

Analisa

**EFEKTIFITAS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PERBAIKAN PELAYANAN PUBLIK
(Studi Kasus Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendayagunaan
Aparatur Negara Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman
Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dengan Partisipasi
Masyarakat pada Dinas Perijinan Kabupaten Bantul) ¹**

***THE EFFECTIVENESS OF CITIZEN PARTICIPATION IN PUBLIC
SERVICES IMPROVEMENT
(Case Study upon the implementation of Minister of State Officials
Empowerment Regulation No. 13 Year 2009 concerning the
Guideline of Public Services Quality Improvement with Citizen's
Participation at Permit Department of Bantul Regency)***

Fajar Iswahyudi

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III Lembaga Administrasi Negara
Jl. HM. Ardans (Ring Road III), Samarinda, Kalimantan Timur
Email: fajar_kawalan@yahoo.com

Abstract

The improvement of public services requires citizen's participation. Thus, the government of Indonesia through the Ministry of State Officials Empowerment issued the Minister Regulation Number 13 Year 2009(“MR 13/2009”) on Guideline of Public Services Quality Improvement with Citizen's Participation as a guideline for citizen's involvement in public services improvement. This research aims to see the effectiveness of citizen's participation in the improvement of public services, especially in the implementation of MR 13/2009. Through qualitative method used in this research, it is found that MR 13/2009 has effectively improved the public services. It may not significantly empower citizen as well as give access for citizen to participate in the decision-making, but it is considered to have improved the public services. It is also noted that critical consciousness and participative communication influence the effectiveness of citizen's participation in the improvement of public services

Keywords: Participation, Public Services, MR/13/2009

¹ Tulisan ini merupakan ringkasan thesis penulis dengan judul yang sama yang disampaikan kepada Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada

² Naskah diterima pada 11 Oktober 2012

Abstrak

Perbaikan pelayanan publik menghendaki adanya partisipasi masyarakat. Untuk itu Pemerintah mengeluarkan Permenpan No. 13/2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Dengan Partisipasi Masyarakat sebagai pedoman untuk menyelenggarakan partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik. Penelitian ini bertujuan untuk melihat efektivitas partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik, khususnya pada pelaksanaan Permenpan No. 13/2009. Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah kualitatif. Penelitian ini menemukan bahwa Permenpan No. 13/2009 telah efektif memperbaiki pelayanan publik dengan tingkat efektifitas tinggi. Walaupun pelaksanaannya belum memberdayakan masyarakat secara optimal dan belum memberikan akses secara luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, namun pedoman ini telah dianggap mampu memperbaiki pelayanan publik secara optimal. Penelitian ini juga menemukan bahwa kesadaran kritis dan komunikasi partisipatif memberikan pengaruh terhadap efektifitas partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik.

Kata kunci: Partisipasi Masyarakat, Pelayanan Publik, Permenpan No 13/2009

PENDAHULUAN

Penelitian ini membahas mengenai efektifitas partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik. Tema ini cukup penting untuk dibahas mengingat kondisi pelayanan publik yang masih buruk. United Nations Development Programme atau UNDP (2011) melaporkan bahwa nilai *Human Development Index* (HDI) Indonesia 0,617 dan menempati rangkin 124 dari 187 negara yang dinilai. Kondisi tersebut dapat menggambarkan pelayanan publik dalam bidang pendidikan, kesehatan dan bidang kehidupan yang lain masih buruk dibandingkan negara lainnya. World Bank (2011) dalam laporannya mengenai kemudahan menjalankan bisnis (*Ease of Doing Bussiness*) memeringkatkan Indonesia di posisi 129 dari 183 negara yang dinilai. Kondisi ini menggambarkan bahwa

pelayanan publik yang diberikan kepada pelaku usaha masih buruk dibandingkan pelayanan publik yang diberikan negara lainnya.

Puspitosari dkk. (2011:131) menyatakan bahwa buruknya pelayanan publik diakibatkan oleh minimnya partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik. Untuk itu perlu dilakukan langkah-langkah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik (Dwiyanto, 2011:89-90). Pemerintah telah memberikan perhatian khusus terhadap partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik. Hal ini dibuktikan dengan dikeluarkannya Permenpan 13/2009 Tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Dengan Partisipasi Masyarakat, yang memberikan pedoman terhadap pelaksanaan partisipasi masyarakat

dalam pelayanan publik.

Menurut data Kemenpan dan RB pada tahun 2009, Permenpan No. 13/2009 telah dilakukan di 75 lembaga Pemerintahan atau dalam hal ini penyelenggara pelayanan publik. Baik itu penyelenggara pelayanan publik di tingkat Pemerintah Pusat maupun di tingkat Pemerintah Daerah. Pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 pada penyelenggara pelayanan publik tersebut dilakukan pada 485 unit pelayanan publik.

Namun, apakah partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik khususnya melalui pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 ini telah efektif memperbaiki pelayanan publik. Berdasarkan hal tersebut penelitian ini ditujukan untuk mengidentifikasi efektifitas partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik dan mengidentifikasi faktor-faktor yang

mempengaruhinya.

PARTISIPASI MASYARAKAT

Partisipasi masyarakat adalah tindakan ikut serta sekumpulan individu dalam sebuah kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah. Partisipasi masyarakat dilahirkan dari konsep pemberdayaan masyarakat. Pada konsep tersebut masyarakat dilibatkan dalam setiap kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah. Termasuk dalam perbaikan pelayanan publik.

Seiring dengan tujuan partisipasi tersebut, yaitu memberdayakan masyarakat secara optimal, Sherry Arnstein (1969) merumuskan 8 (delapan) anak tangga partisipasi masyarakat yang dibagi kedalam 3 (tiga) tingkatan. Berikut penjelasan masing-masing anak tangga yang dikembangkan oleh Arnstein tersebut.

Tabel 1: Delapan Anak Tangga Partisipasi Masyarakat

No	Anak Tangga	Tingkat
1	Kontrol oleh warga negara	Kekuatan Masyarakat
2	Pendelegasian wewenang	
3	Kemitraan	
4	<i>Placation</i>	<i>Tokenism</i>
5	Konsultasi	
6	Pemberian informasi	
7	Terapi	Tidak Berpartisipasi
8	Manipulasi	

Sumber: Arnstein (1969: 217)

Tingkatan terbawah dari 8 (delapan) anak tangga partisipasi masyarakat adalah tidak berpartisipasi. Pada tingkatan ini partisipasi masyarakat tidak bertujuan untuk membuat masyarakat berpartisipasi tapi bertujuan untuk mengedukasi

masyarakat. Pada tingkatan ini terdapat dua anak tangga, yaitu terapi dan manipulasi. Manipulasi merupakan tindakan Pemerintah untuk mempengaruhi perilaku, sikap, dan pendapat orang lain tanpa orang itu menyadarinya. Terapi merupakan

usaha untuk memulihkan kesehatan orang yang sedang “sakit”. “Sakit” disini bukanlah arti sebenarnya, melainkan kekecewaan atas program maupun kegiatan pemerintah sehingga Pemerintah melakukan terapi untuk mengobati kekecewaan masyarakat dengan mendengarkan keluhan, menjamin tidak terjadi lagi kesalahan, dan lainnya (Arnstein, 1969).

Pada tingkatan menengah 8 (delapan) anak tangga partisipasi masyarakat adalah *tokenism*. *Tokenism* merupakan kondisi dimana masyarakat diminta pendapatnya atau diberikan informasi mengenai suatu keputusan, namun masyarakat tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi keputusan tersebut (Ife dan Tesoriero, 2008:306-309). Masyarakat mendengarkan informasi yang disampaikan oleh Pemerintah dan masukan yang diberikan oleh masyarakat didengarkan oleh Pemerintah. Namun, tidak dapat dipastikan masukan dari masyarakat tersebut diperhatikan oleh Pemerintah karena kekuatan pengambilan keputusan masih berada ditangan Pemerintah.

Pada tingkatan ini terdapat 3 (tiga) anak tangga, yaitu (1) pemberian informasi; (2) konsultasi; dan (3) *placation*. Pemberian informasi merupakan proses menjelaskan hak, tanggung jawab, pilihan, atau hal lain yang berkaitan dengan keputusan yang diambil oleh Pemerintah kepada masyarakat. Namun, pemberian informasi ini tidak diikuti oleh saluran-saluran untuk memberikan tanggapan atas informasi yang diterima. Konsultasi merupakan proses pertukaran pikiran untuk mendapatkan kesimpulan yang sebaik-

baiknya (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1995). Namun, konsultasi yang dimaksudkan dalam anak tangga ini hanyalah ritual untuk meyakinkan bahwa partisipasi masyarakat telah dilakukan. Pemerintah hanya menggunakan data maupun informasi mengenai berapa jumlah masyarakat yang datang, berapa kuisioner yang telah diisi, dan data partisipasi lainnya. Pemerintah tidak menjamin apa yang dilakukan masyarakat dalam konsultasi tersebut akan diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan. *Placation* merupakan proses membebaskan atau memberikan kesempatan kepada masyarakat secara terbatas untuk ikut memberikan masukan maupun input lain yang berguna bagi pengambilan keputusan. Masyarakat yang berpartisipasi ditentukan oleh Pemerintah serta pengambilan keputusan tetap berada ditangan Pemerintah (Arnstein, 1969).

Pada tingkat tertinggi 8 (delapan) anak tangga partisipasi masyarakat adalah kekuatan masyarakat. Pada tingkatan ini masyarakat menjadi salah satu kekuatan atau menjadi aktor utama dalam melakukan sebuah kegiatan. Pada tingkatan ini terdapat 3 (tiga) anak tangga, yaitu: (1) kemitraan; (2) pendelegasian wewenang; dan (3) kontrol masyarakat. Kemitraan merupakan bentuk kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat. Kewenangan didistribusikan kepada masyarakat dan Pemerintah dengan mekanisme negosiasi dan persetujuan kedua belah pihak. Kewenangan tersebut dari perencanaan sampai dengan pengambilan keputusan. Pendelegasian Wewenang merupakan bentuk pembagian wewenang yang

kelas antara Pemerintah dengan masyarakat. Namun, porsi wewenang yang besar berada di masyarakat dibandingkan Pemerintah. Kontrol masyarakat merupakan pemberian kewenangan yang lebih besar dalam pengambilan keputusan sehingga masyarakat diberikan sumberdaya yang memadai untuk berpartisipasi. Masyarakat melakukan sendiri pengelolaan kegiatan, dari proses perencanaan hingga pertanggung jawaban (Arnstein, 1969).

Seiring dengan Arnstein, Moynihan (2003) melihat partisipasi masyarakat memiliki dua tujuan, yaitu: (1) partisipasi masyarakat hendaknya memberikan akses kepada masyarakat dalam mengambil keputusan. Masyarakat hendaknya memiliki akses yang sama kepada pengambilan keputusan. Tidak sebaliknya, akses terhadap pengambilan keputusan hanya dimiliki oleh masyarakat secara terbatas; dan (2) partisipasi masyarakat mendorong Pemerintah menyediakan ruang diskusi dengan masyarakat dan menyerap semua masukan dari masyarakat sehingga keputusan yang diperoleh berdasarkan masukan-masukan dari masyarakat tersebut. Berdasarkan tujuan partisipasi tersebut Moynihan (2003) membagi partisipasi masyarakat menjadi beberapa tingkatan berdasarkan akses masyarakat terhadap pengambilan keputusan dan masukan masyarakat yang menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

Bagi Moynihan (2003) akses masyarakat terhadap pengambilan keputusan hendaknya tanpa dibatasi oleh kriteria tertentu. Untuk itu Moynihan membagi akses ini menjadi dua, yaitu sempit dan luas. Sempit jika

akses terhadap pengambilan keputusan hanya dimiliki oleh masyarakat dengan kriteria tertentu, seperti jabatan, keahlian, kewenangan, dan lainnya. Luas jika akses terhadap keputusan dimiliki oleh masyarakat yang lebih luas yang tidak dibatasi oleh kriteria tertentu.

Berdasarkan masukan masyarakat yang menjadi pertimbangan, Moynihan (2003) memperingkatkan partisipasi masyarakat menjadi tiga tingkatan, yaitu: (1) palsu; (2) parsial; dan (3) penuh. Pada tingkat palsu, ada usaha untuk mewujudkan partisipasi masyarakat, walaupun partisipasi masyarakat masih bersifat simbolistik. Pada tingkat ini keputusan yang diambil tidak mempertimbangkan sama sekali partisipasi masyarakat. Pada tingkat parsial terjadi konsultasi antara Pemerintah dengan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Masukan dari masyarakat hanya sedikit menjadi pertimbangan masyarakat. Pada tingkat penuh terjadi diskusi antara Pemerintah dengan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Berikut gambaran tingkat partisipasi masyarakat yang dikembangkan oleh Moynihan berdasarkan akses dan masukan masyarakat.

Tabel 2: Tingkat Partisipasi Masyarakat Menurut Moynihan

Tingkat Partisipasi Masyarakat	Akses Masyarakat	
	Sempit	Luas
Palsu	Keputusan dibuat oleh Pemerintah secara tidak transparan. Partisipasi masyarakat hanya simbolistik yang hanya melibatkan masyarakat dengan kriteria tertentu.	Keputusan dibuat oleh Pemerintah secara tidak transparan. Partisipasi masyarakat hanya simbolistik yang tidak hanya melibatkan masyarakat dengan kriteria tertentu.
Parsial	Keputusan dibuat oleh Pemerintah dengan sedikit pengaruh dari masukan masyarakat. Masyarakat yang ikut berpartisipasi adalah masyarakat yang terpilih. Masyarakat lain tidak memiliki akses untuk ikut berpartisipasi dalam mengambil keputusan.	Keputusan dibuat oleh Pemerintah dengan sedikit pengaruh dari masukan masyarakat. Melalui proses diskusi yang terbatas dengan masyarakat. Masyarakat yang ikut berpartisipasi adalah masyarakat yang lebih luas daripada masyarakat yang terpilih.
Penuh	Keputusan dibuat oleh Pemerintah dengan masyarakat yang terpilih. Masyarakat lain tidak memiliki akses untuk ikut berpartisipasi dalam mengambil keputusan.	Keputusan dibuat oleh Pemerintah dengan pengaruh yang kuat dari masyarakat. Melalui proses diskusi yang intensif dengan masyarakat. Masyarakat yang tidak hanya yang terpilih tetapi lebih luas dan beragam.

Sumber: Moynihan (2003)

Moynihan melihat partisipasi ideal hendaknya dicapai pada tingkat partisipasi penuh dengan akses pada pengambilan keputusan yang luas. Apa yang disampaikan oleh Arnstein (1969) dan Moynihan (2003) tersebut merupakan cita-cita partisipasi masyarakat untuk dicapai. Namun, pada kenyataannya tidak dapat dipungkiri banyak faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat seperti kondisi yang dialami oleh Pemerintah dan masyarakat (Wilcox, 1994).

Untuk itu Wilcox (1994) mengembangkan bentuk lain dari partisipasi masyarakat. Menurut Wilcox (1994) partisipasi masyarakat memiliki beberapa bentuk yang dapat dipilih tergantung dari kondisi masyarakat maupun Pemerintah. Bentuk partisipasi masyarakat menurut Wilcox (1994) adalah: (1) pemberian informasi; (2) konsultasi; (3) memutuskan bersama; (4) bertindak bersama; dan (5) dukungan terhadap inisiatif.

Bentuk pertama adalah pemberian informasi. Pada bentuk pemberian informasi, masyarakat hanya diberikan informasi mengenai kegiatan yang berlangsung. Masyarakat tidak memiliki pilihan terhadap kegiatan yang dilakukan. Masukan masyarakat juga tidak diperhatikan pada bentuk ini. Bentuk pemberian informasi dapat dipergunakan setidaknya pada saat: (1) pemerintah tidak memiliki kesempatan untuk melakukan inovasi-inovasi dalam kegiatan yang berlangsung karena adanya aturan yang ketat; dan (2) Pemerintah hanya akan menyampaikan informasi tentang sesuatu yang akan memberikan dampak kepada Pemerintah sendiri dan tidak memberikan dampak kepada masyarakat. Pemberian informasi kurang dapat dipergunakan pada saat: (1) Pemerintah akan memberdayakan masyarakat dalam kegiatan yang berlangsung; (2) terdapat banyak alternatif yang dapat dilakukan untuk mendukung kegiatan yang

berlangsung; dan (3) masyarakat memiliki kekuatan untuk mengembangkan alternatif tersebut.

Bentuk kedua adalah konsultasi. Pada bentuk konsultasi, Pemerintah melakukan beberapa hal sebagai berikut: (1) mengkonsultasikan permasalahannya kepada masyarakat; (2) memberikan masyarakat beberapa alternatif pilihan; (3) memberikan masyarakat kesempatan untuk berkomentar; dan (4) mempertimbangkan komentar tersebut dalam mengambil keputusan. Bentuk konsultasi dapat dipergunakan setidaknya pada saat: (1) Pemerintah ingin memperbaiki pelayanan; (2) Pemerintah memiliki tujuan yang jelas, dan memiliki pilihan pelaksanaan kegiatan yang sedikit; (3) kegiatan yang berlangsung akan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi pada bagian tertentu. Bagian yang mereka tertarik dan dapat mereka memahami bagian tersebut dan menghubungkannya dengan kepentingan mereka; dan (4) Pemerintah mampu mengelola tanggapan dari masyarakat untuk dipergunakan dalam menentukan pilihan dalam kegiatan yang berlangsung. Konsultasi kurang tepat dipergunakan pada saat: (1) Pemerintah tidak ingin memperhatikan apa yang disampaikan masyarakat dalam kegiatan yang berlangsung; (2) Pemerintah tidak ingin memberdayakan masyarakat dalam kegiatan yang berlangsung; (3) Pemerintah tidak memiliki kejelasan terhadap apa yang akan dilakukan dan ide apa yang akan dicari dalam kegiatan yang berlangsung; dan (4) Pemerintah tidak memiliki sumberdaya dan kemampuan dalam menggali pilihan

pelaksanaan kegiatan atau bahkan dalam melaksanakan kegiatan tersebut.

Bentuk ketiga adalah memutuskan bersama. Pada bentuk memutuskan bersama, Pemerintah memberikan kesempatan pilihan pelaksanaan kegiatan tanpa adanya pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan tersebut. Memutuskan bersama dapat dipergunakan setidaknya pada saat: (1) masyarakat memiliki solusi terhadap permasalahan yang dihadapi; (2) Pemerintah membutuhkan ide atau masukan yang baru dan segar dalam kegiatan yang berlangsung; dan (3) terdapat waktu yang cukup untuk melaksanakan kegiatan. Memutuskan bersama kurang tepat dipergunakan pada saat: (1) adanya peraturan maupun ketentuan yang ketat dalam melaksanakan kegiatan yang berlangsung; dan (2) Pemerintah tidak dapat melaksanakan keputusan tersebut sendiri.

Bentuk keempat adalah bertindak bersama. Pada bentuk bertindak bersama Pemerintah dan masyarakat sepakat untuk melaksanakan kegiatan secara bersama. Bertindak bersama dapat dipergunakan setidaknya pada saat: (1) satu pihak tidak dapat mendapatkan apa yang dikehendakinya ketika melaksanakan kegiatan secara sendiri-sendiri; (2) terdapat kepentingan dan masing-masing pihak mendapatkan keuntungan ketika melakukannya secara bersama-sama; dan (3) adanya komitmen terhadap waktu dan usaha untuk mewujudkan kerjasama dalam kegiatan yang berlangsung. Bertindak bersama kurang tepat dipergunakan pada saat: (1) salah satu pihak memegang seluruh kewenangan dan

sumberdaya untuk melaksanakan kegiatan; (2) tidak ada komitmen untuk membentuk kerjasama dalam kegiatan yang berlangsung; dan (3) masyarakat memiliki keinginan untuk membuat keputusan bersama namun tidak ingin melaksanakannya.

Bentuk kelima adalah inisiatif masyarakat. Pada bentuk dukungan terhadap inisiatif masyarakat dibantu untuk membentuk dan melaksanakan keinginannya terhadap sebuah kegiatan. Masyarakat membentuk organisasi, mengelolasi sendiri sumberdaya, dan melaksanakan sendiri kegiatan. Pada bentuk dukungan terhadap inisiatif tepat digunakan setidaknya pada saat: (1) terdapat komitmen bersama untuk memberdayakan masyarakat secara sendiri-sendiri maupun berkelompok dalam kegiatan yang berlangsung; dan (2) masyarakat tertarik dan memiliki keinginan untuk memulai inisiatif dan melaksanakannya. Dukungan terhadap inisiatif kurang tepat dipergunakan pada saat: (1) tidak ada komitmen Pemerintah untuk mendukung kegiatan tersebut; (2) tidak terdapat sumberdaya untuk mendukung pelaksanaan kegiatan dalam jangka panjang; dan (3) waktu yang tersedia sedikit dalam melaksanakan kegiatan.

Pada pembahasan dibagian sebelumnya telah disinggung bahwa partisipasi masyarakat merupakan tindakan ambil bagian masyarakat dalam kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah. Sementara salah satu kegiatan yang dilakukan Pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan publik. Untuk itu partisipasi masyarakat hendaknya juga dilakukan dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik.

PELAYANAN PUBLIK

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU No. 25 Th. 2009) penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik setidaknya terdiri atas: (1) organisasi penyelenggara pelayanan publik yang terdiri atas satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada dilindungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik; dan (2) pelaksana pelayanan publik terdiri atas pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang bekerja didalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian kegiatan pelayanan publik. Sedangkan masyarakat yang terdiri atas seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Bagaimana pelayanan publik dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik dapat dilihat dari

indikator pelayanan publik. Indikator pelayanan publik yang dapat dipergunakan adalah indikator yang dikembangkan oleh Zeithaml dkk. (1990), yaitu: (1) wujud; (2) keandalan; (3) daya tanggap; (4) jaminan; dan (5) empati. Wujud merupakan bentuk fisik yang ditunjukkan dengan adanya sarana dan prasarana pendukung pelayanan publik serta penampilan dari pelaksana pelayanan publik itu sendiri. Keandalan merupakan kemampuan organisasi pelayanan publik untuk memberikan publik sesuai dengan yang dijanjikan dan akurat. Daya tanggap merupakan keinginan pelaksana pelayanan publik untuk membantu masyarakat dan memberikan pelayanan secara cepat. Jaminan merupakan kemampuan dan pengetahuan pelaksana pelayanan publik yang mampu menumbuhkan rasa percaya masyarakat. Empati merupakan pemberian perhatian pribadi dalam upaya memahami kebutuhan masyarakat. Masing-masing indikator tersebut dapat diukur dari sikap ketidakpuasan masyarakat. Ketidakpuasan ini merupakan perasaan atau penilaian kurang baik masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik (Bitner dan Hubbert, 1994 dalam Johnson, 1995). Ketidakpuasan ini ditunjukkan dengan pengaduan masyarakat terhadap pelayanan publik.

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERBAIKAN PELAYANAN PUBLIK

Saat ini kondisi pelayanan publik masih memprihatinkan. Partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik dianggap

menjadi salah satu cara untuk memperbaiki pelayanan publik. Untuk itu Pemerintah mengeluarkan Permenpan No. 13/2009 sebagai pedoman untuk melaksanakan partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik.

Permenpan dilakukan dalam lima tahapan yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Tahapan tersebut yaitu: (1) penataan awal; (2) lokakarya pengaduan masyarakat; (3) survei pengaduan masyarakat; (4) lokakarya analisis masalah penyebab pengaduan masyarakat dan rencana tindak nyata; dan (5) pemantauan dan evaluasi.

Pada tahapan penataan awal dilakukan langkah-langkah persiapan pelaksanaan Permenpan No. 13/2009, seperti meyakinkan penyelenggara pelayanan agar bersedia melaksanakan Permenpan No. 13/2009, mempersiapkan sumberdaya pendukung, dan hal lainnya.

Pada tahapan lokakarya pengaduan masyarakat dilakukan inventarisasi pengaduan masyarakat untuk mengetahui kondisi pelayanan publik. Masyarakat, penyelenggara pelayanan publik, dan pelaksana pelayanan publik pada organisasi penyelenggara pelayanan publik dilibatkan. Lokakarya ini menghasilkan sejumlah pengaduan yang akan dimasukkan kedalam kuisisioner pengaduan masyarakat.

Tahapan survei pengaduan masyarakat dilakukan untuk mengkonfirmasi pengaduan yang ada dalam kuisisioner pengaduan masyarakat yang dihasilkan pada tahapan sebelumnya kepada sebanyak mungkin masyarakat. Hasil dari survei ini adalah Indeks Pengaduan Masyarakat (IPM) yang

menggambarkan urutan pengaduan masyarakat dari yang terbanyak diadukan sampai dengan yang paling sedikit diadukan.

Pada lokakarya analisis masalah penyebab pengaduan masyarakat dan rencana tindak nyata dilakukan analisis penyebab pengaduan dengan menggunakan dasar IPM dari tahap sebelumnya. Peserta terdiri atas masyarakat, penyelenggara pelayanan publik, dan pelaksana pelayanan publik dari organisasi penyelenggara pelayanan publik. Para peserta secara bersama-sama menganalisis penyebab pengaduan masalah dan solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Solusi yang dapat dilakukan oleh organisasi penyelenggara pelayanan publik dituangkan ke dalam Janji Perbaikan Pelayanan (JPP) dan solusi yang tidak dapat dilakukan oleh organisasi penyelenggara pelayanan publik namun dapat dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik dituangkan ke dalam Rekomendasi Perbaikan Pelayanan (RPP).

Tahapan selanjutnya adalah pemantauan dan evaluasi. Pada tahap ini pelaksanaan JPP dan RPP dipantau dan dievaluasi. Untuk memperoleh informasi mengenai pelaksanaan JPP dan RPP sekaligus melakukan langkah-langkah yang dapat diperlukan untuk mewujudkan JPP dan RPP tersebut.

Adanya Permenpan No. 13/2009 diharapkan mampu membantu pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik sehingga partisipasi masyarakat dapat efektif memperbaiki pelayanan publik. Efektifitas merupakan ukuran bagaimana kebijakan atau program mampu mencapai tujuan. Jika

dikaitkan dengan dengan indikator perbaikan pelayanan publik yang terdiri dari 5 indikator. Perbaikan pelayanan publik merupakan perubahan kondisi pelayanan publik kearah yang lebih baik. Kondisi pelayanan publik sebelum pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 dapat diukur melalui pengaduan yang dapat dikategorikan kedalam indikator pelayanan publik. Sedangkan perbaikan pelayanan publik dilihat dari bagaimana perbaikan yang dilakukan terhadap pengaduan tersebut. Jika ditemukan adanya perbaikan yang dilakukan untuk mengatasi pengaduan masyarakat walaupun hanya satu langkah perbaikan, maka disimpulkan telah terjadi perbaikan pada indikator pelayanan publik yang bersangkutan.

Efektifitas partisipasi masyarakat dapat ditingkatkan sebagai berikut: (1) efektifitas tinggi, terjadi ketika partisipasi masyarakat mampu memperbaiki 4-5 indikator pelayanan publik; (2) efektifitas sedang, terjadi ketika partisipasi masyarakat mampu memperbaiki 2-3 indikator pelayanan publik; dan (3) efektifitas rendah, terjadi ketika partisipasi masyarakat mampu memperbaiki 1 indikator pelayanan publik.

Walaupun demikian perlu kita sadari bahwa pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik tidak berlangsung pada ruang hampa. Banyak faktor yang mempengaruhi pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik. Dua diantaranya yang diprediksikan akan mempengaruhi adalah kesadaran dan komunikasi.

Kesadaran merupakan keadaan mengerti seseorang terhadap

apa yang dirasakan atau dialami termasuk didalamnya persoalan didalamnya dan penyebab dari persoalan itu. Menurut Freire (1970) dalam Fakhri (2011) kesadaran dapat dibagi menjadi tiga, yaitu: (1) kesadaran magis; (2) kesadaran naif; dan (3) kesadaran kritis. Kesadaran magis merupakan keadaan dimana masyarakat maupun Pemerintah menyadari adanya permasalahan pelayanan publik dan menyadari bahwa buruknya pelayanan publik tersebut disebabkan oleh faktor diluar kemampuan manusia, seperti disebabkan oleh sihir, kutukan dan lain sebagainya. Kesadaran naif merupakan keadaan dimana masyarakat maupun Pemerintah menyadari adanya permasalahan pelayanan publik dan menyadari bahwa buruknya pelayanan publik tersebut disebabkan oleh faktor manusia. Kesadaran kritis merupakan keadaan dimana masyarakat maupun Pemerintah menyadari adanya permasalahan pelayanan publik dan menyadari bahwa buruknya pelayanan publik tersebut disebabkan oleh faktor sistim dan struktur yang berlaku.

Komunikasi merupakan bentuk interaksi manusia yang saling pengaruh mempengaruhi satu sama lainnya secara sengaja maupun tidak sengaja. Setidaknya terdapat tiga model komunikasi, yaitu: (1) model komunikasi Lasswell (Cengara: 1998); (2) model komunikasi Osgood dan Schramm (Cengara: 1998); dan (3) model komunikasi partisipatif (Tufte dan Mefalopoulos, 2009). Model komunikasi Lasswell terjadi ketika ada interaksi antar manusia dengan menyampaikan pesan kepada penerima pesan dengan menggunakan berbagai

media dan melihat dari informasi tersebut. Model komunikasi Osgood dan Schramm terjadi ketika ada interaksi antar manusia untuk saling mempengaruhi. Model komunikasi partisipatif terjadi ketika ada interaksi antar manusia yang saling mempengaruhi untuk menghasilkan sesuatu yang merupakan pengertian bersama dari pihak yang saling mempengaruhi tersebut.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian ini mengambil lokus di Dinas Perijinan Kabupaten Bantul yang telah melaksanakan Permenpan No. 13 Th. 2009. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara dan dokumentasi.

Informan wawancara berasal dari unsur Pemerintah yang terdiri atas pejabat dan mantan pejabat Pemerintah Kabupaten Bantul (Sekretariat Kabupaten Bantul dan Dinas Perijinan) yang terlibat dalam pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 serta Pejabat Sekretariat Kabupaten Bantul dan Dinas Perijinan.

Dokumen yang menjadi sumber informasi diantaranya adalah (1) Renstra 2011-2015 Dinas Perijinan Pemerintah Kabupaten Bantul; (2) Laporan Pelaksanaan Program Manual Praktis (Permenpan No. 13/2009) di Kabupaten Bantul Tahun 2009; (3) Laporan Tindak Lanjut Penerapan Manual (Permenpan No. 13/2009) Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Melalui Partisipasi Masyarakat di Dinas Perijinan Kabupaten Bantul Tahun 2010; (4) Laporan Lokakarya Pemantauan dan Evaluasi Penerapan Permenpan 13/2009 di Dinas Perijinan

Kabupaten Bantul, 25-26 Oktober 2010.

Metode analisis data dilakukan dengan metode Miles dan Huberman dengan proses tahapan mereduksi data, memperingkatkan data, sintesisasi, dan menyusun hipotesis kerja (Moleong, 2011).

HASIL DAN PEMBAHASAN
Pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 di Dinas Perijinan Kabupaten Bantul

Berdasarkan dari hasil wawancara dan analisis dari dokumen dapat dijelaskan proses pelaksanaan Peremenpan No. 13/2009 sebagai berikut. Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik dengan Permenpan No. 13/2009 dilaksanakan oleh Pemkab Bantul bekerjasama dengan bekerjasama dengan Kemenpan dan RB.

Pemkab Bantul mengusulkan Dinas Perijinan sebagai objek pelaksanaan Permenpan No. 13/2009, dengan pertimbangan diantaranya: (1) posisi Dinas Perijinan sebagai salah satu pelayanan publik yang bersentuhan langsung dengan

masyarakat; (2) usia Dinas Perijinan yang relatif muda, sehingga dianggap masih banyak yang perlu diperbaiki; dan (3) adanya amanah dari Bupati Bantul untuk meningkatkan pelayanan perijinan.

Usulan ini kemudian disetujui oleh pihak Kemenpan dan RB. Sebagai tindak lanjutnya Pemkab Bantul dan Kemenpan dan RB bersepakat untuk menandatangani perjanjian kerjasama yang bernomor SKB/8/DVPAN/7/2009 dan nomor 37/Perj/Bt/2009 tanggal 22 Juli 2009. Berdasarkan surat perjanjian kerjasama tersebut pihak Kemenpan dan RB hanya berwenang untuk memberikan bantuan teknis, tenaga fasilitator, dan menyediakan bahan bacaan. Sedangkan pihak Pemkab Bantul bertanggung jawab pada pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 secara keseluruhan. Permenpan No. 13/2009 dilakukan pada April 2009 sampai dengan Oktober 2010 atau dalam kurun waktu kurang lebih 1,5 tahun. Secara kronologis pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 digambarkan pada tabel berikut ini.

Tabel 3: Kronologis Pelaksanaan Permenpan 13/2009 pada Dinas Perijinan

No	Tahapan	Waktu Pelaksanaan
1	Penataan Awal	April 2009
2	Lokakarya Pengaduan Masyarakat	22 dan 23 Juli 2009
3	Survei Pengaduan Masyarakat	1-12 Agustus 2009
4	Lokakarya Analisis Masalah Penyebab Pengaduan dan Rencana Tindak Nyata	19-21 Agustus 2009
5	Pemantauan dan Evaluasi	22-23 Oktober 2010

Sumber : Data Sekunder Diolah

Pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 diawali dengan tahapan penataan awal. Penataan awal dipergunakan oleh Pemkab Bantul untuk mempersiapkan semua kebutuhan, seperti mempersiapkan

produk hukum pendukung yang berupa surat-surat keputusan dan mempersiapkan sarana prasarana, dan hal teknis lainnya. Selanjutnya dilakukan tahapan lokakarya pengaduan masyarakat.

Lokakarya pengaduan masyarakat dilakukan untuk menghimpun pengaduan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh Dinas Perijinan. Lokakarya ini dilakukan dua hari yaitu tanggal 22-23 Juli 2009 di aula Bank Perkreditan Rakyat Bantul.

Menurut Kerangka Acuan Penyelenggaraan Lokakarya Mekanisme Pengaduan Masyarakat Terhadap Pelayanan Perijinan Pada Dinas Perijinan (2009), peserta yang diundang berjumlah 103 (seratus tiga) orang. Dari jumlah tersebut 50 orang dari unsur masyarakat, mulai dari anggota DPRD, pengguna pelayanan publik, sampai dengan Media Masa. Sisanya, 63 (enam puluh tiga) orang dari unsur penyelenggara pelayanan publik. Seluruh peserta tersebut ditentukan oleh Pemkab Bantul dan Kemenpan dan RB.

Pada lokakarya tersebut masyarakat aktif menyampaikan pengaduan, yang kemudian disepakati menjadi hasil lokakarya. Jumlah pengaduan masyarakat hasil dari lokakarya tersebut adalah 27 (dua puluh tujuh) pengaduan, sebagai berikut: (1) sosialisasi syarat-syarat perijinan belum optimal/mencapai sasaran; (2) kurangnya koordinasi antar petugas terkait; (3) penetapan retribusi tidak sesuai dengan keadaan dilapangan; (4) blanko/format persyaratan perijinan belum tersedia di Kecamatan; (5) ruang tunggu kurang nyaman; (6) bahasa dan format pengisian formulir terlalu rumit (tidak ada contoh pengisian formulir); (7) tim survei lapangan tidak memberitahukan informasi mengenai pembatalan/perubahan jadwal cek lokasi; (8) pengurusan ijin lebih cepat jika

dititipkan pada PNS/Calo/Biro jasa dari pada mengurus sendiri; (9) tidak ada jaminan perlindungan hukum bagi pengusaha yang mempunyai ijin dibandingkan dengan pengusaha yang tidak berijin; (10) kedatangan petugas lapangan untuk pengecekan lokasi sering tidak tepat waktu; (11) informasi keberadaan berkas perijinan kurang jelas; (12) waktu penyelesaian perijinan tidak sesuai dengan waktu penyelesaian yang ditetapkan didalam perda perijinan; (13) tidak ada pengawasan pasca ijin diterbitkan; (14) alur pengurusan ijin kurang transparan/tidak jelas; (15) biaya pengurusan ijin mahal; (16) dalam pengurusan ijin masih ada praktek pengistimewaan keluarga pejabat/pejabatnya; (17) masih ada praktek percaloan; (18) masih ada campur tangan dari dinas/instansi terkait dalam penerbitan ijin yang mengakibatkan ijin lama terbit; (19) antrian loket terlalu lama; (20) ada petugas yang meminta/menerima uang tambahan untuk mempercepat pengurusan ijin; (21) petugas lapangan yang bertugas kelokasi sering menambah persyaratan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku; (22) petugas loket kurang mampu memberikan penjelasan tentang persyaratan perijinan; (23) petugas pelayanan kurang ramah; (24) petugas pelayanan hadir tidak tepat waktu; (25) petugas pulang sebelum jam kerja berakhir; (26) masyarakat masih diwajibkan untuk membayar biaya administrasi disetiap meja pelayanan; dan (27) ada ijin HO (ijin gangguan) yang terbitkan tanpa mendapat persetujuan dahulu dari tetangga/lingkungan sekitar.

Semua pengaduan tersebut yang kemudian dimasukkan kedalam kuisisioner yang akan disurveikan pada tahapan survei pengaduan masyarakat. Survei pengaduan masyarakat ini dilakukan 12 (dua belas) hari yang dimulai pada tanggal 1-12 Agustus 2009. Pemkab Bantul memutuskan minimal responden yaitu sebanyak 1100 (seribu seratus) pemohon ijin. Responden yang akan disurvei adalah pemohon ijin dan pihak lain yang ditentukan oleh Pemkab Bantul. Petugas survei pengaduan masyarakat berasal dari unsur Pemkab Bantul.

Masyarakat hanya dilibatkan oleh Pemkab Bantul dalam kegiatan rekapitulasi hasil survey yang dilakukan 3 (tiga) kali selama survei berjalan.

Total kuisisioner yang disebarakan adalah 1.100 kuisisioner. Total kuisisioner yang dikembalikan adalah 1.071 sehingga kuisisioner yang tidak dikembalikan sebanyak 29 kuisisioner. Dari kuisisioner tersebut diperoleh IPM yang dipergunakan sebagai bahan pada tahapan lokakarya analisa penyebab pengaduan masyarakat dan rencana tindak nyata.

Tabel 4. Indeks Pengaduan Masyarakat

No	Pernyataan Pengaduan	Jumlah
1	Sosialisasi syarat-syarat perijinan belum optimal/mencapai sasaran	578
2	Kurangnya koordinasi antar petugas terkait	518
3	Penetapan retribusi tidak sesuai dengan keadaan /lokasi dilapangan	387
4	Blanko/format persyaratan perijinan belum tersedia di Kecamatan	386
5	Ruang tunggu kurang nyaman	372
6	Bahasa dan format pengisian formulir terlalu rumit (tidak ada contoh pengisian formulir)	308
7	Tim survei lapangan tidak memberitahukan informasi mengenai pembatalan/perubahan jadwal cek lokasi	264
8	Pengurusan ijin lebih cepat jika ditiptikan pada PNS/Calo/Biro jasa dari pada mengurus sendiri	245
9	Tidak ada jaminan perlindungan hukum bagi pengusaha yang mempunyai ijin dibandingkan dengan pengusaha yang tidak berijin	231
10	Kedatangan petugas lapangan untuk pengecekan lokasi sering tidak tepat waktu	225
11	Informasi keberadaan berkas perijinan kurang jelas	210
12	Waktu penyelesaian perijinan tidak sesuai dengan waktu penyelesaian yang ditetapkan didalam perda perijinan	205
13	Tidak ada pengawasan pasca ijin diterbitkan	199
14	Alur pengurusan ijin kurang transparan/tidak jelas	190
15	Biaya pengurusan ijin mahal	187
16	Dalam pengurusan ijin masih ada praktek pengistimewaan keluarga pejabat/pejabatnya	170
17	Masih ada praktek percaloan	156
18	Masih ada campur tangan dari dinas/instansi terkait dalam penerbitan ijin yang mengakibatkan ijin lama terbit	144
19	Antrian loket terlalu lama	130
20	Ada petugas yang meminta/menerima uang tambahan untuk mempercepat pengurusan ijin	126
21	Petugas lapangan yang bertugas kelokasi sering menambah persyaratan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku	124
22	Petugas loket kurang mampu memberikan penjelasan tentang persyaratan perijinan	120
23	Petugas pelayanan kurang ramah	114
24	Petugas pelayanan hadir tidak tepat waktu	89
25	Petugas pulang sebelum jam kerja berakhir	88
26	Masyarakat masih diwajibkan untuk membayar biaya administrasi disetiap meja pelayanan	70
27	Ada ijin HO (ijin gangguan) yang terbitkan tanpa mendapat persetujuan dahulu dari tetangga/lingkungan sekitar	69
	Jumlah	5905

Sumber: Data Sekunder Di Olah

IPM tersebut kemudian menjadi dasar untuk menganalisis masalah pengaduan masyarakat yang akan dilakukan pada tahap lokakarya analisis masalah pengaduan masyarakat dan rencana tindak nyata. Lokakarya analisis masalah penyebab pengaduan masyarakat dan rencana tindak nyata dilaksanakan pada tanggal 19-21 Agustus 2009 bertempat di *Operation Room* Gedung Induk Lantai 3, Kompleks Gedung Parasamya Kabupaten Bantul.

Peserta yang diundang berasal dari unsur masyarakat dan dari unsur Pemkab Bantul. Peserta yang diundang berjumlah 105 (seratus lima) orang. Dari jumlah tersebut hanya 40 orang dari unsur masyarakat, mulai dari anggota DPRD, pengguna pelayanan publik, sampai dengan Media Masa. Sisanya, 65 (enam puluh lima) orang berasal dari unsur penyelenggara pelayanan publik. Seluruh peserta tersebut ditentukan oleh Pemkab Bantul dan Kemenpan dan RB.

Pada proses lokakarya tidak semua pengaduan yang dianalisis, peserta telah bersepakat untuk hanya melakukan analisis terhadap 16 (enam belas) pengaduan, yaitu: (1) sosialisasi syarat-syarat perijinan belum optimal/mencapai sasaran; (2) kurangnya koordinasi antar petugas terkait; (3) penetapan retribusi tidak sesuai dengan keadaan /lokasi dilapangan; (4) blanko/format persyaratan perijinan belum tersedia di Kecamatan; (5) ruang tunggu kurang nyaman; (6) bahasa dan format pengisian formulir terlalu rumit (tidak ada contoh pengisian formulir); (7) tim survei lapangan tidak memberitahukan informasi mengenai pembatalan/perubahan jadwal cek

lokasi; (8) pengurusan ijin lebih cepat jika dititipkan pada PNS/Calo/Biro jasa dari pada mengurus sendiri; (9) tidak ada jaminan perlindungan hukum bagi pengusaha yang mempunyai ijin dibandingkan dengan pengusaha yang tidak berijin; (10) kedatangan petugas lapangan untuk pengecekan lokasi sering tidak tepat waktu; (11) informasi keberadaan berkas perijinan kurang jelas; (12) waktu penyelesaian perijinan tidak sesuai dengan waktu penyelesaian yang ditetapkan didalam perda perijinan; (13) tidak ada pengawasan pasca ijin diterbitkan; (14) alur pengurusan ijin kurang transparan/tidak jelas; (15) biaya pengurusan ijin mahal; dan (16) dalam pengurusan ijin masih ada praktek pengistimewaan keluarga pejabat/pejabatnya.

Seluruh peserta kemudian menganalisis masalah penyebab dari 16 (enam belas) pengaduan masyarakat tersebut. Analisis dilakukan dengan memetakan penyebab dari pengaduan untuk kemudian dilakukan analisis solusi-solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah tersebut. Hasil analisis tersebut dapat dilihat pada Tabel 5. Solusi-solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi pengaduan tersebut kemudian dituangkan kedalam JPP dan RPP.

Dokumen JPP dituangkan dalam surat resmi Dinas Perijinan Nomor 503/1137a dan RPP dituangkan dalam surat Dinas Perijinan Nomor 403/1173b. Penandatanganan JPP dan RPP dilakukan oleh Kepala Dinas Perijinan dan disaksikan oleh Bupati Bantul, Ketua DPRD Bantul, dan dari unsur masyarakat. Acara penandatanganan ini digelar pada tanggal 21 Agustus 2009 bertempat di

Operation Room Gedung Induk Lantai 3 Kompleks Parasamya Kabupaten Bantul. Dokumen JPP dan RPP kemudian dipublikasikan melalui media masa, radio, spanduk dan *standing banner*.

Pemantauan dan Evaluasi dilakukan pada tanggal 25-26 Oktober 2010 atau sekitar lebih dari satu tahun setelah penandatanganan dokumen JPP dan RPP. Pemantauan dan Evaluasi dilakukan oleh Kemenpan dan RB dan masyarakat. Peserta pemantauan dan evaluasi dari unsur masyarakat berjumlah 3 (tiga) orang dari 150 (seratus lima puluh) orang peserta yang mengikuti kegiatan tersebut. Hasil dari kegiatan pemantauan dan evaluasi dapat dilihat pada Tabel 5.

Jenis dan Bentuk Partisipasi Masyarakat pada Pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 di Dinas Perijinan Kabupaten Bantul

Berdasarkan dari hasil wawancara dan analisis dari dokumen dapat dijelaskan jenis dan bentuk pelaksanaan Peremenpan No. 13/2009 sebagai berikut. Jika dianalisis menggunakan tingkat partisipasi masyarakat yang dikembangkan oleh Arnstein (1969), pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 di Dinas Perijinan termasuk kedalam anak tangga *placation*. Masyarakat diberikan kesempatan untuk memberikan masukan dalam pengambilan keputusan perbaikan pelayanan publik. Namun, masyarakat yang ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan tersebut ditentukan oleh Pemkab Bantul dan Kemenpan dan RB dan keputusan perbaikan pelayanan publik masih diambil oleh Pemkab Bantul. *Placation*

yang termasuk kedalam kategori *tokenism* ini menunjukkan bahwa masyarakat sedikit memiliki akses kepada pengambilan keputusan dan juga masukan yang diberikan hanya sedikit mempengaruhi keputusan.

Jika dianalisis menggunakan tingkat partisipasi masyarakat yang dikembangkan oleh Moynihan (2003), pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 di Dinas Perijinan dapat dimasukkan kedalam tingkat partisipasi penuh dengan akses masyarakat kepada pengambilan keputusan pelayanan publik sempit. Keputusan perbaikan pelayanan publik dibuat oleh Pemkab Bantul dengan masyarakat yang terpilih. Masyarakat lain tidak memiliki akses untuk ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan karena masyarakat yang ikut berpartisipasi ditentukan oleh Pemkab Bantul dan Kemenpan dan RB.

Jika dianalisis menggunakan tingkat partisipasi masyarakat yang dikembangkan oleh Wilcox (1994), pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 di Dinas Perijinan dapat dimasukkan kedalam bentuk konsultasi. Pemerintah akan mengkonsultasikan permasalahannya kepada masyarakat, memberikan mereka beberapa alternatif pilihan, memberikan masyarakat kesempatan untuk berkomentar, dan mempertimbangkan komentar tersebut dalam mengambil keputusan.

Pemkab Bantul mengkonsultasikan permasalahan pelayanan publik kepada masyarakat dalam kegiatan lokakarya pengaduan masyarakat dan survei pengaduan masyarakat. Hasilnya adalah inventaris pengaduan masyarakat terhadap pelayanan publik Dinas Perijinan.

Pemkab Bantul juga memberikan alternatif pilihan perbaikan pelayanan publik, memberikan kesempatan masyarakat untuk berkomentar, dan mempertimbangkan komentar tersebut pada seluruh pada tahapan lokakarya analisis masalah pengaduan masyarakat dan rencana tindak nyata. Pemerintah dan masyarakat bersama-sama menganalisa masalah penyebab dan alternatif pilihan perbaikan pelayanan publik terhadap masalah pengaduan masyarakat. Pemerintah mempertimbangkan hasil tersebut untuk dituangkan kedalam JPP dan RPP.

Bentuk partisipasi masyarakat ini sudah sesuai dengan kondisi yang digambarkan oleh Wilcox. Wilcox menegaskan konsultasi sesuai dengan kondisi Pemerintah yang ingin memperbaiki pelayanan. Demikian juga Permenpan No. 13/2009 ini dipergunakan untuk memperbaiki pelayanan publik di Dinas Perijinan.

Wilcox juga menyatakan bahwa bentuk ini partisipasi masyarakat yang akan dilakukan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi pada bagian tertentu. Bagian yang mereka tertarik dan dapat mereka memahami bagian tersebut dan menghubungkannya dengan kepentingan mereka. Masyarakat dilibatkan dalam kegiatan lokakarya pengaduan masyarakat dan survei pengaduan masyarakat. Masyarakat tertarik dan memahami bagian ini sehingga antusias mengikutinya karena pada bagian ini masyarakat diberikan kesempatan seluas-luasnya untuk mengadakan pelayanan publik di Dinas Perijinan. Kemudian pada lokakarya analisis masalah penyebab pengaduan

masyarakat dan pemantauan evaluasi karena bagian ini mereka ingin dan diberikan kesempatan untuk melihat proses pengelolaan pengaduan yang didapatkan pada tahapan sebelumnya juga tindak lanjut dari pengelolaan pengaduan tersebut.

Berdasarkan analisis jenis dan bentuk pelayanan publik ditemukan bahwa jenis partisipasi masyarakat belum mencapai pemberdayaan masyarakat secara penuh dan juga belum memberikan akses masyarakat secara luas terhadap pengambilan keputusan. Namun, dari sisi bentuk, partisipasi masyarakat telah sesuai dengan kondisi yang dihadapi oleh Pemerintah maupun masyarakat.

Perbaikan Pelayanan Publik

Perubahan pelayanan publik sebagai akibat dari pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 dapat dilihat dari perbandingan kondisi indikator pelayanan publik pada saat pelaksanaan pedoman tersebut. Pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 dimulai pada bulan Juni 2009 yang ditandai dengan dilakukannya tahapan penataan awal. Dan pelaksanaannya diakhiri pada tanggal 25-26 Oktober 2010 dengan dilakukannya tahapan pemantauan dan evaluasi.

Mengingat bahwa tahapan penataan awal merupakan tahapan persiapan pelaksanaan pedoman dan belum memetakan kondisi pelayanan publik pada Dinas Perijinan. Namun, pada tahapan selanjutnya yaitu lokakarya pengaduan masyarakat pada tanggal 22-23 Juli 2009 dilakukan pemetaan kondisi pelayanan publik, maka tahapan ini dipilih menjadi kondisi awal pelayanan publik Dinas

Perijinan sebelum pelaksanaan Permenpan No. 13/2009. Sedangkan pada saat tahap pemantauan dan evaluasi dilakukan tanggal 25-26 Oktober 2010, maka kondisi pelayanan publik pada saat itu merupakan kondisi pelayanan publik setelah pelaksanaan Permenpan No. 13/2009.

Permenpan No. 13/2009 memetakan kondisi pelayanan publik dengan menginventarisir pengaduan masyarakat yang kemudian menjadi dasar dalam pengambilan keputusan dalam rangka perbaikan pelayanan publik sehingga ada keterkaitan yang sangat erat antara pengaduan masyarakat yang diinventarisir dan keputusan perbaikan pelayanan publik. Atau dengan kalimat lain perbaikan pelayanan publik hanya difokuskan kepada pengaduan yang berhasil diinventarisir.

Untuk itu penelitian ini membatasi analisis perbaikan pelayanan publik hanya berdasarkan pengaduan sehingga kondisi pelayanan publik diluar pengaduan tersebut tidak dianalisis. Pengaduan tersebut kemudian digolongkan kedalam lima indikator yang telah ditetapkan sebelumnya. Berdasarkan keterkaitan antara pengaduan dan pengertian dari masing-masing indikator pelayanan publik. Perbaikan terhadap masing-masing kondisi yang dinilai pada saat akhir pelaksanaan menjadi justifikasi apakah ada perbaikan dari indikator tersebut. Hasil penggolongan tersebut dapat dilihat pada Tabel 5.

Berdasarkan dari hasil wawancara dan analisis dari dokumen dapat dijelaskan perbaikan-perbaikan pelayanan publik yang dilakukan berdasarkan pengaduan pada Tabel 5 sebagai berikut.

Tabel 5. Hasil Analisis Penyebab Pengaduan, Janji Perbaikan Pelayanan, Rekomendasi Perbaikan Pelayanan, dan Hasil Pemantauan dan Evaluasi

No	Indikator	Pengaduan	Penyebab Pengaduan	Janji Perbaikan Pelayanan	Rekomendasi Perbaikan Pelayanan	Perbaikan
1	Wujud pelayanan yang baik dan berkualitas belum tersedia di Kecamatan	Dana pencetakan blanko persyaratan perijinan yang masih terbatas belum tersedia di Kecamatan	(1) Menambah anggaran untuk pencetakan blanko; dan (2) Mendistribusikan blanko ke Kecamatan	(1) Menambah anggaran untuk pencetakan blanko; dan (2) Mendistribusikan blanko ke Kecamatan	(1) Mengusulkan tambahan dana untuk pencetakan blanko; (2) Mendistribusikan blanko ke Kecamatan; (3) membangun Sistem Informasi perijinan yang menyediakan blanko/format persyaratan perijinan dan; (4) memberikan blanko ke Kecamatan yang dapat digandakan oleh masyarakat	(1) Menyusun ulang petunjuk pengisian; (2) Menyederhanakan penggunaan bahasa dalam formulir; (3) Mensosialisasikan pengisian formulir; dan (4) Mensosialisasikan pengisian formulir
	Ruang tunggu kurang nyaman	(1) Mengetimalkan Ruang Pembanguan gedung baru sesuai dengan filosofi pelayanan publik untuk kelengkapan fasilitas ruang tunggu	(1) Mengoptimalkan Ruang Pembanguan gedung baru sesuai dengan filosofi pelayanan publik untuk kelengkapan fasilitas ruang tunggu	(1) Mengetimalkan Ruang Pembanguan gedung baru sesuai dengan filosofi pelayanan publik untuk kelengkapan fasilitas ruang tunggu	(1) Mengetimalkan Ruang Pembanguan gedung baru sesuai dengan filosofi pelayanan publik untuk kelengkapan fasilitas ruang tunggu	(1) Mengetimalkan Ruang Pembanguan gedung baru sesuai dengan filosofi pelayanan publik untuk kelengkapan fasilitas ruang tunggu
	Bahasa dan format pengisian formulir terlalu rumit (tidak ada contoh pengisian formulir)	(1) Belum mendapatkan sosialisasi pengisian formulir; (2) Sebagian blanko masih menggunakan produk instansi teknis; dan (4) Penyusunan format blanko belum melibatkan instansi teknis	(1) Menyetujui petunjuk pengisian; (2) Menyusun formulir menggunakan yang sederhana dan mudah dimengerti dengan melibatkan instansi teknis; dan (3) Mensosialisasikan pengisian formulir	(1) Menyetujui petunjuk pengisian; (2) Menyusun formulir menggunakan yang sederhana dan mudah dimengerti dengan melibatkan instansi teknis; dan (3) Mensosialisasikan pengisian formulir	(1) Menyetujui petunjuk pengisian; (2) Menyusun formulir menggunakan yang sederhana dan mudah dimengerti dengan melibatkan instansi teknis; dan (3) Mensosialisasikan pengisian formulir	(1) Menyetujui petunjuk pengisian; (2) Menyusun formulir menggunakan yang sederhana dan mudah dimengerti dengan melibatkan instansi teknis; dan (3) Mensosialisasikan pengisian formulir

**EFEKTIFITAS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERBAIKAN PELAYANAN PUBLIK
(Studi Kasus Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara
Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik
dengan Partisipasi Masyarakat pada Dinas Perijinan Kabupaten Bantul)**

Fajar Iswahyudi

No	Indikator	Pengaduan	Penyebab Pengaduan	Janji Perbaikan Pelayanan	Rekomendasi Perbaikan Pelayanan	Perbaikan
2	Keandalan Petugas yang sebelum jam kerja berakhir	Petugas yang bertugas kelokasi sering menambah persyaratan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku				Meningkatkan disiplin pegawai
	Memberikan informasi batas waktu penyelesaian yang ditetapkan dalam perda perijinan	Perbedaan data antara waktu penyelesaian yang tercantum secara perijinan tidak sesuai dengan kenyataan yang ditetapkan dalam perda perijinan				Menyusun SOP Pelayanan Publik Dinas perijinan
	Memberikan informasi kepada masyarakat mengenai standar waktu penyelesaian perijinan yang tertuang dalam SOP Dinas Perijinan dan (2) publik Dinas Perijinan dan menyusun SOP pelayanan telah disahkan dalam Perbup No. 16 Th. 2010	(1) Perbedaan data antara waktu penyelesaian yang tercantum secara perijinan tidak sesuai dengan kenyataan yang ditetapkan dalam perda perijinan; (2) Jumlah hari yang ditetapkan di perda perijinan belum lengkap dan benar secara administrasi dan teknis; (3) Masih diperlukan rekomendasi dari Dinas teknis untuk memberikan ijin; (4) Dinas instansi terkait tidak memenuhi kesempatan jadwal; dan (5) Dinas instansi terkait terlalu memberikan kelonggaran kepada yang belum lengkap			Mengusulkan pembuatan Standar Operasional dan Prosedur (SOP)	(1) Memberikan informasi kepada masyarakat mengenai standar waktu penyelesaian perijinan yang tertuang dalam SOP Dinas Perijinan dan (2) publik Dinas Perijinan dan menyusun SOP pelayanan telah disahkan dalam Perbup No. 16 Th. 2010

EFEKTIFITAS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERBAIKAN PELAYANAN PUBLIK
 (Studi Kasus Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara
 Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik
 dengan Partisipasi Masyarakat pada Dinas Perijinan Kabupaten Bantul)

Fajar Iswahyudi

No	Indikator	Pengaduan	Penyebab Pengaduan	Janji Perbaikan Pelayanan	Rekomendasi Perbaikan Pelayanan	Perbaikan
	Masyarakat masih (tidak di bahas) diwajibkan untuk membayar biaya administrasi disetiap meja pelayanan	Petugas pelayanan (tidak di bahas) hadir tidak tepat waktu		-	-	Semua biaya dibayarkan langsung di Bank
	Kurangnya koordinasi secara (1) dan (2) secara rutin	Petugas pelayanan (tidak di bahas) hadir tidak tepat waktu		-	-	Melakukan apel pagi
	Kurangnya koordinasi secara (1) dan (2) secara rutin	Petugas pelayanan (tidak di bahas) hadir tidak tepat waktu		(1) Menyusun SOP; (2) Mengadakan rapat waktu di masing-masing Dinas terkait dengan rekomendasi perijinan; Mengoptimalkan tim terpadu untuk masing-masing jenis perijinan; (4) Menambah sumberdaya manusia	(1) Melakukan rapat rutin; (2) Menyusun SOP; Mengadakan target waktu; (4) Mengoptimalkan tim terpadu untuk masing-masing jenis perijinan; dan (5) Menambah sumberdaya	

EFEKTIFITAS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERBAIKAN PELAYANAN PUBLIK
 (Studi Kasus Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara
 Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik
 dengan Partisipasi Masyarakat pada Dinas Perijinan Kabupaten Bantu)

Fajar Iswahyudi

No	Indikator	Pengaduan	Penyebab Pengaduan	Janji Perbaikan Pelayanan	Rekomendasi Perbaikan Pelayanan	Perbaikan
	Penyusunan ijin lebih cepat jika dititipkan pada PNS/Calo/Biro jasa dari pada mengurus sendiri	(1) Adanya budaya sungkan; (2) Calo atau biro jasa telah mengetahui prosedur pengurusan ijin; (3) Calo atau jasa diberikan uang rokok	Membangun Sistem (1) Membut SOP Informasi Perijinan; dan (2) Melakukan penindakan tegas bagi PNS yang menjadi Clo	(1) Menyusun SOP; (2) Melakukan penindakan terhadap PNS yang menjadi calo; dan (3) Membangun Sistem Informasi Perijinan		
	Tim survei lapangan tidak memberitahukan informasi mengenai pembatalan/peubahan jadwal cek lokasi	(1) Pemohon tidak menantumkan nomor telepon kantor atau handphone; Pemohon tidak menantumkan alamat secara jelas; (3) Pemohon bukan pemilik langsung; (4) Kurangnya intensitas komunikasi antara tim lapangan dan pemohon; dan (5) Terbatasnya sumberdaya manusia	-	-	-	Memberikan Diklat kepada pegawai
	Kedatangan petugas pengecekan lokasi sering tidak tepat waktu	(1) Pemohon tidak menantumkan nomor telepon pribadi; alamat yang tidak jelas dan lokasi; dan (2) Meninggalkan komunikasi antara petugas dan pemohon	Mengusulkan saranaMelakukan lokasi sesuai jadwal komunikasi bagi petugas lapangan	(1) Meminta pemohon agar menantumkan nomor telepon kantor atau nomor (2) Meninggalkan komunikasi antara petugas dan pemohon	(1) Meminta pemohon agar menantumkan nomor telepon, alamat yang jelas, dan denah lokasi dan (2) menyediakan alat komunikasi bagi tim survei lapangan	(1) Mewajibkan petugas lapangan untuk hadir di Dinas Perijinan pukul 08.00; dan (2) Menyediakan alat komunikasi bagi petugas lapangan

**EFEKTIFITAS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERBAIKAN PELAYANAN PUBLIK
(Studi Kasus Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara
Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik
dengan Partisipasi Masyarakat pada Dinas Perijinan Kabupaten Bantul)**

Fajar Iswahyudi

No	Indikator	Pengaduan	Penyebab Pengaduan	Janji Perbaikan Pelayanan	Rekomendasi Perbaikan Pelayanan	Perbaikan
4	Jaminan Dalam pengurusan ijin masih ada praktek pengistimewaan keluarga pejabat/pejabatnya	Adanya memo dari pejabat pengistimewaan perhohon tertentu	(1) Bertindak sesuai dengan peraturan prundang-undangan yang berlaku; dan (2) Bertindak adil dan netral	(1) Menyusun SOP; dan (2) Menyediakan saluran-saluran pengaduan jika masih ditemukan praktek-praktek pengistimewaan.		
	Masih ada praktek perwalooan di Dinas Perijinan	(tidak dibahas)				
	Tidak ada jaminan perlindungan hukum bagi pengusaha yang mempunyai ijin dibandingkan dengan pengusaha yang tidak berijin	Melampirkan (1) Perda perijinan belum secara implisit mengatur; Penindakan hukum dari pemerintah kurang jelas; (3) Pemahaman masyarakat terhadap aturan hukum kurang; dan (4) Belum adanya apresiasi positif bagi masyarakat pemilik ijin yang taat hukum	MembuatMembuat revisi Perda(1) tentang perubahan Perda (2) Melakukan sosialisasi tentang Perda perijinan	Membuat telaah staff	telaaah staff tentang perubahan Perda perijinan; dan (2) Membuat revisi Perda perijinan	
	Masih ada campur tangan dinas/instansi terkait dalam pemberian ijin yang mengakibatkan ijin lama terbit	(tidak dibahas) dari dinas/instansi terkait dalam pemberian ijin yang mengakibatkan ijin lama terbit				Mempatkan pegawai dari unsur SKPD yang terkait di Dinas Perijinan
	Alur pengurusan ijin Belum adanya SOP kurang transparan/ tidak jelas	SOP	Membuat bagan alur pengurusan perijinan yang diletakkan di tempat-tempat strategis		(1) Membuat SOP perijinan; dan (2) Membuat poster bagan alur pengurusan perijinan	

EFEKTIFITAS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERBAIKAN PELAYANAN PUBLIK
 (Studi Kasus Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara
 Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik
 dengan Partisipasi Masyarakat pada Dinas Perijinan Kabupaten Bantul)

Fajar Iswahyudi

No	Indikator	Pengaduan	Penyebab Pengaduan	Janji Perbaikan Pelayanan	Rekomendasi Perbaikan Pelayanan	Perbaikan
	Tidak ada pengaduan pasca ijin diterbitkan	Tugas pengawasan dan pengendalian dijalankan oleh Dinas terkait dan bukan Dinas Perijinan	(1) Melakukan koordinasi dengan Dinas terkait, dan (2) Memberikan salinan sertifikat ijin yang dikeluarkan kepada Dinas terkait untuk bahan pengawasan dan pengendalian secara rutin	Meningkatkan intensitas pengawasan dan pengendalian pasca ijin diterbitkan	(1) Melakukan koordinasi dengan dinas terkait dan memberikan salinan sertifikat ijin yang dikeluarkan kepada instansi terkait sebagai bahan pengawasan; dan (2) Meningkatkan intensitas pengawasan dan pengendalian pasca ijin diterbitkan	
	Petugas loket kurang (tidak dibahas) mampu memberikan penjelasan tentang persyaratan perijinan	(tidak dibahas)	-	-	-	(1) Menyediakan leaflet yang dapat dipergunakan oleh petugas; dan (2) Masyarakat untuk mengetahui persyaratan perijinan
	Ada petugas yang (tidak dibahas) menjunta/menerima uang tambahan untuk mempercepat perurusan ijin	(tidak dibahas)	-	-	-	Terus memberikan pengertian tentang posisi sebagai pelaksana pelayanan publik
	Sosialisasi syarat-syarat perijinan belum optimal/mencapai sasaran	(1) Hekwensi sosialisasi melalui media dan penyuluhan langsung sangat kurang; (2) Anggaran yang terbatas; (3) Penyampaian sosialisasi tidak menggunakan media yang tepat; (4) Kurang sosialisasi di tingkat kecamatan, desa, dusun, dan rukun tetangga; (5) Media informasi masih	(1) Memperbanyak brosur tentang syarat-syarat perijinan dan menempelkannya di tempat-tempat strategis; (2) Meningkatkan sosialisasi kepada masyarakat langsung atau melalui media cetak dan elektronik secara berkelompok dengan pihak universitas untuk melakukan sosialisasi; dan (2) Tersedianya anggaran untuk sosialisasi di APBD	(1) Perlu adanya kerjasama sosialisasi dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), perguruan tinggi, organisasi profesi, swasta, dan Dinas terkait untuk membantu sosialisasi; dan (2) Tersedianya anggaran untuk sosialisasi	(1) Memperbanyak brosur tentang syarat-syarat perijinan dan menempelkannya di tempat yang strategis, meningkatkan sosialisasi kepada masyarakat secara langsung atau melalui media cetak dan elektronik dan bekerjasama dengan pihak universitas untuk melakukan sosialisasi; dan (2) Meningkatkan anggaran untuk sosialisasi	

**EFEKTIFITAS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERBAIKAN PELAYANAN PUBLIK
(Studi Kasus Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara
Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik
dengan Partisipasi Masyarakat pada Dinas Perijinan Kabupaten Bantul)**

Fajar Iswahyudi

No	Indikator	Pengaduan	Penyebab Pengaduan	Janji Perbaikan Pelayanan	Rekomendasi Perbaikan Pelayanan	Perbaikan
5	Empati Biaya penguus an ijin (1) A d a n y a b i a y a mahal Antrian loket tertalu (tidak dibahas)	kurang; (6) Bahasa yang dipergunakan kurang komunikatif; (7) Masyarakat yang tidak berkepentingan masih bersikap pasif; dan (8) Kurangnya pemahaman petugas terhadap pentingnya sosialisasi	-(1) Melakukan sosialisasi mengenai prosedur perijinan; dan (2) Melakukan pemasangan himbauan untuk mengurus ijin sendiri	(1) Melakukan sosialisasi mengenai prosedur perijinan; dan (2) Melakukan pemasangan poster himbauan agar melakukan pengurusan ijin sendiri	-	Membuat aplikasi antrian

Sumber: Data Sekunder Diolah

Berdasarkan penjelasan pada Tabel 5 tersebut, pelaksanaan perbaikan pelayanan publik telah dilakukan pada kelima indikator pelayanan publik. Untuk itu, dengan memperhatikan tingkat dan bentuk partisipasi pelayanan publik juga perbaikan pelayanan publik yang telah dilaksanakan, maka pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik dengan menggunakan Permenpan No. 13/2009 efektif memperbaiki pelayanan publik dengan tingkat efektifitas tinggi.

Faktor Yang Mempengaruhi Efektifitas Partisipasi Masyarakat Dalam Perbaikan Pelayanan Publik

Berdasarkan dari hasil wawancara dan analisis dari dokumen dan menurut pembagian kesadaran yang dilakukan oleh Freire (1970) pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 termasuk kedalam kesadaran kritis. Pada tingkat kesadaran kritis Pemerintah dan masyarakat menyadari bahwa faktor diluar manusia seperti aturan, mekanisme, dan lainnya yang menjadi faktor utama dalam buruknya pelayanan publik.

Bagi Pemkab Bantul khususnya Dinas Perijinan, masyarakat memiliki peran yang penting dalam pelaksanaan pelayanan publik termasuk didalamnya dalam perbaikan pelayanan publik. Walaupun tidak semua unsur Pemkab Bantul siap dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan publik.

Kesadaran mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik rupanya juga diakui secara tidak langsung oleh Bupati Bantul saat itu, Idham Samawi (yang menjabat sebagai Bupati Bantul

dari tahun 1999-2010). Bupati Bantul melakukan berbagai metode yang dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik. Metode tersebut diantaranya adalah metode *open house*.

Kegiatan *open house* ini mempertemukan secara langsung Bupati Bantul dan jajarannya dengan masyarakat. Kegiatan ini dilakukan agar masyarakat dapat menyampaikan masukan terhadap pelayanan publik di Kabupaten Bantul. Langkah ini kemudian dilanjutkan dengan melakukan metode lain guna meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik. Beberapa diantaranya adalah dengan menyediakan saluran telepon pengaduan, fasilitas pengaduan melalui *short masage service* (SMS), mengadakan acara interaktif di radio dan di televisi sebagai pengganti kegiatan *open house* tersebut.

Termasuk melaksanakan Permenpan No. 13/2009 ini. Sebagai upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik pedoman ini menurut Pemkab Bantul memiliki keunikan dari metode lainnya. Permenpan No. 13/2009 melakukan perbaikan pelayanan publik berbasis pengaduan masyarakat yang digali dari proses lokakarya. Proses ini dinilai lebih efektif menghimpun pengaduan masyarakat.

Masyarakat juga telah menganggap bahwa partisipasi masyarakat merupakan faktor penting dalam perbaikan pelayanan publik. Untuk itu masyarakat sendiri menganggap bahwa mereka harus memberikan dukungan dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik.

Beberapa diantaranya dilakukan dengan berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan Permenpan No. 13/2009.

Pada pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 model komunikasi yang dikembangkan adalah model komunikasi partisipatif. Permenpan No. 13/2009 didesain untuk mendorong interaksi yang dilakukan oleh Pemerintah dengan masyarakat untuk membangun pengertian bersama mengenai: (1) permasalahan pelayanan publik yang dilihat dari pengaduan pada tahapan lokakarya pengaduan masyarakat dan survei pengaduan masyarakat; dan (2) masalah penyebab pengaduan dan bagaimana cara memperbaiki permasalahan tersebut pada tahapan lokakarya analisis penyebab pengaduan masyarakat.

Adanya model komunikasi partisipatif ini membantu Pemkab Bantul untuk lebih efektif dalam memperbaiki pelayanan publik. Mengingat komunikasi partisipatif akan membantu Pemerintah untuk memahami permasalahan pelayanan, mengidentifikasi masalah, dan cara memperbaiki sehingga Pemkab Bantul dapat memperbaiki sisi pelayanan publik yang dikeluhkan masyarakat dengan cara yang juga diinginkan oleh masyarakat.

PENUTUP **Kesimpulan**

Pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 telah berhasil menginventarisir 27 (dua puluh tujuh) pengaduan masyarakat terhadap pelayanan publik di Dinas Perijinan Kabupaten Bantul. Dari 27 pengaduan tersebut hanya 16 pengaduan masyarakat yang ditindak lanjuti.

Selain itu pedoman ini telah menghasilkan 30 JPP dan 17 RPP sebagai solusi dari 16 pengaduan masyarakat yang ditindak lanjuti. Pemkab Bantul telah menindaklanjuti semua JPP dan RPP tersebut. Langkah tersebut telah menghadirkan perbaikan pelayanan publik di Dinas Perijinan Kabupaten Bantul.

Penelitian ini menemukan bahwa partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik melalui Permenpan No. 13/2009 di Dinas Perijinan telah efektif dalam memperbaiki pelayanan publik. Permenpan No. 13/2009 telah memperbaiki kondisi pelayanan publik di lima indikator pelayanan publik sehingga dapat digolongkan kedalam tingkat efektifitas tinggi. Walaupun pelaksanaannya belum memberdayakan masyarakat secara optimal dan belum memberikan akses secara luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

Faktor yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik melalui Permenpan No. 13/2009 diantaranya adalah kesadaran dan komunikasi.

Pada saat pelaksanaan Permenpan No. 13/2009, Pemerintah menyadari bahwa masyarakat hendaknya dilibatkan pada proses memperbaiki pelayanan publik. Masyarakat juga telah menyadari perannya untuk membantu Pemerintah memperbaiki pelayanan publik. Untuk itu dilaksanakanlah Permenpan No. 13/2009 sebagai mekanisme untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik.

Model komunikasi yang dibangun dalam pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 adalah model komunikasi partisipatif. Pemerintah dan masyarakat saling berinteraksi untuk membangun pengertian bersama mengenai permasalahan pelayanan publik yang dihadapi dan solusi untuk mengatasinya.

Saran

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik dipengaruhi oleh faktor kesadaran dan komunikasi. Untuk itu beberapa pihak terkait hendaknya perlu memperhatikan kedua faktor ini.

Walaupun demikian Pemkab Bantul tetap perlu melakukan langkah-langkah untuk meningkatkan kesadaran bagi pelaksana pelayanan publik dan juga masyarakat. Langkah-langkah yang dapat dilakukan adalah: (1) terus melibatkan masyarakat dalam proses perbaikan pelayanan public; (2) memanfaatkan forum formal dan informal yang dihadiri oleh masyarakat untuk mengingatkan dan memberikan pengertian kepada masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik; dan (3) pemberian pendidikan dan pelatihan yang membahas pentingnya partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik kepada pelaksana dan masyarakat.

Selain kesadaran, faktor komunikasi partisipatif juga memberikan pengaruh pada partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik. Untuk itu Pemkab Bantul hendaknya mengaplikasikan komunikasi partisipatif pada berbagai kesempatan

ketika memecahkan permasalahan bersama dengan masyarakat dan meningkatkan kemampuan komunikasi partisipatif dengan memberikan Diklat komunikasi partisipatif kepada pelaksana pelayanan publik dan masyarakat.

Kemenpan dan RB sebagai pengambil kebijakan hendaknya memperkaya Permenpan No. 13/2009 dengan aturan yang dapat mendukung pelaksanaan kesadaran dan komunikasi partisipatif, seperti menambahkan satu tahapan yaitu pra lokakarya pengaduan masyarakat, yang dilakukan sebelum lokakarya pengaduan masyarakat.

Tahap ini bertujuan untuk memberikan pengertian kepada pihak Pemerintah dan masyarakat mengenai: (1) pentingnya partisipasi masyarakat; (2) komunikasi partisipatif dilakukan; dan (3) Permenpan No. 13/2009 secara komprehensif.

Hal ini penting dilakukan mengingat adanya kemungkinan kesadaran mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dan pengertian bagaimana komunikasi partisipatif dilaksanakan tidak dimiliki oleh kedua belah pihak. Juga pemahaman yang komprehensif tentang Permenpan No. 13/2009. Walaupun sebenarnya hal ini juga dilakukan pada lokakarya pengaduan masyarakat, namun porsi yang diberikan untuk menjelaskan hal tersebut sangat terbatas dari segi waktu sehingga capaiannya tidak maksimal.

Pelaksanaan Permenpan No. 13/2009 perlu dilaksanakan kepada seluruh organisasi penyelenggara pelayanan publik dilingkungan Pemkab atau Kota lain yang belum melaksanakan. Pelaksanaan pedoman tersebut hendaknya perlu didukung dengan memberikan stimulus untuk

meningkatkan kesadaran akan pentingnya partisipasi masyarakat dalam perbaikan pelayanan publik. Juga memberikan stimulus terhadap pelaksanaan komunikasi partisipatif melalui implementasi metode komunikasi partisipatif pada forum yang melibatkan Pemerintah dan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Arnstein, Sherry P., (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, AIP Journal, July 1969, hal 216-224
- Cangara, Hafied, (1998), *Pengantar Ilmu Komunikasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Departmen Pendidikan dan Kebudayaan, (1995), *Kamus Besar Bahasan Indonesia Edisi Kedua (Cetakan keempat)*, Jakarta: Perum Penerbitan dan Percetakan Balai Pustaka
- Dinas Perijinan Kabupaten Bantul, (2011), *Renstra 2011-2015 Dinas Perijinan Pemerintah Kabupaten Bantul*
- Dwiyanto, Agus, (2011), *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif (Edisi Kedua)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University
- Fakih, Mansour, (2011), *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta: Insist Press dan Pustaka Pelajar
- Ife, Jim dan Frank Tesoriero, (2008), *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Johnson, Robert, (1995), *The Determinants of Service Quality: Satisfiers and Dissatisfiers*, International Journal of Service Industry Management, Vol. 6. No. 5, 1995, pp. 33-71
- Kementrian Negara Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, (2009), *Laporan Penggunaan Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dengan Partisipasi Masyarakat 2001-2009*
- Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, (2010), *Laporan Lokakarya Pemantauan Dan Evaluasi Penerapan Permenpan 13/2009 Di Dinas Perijinan Kabupaten Bantul Jogya/Bantul, 25-26 Oktober 2010*
- Moleong, 2011, Lexy J., (2011), *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, Bandung: Rosda
- Moynihan, Donald P., (2003), *Normative And Instrumental Perspective on Publik Participation: Citizen Summits in Washington, DC*, American Review of Publik Administration, Vol. 33 No. 22, Juni 2003, hal. 164-188
- Pemerintah Kabupaten Bantul, (2012), *Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Akhir Tahun Anggaran 2011 Kabupaten Bantul*
- Puspitosasi, Hesti, Khalikussabir, dan Luthfi J. Kurniawan, (2011), *Filosofi Pelayanan Publik Buramnya Pelayanan Menuju Perubahan Paradigma Pelayanan Publik*, Malang:

- Setara Press dan Jaringan Nasional Masyarakat Peduli Pelayanan Publik
Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul, (2009), *Laporan Pelaksanaan Program Manual Praktis (Permenpan No.13 Th. 2009) di Kabupaten Bantul Tahun 2009*
- Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul, (2010), *Laporan Tindak Lanjut Penerapan Manual Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Melalui Partisipasi Masyarakat Di Dinas Perijinan Kabupaten Bantul Tahun 2010*
- Tufte, Thomas dan Paolo Mefalopulos, (2009), *Participatory Communication A Practical Guide*, Washington: The World Bank
- United Nations Development Programme, (2011), *Human Development Report 2011: Sustainability and Equity: A Better Future For All*, New York: UNDP
- Wilcox, David, (1994), *Guide to Effective Participation*, Brighton: Delta Press
- World Bank, (2011), *Economic Ranking*, diunduh di <http://www.doingbusiness.org/rankings> diakses tanggal 7 Juni 2012
- Zeithaml, parasuraman dan Berry, (1990), *Delivering Quality Service Balancing Consumer Perception and Expectation*, Ontario: Maxwell Macmillan Canada, Inc.

