

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir, terjadi perkembangan yang luar biasa di bidang pelayanan publik, baik perkembangan yang terjadi pada tataran perumusan kebijakan atau peraturan perundangan tentang pelayanan publik, implementasi kebijakan tentang pelayanan publik dan/atau penyelenggaraan pelayanan publik, kualitas dan kuantitas yang menjadi substansi pelayanan publik, kelembagaan pelayanan publik, tuntutan atau harapan publik akan pelayanan publik yang dapat memenuhi kebutuhannya, standar pelayanan publik, sampai dengan pengawasan pelayanan publik bahkan sengketa pelayanan publik.

Pada saat yang sama, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang pesat diikuti dengan kian ketatnya kompetisi di segala bidang membawa konsekuensi terjadinya perubahan di berbagai bidang. Kondisi ini selanjutnya diikuti dengan tuntutan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara umum. Imbasnya, peran organisasi terutama organisasi pemerintah dituntut untuk dapat mewujudkan kehidupan masa depan yang lebih baik, maka reformasi tata pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi wacana yang menarik.

Upaya mewujudkan *good governance* pada akhir-akhir ini menjadi mengemuka karena sangat diperlukan. Hal ini dikarenakan masih relatif banyak organisasi publik yang memiliki kinerja yang kurang baik. Selain itu, tidak/belum efektifnya beberapa perangkat hukum dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan organisasi, berdampak pada tidak/belum terciptanya kinerja pelayanan publik yang baik, hal tersebut tidak hanya berdampak pada aktifitas sejumlah organisasi yang berorientasi pada profit making akan tetapi juga berdampak pada organisasi non-profit (*public service oriented*), termasuk institusi pemerintah. Fenomena inilah yang

menjadi titik berangkatnya para akademisi dan praktisi untuk melakukan penataan terhadap sistem governance.

Penyelenggaraan tata pemerintahan di Indonesia, terutama yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik, selama ini dianggap kurang memenuhi harapan dalam penerapannya karena belum tentu memenuhi prinsip, norma, efisiensi, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Sementara pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dan berkeadilan menjadi kebutuhan publik.

Pelayanan publik yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dan hak-hak dasar masyarakat merupakan salah satu fungsi penting pemerintah, selain fungsi distribusi, regulasi maupun proteksi. Fungsi pelayanan publik tersebut merupakan aktualisasi riil kontrak sosial yang diberikan masyarakat kepada pemerintah, dalam konteks hubungan Principal-Agent. Berdasarkan kerangka kerja tersebut, pemerintah selanjutnya melakukan proses pengaturan alokasi sumber daya publik dengan cara menyeimbangkan aspek penerimaan dan pengeluaran untuk memaksimalkan penyediaan kebutuhan pelayanan kolektif.

Untuk mewujudkan Good Governance, maka penyelenggaraan pemerintahan harus mencakup prinsip-prinsip tertentu, sebagaimana yang digunakan oleh berbagai lembaga internasional. Prinsip tersebut meliputi: (1) partisipasi, (2) efisiensi dan efektivitas, (3) keadilan, (4) akuntabilitas, (5) transparansi, (6) responsivitas, (7) kesamaan dan (8) kepastian hukum (Dwiyanto, 2003). Selain itu, konsep pelayanan prima juga pernah menjadi model yang diterapkan guna meningkatkan kualitas pelayanan.

Strategi pelayanan yang baik (good services) yang dikemas dalam bentuk layanan terpadu, menjadi salah satu model pelayanan yang amat populer, yaitu pelayanan publik yang dilakukan secara menyeluruh pada suatu tempat oleh beberapa instansi yang bersangkutan sesuai dengan kewenangan masing-masing. Penerapan layanan terpadu pada dasarnya

ditujukan antar fungsi terkait, dengan harapan prosedur pelayanan menjadi lebih sederhana, lebih terbuka, lebih lancar, lebih tepat waktu, lebih lengkap, dengan biaya yang wajar dan terjangkau oleh warga negara (Sedarmayanti, 2004).

Sebagai langkah konkrit pemerintah untuk mewujudkan *good governance* yang terkait dengan pelayanan publik di daerah, maka pemerintah membuat beberapa peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur tentang pelayanan publik diantaranya dengan ditetapkannya: (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, (2) Undang Undang Nomor 14 Tahun 2009 tentang Keterbukaan Informasi Publik, (3) Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, (4) Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara, dan (5) Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal maupun terhadap sejumlah Pedoman Teknis lainnya.

Bahkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah sebagai tindak lanjut Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, maka Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Republik Indonesia mengeluarkan instruksi kepada semua Gubernur, Ketua DPRD dan Bupati/Wali Kota di seluruh Indonesia untuk segera membentuk Peraturan Daerah yang mengatur tentang Pelayanan Publik di daerah dengan surat Nomor: B/988/M-PAN/5/2005 tanggal 25 Mei 2005 perihal Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Publik.

Sebagai respon atas Inpres tersebut, Jawa Timur selanjutnya membuat Peraturan Daerah (Perda) Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Provinsi Jawa Timur. Hadirnya Perda 11 Tahun 2005 ini merupakan babakan baru bagi peningkatan kualitas pelayanan publik di Provinsi Jawa Timur. Menariknya lagi, hadirnya Perda 11 Tahun 2005

mendahului langkah pemerintah pusat yang saat itu belum memiliki Undang Undang yang mengatur tentang pelayanan publik. Kehadiran perda 11 tahun 2005 ini terbukti ampuh dalam ikut serta mendorong semua pihak untuk melakukan pembenahan dan peningkatan kualitas pelayanan publik masing-masing. Keberadaan Komisi Pelayanan Publik yang merupakan amanah dari Perda 11 Tahun 2005 seolah telah menjadi ikon baru bagi Jawa Timur dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Apa yang dilakukan Provinsi Jawa Timur, disamping merupakan pelaksanaan dari Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2004 juga sebagai tindak lanjut Keputusan MENPAN Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 yang mengatur tentang Unsur-unsur Pelayanan yang harus ada sebagai dasar untuk mengukur indeks kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik, yang meliputi:

1. **Prosedur pelayanan**, yaitu kemudahan yang dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
2. **Persyaratan pelayanan**, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. **Kejelasan petugas pelayanan**, yaitu keberadaan dan kedisiplinan petugas dalam memberi pelayanan.
4. **Kedisiplinan petugas pelayanan**, yaitu ketaatan petugas pada peraturan yang berlaku.
5. **Tanggung jawab petugas pelayanan**, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas
6. **Kemampuan petugas pelayanan**, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan sesuai dengan target waktu pelayanan yang telah ditentukan.
7. **Kecepatan pelayanan**, yaitu kesigapan petugas merespon kebutuhan masyarakat dan ketepatan waktu penyelesaian pelayanan.

8. **Keadilan mendapatkan pelayanan**, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan dan status masyarakat yang dilayani.
9. **Sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan.**
10. **Kesopanan dan keramahan petugas.**
11. **Kepastian dan tingkat kewajaran biaya pelayanan**, yaitu keterjangkauan kemampuan masyarakat terhadap besarnya biaya Pelayanan yang disesuaikan antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
12. **Kepastian waktu pelayanan.**
13. **Kenyamanan lingkungan**, yaitu kondisi sarana dan prasarana tempat pelayanan
14. **Keamanan pelayanan**, yaitu terjaminnya tingkat keamanan sehingga masyarakat merasa tenang dan nyaman mendapatkan dan menerima pelayanan.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, suatu lembaga yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, maka menjadi konsekuensi logis dan yuridis untuk dilakukannya perubahan Perda Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik. Maka pada tahun 2001 lahirlah Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pelayanan Publik di Provinsi Jawa Timur yang merupakan revisi terhadap Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Provinsi Jawa Timur.

Tuntutan reformasi tata pemerintahan kearah pemerintahan demokratis selama ini begitu kuat menggelinding di Indonesia. Penyelenggaraan tata pemerintahan yang demokratisasi menuntut pemberian ruang yang luas bagi publik. Aktor-aktor dan stakeholders di luar pemerintah memungkinkan terlibat dan harus dilibatkan dalam setiap

proses pengambilan keputusan publik. Sehingga pengambilan keputusan yang menyangkut dan mengatur kepentingan publik tidak lagi terkesan elitis karena hanya melibatkan elite birokrasi dan elite politik. Yang pada gilirannya, melahirkan kebijakan publik yang hanya mengabdikan pada kepentingan elite dan mengorbankan kepentingan masyarakat luas.

Dalam konteks penyelenggaraan tata pemerintahan di negara Indonesia yang menganut sistem demokratisasi, maka Pemerintah telah menyerahkan beberapa urusan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan umum masyarakat. Sebagaimana termuat dan diamanahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah untuk mengurus daerahnya masing-masing dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang diwujudkan melalui pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya lokal secara berkeadilan dan tetap memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Selain itu, esensi pemberlakuan otonomi daerah adalah adanya peningkatan pelayanan umum bagi masyarakat, baik yang menyangkut pelayanan dengan penyediaan sarana umum, maupun pelayanan dalam bentuk jasa. Sejalan dengan itu, menurut I Made Suwandi, 2004, "Bahwa pendekatan otonomi daerah adalah terciptanya pemerintah daerah yang berorientasi kepada penyediaan pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan pokok (basic need) masyarakat seperti kebutuhan pelayanan pendidikan, kesehatan, lingkungan, pasar, transportasi dan pelayanan dasar lainnya." Berangkat dari Pendekatan pemenuhan Kebutuhan masyarakat, maka pemerintah daerah berkewajiban untuk menyediakan basic service yaitu pelayanan untuk memenuhi kebutuhan dasar.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, tentunya masih membutuhkan pengaturan-pengaturan lebih lanjut yang terkait dengan teknis maupun pedoman

pelaksanaannya. Apalagi penyelenggaraan tata pemerintahan yang terkait dengan pelayanan publik.

Kebutuhan pengaturan tersebut pada tingkat pemerintah daerah dapat diwujudkan dengan pembentukan Perda. Pembentukan Perda Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pelayanan Publik di Provinsi Jawa Timur ini, kemudian menjadi sangat penting karena salah satu indikator kesiapan daerah dalam merespon otonomi daerah, adalah ketika daerah mampu merumuskan dan membentuk kebijakan dan atau Perda. Dalam konteks ini, keterlibatan dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan fungsi legislasinya sangat dibutuhkan. Karena DPRD sebagai *representative function*, diharapkan dapat lebih aspiratif dan berpihak pada kepentingan rakyat sehingga produk hukum yang dihasilkan mencerminkan komitmen keberpihakan kepada kepentingan orang banyak melalui proses yang partisipatif dengan melibatkan stakeholder yang terkait.

Pembentukan peraturan tentang pelayanan publik yang partisipatif dan responsif di daerah sangat dipengaruhi oleh tingkat kepedulian pemerintah daerah dan DPRD dalam merumuskan dan membuka ruang yang seluas-luasnya bagi publik untuk terlibat secara aktif dalam setiap proses pembentukan dan pengambilan kebijakan dan atau peraturan yang terkait dengan kepentingan masyarakat banyak. Hal tersebut juga dimaksudkan untuk memenuhi prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan amanah, semakin tinggi kepedulian pemerintah daerah dan DPRD untuk mewujudkan *Good Governance*, maka kinerja pelayanan publik akan menjadi semakin baik.

Selanjutnya pada perjalanan praktek pelayanan publik di era demokratisasi ini, terdapat fenomena baru yang itu tidak terdapat pada praktek pelayanan publik tempo dulu, adalah keberanian masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau pengaduan bila mereka mendapatkan pelayanan yang tidak memuaskan dan/atau mengecewakan dan/atau tidak

sesuai dengan kepentingan/kebutuhan mereka. Fenomena ini kemudian memunculkan istilah yang bernama keluhan pelanggan/masyarakat. Munculnya manajemen keluhan berasal dari masalah-masalah yang diakibatkan oleh pelayanan publik yang tidak sesuai dengan harapan publik, baik pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau pun swasta. Keluhan pelanggan pada dasarnya merupakan ekspresi perasaan ketidakpuasan atas pelaksanaan pelayanan.

Keluhan muncul karena sesuatu yang alami, semata-mata adalah sintesis dari masalah pelayanan. Beberapa hal yang menyebabkan keluhan antara lain: (1) organisasi pelayanan gagal mewujudkan kinerja yang dijanjikan, (2) pelayanan yang tidak efisien, (3) pelayanan yang diberikan secara kasar atau tidak membantu, (4) gagal menyampaikan info perubahan kepada pelanggan, (5) banyaknya pelayanan yang tertunda, (6) ketidak-sopanan/ketidak-ramahan aparat pelayanan, (7) pelayanan yang tidak layak/tidak wajar, (8) aparat pelayanan yang tidak kompeten, (9) aparat pelayanan yang apatis/tidak adanya atensi, (10) Organisasi pelayanan tidak responsif terhadap kebutuhan dan keinginan serta harapan pelanggan.

Dalam rangka merespon pengaduan atau keluhan inilah kemudian Perda Nomor 8 Tahun 2011 (dulu Perda Nomor 11 Tahun 2005) tentang Pelayanan Publik di Provinsi Jawa Timur menjadi pijakan bagi lahirnya lembaga baru yang bernama Komisi Pelayanan Publik (KPP).

Komisi Pelayanan Publik yang selanjutnya disingkat KPP adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan daerah yang menjalankan fungsi pengawasan eksternal atas penyelenggaraan pelayanan publik dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, baik yang dilakukan pemerintah daerah, korporasi dan pihak-pihak lain yang mendapat dukungan dana sebagian atau seluruhnya dari APBD (Pasal 1 Ayat 13 Perda 8/2011).

Kebijakan awal yang membidani lahirnya KPP adalah Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Provinsi Jawa Timur. Pada tahun 2008 lahir Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008

tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI), baru pada tahun 2009 disahkan Undang-Undang Nomor 25 tentang Pelayanan Publik.

Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik).

Bila kita menyimak dua kutipan tersebut dapat diketahui bahwa terdapat lembaga yang secara khusus bertugas melaksanakan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Lembaga tersebut adalah: (1) lembaga yang berkedudukan di Provinsi Jawa Timur, yaitu Komisi Pelayanan Publik (KPP) yang pembentukannya didasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2005 yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011; (2) lembaga yang berkedudukan di pusat dan memiliki perwakilan di daerah (provinsi), yaitu Ombudsman Republik Indonesia (ORI) yang pembentukannya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dan Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Persoalannya sekarang adalah, sejauh mana kemampuan KPP untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga yang melakukan pengawasan eksternal?

Meskipun keluhan yang diungkapkan masyarakat sering dijumpai, namun pada Laporan Tahunan Komisi Pelayanan Publik (KPP) Jawa Timur yang disampaikan oleh Ketua KPP Jatim M.M. Khoirul Anwar, menyatakan bahwa masyarakat Jawa Timur masih takut mengadu pada saat dilayani secara tidak baik oleh sebuah instansi pemerintah. Hal ini terbukti dari kecilnya jumlah pengaduan ke KPP Jatim. Selama tahun 2010 jumlah pengaduan ke KPP Jatim hanya 176 laporan, dengan rincian sebagai berikut; laporan pelayanan di bidang pertanahan 53 aduan (30%), laporan Pelayanan Kependudukan 33

aduan (18%), laporan Administrasi Pemerintahan 14 aduan (14%), laporan Pelayanan lain-lain rata-rata 3-7 aduan. Berdasarkan wilayah tempat pelapor; Surabaya sebanyak 81 pelapor (46%), Sidoarjo 9 pelapor (5%), Bondowoso 8 pelapor (5%), dan daerah lain 2-4 pelapor (Laporan SCBD Provinsi Jawa Timur, 2011).

Ada dugaan bahwa belum terjadi keseimbangan antara jumlah anggota masyarakat yang memiliki keluhan akan pelayanan publik, dengan jumlah anggota masyarakat yang menyampaikan keluhan kepada KPP. Akibatnya KPP tidak mengetahui bahwa ada keluhan dan atau KPP tidak menjalankan peran sebagai mediator penyelesaian keluhan publik. Hal ini berimplikasi pada tidak/belum optimalnya peran KPP dalam menjalankan tugas sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Provinsi Jawa Timur. Sementara itu dapat diketahui bahwa KPP relatif memiliki semangat untuk berkinerja terbaik, berusaha merangkul sejumlah pemangku kepentingan, serta berusaha untuk mempertanggungjawabkan penyelesaian atas pengaduan yang ada. Semangat KPP yang demikian belum cukup menjadi faktor katalis terjadinya optimalisasi pelaksanaan tugas KPP jika masyarakat tidak memberikan dukungan maksimal. Semangat KPP yang demikian dapat dilihat dari kutipan pemberitaan berikut ini.

Sebagaimana tahun-tahun sebelumnya, di penghujung 2013 ini Komisi Pelayanan Publik (KPP) Jawa Timur, Kembali melaksanakan kegiatan Sosialisasi dan Laporan Kinerja akhir Tahun. Berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya, laporan kinerja lembaga yang dibentuk berdasarkan Perda Jatim No. 08 Tahun 2011 Tentang Pelayanan Publik ini, mendesain acara yang bersifat tematik. “Membangun Sinergi Mewujudkan Pelayanan Publik Prima di Jawa Timur” merupakan tema yang diimplementasikan dalam berbagai bentuk kegiatan yang dihelat sejak Selasa (16/12/2013) hingga Jumat ini (20/12/2013).

Beberapa acara yang dihelat selain laporan akhir tahun adalah *Focus Discussion Group (FGD)* yang melibatkan unsur penyelenggara dan pemangku kepentingan lain dalam pelayanan publik, audiensi ke Gubernur dan DPRD Jawa Timur serta Publikasi laporan kepada masyarakat melalui beberapa media dan instrumen.

Yang menarik, dalam rangka kebersamaan dan jejaring dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik di Jawa Timur, acara FGD tersebut juga disertai dengan penandatanganan “Komitmen bersama dalam mewujudkan pelayanan publik prima di Jawa Timur. Penandatanganan ini sendiri dilakukan di kertas bergapura. Secara terpisah peserta kedua FGD akan menanda tangani dokumen yang telah disediakan panitia.

“Tujuan dari diselenggarakannya ketiga rangkaian acara tersebut adalah untuk memperoleh gambaran tentang kondisi pelayanan publik di Jatim dari berbagai perspektif, untuk melakukan pemetaan permasalahan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pelayanan publik di Jatim dan untuk mengetahui best practice dan inovasi yang telah dilakukan sebagai bahan rujukan dan replikasi pelaksanaan pelayanan publik di Jatim,” papar Hardly Stefano Ketua KPP Jatim kepada Brainmetro.com, Selasa (17/12/2013).

Selain itu, Hardly menambahkan tujuan dari diselenggarakannya acara tersebut adalah untuk merumuskan rencana aksi mendorong peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik di Jatim sekaligus sebagai momentum awal adanya pembangunan sinergitas berkelanjutan antar pemangku kepentingan (stakeholders) yang berkaitan dengan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang diharapkan masyarakat (Brainmetro.com, 2013).

Dugaan belum optimalnya pelaksanaan tugas KPP didukung oleh hasil penelitian pendahuluan yang dilakukan dalam rangka penyusunan rancangan penelitian ini, yang menyebutkan bahwa:

1. Hanya sebagian kecil anggota masyarakat Jawa Timur yang mengetahui keberadaan lembaga “penjaga gawang” pengaduan pelayanan publik yang bernama KPP.
2. Anggota masyarakat cenderung enggan menyampaikan keluhan kepada KPP karena tidak mengetahui prosedurnya.
3. Sebagian besar anggota masyarakat yang tahu akan keberadaan KPP tidak yakin bahwa jika ia menyampaikan pengaduan kepada KPP lalu akan mendapat penyelesaian yang memuaskan.
4. Sebagian besar anggota masyarakat berharap ada mekanisme atau media yang mudah, murah, sederhana dan cepat untuk menyampaikan keluhan kepada KPP

Pada saat yang sama dalam pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM), ada kecenderungan anggota masyarakat selaku konsumen kurang diberi ruang untuk memberikan masukan program yang seharusnya disusun untuk meningkatkan pelayanan publik. Pelibatan masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai hal, salah satunya adalah melalui survey kepuasan masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

Disebutkan bahwa untuk membandingkan indeks kinerja unit pelayanan secara berkala diperlukan survei secara periodik dan berkesinambungan. Dengan demikian dapat diketahui perubahan tingkat kepuasan masyarakat dalam menerima pelayanan publik. Jangka waktu survei antara periode yang satu ke periode berikutnya dapat dilakukan 3 (tiga) sampai dengan 6 (enam) bulan atau sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun sekali.

Ketiadaan pelibatan masyarakat dalam mengevaluasi pelayanan yang diberikan pemerintah, jelas akan mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara pelayanan yang diterima dan harapan masyarakat. Akibatnya stigma pelayanan yang buruk masih akan tetap melekat karena ketidaktanggapan pemerintah.

Maksud dan tujuan diterbitkannya peraturan tersebut adalah untuk mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan secara berkala sebagai bahan untuk menetapkan kebijakan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik selanjutnya. Bagi masyarakat, Indeks Kepuasan Masyarakat dapat digunakan sebagai gambaran tentang kinerja pelayanan unit yang bersangkutan.

Namun jika mempelajari hasil pengukuran sejumlah lembaga penyelenggara pelayanan publik terhadap IKM-nya, maka hampir pasti hasil pengukuran mencapai nilai yang relatif tinggi, artinya kepuasan

masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik juga relatif tinggi. Ironisnya, keluhan publik juga masih mengemuka. Pada kasus demikian dapat diduga bahwa pengukuran IKM tidak dapat menjadi instrument andal untuk menjadi alat pengawasan pelayanan publik, sebab bisa jadi proses pengukurannya mengalami kekeliruan dan/atau ketidaktepatan.

Ketika IKM tidak dapat menjadi instrument pengukuran yang efektif, dan ketika KPP relatif belum dapat menjalankan tugasnya sebagai lembaga engawas eksternal, maka masa depan penyelenggaraan pelayanan publik sungguh mencemaskan. Dalam kerangka inilah dipandang perlu melakukan penelitian dengan judul: Kajian Optimalisasi Pelaksanaan Tugas Komisi Pelayanan Publik (KPP) sebagai Lembaga Pengawas Eksternal Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Jawa Timur.

1.2. Rumusan Masalah

Suatu penelitian hendaknya menfokuskan perhatian pada upaya menjawab pertanyaan penelitian yang diajukan. Penelitian ini difokuskan untuk menjawab sejumlah pertanyaan penelitian atau permasalahan penelitian, sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan tugas KPP sebagai lembaga pengawas eksternal?
2. Apa faktor penghambat dan faktor pendukung yang dihadapi KPP dalam pelaksanaan tugas dalam hal:
 - a. **menerima pengaduan**, memeriksa dan menyelesaikan setiap sengketa pelayanan publik;
 - b. **membuat pengaturan mengenai prosedur penyelesaian sengketa** pelayanan publik yang bersifat non litigasi;
 - c. **melakukan verifikasi dan mediasi** antara para pihak yang bersengketa dalam pelayanan publik; dan

- d. **menindaklanjuti keluhan** dan ketidakpuasan pelayanan publik, baik yang disampaikan secara langsung maupun tidak langsung oleh masyarakat.
- 3. Apa saran publik dalam rangka optimalisasi pelaksanaan tugas KPP sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Jawa Timur? Meliputi:
 - a. Pengguna pelayanan publik
 - b. Penyelenggara pelayanan publik
 - c. Anggota KPP
 - d. Anggota Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur
 - e. Pengamat Pelayanan Publik
- 4. Langkah-langkah apa yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam rangka melakukan optimalisasi pelaksanaan tugas KPP sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Jawa Timur?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan permasalahan sebagaimana tersebut di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

- 1. Mengetahui pelaksanaan tugas KPP sebagai lembaga pengawas eksternal.
- 2. Mengetahui faktor penghambat dan faktor pendukung atas pelaksanaan tugas KPP dalam hal:
 - a. **menerima pengaduan**, memeriksa dan menyelesaikan setiap sengketa pelayanan publik;
 - b. **membuat pengaturan mengenai prosedur penyelesaian sengketa** pelayanan publik yang bersifat non litigasi;
 - c. **melakukan verifikasi dan mediasi** antara para pihak yang bersengketa dalam pelayanan publik; dan

- d. **menindaklanjuti keluhan** dan ketidakpuasan pelayanan publik, baik yang disampaikan secara langsung maupun tidak langsung oleh masyarakat.
3. Mengidentifikasi saran publik dalam rangka optimalisasi pelaksanaan tugas KPP sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Jawa Timur? meliputi saran dari:
 - a. Pengguna pelayanan publik
 - b. Penyelenggara pelayanan publik
 - c. Anggota KPP
 - d. Anggota Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur
 - e. Pengamat Pelayanan Publik
4. Merumuskan rekomendasi yang akan disampaikan kepada DPRD dan Gubernur Jawa Timur tentang langkah-langkah apa yang perlu diagendakan dalam rangka melakukan optimalisasi pelaksanaan tugas KPP sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Jawa Timur.

1.4. Hasil yang Diharapkan

Penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan produk dokumen laporan yang di dalamnya berisi data dan hasil analisis data yang terfokus pada upaya menjawab pertanyaan penelitian (research question) sebagaimana tertuang dalam sub bab Rumusan Masalah.

1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup dari penelitian dengan tema “Kajian Optimalisasi Pelaksanaan Tugas Komisi Pelayanan Publik (KPP) sebagai Lembaga Pengawas Eksternal Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Jawa Timur” ini, meliputi:

1. Pengumpulan data, identifikasi data dan analisis data primer tentang:
 - (i) pelaksanaan tugas KPP sebagai lembaga pengawas eksternal (ii)

faktor penghambat dan faktor pendukung atas pelaksanaan tugas KPP
(iii) saran publik dalam rangka optimalisasi pelaksanaan tugas KPP sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Jawa Timur.

2. Pengumpulan data, identifikasi data dan analisis data empirik (data primer dan sekunder) guna menyusun rekomendasi mengenai langkah-langkah yang perlu diagendakan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam rangka melakukan optimalisasi pelaksanaan tugas KPP sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Jawa Timur.