

MANAJEMEN PELAYANAN INKLUSIF (Inovasi Paradigma Administrasi Negara dalam Perspektif Pelayanan Publik di Indonesia)

Riyadi

Peneliti Madya

PKPPA I Lembaga Administrasi Negara, Jl. Kiara Payung, Sumedang,
Telp. (022) 7790044, Fax. (022) 7790055, Email: riyadiln02@yahoo.com;
Rydonks10@gmail.com

Inclusive Management Services

(Innovation of the Public Administration Paradigm in Perspective of Public Services in Indonesia)

If we examine, are basically what are the duties and functions of government in a country, will focus on two important points that have the characteristics of services, namely organizing and providing public services and providing public goods. Overcome the weakness that, as has become a common phenomenon in the implementation of public services in Indonesia, it is necessary to the efforts of serious and earnest about it. In the case of this service, the government did not only seek to build and develop a variety of rules, systems, service institutions only, but need to develop an innovative concept in order to improve the quality of service to the community. Services management as an inclusive concept of diversity-based service management needs, can be developed into a service management model that is expected to clarify the meaning and development of service strategy in accordance with community needs, so it can be an effective response in an effort to improve the quality of public services.

Keywords: Management, inclusive services, quality

A. PENDAHULUAN

Perkembangan ilmu administrasi negara, dewasa ini dipandang cukup pesat. Hal ini dapat dilihat dari orientasinya yang semakin berkembang. Perkembangan orientasi ini pada dasarnya mengacu kepada apa yang seharusnya diperankan pemerintah dalam mengelola pemerintahannya. Mengacu kepada apa yang dikemukakan oleh Danhart & Danhart (2003: 63), peran pemerintah dalam konteks administrasi klasik (*Old Public Administration*) yang lebih bersifat mengatur, mengendalikan secara langsung terpusat pada monopoli pemerintah (*Rowing*), kemudian bergeser menjadi peran yang sifatnya pengendalian dalam konteks pengarahannya (*steering*) dimana peran publik mulai dilibatkan secara aktif. Pergeseran orientasi ini dibangun dalam konteks administrasi negara yang berkembang menuju perspektif *New Public Management* (NPM). Kemudian,

perkembangan itu bergeser kembali kepada peran pemerintah yang lebih bersifat melayani publik, sehingga paradigmanya menjadi *servicing oriented*. Paradigma ini terumuskan sebagai perspektif *New Public Services* (NPS) yang secara kontekstual sangat menekankan kepada pentingnya peran pemerintah untuk mengarahkan segala bentuk pelaksanaan tugas-tugas administrasi negara dalam rangka mewujudkan pelayanan publik.

Perkembangan yang terjadi dalam perspektif teori dan konsep itu, tentunya juga berimplikasi kepada perkembangan empirik sebagai konsekuensi logis dari perkembangan ilmu yang bersifat terapan. Dalam hal ini kita menyadari benar bahwa administrasi negara sebagai bagian dari ilmu sosial dan memiliki obyek berupa segala bentuk aktivitas pengelolaan negara, tidak hanya bersifat ilmu murni (*pure science*), melainkan juga harus berorientasi terapan (*applied*

science). Oleh karena itulah, maka dengan adanya pergeseran orientasi paradigma menuju *public services*, perlu disikapi secara arif oleh para pengelola pemerintahan untuk melaksanakan peran dan fungsi pemerintahannya ke arah peningkatan peran pelayanan publik. Hal ini tentunya juga dengan tidak mengabaikan nilai-nilai dan kultur dimana masyarakat berada.

Walaupun secara tegas pelayanan publik belum dapat dikatakan sebagai bidang ilmu tersendiri, akan tetapi kajian dan penelitian yang melahirkan konsep-konsep tentang pelayanan publik sudah banyak berkembang. Pelayanan publik yang berkaitan dengan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan dan negara, tentunya hal ini menunjukkan bahwa substansi pelayanan publik merupakan salah satu bagian dari obyek kajian dan penelitian bidang ilmu administrasi negara. Sedangkan, pelayanan publik yang lebih berorientasi pada *private sector*, merupakan bagian dari obyek kajian ilmu administrasi bisnis. Secara konseptual, pelayanan publik inipun seringkali dipandang sebagai bagian pengembangan dari ilmu manajemen, sehingga banyak menghasilkan konsep-konsep dalam manajemen pelayanan.

Pada awal perkembangannya di Indonesia, manajemen pelayanan publik ini lebih banyak dikembangkan pada sektor swasta (*privat sectors*), sedangkan pada sektor publik relatif masih baru. Meskipun yang menjadi obyek layanan ada perbedaan antara sektor swasta dengan sektor publik, akan tetapi prinsip-prinsip umum yang dikembangkannya tidaklah jauh berbeda. Dalam hal utama, perbedaan itu lebih banyak pada siapa yang menjadi obyek layanannya. Apabila dalam perspektif administrasi negara, yang menjadi obyek layanan adalah publik/masyarakat/warga negara secara luas, maka dalam perspektif administrasi bisnis, yang menjadi obyek

layanan lebih bersifat terbatas, yaitu *customer* atau pelanggan yang secara langsung berkepentingan dengan produk yang dihasilkannya.

Isu pelayanan publik (*public services*) memang sudah menjadi isu penting yang selalu dikaitkan dengan penyelenggaraan pemerintahan Negara di dunia, termasuk di Indonesia. Tidak mengherankan, karena di era modern saat ini, masyarakat sudah semakin berkembang dan semakin menunjukkan pengetahuan dan pemahamannya terhadap hak dan kewajiban sebagai warga negara, sehingga tuntutan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik semakin meningkat (Riyadi, 2008: 1). Perkembangan situasi seperti itu, tentunya harus disikapi secara proporsional dan profesional oleh setiap penyelenggara pemerintahan di Indonesia.

Tingkat kesadaran masyarakat yang semakin berkembang, khususnya yang berhubungan dengan masalah tugas-tugas pemerintahan, memang tidak terlepas dari pengaruh perkembangan global dan gencarnya isu-isu "*good governance*" yang dihembuskan oleh dunia internasional dan mengarah pada pentingnya peningkatan pelayanan publik yang sudah menjadi *core business*-nya setiap pemerintahan. Apabila kita telaah, pada dasarnya apa yang menjadi tugas dan fungsi pemerintahan dalam suatu negara, akan mengerucut pada dua hal penting yang memiliki karakteristik pelayanan, yakni: menyelenggarakan dan menyediakan *jasa pelayanan publik (public services)* dan menyediakan barang-barang publik (*public goods*). Ini berarti bahwa setiap layanan yang diberikan, pada akhirnya akan mengarah pada kedua hal tersebut dengan berbagai bentuk dan jenisnya. Inilah sebenarnya yang merupakan tugas utama pemerintahan (Riyadi, 2008: 2).

Meskipun secara konsepsi kebijakan, pemerintah telah mengeluarkan aturan/pedoman yang terkait dengan

pelaksanaan pelayanan, namun dalam prakteknya masih banyak ditemukan berbagai kelemahan yang terjadi di lapangan. Adapun beberapa kelemahan yang seringkali ditemukan dalam pelayanan menurut Mohammad sebagaimana dikutip oleh Sudrajat (2003: 3), antara lain adalah:

1. *Kurang responsif*. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan (*front line*) sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi. Respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.
2. *Kurang informatif*. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat.
3. *Kurang accessible*. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut.
4. *Kurang koordinasi*. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.
5. *Birokratis*. Pelayanan (khususnya pelayanan perijinan) pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama. Dalam kaitan dengan penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan (*front line staff*) untuk dapat menyelesaikan masalah sangat kecil, dan di lain pihak kemungkinan masyarakat untuk bertemu dengan penanggungjawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan diberikan,

juga sangat sulit. Akibatnya, berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan.

6. *Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat*. Pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.
7. *Inefisien*. Berbagai persyaratan yang diperlukan (khususnya dalam pelayanan perijinan) seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

Untuk mengatasi kelemahan yang sebagaimana telah menjadi fenomena umum dalam pelaksanaan pelayanan publik di Indonesia, maka diperlukan upaya-upaya yang serius dan sungguh-sungguh untuk mengatasinya. Pemerintah tidak bisa mengabaikan munculnya ketidakpuasan dari masyarakat secara terus-menerus terhadap masalah pelayanan ini. Keseriusan pihak-pihak pemberi layanan (pemerintah) harus memberikan dukungan yang kuat terhadap upaya peningkatan kualitas pelayanan ini secara komprehensif (menyeluruh/tidak parsial).

Dalam hal pelayanan ini, pemerintah tidak hanya berupaya membangun dan mengembangkan berbagai aturan, sistem, institusi-institusi pelayanan semata, tetapi tidak kurang pentingnya adalah membangun tentang bagaimana mengelola pelayanan secara utuh sebagai suatu kesatuan yang komprehensif yang berangkat dari adanya kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan, sampai pada tingkat kesadaran pemerintah sendiri bahwa pelayanan adalah merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan secara proporsional, adil, dan tidak diskriminatif.

B. MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK: TEORIDAN KONSEP

Manajemen pelayanan publik pada dasarnya merupakan suatu proses pengelolaan segala aktivitas pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka memenuhi kewajiban pelayanannya kepada masyarakat atau warga negara. Untuk memberikan definisi atau batasan makna tentang konsep manajemen pelayanan publik, kita dapat mengemukakannya secara divergensi, yakni memberikan makna berdasarkan kata-kata pembentuknya secara terpisah untuk kemudian secara konvergensi digabungkan menjadi satu makna baru yang utuh.

Bila menelaah secara divergensi, manajemen pelayanan publik berasal dari tiga kata yang berbeda, yaitu: "manajemen", "pelayanan, dan "publik". Berkenaan dengan manajemen, Hersey dan Blanchard (1993: 5) mengemukakannya bahwa, manajemen sebagai suatu proses kerja dengan dan melalui individu-individu dan kelompok-kelompok dan sumber daya lainnya untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi (*management as the process of working with and through individuals and groups and other resources to accomplish organizational goals*). Sedangkan mengenai pelayanan, dengan mengutip pendapat Gronroos (1990: 27), dinyatakan bahwa **Pelayanan** adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan petugas layanan atau hal-hal yang disediakan oleh pemberi layanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen (Ratminto dan Winarsih, 2006: 2).

Selanjutnya, **publik** dalam hal ini diartikan sebagai masyarakat atau warga negara. Dengan demikian, pemberi layanan (pemerintah dengan berbagai unsurnya, termasuk bila *outsourcing*), adalah merupakan subyek atau pelaku

atau pemberi layanan, sedangkan **publik** merupakan obyek atau pihak yang "berhak" menerima layanan, baik diminta atau tidak diminta oleh yang bersangkutan.

Konsep pelayanan yang berorientasi publik tentunya berbeda dengan pelayanan yang profit. Pelayanan publik pada dasarnya merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh penyedia jasa layanan dalam rangka memenuhi hak-hak atau kebutuhan-kebutuhan publik sebagai warga negara. Penyedia jasa layanan dalam hal ini adalah pemerintah sebagai pengelola dan penyelenggara negara. Oleh karena itu, tugas-tugas pelayanan publik juga pada dasarnya merupakan tugas-tugas pemerintahan dan negara. Dalam Ensiklopedia Wikipedia Indonesia, dinyatakan bahwa, "*Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan*".

Sedangkan, pelayanan yang berorientasi profit (keuntungan) adalah merupakan pelayanan yang diberikan oleh penyedia jasa layanan kepada sekelompok masyarakat tertentu yang membutuhkan produk-produk layanan tertentu yang dihasilkan oleh si pemberi layanan. Dalam hal ini, pelayanan yang diberikan merupakan suatu proses timbal balik langsung antara yang dilayani dengan yang melayani. Pelayanan ini dilaksanakan oleh kelompok privat (swasta) sebagai bagian dari aktivitas perusahaannya. Dalam Ensiklopedia Wikipedia Indonesia, dinyatakan pula bahwa, "*Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau*

jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta.

Berdasarkan uraian di atas, maka manajemen pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai suatu proses pengelolaan segala sumber daya organisasi (SDM, biaya, sarana dan prasarana) dalam upaya memberikan jasa layanan kepada masyarakat agar dapat memenuhi kebutuhannya sebagai warga negara, baik diminta ataupun tidak diminta. Organisasi dalam hal ini adalah pemerintah.

Karena sifat pelayanan publik yang lebih bersifat "kewajiban mutlak" dari pemerintah terhadap masyarakatnya, sebagai konsekuensi logis bagi para pengelola pemerintahan dan negara, maka dalam prakteknya pemerintah harus senantiasa mengupayakan agar subyek-subyek layanan (unsur-unsur pemerintah) ini dapat melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik. Berbagai cara dapat dilakukan, salah satunya adalah dengan penguatan kapasitas pelayanan publik itu sendiri. Terkait dengan penguatan kapasitas ini, Munir (2009: 3) mengemukakan bahwa pengembangan kapasitas (*capacity building*) manajemen pelayanan publik dapat menyangkut aspek-aspek:

- a. Peningkatan efektivitas pengorganisasian pelayanan;
- b. Pengembangan prosedur pelayanan yang mudah, cepat dan transparan;
- c. Peningkatan kualitas dan kapabilitas personil penyelenggara pelayanan;
- d. Pengembangan kebijakan yang mendukung.

C. TIPE-TIPE PELAYANAN PUBLIK

Dalam konteks pelayanan, penyelenggara pemerintahan di Indonesia telah membagi pelayanan publik ini ke dalam tiga kelompok sebagaimana tercantum dalam Keputusan Menpan Nomor:

63/KEP.M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, yaitu:

1. **Pelayanan Administratif** yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.
2. **Pelayanan barang** yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telpon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
3. **Pelayanan Jasa** yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Menurut Ensiklopedia Wikipedia Indonesia, berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. **Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat**, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta.
2. **Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi public** (pen.: Pemerintah), yang dapat dibedakan lagi menjadi:
 - a) **Yang bersifat primer** adalah semua penyediaan barang/jasa

publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dimana hanya pemerintah satu-satunya sebagai penyelenggara layanan, dan pengguna/klien, mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya adalah pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perizinan.

- b) **Yang bersifat sekunder** adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi pengguna/klien tidak harus mempergunakannya, karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan lainnya (adanya alternatif penyedia jasa pelayanan).

Selain itu, untuk dapat memberikan pelayanan dengan baik, perlu diperhatikan pula mengenai karakteristik pelayanan itu sendiri. Dalam Ensiklopedia Wikipedia Indonesia, disebutkan bahwa ada lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu:

1. **Adaptabilitas layanan.** Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. **Posisi tawar pengguna/klien.** Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
3. **Tipe pasar.** Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien.
4. **Locus kontrol.** Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan.

5. **Sifat pelayanan.** Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

D. AZAS, RUANG LINGKUP, DAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

Azas pelayanan publik pada dasarnya adalah merupakan nilai-nilai dasar yang harus dipenuhi oleh setiap penyelenggara pelayanan dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanannya. Dalam prakteknya, penetapan azas-azas tersebut dapat berbeda, tergantung perspektif atau tingkat kepentingan dari rumusan azas dimaksud dihubungkan dengan kebutuhan pelayanan itu sendiri. Namun secara umum, azas-azas yang dirumuskan dalam konteks pelayanan publik tersebut, tentunya dimaksudkan untuk memberikan makna tentang nilai dasar yang harus dijadikan pijakan oleh setiap penyelenggara pelayanan. Terkait dengan azas-azas pelayanan publik ini, dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 dan penjelasannya, dinyatakan bahwa azas penyelenggaraan pelayanan publik meliputi 14 azas, yaitu:

- a. **kepentingan umum**, yaitu bahwa Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.
- b. **kepastian hukum**, yaitu bahwa Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
- c. **kesamaan hak**, yaitu bahwa Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- d. **keseimbangan hak dan kewajiban**, yaitu bahwa Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.

- e. **keprofesionalan**, yaitu bahwa Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
- f. **partisipatif**, yaitu bahwa Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- g. **persamaan perlakuan/tidak diskriminatif**, yaitu bahwa Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
- h. **keterbukaan**, yaitu bahwa Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
- i. **akuntabilitas**, yaitu bahwa Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- j. **fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan**, yaitu bahwa Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
- k. **ketepatan waktu**, yaitu bahwa Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
- l. **kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan**, yaitu bahwa Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Sedangkan, menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003, tentang Pelayanan Publik, dalam point III, dinyatakan bahwa asas pelayanan publik meliputi 6 azas, yaitu:

- a. **Transparansi**, yaitu bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas**, yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- c. **Kondisional**, yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. **Partisipatif**, yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. **Kesamaan Hak**, yaitu tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, dan agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban**, yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Selanjutnya, mengenai ruang lingkup pelayanan publik dikemukakan dalam pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009, yaitu bahwa "Ruang lingkup pelayanan publik meliputi **pelayanan barang publik dan jasa publik** serta **pelayanan administratif** yang diatur dalam peraturan perundang-undangan". Kemudian, dalam ayat (2) dinyatakan bahwa ruang lingkup dimaksud meliputi: "pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor lain yang terkait".

Wujud pelayanan berdasarkan ruang lingkup tersebut secara umum menunjukkan jenis-jenis produk layanan yang dapat diberikan kepada masyarakat sebagai penerima layanan. Dalam pelayanan barang publik, wujud pelayanan yang diberikan dapat berupa pemenuhan barang-barang publik yang diperlukan untuk pemenuhan kebutuhan hidup maupun pemenuhan

untuk menunjang segala aktivitas kehidupannya. Termasuk dalam pelayanan barang publik ini adalah menyangkut masalah penyalurannya, pendistribusian, sampai dengan penjaminan kualitasnya (*quality assurance*).

Dalam hal pelayanan jasa publik, hal ini dapat berupa jasa layanan yang diminta atau tidak diminta sebenarnya sangat diperlukan oleh masyarakat. Wujud jasa pelayanan ini antara lain dapat berupa layanan jasa pendidikan, kesehatan, keamanan dan jasa-jasa lainnya yang secara langsung ataupun tidak langsung dirasakan sebagai suatu kebutuhan yang mendasar.

Selanjutnya, dalam hal pelayanan administratif, hal ini sebenarnya masih merupakan suatu bentuk pelayanan jasa, namun produk yang dihasilkannya lebih nyata (kasat mata), seperti: pelayanan perijinan, yang hasilnya akan berupa surat ijin, pelayanan administrasi kependudukan yang hasilnya berupa KTP, pelayanan pertanahan yang produknya dapat berupa sertifikat, dan jasa-jasa lainnya. Karena produk dari pelayanan administratif ini lebih berupa bentuk-bentuk formal sebagai bukti administratif yang sah, maka pelayanan ini dalam pelaksanaannya lebih banyak dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan pemerintahan.

E. MANAJEMEN PELAYANAN INKLUSIF: SUATU INOVASI KONSEP, KEBIJAKAN, DAN IMPLEMENTASINYA

Istilah manajemen pelayanan inklusif memang belum begitu familiar dalam konteks keilmuan, akan tetapi dalam praktek kemasyarakatan dan kenegaraan, inklusivitas pelayanan pada dasarnya sudah menjadi suatu kebutuhan yang mendasar. Konsep-konsep yang berkembang selama ini tentang pelayanan publik, cenderung lebih bersifat *formal legalistik*, artinya

menempatkan masalah pelayanan publik sebagai suatu kebutuhan formal bagi masyarakat sebagai warga negara yang dalam prakteknyapun diatur dalam ketentuan-ketentuan formal sebagai bentuk legalitasnya.

Pendekatan *formal legalistik* dalam kajian pelayanan publik ini penulis pandang sebagai sesuatu yang wajar, karena terjadi seiring dengan perkembangan kajian dan praktek pelayanan yang selalu dikaitkan dengan tugas-tugas dan fungsi pemerintahan sebagai penyelenggara negara dalam rangka memenuhi kewajibannya kepada masyarakat atau warga negaranya. Sehingga tidak aneh apabila kajian-kajian yang berkembang cenderung menekankan kepada aspek kewajiban (*obligations stressing*) yang harus dipenuhi oleh pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanannya. Implementasi dari pendekatan ini tampak dari konsep-konsep yang berkembang berupa prinsip-prinsip, pengaturan/mekanisme/prosedur, dan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan.

Munculnya istilah "inklusif" dalam konsep manajemen pelayanan publik merupakan suatu perkembangan inovatif yang terjadi dalam konteks keilmuan, yang dalam prakteknya memang sangat diperlukan. Oleh karena itu, adalah suatu hal yang penting untuk dikaji dan dikembangkan lebih dalam lagi agar konsep manajemen pelayanan inklusif ini benar-benar mampu memberikan pencerahan baru sekaligus mempertegas eksistensi konsep manajemen pelayanan sebagai bagian dari ilmu terapan yang mampu menjawab tuntutan jaman.

Apabila manajemen pelayanan inklusif didefinisikan sebagai *suatu proses rangkaian pengelolaan kegiatan pelayanan yang mengakomodasi semua kebutuhan kelompok masyarakat yang beragam, baik yang memiliki kebutuhan khusus atau tidak, yang diselenggarakan dalam satu kesatuan*

yang sistemik dalam rangka memberikan kesempatan untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya (Pusat Kajian Manajemen Pelayanan LAN, 2010: 4), maka konteks pelayanan dimaksud menjadi sangat luas dan menyangkut keseluruhan tugas-tugas pemerintahan dalam hal penyelenggaraan Negara. Artinya bahwa pada dasarnya segala bentuk penyelenggaraan pemerintahan akan mengarah kepada pemberian pelayanan publik atau masyarakat sebagai warga negaranya dalam rangka pemenuhan kebutuhannya yang berupa jasa dan barang publik (*Public goods and public services*). Dalam hal ini, wujud pelayanan meliputi seluruh aspek kebutuhan, baik yang bersifat dasar (kebutuhan primer) seperti: Sandang, papan, pangan, pendidikan, kesehatan, perekonomian, keamanan, maupun kebutuhan yang bersifat penunjang (kebutuhan sekunder), seperti: pelayanan untuk hiburan, perbankan, fasilitas-fasilitas umum, termasuk dalam hal ini adalah kebutuhan atas jasa layanan administrative (perijinan). Sehingga pada konteks ini, manajemen pelayanan inklusif disebut pula dengan manajemen pelayanan yang berbasis ragam kebutuhan.

Menelaah perkembangan konsep-konsep yang ada, tampaknya perlu ada penegasan yang jelas mengenai batas-batas ragam kebutuhan dimaksud, sehingga pada akhirnya dapat memperjelas terhadap batasan-batasan mengenai obyek, subyek, maupun metode atau pendekatan yang menjadi landasan konsep manajemen pelayanan inklusif ini. Dengan kata lain, perlu diperhatikan landasan ontologis, aksiologis, dan epistemologisnya.

Sehubungan dengan hal di atas, dalam perspektif inovasi konsep, manajemen pelayanan inklusif yang berbasis ragam kebutuhan dapat didefinisikan dengan memperhatikan makna dari inklusivitas itu sendiri. Apabila inklusivitas dimaknai dengan

pengertian "tidak mengenal batas", dalam arti menyangkut semua jenis kebutuhan, semua obyek layanan tanpa ada pembedaan, bahkan termasuk dampak atau implikasi yang dapat ditimbulkan dari adanya pelayanan tersebut, maka hal ini merupakan suatu hakikat dari tugas pemerintahan dan Negara sebagaimana dikemukakan di atas. Maka dalam hal ini definisi sebagaimana dikemukakan oleh Pusat Kajian Manajemen Pelayanan LAN dapat dimengerti. Oleh karenanya, dalam hal ini manajemen pelayanan inklusif hanya dapat dilakukan oleh pemerintah, meskipun dalam prakteknya dilaksanakan oleh pihak lain (swasta), akan tetapi kesemuanya dilaksanakan dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Dilihat dari perspektif fungsional pemerintahan, konsep ini cenderung lebih mempertegas fungsi pelayanan oleh pemerintah.

Namun apabila kita telaah dengan memperhatikan bahwa penyelenggara pelayanan selama ini, secara empirik terbagi dalam dua kelompok besar, yaitu pemerintah dan swasta, maka tentunya akan menjadi beda pemberian definisi mengenai manajemen pelayanan inklusif ini. Apabila inklusivitas dipandang sebagai suatu nilai yang diwujudkan dalam perilaku manajemen pelayanan, maka pemaknaan inklusif ini bisa berada pada koridor pelayanan publik (oleh pemerintah) maupun pada koridor pelayanan privat. Dengan demikian, maka manajemen pelayanan inklusif dapat didefinisikan sebagai "*keseluruhan rangkaian kegiatan pelayanan yang dilaksanakan untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat, yang secara sistemik dilaksanakan oleh pemerintah dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat sebagai penyelenggara layanan (swasta) tanpa membedakan jenis kebutuhan maupun status sosial masyarakatnya*".

Sedangkan, untuk pengembangan konsep dalam perspektif kebijakan dan implementasinya, maka dengan melihat

fungsi pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya, kita dapat mengemukakan bahwa berdasarkan definisi di atas, manajemen pelayanan inklusif perlu diterapkan oleh pemerintah dengan menetapkan kebijakan-kebijakan yang lebih mengarah kepada upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat secara menyeluruh, baik dilihat dari aspek kebutuhannya itu sendiri maupun dari aspek masyarakat sebagai penerima layanan. Sebenarnya nilai-nilai atau asas-asas yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah sudah cukup mewakili hal ini, akan tetapi karena dalam prakteknya seringkali terjadi diskriminasi dan juga hilangnya barang publik di lapangan, menyebabkan perlunya dilakukan penyempurnaan terhadap implementasi manajemen pelayanan dengan mengedepankan nilai-nilai inklusivitas pelayanan.

Untuk mendorong efektifnya implementasi kebijakan yang mengedepankan konsep inklusivitas pelayanan, paling tidak ada dua hal yang perlu diperhatikan sebagai aspek pokok dalam konsep manajemen pelayanan inklusif. Kedua aspek tersebut ialah aspek internal dan aspek eksternal. **Aspek internal** adalah aspek yang perlu dikembangkan dan disiapkan oleh pengelola pelayanan inklusif untuk menyediakan berbagai sumber daya yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan pelayanan itu sendiri. Segala sumber daya dimaksud dapat berupa materil seperti: Biaya/anggaran pengelolaan, sarana dan prasarana pelayanan, sumber daya manusianya, sampai dengan institusi pelayanannya, maupun non materil seperti: sistem pelayanan, standar pelayanan dan perangkat lunak lainnya yang dapat mendukung berjalannya proses pelayanan secara optimal. Aspek kedua adalah **aspek eksternal**, yaitu aspek yang berada di luar sistem pelayanan, akan tetapi dapat mempengaruhi proses

berjalannya manajemen pelayanan itu sendiri. Oleh karena itu, manajemen pelayanan inklusif perlu memperhatikan lingkungan eksternal sebagai faktor yang diharapkan akan mampu memberikan berbagai masukan atau koreksi sebagai kontrol atas pelaksanaan manajemen pelayanan inklusif ini. Suatu sistem yang dapat dikembangkan dari aspek eksternal ini antara lain adalah adanya sistem pengaduan pelayanan yang dijadikan sebagai bagian dari unsur dalam manajemen pelayanan inklusif.

Dengan demikian, apabila manajemen pelayanan inklusif ini diharapkan akan menjadi salah satu jawaban dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik, maka fokus dan konsisten terhadap model orientasi internal-eksternal ini perlu benar-benar diperhatikan sebagai bagian dari konsep pengembangannya. Oleh karena itu, dalam hal pelayanan ini, pemerintah tidak hanya berupaya membangun dan mengembangkan berbagai aturan, sistem, institusi-institusi pelayanan semata, tetapi perlu mengembangkan suatu konsep yang inovatif dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakatnya. Manajemen pelayanan inklusif sebagai konsep pengelolaan pelayanan yang berbasis ragam kebutuhan, dapat dikembangkan menjadi suatu model manajemen pelayanan yang diharapkan dapat memperjelas pemaknaan dan pengembangan strategi pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sehingga mampu menjadi jawaban yang efektif dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia.

F. PENGELOLAAN PENGADUAN DALAM PELAYANAN PUBLIK

Bagi lingkungan bisnis, dalam upaya meningkatkan daya saing usahanya dengan cara meningkatkan kualitas pelayanan, dapat dikatakan telah menjadi "trend" di era modern ini. Berbagai cara dan upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan terus

dikembangkan demi untuk meraih pasar dengan semaksimal mungkin memberikan kepuasan kepada para pelanggannya. Salah satu cara yang dikembangkan dalam mengatasi permasalahan keluhan atau pengaduan dari *customer* adalah dengan mengelola pengaduan atau keluhan tersebut secara efektif, efisien dan profesional. **Pengaduan** atau **keluhan** (*complaint*) adalah pernyataan ketidakpuasan, apapun bentuknya (tertulis atau lisan) tentang pelayanan, tindakan dan/atau kekurangan tindakan yang dilakukan oleh instansi penyedia pelayanan atau para stafnya yang mempengaruhi atau dirasakan oleh para pengguna pelayanan tersebut (LAN, Kemenneg PAN, GTZ, 2006: 30).

Metode atau pendekatan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang selama ini telah dikembangkan antara lain adalah dengan mengembangkan sistem manajemen kualitas secara menyeluruh (*total quality management*), gugus kendali mutu (dikembangkan oleh Depnaker). Sedangkan, instrumen bantu yang umum dikenal dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan antara lain adalah: Survei Indeks Kepuasan Pelanggan (*Customer Satisfaction Index/CSI*) yang oleh Kementerian Negara PAN diadopsi menjadi *Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)*, *Kartu Laporan (Report Card/ Customer Report Card)*, *ISO 9000*, dan lain-lain.

Pengembangan sistem peningkatan kualitas pelayanan memang sangat diperlukan, tetapi ketika berbicara suatu sistem tentunya paradigma yang dikembangkan harus bersifat komprehensif, menyeluruh, dan tidak parsial dan bersifat elementer (mendasar). Adanya pengelolaan terhadap pengaduan atau keluhan masyarakat hendaknya dijadikan sebagai tindakan positif yang terintegrasi ke dalam sistem pelayanan itu sendiri, terlembagakan secara legal dan formal (yang disediakan oleh penyedia layanan)

di samping lembaga-lembaga informal di luar penyedia layanan. Dan, dalam konteks manajemen pelayanan inklusif, pengelolaan pengaduan semestinya mendapatkan proporsi yang sama pentingnya dengan pelaksanaan pelayanan itu sendiri. Dengan kata lain, pengelolaan pengaduan atas pelayanan yang dilaksanakan, menjadi unsur yang terintegrasi secara efektif dalam sebuah sistem pelayanan secara keseluruhan.

Pengelolaan terhadap pengaduan memiliki nilai penting. *New South Wales (NSW) Physiotherapists Registration Board* menyatakan bahwa, merupakan hal yang mendasar bagi organisasi yang bertanggung jawab dan dikelola dengan baik untuk memiliki kejelasan dan prosedur penanganan pengaduan yang terpublikasikan dengan baik. Suatu sistem pengelolaan pengaduan yang baik akan menjamin setiap pengaduan akan diatasi secara cepat dan tepat sedekat mungkin terhadap akar permasalahan (*It is fundamental for any well managed and responsible organisation to have clear and well publicized complaint handling procedures. A good complaint handling system will ensure that most complaint are resolved swiftly and readily as close to the root of the problem as possible*).

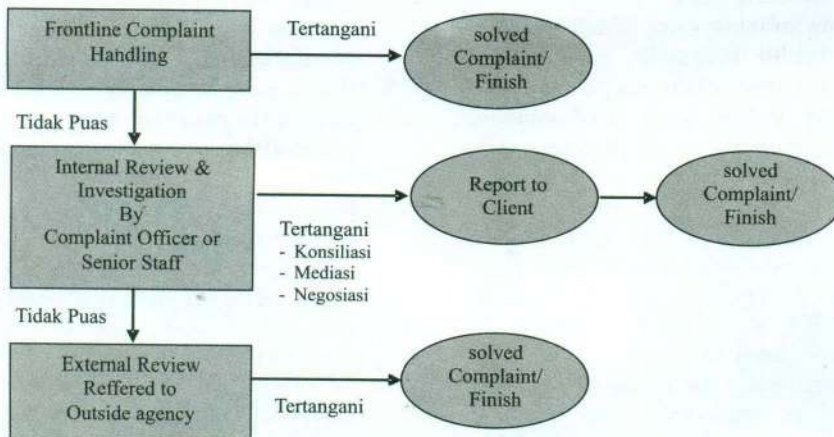
Ada tiga tahapan yang dikemukakan oleh *NSW Physiotherapists Registration Board* dalam upaya mengelola pengaduan secara baik, yaitu:

1. **Frontline Complaint Handling.** Pada tahapan ini, penanganan pengaduan dilakukan langsung oleh para staf pelayanan yang berada di garis depan pelayanan, sehingga pengaduan bisa ditangani secara cepat.
2. **Internal Review or Investigation.** Apabila pelanggan (*complainants*) masih belum merasa puas atas penanganan yang dilakukan oleh staf *frontline*, maka pengaduan dapat disampaikan kepada staf senior yang memiliki kewenangan untuk meninjau ulang dan meng-investigasi

mengenai pengaduan yang masuk dan melaporkan/menginformasikan hasilnya kepada pelanggan. Dan apabila pelanggan masih belum merasa puas, maka dapat dilakukan penyelesaian melalui konsiliasi, mediasi, atau lebih jauh lagi adalah dengan melakukan negosiasi langsung.

3. **External Review.** Apabila pelanggan masih juga tidak merasa puas atas penanganan yang dilakukan di dalam organisasi pelayanan terkait, maka disarankan agar pengaduan tersebut disampaikan kepada organisasi di luar unit pelayanan tersebut. Misalnya kepada lembaga-lembaga yang memiliki tugas dan fungsi menjangkau informasi pengaduan dari masyarakat (Riyadi, 2008).

Secara skematik, tahapan penanganan pengaduan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1
Tahapan Penanganan Pengaduan

Sumber: Riyadi, dalam makalah Manajemen Pengaduan Pelayanan, 2008: 7

Berdasarkan uraian tersebut, maka jelaslah bahwa pengelolaan terhadap pengaduan yang muncul sebagai implikasi dari pelaksanaan tugas pelayanan perlu dikelola dengan baik dan sudah semestinya menjadi bagian atau unsur penting yang harus diakomodasikan dalam sebuah sistem pelayanan.

Ketika kita sudah memandang mengenai perlunya pengelolaan terhadap pengaduan masyarakat atas pelaksanaan pelayanan publik yang terintegrasi dalam suatu sistem pelayanan, maka pertanyaan selanjutnya adalah Bagaimana pengaduan tersebut dikelola? Dan bagaimana strategi implementasinya?

G. Pengelolaan Pengaduan Sebagai Bagian dari Manajemen Pelayanan

Meskipun bukan merupakan suatu yang baru, pengelolaan pengaduan yang dikembangkan sebagai suatu konsep

yang menjadi bagian dari manajemen pelayanan, dapat dikatakan sebagai paradigma baru dalam pengembangan sistem pelayanan itu sendiri. Dikatakan sebagai paradigma baru dalam sistem pelayanan, karena selama ini dalam setiap pembahasan tentang pelayanan, cenderung hanya sampai pada bagaimana melakukan evaluasi terhadap pelayanan dengan menjangkau informasi dari ketidakpuasan pelanggan. Sementara itu, fasilitas pengaduan sudah disediakan tetapi kurang dikelola secara efektif, sehingga seolah-olah masalah pengaduan adalah merupakan sesuatu yang terpisah dari sebuah sistem pelayanan. Padahal sangat kita sadari bahwa dalam era masyarakat modern, masalah kualitas pelayanan publik telah menjadi suatu fenomena mutlak yang hadir dalam setiap kehidupan sosial masyarakat. Dan, peningkatan kualitas masyarakat itu sendiri, telah mendorong pengembangan-pengembangan sistem pelayanan, baik dalam tataran praktek pelayanan maupun dalam konteks pengembangan-pengembangan konsep, yang pada akhirnya akan mengarah pada suatu upaya peningkatan kualitas pelayanan secara utuh.

Dalam praktek yang sudah berjalan selama ini di Indonesia, pengelolaan pengaduan masyarakat atas pelaksanaan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyedia jasa telah dilakukan dengan berbagai cara dan upaya. Langkah-langkah yang secara umum dilakukan antara lain adalah dengan membukanya pos-pos pengaduan (pemerintah Indonesia dengan PO. BOX 5000), mendirikan lembaga /institusi yang menjangkau pengaduan masyarakat seperti Komisi Ombudsman Nasional. Pada tataran kemasyarakatan ada LSM-LSM seperti: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), *Indonesian Corruption Watch* (ICW), Rubrik khusus dalam Media Massa, dan lain-lain.

Meskipun institusi-institusi pengaduan tersebut telah banyak dibangun, baik oleh lingkungan pemerintahan maupun masyarakat dengan LSM-nya, namun kenyataan di lapangan apa yang sudah dilakukan tersebut tampaknya belum bisa diberdayakan secara optimal, khususnya yang dibentuk oleh pemerintah. Macam-macam kemungkinan yang menyebabkan tidak optimalnya institusi pengaduan tersebut antara lain karena:

1. Masyarakat tidak mengetahui banyak tentang institusi pengaduan tersebut karena sosialisasi kurang dilaksanakan secara optimal;
2. Adanya skeptisme masyarakat terhadap kinerja pemerintah atau unit-unit pelayanan publik yang kurang merespon terhadap pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat (LAN, 2007: 100);
3. Kurang optimalnya upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah maupun institusi pengaduan tersebut untuk memberikan kontribusinya sesuai dengan tugas dan kewenangannya;
4. Masih kuatnya intervensi pihak-pihak berkepentingan terhadap institusi pengaduan, terutama yang bersifat politis.
5. Proses yang berbelit-belit (birokratis) dan persyaratan atas akurasi pengaduan yang harus lengkap disampaikan oleh masyarakat, padahal justru seharusnya pemerintah atau institusi pengaduan inilah yang harus menindaklanjutinya dengan investigasi untuk mencari akurasi data dan bukti faktualnya.

Menurut *NSW Physiotherapists Registration Board* dalam *handbook of Complaint Handling System*, dikemukakan bahwa sebuah sistem penanganan pengaduan yang efektif harus menunjukkan:

1. Sederhana yang memudahkan

pelanggan (*customer*) untuk menyampaikan pengaduan terhadap organisasi (*a straightforward means for customer to make a complaint to organisation*);

2. Adanya prosedur untuk menginvestigasi pengaduan (*a procedure for investigating a complaint*);
3. Sebagai alat/cara untuk memberikan informasi kepada pelanggan mengenai progres dan hasilnya (*a means of keeping the complainant informed about progress and outcome*);
4. Atasi pengaduan secara benar, tepat, dan obyektif (*redress where complaint are substantiated*);
5. Sebagai alat untuk mencegah terulangnya permasalahan yang sudah teridentifikasi (*a means of preventing recurrence of indentified problems*);
6. Sebagai umpan balik bagi keputusan-keputusan manajemen dalam hal alokasi sumber daya, penentuan prioritas, perencanaan strategik, teknik pelayanan, dan jaminan mutu/kualitas (*feedback for management decisions on resource allocation, prioritization, strategic planning, service delivery and quality assurance*) – (Riyadi, 2008: 9).

Selain perlu untuk memperhatikan keenam hal di atas dalam membangun dan menerapkan sistem penanganan pengaduan yang efektif, perlu pula diperhatikan mengenai prinsip-prinsip yang harus diterapkan dalam upaya membangun sistem penanganan pengaduan yang baik, yaitu:

1. Kemudahan akses dan kejelasan bagi pelanggan (*easily accessible and conspicuous to customers*);
2. Mudah dipahami dan dioperasikan, dengan tahapan-tahapan dan tanggung jawab yang jelas (*simple to invoke and operate, with clearly defined stages and responsibilities*);
3. efisien, menawarkan tindakan dan resolusi yang cepat dalam waktu

yang singkat/terbatas (*efficient, offering speedy action and resolution within pre-determined time limits*);

4. obyektif dan bebas dari pengaruh dan intervensi yang berlebihan (*objective and free from undue influence or interference*);
5. Sebagai umpan balik bagi keputusan-keputusan manajemen dalam hal alokasi sumber daya, penentuan prioritas, perencanaan strategik, teknik pelayanan, dan jaminan mutu/kualitas (*feedback for management decisions on resource allocation, prioritization, strategic planning, service delivery and quality assurance*).

Manajemen pengaduan sebagai bagian dari manajemen pelayanan memang sudah seharusnya dikelola secara efektif. Karena, sebagaimana halnya konsep dasar manajemen yang memerlukan adanya dasar-dasar yang mendorong bagi pengembangan konsep sekaligus dengan orientasi implementasinya. Karena pada dasarnya ilmu manajemen adalah merupakan ilmu terapan yang berarti bahwa antara konsep dan implementasinya harus memiliki keterkaitan yang erat.

Tahapan-tahapan dan prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam sistem pengelolaan pengaduan di atas, juga merupakan suatu gambaran yang menjelaskan tentang pengelolaan pengaduan pelayanan yang memiliki prinsip-prinsip dalam perspektif manajemen, seperti adanya proses perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian, dan evaluasinya.

H. STRATEGI IMPLEMENTASI PENGELOLAAN PENGADUAN

Untuk membangun strategi implementasi sistem penanganan pengaduan ini, perlu dikembangkan dan didefinisikan secara jelas mengenai hal-

hal esensial dari sistem itu sendiri. Hal-hal esensial yang perlu diperhatikan dan didefinisikan secara jelas oleh setiap organisasi penanganan pengaduan agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara efektif, antara lain adalah:

Pertama, mendefinisikan mengenai pengaduan itu sendiri (*the definition of a complaint*). Menentukan definisi yang jelas mengenai pengaduan (*complaint*) akan tergantung kepada apa yang diharapkan oleh organisasi tersebut untuk menerapkan sistem pengaduan. Sistem pengaduan dapat diartikan secara sempit sebagai upaya untuk mengoreksi diri berdasarkan kritik-kritik/masukkan-masukkan yang serius. Selain itu, dapat pula diartikan secara luas sebagai ekspresi ketidakpuasan terhadap kebijakan-kebijakan organisasi, prosedur, sumber daya manusia, mutu pelayanan, dsb.

Kedua, siapa yang dapat menyampaikan pengaduan (*who can complain*). Setiap orang yang menerima atau memperoleh pelayanan memiliki hak yang sama untuk menyampaikan pengaduan, termasuk juga pihak-pihak yang diberi kuasa untuk menyampaikan pengaduan oleh pihak lainnya. Pengaduan yang tidak disertai identitas yang jelas sekalipun, tetap dapat menyampaikan pengaduannya dan harus ditindaklanjuti oleh organisasi pengaduan dengan melakukan investigasi lebih lanjut selama materi pengaduannya relevan untuk ditindaklanjuti.

Ketiga, bentuk pengaduan (*the form of complaints*). Hampir setiap organisasi layanan memiliki jaringan telepon sebagai salah satu alat untuk menerima pengaduan. Pada tahap awal, tidak perlu meminta pengadu untuk menyampaikan secara lengkap. Tetapi pada tahap kedua, akan lebih baik bila pengaduan disampaikan secara tertulis dengan memberikan arahan kepada pengadu untuk menyampaikan apa yang dia rasakan, apa yang dia pikirkan, dan apa

yang sebaiknya dilakukan oleh organisasi pelayanan untuk mengatasi permasalahan tersebut secara benar.

Keempat, batasan waktu (*times limits*). Batasan waktu yang jelas diperlukan untuk merancang tahapan-tahapan yang diperlukan dalam rangka mengatasi pengaduan. Termasuk mulai dari penerimaan pengaduan, investigasi, dampak dengan tanggapan akhir kepada pengadu (pelanggan).

Kelima, mengobati dengan keseimbangan (*Redress*). Ketika sebuah pengaduan disampaikan untuk ditindaklanjuti, membutuhkan alasan-alasan untuk mengobati pengaduan dalam pelayanan dengan membangun obyektivitas/ keseimbangan informasi.

Keenam, bahasa (*language*). Jawaban terhadap pelanggan yang mengadukan ketidakpuasannya, harus dijawab dengan bahasa yang disesuaikan dengan kemampuan bahasa yang dimilikinya. Hal ini penting agar informasi bisa diterima dengan benar sehingga penanganan yang dilakukan pun akan sesuai dengan yang diharapkan.

Ketujuh, Saluran lain (*further channel*). Pelanggan harus diberi informasi mengenai kemungkinan mereka menyampaikan pengaduan ke tempat/ organisasi lain apabila kemungkinan mereka tidak merasa puas terhadap penyelesaian pengaduan yang diberikan. Misalnya: kepada komisi ombudsman, atau organisasi eksternal yang sesuai.

Kedelapan, Cara mengatasi pelanggan yang memiliki kekurangan/cacat (*how to deal with difficult customers*). Organisasi harus menyiapkan sarana dan ketermapilan khusus kepada para pegawainya untuk kemungkinan menerima pengaduan dari masyarakat/pelanggan yang memiliki kekurangan, baik secara fisik maupun mental. Apabila diperlukan, organisasi pelayanan dapat melakukan kerjasama dengan asosiasi-asosiasi atau kelompok-kelompok terkait. Yang perlu

diperhatikan jangan sampai pelanggan merasa dirugikan dengan proses pengaduannya.

Uraian-uraian di atas menjelaskan secara umum bahwa penanganan atau pengelolaan pengaduan perlu dilakukan secara baik dan benar dengan mengedepankan prinsip-prinsip esensial yang mengarah pada perlakuan pelanggan secara tepat. Paradigma pemerintahan yang dijalankan hendaknya lebih meningkatkan orientasinya pada upaya peningkatan kualitas pelayanan publik secara optimal, karena pada dasarnya masyarakat sebagai "pemilik" negara dan pemerintah sebagai "pengelola negara" berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan warga negaranya, baik dalam bentuk materil maupun immateril, fisik maupun non fisik.

Penting juga untuk diperhatikan dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan yang berorientasi pada kepuasan publik adalah adanya komitmen dari setiap pelaksana pelayanan untuk melaksanakan tugas pemerintahan sebagai pelayan publik. Pengembangan-pengembangan lebih lanjut dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan ini harus terus dikembangkan dengan senantiasa menjangkau informasi dari setiap pengaduan untuk dijadikan sebagai bahan evaluasi kinerja organisasi.

Menyelesaikan masalah pengaduan masyarakat, sebenarnya bukan hanya sebatas bagaimana menyelesaikan permasalahan yang diadukan, akan tetapi hal itu akan menjadi sumber informasi yang sangat berharga bagi organisasi untuk mengetahui kelemahan atau kekurangannya, sehingga dimungkinkan untuk dijadikan bahan evaluasi guna meningkatkan dan mengembangkan organisasi secara efektif. Oleh karena itu, akan sangat menguntungkan apabila penanganan pengaduan ini benar-benar dikelola secara efektif dalam suatu sistem penanganan pengaduan dan dilembagakan secara formal.

Pelembagaan organisasi pengaduan ini, dapat dilakukan dengan dua alternatif kemungkinan, *pertama*, adalah melekat pada setiap unit pelayanan. Setiap unit pelayanan harus memiliki unit khusus yang menangani pengaduan yang terkait dengan pelaksanaan tugas-tugas pelayanan yang diberikannya. *Kedua*, adalah membentuk organisasi pelayanan umum tersendiri. Organisasi ini lebih bersifat umum dengan ruang lingkup layanan yang lebih luas dan tidak spesifik mengenai layanan tertentu saja. Organisasi ini berada pada lingkungan eksternal unit pelayanan, tetapi merupakan unit internal pemerintahan. Untuk menjaga efektivitas kerja dari organisasi pelayanan ini, maka ia harus memiliki kewenangan yang jelas dan kuat guna melakukan koordinasi dan investigasi kepada unit-unit pelayanan yang ada. Organisasi pelayanan ini juga harus mampu mengembangkan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan peningkatan kualitas pelayanan termasuk peningkatan kualitas pengelolaan pengaduan, sehingga bisa dijadikan sebagai acuan atau pedoman bagi unit-unit pelayanan di lingkungan pemerintahan (khususnya).

I. PENUTUP

Pengembangan model manajemen pelayanan inklusif sebagai salah satu wujud dari perkembangan konsep manajemen pelayanan, pada dasarnya merupakan suatu inovasi yang mempengaruhi terhadap paradigma manajemen pelayanan secara keseluruhan. Manajemen pelayanan inklusif sebagai konsep proses pengelolaan pelayanan yang berorientasi ragam kebutuhan, pada dasarnya juga berorientasi pada pelayanan seluruh masyarakat tanpa membedakan status, kelompok, ataupun kondisi yang dimilikinya. Oleh karena itu, dalam pengembangan konsep manajemen

pelayanan inklusif ini, perlu model pola pengembangan yang berorientasi internal dan eksternal. Dalam konteks internal adalah bagaimana memaksimalkan kondisi internal sebagai sumber daya manajemen pelayanan, sedangkan dalam konteks eksternal adalah bagaimana melibatkan sekaligus memberdayakan potensi-potensi lingkungan sebagai sumber informasi bagi perbaikan proses pelayanan itu sendiri. Dalam hal ini, perlunya pemantapan model sistem pengaduan pelayanan yang dikelola secara efektif sebagai bagian dari manajemen pelayanan inklusif secara keseluruhan.

Mengatasi kelemahan yang sebagaimana telah menjadi fenomena umum dalam pelaksanaan pelayanan publik di Indonesia, diperlukan upaya-upaya yang serius dan sungguh-sungguh untuk mengatasinya. Dalam hal pelayanan ini, pemerintah tidak hanya berupaya membangun dan mengembangkan berbagai aturan, sistem, institusi-institusi pelayanan semata, tetapi perlu mengembangkan suatu konsep yang inovatif dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakatnya. Manajemen pelayanan inklusif sebagai konsep pengelolaan pelayanan yang berbasis ragam kebutuhan, dapat dikembangkan menjadi suatu model manajemen pelayanan yang diharapkan dapat memperjelas pemaknaan dan pengembangan strategi pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sehingga mampu menjadi jawaban yang efektif dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam konteks manajemen pelayanan inklusif ini adalah mengenai pentingnya penanganan pengaduan yang dikelola secara benar, karena sudah menjadi salah satu tuntutan yang perlu disikapi secara arif oleh semua pihak, khususnya para penyedia layanan, termasuk pemerintah. Meningkatkan kualitas pelayanan, tidak hanya sebatas bagaimana meningkatkan proses dan mutu pelayanan itu sendiri, tetapi juga termasuk mengenai bagaimana *customers* dapat memberikan

masuk atau pengaduannya apabila dia tidak merasa puas atau merasa dirugikan atas pelaksanaan tugas pelayanan yang diterimanya.

Untuk itu, beberapa metode atau pendekatan yang selama ini telah dikembangkan, seperti IKM, Gugus kendali, ISO 9000, dan sebagainya, perlu lebih dioptimalkan lagi dalam pelaksanaannya. Selain itu, perlu dikembangkan pula secara jelas mengenai pelembagaan sistem penanganan pengaduan dimana di dalamnya akan diungkapkan mengenai struktur, kewenangan, SDM, sarana dan prasarana yang diperlukan dengan paradigma operasionalisasinya yang memerhatikan prinsip-prinsip esensial bagi sistem pengelolaan pengaduan yang efektif.

REFERENSI

- Danhart & Danhart. 2003. *New Public Service*, M.E. Sharpe Inc.: New York.
- LAN-Kemeneg PAN-GTZ. 2006. Bahan Ajar: Penggunaan Manual Praktis Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Melalui Partisipasi Masyarakat dalam Rangka Mewujudkan Kepemrintahan yang baik.
- Lembaga Administrasi Negara, 2003. *Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. Jakarta.
- Lembaga Administrasi Negara, 2007. *Penerapan Good Governance di Indonesia*. Jakarta.
- Mohamad, Ismail, 2003, *Aktualisasi Pelayanan Prima Dalam Kapasitas PNS sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat*, Makalah, disampaikan dalam Diskusi Panel Optimalisasi Peran PNS pada Pelaksanaan Tugas Pokok sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, yang diselenggarakan oleh Unit KORPRI POLRI Pusat, pada tanggal 23 Oktober 2003, Jakarta.
- NSW Physiotherapists Registration Board, (tanpa tahun). *Frontline Complaints Handling: How to deal with complaints made against you*. New South Wales.
- Ratminto & Winarsih. 2006. *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Munir, Risfan. <http://ecoplano.blogspot.com/2009/03/peningkatan-kinerja-pelayanan-publik.html>.

Riyadi, (2008), Makalah Manajemen Pengaduan Pelayanan.

Sudrajat, Agus. (tanpa tahun). Makalah: *Membangun Model Pelayanan Publik Yang Dapat Memenuhi Keinginan Masyarakat*. Bappenas, Jakarta

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.