008:64), menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari

pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Menurut Nakamura dan Smallwood dalam Tangkilisan (2003:17), hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkannya ke dalam keputusan yang bersifat khusus. Sedangkan Jones dalam Tangkilisan (2003:17), implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

Berdasarkan definisi-definisi diatas, maka penulis dapat simpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri.

2.1.2 Model Implementasi Kebijakan

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap tujuan kebijakan, baik yang negatif maupun positif.

Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan.

Adapun dalam mengimplemetasikan suatu kebijakan dikenal beberapa model sebagai berikut:

A. Model Implementasi Kebijakan George Edward III

Edward di dalam Subarsono (2005:90), melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edward menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu:

- a) Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
- b) Apakah yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan?

Guna menjawab pertanyaan tersebut, Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication*, *resources*, *disposition*, dan *bureucratic structure*.

1. **Komunikasi (*Communication*)**

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

2. **Sumber Daya (*Resources*)**

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III mengemukakan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan.

3. **Disposisi (*Disposition*)**

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik

maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

4. **Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)**

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standart operation procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

B. Model Implementasi Kebijakan Grindle

Model Implementasi Kebijakan Publik yang dikemukakan Grindle di dalam Nugroho (2004:74), menuturkan bahwa Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh isi kebijakan (*Content of Policy*) dan konteks implementasinya (*Contex of Implementation*).

Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

1. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (*interest affected*).
2. Jenis manfaat yang dihasilkan (*tipe of benefit*).
3. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*).
4. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*).
5. Para pelaksana program (*program implementators*).
6. Sumber daya yang dikerahkan (*Resources commited*).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

1. Kekuasaan (*power*).
2. Kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*).
3. Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristics*).
4. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*).

C. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Model yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn di dalam Nugroho (2004:76), mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
2. Karakteristik agen pelaksana/implementator
3. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
4. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

2.2. Manajemen Komplain (Keluhan)

Manajemen komplain (keluhan) merupakan penggabungan dari dua kata yaitu Manajemen dan komplain (keluhan). Manajemen adalah *getting done through other peoples* dan mencakup tugas-tugas *planning, organizing, implementing, controlling*. Jadi manajemen adalah bagaimana mencapai tujuan tetapi tidak sendirian (Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2002). Dalam bidang pemerintahan dalam mencapai tujuan ada banyak komponen-komponen yang ada di dalamnya yang bersama-sama untuk mencapai tujuan. Segenap sumber daya yang ada dalam organisasi digerakkan untuk mencapai tujuan organisasi. Unsur kepemimpinan, pengambilan keputusan, hubungan antar manusia, dan manusianya itu sendiri sangat diperlukan. Menurut John F. MEE (dalam Nina Rahmayanty, 2010:14) manajemen adalah seni untuk mencapai hasil yang maksimal dengan usaha yang minimal demikian pula mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan maksimal bagi pemimpin maupun pekerja serta pelayanan yang sebaik mungkin kepada masyarakat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa manajemen ada suatu proses, yaitu serangkaian usaha, tindakan, kegiatan atau pekerjaan yang mengarah kepada sasaran tertentu dengan efektifitas dan efisiensi untuk mencapai tujuan dengan hasil yang maksimal.

Keluhan adalah ungkapan yang keluar karena perasaan susah (karena menderita sesuatu yang berat, kesakitan dan sebagainya (KBBI, 2002:536). Komplain (keluhan) masyarakat merupakan bentuk penerapan dari pengawasan masyarakat atau Respon ketidakpuasan masyarakat yang disampaikan oleh masyarakat baik yang diungkapkan secara tertulis maupun

tidak tertulis atas pelayanan administratif, pelayanan barang, dan/atau pelayanan jasa yang diberikan oleh penyedia pelayanan (provider). Sehingga komplain (keluhan) sangat penting untuk dikelola. Agus Fanar Syukri, Ph.D. (2009:29) menyatakan bahwa: —Pengaduan masyarakat merupakan suatu sumber informasi yang sangat penting bagi upaya-upaya pihak penyelenggara pelayanan untuk memperbaiki kesalahan yang mungkin terjadi, sekaligus secara konsisten menjaga dan meningkatkan pelayanan yang dihasilkan agar selalu sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Oleh karena itu perlu didesain suatu sistem pengelolaan pengaduan yang secara dapat efektif dan efisien mengelola berbagai pengaduan masyarakat menjadi bahan masukan bagi perbaikan kualitas pelayanan diwaktu yang akan datang. Mengelola komplain-komplain yang masuk mulai dari proses masuknya komplain sampai pada bagaimanakah penyelesaian komplain. Selain itu juga menyangkut bagaimanakah mekanisme kontrolnya agar diperoleh hasil yang baik. Sehingga dalam mengelola komplain atau keluhan dibutuhkan perencanaan yang matang. Manajemen komplain (keluhan) merupakan implementasi teori manajemen dalam bidang komplain (keluhan). Manajemen komplain mencakup empat pilar atau tahapan;

1. Planning, yaitu perencanaan awal secara teratur dari setiap usaha untuk mencapai tujuan.
2. Organizing, yaitu langkah kearah pelaksanaan rencana yang telah disusun sebelumnya (Planning).

3. Actuing, yaitu keseluruhan usaha, cara, teknik, dan metode untuk mendorong para anggota organisasi agar mau dan ikhlas bekerja dengan sebaik mungkin demi tercapainya tujuan organisasi dengan efisien, efektif, dan ekonomis (Siagian, 1992:128; Sutomo, dkk, 2007:14).
4. Controlling. Yaitu usaha yang didalamnya terkandung kegiatan perbaikan dan penyempurnaan sehingga pekerjaan atau kegiatan sesuai dengan rencana atau tujuan yang telah ditetapkan dalam planning. Kegiatan pengawasan sangat berkaitan erat dengan perencanaan. Dengan adanya pengawasan maka kegiatan yang telah mendapat perbaikan dan penyempurnaan ini akan menjadi feed back bagi perencanaan berikutnya. Sehingga dalam manajemen ini controlling sangat penting sekali untuk dilakukan dalam sebuah organisasi.

Manajemen komplain merupakan sebuah langkah untuk mengelola komplain-komplain dari masyarakat agar diperoleh sebuah hasil yang optimal yaitu hasil yang baik, benar, dan tepat yang bukan semata-mata untuk memudahkan kinerja penyelenggara pemerintah saja akan tetapi untuk masyarakat penerima atau pengguna layanan. Menurut Parasuraman, dkk (dalam Monier, 2001) kualitas jasa dipersepsikan baik apabila jasa yang diterima atau dirasakan sesuai dengan yang diharapkan. Ada lima faktor utama yang menentukan kualitas pelayanan, yaitu:

1. Tangibles, yaitu fasilitas secara fisik.
2. Reliability, yaitu kemampuan untuk merealisasikan apa yang telah dijanjikan.

3. Responsivness, yaitu kesiapan petugas dalam melayani masyarakat.
4. Assurance, yaitu memberikan kepercayaan dan keyakinan kepada masyarakat.
5. Emphaty, yaitu dapat melayani sesuai dengan kebutuhan.

Apabila Sistem kelembagaan pusat penanganan pelayanan publik belum ditetapkan dan disesuaikan maka akan sulit untuk dapat melaksanakan fungsi dengan baik karena fungsi organisasi baik sebagai penataan struktur sosial yang menetapkan prinsip hubungan antar kedudukan dalam organisasi, juga berfungsi mengatur mekanisme tentang bagaimana sistem dan prosedur tersebut dilaksanakan. Hal tersebut sangat penting sekali terkait dengan hasil yang akan dicapai secara optimal. Perubahan dalam rangka perbaikan sangat diperlukan. Agar lembaga di tingkat lokal mampu melaksanakan desentralisasi maka yang sering dilakukan adalah melakukan perubahan kelembagaan yang lebih substansial, baik dalam struktur organisasi maupun fungsinya (Kacung Marijan, 2003). Sehingga controlling dalam sebuah birokrasi sangat perlu guna untuk mengevaluasi atas kinerja yang sudah dilakukan dan sebagai perbaikan untuk kinerja selanjutnya. Dalam mengimplementasikan manajemen komplain (keluhan) diperlukan waktu yang cukup dan didukung oleh sumber-sumber yang memadai baik sumber daya manusia, sumber daya alam, dan sumber dana. Tindakan-tindakan pembatasan atau pemotongan terhadap pembiayaan program, kurangnya sumber daya manusia dan waktu yang pendek akan membahayakan upaya pencapaian tujuan karena sumber-sumber yang kurang memadai. Agus Fanar Syukri, Ph. D. (2009 :3)

menyebutkan bahwa upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan tidak hanya ditempuh melalui aturan-aturan pemerintah, tetapi juga melalui peningkatan kemampuan aparat (birokrat) dalam memberikan pelayanan. Kebijakan haruslah didasari oleh tingkat pemahaman yang memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi, sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya, atau peluang yang tersedia untuk mengatasi masalah dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang itu (Faizal Madya, 2008; 134).

Dalam suatu mekanisme penanganan komplain (keluhan) prioritas komplain (keluhan) adalah masalah utama yang harus diperhatikan oleh pengambil regulasi kebijakan. Penanganan keluhan merupakan salah-satu komponen penting dalam rangka peningkatan kepuasan pengguna layanan (masyarakat) dan dukungan pengguna layanan publik (masyarakat) terhadap penyedia layanan publik (pemerintah). Menurut Dyah Hariani (2008 : 245-246) dalam menyusun mekanisme keluhan yang akan tercantum dalam regulasi pelayanan pemerintah dalam hal ini adalah sebagai penyelenggara pemerintahan dan sebagai penyedia pelayanan perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Bagaimana pengguna layanan menggunakan mekanisme keluhan;
2. Bagaimana penyedia pelayanan akan menangani keluhan;
3. Berapa lama mekanisme penanganan keluhan;
4. Apa tindakan yang akan penyedia pelayanan ambil dalam menangani keluhan;

5. Apakah terdapat lembaga mediasi bila pengguna layanan belum puas dengan jawaban penyedia pelayanan;
6. Siapa yang duduk dewan pengevaluasi kinerja; dan
7. Badan macam apa yang memonitor kerja penyedia pelayanan dalam menangani keluhan.

Lebih lanjut Dyah Hariani (2008 : 246) bahwa dalam prakteknya keluhan-keluhan dari pengguna layanan (masyarakat) dan stakeholder perlu diklasifikasikan berdasarkan jenis-jenis keluhan tertentu. Pengklasifikasian jenis-jenis keluhan tertentu misalnya;

1. Keluhan mengenai keterlambatan proses pelayanan,
2. Petugas yang kurang ramah,
3. Informasi yang tidak jelas, atau bahkan juga keluhan berkaitan dengan berbagai penyimpangan yang terjadi dalam penerapan standar-standar Pelayanan.

Selain itu, tidak semua keluhan dapat ditindak lanjuti pada saat keluhan diterima, tetapi membutuhkan waktu tertentu untuk menyelesaikannya. Sehingga setiap komplain (keluhan) yang masuk perlu disaring terlebih dahulu. Setelah melalui proses penyaringan ini, selanjutnya dilakuka penentuan prioritas keluhan. Dyah Hariani (2008: 246) membagi prioritas keluhan dapat dilakukan dengan kriteria antara lain:

1. Sejauhmana dampak keluhan terhadap kemungkinan menurunnya kepercayaan pengguna layanan terhadap pelayanan yang dilakukan oleh unit penyedia pelayanan.

2. Sejauh mana keluhan yang disampaikan disertai dengan data-data yang akurat.
3. Sejauh mana keluhan memberikan dampak terhadap proses manajemen pelayanan, dan lainnya.

Masalah dalam keluhan juga digolongkan kedalam tiga tingkatan yaitu:

1. Masalah yang penting
2. Masalah sederhana
3. Masalah kompleks (Dyah Hariani, 2008:246).

Masalah yang digolongkan kedalam kategori penting misalnya adalah masalah yang berkaitan dengan isu-isu keselamatan atau berkaitan dengan nyawa manusia.

Masalah yang digolongkan kedalam kategori sederhana misalnya mengenai permintaan formulir, jawaban aplikasi, permintaan maaf, pengembalian uang, membalas telepon, merespon surat-menyurat, dan lain-lain. Masalah yang digolongkan kedalam tingkatan kompleks misalnya masalah-masalah yang terkait dengan korupsi, diskriminasi, ketidak netralan dan lain sebagainya.

Agar setiap keluhan dapat ditangani secara cepat dan tepat, pengguna layanan dalam hal ini adalah masyarakat atau stake holder perlu tahu terlebih dahulu tentang bagaimana tatacara melayangkan keluhan secara efektif. Sehingga antusiasme masyarakat perlu ditingkatkan baik melalui sosialisasi, dan penyampaian informasi secara terus menerus mengenai proses penanganan pengaduan dan apa yang harus dilakukan oleh masyarakat.

Contoh pengguna pelayanan menyampaikan keluhan yang efektif adalah sebagai berikut : Mencantumkan identitas pribadi pengguna layanan, sehingga instansi penyedia pelayanan dapat mencari keterangan seputar pengguna layanan berkaitan dengan keluhan; a) Mencantumkan nomor kontak pengguna layanan, agar penerima keluhan dapat langsung menjawab melalui nomor tersebut; b) Memberikan sebanyak mungkin latar belakang keluhan dan menyertakan dokumen apapun yang mendukung keluhan; dan c) Apabila pengguna layanan membutuhkan seseorang untuk membantu, atau hanya mendiskusikan masalah secara informal, berikan pernyataan bersedia membantu, lengkap dengan nomor kontak penghubung (Dyah Hariani, 2008 : 247).

Selain melakukan penggolongan keluhan, untuk kasus-kasus khusus misalnya terkait dengan penyimpangan-penyimpangan berat (korupsi, kolusi dan nepotisme) perlu dikembangkan penerimaan keluhan tersendiri. Keluhan yang berbau tindak pidana dengan keluhan yang bersifat manajerial perlu dipisahkan guna mempermudah unit penyedia pelayanan untuk memfokuskan diri pada upaya-upaya memperbaiki kualitas pelayanan atas dasar masukan-masukan dari pengguna pelayanan (Dyah Hariani, 2008 : 247).

Penyaluran komplain (keluhan) dari masyarakat kepada penyedia layanan dapat dilakukan melalui berbagai macam bentuk. Bentuk-bentuk penyaluran komplain (keluhan) antara lain adalah sebagai berikut:

1. Melalui telepon saat jam kerja.
2. Melalui mesin faksimili kepada siapa keluhan ditujukan.

3. Melalui e-mail.
4. Melalui korespondensi atau surat-menyurat.
5. Melalui tatap muka langsung dengan sebelumnya membuat janji untuk ketemu pejabat/staf penerima keluhan, mengunjungi kantor penyedia pelayanan atau tempat keluhan dapat diproses (Dyah Hariani, 2008 : 248).

Setelah komplain (keluhan) disalurkan kepada pihak terkait, maka pengguna layanan yang menyalurkan komplain (keluhan) ingin tahu perkembangan keluhan atau tanggapan keluhan yang disalurkan. Tanggapan atas komplain atau keluhan dari masyarakat dapat dilakukan melalui:

1. Melalui e-mail.
2. Melalui korespondensi atau surat menyurat.
3. Melalui SMS.
4. Melalui telepon.
5. Melalui tatap muka langsung.
6. Melalui web.
7. Melalui koran/majalah.
8. Melalui facebook, dan lain-lain.

Nina Rahmayanty (2010: 110) apabila ada komplain via telepon dari pelanggan langkah-langkah tindakan dan antisipasi yang harus dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Ditelepon kembali jika dijanjikan.
2. Diberi laporan kemajuan jika suatu masalah tidak dapat langsung diselesaikan.

1. Diberi pilihan untuk menyelesaikan suatu masalah.
3. Memberikan permintaan maaf yang tulus bila kesalahan dilakukan.
4. Pastikan masalah tidak terulang.
5. Ucapkan terimakasih atas komplain yang disampaikan.

Selain via telepon, bentuk penanganan komplain juga dapat dilakukan dengan tatap muka. Nina Rahmayanty (2010: 113) empat prinsip langkah dalam pelayanan prima bertatap muka.

Langkah 1: sampaikan sikap positif

Langkah 2: kenalilah kebutuhan pelanggan

Langkah 3: penuhi kebutuhan pelanggan anda

Langkah 4: pastikan pelanggan anda kembali lagi.

Ketika melayani pelanggan segala permasalahan yang ada pada diri kita harus dapat dilupakan manakalah kita sedang melayani konsumen (Nina Rahmayanty, 2010:115). Apabila ada komplain atau keluhan via surat pembaca, agar dapat memanfaatkan level komunikasi masa secara efektif, maka perlu memperhatikan, mengetahui karakteristik komunikasi masa surat pembaca. Karakteristik tersebut diantaranya adalah:

1. Sumber dalam komunikasi masa
2. Pesan untuk komunikasi masa bersifat umum/publik.
3. Efek atau perubahan sikap, opini dan perilaku sebagai akibat berlangsungnya proses komunikasi pada level komunikasi masa sulit untuk dipantau (Nina Rahmayanty, 2010 :139-140).

Untuk membalas surat pembaca dari pelanggan yang komplain, surat pembaca harus memuat isi sebagai berikut:

1. Cantumkan judul surat atau judul masalah.
2. Ditujukan kepada nama penulis yang komplain.
3. Pemberian informasi yang lebih rinci atau penjelasan duduk perkara kronologis masalah, pihak yang bermasalah yang terkait atau penanggung jawab, dimana dan kapan permasalahan itu terjadi, mengapa terjadi, bagaimana seharusnya dilakukan serta solusi dilengkapi klarifikasi penjelasan dari pihak yang dikomplain).
4. Permintaan untuk memperoleh informasi yang lebih lengkap untuk menangani permasalahan.
5. Ucapan yang menunjukkan penghargaan dan penghormatan kepada penulis surat pembaca.
6. Cantumkan nama serta jabatan penanggung jawab pihak yang dikomplain (Nina Rahmayanty, 2010:140).

Dalam sistem pengelolaan pengaduan perlu berpegang pada prinsip-prinsip sebagai berikut ini:

1. Kemudahan
2. Tanggap
3. Rentang waktu
4. Kerahasiaan
5. Kejelasan
6. Hak dan kewajiban (akuntabilitas)

7. Transparansi
8. Komitment
9. Keadilan bagi semua pihak
10. Terdokumentasi (Nina Rahmayanty, 2010:151).

2.3. Neraca Konsep

Pelayanan Publik atau Pelayan Umum Pelayan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, dikemukakan oleh ratminto dan Winarsih (2007:5).

Berbagai kebijakan nasional dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik tersebut telah memberikan pondasi bagi instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk melakukan upaya nyata dalam mereformasi pelayanan. Berdasarkan itu berbagai perubahan pendekatan, metode dan instrumen (alat bantu) untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik telah dikembangkan dan digunakan. Instrumen-instrumen untuk mencapai standar kualitas manajemen yang sebelumnya lebih dikenal dan digunakan oleh organisasi swasta (komersial) telah diadopsi dan digunakan juga oleh berbagai organisasi pemerintah. Instrumen standar kualitas manajemen tersebut.

Selain pertimbangan normatif dan perubahan kebijakan nasional dengan terbitnya UU Pelayanan Publik, terdapat pertimbangan teknis metodologis dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, di antaranya:

1. Peningkatan kualitas pelayanan harus dengan tindakan nyata perbaikan
Berbagai metode yang sudah dikenal selama ini juga banyak digunakan secara tidak paripurna sesuai manfaat dan tujuannya. Misalnya ada yang beranggapan bahwa dengan melakukan pengukuran Indeks Kepuasan Pengguna Pelayanan (Customer Satisfaction Index/CSI) pelayanan akan serta-merta menjadi lebih baik tanpa melakukan tindakan nyata perbaikan. Survei Pengaduan Masyarakat yang diuraikan sebagai salah satu alat bantu di dalam metode inipun sama.
2. Partisipasi masyarakat pengguna pelayanan Peningkatan kualitas pelayanan harusnya menjadi upaya mempertemukan harapan para pengguna pelayanan dengan kemampuan dan kebutuhan pengembangan kapasitas individu dan organisasi penyedia pelayanan. Kunci keberhasilan adalah partisipasi masyarakat pengguna pelayanan dalam menentukan ragam, kualitas dan aspek penting lainnya dalam rangka penyelenggaraan pelayanan. Jurang pemisah antara kebutuhan para pengguna pelayanan dengan kebutuhan pengembangan kapasitas penyedia pelayanan harus dijumpatani dengan komunikasi yang efektif.
3. Tindakan perbaikan pelayanan disampaikan secara transparan kepada para pengguna pelayanan Berbagai instrumen dan contoh inovatif telah dikembangkan dan digunakan dalam rangka ini, misalnya: service charter,

response charter, citizen charter. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutnya sebagai Maklumat Pelayanan.

Dalam rangka meningkatkan penyelenggaraan pelayanan public yang maksimal, Pemerintah Daerah wajib meningkatkan kualitas pelayanan publik yang bertujuan untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap aparatur sebagai penyedia pelayanan publik dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan menjadikan keluhan masyarakat sebagai sarana untuk melakukan perbaikan pelayanan public. sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 13 Tahun 2009 Tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik yang dilaksanakan dengan ketentuan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No 5 Tahun 2009 Tentang Pedoman Umum Penangan Pengaduan Masyarakat Bagi Instansi Pemerintah, dengan Partisipasi Masyarakat Dan Keputusan Walikota Medan Nomor : 43 Tahun 2002 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Pembebasan Retribusi Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dalam Kerangka Sistem Informasi Manajemen Kependudukan (Simduk) Dan Akta Catatansipil Di Kota Medan.

Dengan mengacu kepada Keputusan Walikota Medan No. 22 Tahun 2002 tanggal 07 Mei 2002 tentang Pembebasan Retribusi Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) di Kota Medan, Pemerintah kota medan telah secara utuh melaksanakannya terhadap warga masyarakat khususnya bagi yang telah terdaftar sebagai penduduk di Kecamatan Medan Area. Proses dan mekanisme

pembuatan KTP dan KK mengacu kepada Peraturan Daerah Kota Medan No.18 Tahun 2002 tanggal 06 September 2002 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dalam Kerangka Sistem Informasi Manajemen Kependudukan (SIMDUK) dan Akta Catatan Sipil di Kota Medan.

Pelayanan yang telah diberikan di bidang kependudukan khususnya penerbitan Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk gratis sejak tahun 2011 sampai dengan saat ini mencapai 3.326 KTP dan 27.511 KK. Sebagaimana diprogramkan bahwa pemrosesan KTP dan KK dalam jangka waktu 4 (empat) hari kerja, namun Pemerintah Kecamatan Medan Area berupaya untuk mempersingkat waktu dengan mengupayakan dalam waktu yang secepat-cepatnya, yaitu dalam waktu 1 (satu) hari kerja, namun saat ini sedang dilaksanakan Pembenahan dalam upaya lebih meningkatkan Pelayanan Kepada Masyarakat khususnya dalam bidang Kependudukan yaitu Pemantapan Program E-KTP sampai dengan saat ini dan yang telah melakukan perekaman E-KTP mencapai 56.254 Perekaman dari target 33.428 perekaman di tahun 2014.

Adapun beberapa pasal yang harus dicermati dalam pelaksanaan peraturan diatas adalah sebagai berikut:

Pasal 1

Yang dimaksud dalam Peraturan Daerah ini:

- a. Daerah adalah Kota Medan.
- b. Kepala Daerah adalah Walikota Medan.
- c. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Medan.

- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Medan.
- e. Dinas Kependudukan adalah Dinas Kependudukan Kota Medan.
- f. Kecamatan adalah Wilayah Kerja Camat sebagai Perangkat Daerah Kota Medan.
- g. Kelurahan adalah Wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kota dibawah Kecamatan.

Pasal 2

Maksud ditetapkannya ketentuan ini adalah untuk meningkatkan ketertiban dan kelancaran Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk di Kota Medan.

Pasal 3

Tujuannya adalah memberikan jaminan kepastian hukum dalam setiap dokumen kependudukan yang dimiliki setiap penduduk Kota Medan.

Pasal 4

Setiap Penduduk Tetap, Penduduk Sementara, Penduduk Musiman, Calon Penduduk berhak mendapatkan pelayanan penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk.

Pasal 5

- (1) Setiap Penduduk, Penduduk Sementara, Penduduk Musiman, Calon penduduk yang bertempat tinggal dalam Daerah wajib mendaftarkan diri kepada Kepala Daerah melalui Kepala Kelurahan setempat.
- (2) Kewajiban sebagaimana dimaksud ayat (1) termasuk juga kewajiban melaporkan setiap mutasi Biodata yang terjadi.

Pasal 49

Setiap pelayanan pendaftaran penduduk tidak dikenakan pembayaran Retribusi.

Harapan yang ingin dicapai adalah mengetahui seberapa besar kepuasan pelanggan dalam hal ini masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat. Khususnya dalam pelaksanaan pelayanan pembuatan KTP di Kelurahan Kotamatum I Kecamatan Medan Area. Hal ini akan menjadi upaya perbaikan kedepannya oleh aparat terutama Lurah Kotamatum 1.

