

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADUAN PELAYANAN SURAT IZIN USAHA PERDAGANGAN DI KANTOR PELAYANAN PERIZINAN TERPADU KOTA BINJAI¹

Arief Purnomo

PNS Pemerintah Daerah Kota Binjai
email : adalahpro@yahoo.co.id

Abstrak

Pengaduan pelayanan publik merupakan suatu bentuk mekanisme penting dalam pemberian pelayanan yang berbentuk partisipasi masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik. Demikian halnya dengan pengaduan pelayanan Surat Izin Usaha Perdagangan di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai. Sebagai mekanisme penting, maka pengaduan pelayanan publik, akan memberikan kontribusi positif pada instansi penyelenggara pelayanan publik jika dikelola dengan tepat. Tujuan penelitian ini adalah mengetahui kinerja implementasi pelayanan pengaduan, menganalisis aspek-aspek yang berperan kepada implementor di lapangan, dan menganalisis mekanisme coping yang dilakukan implementor di lapangan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja implementasi pelayanan pengaduan SIUP di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai masih belum optimal. Mekanisme Coping yang dikembangkan para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai selaku implementor di lapangan berdampak buruk bagi kinerja implementasi. Hal ini dikarenakan implementor di lapangan mengalami tekanan dan keterbatasan sehingga mereka tidak bisa sepenuhnya menjalankan kebijakan pelayanan pengaduan sebagai akibat dari aspek-aspek anggaran operasional yang kurang memadai, aspek kontrol pengawas yang bekerja kurang efektif dan aspek partisipasi pengguna layanan yang bersikap apatis. Ketiga aspek tersebut merupakan aspek-aspek yang paling determinan memberikan peranan kepada implementor di lapangan.

Policy Implementation Trade Licencing Service Voice in Binjai City

Abstract

Voice concerning public service characterizes an important mechanism as a representation of community participation in improving the quality of public services. This is also applicable for the case of Trade Business License Service at Binjai City Integrated Licencing Service Office. Public's voice mechanism can give positive contribution to the organization if managed appropriately. This research aimed to: identify the performance of the voice management; analyze the aspects that contributed to the implementers in the field; analyze the coping mechanisms that the implementers had taken in the practice. It employed a qualitative method.

The research results showed that the performance of the SIUP voice service at Binjai City Integrated Licencing Service did not run optimally. The coping mechanisms developed by the employees of Information and Voice Section of Binjai City did not contribute to their performance. It was because they worked under pressure and encountered limitations so that they could not fully implement the voice services. In addition, this was also due to inadequate operational budget, ineffective supervision, and lack of users' participation. These three aspects represented the most principal determinants affecting the service implementers in the field.

Keyword : *voice public service, policy implementation, coping mechanisms*

A. LATAR BELAKANG

Ombudsman Republik Indonesia sebagai Lembaga Negara Pengawas Pelayanan Publik mengungkapkan kondisi pelayanan publik di Indonesia masih jauh dari harapan masyarakat yang ditandai dengan pelayanan publik yang tidak transparan, diskriminatif, berbelit-belit, korup dan sebagainya. Pada tahun 2014 ini, *International Finance Corporation (IFC)*, sebuah unit investasi *World Bank* menempatkan Indonesia pada peringkat ke-120 dari 189 negara, terkait dengan kemudahan memulai usaha (prosedur, waktu, biaya, dan pembayaran kebutuhan modal nominal). Posisi

Indonesia dalam daftar tersebut di bawah Philipina dan terpaut jauh dari Malaysia dan Thailand. Fenomena ini menunjukkan masih buruknya rapor pelayanan publik Indonesia, dikarenakan kualitas penyelenggara pelayanan publik yang belum mampu mengubah pandangannya tentang pelayanan publik, belum dipenuhinya standarisasi pelayanan, dan rendahnya partisipasi masyarakat.

Fakta menunjukkan pelayanan publik merupakan salah satu sektor yang rentan terjadi tindak pidana korupsi dalam berbagai bentuk, mencakup pemerasan, penyuaipan, dan gratifikasi yang berujung pada meningkatnya beban

¹ Artikel ini merupakan ringkasan dari Tesis yang berjudul "Implementasi Kebijakan Pengaduan Pelayanan Surat Izin Usaha Perdagangan di Kantor Pelayanan Terpadu Kota Binjai" di bawah bimbingan *Dr. Hendrikus Triwibawanto Gedeona, S.IP., M.Si* dan *Dr. Nefi Aris Ambar Asmara., MA.*

masyarakat. Dalam lingkup Kota Binjai, berdasarkan hasil kajian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam kegiatan Survei Integritas Sektor Publik pada tahun 2013, diperoleh data bahwa Pemerintah Kota Binjai mendapat penilaian potensi integritas pelayanan publik berada pada kategori kurang yaitu sebesar 5,79 dari standar nilai 6,00 yang ditetapkan KPK. Pihak KPK menemukan bahwa meskipun para pengguna layanan di Kota Binjai telah mengurus perizinan dengan pola pelayanan terpadu dan terdapat unit monitoring pelayanan publik tingkat kota yang melindungi hak mereka, namun kebiasaan pemberian gratifikasi masih cukup tinggi pada unit layanan seperti unit pelayanan SIUP yang menjadi sorotan. Hal ini menunjukkan belum maksimalnya Pemerintah Kota Binjai dalam melakukan upaya perbaikan lingkungan kerja, sistem administrasi, perilaku individu, dan pencegahan korupsi pada unit pelayanan publiknya.

Permasalahan-permasalahan pelayanan publik yang cukup serius terdeteksi di Kota Binjai dalam beberapa tahun terakhir ini, termasuk dalam hal ini jumlah pengaduan pelayanan publik dari tahun ke tahun selalu nihil padahal fakta yang telah dikemukakan di atas seharusnya memicu keterlibatan masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik di Kota Binjai. Walaupun sudah ada peraturan perundangan berupa Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/ KEP/ M.PAN/ 7/ 2003 yang jelas sejak tahun 2003 dan kemudian dikuatkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 yang memberikan ruang penyelenggaraan pelayanan publik termasuk dalam pengelolaan pengaduan pelayanan publik kepada pemerintah daerah, kurangnya pedoman dan pemahaman di tingkat daerah tentang kewenangan dan tanggung jawab telah menjadi penyebab belum berjalannya tanggung jawab dalam penyelenggaraan pelayanan publik termasuk dalam pengelolaan pengaduan pelayanan publik secara optimal.

Berkenaan dengan hal tersebut, Pemerintah Kota Binjai telah menetapkan visi pembangunan tahun 2010-2015 yaitu "*Menuju Kota Binjai Idaman yang dinamis, berdaya saing, dan nyaman dalam kebersamaan*". Selanjutnya Pemerintah Kota Binjai menetapkan misi pembangunan tahun 2010-2015 di bidang pelayanan publik yaitu "*Peningkatan pelayanan publik yang berkualitas*". Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik tersebut, Pemerintah Kota Binjai telah menetapkan Peraturan Walikota Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pelayanan Publik di Kota Binjai. Peraturan ini dibuat untuk memastikan pencapaian tujuan yaitu : (1) mewujudkan kepastian tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik di Kota Binjai; (2) mewujudkan sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang baik

sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik di Kota Binjai; (3) terpenuhinya hak-hak masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik secara maksimal, dan (4) mewujudkan partisipasi dan ketaatan masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai mekanisme yang berlaku. Peraturan tersebut memberikan arahan dan panduan untuk mengembangkan program-program penyelenggaraan pelayanan publik termasuk dalam pengelolaan pengaduan pelayanan publik, yang erat kaitannya dengan instansi pelayanan publik Kota Binjai dan Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai selaku lembaga non struktural pengawas pelayanan publik Kota Binjai.

Pengelolaan pengaduan pelayanan publik Kota Binjai yang kurang baik bisa menggerus hak masyarakat pengguna layanan publik dan memperburuk kualitas pelayanan publik Kota Binjai, sehingga Pemerintah Kota Binjai mempunyai kepentingan untuk membangun sistem pengaduan pelayanan publik yang mendukung mekanisme pengaduan pelayanan publik, beserta lembaga dan sumber daya aparaturinya. Fenomena-fenomena yang ditemukan di lapangan berkenaan dengan penyelenggaraan pelayanan publik khususnya dalam pengelolaan pengaduan pelayanan publik di Kota Binjai yaitu sebagai berikut:

1. Jumlah pengaduan pelayanan publik di Kota Binjai pada Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai selaku lembaga non struktural pengawas pelayanan publik selalu nihil dalam beberapa tahun terakhir ini.
2. Terbatasnya sarana pengaduan pelayanan publik di Kota Binjai yang memunculkan masalah serius bagi masyarakat pengguna layanan publik dalam menyampaikan pengaduan sesuai mekanisme pengaduan pelayanan publik yang ditetapkan.
3. Potensi pengaduan pelayanan publik di Kota Binjai sebenarnya cukup besar. Ini terlihat sebagian besar pengguna layanan publik Kota Binjai menyatakan bahwa kebiasaan pemberian gratifikasi banyak terjadi bahkan sering dan selalu terjadi di unit layanan yang mereka datangi, seperti unit layanan SIUP Kota Binjai.
4. Kontrol dan monitoring terhadap pengaduan yang lemah menyebabkan petugas layanan publik Kota Binjai punya harapan yang tinggi terhadap gratifikasi. Hal ini terlihat dari pengakuan sebagian besar pengguna layanan Kota Binjai yang mengatakan inisiatif meminta uang tambahan datang dari petugas, baik secara langsung maupun tidak langsung seperti unit layanan SIUP Kota Binjai.

Dari fenomena-fenomena yang telah disebutkan sebelumnya, maka tujuan yang ingin dicapai dari ditetapkannya Peraturan Walikota Nomor 5 Tahun 2007 masih menyisakan jarak yang

cukup lebar dengan kondisi pelayanan publik saat ini khususnya dalam pengelolaan pengaduan pelayanan publik di Kota Binjai. Berhadapan dengan hal tersebut dan melihat pentingnya permasalahan ini, maka penelitian ini mencoba menganalisis implementasi kebijakan pengaduan pelayanan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai.

Berdasarkan fenomena-fenomena yang dikemukakan sebelumnya, maka yang menjadi fokus penelitian ini adalah "*Bagaimana pengelolaan pengaduan pelayanan Surat Izin Usaha Perdagangan di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai ?*". Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a) Mengetahui dan menggambarkan kinerja implementasi pelayanan pengaduan SIUP di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai.
- b) Menganalisis aspek-aspek yang berperan kepada implementor di lapangan dalam pelaksanaan kebijakan pengaduan pelayanan SIUP di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai.
- c) Menganalisis mekanisme *coping* yang dilakukan implementor di lapangan dalam pelaksanaan kebijakan pengaduan pelayanan SIUP di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai.

Selanjutnya, manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan kepada dunia ilmu administrasi publik, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan pengaduan pelayanan publik bagi pemerintah daerah. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan informasi bagi pemerintah daerah dalam mengidentifikasi aspek-aspek yang berperan kepada birokrasi tingkat lapangan selaku aktor penting dalam pelaksanaan kebijakan pengaduan pelayanan publik.

B. LANDASAN TEORITIS

Dalam penelitian ini digunakan 2 konsep kunci yaitu konsep pengaduan pelayanan publik dan konsep implementasi kebijakan publik untuk mengungkap kesenjangan antara capaian dari pelaksanaan kebijakan dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan serta mengungkap aspek-aspek yang berperan kepada birokrasi tingkat lapangan selaku aktor penting dalam pelaksanaan kebijakan pengaduan pelayanan publik.

1. Konsep Kunci Pertama : Konsep Pengaduan Pelayanan Publik

a. Konsep Pelayanan Publik

Sinambela *et.al.* (2008 : hal. 5) mendefinisikan pelayanan publik yakni setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara

fisik. Sedangkan menurut Kurniawan (2005 : hal. 4), pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Selanjutnya menurut UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Subtansi pengertian ini tidak berbeda dengan yang terdapat dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang menjadi dasar pertimbangan ditetapkannya Peraturan Walikota Binjai Nomor 5 Tahun 2007. Sehingga menurut penulis, pelayanan publik dapat dimaknai sebagai aktifitas pelayanan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

b. Konsep Pelayanan Perizinan

Pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah berupa pelayanan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) yang menjadi lokus penelitian ini, termasuk ke dalam kelompok pelayanan administrasi. Ratminto dan Winarsih (2006 : hal. 5-9) menjelaskan bahwa pelayanan administratif, merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan, atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya.

Sutedi (2011 : hal. 168) menjelaskan bahwa perizinan merupakan salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota, dan izin untuk melakukan suatu usaha perdagangan atau mendirikan bangunan.

Hal pokok pada izin, bahwa sesuatu tindakan dilarang kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dilakukan dengan cara-cara tertentu. Penolakan izin terjadi bila kriteria-kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah tidak dipenuhi. Misalnya, dilarang membuka suatu usaha perdangan, kecuali ada izin tertulis dari pejabat yang berwenang dengan ketentuan mematuhi persyaratan-persyaratan.

Selanjutnya Mulyadi (2010 : hal : 114) mengatakan bahwa salah satu tugas pemerintah

yang sekaligus juga merupakan hak dari masyarakat adalah terselenggaranya pelayanan publik. Perizinan merupakan suatu bentuk manifestasi yang aspek-aspek tersebut. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perizinan merupakan wujud pelayanan publik yang sangat menonjol dalam tata pemerintahan. Dalam relasi antara pemerintah dan masyarakat seringkali perizinan menjadi sebuah indikator untuk menilai apakah sebuah tata pemerintahan sudah mencapai kondisi baik atau belum. Maka untuk mencapai kondisi tersebut, pemerintah berusaha menciptakan suatu sistem pelayanan yang optimal. Salah satu dari tindakan pemerintah dalam penciptaan pelayanan yang optimal tersebut adalah dengan penyelenggaraan pelayanan terpadu.

c. Konsep Pelayanan Terpadu

Lanjut Mulyadi, pelayanan terpadu merupakan kegiatan penyelenggaraan perizinan atau non perizinan, yang proses pengelolaannya (mulai dari tahap permohonan, sampai ke tahap penerbitan dokumen) dilakukan secara dalam satu tempat, dengan menganut prinsip-prinsip; kesederhanaan, transparansi, akuntabilitas, dan menjamin kepastian biaya, waktu, serta kejelasan prosedur. Dalam kaitannya dengan pola penyelenggaraan pelayanan publik, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik menyatakan adanya dua macam pola pelayanan terpadu, yaitu :

- 1) **Pelayanan Terpadu Satu Atap**, yaitu pola pelayanan terpadu yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu.
- 2) **Pelayanan Terpadu Satu Pintu**, yaitu pola pelayanan terpadu yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

d. Konsep Pelayanan Berorientasi Pelanggan

Di sisi lain menurut penulis, adanya peraturan perundang-undangan tentang pelayanan publik ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara pelayanan publik. Osborne dan Gaebler (1992 : hal. 181-185) menjelaskan bahwa salah satu prinsip pokok dari konsep *reinventing government* yaitu pemerintahan berorientasi kepada pelanggan yang memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi. Prinsip berorientasi kepada pelanggan ini mempunyai keunggulan yaitu : (1) memaksa pemberi jasa untuk dapat bertanggung jawab kepada pelanggannya; (2) mendepolitisasi keputusan terhadap pilihan pemberi jasa; (3) merangsang lebih banyak inovasi; (4) memberi kesempatan kepada orang untuk

memilih di antara berbagai macam pelayanan; (5) pemborosannya lebih sedikit, karena pasokan disesuaikan dengan permintaan; (6) mendorong pelanggan untuk membuat pilihan dan mendorong untuk menjadi pelanggan yang berkomitmen; dan (7) menciptakan peluang lebih besar bagi keadilan.

Penulis menilai bahwa paradigma *reinventing government* dalam konsep pengorganisasian pemerintahan menunjukkan adanya penekanan untuk membangun pengorganisasian pemerintahan yang lebih modern, efisien, inovatif, dan berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat. Sehingga munculnya paradigma *reinventing government* dalam pengorganisasian pemerintahan telah mengarahkan penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas melalui sistem pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan pelanggan atau pengguna jasa.

e. Pengaduan Pelayanan Publik

Dalam kaitannya dengan sistem pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan pelanggan, Ratminto dan Winarsih (2006 : hal. 56-57) mengemukakan terdapat beberapa konsep atau teori manajemen pelayanan yang salah satunya adalah teori "*exit*" dan "*voice*" yang dikembangkan oleh Hirschman (1970). Teori ini berhubungan dengan manajemen pengaduan pelayanan. Hirschman menjelaskan (dalam Ratminto dan Winarsih, 2006 : hal. 71-79) bahwa kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan apabila ada mekanisme "*exit*" dan "*voice*". Mekanisme "*exit*" berarti bahwa jika pelayanan publik tidak berkualitas maka pelanggan/klien harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara pelayanan publik lain yang disukainya. Sedangkan mekanisme "*voice*" berarti adanya kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan kepada lembaga penyelenggara pelayanan publik. Hirschman juga menjelaskan bahwa mekanisme "*exit*" biasanya terhambat oleh beberapa faktor seperti; kekuatan pemaksa dari negara, tidak adanya lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif, dan tidak adanya biaya untuk menciptakan lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif. Sedangkan mekanisme "*voice*" biasanya tidak efektif disebabkan oleh pengetahuan dan kepercayaan terhadap mekanisme yang ada dan akseptabilitas serta biaya untuk mempergunakan mekanisme tersebut.

Selanjutnya Miewald dan Corner menjelaskan bahwa pengaduan dalam hal ini tidak harus selalu dipahami sebagai hal yang negatif. Pengaduan bisa dimaknai sebagai bentuk hubungan langsung warga dengan pemberi layanan untuk meralat situasi yang dirasakannya sebagai suatu masalah. Pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat diharapkan dapat menjadi input perbaikan bagi institusi yang dikeluhkan. Dengan demikian, pengaduan dapat

menjadi media bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam upaya memperbaiki kualitas pelayanan publik.

Dari uraian yang berkaitan dengan konsep pengaduan pelayanan publik tersebut, penulis melihat bahwa Pemerintah Kota Binjai telah menyediakan mekanisme "voice" dengan dicantumkannya aturan pengaduan pelayanan publik dalam Peraturan Walikota Binjai Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pelayanan Publik di Kota Binjai.

Selanjutnya menurut Ratminto dan Winarsih (2006: hal. 72-79) menjelaskan bahwa teori "exit" dan "voice" ini mengarah pada kesetaraan posisi tawar antara pelanggan/klien dengan lembaga penyelenggara pelayanan publik yang dapat dicapai dengan menerapkan beberapa konsep sebagai berikut:

1) *Customer complaint systems*

Ini merupakan sistem penanganan keluhan yang efektif yang idenya menciptakan suatu sistem penanganan keluhan yang efektif dan responsif, sehingga *customers* tidak merasa segan untuk menyampaikan keluhannya atau pengaduannya karena *customers* tahu pasti bahwa pengaduan itu pasti akan ditindaklanjuti.

2) *Ombudsmen*

Ini merupakan semacam lembaga pengawas independen, yaitu suatu lembaga yang tugas, kewenangan, dan tanggung jawabnya adalah untuk melakukan pengawasan dan penilaian terhadap pelaksanaan pelayanan umum dan melakukan pengawasan dan penilaian terhadap tindakan yang dilakukan oleh seorang pejabat pemerintah dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan umum.

Dari penjabaran mengenai berbagai konsep untuk mencapai keseimbangan instansi penyelenggara jasa pelayanan dengan masyarakat selaku pengguna jasa pelayanan, penulis melihat bahwa *customer complaint systems* telah ada di Kota Binjai dengan berlakunya Peraturan Walikota Binjai Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pelayanan Publik. Namun sebagai catatan, Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai belum dapat dikatakan sebagai *Ombudsmen* karena merupakan tim yang bekerja secara tidak simultan dan diisi oleh PNS sehingga bukan dari unsur independen.

2. Konsep Kunci Kedua : Konsep Implementasi Kebijakan Publik

a. Konsep Administrasi Publik

Dimock dan Dimock (1978: 3) mengatakan bahwa administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya. Pfiffer dan Presthus (1960: 4), mendefinisikan administrasi publik adalah (1) meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik, (2) koordinasi usaha-usaha perorangan dan

kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah, (3) suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang. Nugroho (2012: 158-159) menjelaskan bahwa administrasi publik dalam konteks pemerintahan yang baik menyangkut negara dan seluruh aktor atau lembaga-lembaga yang terkait dalam sistem politik di dalamnya. Dari berbagai definisi administrasi publik oleh para ahli tersebut, maka penulis mencoba merumuskan definisi administrasi publik, yaitu seluruh kegiatan administrasi yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk menyelesaikan berbagai urusan publik.

b. Konsep Kebijakan Publik

Dunn (2000 : 2), menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan, dan lain-lain. Dye (1987: 2) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Dye mengatakan bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya dan kebijakan publik itu meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Sedangkan Gerston (2010: 7) mendefinisikan kebijakan publik sebagai perpaduan antara keputusan dasar, komitmen, dan tindakan yang dilakukan oleh mereka yang memegang atau mempengaruhi kewenangan pemerintah. Setelah mencermati berbagai definisi kebijakan publik dari para ahli tersebut, maka penulis mencoba merumuskan definisi kebijakan publik, yaitu (1) kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, (2) kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik, dan (3) kebijakan publik adalah tindakan pemilihan alternatif untuk melakukan atau tidak melakukan oleh pemerintah demi kepentingan publik.

c. Implementasi Kebijakan Publik

Dalam kamus Webster (dalam Wahab, 2008) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana "to implementation" (mengimplementasikan) berarti "to provide means for carrying out" (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu), "to give practical effect to" (menimbulkan dampak/ akibat terhadap sesuatu). Beranjak dari rumusan implementasi tersebut, maka dapat diperoleh gambaran bahwa "to implementation"

(mengimplementasikan) berkaitan dengan suatu aktifitas yang terlaksana melalui penyediaan sarana (misalnya: undang-undang, peraturan pemerintah, pedoman pelaksanaan, sumber daya dan lain-lain) sehingga dari aktifitas tersebut akan menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu. Tidak jauh berbeda dari pandangan tersebut, Mazmanian dan Sebastier (dalam Waluyo, 2007: 49) menyebutkan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasi. Pemahaman mengenai implementasi juga dikemukakan oleh Van Horn dan Van Meter (dalam Wahab, 2008) yang merumuskan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Dari rumusan implementasi sebagaimana dikemukakan para ahli tersebut, maka implementasi dapat dimaknai sebagai pelaksanaan kegiatan/aktifitas yang mengacu pada pedoman-pedoman yang telah disiapkan sehingga dari kegiatan/aktifitas yang dilaksanakan tersebut dapat memberikan akibat/dampak bagi masyarakat. Dari pemaknaan tersebut, inti dari implementasi terletak pada pelaksanaan kegiatan/aktifitas mengacu pada pedoman yang telah disiapkan. Pelaksanaan kegiatan/aktifitas tersebut perlu dilaksanakan dengan baik, mengacu pada ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan sehingga kebijakan dapat memberikan kontribusi dalam menanggulangi masalah yang menjadi sasaran program. Menurut penulis, implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami realita yang terjadi setelah suatu kebijakan dirumuskan dan berlaku dengan merujuk pada kegiatan-kegiatan yang dijalankan oleh berbagai aktor yang mengikuti arahan tertentu untuk mencapai tujuan dan hasil yang diharapkan.

d. Model Implementasi Kebijakan Publik

Sebagaimana dijelaskan Tachjan (2006 : 37) yang mengatakan bahwa implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran kepada kita secara bulat lengkap mengenai sesuatu objek, situasi, atau proses. Komponen-komponen apa saja yang terdapat pada objek, situasi, atau proses tersebut. Bagaimana korelasi antara komponen-komponen itu satu

dengan yang lainnya.

Dari berbagai pemikiran mengenai model pendekatan dalam implementasi kebijakan dari sejumlah ahli kebijakan, penulis memilih model pendekatan *bottom-up* sebagai model implementasi kebijakan dalam penelitian ini. Hal ini dikarenakan model pendekatan *bottom-up* dinilai sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya, yang akan memfokuskan pada birokrat tingkat lapangan (*street level bureaucrat*) sebagai aktor penting dalam pelaksanaan kebijakan. Menurut Parson (2006: 463-492) menjelaskan bahwa model pendekatan *bottom-up* terkait dengan pentingnya faktor-faktor lain dan interaksi organisasi sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Ditambahkan Nugroho (2012) menjelaskan bahwa model pendekatan ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan pada mereka : tujuan, strategi, aktifitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki.

Menurut Parson (2006: 463-492), model ini merupakan kritikan terhadap model pendekatan *top-down* terkait dengan pentingnya faktor-faktor lain dan interaksi organisasi. Model pendekatan *top-down* dianggap akan menemui kegagalan dalam menjelaskan kenyataan bahwa implementasi kebijakan pada tingkat operasional merupakan hal yang sulit dilaksanakan sama persis dengan saat kebijakan dibuat. Proses implementasi penuh dengan hal yang tidak terduga, membutuhkan sumberdaya yang cukup untuk pelaksanaan, sementara itu keberadaan situasi di lapangan penuh keterbatasan. Kenyataan ini disadari penuh oleh beberapa para ahli kebijakan diantaranya sebagai berikut : implementasi harus memperhatikan interaksi antara pemerintah dengan warga negara melalui birokrasi tingkat bawah (*street level bureaucrats*) sebagai implementor kebijakan di lapangan (Lipsky, 1971); implementasi sebagai proses yang disusun melalui konflik dan tawar menawar (Wetherley, 1977); implementasi menggunakan *multiple framework* (Elmore, 1979); implementasi harus dianalisis dalam struktur institusional (Hjern et. al., 1978); implementasi kebijakan merupakan proses alur (Smith, 1973).

Setelah mencermati model implementasi kebijakan yang dikemukakan para ahli kebijakan tersebut, maka penulis berpendapat untuk menggunakan model Lipsky dalam penelitian ini, dikarenakan model Lipsky lebih memberikan fokus pada *street level bureaucrat* (birokrat di tingkat lapangan) yang merupakan aktor penting dalam penyediaan layanan. Menurut Lipsky (dalam Hill, 1997 : 389-392) menyatakan bahwa kebijakan publik tidak bisa dipahami dari badan legislatif dan administrasi tingkat atas (karena di sana proses penetapan kebijakan dan menentukan kebijakan) namun harus dipahami dari *street level bureaucrat* (birokrat di tingkat lapangan) yang merupakan

aktor penting dalam penyediaan layanan. Mereka berpengaruh besar atas bagaimana kebijakan publik dilakukan.

Banyak kebijakan yang dilaksanakan di lapangan tidak sama seperti ketika tujuan kebijakan dirumuskan dan ditetapkan. Hal ini dapat terjadi, karena perilaku pelaksana kebijakan di tingkat lapangan melakukan perubahan pada wilayah kebijakan. Mekanisme *coping* merupakan cara yang digunakan birokrat tingkat lapangan dalam menghadapi masalah, mengatasi perubahan yang terjadi, dan menghadapi situasi yang mengancam. Birokrat *street level* mengembangkan mekanisme *coping* untuk menghadapi kondisi kerja dan klien. Artinya mereka merangkum dan membatasi layanan dengan menerapkan kegiatan yang bersifat rutinitas, menunggu di garis batas, kertas kerja yang berlebihan, stereotip (berpikir negatif) pada pelanggaran, dan pilih kasih pada klien yang membutuhkan layanan. Lipsky menyatakan bahwa kecenderungan birokrat tingkat lapangan melakukan mekanisme *coping* karena adanya aspek-aspek sebagai berikut:

1) Sumber daya

Sumber daya berupa keahlian dari birokrat pelaksana kebijakan di tingkat lapangan dan dana operasional yang tidak memadai.

2) Altruisme birokrat

Sikap birokrat yang kurang berempati (*altruisme*) dalam melakukan pelayanan publik untuk melayani sebaik mungkin. Pelayanan seakan-akan didasarkan pada standar minimum. Ternyata sebenarnya, hal itu dilakukan dengan menurunkan pelayanan kepada masyarakat melalui mekanisme *coping*. Mereka terlihat melakukan penurunan pelayanan jika terdapat kondisi sendirian dalam melaksanakan kebijakan. Hal ini disebut sebagai bentuk pengurangan pelayanan kepada masyarakat, atau dengan kata lain, hal itu dilakukan untuk mendapatkan penilaian pencitraan kinerja yang baik bagi instansi pelaksana, baik penilaian dari atasan maupun penilaian dari publik.

3) Hubungan dengan klien

Terdapat klien yang tidak mau menerima/ tidak rela sehingga terdapat konflik dengan klien yang dianggap tidak menguntungkan. Hal ini terutama akan selalu dihindari oleh birokrat pelaksana di lapangan karena klien mengetahui bahwa mereka yang memiliki tugas dan tanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan dan karena itu, konflik dengan masyarakat disadari terletak pada bagaimana menjadikan pelaksanaan kebijakan berbasis kepada sesuatu yang "mutakhir/terdepan". Birokrat tingkat lapangan menerapkan "perhitungan politik" untuk berhati-hati dalam melaksanakan kebijakan dengan niat baik, namun jika tidak menguntungkan posisinya sebagai pelaksana,

maka ia akan melakukannya dengan mengurangi pelayanan dan bahkan meminimalkan kegiatan pelayanan.

4) Kontrol pengawas

Terdapat kontrol dan kendali pada birokrat pelaksana di lapangan yang tidak menguntungkan. Kontrol atas pelaksanaan kebijakan dianggap kurang efektif untuk mencegah perilaku "manipulatif" implementasi kebijakan di lapangan, sehingga tidak bisa mencegah pelaksanaan kebijakan yang tidak sesuai dengan tujuan kebijakan ketika itu dibuat dan ditetapkan.

5) Tujuan dan sasaran kebijakan

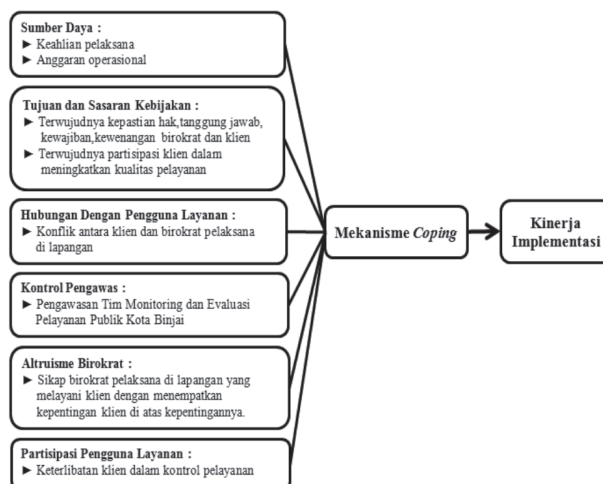
Tujuan dan sasaran kebijakan dianggap tidak sesuai dengan realitas pelaksanaan kebijakan oleh birokrat karena target yang terlalu tinggi. Tujuan tidak akan tercapai dan hal ini tampaknya menjadi target kebijakan, sehingga birokrat merasa sebagai birokrat pelaksana di lapangan tidak akan dapat sepenuhnya melaksanakan kebijakan tersebut.

6) Partisipasi klien

Faktor penentu lain yang mendorong pelaksana kebijakan dalam melakukan pengurangan kebijakan adalah rendahnya partisipasi masyarakat. Adanya sikap apatis masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan, sehingga dalam kasus ini sebagai birokrat tingkat lapangan dihadapkan dengan masalah secara mandiri dan tidak banyak pihak di sekitar yang dapat diharapkan untuk membantu. Pemecahan masalah dianggap sebagai beban pemerintah, klien tidak berpikir bahwa masalah akan mudah diselesaikan bila ada klien bersinergi dengan pemerintah. Sikap apatis klien mengarahkan pelaksana untuk bebas melakukan pengurangan dan modifikasi kebijakan.

Selanjutnya model konseptual dalam penelitian ini dapat digambarkan pada gambar berikut ini.

Gambar 1. Model Konseptual Implementasi Kebijakan Pengaduan Pelayanan Publik



Sumber : Lipsky, 1980

C. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dimana peneliti memilih menggunakan pendekatan ini didasarkan oleh pertimbangan-pertimbangan, sebagai berikut:

1. Tiga Komponen Penting

a. Pandangan Filosofis

Peneliti menggunakan pandangan konstruktivisme sosial dalam penelitian ini. Peneliti berusaha membangun makna tentang suatu fenomena yang telah diungkapkan sebelumnya berdasarkan pandangan-pandangan para informan.

b. Strategi Penelitian

Beberapa orang menyebut strategi penelitian dengan istilah pendekatan penelitian atau metodologi penelitian. Peneliti menggunakan strategi atau pendekatan kualitatif dengan prosedur berupa studi kasus dalam penelitian ini.

c. Metode Penelitian

Peneliti mengumpulkan data dengan bantuan informan menggunakan pertanyaan-pertanyaan. Peneliti mengumpulkan informasi dengan observasi perilaku individu yang terlibat dalam kerja tertentu. Di sisi lain, pengumpulan data juga melibatkan peneliti untuk mengunjungi secara langsung tempat penelitian dan mengobservasi perilaku individu-individu di dalamnya sambil melakukan wawancara secara aktif atas individu-individu tersebut agar dapat mengungkapkan gagasannya tentang topik penelitian dengan menyediakan pertanyaan-pertanyaan.

2. Masalah Penelitian

Pendekatan kualitatif dipilih sebagai jalan yang tepat untuk memahami fenomena-fenomena yang telah diungkap sebelumnya. Alasan lain, kenapa peneliti menggunakan pendekatan kualitatif, karena yang diteliti dalam penelitian ini adalah proses implementasi, sehingga pendekatan kualitatif dipandang lebih tepat digunakan.

3. Pengalaman Pribadi Peneliti

Dalam menulis atau melakukan wawancara pribadi dan observasi, lebih tergerak untuk menggunakan pendekatan kualitatif. Peneliti memandang pendekatan kualitatif menyediakan ruang inovasi yang lebih besar bagi kerangka kerja penelitian.

4. Pembaca

Pembaca dalam hasil penelitian ini yang terutama adalah para dosen perguruan tinggi dan para mahasiswanya. Dalam hal ini, peneliti memilih penelitian kualitatif karena peneliti memandang para pembaca tersebut telah berpengalaman dengan penelitian kualitatif.

5. Situasi Sosial

Situasi sosial dalam penelitian ini, peneliti mengamati secara mendalam ketiga elemen, yaitu:

- Tempat : Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai
- Pelaku : Para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan, anggota Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai, dan masyarakat pengguna layanan
- Aktifitas : Kegiatan pelayanan pengaduan perizinan

6. Teknik Pemilihan Informan

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik *nonprobability sampling* untuk memilih informan dari situasi sosial. Ini dikarenakan adanya alasan waktu, biaya, dan untuk mendapatkan keterangan lebih banyak tentang situasi sosial. Selain itu, karena tidak ada upaya untuk melakukan generalisasi berdasarkan sampel, sebab temuan dari penelitian atas sampel nonprobabilitas tidak dapat secara yakin digeneralisasi untuk populasi. Kemudian dari teknik *nonprobability sampling* tersebut, peneliti memilih menggunakan *purposive sampling* karena penelitian ini dimaksudkan terutama untuk mendapatkan informasi yang relevan dan *available* yang hanya di dapat melalui kelompok tertentu dan untuk melihat informasi ke depan, yaitu hanya sedikit keahlian yang dapat digambarkan. Dengan menggunakan *purposive sampling*, peneliti memilih informan tertentu yang dipertimbangkan dapat memberikan data yang dibutuhkan terkait tujuan penelitian. Adapun informan dalam penelitian ini, yaitu pengguna layanan SIUP di Kota Binjai, Kepala/Staf Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai, Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai, dan Ketua/Anggota Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai.

Peneliti memandang dirinya sebagai instrumen kunci. Peneliti mengumpulkan sendiri data melalui dokumentasi, observasi perilaku, atau wawancara dengan para informan.

Peneliti melakukan langkah-langkah pengumpulan data, yaitu dimulai dengan melakukan identifikasi lokasi-lokasi atau individu-individu yang sengaja dipilih dalam penelitian. Lalu menjabarkan jenis-jenis data yang dikumpulkan dengan prosedur yang digunakan melibatkan 4 jenis strategi, yaitu observasi partisipasi pasif, wawancara semi terstruktur yang menggunakan beberapa instrumen pengumpulan data berupa buku catatan, *audio recorder* dan *camera* dari telepon genggam, dokumen berupa hasil kajian, peraturan perundangan, maupun dokumen instansi, serta triangulasi teknik pengumpulan data dan triangulasi sumber.

Peneliti mengidentifikasi data yang direkam dan prosedur-prosedur yang digunakan untuk

merekam data tersebut, yaitu menggunakan catatan formal untuk merekam data observasional, menggunakan catatan formal wawancara ketika mengajukan pertanyaan dan merekam jawaban-jawaban selama wawancara kualitatif, peneliti merekam informasi dari informan dengan menggunakan catatan tangan atau dengan *audio recorder* dari telepon genggam, untuk dokumen dan materi-materi *visual*, dapat direkam/dicatat sesuai keinginan peneliti, dan peneliti juga perlu memberikan komentar tentang nilai dan reliabilitas sumber-sumber data ini.

Uji verifikasi data dalam penelitian ini menggunakan uji *credibility*/ kredibilitas (uji validitas internal), uji *transferability*/ generalisabilitas (uji validitas eksternal), dan uji *dependability* (reliabilitas). Uji *credibility*/ kredibilitas berupa triangulasi teknik pengumpulan data, membuat deskripsi kaya dan padat, melakukan tanya jawab sesama rekan peneliti, dan menggunakan bahan referensi. Uji *transferability*/ generalisabilitas yaitu peneliti dalam membuat laporannya akan memberikan uraian yang rinci, jelas, sistematis, dan dapat dipercaya. Sedangkan uji *dependability*/reliabilitas yaitu peneliti dapat menunjukkan jejak aktifitas lapangan.

Dalam penelitian kualitatif ini, peneliti menggunakan analisis data Model Creswell, Rossman, dan Rallis dengan langkah-langkah analisis dimulai dengan mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis, membaca keseluruhan data, menganalisis lebih detail dengan meng-coding data, menerapkan proses *coding* untuk mendeskripsikan *setting*, orang-orang, kategori-kategori, dan tema-tema yang dianalisis, kemudian menunjukkan bagaimana deskripsi dan tema-tema ini disajikan kembali dalam narasi/laporan kualitatif, serta diakhiri dengan menginterpretasi atau memaknai data.

D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Kinerja Implementasi Pelayanan Pengaduan SIUP

Sepanjang tahun 2014 berjalan (Januari-September 2014), Seksi Informasi dan Pengaduan Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai telah menerima jumlah pengaduan sebanyak 7 pengaduan. Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai telah diakses oleh masyarakat pengguna layanan SIUP melalui berbagai macam sarana pengaduan yang dapat dilihat pada tabel 1. Jumlah keseluruhan akses masyarakat pengguna layanan SIUP dalam menyampaikan pengaduannya secara mayoritas menggunakan akses dengan datang langsung ke kantor. Permasalahan yang dikeluhkan atau substansi pengaduan dari pengguna layanan/pemohon SIUP yaitu penundaan berlarut dan ketidakpatutan. Dari keseluruhan pengaduan yang berupa pertanyaan dan penyampaian laporan

tersebut telah ditangani atau diselesaikan.

Tabel 1. Jumlah Pengaduan Siup Berdasarkan Sarana Pengaduan Tahun 2014

Sarana Pengaduan		Jumlah
Internal Kantor	Datang langsung : KPPT Kota Binjai	7
	Kotak saran	0
	Telepon : 061-77844631	0
	Fax : 061-8829401	0
	Email : <i>kpptkotabinjai@yahoo.co.id</i>	0
Eksternal Kantor	Saluran lain : Tim Money Pelayanan Publik Binjai	0
	Email pada website resmi : <i>www.binjaikota.go.id</i>	0
Jumlah		7

Sumber : Observasi lapangan dan dokumen KPPT Kota Binjai, 2014

Sebagai gambaran tindak lanjut, pada dasarnya tindak lanjut Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai bisa dilakukan secara formal dan non formal dalam bentuk lisan maupun tertulis. Tindak lanjut non formal dilakukan dalam bentuk konsultasi bagi masyarakat pengguna layanan SIUP yang mendatangi Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai atau melalui telepon, bahkan *email* maupun *website* yang dapat dijawab langsung pada saat itu. Sedangkan tindak lanjut formal dalam bentuk tertulis. Tindak lanjut secara formal oleh Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai dapat berbentuk beberapa macam produk, yaitu permintaan klarifikasi, rekomendasi, monitoring tindak lanjut klarifikasi dan rekomendasi, surat pernyataan bukan wewenang, permintaan melengkapi data, dan pemberitahuan.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, jumlah akses masyarakat pengguna layanan SIUP kepada Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai sepanjang tahun 2014 berjalan sebanyak 7 akses. Keseluruhannya merupakan laporan yang ditindaklanjuti secara non formal. Dengan demikian, Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai tidak ada melakukan tindak lanjut secara formal terhadap keluhan ataupun pertanyaan dari masyarakat pengguna layanan SIUP.

Dari keseluruhan fakta empirik yang ada dan dikaitkan dengan kerangka teoritis sebelumnya, maka penulis menginterpretasikan bahwa kinerja implementasi pengaduan pelayanan perizinan SIUP di KPPT Kota Binjai masih belum optimal dikarenakan mekanisme pengaduan pelayanan publik di Kota Binjai yang seharusnya segera dibuatkan Keputusan Walikotanya sesuai ketentuan Peraturan Walikota Binjai Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pelayanan Publik di Kota Binjai,

hingga tahun 2014 ini, tidak pernah dibuatkan keputusannya. Sehingga birokrat pelaksana di lapangan yaitu Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai menjadi tidak mempunyai pedoman baku dalam mengelola pengaduan pelayanan perizinan. Mereka dibiarkan untuk membuat atau tidak membuat mekanisme pengaduan pelayanan perizinan sendiri. Walaupun seperti telah diungkap sebelumnya bahwa pada bulan Mei 2013, mereka telah berinisiatif membuat sendiri mekanisme pengaduan pelayanan perizinan di Kota Binjai. Akan tetapi tanpa adanya keputusan walikota tersebut, pada akhirnya mekanisme pengaduan pelayanan perizinan tidak bisa dijalankan dengan optimal. Karena mereka merasa tidak didukung dengan keberadaan Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai dan juga anggaran yang memadai. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Binjai dalam hal pengelolaan pengaduan pelayanan publiknya masih menggunakan semangat sentralistik. Sebagai contoh nya birokrat pelaksana di lapangan yaitu Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai kurang diberikan dukungan untuk mewujudkan inisiatifnya dalam menjalankan mekanisme pengaduan pelayanan perizinan yang telah disusunnya. Sehingga Pemerintah Kota Binjai kurang mengedepankan peran birokrat pelaksana di lapangan yaitu Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai dalam melaksanakan pengembangan pengelolaan pengaduan pelayanan perizinan. Pemerintah Kota Binjai kurang menempatkan birokrat pelaksana di lapangan yaitu Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai sebagai aktor penting dalam mendorong dan mengembangkan pengelolaan pengaduan pelayanan publik di Kota Binjai.

Sebagai akibat tidak adanya mekanisme penanganan pengaduan pelayanan publik di Kota

Binjai menjadikan Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai mempunyai kapasitas kelembagaan yang lemah dalam menjalankan tugasnya sehingga fungsi Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai juga tidak berjalan dengan baik. Tim yang diketuai Sekretaris Daerah Kota Binjai tersebut memang belum pernah mendapatkan kontrol evaluasi dari pucuk pimpinan daerah yaitu Walikota Binjai termasuk memberikan *punishment* misalnya berupa memberi teguran dalam hal pengelolaan pengaduan pelayanan publik. Hal ini disebabkan karena, baik Walikota Binjai maupun Sekretaris Daerah Kota Binjai seperti telah diungkap sebelumnya, hanya mencukupkan kepada raihan angka-angka dari Indeks Kepuasan Masyarakat yang memang mendapat kategori nilai baik. Padahal dalam Laporan Hasil Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai yang disusun setiap tahunnya tidak mencantumkan laporan yang berkaitan dengan pengelolaan pengaduan pelayanan publik di Kota Binjai. Karena itu wajar, jika Walikota Binjai belum melakukan kontrol evaluasi termasuk melakukan *punishment* misalnya berupa memberi teguran kepada Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai.

2. Aspek-Aspek yang Berperan Dalam Mekanisme Coping

a. Sumber Daya : Keahlian Pelaksana

Sebagaimana telah disebutkan dalam model konseptual di depan bahwa keahlian yang dimiliki oleh birokrat pelaksana yang tidak memadai akan menjadikan birokrat pelaksana tersebut melakukan mekanisme *coping*. Dari dokumen Daftar Urut Kepangkatan Tahun 2014, penulis mendapatkan data pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai seperti terlihat pada tabel 2.

Tabel 2. Data Pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai 2014

No.	Nama	Pangkat/ Gol.	Jabatan		Latihan Jabatan			Pendidikan		Catatan Mutasi Kepegawaian
			Nama	TMT	Nama	Thn	Jam	Jurusan	Tk. Ijazah	
1	Sri Juniarsih, S.Sos.	III/c	Kepala Seksi	01-04-2009	PIM IV	2009	285	Ilmu Pemerintahan	S-1	Badan Ketahanan Pangan
2	Mey Lismawaty Manullang, SE.	III/b	Staf	09-01-2014	-	-	-	Manajemen	S-1	Kantor Lingkungan Hidup Kab. Taput
3	Ibnu Rayyan, SH.	III/a	Staf	21-02-2011	-	-	-	Ilmu Hukum	S-1	Dinas Peng. Keuangan&Aset Daerah
4	Beny Santha	II/a	Staf	01-05-2009	-	-	-	Otomotif	STM	Dinas Tarukim

Sumber : Dokumen DUK KPPT Kota Binjai, 2014

Dari tabel tersebut menunjukkan bahwa berdasarkan tingkat pendidikan sebenarnya sudah memadai, dimana jumlah pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan saat ini berjumlah 4 orang yang berpendidikan S1 sebanyak 3 orang dan STM sebanyak 1 orang. Adapun spesialisasi keahlian terkait bidang yang ditangani atau latar belakang pendidikan para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai yaitu Ilmu Pemerintahan, Manajemen, dan Ilmu Hukum masih relevan jika dikaitkan dengan tugas pokok dan

fungsinya. Jika diambil sebagian contoh relevansinya tersebut, maka : jurusan Ilmu Pemerintahan dibutuhkan untuk salah satu tugas menyiapkan pelaksanaan koordinasi Tim Teknis yang terdiri dari pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait yang mempunyai kompetensi dan kemampuan sesuai dengan bidangnya; jurusan Manajemen dibutuhkan untuk salah satu tugas menyusun rencana kegiatan Seksi Informasi dan Pengaduan berdasarkan program kerja; dan jurusan Ilmu Hukum dibutuhkan untuk salah satu tugas

menyelesaikan pengaduan dari pemohon/masyarakat.

Namun terdapat satu orang staf yang memiliki latar belakang pendidikan yang kurang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi, yaitu jurusan otomotif. Walaupun diakui bahwa satu orang staf yang berpendidikan otomotif tersebut mempunyai waktu pengalaman bertugas di Seksi Informasi dan Pengaduan lebih lama dari staf lainnya dan bahkan hampir sama lamanya dengan Kepala Seksinya, yaitu 5 tahun. Memang keahlian yang dimiliki seseorang merupakan hasil kombinasi antara latar belakang pendidikan, pengalaman, dan pelatihan. Penulis memandang bahwa keahlian para pegawai dalam menjalankan pelayanan pengaduan perizinan kurang menjadi fokus yang diperhatikan. Bahkan diketahui beberapa staf ternyata dikaryakan sebagai Koordinator Lapangan yang menangani teknis pelayanan perizinan pada seksi lain.

Dari hasil wawancara penulis dengan informan menunjukkan bahwa para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan bersikap cenderung membiarkan dan "setengah" menerima kondisi yang ada. Sehingga dalam hal keahlian pegawai, mereka tidak mempermasalahkannya atau mengharapkan agar ditingkatkan keahliannya dalam melakukan pelayanan pengaduan. Maka menjadi wajar, jika terdapat pegawai dengan latar belakang pendidikan yang tidak sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Selanjutnya juga terjadi pengabaian akan halnya minimnya penyediaan berbagai pelatihan yang membekali para pegawai tersebut dalam realitas tugas pokok dan fungsi mereka. Kemudian sebagaimana terlihat pada tabel 10 sebelumnya, diketahui bahwa mereka memang belum pernah mendapatkan pengalaman pelayanan pengaduan yang membebani dan juga mengalami kondisi kerja yang ketat, dalam arti mereka belum pernah menghadapi tuntutan dan keluhan pengguna layanan/masyarakat yang bertubi dan banyak.

Kondisi kerja yang cenderung tidak ketat tersebut juga bisa terlihat pada saat observasi di lapangan. Memang penulis melihat hanya Kepala Seksi dan satu orang stafnya yang sering berada di ruang kerjanya. Sehingga tiap harinya menjadi nampak sepi. Penulis memandang bahwa adanya kondisi kerja yang tidak ketat, membuat para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan mengembangkan metode menghadapi tugas-tugas pengelolaan pengaduan dengan lebih santai dan menyiapkan kapasitasnya. Namun, peneliti juga melihat bahwa Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan telah nyata mencoba untuk melakukan pekerjaan dengan lebih baik yang ditunjukkan dengan berinisiatif membuat Mekanisme Pengaduan Pelayanan seperti diungkap sebelumnya. Padahal hal itu seharusnya disediakan dalam bentuk Keputusan Walikota sebagaimana tercantum pada Peraturan Walikota Nomor 5 Tahun

2007 tentang Pelayanan Publik di Kota Binjai. Karena itu, para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan melakukan perbaikan dalam memberikan pelayanan pengaduan dan pada saat yang bersamaan diperlukan untuk membuat keputusan berdasarkan situasi yang dihadapi. Pihak yang memiliki otoritas seperti Walikota dapat mengulur waktu membuat keputusan sejak tahun 2007, tetapi para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan yang berinteraksi langsung dengan pengguna layanan/masyarakat.

Dari kondisi yang telah diungkapkan tersebut, penulis menginterpretasikan bahwa pada para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai, baru akan signifikan dalam melaksanakan kebijakan pengaduan pelayanan perizinan dengan dibantu oleh program-program yang mendukung orientasi berupa pendidikan menjadi profesional dan pelatihan dalam melakukan pelayanan pengaduan.

b. Sumber Daya: Anggaran Operasional

Selanjutnya berdasarkan model konseptual di depan bahwa anggaran operasional yang tidak memadai akan menjadikan birokrat pelaksana melakukan mekanisme *coping*. Dari Dokumen Pelaksanaan Anggaran KPPT Kota Binjai Tahun 2014, penulis mendapatkan data rekapitulasi anggaran belanja langsung menurut program di KPPT Kota Binjai seperti terlihat pada tabel 3.

Tabel 3. Data Rekapitulasi Anggaran Belanja Langsung Menurut Program di KPPT Kota Binjai Tahun 2014

No.	Program	Anggaran
1	Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	Rp 446,200,000.00
2	Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur	Rp 146,325,000.00
3	Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur	Rp 50,000,000.00
4	Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan	Rp 14,000,000.00
5	Program Optimalisasi Pemanfaatan Teknologi Informasi	Rp 250,000,000.00
6	Program Penataan Peraturan Perundang-Undangan	Rp 25,000,000.00
7	Program Peningkatan Pelayanan Perizinan	Rp 468,000,000.00
Jumlah		Rp 1,399,525,000.00

Sumber : Dokumen DPA KPPT Kota Binjai TA. 2014

Dari tabel tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 2014 ini, tidak terdapat anggaran yang digunakan untuk program kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan pengaduan pelayanan perizinan. Jika dicermati dari lingkup Seksi Informasi dan Pengaduan, maka program kegiatan yang berhubungan dengan tugas-tugas informasi lebih mendominasi. Misalnya pada Program Peningkatan Pelayanan Perizinan terdapat 2 kegiatan yang berhubungan dengan tugas informasi, yaitu Penyediaan Media Penyebarluasan Informasi Perizinan dan Sosialisasi Perizinan Untuk UKMSe-Kota Binjai.

Karena itu, penulis menjumpai beberapa infrastruktur yang seharusnya bisa mendukung

berjalannya tugas-tugas pengelolaan pengaduan terlihat kurang. Dari hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa sebenarnya disadari keberadaan teknologi itu diperlukan oleh Seksi Informasi dan Pengaduan dalam menjalankan tugas-tugas pengelolaan pengaduan perizinan. Hal ini menjadi bukti bahwa pemanfaatan teknologi kurang begitu dioptimalkan untuk mendukung pengelolaan pengaduan perizinan. Dalam observasi lapangan misalnya, penulis menjumpai komputer di ruang Seksi Informasi dan Pengaduan ternyata tidak terkoneksi dengan jaringan internet. Kondisi ini menyebabkan mereka tidak bisa mengakses langsung *email* pengaduan di ruangnya. Akses internet untuk *email* pengaduan, baru bisa dilakukan di ruang kerja bagian lain, misalnya ruang bendahara.

Adanya ketidakseimbangan porsi perhatian dalam memanfaatkan anggaran untuk mendukung tugas-tugas pengelolaan pengaduan perizinan. Dari hasil wawancara, terlihat Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan mencoba memanfaatkan kegiatan Penyediaan Media Penyebarluasan Informasi Perizinan juga untuk penyebaran informasi layanan pengaduan kepada masyarakat. Namun hasil observasi lapangan ke berbagai kelurahan dan kecamatan di Kota Binjai, justru informasi layanan pengaduan tersebut tidak ada tapi yang ada hanya himbuan untuk mengurus SIUP.

Dari hasil observasi lapangan, penulis memaknai bahwa dikarenakan program kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan pengaduan perizinan tidak ada dalam nomenklatur anggaran tahun 2014, maka Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai lebih memberikan porsi perhatian yang lebih besar untuk tugas-tugas informasi perizinan. Hal ini juga tidak bisa dikatakan salah, karena memang berdasarkan dokumen Rencana Strategis 2011-2015 KPPT Kota Binjai, disebutkan bahwa nomenklatur anggaran Program Mengintensifkan Penanganan dan Pengaduan Masyarakat dalam bentuk kegiatan Sosialisasi Penanganan dan Pengaduan Masyarakat Se-Kota Binjai, baru ada pada tahun 2015. Ini artinya program kegiatan ini diletakkan di akhir waktu Renstra atau di akhir masa pemerintahan kota untuk siklus 5 tahunan. Sehingga wajar jika Seksi Informasi dan Pengaduan menjadi kurang optimal dalam melakukan pengelolaan pengaduan perizinan.

Dari kondisi yang telah diungkapkan tersebut, penulis menginterpretasikan bahwa para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai, baru akan signifikan dalam melaksanakan kebijakan pengaduan pelayanan perizinan dengan didukung atau disediakan anggaran operasional yang memadai untuk menjalankan program-program yang berkaitan dengan pengelolaan pengaduan pelayanan perizinan.

c. Tujuan dan Sasaran Kebijakan I : Terwujudnya Kepastian Hak, Tanggung Jawab, Kewajiban, Kewenangan Birokrat dan Pengguna Layanan

Sebagaimana telah disebutkan dalam model konseptual di depan bahwa birokrat pelaksana yang menganggap tujuan dan sasaran kebijakan tidak sesuai dengan realitas pelaksanaan akan menjadikan birokrat pelaksana di lapangan melakukan mekanisme *coping*. Dari hasil wawancara, penulis melihat bahwa Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan mempunyai pandangan yang baik tentang bagaimana memosisikan dirinya sebagai birokrat pelaksana dan masyarakat sebagai penerima layanan perizinan. Betapa pengaduan pelayanan perizinan dipahami olehnya sebagai sarana menjaga hak dan kewajiban masyarakat pengguna layanan agar masyarakat tidak merasa dirugikan dan birokrat bertanggung jawab atasnya. Namun realitas di lapangan yang bisa menggerus hak masyarakat pengguna layanan perizinan menunjukkan bahwa keberadaan calo atau jasa perantara pengurusan SIUP masih selalu dijumpai dalam pelayanan perizinan SIUP.

Kemudian dari hasil wawancara, penulis melihat bahwa terdapat pemakluman dari pegawai KPPT Kota Binjai lainnya terhadap keberadaan calo atau jasa perantara pengurusan SIUP. Padahal ini jelas berlawanan dengan tujuan dan sasaran pertama yang telah diungkap sebelumnya. Apalagi dari observasi di lapangan, penulis melihat terdapat himbuan melalui papan dinding informasi dan *x*-banner tentang larangan memberikan imbalan dan menggunakan calo terpampang di KTTP Kota Binjai. Dari kondisi di lapangan tersebut, tentu ini menimbulkan dilema bagi Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan dalam mewujudkan tujuan dan sasaran pertama tersebut, sementara realitas pelaksanaannya dianggap tidak sesuai.

Apalagi penulis melihat para pegawai KPPT Kota Binjai belum menemukan inovasi atau cara jitu untuk menyelesaikan kebiasaan pemberian imbalan tak resmi di lapangan. Dari hasil wawancara, penulis memandang bahwa untuk mewujudkan hak masyarakat pengguna layanan perizinan, mereka harus dihadapkan dengan kebiasaan masyarakat pengguna layanan yang justru menerima begitu saja keberadaan calo ataupun pemberian uang imbalan tak resmi. Padahal hal ini jelas bertentangan dengan tujuan dan sasaran pertama tersebut.

Dari kondisi yang telah diungkapkan tersebut, penulis menginterpretasikan bahwa tujuan dan sasaran pertama tersebut sepertinya tidak akan tercapai. Hal ini tampaknya menjadi diskresi pelaksanaan kebijakan, sehingga para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai selaku birokrat merasa sebagai pelaksana di lapangan tidak akan sepenuhnya melaksanakan kebijakan tersebut.

d. Tujuan dan Sasaran Kebijakan II : Terwujudnya Partisipasi Pengguna Layanan dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan

Sebagaimana telah disebutkan dalam model konseptual di depan bahwa birokrat pelaksana yang menganggap tujuan dan sasaran kebijakan tidak sesuai dengan realitas pelaksanaan akan menjadikan birokrat pelaksana di lapangan melakukan mekanisme *coping*.

Dari hasil wawancara, penulis memandang bahwa Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan juga mempunyai pandangan yang baik tentang perlunya pelibatan masyarakat pengguna layanan perizinan dalam pelaksanaan kebijakan. Sehingga Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan tidak merasa berkeberatan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran kedua tersebut. Walaupun ini dipahami dalam konteks tugas pokok dan fungsi yang melekat pada dirinya.

Namun, realitas di lapangan bercerita lain dari sisi masyarakat pengguna layanan yang kurang memiliki kesadaran untuk terlibat dalam perbaikan pelaksanaan kebijakan dalam rangka mewujudkan tujuan dan sasaran kedua tersebut. Hal ini dapat diketahui dari tabel 1 yang ditampilkan sebelumnya yang memperlihatkan sedikitnya jumlah masyarakat pengguna layanan dalam memberikan masukan atau aduan untuk perbaikan kualitas layanan perizinan.

Kondisi masyarakat yang kurang peduli untuk berpartisipasi dalam perbaikan pelayanan perizinan dikarenakan mereka terbiasa tidak mengurus langsung perizinannya. Dari hasil wawancara, penulis memandang bahwa untuk mewujudkan partisipasi masyarakat pengguna layanan perizinan, mereka harus dihadapkan dengan perilaku masyarakat pengguna layanan yang justru kurang begitu peduli dengan perbaikan kualitas layanan perizinan. Padahal hal ini jelas menghambat tujuan dan sasaran kedua tersebut.

Dari kondisi yang telah diungkapkan tersebut, penulis menginterpretasikan bahwa tujuan dan sasaran kedua tersebut sepertinya tidak akan tercapai. Hal ini tampaknya menjadi diskresi pelaksanaan kebijakan, sehingga para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai selaku birokrat merasa sebagai pelaksana di lapangan tidak akan sepenuhnya melaksanakan kebijakan tersebut.

e. Hubungan Dengan Pengguna Layanan

Sebagaimana telah disebutkan dalam model konseptual di depan bahwa hubungan antara birokrat pelaksana dengan pengguna layanan yang menimbulkan konflik, yang kemudian dianggap tidak menguntungkan, akan menjadikan birokrat pelaksana tersebut melakukan mekanisme *coping*. Namun, jika dicermati dari tabel 1 sebelumnya, maka dapat dilihat bahwa tingkat partisipasi

masyarakat pengguna layanan perizinan dalam memberikan masukan ataupun pengaduan masih rendah yaitu hanya sebanyak 7 pengaduan selama tahun 2014 berjalan. Sehingga konflik yang muncul dalam hubungan antara Seksi Informasi dan Pengaduan dengan pengguna layanan perizinan SIUP bisa dikatakan sangat kecil. Dari hasil wawancara, penulis memandang bahwa Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan selaku birokrat pelaksana terlihat tidak terlalu terganggu dengan konflik dengan pengguna layanan perizinan. Karena memang konflik itu jarang terjadi. Bahkan selama ini baru mengalami satu kali konflik saja.

Namun saat terjadi konflik dengan pengguna layanan perizinan tersebut, diakui oleh Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan merupakan hal yang dianggap tidak menguntungkan. Dari hasil wawancara, penulis melihat bahwa walaupun Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan selaku birokrat pelaksana mengakui terkadang muncul respon emosional, namun masih bisa menguasai keadaan. Hal ini menurut penulis bisa dikatakan wajar, karena pengalaman menghadapi konflik, baru hanya satu kali. Tentu akan lain ceritanya, jika konflik yang dihadapi itu intensitasnya sering terjadi. Penulis juga melihat bahwa dalam menghadapi konflik, Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan selaku birokrat pelaksana juga melakukan tindakan antisipasi dalam arti menerapkan perhitungan tindakan untuk berhati-hati melaksanakan tugas dengan niat yang baik yaitu mengandalkan keberadaan pegawai lainnya saat terdesak dalam konflik dan berusaha memberikan pelayanan sebaik-baiknya untuk menjaga suasana yang kondusif.

Namun, dalam memberikan pelayanan pengaduan, justru Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan kurang memaksimalkan untuk membuka ruang lebih responsif kepada para pengguna layanan perizinan. Dalam arti kata lain, mereka justru mengurangi pelaksanaan kebijakan dan bahkan meminimalkan kegiatan yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan pengaduan pelayanan perizinan. Misalnya, penulis menemukan fakta bahwa sarana sosialisasi berupa spanduk dan billboard tersebut kurang dimanfaatkan sebagai ruang himbauan kepada pengguna layanan perizinan untuk tidak sungkan dan mendapat kemudahan dalam menyampaikan masukan dan aduannya demi perbaikan kualitas layanan perizinan. Padahal peluang untuk mencantumkan himbauan tersebut terbuka lebar. Kemudian penulis juga menemukan bahwa bagan Mekanisme Pengaduan Pelayanan SIUP di Kota Binjai tidak dipampangkan di dinding ruang KPPT Kota Binjai. Padahal untuk bagan Mekanisme Pelayanan Perizinan jelas telah terpampang di dinding ruang KPPT Kota Binjai.

Dari kondisi yang telah diungkapkan tersebut, penulis menginterpretasikan bahwa

karena konflik dengan pengguna layanan perizinan terkadang dianggap tidak menguntungkan, maka akan dihindari oleh pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai selaku birokrat pelaksana kebijakan di lapangan. Pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai mencoba menerapkan kehati-hatian dalam melaksanakan kebijakan pengaduan pelayanan perizinan. Namun jika mereka merasa tidak menguntungkan bagi posisinya sebagai birokrat pelaksana kebijakan, maka mereka akan melaksanakan kebijakan tersebut dengan mengurangi pelaksanaan kebijakan dan bahkan meminimalkan kegiatan dalam pelaksanaan kebijakan.

f. Kontrol Pengawas

Sebagaimana telah disebutkan dalam model konseptual di depan bahwa kontrol pengawas atas pelaksanaan kebijakan yang kurang efektif akan menjadikan birokrat pelaksana tersebut melakukan mekanisme *coping*. Penulis melihat ada 2 pihak pengawas jika dilihat dari lingkup Seksi Informasi dan Pengaduan itu sendiri, yaitu :

- a) Pengawas *eksternal* kantor adalah Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai.
- b) Pengawas internal kantor adalah pimpinan kantor dalam hal ini Kepala KPPT Kota Binjai.

Berkaitan dengan pengawas eksternal kantor yaitu Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai, dari hasil wawancara, penulis melihat bahwa Tim *Monitoring* dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai belum maksimal dalam menjalankan fungsinya dalam mengontrol kinerja pelayanan pengaduan perizinan di KPPT Kota Binjai. Sejak tim ini dibentuk sejak tahun 2009, mereka belum pernah melakukan monitoring dan evaluasi terkait pelaksanaan pengelolaan pengaduan pelayanan perizinan di KPPT Kota Binjai. Sehingga kehadiran tim ini kurang begitu dirasakan fungsinya oleh para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai. Padahal sesuai Peraturan Walikota Binjai Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pelayanan Publik di Kota Binjai, terdapat pasal 15 yang menerangkan kedudukan Tim *Monitoring* dan Evaluasi Pelayanan Publik, yaitu sebagai berikut :

- a) Tim *Monitoring* dan Evaluasi Pelayanan Publik berfungsi menerima pengaduan dan bertugas mengadakan verifikasi, memeriksa, dan menyelesaikan sengketa pelayanan publik.
- b) Memberikan saran atau masukan, baik diminta maupun tidak diminta kepada penyelenggara pelayanan publik dalam rangka meningkatkan kinerja pelayanannya.

Namun penulis melihat bahwa dalam pelaksanaannya, Tim *Monitoring* dan Evaluasi Pelayanan Publik lebih memperhatikan pada tugas-tugas yang berkaitan dengan mekanisme, teknis,

dan prosedur penyelenggaraan pelayanan publik di luar konteks sengketa pelayanan publik dan juga lebih memperhatikan pada tugas pembuatan Indeks Kepuasan Masyarakat.

Dari hasil wawancara dapat disimpulkan, birokrat yang bertugas pada Tim *Monitoring* dan Evaluasi Pelayanan Publik kurang memahami isi dari Peraturan Walikota Binjai Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pelayanan Publik di Kota Binjai yang seharusnya menjadi pijakan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Karena Peraturan Walikota tersebut justru tugas Tim *Monitoring* dan Evaluasi Pelayanan Publik tidak hanya sebatas pembinaan, tapi mereka mempunyai kewenangan bertindak lebih progresif yaitu menerima pengaduan, memeriksa, dan menyelesaikan setiap sengketa pelayanan publik yang memenuhi syarat. Dengan pemahaman seperti itu, wajar jika tim ini hanya mencukupkan dengan sekedar angka-angka raihan dari Indeks Kepuasan Masyarakat.

Inilah fakta yang menyebabkan Tim *Monitoring* dan Evaluasi Pelayanan Publik bekerja kurang efektif dalam melakukan kontrol pengawasan khususnya terhadap pelaksanaan pengelolaan pengaduan pelayanan perizinan di KPPT Kota Binjai. Walaupun tim ini menilai baik, pelayanan perizinan di KPPT Kota Binjai.

Selanjutnya berkaitan dengan pengawas internal kantor yaitu pimpinan kantor dalam hal ini Kepala KPPT Kota Binjai, karena berdasarkan kedudukan jabatan dalam struktur organisasi, Kepala KPPT Kota Binjai merupakan atasan langsung dari Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan sehingga mempunyai kewenangan memonitor dan mengevaluasi hasil pelaksanaan tugas bawahannya. Dari hasil wawancara, bahwa Kepala KPPT Kota Binjai memiliki sikap untuk memaklumi kepada stafnya yang bekerja kurang sesuai dengan sasaran yang hendak dicapai.

Penilaian baik dari Kepala KPPT Kota Binjai terhadap kinerja Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan merupakan penilaian bukan mendasarkan pada kinerja pengelolaan pengaduan perizinan.

**Tabel 4. Hasil Survei
Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Terhadap
Pelayanan Perizinan Di Kppt Kota Binjai**

Penyelenggara	Waktu Pelaksanaan Survei	Jumlah Responden	Nilai IKM	Kategori Nilai
Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai	November 2013	50 orang	78.92	B (Baik)
Seksi Evaluasi dan Pelaporan KPPT Kota Binjai	Mei 2014	500 orang	69.79	B (Baik)

Sumber : Dokumen Sekretariat Daerah Kota Binjai, 2013 dan dokumen KPPT Kota Binjai, 2014

Dari hasil wawancara, terlihat dengan jelas bahwa dalam melakukan penilaian, Kepala KPPT Kota Binjai mencukupkan dengan nilai IKM yang diperoleh. Jika nilai IKM baik, maka semua pelayanan perizinan termasuk pelayanan

pengaduan perizinan juga dinilai baik. Apalagi Kepala KPPT Kota Binjai juga tidak mengalami tekanan atau tuntutan terhadap kinerja KPPT Kota Binjai dari atasannya yaitu Walikota Binjai, Wakil Walikota Binjai, maupun Sekretaris Daerah Kota Binjai.

Inilah fakta yang menyebabkan Kepala KPPT Kota Binjai menjadi kurang efektif dalam melakukan kontrol pengawasan khususnya terhadap pelaksanaan pengelolaan pengaduan pelayanan perizinan oleh Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai. Walaupun Kepala KPPT Kota Binjai menilai baik, perolehan nilai IKM di KPPT Kota Binjai.

Dari kondisi yang telah diungkapkan tersebut, penulis menginterpretasikan bahwa kontrol dari pengawas eksternal kantor dan pengawas internal kantor atas pelaksanaan kebijakan pengaduan pelayanan perizinan di KPPT Kota Binjai dianggap kurang efektif dalam memonitor dan mengevaluasi Seksi Informasi dan Pengaduan selaku birokrat pelaksana, sehingga tidak bisa mencegah pelaksanaan kebijakan yang tidak sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan.

g. Altruisme Birokrat

Sebagaimana telah disebutkan dalam model konseptual di depan bahwa sikap birokrat pelaksana yang kurang empati (*altruisme*) dalam melakukan pelayanan sehingga pelayanan dilakukan seakan-akan didasarkan pada standar minimum. Padahal hal itu merupakan bagian dari mekanisme *coping* yang dilakukan oleh birokrat pelaksana. Berkaitan dengan altruisme birokrat tersebut, penulis mencoba menggali pertanyaan melalui wawancara untuk mengetahui sikap Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan dalam melakukan pelayanan.

Dalam menjalankan tugas pelayanan pengaduan perizinan, Kepala Informasi dan Pengaduan mendasarkan pada standar minimum berupa apa yang disebutnya sebagai standar tugas pokok dan fungsi serta jam kerja kantor. Namun jika dihadapkan dengan harapan atau tuntutan untuk melakukan tugas pelayanan pengaduan perizinan demi kepentingan pengguna layanan, yang melebihi tugas pokok dan fungsi serta jam kerja kantor yang ada, Kepala Informasi dan Pengaduan menganggap hal tersebut sebagai sesuatu yang terlalu ideal sehingga cukup berat untuk dilakukan. Mereka beralih akan keterbatasan yang dimilikinya.

Karena itu, bagi Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan, dengan bekerja sesuai standar tugas pokok dan fungsi, maka hal itu dikatakan sebagai pekerjaan yang berhasil. Penulis melihat bahwa Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan selaku birokrat pelaksana lebih berorientasi kepada sesuatu yang lebih bersifat formal-struktural yaitu mendapatkan pencitraan kinerja yang baik dari

atasannya. Apalagi memang Seksi Informasi dan Pengaduan mendapatkan penilaian positif dari atasannya.

Namun, apabila Seksi Informasi dan Pengaduan dibiarkan dalam kondisi sendiri tanpa peran aktif, baik Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik maupun masyarakat pengguna layanan perizinan, maka penulis melihat mereka sebagai birokrat pelaksana berpeluang melakukan penurunan pelayanan yang menyimpang dari tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Dari hasil wawancara, penulis memandang bahwa sikap pemakluman terhadap budaya pemberian imbalan dalam pelayanan perizinan merupakan bentuk sikap empati kepada sesama rekan kerja. Namun jika dilihat dari kaca mata penyelenggaraan pelayanan publik yang baik, tentu ini merupakan bentuk sikap yang kurang empati kepada pengguna layanan perizinan yang seharusnya dijaga untuk mendapatkan pelayanan sebaik mungkin.

Dari kondisi yang telah diungkapkan tersebut, dapat disimpulkan sikap Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan yang kurang empati (*altruisme*) dalam melakukan pelayanan pengaduan perizinan, sehingga pelayanan dilakukan seakan-akan didasarkan pada standar tugas pokok dan fungsi serta jam kerja kantor. Hal itu dilakukan Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan untuk mendapatkan penilaian pencitraan kinerja yang baik dari Kepala KPPT Kota Binjai selaku atasannya. Apabila Seksi Informasi dan Pengaduan dibiarkan dalam kondisi sendiri tanpa peran aktif, baik Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik maupun masyarakat pengguna layanan perizinan, melihat mereka sebagai birokrat pelaksana berpeluang melakukan penurunan pelayanan yang menyimpang dari tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan.

h. Partisipasi Pengguna Layanan

Sebagaimana telah disebutkan dalam model konseptual di depan bahwa partisipasi masyarakat pengguna layanan yang rendah dapat mendorong birokrat pelaksana kebijakan melakukan mekanisme *coping*. Berikut data partisipasi masyarakat Kota Binjai terhadap pengaduan pelayanan perizinan SIUP seperti terlihat pada tabel 5.

Tabel 5.
Data Partisipasi Masyarakat
Kota Binjai terhadap Pelayanan Pengaduan
Perizinan Siup di KPPT Kota Binjai

Partisipasi Masyarakat	Jumlah
Pelaku usaha perdagangan	17,712
Penerbitan SIUP tahun 2009-2014	3,033
Pengaduan layanan SIUP	7

Sumber : Data Bappeda, BPS dan KPPT Kota Binjai, 2014

Dari data tabel tersebut dapat dilihat terdapat 17.712 pelaku usaha perdagangan di Kota Binjai. Dari jumlah pelaku usaha perdagangan itu, baru sekitar 17,12% atau sebanyak 3.033 pelaku usaha perdagangan yang telah mengurus SIUP. Dari hasil wawancara dan observasi lapangan, penulis melihat bahwa masih banyak masyarakat pelaku usaha perdagangan di Kota Binjai yang kurang antusias dalam mengurus SIUP. Barangkali mereka butuh mendapatkan pemahaman apa manfaat yang bisa mereka peroleh dengan mengurus SIUP.

Selanjutnya dari data tabel 5 tersebut, terlihat partisipasi pengguna layanan SIUP dalam memberikan masukan ataupun aduannya kepada KPPT Kota Binjai masih rendah yaitu hanya 7 pengaduan selama tahun 2014 berjalan. Dari hasil wawancara, penulis memandang bahwa Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan menganggap rendahnya jumlah pengaduan yang masuk dikarenakan raihan nilai IKM yang baik, artinya masyarakat memang sudah puas dan tidak ada masalah di lapangan. Namun pernyataan menarik justru peneliti dapati dari Kepala KPPT Kota Binjai yang dalam petikan wawancaranya.

Dari hasil wawancara dan observasi lapangan, mereka sebenarnya menyadari adanya sikap apatis yang dilakukan oleh masyarakat pengguna layanan perizinan terhadap pelaksanaan kebijakan. Sehingga dalam kasus ini, Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan sebagai birokrat pelaksana dihadapkan dengan masalah pengelolaan pengaduan pelayanan perizinan secara mandiri dan tidak banyak pihak yang dapat diharapkan membantu, termasuk dalam hal ini keberadaan Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik.

Kemudian Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan sebagai birokrat pelaksana juga tidak mendapat dukungan maksimal dari masyarakat pengguna layanan perizinan dalam menghadapi berbagai masalah pengelolaan pengaduan pelayanan perizinan. Dari hasil wawancara, penulis memandang bahwa terlihat sebagian pengguna layanan perizinan memang memilih bersikap apatis terhadap pelaksanaan kebijakan. Karena mereka masih menganggap bahwa dirinya tidak mempunyai kepentingan dengannya. Sehingga pemecahan masalah-masalah pelaksanaan kebijakan tersebut dianggap sebagai beban pemerintah dan bukan tanggung jawab masyarakat.

Dari kondisi yang telah diungkapkan tersebut, bahwa rendahnya partisipasi pengguna layanan perizinan telah mendorong Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan selaku birokrat pelaksana melakukan penurunan pelayanan yang tidak sesuai dari tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Adanya sikap apatis masyarakat pengguna layanan perizinan terhadap pelaksanaan

kebijakan, menjadikan Seksi Informasi dan Pengaduan dihadapkan dengan masalah secara mandiri dan tidak banyak pihak yang dapat diharapkan bisa membantu. Sikap apatis masyarakat pengguna layanan perizinan mengakibatkan Seksi Informasi dan Pengaduan selaku birokrat pelaksana untuk bebas melakukan pengurangan pelaksanaan kebijakan.

3. Mekanisme Coping

a. Menerapkan Kegiatan yang Bersifat Rutinitas

Akibat kendala-kendala yang muncul dari aspek-aspek tersebut sebagaimana telah diungkap sebelumnya, para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan selaku birokrat pelaksana kebijakan lebih cenderung menerapkan rutinitas kegiatan seperti terlihat pada tabel 7.

Tabel 7. Kegiatan Rutin Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai

No.	Rincian Tugas dan Kegiatan		
	Pekerjaan Rutin	Bagaimana Dikerjakan	Apa Tujuan
1	Menerima pengaduan dan mempublikasikan yang berkaitan dengan pelayanan perizinan terpadu	Memberikan penjelasan sesuai dengan peraturan yang berlaku.	Memberi solusi terhadap setiap pengaduan dari masyarakat
2	Melaksanakan pelayanan informasi dan pengaduan untuk proses perizinan yang sesuai standar pelayanan	Memberikan informasi perizinan dengan jelas dan tepat	Agar pembuat izin mengerti tentang proses dan standar pelayanan

Sumber : Observasi penelitian, 2014 dan dokumen ABK KPPT Kota Binjai

Dari pengamatan yang dilakukan, memang terlihat para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai rutinitas hari-hari kerjanya lebih banyak melakukan kegiatan seperti tercantum tabel 7 tersebut. Kemudian dari hasil wawancara, penulis melihat bahwa setiap hari kerjanya, para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai secara rutin cukup menunggu para pengguna layanan perizinan yang ingin mendapatkan informasi ataupun menyampaikan pengaduan di kantor. Karena yang mengadu tidak banyak, maka sebagaimana telah dibahas sebelumnya, terdapat 2 staf Seksi Informasi dan Pengaduan yang diberdayakan sebagai Koordinator Lapangan. Penulis hanya mendapatkan satu kegiatan yang terkait dengan Program Mengintensifkan Penanganan Pengaduan Masyarakat yaitu kegiatan Sosialisasi Penanganan dan Pengaduan Masyarakat Se-Kota Binjai. Itu pun baru akan dilaksanakan pada tahun 2015.

Dari realitas yang telah diungkapkan tersebut, para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai selaku birokrat pelaksana kebijakan, menerapkan kegiatan yang bersifat rutinitas dalam rangka membatasi pelayanan. Hal ini dilakukan untuk menghadapi kondisi kerja dan pengguna layanan perizinan yang

bersikap apatis yang semuanya itu disebabkan adanya peranan aspek-aspek yang telah dibahas sebelumnya, terutama aspek partisipasi pengguna layanan yang paling determinan.

b. Menunggu Hingga Apa-Apa yang Dibutuhkan Tersedia

Akibat kendala-kendala yang muncul dari aspek-aspek tersebut sebagaimana telah diungkap sebelumnya, para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan selaku birokrat pelaksana kebijakan lebih memilih menunggu hingga apa-apa yang dibutuhkan tersedia, yaitu terutama terkait ketersediaan anggaran. Seperti telah dibahas sebelumnya, berdasarkan Rencana Strategis 2011-2015 KPPT Kota Binjai, terlihat bahwa Program Mengintensifkan Penanganan Pengaduan Masyarakat baru akan dianggarkan pada tahun 2015. Artinya pada tahun 2014 ini tidak ada anggaran yang berkaitan dengan pengelolaan pengaduan pelayanan perizinan.

Oleh karena itu, penulis melihat bahwa Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai lebih memilih untuk menunggu dalam mengintensifkan tugas-tugas pengelolaan pengaduan hingga anggaran yang dibutuhkan tersedia. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, hal ini bisa dilihat dari tidak terdapatnya sosialisasi tentang mekanisme pengaduan pelayanan perizinan dan tidak optimalnya pemanfaatan berbagai media pengaduan. Kemudian dikarenakan anggaran yang terbatas tersebut, mereka kemudian melakukan penjatahan layanan dengan lebih mengandalkan media bertemu langsung dengan pengguna layanan di kantor dan kurang mengoptimalkan media pengaduan lainnya.

Dari realitas yang telah diungkapkan tersebut, penulis menginterpretasikan bahwa para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai selaku birokrat pelaksana kebijakan, memilih menunggu hingga apa-apa yang dibutuhkannya tersedia atau melakukan penjatahan layanan. Hal ini dilakukan untuk menghadapi kondisi kerja yang semuanya itu disebabkan adanya peranan aspek-aspek yang telah dibahas sebelumnya, terutama aspek anggaran operasional dan aspek partisipasi pengguna layanan yang paling determinan.

c. Mencukupkan Dengan Berbagai Kertas Kerja

Akibat kendala-kendala yang muncul dari aspek-aspek tersebut sebagaimana telah diungkap sebelumnya, para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan selaku birokrat pelaksana kebijakan lebih mencukupkan dengan berbagai kertas kerja yaitu berupa laporan-laporan, seperti terlihat pada tabel 8.

Tabel 8. Berbagai Laporan Kerja yang dibuat Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai

No.	Rincian Tugas dan Kegiatan		
	Apa yang Dikerjakan	Bagaimana Dikerjakan	Apa Tujuan
1	Mengumpulkan saran dan pertimbangan dari tim teknis sebagai bahan rekomendasi mengenai diterima atau ditolaknya suatu pengaduan pelayanan perizinan	Membuat laporan dan membantu memberi saran dan pertimbangan	Agar ijin yang dikeluarkan sesuai dengan peraturan yang berlaku
2	Mengevaluasi pelaksanaan tugas dan menginventarisasi pengaduan di Seksi Informasi dan Pengaduan, serta mencari alternatif memecahkannya	Membuat laporan kepada atasan	Sebagai bahan pertimbangan untuk tahun berikutnya
3	Melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada kepala kantor	Membuat laporan kepada atasan	Sebagai bahan laporan

Sumber : Observasi penelitian, 2014 dan dokumen ABK KPPT Kota Binjai

Dari pengamatan yang penulis lakukan, memang terlihat para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai lebih mencukupkan dengan berbagai kertas kerja berupa laporan-laporan seperti tercantum pada tabel 19 tersebut. Apalagi sebagaimana telah dibahas sebelumnya, peneliti melihat bahwa Kepala Informasi dan Pengaduan selaku birokrat pelaksana lebih berorientasi kepada sesuatu yang lebih bersifat formal-struktural yaitu mendapatkan pencitraan kinerja yang baik dari atasannya.

Namun, jika dilihat dari kacamata penyelenggaraan pelayanan publik yang baik, mereka kurang berorientasi kepada pengguna layanan perizinan, dalam arti lebih responsif kepada pengguna layanan. Pada akhirnya, memang Seksi Informasi dan Pengaduan mendapatkan penilaian positif dari atasannya. Sehingga wajar jika mereka dalam menjalankan tugas, lebih mencukupkan dengan berbagai kertas kerja berupa laporan-laporan.

Dari realitas yang telah diungkapkan tersebut, penulis menginterpretasikan bahwa para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai selaku birokrat pelaksana kebijakan, mencukupkan dengan berbagai kertas kerja berupa laporan-laporan. Hal ini dilakukan untuk menghadapi kondisi kerja yang semuanya itu disebabkan adanya peranan aspek-aspek yang telah dibahas sebelumnya, terutama aspek kontrol pengawas yang paling determinan.

d. Memaklumi Pelanggaran yang Terjadi

Akibat kendala-kendala yang muncul dari aspek-aspek tersebut sebagaimana telah diungkap sebelumnya, para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan selaku birokrat pelaksana kebijakan lebih memaklumi pelanggaran yang terjadi dalam pelayanan perizinan. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, apabila Seksi Informasi dan Pengaduan dibiarkan dalam kondisi sendiri tanpa peran aktif, baik Tim Monitoring dan Evaluasi

Pelayanan Publik maupun masyarakat pengguna layanan perizinan, maka penulis melihat mereka sebagai birokrat pelaksana berpeluang melakukan penurunan pelayanan yang menyimpang dari tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan.

Dari hasil wawancara, adanya sikap pemakluman dari Kepala Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai terhadap pelanggaran yang terjadi seperti pemberian imbalan tak resmi dalam pelayanan perizinan. Sikap pemakluman terhadap pelanggaran tersebut ternyata juga turut dilanggengkan oleh para pengguna layanan perizinan itu sendiri.

Dari realitas yang telah diungkapkan tersebut, penulis menginterpretasikan bahwa para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai selaku birokrat pelaksana kebijakan, melakukan pemakluman pelanggaran yang terjadi di lapangan. Hal ini dilakukan untuk menghadapi kondisi kerja yang semuanya itu disebabkan adanya peranan aspek-aspek yang telah dibahas sebelumnya, terutama aspek kontrol pengawas dan aspek partisipasi pengguna layanan yang paling determinan.

e. Memberikan Prioritas Tertentu Kepada Pengguna Layanan

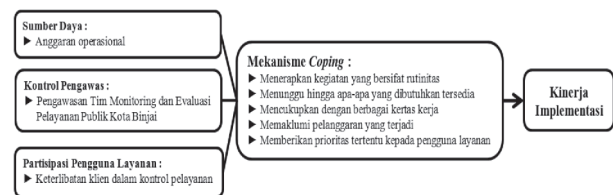
Penulis memandang sebagai akibat kendala-kendala yang muncul dari aspek-aspek tersebut sebagaimana telah diungkap sebelumnya, para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan selaku birokrat pelaksana kebijakan terkadang memberikan prioritas tertentu kepada pengguna layanan yang membutuhkan pelayanan. Penulis mendapatkan fenomena menarik bahwa pengguna layanan perizinan yang sudah mengenal dekat para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai lebih berani untuk menyampaikan keluhannya jika terdapat masalah yang mengusik saat pengurusan SIUP. Lain halnya, bagi pengguna layanan perizinan yang sama sekali tidak mengenal para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai cenderung enggan untuk menyampaikan keluhannya jika terdapat masalah yang mengusik saat pengurusan SIUP.

Dari realitas yang telah diungkapkan tersebut, bahwa para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai selaku birokrat pelaksana kebijakan terkesan memberikan prioritas tertentu kepada pengguna layanan yang membutuhkan pelayanan. Hal ini dilakukan untuk menghadapi kondisi kerja yang semuanya itu disebabkan adanya peranan aspek-aspek yang telah dibahas sebelumnya, terutama aspek kontrol pengawas dan aspek partisipasi pengguna layanan yang paling determinan.

Terakhir, sebagai pamungkas dari uraian analisis implementasi kebijakan pengaduan pelayanan perizinan yang dijabarkan tersebut,

peneliti menginterpretasikan bahwa konsep Lipsky yang menjadi kerangka teori acuan dalam menjelaskan fakta empirik yang ada, dinilai cukup relevan dalam membedah birokrat pelaksana kebijakan di lapangan yaitu Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai. Namun dalam konteks penelitian ini berdasarkan analisis yang telah dijabarkan sebelumnya terlihat bahwa aspek anggaran operasional, aspek kontrol pengawas, dan aspek partisipasi pengguna layanan memberikan peranan lebih determinan daripada aspek-aspek lainnya, sehingga kemudian dapat digambarkan model implementasi kebijakan seperti gambar 2 berikut ini.

Gambar 2.
Model Implementasi Kebijakan Pengaduan Pelayanan Siup di KPPT Kota Binjai



Sumber : Hasil olahan penelitian, 2014

Oleh karena itu, penulis menyimpulkan bahwa hasil penelitian ini dapat menguatkan teori acuan yang digunakan dalam penelitian ini. Dalam pelaksanaan kebijakan pengaduan pelayanan SIUP di KPPT Kota Binjai, aspek anggaran operasional, aspek kontrol pengawas, dan aspek partisipasi pengguna layanan dipandang lebih memberikan peranan paling determinan bagi mekanisme *coping* yang dilakukan oleh para birokrat pelaksana di lapangan yang merupakan aktor penting penyediaan layanan pengaduan.

D. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

- Kinerja implementasi pelayanan dalam pengaduan SIUP di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai masih belum optimal. Hal ini dikarenakan belum adanya mekanisme penanganan pengaduan pelayanan publik di Kota Binjai sehingga menjadikan Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai mempunyai kapasitas kelembagaan yang lemah dalam menjalankan tugasnya.
- Aspek-aspek yang paling determinan memberikan peranan kepada Seksi Informasi dan Pengaduan selaku implementor di lapangan dalam pelaksanaan kebijakan pengaduan pelayanan SIUP di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai, yaitu sebagai berikut :

- 1) Aspek anggaran operasional yang kurang memadai untuk menyediakan sarana prasarana yang mendukung bagi pengelolaan pengaduan pelayanan perizinan di KPPT Kota Binjai. Hal ini dikarenakan pada tahun 2014 ini, tidak terdapat anggaran yang digunakan untuk program kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan pengaduan pelayanan perizinan.
 - 2) Aspek kontrol pengawas dari Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai yang bekerja kurang efektif dalam melakukan kontrol pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan pengaduan perizinan di KPPT Kota Binjai. Hal ini dikarenakan Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai kurang memahami tugas dan fungsinya secara utuh.
 - 3) Aspek partisipasi pengguna layanan yang memang memilih bersikap apatis terhadap pelaksanaan kebijakan pengaduan pelayanan perizinan. Hal ini dikarenakan masyarakat pengguna layanan masih menganggap bahwa dirinya tidak mempunyai kepentingan dengannya sehingga pemecahan masalah-masalah pelaksanaan kebijakan tersebut dianggap sebagai beban pemerintah dan bukan tanggung jawab masyarakat.
- c. Mekanisme *copying* yang dikembangkan para pegawai Seksi Informasi dan Pengaduan KPPT Kota Binjai selaku implementor di lapangan berdampak buruk bagi kinerja implementasi. Adapun mekanisme *copying* yang dikembangkan yaitu : menerapkan kegiatan yang bersifat rutinitas; menunggu hingga apa-apa yang dibutuhkan tersedia; mencukupkan dengan berbagai kertas kerja; memaklumi pelanggaran yang terjadi; dan memberikan prioritas tertentu kepada pengguna layanan.

2. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut, maka penulis merekomendasikan untuk perbaikan, sebagai berikut:

- a. Harus ada aturan dan prosedur yang secara spesifik mengatur masalah pengaduan pelayanan publik di Kota Binjai. Aturan dan prosedur tersebut berupa Standar Operasional Prosedur yang dapat dilegal-formalkan dalam bentuk Peraturan Walikota (Perwa) yang memang ditujukan untuk secara khusus mengatur tentang masalah pengelolaan pengaduan pelayanan publik di Kota Binjai, agar tidak menimbulkan dampak ketidakjelasan dan salah kelola yang merugikan masyarakat pengguna layanan di Kota Binjai.
- b. Harus ada penguatan kapasitas kelembagaan Tim Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Kota Binjai menjadi sebuah lembaga pengelola pengaduan pelayanan publik tingkat kota yang

berdiri sendiri dan bekerja secara simultan untuk memenuhi tanggung jawab Pemerintah Daerah Kota Binjai terhadap Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik. Keberadaan lembaga tersebut diperlukan terutama berfungsi jika penanganan keluhan atau pengaduan di institusi penyelenggara pelayanan publik tidak bisa menyelesaikan masalah atau malah terjadi sengketa. Pembentukan lembaga tersebut, tentu saja perlu direncanakan dengan matang, dan juga didukung dengan rancangan mekanisme kerja serta fungsi yang jelas agar lembaga tersebut menjalankan fungsinya secara optimal dan profesional untuk mewujudkan lembaga yang mempunyai peran penting di waktu yang akan datang.

- c. Harus ada proses edukasi bagaimana menjadi masyarakat sekaligus pengguna layanan yang baik, secara konsisten dilakukan oleh lembaga-lembaga terkait di Pemerintah Kota Binjai. Edukasi ini menyangkut hak-hak mereka sebagai pengguna layanan dan peran atau kontribusi yang harus mereka sumbangkan dengan menyampaikan pengaduan apabila mereka merasa bahwa pelayanan yang mereka terima tidak sesuai dengan harapan atau tidak sesuai dengan yang dijanjikan oleh instansi pemberi layanan. Tentu saja proses edukasi ini tidak bisa dilakukan dengan singkat. Berbagai cara perlu ditempuh lewat sosialisasi, kampanye, penyebarluasan informasi dengan leaflet dan sebagainya. Selain itu, untuk mendorong masyarakat mau menyampaikan pengaduan kepada pemerintah, maka bisa dengan menyediakan layanan jemput bola, layanan keliling atau unit reaksi cepat untuk pengaduan. Selanjutnya, untuk mendorong masyarakat mau menyampaikan pengaduannya, maka bisa juga dengan memberikan apresiasi dalam bentuk hadiah, ucapan terima kasih dan lain sebagainya terhadap para pengguna layanan yang mau menyampaikan pengaduan yang dapat dijadikan sebagai bahan masukan untuk perbaikan kualitas layanan publik.
- d. Harus ada upaya menjadikan birokrat pelaksana pelayanan pengaduan agar lebih profesional, lebih berketerampilan, dan lebih berkomitmen disertai dengan rasa empati kepada masyarakat untuk meningkatkan kepuasan para pengguna layanan. Upaya tersebut dapat ditempuh yaitu melalui program-program yang mendukung orientasi berupa pendidikan menjadi profesional dan pemberian pelatihan-pelatihan dalam melakukan pelayanan pengaduan. Selain itu, untuk meningkatkan motivasi birokrat pelaksana pelayanan pengaduan, maka bisa

dengan memberikan *reward* kepada birokrat pelaksana pelayanan pengaduan yang berkinerja tinggi. Selanjutnya, untuk meningkatkan disiplin birokrat pelaksana pelayanan pengaduan, maka bisa dengan memberikan *punishment* bagi birokrat yang melanggar.

REFERENSI

Buku

- Dimock, M. E dan G. O. Dimock. 1978. *Administrasi Negara. Terjemahan*. Jakarta : Aksara Baru.
- Dunn, W. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Dye, T. R. 1987. *Understanding Public Policy*. New Jersey : Englewood Cliffs.
- Gerston, L. N. 2010. *Public Policy Making : Process and Principles*. New York : M. E. Sharpe
- Hill, M. 1997. *the Policy Process : A Reader*. Newcastle : Prentice Hall
- Kurniawan, A. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Pembaruan.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York : Russel Sage.
- Mulyadi, D. 2010. *Membidik Jalan Menuju Public Trust : Isu-Isu Aktual Administrasi Publik dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung : STIA LAN Bandung Press.
- Nugroho, R. 2012. *Public Policy*. Jakarta: Gramedia
- Osborne, D. dan T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York : A Plume Book.
- Parsons, W. 2006. *Public Policy : An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Terjemahan. Jakarta : Kencana.
- Pfiffner, J. M. dan R. V. Presthus. 1960. *Public Administration*. New York : The Ronald Press.
- Ratminto dan A.S. Winarsih. 2006. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Sinambela, et. al. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik : Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Sutedi, A. 2011. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Tachjan, 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung : True North
- Wahab, S. A. 2008. *Analisis Kebijaksanaan; dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Waluyo. 2007. *Manajemen Publik : Konsep, Aplikasi, dan Implementasinya Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Bandung : Mandar Maju.

Peraturan Perundangan

- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003

tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Peraturan Walikota Binjai Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pelayanan Publik di Kota Binjai.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Publikasi dan Referensi Lain

- Badan Pusat Statistik Kota Binjai. 2014. *Binjai Dalam Angka 2014*. Tersedia di : <http://binjaikota.bps.go.id/>. (Diunduh pada tanggal 17 September 2014).
- GTZ. 2010. *Manual Praktis Pelayanan Publik: GTZ*. Jakarta. (Modul Manual Praktis untuk TOF (Training of Fasilitator).
- International Finance Corporation dan World Bank. 2014. *Doing Business 2014 : Economy Profile for Indonesia*. Washington. Tersedia di : <http://www.ifc.org/>. (Diunduh pada tanggal 30 April 2014).
- Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai. 2013. *Analisis Beban Kerja*.
- Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai. 2013. *Analisis Jabatan*.
- Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai. 2014. *Daftar Urut Kepangkatan*.
- Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai. 2014. *Hasil Survei Indeks Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan Perizinan Terpadu*.
- Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai. 2011. *Rencana Strategis 2011-2015*.
- Kholifah, E. 2013. *Pemikiran Kritis Tentang Bureaucrat Street Level Theory Oleh Michael Lipsky*. Jurnal Relasi STIE Mandala Jember, Vol. 18. Tersedia di : jurnal.stie-mandala.ac.id/. (Diunduh pada tanggal 4 April 2014).
- Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia. 2013. *Laporan Survei Integritas Sektor Publik 2012 : Fakta Korupsi Dalam Layanan Publik*. Jakarta : Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Bidang Pencegahan. Tersedia di : www.kpk.go.id/. (Diunduh pada tanggal 13 November 2013).
- Laporan Hasil Monitoring dan Evaluasi Pelayanan Publik Pada Instansi/ Unit Kerja di Lingkungan Pemerintah Kota Binjai Tahun 2011-2013.
- Ombudsman Republik Indonesia. 2013. *Laporan Hasil Penelitian Monitoring Kepatuhan Kementerian Dalam Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik*. Jakarta : Sub-Bidang Peningkatan Kapasitas Pelayanan Publik, Penelitian dan Pengembangan. Tersedia di : <http://www.ombudsman.go.id/>. (Diunduh pada tanggal 29 April 2014).
- Pemerintah Kota Binjai. 2014. *Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Binjai*.