

# MANAJEMEN PENGADUAN MASYARAKAT DALAM PELAYANAN PUBLIK

DIREKTORAT APARATUR NEGARA  
email: [sudrajat@bappenas.go.id](mailto:sudrajat@bappenas.go.id)

## ABSTRAK

Beberapa studi terdahulu menunjukkan dibutuhkan upaya serius dalam memperbaiki pengelolaan pelayanan pengaduan untuk memperbaiki pelayanan publik. Terkait dengan hal tersebut, maka tujuan kajian adalah: Mengidentifikasi berbagai model manajemen pengaduan masyarakat, menyusun model, strategi, dan rekomendasi kebijakan manajemen pengaduan masyarakat yang efektif. Untuk mencapai tujuan kegiatan ini dan dapat menghasilkan *output* sebagaimana yang telah dikemukakan, maka metode pelaksanaan kegiatan dilakukan dengan metode kuantitatif dengan pendekatannya yang bersifat partisipatoris untuk menggali informasi yang lebih mendalam dengan pihak-pihak terkait dalam penelitian. Lokasi survei yaitu: Instansi Pemerintah Pusat dan Instansi pemerintah Daerah, meliputi: Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, dan Papua. Secara sistematis metode yang ditetapkan *Library Research, Metode Survey, Focused Group Discussion*. Data dikumpulkan melalui: dokumentasi data sekunder, wawancara dengan beberapa responden yang kompeten dengan mengacu kepada instrumen kuesioner sehingga didapatkan Data primer, Data sekunder, dan informasi dari hasil diseminasi pertemuan ilmiah. Data yang diperoleh tersebut dianalisis dengan analisis regresi dan analisis statistik deskriptif. Kesimpulan dari hasil kajian adalah masih lemahnya kondisi aktual elemen manajemen komplain yang dimiliki oleh instansi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia. Di samping itu sebagian besar masyarakat masih a priori bahwa pengaduan tidak akan ditindak lanjuti. Rekomendasi yang dapat disampaikan antara lain: perbaikan unsur-unsur manajemen pengaduan masyarakat, perbaikan implementasi manajemen komplain, alternatif unit pelaksana manajemen komplain, dan penguatan saluran komplain masyarakat.

## 1. LATAR BELAKANG

Tata pemerintahan yang baik terkait erat dengan pelayanan publik. Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut dilakukan melalui berbagai langkah kebijakan. Kebijakan yang paling mendasar adalah mengubah *mindset* para birokrat dari bermental penguasa menjadi birokrat yang bermental pelayan masyarakat. Kebijakan lainnya adalah penataan kelembagaan pelayanan publik, penyederhanaan prosedur pelayanan, penerapan standar pelayanan minimal, peningkatan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam manajemen pelayanan, serta penerapan sistem manajemen mutu dalam pelayanan publik, termasuk manajemen penanganan pengaduan masyarakat. Pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, di samping sebelumnya telah terbit Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI. Kedua kebijakan tersebut diharapkan dapat lebih memperkuat landasan dalam memberikan jaminan pelayanan yang lebih berkualitas kepada masyarakat.

Namun demikian, meskipun telah banyak dicapai dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, juga disadari bahwa pemerintah belum dapat menyediakan kualitas pelayanan publik sesuai dengan tantangan yang dihadapi. Hasil survei integritas yang dilakukan KPK menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik Indonesia baru mencapai skor 6,84 dari skala 10 untuk instansi pusat, dan 6,69 untuk unit pelayanan publik di daerah. Skor integritas menunjukkan karakteristik kualitas dalam pelayanan publik, seperti ada tidaknya suap, ada tidaknya SOP, kesesuaian proses pemberian pelayanan dengan SOP yang ada, keterbukaan informasi, keadilan dan kecepatan dalam pemberian pelayanan serta kemudahan pengaduan masyarakat. Selain itu sebagian besar unit pelayanan publik belum menerapkan standar pelayanan, yang secara jelas dan transparan memberitahukan hak dan kewajiban masyarakat sebagai penerima layanan publik. Di samping itu, sistem manajemen pelayanan publik belum banyak memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk memberikan pelayanan publik yang cepat, murah, transparan, dan akuntabel. Sistem evaluasi kinerja pelayanan publik juga masih lemah dalam mendorong kinerja pelayanan.

Beberapa studi terdahulu menyatakan bahwa kondisi penanganan pengaduan atau manajemen pengaduan belum berjalan secara optimal dan dianggap belum efektif. Sebagian besar masyarakat belum memahami bahwa dalam pelayanan publik terdapat hak masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau masukan atas pelayanan yang diterima. Sebuah studi menunjukkan bahwa selama ini masyarakat lebih mengandalkan media surat kabar (koran) sebagai media yang dinilai masih paling efektif untuk bisa menyampaikan berbagai keluhan, yaitu sebesar (53.8%). Posisi ini diikuti oleh radio (33.91 %) dan pesan singkat (SMS) sebesar 30.65%.

Kondisi-kondisi ini memerlukan perhatian serius dalam memperbaiki pengelolaan pelayanan pengaduan untuk memperbaiki pelayanan publik. Perlu upaya untuk mengidentifikasi dan menganalisis hambatan atau kendala dan faktor-faktor yang mempengaruhi optimalnya implementasi manajemen pengaduan masyarakat.

## 2. TUJUAN (TERMASUK OUTPUT & MANFAAT )

Di dalam RPJMN 2010-2014 telah ditetapkan salah satu Fokus Prioritas yaitu Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik. Terkait dengan tersebut, dibutuhkan suatu kajian yang berkaitan dengan manajemen pengaduan masyarakat dalam pelayanan publik dengan tujuan adalah:

- a. mengidentifikasi berbagai model manajemen pengaduan masyarakat;
- b. menyusun model manajemen pengaduan masyarakat yang efektif.
- c. menyusun strategi manajemen pengaduan masyarakat dalam pelayanan publik;
- d. menyusun rekomendasi kebijakan model manajemen pengelolaan pengaduan masyarakat yang efektif.

Berdasarkan pada tujuan tersebut di atas, maka diharapkan kajian ini akan memberikan output berupa:

- dokumen akademis model konsepsi dan strategi manajemen pengaduan masyarakat.
- dokumen akademis tentang isu-isu pokok dan perumusan kebijakan manajemen pengaduan masyarakat.
- dokumen model kebijakan strategis manajemen pengaduan masyarakat.

Pencapaian tujuan dan output kajian ini akan dapat memberikan manfaat berupa masukan dalam implementasi penanganan pengaduan dalam pelayanan publik bagi setiap unsur pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk dalam menyusun kebijakan manajemen pengaduan masyarakat yang berkaitan dengan tugas instansi pemerintah dalam pemberian pelayanan publik. Tersusunnya rekomendasi kebijakan penyusunan alternatif model manajemen pengaduan masyarakat untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, pelayanan publik yang berkualitas, dan akuntabilitas pelayanan publik yang tinggi. Secara keseluruhan diharapkan dapat berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat.

## 3. METODOLOGI

### 3.1. KERANGKA TEORITIS

Sejalan dengan perkembangan manajemen penyelenggaraan negara, dan dalam upaya mewujudkan pelayanan prima dan berkualitas, paradigma pelayanan publik berkembang dengan fokus pengelolaan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan (*customer-driven government*). Orientasi pada pemenuhan pelanggan menjadi fokus utama yang dapat mengukur sejauhmana mutu suatu barang dan/atau jasa diberikan. Dalam banyak hal terdapat kesulitan dan kerumitan tersendiri untuk mengukur mutu pelayanan sebagai sebuah jasa pengantaran produk dan/ atau jasa pelayanan yang berdiri sendiri dibandingkan dengan suatu produksi produk tertentu. Kondisi ini disebabkan: Pelayanan bersifat tidak teraba (*intangible*), bersifat sangat heterogen, pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan produksi dan konsumsi, sehingga proses ini mencakup bagian panjang sampai sebuah produk diterima oleh pelanggan. Mutu jasa yang lebih menekankan pelayanan menurut Slamet (2004) memiliki sifat-sifat pokok yang dapat diakronimkan sebagai RATER yakni *Reliability, Assurance, Tangibility, Empathy, dan Responsiveness*.

Kriteria penyelenggaraan pelayanan publik yang baik, sesuai Kepmenpan No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, yang oleh Risfan Munir, antara lain meliputi: Kesederhanaan, Kejelasan, Kepastian dan ketepatan waktu, Akurasi, Tidak diskriminatif, Bertanggung-jawab, Kelengkapan sarana dan prasarana, Kemudahan akses, Kejujuran, Kecermatan, Kedisiplinan, Kesopanan, Keramahan, dan Keamanan, Kenyamanan.

Namun demikian, jika dianalisis secara lebih cermat, salah satu faktor pokok yang menyebabkan kualitas pelayanan di sektor publik sulit ditingkatkan adalah karena mekanisme exit dan voice yang biasa dipraktikan di sektor swasta sulit diterapkan di dalam penyediaan pelayanan publik. Berbeda dengan sektor swasta yang dicirikan dengan adanya kompetisi dalam penyediaan barang dan jasa bagi para pelanggan, sektor publik lebih banyak dicirikan adanya kewenangan tunggal (monopoli) dalam penyediaan barang dan jasa bagi para pelanggan mereka, misalnya: pelayanan KTP, SIM, akte tanah, pasport, ijin usaha, dan sejenisnya.

Pengelolaan keluhan di sektor publik sendiri sebenarnya bukan merupakan isu baru. Negara-negara skandinavia selama ratusan tahun telah memiliki lembaga yang dibentuk sebagai sarana untuk menyalurkan keluhan bagi masyarakat yang merasa tidak puas dengan pelayanan pemerintah. Mekanisme tersebut telah dilembagakan melalui ombudsman. Lembaga ombudsman ini lahir di Swedia pada tahun 1809. Kata "ombudsman" itu sendiri berasal dari bahasa Swedia yang diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris berarti "keluhan orang". Dalam terminologi lain, ombudsman biasa disebut *ombudsperson, ombudservice*, yang berarti seorang pegawai yang bertindak untuk kepentingan masyarakat. Ombudsman pada dasarnya merupakan lembaga independen yang bertugas menerima pengaduan masyarakat. Masyarakat dapat mengadukan keluhannya berkaitan dengan pelayanan publik kepada ombudsman melalui berbagai sarana yang ada, seperti: telepon, surat, email, maupun datang langsung dan menyampaikannya secara lisan.

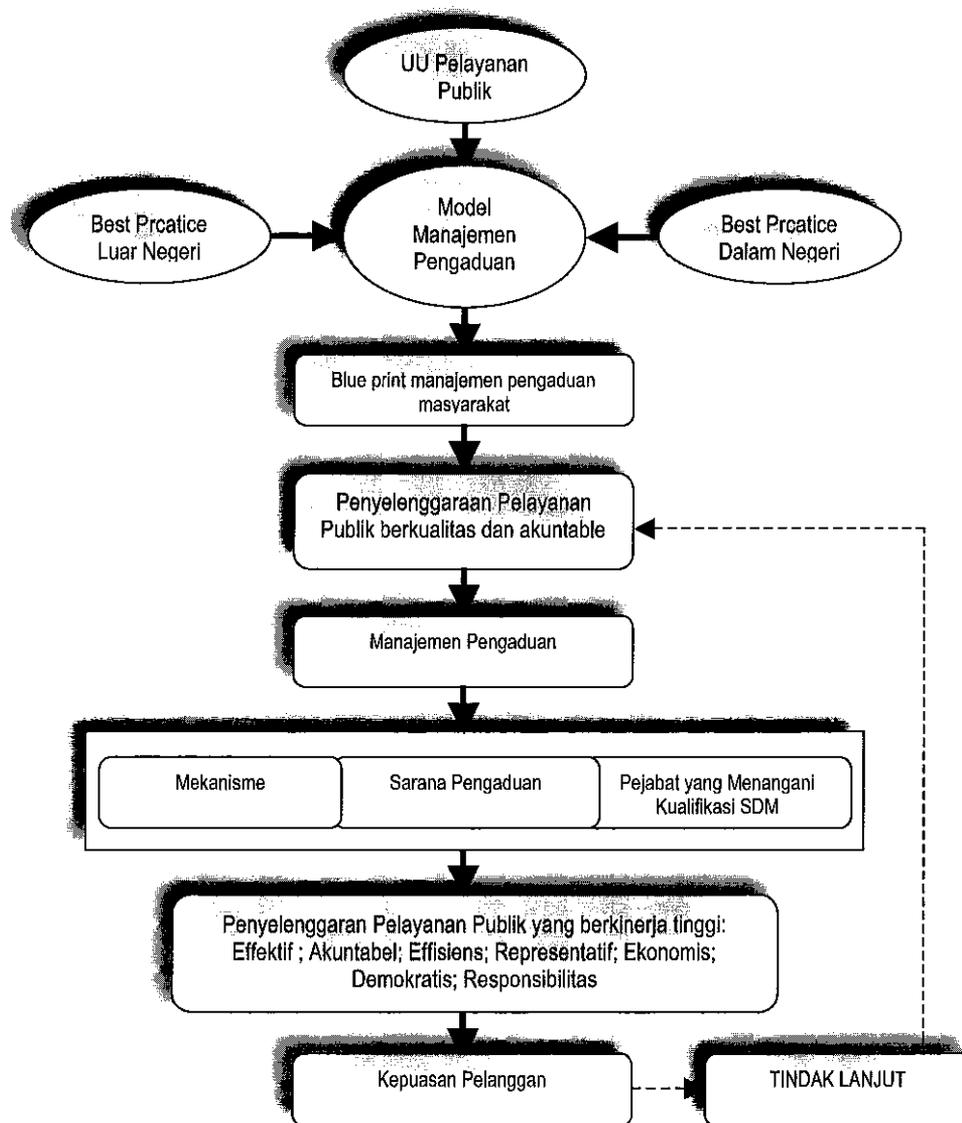
Pengaduan yang dikelola dengan baik akan mendatangkan manfaat atau keuntungan bagi organisasi yang dikomplain, antara lain:

1. organisasi semakin tahu akan kelemahan atau kekurangannya dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan
2. sebagai alat introspeksi diri organisasi untuk senantiasa responsif dan mau memperhatikan 'suara' dan 'pilihan' pelanggan
3. mempermudah organisasi mencari jalan keluar meningkatkan mutu pelayanannya
4. bila segera ditangani, pelanggan merasa kepentingan dan harapannya diperhatikan
5. dapat mempertebal rasa percaya dan kesetiaan pelanggan kpd organisasi pelayanan
6. penanganan komplain yang benar bisa meningkatkan kepuasan pelanggan.

Pada prinsipnya pelayanan pengaduan masyarakat kepada pemerintah diupayakan agar mempermudah masyarakat yang akan menyampaikan pengaduannya, antara lain dengan menyediakan layanan *hotline*, faksimili dan situs web sebagai sarana mempermudah pengaduan masyarakat. Di samping itu, tujuan umum penanganan pengaduan (PP) adalah menyediakan sistem, prosedur, dan mekanisme yang memungkinkan segala keluhan ataupun protes dari semua pihak dapat terkelola dengan baik sehingga tidak menimbulkan gejolak dan mengganggu kelancaran jalannya kegiatan suatu institusi pemerintah.

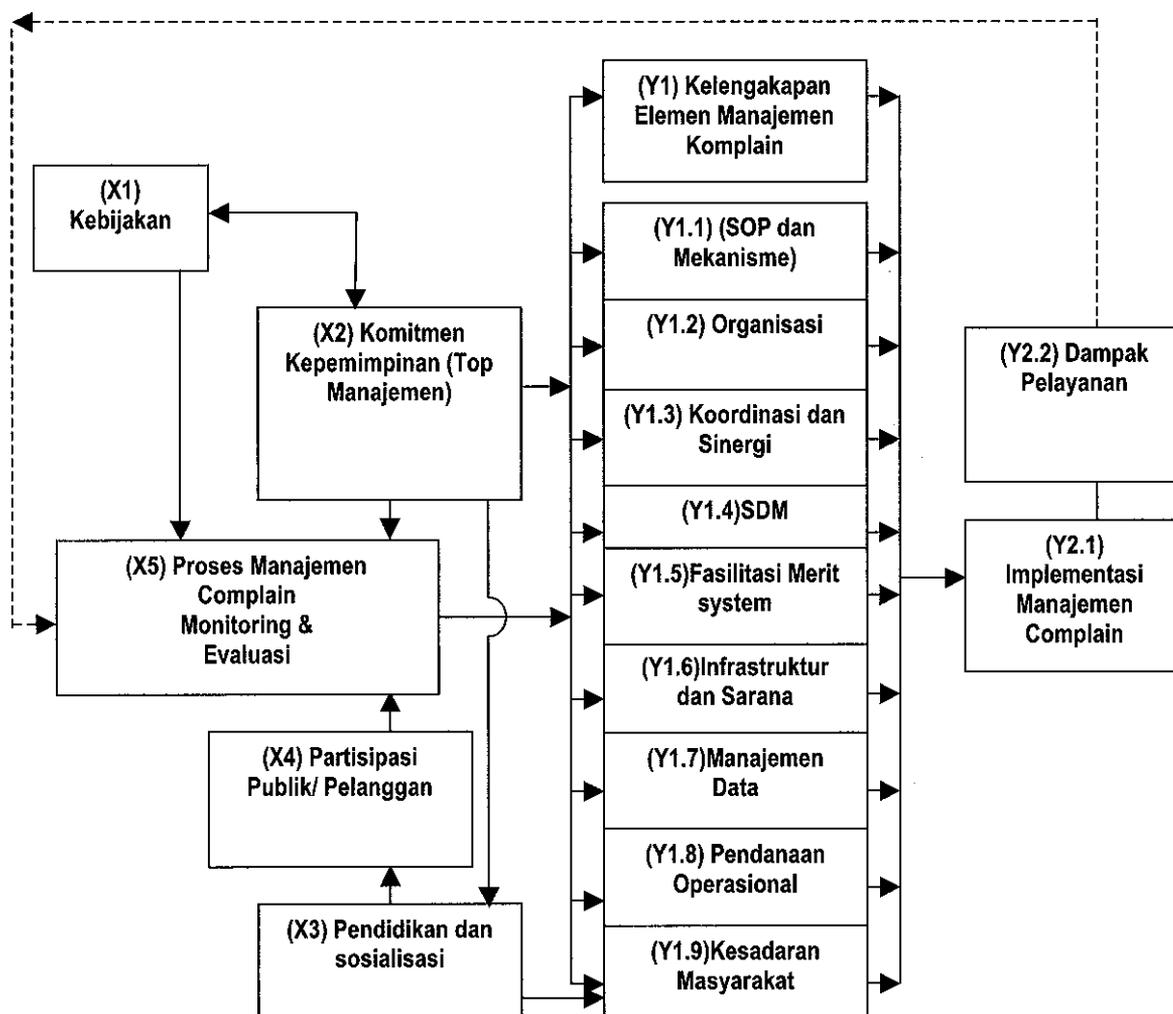
### 3.2. KERANGKA PEMIKIRAN

Model dan strategi pelayanan yang lebih operasional dan implementatif sebagai suatu solusi perbaikan kualitas pelayanan publik. Berpijak dari konsepsi yang telah uraikan sebelumnya, maka dalam kegiatan ini dikembangkan kerangka pemikiran sebagai berikut.



Gambar 1. Kerangka Pemikiran Kajian

Kajian ini berasumsi bahwa penyelesaian masalah pengelolaan pengaduan masyarakat, hanya salah satu bagian dari penyelesaian masalah pelayanan publik yang secara keseluruhan harus secara sinergi dan simultan diselesaikan pula masalah penetapan standar pelayanan; tersusunnya Standart Operating Proedures, dan perlunya secara regular melaksanakan survey pelayanan kepuasan. Selanjutnya untuk membatasi analisis maka dilakukan penetapan variabel dimaksudkan untuk memudahkan pengukuran dan melakukan pembatasan pada fokus kajian yang telah ditetapkan. Agar kajian dapat lebih difokuskan, maka disusun kerangka kerja analisis kajian sebagaimana ditunjukkan pada gambar 2.



Berdasarkan keterkaitan antar variabel, dirumuskan beberapa hipotesisi sebagai berikut:

Hipotesis I:	Diduga kebijakan, komitmen pimpinan, dan partisipasi publik berpengaruh secara nyata terhadap proses manajemen complain
Hipotesis II:	Diduga komitmen pimpinan, proses manajemen complain dan sosialisasi berpengaruh secara nyata terhadap kelengkapan elemen manajemen complain
Hipotesis III:	Diduga kelengkapan elemen manajemen complain berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen complain
Hipotesis IV:	Diduga implementasi manajemen complain berpengaruh secara nyata terhadap kepuasan masyarakat atas pelayanan

### 3.3. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Untuk mencapai tujuan kegiatan ini dan dapat menghasilkan *output* sebagaimana yang telah dikemukakan, maka metode pelaksanaan kegiatan dilakukan dengan metode kuantitatif dengan pendekatannya yang bersifat partisipatoris untuk menggali informasi yang lebih mendalam dengan pihak-pihak terkait dalam penelitian.

Agar kajian dapat fokus sesuai tujuan dimaksud, maka ruang lingkup kegiatan meliputi antara lain: melakukan pengumpulan data yang diperoleh dari hasil survey dan wawancara serta literatur dan perangkat kebijakan, yang berkaitan dengan permasalahan penanganan pengaduan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik; melakukan pemetaan dan evaluasi kebijakan yang mempengaruhi penanganan pengaduan masyarakat; melakukan analisis data; menyusun model dan strategi manajemen pengaduan masyarakat yang efektif; menyusun rekomendasi kebijakan; melakukan seminar/presentasi/diskusi mengenai hasil kajian untuk masukan penyempurnaan kajian.

Lokasi survey untuk mengidentifikasi berbagai model manajemen pengaduan masyarakat adalah instansi pemerintah pusat dan instansi pemerintah daerah. Penentuan lokasi survei ditetapkan secara purposif yaitu : Instansi Pemerintah Pusat dan Instansi pemerintah Daerah, meliputi: Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, dan Papua. Pada lima pulau tersebut ditentukan provinsi DIY, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Selatan, Sulawesi Selatan, Kalimantan Timur, dan Papua.

Secara sistematis pengumpulan data sesuai dengan tujuan, beberapa metode yang ditetapkan dan dilaksanakan dalam kajian ini dapat dijelaskan sebagai berikut: (a) *Library Research*. Metode ini mencakup kegiatan pencarian informasi mengenai model-model manajemen pengaduan masyarakat yang telah diterapkan di instansi pemerintah di dalam negeri maupun instansi-instansi pemerintah di negara lain, (b) *Metode Survey*. Metode ini digunakan untuk mendapatkan gambaran kebijakan pemerintah terkait manajemen pengaduan masyarakat dengan fokus penelitian: profil mekanisme (alur) pengaduan masyarakat, aktor yang terlibat dalam penanganan pengaduan, sarana penanganan pengaduan masyarakat, tindak lanjut penanganan pengaduan, instansi yang sudah menerapkan manajemen pengaduan, masalah yang dihadapi terkait dengan penanganan pengaduan, potensi-potensi penerapan model manajemen pengaduan yang efektif, serta menganalisis alternatif-alternatif pengembangan kebijakan manajemen pengaduan masyarakat. (c) Berdasarkan data yang telah diperoleh dari survey maupun wawancara pendalaman akan dilakukan dengan FGD (*Focused Group Discussion*). Selanjutnya temuan-temuan yang diperoleh tersebut didiseminasikan untuk memperoleh tanggapan atau masukan dalam forum ilmiah dari masyarakat yang memiliki kompetensi dan kepedulian terhadap penanganan pengaduan masyarakat. Berdasarkan seri diskusi ini maka dilakukan penyempurnaan terhadap dokumen akademis yang telah diperoleh.

### 3.4 DATA

Data dikumpulkan melalui: (1) dokumentasi (peraturan perundangan-undangan/kebijakan) di bidang pelayanan publik terutama yang berkaitan langsung dengan manajemen pengaduan masyarakat, kebijakan manajemen pengaduan masyarakat yang sudah diterapkan, (2) wawancara dengan beberapa responden yang kompeten dengan mengacu kepada instrumen kuesioner. Berdasarkan metode pengumpulan data ini maka akan diperoleh tiga bentuk data/informasi yang mendukung pada kajian. Data tersebut adalah: (1) Data primer yang berasal dari temuan faktual di lapangan menggunakan instrumen kajian, (2) Data sekunder yang berasal dari pengumpulan dan analisis dokumen, dan (3) informasi dari hasil diseminasi pertemuan ilmiah.

Data yang diperoleh tersebut akan dianalisis untuk interpretasi hasil kajian. Beberapa metode analisis kuantitatif akan dilaksanakan antara lain: (1) Analisis yang menguji pengaruh antara variabel penelitian yaitu variabel Kebijakan, Komitmen Pimpinan, Partisipasi Publik, Proses Manajemen Komplain dan Monev, kelengkapan manajemen komplain, implementasi manajemen komplain, serta kepuasan masyarakat. Analisis ini digunakan untuk menguji hipotesis 1 sampai 4. (2) analisis statistik diskriptif dengan distribusi frekuensi untuk menunjukkan gambaran sebaran jawaban responden pada masing-masing variabel penelitian.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

### 4.1 GAMBARAN UMUM IMPLEMENTASI PENGADUAN MASYARAKAT

Keluhan atas pelayanan publik yang disampaikan oleh perorangan, LSM, kelompok masyarakat, organisasi profesi, dan yang lainnya menunjukkan kecenderungan peningkatan yang cukup signifikan. Kurun waktu 2002 sampai dengan 2004 terdapat penurunan keluhan, dari sejumlah 396 keluhan pada tahun 2002, menurun menjadi 372 keluhan di tahun berikutnya, dan kembali turun sampai 363 jumlah keluhan pada tahun 2004. Namun pada tahun 2005 meningkat tajam menjadi 1010 keluhan, yang kemudian turun sedikit menjadi 791 keluhan di tahun berikutnya, dan kembali naik menjadi 865 keluhan di tahun 2007.

Sepanjang tahun 2010 Ombudsman telah menindaklanjuti lebih dari 98% laporan masyarakat. Dari 1.154 laporan kepada Ombudsman, instansi yang terbanyak dilaporkan oleh masyarakat adalah Pemerintah Daerah yaitu 360 laporan (31,21%). Fakta ini menunjukkan kesamaan dengan laporan masyarakat kepada Ombudsman pada tahun-tahun sebelumnya. Sedangkan instansi lainnya yang juga banyak dilaporkan oleh masyarakat adalah Kepolisian 242 laporan (20,97%), Lembaga Pengadilan 161 laporan (13,95%), Badan Pertanahan Nasional 97 (8,44%), serta Instansi Pemerintah/Kementerian 89 laporan (7,69%). Sistem pengaduan masyarakat yang baik dan terpercaya perlu untuk dikembangkan agar masyarakat lebih terdorong untuk berpartisipasi dalam penyempurnaan mutu layanan publik. Masyarakat biasanya lebih mengandalkan media surat kabar (koran) sebagai media yang dinilai masih paling efektif untuk bisa menyampaikan berbagai keluhan masyarakat, yaitu sebesar (53,8%). Posisi ini diikuti oleh radio (33,91 %) dan pesan singkat (SMS) sebesar 30,65%.

Berdasarkan pengalaman dari Kabupaten/Kota yang telah menerapkan perizinan satu pintu ini, diperoleh dampak berupa peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Di Kabupaten Sragen yang telah menerapkan Sistem Perizinan Terpadu Satu Pintu ini, dampak positif yang diperoleh adalah terjadinya peningkatan PAD. Di beberapa daerah telah terbentuk pelayanan perizinan yang umumnya berbentuk UPT, yang tidak memiliki kewenangan dalam penandatanganan perizinan dan non perizinan. Kondisi tersebut menyebabkan pelayanan perizinan masih jalan ditempat serta kental dengan ketidakjelasan, dalam hal transparansi biaya, prosedur dan syarat pelayanan, waktu selesainya perizinan dan sebagainya. Lambatnya proses pembentukan PPTSP di daerah selain karena kurangnya komitmen kepala daerah dan DPRD, alasan lainnya yang seringkali dikemukakan oleh Pemerintah Daerah adalah kurangnya sumberdaya (SDM) di tingkat lokal yang dapat membantu pemerintah daerah melakukan percepatan pembentukan PPTSP sesuai dengan amanat Permendagri No. 24 Tahun 2006 tersebut.

Khusus pada kajian ini, responden kajian dibagi dalam dua kelompok yaitu kelompok pelanggan internal (petugas pelayanan N=33), dan kelompok responden pelanggan utama (eksternal, N=137) yaitu masyarakat pengguna layanan. Pada responden pelanggan internal kajian, menunjukkan sekitar 49% (N=33) pernah melaksanakan tugas atau memperoleh

penugasan sebagai unit penanganan atau pelayanan pengaduan. Dari jumlah ini sebagian besar menyatakan berada pada posisi pimpinan, atau diamanahi memimpin organisasi atau unit yang menangani pengaduan masyarakat. Namun demikian, struktur yang dimaksud disini tidaklah struktur yang secara formal berdiri sendiri dalam menangani pengaduan masyarakat. Pada umumnya adalah satuan tugas yang berada pada bagian dari struktur yang sudah ada pada organisasi yang bersangkutan. Lama waktu penugasan antara 1 – 5 tahun.

Secara faktual responden menilai bahwa pada dasarnya organisasi atau unit khusus yang menangani penanganan pengaduan di daerahnya masih belum ada. Kalaupun ada dianggap umumnya berada atau menjadi bagian dari organisasi tertentu. Responden menganggap unit khusus pelayanan pengaduan lebih banyak belum mandiri tetapi lebih banyak menjadi bagian dari organisasi atau satuan tugas tertentu. Terkait dengan kondisi keberadaan satuan tugas atau unit penanganan pengaduan, sebagian besar petugas menyatakan bahwa peran pelayanan pengaduan yang dilaksanakan tersebut kurang jelas. Artinya walaupun lembaga atau satuan tugas yang diberi kewenangan untuk menangani keluhan pelanggan, sebagian besar petugas memberikan penilaian peran tersebut belum dijalankan secara optimal.

Pada pelanggan utama (eksternal) masyarakat pengguna, menunjukkan bahwa lebih dari setengah responden menyatakan mengetahui bahwa lembaga pelayanan publik tersebut menyediakan sarana atau fasilitas pelayanan pengaduan, sebagaimana tabel berikut ini.

**Tabel 1. Tingkat pengetahuan masyarakat terhadap fasilitas pengaduan**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	tidak tahu	63	46,0	47,4
	tahu	70	51,1	100,0
	Total	133	97,1	100,0
Missing	System	4	2,9	
	Total	137	100,0	

Pengetahuan masyarakat tersebut, atau masyarakat yang menyatakan mengetahui adanya fasilitas pelayanan pengaduan umumnya dengan memperhatikan sarana fisik yang tersedia di lembaga tersebut yaitu adanya atau keberadaan kotak saran di dinding gedung pelayanan. Berdasarkan hasil pengamatan terhadap keinginan untuk menyampaikan keluhan kepada penyelenggara pelayanan sebagian besar akan menyampaikan keluhan jika memiliki kesempatan tersebut. Tabel berikut memberikan gambaran terhadap keinginan menyampaikan pengaduan.

**Tabel 2. Komitmen menyampaikan pengaduan**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Tidak akan	46	33,6	34,6
	Ya	87	63,5	100,0
	Total	133	97,1	100,0
Missing	System	4	2,9	
	Total	137	100,0	

Berdasarkan temuan tersebut pada dasarnya kelompok masyarakat yang memperoleh pelayanan terkategori dalam dua kelompok besar bila direlasikan dengan komitmen atau keinginan untuk menyampaikan keluhan, yaitu kelompok yang secara tegas akan menyampikan keluhan atas ketidakpuasan pelayanan dan kelompok yang tidak tertarik atau tidak mau menyampaikan keluhan atas ketidakpuasan atau ketidaknyamanan dalam memperoleh pelayanan. Terdapat beberapa alasan kedua kelompok tersebut dalam mengapresiasi pelayanan yang diperolehnya.

Kelompok masyarakat yang tidak akan menyampaikan pengaduan diadasi oleh pesimisme bahwa pengaduan tidak akan ditindaklanjuti. Terdapat perasaan apatisme bahwa keluhan terkait dengan ketidakpuasan pelayanan tidak akan ditindaklanjuti. Lebih detail dapat ditunjukkan pada tabel berikut.

**Tabel 3. Alasan tidak memanfaatkan saluran pengaduan**

No	Kategori Alasan	Frekuensi (%)
1	Tidak ada gunanya/ tidak ada manfaat bagi pengadu	54,2
2	Tidak ada atau kurang sarana pengaduan	16,7
3	Fasilitas pengaduan sudah cup baik	29,1
	Jumlah	100,0

Berdasarkan tabel tersebut sebagian besar atau lebih dari setengah dari masyarakat pelanggan menyatakan bahwa masyarakat memiliki kecenderungan untuk tidak melaporkan atau menggunakan fasilitas pengaduan karena dianggap tidak banyak manfaatnya bagi pengguna karena seringkali tidak akan ditindaklanjuti. Artinya umumnya pelanggan menyadari bahwa upaya penyampaian keluhan tidak banyak manfaatnya bagi dirinya sebagai penerima layanan maupun perbaikan dari

pelayanan yang diterima. Terdapat perasaan frustrasi dari pelanggan bahwa upaya-upaya yang dilakukan untuk mengadu lebih baik tidak dilakukan karena menambah biaya moral, atau ketidaknyamanan.

Pada sisi lain masyarakat yang berkomitmen akan menyampaikan pengaduan bila diperlukan, karena kesadaran bahwa keluhan atau penyampaian kritik pada ketidakpuasan atau ketidaknyamanan pada pelayanan yang diterima terkait dengan upaya perbaikan itu sendiri. Beberapa alasan yang mengemuka sebagaimana ditunjukkan tabel berikut.

**Tabel 4. Alasan Komitmen menyampaikan pengaduan**

No	Alasan	Frekuensi (%)
1	Untuk Evaluasi	4,3
2	Perbaikan pelayanan	66,3
3	Hak masyarakat	13,2
4	Untuk menyelesaikan masalah segera	16,2
	Jumlah	100,0

#### 4.2 BEBERAPA MODEL MANAJEMEN PENERAPAN PENGADUAN MASYARAKAT

Berdasarkan pengalaman penanganan keluhan masyarakat di beberapa daerah di Indonesia terdapat variasi upaya penanganan keluhan. Untuk dapat memperbaiki sistem dan prosedur komplain diperlukan komitmen yang tinggi dari pimpinan, kemampuan tim penanganan keluhan, dan sarana komplain. Sistem dan prosedur komplain perlu dikembangkan dengan mempertimbangkan hal-hal berikut:

- Adanya keterlibatan dan komitmen yang kuat dari pimpinan pelayanan dengan menetapkan sumber dan pelatihan staf pelayanan yang tepat
- Mengakui dan melindungi hak-hak pelayanan yang tepat
- Tersedianya sistem dan prosedur komplain yang terbuka, efektif dan mudah diikuti pelanggan
- Memanfaatkan lembaga dari luar, misalnya ombudsmen, lembaga konsumen, dll.
- Terus menerus memonitor keluhan pelanggan agar organisasi bisa memonitor mutu pelayanan
- Mengaudit sistem dan prosedur komplain yang telah ada untuk menilia keefektifan tim.
- Menginformasikan prosedur komplain kepada masyarakat (dan meyakinkan kepadapelayanan bahwa komplain yang disampaikan akan disambut dengan baik dan diperhatikan untuk ditindaklanjuti.

Selanjutnya beberapa untuk menentukan model pengembangan manajemen pengaduan, dalam kajian ini dilakukan uji hipotesis hasilnya dijelaskan sebagai berikut.

##### a. Pengaruh Kebijakan, Komitmen Pimpinan, dan Partisipasi Publik Terhadap Proses Manajemen Komplain

Proses manajemen komplain yang diselenggarakan secara nyata dipengaruhi oleh kebijakan yang dibuat oleh masing-masing organisasi penyelenggara, serta dipengaruhi secara nyata oleh komitmen pimpinan untuk melaksanakan kebijakan tersebut dan mengembangkan penyelenggaraan pengaduan tersebut. Namun partisipasi publik dalam pengaduan masyarakat tidak berpengaruh secara nyata terhadap proses manajemen komplain. Hasil uji ditunjukkan pada tabel berikut;

**Tabel 5, Hasil Uji Hipotesis I**

Variabel	Standardized Coefficient: Beta	T	Sig.	Hasil Uji Hipotesis
X1	.527	2.838	.009	Kebijakan organisasi berpengaruh secara nyata terhadap Proses Manajemen Komplain
X2	.285	1.751	.092	Komitmen pimpinan berpengaruh secara nyata terhadap Proses Manajemen Komplain
X4	.089	.624	.538	Partisipasi publik tidak berpengaruh secara nyata terhadap Proses Manajemen Komplain

a. Dependent Variable: X5

Penjelasan atas pengujian hipotesis tersebut adalah bahwasanya ketersediaan peraturan yang memfasilitasi penerapan manajemen pengaduan dalam pelayanan publik adalah sangat penting karena kebijakan menjadi landasan formal bagi organisasi untuk menyelenggarakan aktivitasnya. Begitupula pada aspek tingkat keterpaduan antar peraturan yang mengatur pelayanan publik dengan manajemen pengaduan dalam pelayanan publik sangat penting untuk memperbaiki proses manajemen komplain. Tingkat komitmen pejabat (kepemimpinan) dalam memberdayakan anggota dalam menangani keluhan masyarakat juga diperlukan untuk memperkuat penanganan pengaduan. Komitmen pejabat di unit pengaduan juga diperlukan terutama terkait dengan upaya memfasilitasi partisipasi masyarakat untuk mengekspresikan pendapat.

Proses manajemen pengaduan komplain perlu dilandasi dengan perencanaan dan analisis kebutuhan yang sistematis guna menjaga keteraturan dalam pelaksanaan dan kesesuaian penanganan pengaduan dengan kebutuhan dan kondisi instansi penyelenggara.

**b. Pengaruh Komitmen Pimpinan, Proses manajemen komplain dan Sosialisasi terhadap Kelengkapan Manajemen Komplain**

Hasil analisis membuktikan bahwa elemen kelengkapan manajemen komplain secara nyata dipengaruhi oleh tingkat pendidikan dan sosialisasi serta proses manajemen komplain. Sedangkan Komitmen pimpinan tidak berpengaruh secara nyata terhadap kelengkapan manajemen komplain. Tingkat keterdedahan (memperoleh sosialisasi) masyarakat dalam memahami hak dan kewajiban dalam pelayanan publik khususnya hak mengadu.

**Tabel 6, Hasil Uji Hipotesis II**

Varabel	Standardized Coefficients Beta	T	Sig.	Hasil Uji Hipotesis
X2	-.150	-.933	.359	Komitmen pimpinan tidak berpengaruh secara nyata terhadap Kelengkapan Elemen Manajemen Komplain
X3	.726	4.507	.000	Tingkat Pendidikan dan sosialisasi berpengaruh secara nyata terhadap Kelengkapan Elemen Manajemen Komplain
X5	.422	4.197	.000	Proses manajemen komplain berpengaruh secara nyata terhadap Kelengkapan Elemen Manajemen Komplain

a Dependent Variable: Y1

Komitmen pimpinan organisasi penyelenggara pelayanan publik untuk memberdayakan anggota dalam menangani keluhan serta komitmen pejabat di unit pengaduan untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat untuk memberikan pengaduan masyarakat tidak mempengaruhi kelengkapan manajemen komplain. Hal yang perlu dipertimbangkan organisasi untuk memperbaiki kelengkapan elemen manajemen komplain adalah proses sosialisasi yang diberikan kepada masyarakat tentang pengaduan. Organisasi perlu meningkatkan keterdedahan (memperoleh sosialisasi) masyarakat dalam memahami hak dan kewajiban dalam pelayanan publik khususnya hak mengadu. Pada aspek proses manajemen komplain yang perlu dipertimbangkan adalah proses perencanaan dan analisis kebutuhan penyelenggaraan manajemen komplain yang disesuaikan dengan kemampuan organisasi dan kondisi masyarakat pelanggan organisasi tersebut. Masyarakat dengan tingkat pengetahuan dan pendidikan tertentu perlu mendapat mekanisme pengaduan yang sesuai dengan kondisinya.

**c. Pengaruh Kelengkapan Elemen Manajemen Komplain Terhadap Implementasi Manajemen Komplain**

Implementasi Manajemen Komplain pada organisasi pemerintahan dipengaruhi secara nyata oleh aspek organisasi, fasilitasi merit sistem, infrastruktur dan sarana, manajemen data, serta pendanaan operasional. Hasil uji hipotesis tercantum pada Tabel di bawah.

**Tabel 7. Hasil Uji Hipotesis III**

Varabel	Standardized Coefficients Beta	T	Sig.	Hasil Uji Hipotesis
Y11	-.066	-.345	.734	SOP dan Mekanisme tidak berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain.
Y12	.552	2.418	.025	Organisasi berpengaruh secara nyata terhadap implemetasi manajemen komplain
Y13	-.152	-.947	.355	Koordinasi dan Sinergi tidak berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain
Y14	.180	1.112	.279	SDM tidak berpengaruh secara nyata pd implementasi manajemen komplain
Y15	-.422	-2.243	.036	Fasilitasi Merit system berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain
Y16	.659	2.531	.020	Infrastruktur & sarana berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain

a Dependent Variable: Y21

Tabel 7. Hasil Uji Hipotesis III

Variabel	Standardized Coefficients Beta	T	Sig.	Hasil Uji Hipotesis
Y17	.391	2.629	.016	Manajemen Data berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain
Y18	-.297	-1.944	.066	Pendanaan Operasional berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain
Y19	.093	.707	.487	Kesadaran Masyarakat tidak berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain

a Dependent Variable: Y21

Keberadaan tim atau bagian yang menangani masalah pengaduan dalam struktur organisasi merupakan faktor penting untuk menjamin keberlangsungan implementasi manajemen pengaduan, termasuk didalamnya orang yang bertugas dan TUPOKSI nya. Untuk mendukung penanganan pengaduan dibutuhkan juga konsistensi dalam implementasi *Reward* (ganjaran) and punishment bagi anggota dalam melaksanakan pelayanan pengaduan.

Untuk menjamin kelancaran proses pengaduan, instansi perlu menyediakan berbagai alternatif saluran pengaduan, diantaranya adalah ketersediaan saluran internal melalui: pengaduan lisan baik melalui rapat komunitas dalam pengaduan penyelesaian pelayanan publik, petugas lapangan atau langsung pada pihak manajemen, pengaduan masyarakat secara eksternal yang disampaikan melalui pers, LSM, atau kotak surat dan email. Keberadaan sarana pendukung (komputer, internet, website, dan lainnya) dalam memfasilitasi pengaduan juga nyata dibutuhkan untuk keberhasilan manajemen pengaduan. Tingkat Ketersediaan dana yang memadai untuk operasional dibutuhkan dalam implementasinya.

**d. Pengaruh Implementasi Manajemen Komplain Terhadap Kepuasan Masyarakat atas pelayanan.**

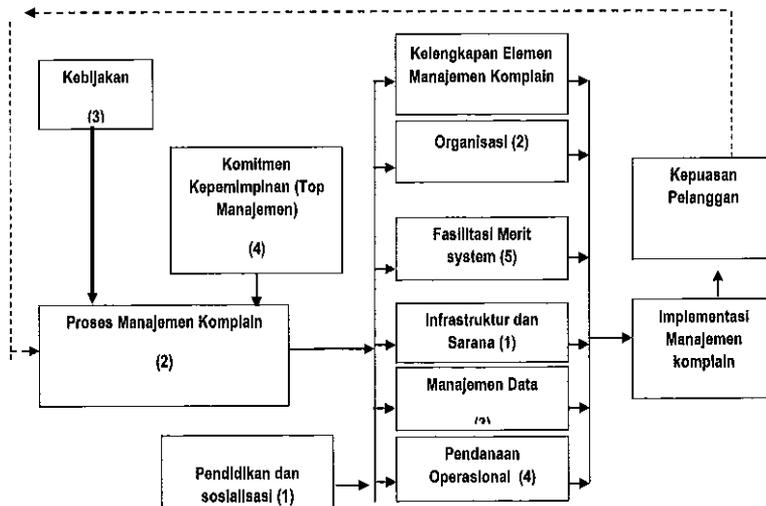
Keberhasilan implementasi manajemen komplain berpengaruh secara nyata terhadap kepuasan masyarakat. Pelaksanaan pelayanan publik yang memotivasi pelanggan untuk memberikan *feedback* secara positif sangat penting bagi peningkatan kepuasan pelanggan. Begitupula pada tingkat kecepatan pelayanan untuk mengatasi pengaduan masyarakat yang diketahui secara nyata diperlukan untuk memberikan kepuasan pada masyarakat. Perbaikan secara terus menerus melalui penanganan keluhan yang sudah disampaikan menandakan komitmen penyelenggaraan pelayanan publik yang tinggi menuju pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Demokratisasi pelayanan melalui mekanisme partisipasi lewat *voice* (dalam bentuk pengaduan) merupakan salah satu cara yang paling tepat untuk menyeimbangkan kembali ketimpangan struktural antara birokrasi pemberi layanan dan masyarakat.

Tabel 4.4 Hasil Uji Hipotesis IV

Variabel	Standardized Coefficients Beta	T	Sig.	Hasil Uji Hipotesis
Y21	.883	9.967	.000	Implementasi Manajemen Komplain berpengaruh nyata terhadap Kepuasan Masyarakat atas pelayanan

a Dependent Variable: Y22

Berdasarkan hasil analisis dan uji hipotesis diperoleh faktor-faktor penting dan jalur yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan manajemen pengaduan masyarakat. Adapun model yang sudah dibuktikan secara signifikan adalah sebagai berikut:



Gambar 4.16. Model Pengembangan Manajemen Pengaduan Masyarakat

Model yang disusun untuk mengembangkan manajemen komplain didasarkan pada filosofi bahwasanya pemerintah memberikan prioritas utama dibidang pelayanan atas pengaduan yang berasal dari masyarakat. Pelayanan yang baik, efisien dan efektif akan memberikan harapan akan terpenuhinya rasa keadilan di masyarakat serta terjaminya pengelolaan keuangan negara yang transparan dan terarah.

Pada prinsipnya implementasi pelayanan pengaduan masyarakat kepada pemerintah diupayakan agar mempermudah masyarakat yang akan menyampaikan pengaduannya, antara lain dengan menyediakan layanan hotline, sms, faksimili dan situs web sebagai sarana mempermudah pengaduan masyarakat, untuk itu pemerintah perlu menjamin kelengkapan elemen manajemen komplain yang menentukan keberhasilan penyelenggaraan yaitu: organisasi, fasilitasi *reward* dan *punishmen* bagi petugas pelayanan, saluran pengaduan dan infrastruktur, manajemen data serta pendanaan operasional.

Penanganan pengaduan yang dimaksudkan dalam naskah ini adalah sistem, mekanisme, dan prosedur mengelola keluhan-keluhan atau protes-protes yang mungkin muncul dari berbagai pihak secara terstruktur sehingga tidak menimbulkan gejala dan mengganggu kelancaran pekerjaan maupun kinerja instansi yang bersangkutan. Faktor-faktor yang mendukung ketersediaan elemen manajemen pengaduan yang lengkap adalah kebijakan, komitmen pimpinan, perencanaan, tingkat pendidikan dan sosialisasi. Hasil penelitian dan uji hipotesis di atas, menunjukkan bahwa setidaknya-tidaknya keberhasilan manajemen komplain dipengaruhi oleh aspek : *Personal factors*, *Leadership factors*, *Team factors*, *System factors*, dan *Contextual factors*. Dimana masing-masing instansi dapat berinovasi dalam mengembangkan sistem manajemen komplain berdasarkan kekuatan yang dimiliki organisasi dan disesuaikan dengan situasi yang ada pada organisasi tersebut.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1 KESIMPULAN

Pertimbangan yang digunakan untuk memperbaiki manajemen pengaduan masyarakat untuk pelayanan publik adalah masih lemahnya kondisi aktual elemen manajemen komplain yang dimiliki oleh instansi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia. Keberhasilan manajemen pengaduan masyarakat ditentukan oleh faktor personal, kepemimpinan, kerjasama tim, sistem manajemen komplain dan bidang pelayanan publik yang dijalankan.

Hal-hal yang dianggap lemah adalah: masih banyak instansi belum memiliki sop penanganan komplain; tim atau bagian penanganan komplain belum tercantum dalam struktur organisasi ; koordinasi dan sinergi belum kuat sdm menangani kegiatan penanganan pengaduan juga menangani kegiatan lain; belum ada fasilitasi merit system; sebgaiian besar sarana dan infrastruktur yang dimiliki masih terbatas pada kotak saran dan hotline; pencatatan data pengaduan yang masuk sudah dilakukan tapi pelaporan penanganan keluhan masih belum dicatat; pendanaan operasional masih terbatas; dan kesadaran masyarakat akan hak mengadu masih kurang

Secara umum masyarakat memahami bahwa keberadaan pelayanan pengaduan atas layanan, diindikasikan dengan adanya kotak saran. Secara umum masyarakat Belum banyak memahami saluran pengaduan baik internal maupun eksternal. Disamping itu sebagian besar masyarakat maih a priori bahwa pengaduan tidak akan ditindak lanjuti.

### 5.2 REKOMENDASI

Beberapa upaya perbaikan yang dapat direkomendasikan dijabarkan sebagai berikut:

#### a. Rekomendasi Perbaikan Elemen Manajemen Pengaduan Masyarakat

Strategi memperbaiki elemen manajemen komplain melalui faktor-faktor berikut:

- Perbaikan pada perencanaan penanganan keluhan
- Pengembangan SOP penanganan keluhan
- Pengembangan sistem move penyelenggaraan manajemen komplain
- Perbaikan terhadap aspek personal petugas melalui pendidikan.
- Sosialisasi manajemen komplain stakeholder, melalui saluran internal dan eksternal.

Selain kelima faktor di atas yang berpengaruh secara langsung terhadap perbaikan manajemen komplain, maka diperlukan dukungan dari kebijakan pemerintah mengenai manajemen komplain terutama pada sisi ketersediaan payung hukum. Ketersediaan kebijakan pemerintah perlu didukung oleh komitmen yang kuat dari pimpinan untuk penyelenggaraan manajemen komplain.

#### b. Rekomendasi Perbaikan Implementasi Manajemen Komplain

Untuk itu diperlukan perbaikan terhadap implementasi manajemen komplain tersebut, beberapa aspek yang perlu diperbaiki adalah :

- Kecepatan pelayanan untuk mengatasi pengaduan
- Upaya mendorong agar pelanggan mau memberikan feedback
- Data dan informasi manajemen pengaduan belum optimal untuk upaya tindak lanjut
- Hasil Evaluasi masih belum digunakan sebagai acuan untuk mengeliminasi cara-cara yang tidak efektif dalam melakukan pelayanan pengaduan, untuk itu perlu dibuat mekanisme sistem perbaikan pelayanan yang didasarkan komplain yang disampaikan oleh masyarakat.

Strategi untuk memperbaiki implementasi manajemen komplain adalah melalui:

- Perbaikan organisasi manajemen komplain
- Fasilitasi merit sistem pada petugas pengelola komplain
- Penyediaan infrastruktur dan sarana manajemen komplain

- Pengembangan manajemen data penanganan komplain
  - Penyediaan pendanaan operasional untuk manajemen komplain
- c. Rekomendasi Alternatif Unit Pelaksana Manajemen Komplain
- Berdasarkan hasil penelitian ini, terdapat dua alternatif unit pelaksana manajemen komplain yaitu :
- Unit independen yang ada di bawah struktur pemerintah daerah. Misal: P5 di Semarang dan UPIK di Yogyakarta.
  - Sub Unit independen yang ada di unit pelayanan publik. Terdapat sub unit atau bagian pengelola pengaduan masyarakat di tingkat unit pelayanan publik, yang didukung dengan SDM, infrastruktur, memiliki tupoksi penyelenggaraan manajemen pengaduan masyarakat. Contoh: Tim penanganan keluhan di Puskesmas Jagir Surabaya
- d. Rekomendasi Saluran Manajemen Komplain Masyarakat
- Saluran yang dapat dipilih untuk menerima pengaduan pelanggan pada dasarnya ada dua kelompok yaitu saluran internal dan saluran eksternal yaitu:
- a) Saluran Internal; pengaduan yang disampaikan secara langsung kepada kantor/institusi yang bersangkutan. Saluran ini dapat terdiri dari beberapa kemungkinan berikut ini.
    - a) Hotline (SMS, Telephone, email) Contoh: Kantor imigrasi, Puskesmas, Dinas Kesehatan
    - b) Kotak Pengaduan dan Saran (Puskesmas, Dinas, Kantor Imigrasi)
    - c) Pooling Kepuasan (manual contoh: kartu (Puskesmas jagir) atau komputerisasi (Kantor Imigrasi Surabaya)ER PENGADUAN
  - b) Saluran Eksternal; pengaduan yang disampaikan tidak secara langsung kepada manajemen, tetapi melalui pihak-pihak lain. Misalnya:
    - a) Surat kabar
    - b) Interaktif Radio dan Televisi
    - c) Lembaga Ombudsman daerah
    - d) NGO (lokal, nasional, internasional), dan sebagainya.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Aguayo, Rafael. 1990. Dr Deming The American Who Taught The Japanese About Quality. New York: Simon and Schuster.
- Dwiyanto, Agus. 2002. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: GadjahMada University Press.
- . 2005. Mewujudkan Good governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: GadjahMada University Press.
- Ida Y, Adjat S. 2003. Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan. Bogor: IPB Press.
- Slamet, Margono. 2004. Manajemen Mutu Terpadu. Bogor: Tidak dipublikasikan
- Tjokroamidjojo, Bintaro, Mustopadidjaja. 2002. Teori dan Strategi Pembangunan Sosial. Jakarta: Haji Mas Agung
- Zeithaml VA, Parasuraman, and Berry LL. 1990. Delivering quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations. New York: The Free Press.

#### Website

- [www.oss-center.net](http://www.oss-center.net)  
[www.lgsp.or.id](http://www.lgsp.or.id)  
[www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)