



ISDinstitute



BUKU PANDUAN

# MONITORING PELAYANAN PUBLIK

PEMERINTAH DAERAH

Partnership for Governance Reform  
2014

**MONITORING  
PELAYANAN PUBLIK**  
PEMERINTAH DAERAH

Partnership for Governance Reform  
2014

## Monitoring Pelayanan Publik Pemerintah Daerah: Buku Panduan

### Penulis:

Ahmad Norma Permata  
Ahmad Salehudin  
Munawar Ahmad  
Izzul Haqq

### Kontributor:

Agung Djojosekarto  
Ahmad Qisa'i  
Widya Anggraini  
Fajarwati

### Cetakan:

Pertama, September 2014

ISBN: 978-602-1616-26-0

@ Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Isi sepenuhnya tanggung jawab penulis dan tidak mencerminkan pandangan dari Kemitraan.

Diterbitkan atas kerjasama ISD-Institute UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dengan Partnership for Governance Reform

Partnership for Governance Reform in Indonesia (Kemitraan)  
Jl. Wolter Monginsidi No. 3, Kebayoran Baru – Jakarta 12110  
Tel. +62-21-72799566/ Fax: +62-21-7205260  
www.Kemitraan.or.id

## KATA PENGANTAR

Reformasi Birokrasi (RB) guna mewujudkan cita-cita Pemerintahan Kelas Dunia di Indonesia masih menemui jalan terjal dan berliku. Setelah lebih dari 10 tahun dijalankan, birokrasi tampaknya belum banyak mengalami perubahan. *Reformed-bureaucracy* yang diimpikan dari proses yang telah menghabiskan dana milyaran rupiah ini belum bisa terwujud. Bahkan banyak pihak mengatakan bahwa Reformasi Birokrasi masih bersifat formalitas, *top-down*, dan belum menyentuh akar permasalahan birokrasi yang sesungguhnya.

Komplikasi implementasi Reformasi Birokrasi terlihat lebih dalam di daerah yang masih menganggap bahwa RB merupakan pemborosan, abstrak, bias Jakarta dan tidak partisipatif. Persepsi daerah yang masih beragam dan minimnya kemampuan daerah untuk memprioritaskan visi misi reformasi birokrasi menyebabkan banyak pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam menyelesaikan dokumen Roadmap RB tahun 2014 ini sebagaimana diamanatkan oleh **PERPRES Nomor 81 Tahun 2010 dan PERMENPAN RB Nomor 9 Tahun 2011**.

Dalam tiga tahun terakhir, Kemitraan telah banyak terlibat di dalam proses reformasi birokrasi di berbagai program yang dilaksanakan, baik di tingkat nasional maupun di daerah. Khusus untuk tingkat daerah, sejak tahun 2013 Kemitraan telah membangun kerjasama dengan beberapa pemerintah daerah di tingkat Kabupaten/Kota seperti Kota Palu, Kabupaten Jayapura dan Kabupaten Bireuen melalui penandatanganan Nota Kesepahaman untuk memberikan asistensi teknis penyusunan Roadmap RB Daerah Berbasis Hasil (*result-based bureaucracy reform*) dengan menggunakan pendekatan PDIA (*Problem Driven Iterative Approach*). PDIA pada dasarnya menekankan pada pentingnya menemukan permasalahan dan bukan sekedar solusi; keberanian improvisasi dan bereksperimen daerah; pembelajaran yang berkelanjutan; dan pelibatan multipihak. Pendekatan ini diharapkan akan memberikan cara pandang baru bagi daerah dalam menyusun roadmap sebagai *living document* yang fleksibel dan bisa diubah setiap lima tahun.

Selain itu, sebagai salah satu bentuk upaya Kemitraan dalam mendorong percepatan proses RB daerah adalah dengan menyusun **buku seri Reformasi Birokrasi yang terdiri atas satu Buku Saku Menyusun Roadmap Reformasi Birokrasi Berbasis Hasil; Buku Panduan Penyusunan Roadmap Reformasi Birokrasi Berbasis Hasil; Buku Panduan Monitoring Pelayanan Publik Pemerintah Daerah; dan Buku Panduan Monitoring Pelayanan Publik Oleh Masyarakat Sipil**. Buku seri Reformasi Birokrasi ini diharapkan bisa menjadi pelengkap bagi upaya Kemitraan dan semua pihak terkait, baik di yang ada di dalam maupun di luar pemerintahan, untuk mewujudkan *reformed-bureaucracy* di Indonesia. Untuk itu ucapan terima kasih kami sampaikan kepada segenap rekan-rekan di Kemitraan yaitu Agung Djojosekarto, Ahmad Qisa'i, Widya Anggraini, Fajarwati dan mitra kerja Kemitraan, Integrated and Sustainable Development Institute (ISD Institute) - UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta yang telah membantu terlaksananya penyiapan buku seri Reformasi Birokrasi ini.

Besar harapan kami agar Buku Seri Reformasi Birokrasi ini bisa didayagunakan secara maksimal dan dijadikan sebagai referensi dan panduan, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah dan Organisasi Masyarakat Sipil, untuk melaksanakan reformasi birokrasi yang sesuai dengan visi dan misi masing-masing organisasi/institusi.

Selamat membaca.

**Wicaksono Sarosa**  
Direktur Eksekutif

## DAFTAR ISI

<b>Kata Pengantar</b>	iii
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	1
<b>BAB II : KONSEP PELAYANAN PUBLIK</b>	3
<b>BAB III : PELAYANAN PUBLIK DAN REFORMASI BIROKRASI</b>	7
A. Pengantar	7
B. Pelayanan publik dalam perundang-undangan	8
<b>BAB IV : KERANGKA KERJA SISTEM MONITORING DAN KAPABILITASNYA</b>	13
A. Definisi dan konsep monitoring	13
B. Pentingnya monitoring pelayanan publik	14
C. Prinsip monitoring	15
<b>BAB V : METODE MONITORING KINERJA PELAYANAN PUBLIK</b>	17
A. Pengantar	17
B. Community Socre Card (CSC)	17
C. Citizen Report Card (CRC)	21
<b>Daftar Pustaka</b>	31
<b>Lampiran-Lampiran</b>	33

## BAB I PENDAHULUAN

Salah satu alasan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah kebutuhan Bangsa Indonesia untuk menjadi lebih makmur sejahtera dan memiliki kecerdasan yang lebih baik. Pernyataan ini terdapat dalam pembukaan UUD 1945 alenia ke keempat yang bunyinya "...memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa....."; yang merupakan sumber hukum utama di Indonesia. Dengan semakin tingginya kedua hal tersebut maka para pendiri bangsa kita meyakini bahwa bangsa Indonesia akan menjadi bangsa yang maju dan berdaulat.

Ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah mulai dari yang tingkat pusat sampai kepada tingkat daerah yaitu; pertama adalah fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*), terkait dengan kebutuhan yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti layanan administrasi publik, kesehatan, pendidikan, dan yang lainnya. Kedua adalah fungsi pembangunan (*development function*), pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan pembangunan infrastruktur sehingga semakin memudahkan masyarakat untuk mengembangkan kehidupannya. Fungsi ketiga adalah fungsi perlindungan (*protection function*), pemerintah diwajibkan untuk memberikan dan menghadirkan rasa aman kepada seluruh masyarakat.

Dalam pelaksanaan ketiga fungsi tersebut pemerintah dituntut untuk bertindak adil tidak diskriminatif. Artinya pelayanan diberikan tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku tanpa harus mengeluarkan biaya lain yang tidak diatur dalam peraturan yang resmi. Di Indonesia, pemerintah dalam menjalankan fungsi tersebut tidak sendiri. Banyak organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat dan swasta yang bergerak secara mandiri atau dalam koordinasi pemerintah menjalankan fungsi pelayanan masyarakat. Bahkan ada diantara mereka yang telah berkiprah memberikan pelayanan pendidikan dan kesehatan jauh sebelum

lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Agar dapat mencapai hasil yang optimal maka pola yang digunakan pemerintah adalah pola kemitraan (*partnership*), saling bantu dengan lembaga swadaya masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan yang ada.

Dalam konteks pelayanan publik, yang wajib didahulukan oleh pemerintah adalah kepentingan umum. Maksudnya agar pelayanan publik yang diberikan mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik (masyarakat umum) melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Tujuan pelayanan publik pada umumnya adalah bagaimana mempersiapkan dan mengorganisir pelayanan publik tersebut seperti yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh masyarakat, dan bagaimana menyampaikannya kepada masyarakat mengenai ragam layanannya dan cara mengaksesnya. Semua layanan publik tersebut dilakukan bersama-sama antara pemerintah ataupun lembaga non pemerintah tetapi dalam pelaksanaannya tetap dibawah dibawah koordinasi dan evaluasi pemerintah.

## BAB II KONSEP PELAYANAN PUBLIK

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) kebutuhan orang banyak atau masyarakat yang mempunyai kepentingan sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pada hakekatnya adanya pemerintahan adalah pelayanan kepada masyarakat, oleh karena itu aparatur pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional. Pelayanan publik (*public services*) merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara dengan maksud untuk mensejahterakan masyarakat.

Pelayanan publik yang profesional artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan resposibilitas dari aparatur pemerintah yang diberi amanah untuk memberikan pelayanan. Ada lima ciri pelayanan yang profesional. **Pertama**, Efektif dalam arti layanan yang diberikan lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran. Setiap layanan yang diberikan diharapkan memiliki tujuan dan sasaran yang jelas dan proses yang dibangun benar benar untuk memenuhi kebutuhan dari masyarakat. **Kedua**, Sederhana yang mengandung arti prosedur pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan. **Ketiga**, Kejelasan yang terkait kepastian dan transparansi mengenai lima hal, yaitu: (1) prosedur/tata cara pelayanan; (2) persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif; (3) unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan; (4) rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya; dan (5) jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

**Keempat**, Keterbukaan dan Efisien. Yang dimaksud dengan keterbukaan adalah prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak

diminta. Layanan yang efisien adalah: (1) persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan; dan (2) dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait; Ketepatan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

*Kelima*, Responsif dan Adaptif. Yang dimaksud dengan responsif adalah layanan yang diberikan lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat yang dilayani. Sedangkan yang dimaksud adaptif adalah cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Tujuan dari pelayanan publik adalah bagaimana kepentingan umum dapat dilayani dengan mudah dan cepat. Tujuan tersebut dapat dicapai dengan usaha-usaha yang terencana. Untuk memulainya bisa diawali dengan mencari informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap apa yang diberikan oleh pemberi pelayanan, misalnya tentang administrasi publik, layanan kesehatan, pendidikan dan sebagainya. Pemerintah dapat menggali informasi kepada masyarakat mengenai masalah yang mereka hadapi dan rasakan ketika menggunakan layanan administrasi publik, kemudian dari informasi tersebut maka akan dapat dikembangkan menjadi langkah-langkah perbaikan.

Pada dasarnya ada lima aspek yang dapat digunakan untuk melihat adanya kesenjangan dalam memberikan layanan. *Pertama*, aspek *positioning* atau posisi yang menjadi tempat berpijak dalam melihat suatu permasalahan. Seringkali terjadi penyelenggara layanan publik memiliki persepsi, mengenai keinginan masyarakat, yang berbeda dengan yang dibutuhkan masyarakat. Misalnya saja pemerintah memandang bahwa halte khusus untuk taksi itu penting bagi masyarakat tetapi bagi masyarakat pengguna taksi halte tersebut bukan yang dibutuhkan dalam penyediaan layanan transportasi taksi, tetapi yang dibutuhkan lebih kepada jaminan keamanan, kenyamanan, dan pemakaian argometer yang konsisten.

*Kedua*, aspek spesifikasi layanan. Seringkali penyedia layanan memberikan spesifikasi layanan yang berbeda dengan spesifikasi yang diinginkan oleh

masyarakat. Sebagai contoh layanan ruang public, seperti taman dan arena bermain anak. Seringkali taman yang dibangun pemerintah belum mengakomodasi masyarakat yang memiliki keterbatasan fisik, karena cacat atau dikarenakan usia, sehingga taman yang pada awalnya diperuntukkan sebagai wahana rekreasi masyarakat umum akhirnya hanya dipakai oleh segmen tertentu dari masyarakat, misalnya hanya digunakan sebagai tempat berkumpul remaja atau tunawisma. Begitu juga dengan arena bermain anak yang disediakan pemerintah seringkali tidak dilengkapi dengan alat pengaman yang cukup sehingga para orang tua enggan untuk mengajak anaknya bermain ke tempat tersebut.

*Ketiga*, aspek *delivery*. Seringkali petugas yang memberi layanan kepada masyarakat tidak memberikan layanan seperti yang dikehendaki oleh pemerintah. Standar kualitas mungkin sudah ada dalam tugas pokok dan fungsi (tupoksi) yang disusun pemerintah, tetapi dalam pelaksanaannya terjadi bias sehingga kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat tidak sesuai dengan yang ada di pedomannya.

*Keempat*, aspek komunikasi. Seringkali terjadi jenis dan kualitas layanan yang dikomunikasikan kepada masyarakat tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat. Sebagai contoh adalah terkendalanya implementasi Undang Undang Lalulintas karena terkendal komunikasi ketika mensosialisakannya kepada masyarakat.

*Kelima*, aspek persepsi. Seringkali terjadi perbedaan persepsi dan ekspektasi internal dari masyarakat terhadap layanan publik yang dibutuhkan, seperti layanan BPJS (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial). Sampai saat ini masyarakat masih memiliki persepsi yang beragam mengenai sistem dan prosedur pelaksanaannya.

## BAB III PELAYANAN PUBLIK DAN REFORMASI BIROKRASI

### A. Pengantar

Reformasi birokrasi bermakna sebagai sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Selain itu, reformasi birokrasi juga merupakan sebuah pertarungan besar bagi bangsa Indonesia dalam menyongsong tantangan abad 21. Jika berhasil maka reformasi birokrasi akan mencapai tujuan yang diharapkan yang diantaranya adalah:

1. Mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan;
2. Menjadikan negara yang memiliki *most improved bureaucracy*
3. Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat
4. Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi
5. Meningkatkan efisiensi biaya dan waktu dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi
6. Menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan perubahan dinamika lingkungan strategis

Tabel 2. Sasaran dan indikator keberhasilan reformasi birokrasi

Sasaran	Indikator	Base line (2009)	Target (2014)	
Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN	IPK *)	2.8	5.0	
	OPINI BPK (WTP)	Pusat	42,17%	100%
		Daerah	2.73%	60%

Terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat	Integritas Pelayanan Publik	Pusat	6,64	8,0
		Daerah	6,46	8,0
	Peringkat Kemudahan Berusaha		122	75
Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi	Indeks Efektivitas Pemerintahan**)		- 0,29	0,5
	Instansi pemerintah yang akuntabel		24%	80%

\*) Skala 0 – 10

\*\*) Skala – 2.5 s/d 2.5

Sebagaimana dijelaskan tabel di atas kualitas pelayanan publik yang jadi salah satu indikator dalam menentukan keberhasilan reformasi birokrasi. Ada dua parameter yang ada di sana. Pertama adalah integritas pelayanan publik baik di tingkat pusat maupun daerah. Kedua adalah kemudahan dalam berusaha.

## B. Pelayanan Publik dalam Perundang-Undangan

Rumusan resmi mengenai pelayanan publik terdapat dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 62 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik. Kepmen tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Dalam Keputusan tersebut, untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan sebagai berikut:

- 1) **Transparansi**, yakni bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- 2) **Akuntabilitas**. Maksudnya semua proses pelayanan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 3) **Kondisional**. Maksudnya adalah sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas;

- 4) **Partisipatif**. Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat; Kelima adalah kesamaan hak. Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi;
- 5) **Keseimbangan hak dan kewajiban**. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Selanjutnya dijelaskan juga bahwa penyelenggaraan pelayanan dalam hal ini adalah aparatur pemerintah dari pusat hingga daerah harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:

- 1) **Kesederhanaan**. Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan;
- 2) **Kejelasan**. Kejelasan ini mencakup beberapa hal penting bagi masyarakat, seperti: Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik, Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran;
- 3) **Kepastian waktu**. Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan dan diinformasikan kepada masyarakat;
- 4) **Akurasi**. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah sesuai dengan aturan yang berlaku dan dengan peruntukannya;
- 5) **Keamanan**. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum bagi para stakeholder;
- 6) **Tanggungjawab**. Pimpinan penyelenggaraan pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik;
- 7) **Kelengkapan sarana dan prasarana**. Tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informasi (telematika);
- 8) **Kemudahan akses**. Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai dan mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika;
- 9) **Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan**. Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas;

- 10) Kenyamanan. Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat yang dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, serta tempat parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Semua prinsip tersebut kemudian dituangkan dalam setiap sistem dan prosedur layanan yang disusun oleh pemerintah. Sistem dan prosedur tersebut yang kemudian akan menjadi pedoman oleh aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Di dalam pedoman tersebut juga ditetapkan standar kualitas layanan yang harus diberikan

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus mempublikasikan standar pelayanan yang dipublikasikan kepada masyarakat sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima layanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima layanan. Standar pelayanan sekurang-kurangnya harus meliputi:

- 1) Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk prosedur pengaduan;
- 2) Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan pelayanan;
- 3) Biaya pelayanan beserta rincian yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan;
- 4) Produk pelayanan yaitu hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- 5) Sarana dan prasarana, yaitu penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggaraan pelayanan publik;
- 6) Kompetensi petugas pemberi pelayanan yang telah ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Kemudian ruang lingkup pelayanan publik kemudian dirumuskan tersendiri dalam UU No 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Untuk mendukung undang tersebut maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah No 96 Tahun 2012 tentang Pelayanan Publik. Sedangkan pedoman penyusunan standar pelayanan publik sendiri telah dikeluarkan enam tahun sebelumnya, yaitu di dalam Permen PAN No. 20/M.PAN/04/2006.

Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program pembangunan nasional (PROPENAS) adalah disusunnya indeks kepuasan masyarakat sebagai tolak ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan. Pedoman untuk menyusun Indeks Kepuasan Masyarakat adalah Kepmen Pan No. Kep/25/M.PAN/02/2005. Indeks Kepuasan Masyarakat dapat menjadi bahan penilaian terhadap unsur pelayanan yang masih perlu perbaikan dan menjadi pendorong setiap unit penyelenggara pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanannya.

Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat dimaksudkan sebagai acuan bagi unit pelayanan instansi pemerintah dalam menyusun indeks kepuasan masyarakat yang tujuannya adalah agar dapat diketahui tingkat kinerja unit pelayanan secara berkala sebagai bahan untuk menetapkan kebijakan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik selanjutnya. Bagi masyarakat, Indeks Kepuasan Masyarakat dapat digunakan sebagai gambaran tentang kinerja pelayanan unit yang bersangkutan. Contoh dari kuesioner Indeks Kepuasan Masyarakat dapat dilihat pada Lampiran.

Usaha untuk meningkatkan kualitas layanan publik yang dilakukan dengan mengembangkan sistem monitoring yang fungsinya adalah untuk mengawasi kualitas pelayanan dan tingkat kepuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan.

## BAB IV

# KERANGKA KERJA SISTEM MONITORING DAN KAPABILITASNYA

### A. Definisi dan Konsep Monitoring

Istilah monitoring dalam pengawasan pelayanan publik secara umum lebih menekankan bahwa konsep dan prakteknya lebih mengarah pada evaluasi kinerja layanan publik, didalamnya terdapat unsur penting yang harus ada yakni akuntabilitas dan tata kelola yang baik (*good governance*). Perbedaan makna dari kedua istilah tersebut patut dicatat dan dicermati karena seringkali sebagian orang menganggap bahwa akuntabilitas dan tata kelola yang baik adalah dua hal yang sama sehingga seringkali salah satunya kemudian diabaikan. Akuntabilitas adalah kewajiban penyelenggara pelayanan publik untuk mencatatkan segala hal yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, dan kemudian mau mempertanggungjawabkannya dan mau mempublikasikannya secara transparan. Sedangkan tata kelola yang baik (*good governance*) adalah sedangkan tata kelola yang baik memastikan bahwa segala kegiatan yang diprioritaskan baik secara politik, ekonomi, dan sosial merupakan hasil dari konsensus bersama dimana suara masyarakat miskin dan masyarakat kaya didiskusikan untuk mencari jalan yang terbaik agar sumberdaya yang dimiliki dapat digunakan seoptimal mungkin.

Secara umum, kinerja monitoring mengacu pada koleksi informasi yang dilakukan terus menerus dan data secara sistematis sehingga dapat memberikan indikasi yang berkelanjutan tentang seberapa baik program, organisasi dapat berjalan. Penting untuk dicatat bahwa gagasan tentang monitoring menyiratkan bahwa kemampuan pemerintah dalam memberikan pelayanan sedang didorong untuk dapat lebih baik dengan cara menghasilkan informasi mengenai kualitas pelayanan dan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan tersebut. Sehingga diharapkan dengan informasi yang dihasilkan dapat digunakan sebagai bahan dalam mengambil keputusan para manajer pelayanan publik. Hal ini sangat penting untuk dicatat karena dua alasan. Pertama, tujuan dari pengembangan sistem monitoring bukan hanya untuk mendapatkan informasi atau pelaporan kepada pemerintah pusat saja tetapi lebih dari itu informasi yang dihasilkan dapat

digunakan untuk membantu pengelola pelayanan publik untuk meningkatkan kualitas layanannya. Penerapan mekanisme tersebut hanya akan berhasil jika dibarengi dengan sistem insentif yang tepat untuk para pelaksananya.

Kedua, proses pengumpulan data, analisis informasi membutuhkan tenaga yang terampil, terlatih, dan memiliki spesialisasi terhadap pengolahan data. Sehingga biasanya untuk melakukannya membutuhkan bantuan dari lembaga, atau organisasi di luar pemerintahan seperti lembaga survey, universitas, atau tenaga ahli yang terbiasa dengan proses riset. Meskipun para pengelola layanan publik tidak perlu memahami proses teknis pelaksanaan survey, tetapi penting bagi pengelola layanan untuk memahami secara umum proses survei yang dilakukan dan menghargai bagaimana dan dari mana informasi tersebut di dapat, sehingga dapat membantu mereka dalam meningkatkan kualitas pengelolaan program dan perumusan kebijakan mereka.

## B. Pentingnya Monitoring Pelayanan Publik

Pada penjelasan sebelumnya telah disampaikan mengenai definisi dari monitoring. Untuk memberikan alasan kuat mengenai perlunya dikembangkan sistem monitoring pelayanan publik, berikut ini dijelaskan beberapa poin mengenai pentingnya monitoring pelayanan publik;

1. Memastikan bahwa spesifikasi layanan dan kondisi dalam menyampaikan layanan dapat terpenuhi untuk mencapai tingkat dan kualitas layanan yang diharapkan
2. Memastikan bahwa para pekerja telah menjalankan fungsinya sesuai dengan ketentuan yang ada karena mereka digaji dari pajak yang dibayarkan masyarakat yang mereka layani
3. Memastikan bahwa layanan yang diberikan sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku dengan berlandaskan transparansi, akuntabilitas dan perlakuan serta kesempatan yang sama untuk mendapatkan pelayanan yang prima
4. Membantu mengidentifikasi akar permasalahan dan kebutuhan untuk melakukan perbaikan layanan kepada masyarakat
5. Membantu pihak yang memiliki otoritas melakukan tindakan yang cepat dan legal jika terjadi penyimpangan atau keluhan dari masyarakat mengenai kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat pemerintah.

## C. Prinsip Monitoring

Ada beberapa prinsip monitoring yang harus ada dalam sistem yang akan dipakai oleh pemerintah dalam mengawasi kualitas pelayanan publik yang mereka berikan.

1. Berkontribusi untuk meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan
2. Mendasarkan pada hak masyarakat untuk mendapat layanan yang baik
3. Pengembangan monitoring mengacu pada kepenitngan nasional, institusi dan lokalitas
4. Monitoring dilandasi etika dan integritas
5. Berorientasi pada peningkatan utilitas
6. Berlandaskan pada metodologi yang benar

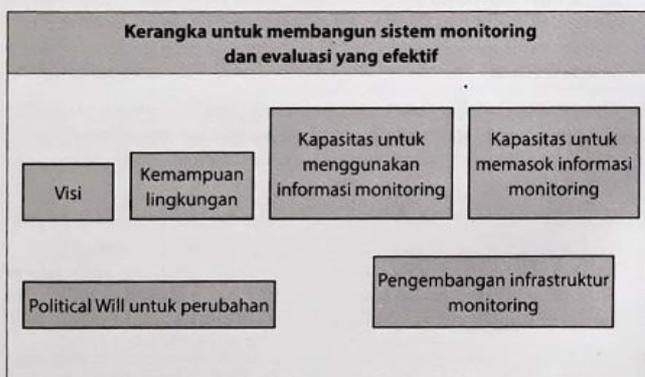
Keberhasilan pengembangan, implementasi dan keberlanjutan sistem monitoring di sektor publik memerlukan empat faktor yang menjadi pilarnya. Keempat faktor tersebut adalah sebagai berikut ini :

- 1) Visi: Sebuah pemahaman tentang bagaimana informasi yang dihasilkan dari sistem monitoring pelayanan publik dapat membantu manajer dalam mengambil keputusan. Hal ini tentu saja membutuhkan kepemimpinan strategis serta pemahaman yang jelas tentang konsep dasar monitoring pelayanan publik.
- 2) Mengaktifkan Lingkungan: Suatu persyaratan mendasar untuk memastikan komitmen untuk tidak hanya memulai melatih metode monitoring saja, namun diusahakan untuk dilembagakan dan dijalankan untuk jangka waktu yang panjang.
- 3) Kapasitas teknis dan kesiapan infrastruktur untuk memasok dan menggunakan informasi hasil monitoring. Kapasitas teknis meliputi ketersediaan data yang kredibel dan relevan, serta sistem pengumpulan informasi serta tenaga terampil untuk mengumpulkan, menganalisis, dan melaporkan kinerja dari kebijakan dan program pemerintah dalam pelayanan publik.
- 4) Infrastruktur untuk penggunaan Informasi dari hasil monitoring. Kebijakan dan aturan untuk menggunakan informasi dari hasil monitoring dibutuhkan untuk memberi kejelasan kepada semua pihak yang berkepentingan terhadap informasi tersebut. Misalnya saja bagaimana mekanismenya agar

informasi tersebut dapat digunakan untuk perencanaan kebijakan dan program pembangunan, pengambilan keputusan dan penganggaran.

Secara umum, pembahasan keempat faktor tersebut jika ditelaah lebih lanjut atau coba dikaitkan menggunakan metode *cause effect* akan mengerucut pada dua faktor yang bisa dikatakan sebagai faktor yang fundamental bagi terlaksananya sistem monitoring yang handal. Kedua faktor tersebut adalah *political will* dan pengembangan infrastruktur.

Dukungan politik (*political will*) diperlukan sebagai 'driver' untuk memulai dan mengalokasikan sumber daya untuk pelatihan monitoring, memimpin perubahan budaya organisasi yang mungkin diperlukan, memberikan juara jika ada yang mempertanyakan atau mencoba menghambat; menjamin lingkungan yang memungkinkan sistem tersebut dapat diimplementasikan dengan baik, meletakkan dasar untuk memastikan bahwa sistem monitoring dapat dilaksanakan secara berkelanjutan dalam jangka panjang. Pengalaman negara-negara lain telah menunjukkan bahwa dukungan tersebut sering muncul sebagai hasil dari inisiatif reformasi sektor publik yang membutuhkan sistem monitoring sebagai alat untuk memantau, menyusun laporan serta pertanggungjawaban terhadap kualitas pelayanan publik. Penjelasan di atas dapat dilihat secara lebih sederhana pada bagan berikut ini.



Sumber: Lahey (2005)

## BAB V Metode Monitoring Pelayanan Publik

### A. Pengantar

Pengalaman di beberapa negara di dunia menunjukkan bahwa informasi yang didapat dari monitoring pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat dapat digunakan untuk memberikan umpan balik (*feedback*) kepada pemerintah dan pemberi jasa layanan publik lainnya. Umpan balik tersebut diharapkan dapat mengakibatkan peningkatan transparansi dan akuntabilitas layanan publik secara substansial yang pada gilirannya mendorong kepatuhan para paratur pemerintahan terhadap standar kualitas yang lebih tinggi dalam penyediaan layanan.

Masyarakat secara aktif memberikan masukan kepada pemerintah terkait dengan kualitas pelayanan publik yang mereka terima. Sebelum media berkembang dengan sedemikian baik untuk memberikan *feedback*, kualitas layanan publik diukur oleh konsultan eksternal. Biasanya konsultan tersebut akan mengukur kualitas layanan berdasarkan indikator kinerja yang telah ditentukan sebelumnya. Ke depan sistem termasuk alat monitoring dan evaluasi kualitas layanan publik akan menggabungkan kedua pola tersebut, yakni sistem yang dapat menggali informasi dari masyarakat melalui partisipasi aktif mereka dan hasil dari kajian konsultan atau akademisi. Sisi positif bagi masyarakat ketika dilibatkan dalam monitoring kualitas pelayanan publik adalah masyarakat dapat terdorong untuk meningkatkan kapabilitasnya agar mampu menganalisis informasi, merenungkan dan kemudian mengambil tindakan. Pada buku ini akan dibahas dua metode yaitu *Community Score Card* (CSC) dan *Citizen Report Card* (CRC)

### B. *Community Score Card* (CSC)

#### 1. Manfaat *Community Score Card*

Metode CSC cukup handal untuk mengkaji dan mengevaluasi kualitas pelayanan publik, bahkan metode ini juga bisa dilakukan oleh lembaga non pemerintah

untuk menilai sejauh mana layanan publik yang telah diberikan pemerintah memberikan kepuasan kepada masyarakat. Cara terbaik untuk mengetahui kepuasan masyarakat terhadap layanan publik adalah dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat penerima manfaat layanan tersebut untuk melakukan penilaian. Metode ini juga memberikan kemungkinan penyedia layanan untuk mengukur tingkat kepuasan layanannya para penerima manfaat.

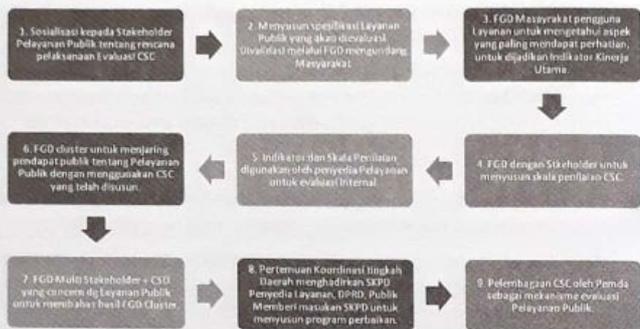
## 2. Bagaimana mekanisme CSC bekerja?

Metode CSC ini dapat diterapkan dengan baik jika melibatkan banyak elemen masyarakat. Tahapan untuk melakukan CSC:

- a) Mengumpulkan *stakeholder* (pemangku kepentingan) untuk diberikan pengarahan. Sebelum dimulai kegiatan, aktivitas pertama yang dilakukan adalah dengan mengumpulkan para *stakeholder* untuk menjelaskan secara menyeluruh CSC meliputi latarbelakang, tujuan, alur proses kerjanya, dan hasil yang diharapkan.
- b) Mengumpulkan informasi mengenai proses penyediaan layanan tersebut, spesifikasi layanan yang diberikan yang meliputi waktu pelayanan, biaya yang harus dibayar, sikap yang harus ditunjukkan, pihak-pihak yang terlibat, kualifikasi SDM yang dibutuhkan dsb. Informasi tersebut nantinya akan digunakan sebagai input dalam mengembangkan instrumen penggalan data dan informasi dari sisi masyarakat. Selanjutnya kita mengundang dua atau lebih kelompok *Focus Group Discussion* (FGD) yang anggotanya terdiri dari komponen masyarakat untuk melakukan validasi terhadap informasi yang didapat dari penyedia layanan tersebut.
- c) Mengadakan pertemuan dengan masyarakat umum untuk menjelaskan proyek dan tujuan. Pertemuan ini disamping sebagai sarana sosialisasi juga bertujuan untuk mendapat masukan lagi yang nantinya akan digunakan untuk mengembangkan tema dan indikator.
- d) Memilih indikator yang paling banyak mendapatkan apresiasi dari masyarakat. Indikator tersebut tidak harus banyak, tetapi yang harus diperhatikan adalah tidak ada elemen dari layanan publik tersebut yang terlewat.
- e) Melakukan pertemuan dengan anggota masyarakat kembali. Anggota masyarakat yang diundang sebaiknya merepresentasikan dari pengguna layanan publik tersebut. Pertemuan ini dilakukan dalam bentuk FGD. Penentuan partisipan dalam FGD perlu dilakukan secara hati-hati agar tujuan

dari FGD, yaitu melakukan validasi terhadap indikator yang telah dipilih, benar-benar dapat tercapai.

- f) Menyusun range nilai dari setiap indikator dengan melibatkan anggota masyarakat. Mereka akan menggunakan nilai ini pada setiap indikator untuk menilai tingkat kepuasan dengan layanan atau fasilitas tertentu. Misalnya:  
o 1 = Buruk; o 2 = Rata-rata; o 3 = Baik etc
- g) Penyedia layanan/fasilitas menggunakan indikator yang dikembangkan oleh masyarakat anggota untuk menilai diri mereka sendiri (evaluasi diri).
- h) Menjaring pendapat dari masyarakat pendapat secara kluster atau disebut juga sebagai *Cluster Scorecard Community*, melalui FGD. Pertama para peserta diminta untuk memberikan skor dari setiap indikator yang telah disiapkan oleh penyelenggara, kemudian skor individu tersebut dikumpulkan dan dirata-rata kelompok, kemudian rata-rata kelompok tersebut dikumpulkan dan dirata-rata maka akan muncul pendapat masyarakat yang ada di kluster tersebut. Dan jika nilai dari setiap kluster dikumpulkan dan dihitung, maka akan diketahui skor rata-rata masyarakat yang mewakili pendapat masyarakat secara keseluruhan.
- i) Setelah diketahui nilai akhir maka kemudian dilakukan pertemuan antara penyedia layanan publik dengan masyarakat. Pertemuan tersebut juga melibatkan komunitas atau LSM yang terkait dengan layanan publik.
- j) Menyelenggarakan forum tingkat kota/kabupaten dengan menghadirkan bagian yang menyelenggarakan pelayanan publik, Walikota/Bupati, komisi di DPRD, dan perwakilan dari masyarakat dari berbagai komunitas yang terkait dengan layanan tersebut. Kemudian nilai *Score card* Kota/Kabupaten disajikan dengan penjelasan yang lengkap, kemudian dibahas draft perbaikan yang telah disiapkan oleh penyelenggara. Hasil dari pembahasan tersebut kemudian dirumuskan menjadi komitmen bersama.
- k) Jika dirasakan metode CSC ini memiliki manfaat yang besar untuk monitoring kualitas pelayanan publik maka sebaiknya metode ini dilembagakan menjadi sebuah sistem di berbagai bagian dalam pemerintahan kota/kabupaten dan lembaga-lembaga yang mungkin memiliki beberapa peran dalam sektor tersebut. Ini berarti bahwa metode CSC ini perlu dilatihkan secara rutin.



### 3. Relevansi dan manfaatnya

- Metode ini sangat sederhana
- Metode ini memberikan kesempatan kepada pihak yang merasakan manfaat dari pelayanan publik untuk menilai penyedia layanan.
- Metode ini memberikan kesempatan penyedia layanan publik untuk meninjau ulang strateginya agar kualitas layanan meningkat dan juga untuk perencanaan untuk proyek-proyek lain
- Metode ini meningkatkan kepercayaan kepada penyedia layanan publik terutama ketika nilai kepuasannya tinggi
- Metode ini meningkatkan kepercayaan diri dan semangat dalam mengelola pelayanan publik sekaligus memberdayakan masyarakat agar berani menyampaikan masukan untuk perbaikan kualitas.
- Metode ini mendorong akuntabilitas dalam delivery pelayanan publik
- Metode ini mendorong keberlanjutan kegiatan pelayanan publik.

### 4. Pelajaran yang diambil dari CSC

- Anggota masyarakat (penerima manfaat) menjadi tertarik untuk berkontribusi bagi peningkatan kualitas layanan
- Sebagian besar pengguna layanan publik menjadi bersemangat untuk melakukan evaluasi kualitas pelayanan, dan berani menyampaikan apa

yang mereka rasakan dan yang bentuk layanan terbaik yang mereka inginkan.

- Penyedia layanan publik menjadi terbiasa untuk dikritik dan senantiasa siap untuk mendengarkan setiap masukan yang diberikan oleh masyarakat terkait dengan kualitas pelayanan mereka.
- Konduktor/fasilitator dari sistem CSC / proses (jika ia tidak provider sendiri) harus mendekati sistem dengan bijaksana untuk menghindari dugaan pemerasan atau antagonisme terutama dari layanan pemberi
- Ini adalah cara yang sangat efektif untuk menilai proyek-proyek terutama dalam hal kepuasan penerima manfaat

### 5. Keterbatasan CSC

- Tidak mudah untuk mengontrol diskusi pada saat FGD.
- Akan terjadi situasi dimana sebagian individu menjadi lebih terbuka dalam menyampaikan masukan dibanding individu lain di dalam diskusi FGD.
- Beberapa anggota kelompok dapat dengan mudah mempengaruhi peserta FGD.
- Tidak mudah untuk menghadirkan tokoh kunci yang merupakan sumber informasi dalam setiap pertemuan.
- Kelemahan yang terbesar adalah kendala waktu, mengingat proses untuk menghasilkan nilai skor cukup memakan waktu.

## C. Citizen Report Card (CRC)

### 1. Mengenal Citizen Report Card

Metode lain untuk monitoring pelayanan publik pemerintah daerah adalah *Citizen Report Card (CRC)*. Ide dasar dari metode ini adalah berusaha untuk menangkap *feedback* dari warga dengan cara yang sederhana dan menghindari menggunakan proses yang menyita banyak waktu dan sumber daya untuk menunjukkan tingkat kepuasan atau ketidakpuasan terhadap pelayanan publik yang diberikan. Dalam istilah yang lebih sederhana, ingin menunjukkan bahwa ketidakpuasan memiliki penyebab, yang mungkin terkait dengan kualitas layanan yang dinikmati oleh warga negara (seperti keandalan pasokan listrik,

kualitas pasokan air bersih atau ketersediaan obat-obatan gratis dirumah sakit umum), jenis-jenis kesulitan yang dihadapi ketika berhadapan dengan lembaga untuk memecahkan masalah layanan (seperti kelebihan penagihan), dan biaya tersembunyi dalam memanfaatkan pelayanan public (suap untuk mendapatkan saluran baru, atau pungutan liar yang memanfaatkan ketidakberdayaan masyarakat).

Aspek penting dari *Citizen Report Cards* adalah kredibilitasnya. Metode ini relatif dapat diterima oleh para peneliti dan ilmu pengetahuan. Kesimpulan dalam *Citizen Report Cards* bukan opini dari beberapa orang yang berpikir dengan cara tertentu, maupun keluhan dari beberapa warga negara yang dirugikan, tetapi merupakan kombinasi dari metodologi penelitian yang melibatkan jumlah sample dari semua subbagian atau segmen masyarakat, termasuk mereka yang puas serta yang dirugikan, dan menyajikan gambaran yang mencakup semua pendapat.

## 2. Dampak dari penerapan CRC

### 1) Menciptakan kesadaran masyarakat

Temuan *Community Report Card* umumnya dipublikasikan di berbagai media sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik. Publikasi yang biasa dilakukan adalah menggunakan media koran ataupun website milik pemerintah daerah. Untuk menghadapi pertanyaan dari masyarakat biasanya ada bagian yang khusus untuk mencatat temuan baru atau pertanyaan dan mengembangkan metode yang lebih baik sebagai bagian dari tanggungjawab publik ini. Biasanya publikasi di media tersebut disajikan dalam bentuk gambar dan ilustrasi yang menarik sehingga tidak kalah dengan berita-berita yang menjadi *tredsetter* pada saat itu.

### 2) Stimulasi reformasi badan penyedia layanan publik

Studi *Citizen Report Card* akan mengungkapkan kondisi penyedia layanan publik secara kuantitatif maupun kualitatif, dan mampu memberikan sinyal kuat kepada mereka untuk melakukan perubahan. Penggunaan skala penilaian diizinkan untuk mengukur tingkat kepuasan atau ketidakpuasan dengan layanan mereka. Skala ini digunakan tidak hanya untuk penilaian secara keseluruhan dari badan penyedia layanan tetapi juga untuk dimensi yang berbeda dari layanan.

### 3) Penguatan masyarakat sipil inisiatif

Temuan dan informasi hasil dari *Citizen Report Cards* memiliki daya katalis bagi masyarakat untuk mengambil langkah-langkah proaktif dan kreatif. Masyarakat yang dahulu pasif, tidak peduli, tidak responsif, menggerutu di belakang, terhadap kualitas layanan pemerintah, berubah menjadi aktif, dan bersikap positif terhadap segala usaha yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas layanan. Peningkatan kapasitas untuk kelompok kepentingan, LSM lokal dan internasional

Kelompok kepentingan (*interest group*), LSM lokal maupun internasional, semakin memahami potensi *Citizen Report Cards* sebagai sumber informasi untuk merumuskan strategi yang efektif agar lembaga-lembaga pelayanan publik lebih responsif dan bertanggung jawab kepada warga. Sebagian besar laporan CRC yang dilakukan di berbagai kota di dunia memiliki hubungan erat dengan kelompok-kelompok kepentingan dan LSM.

## 3. Metode CRC

*Citizen Report Card* digunakan dalam situasi yang menuntut untuk memunculkan data dari persepsi pengguna layanan publik terhadap kualitas dan kepuasan layanan publik yang diberikan oleh pihak pemerintah atau non pemerintah. CRC telah digunakan untuk monitoring program-program pelayanan publik seperti:

- 1) menggunakan CRC sebagai dasar untuk anggaran berbasis kinerja alokasi untuk layanan pro masyarakat miskin di Filipina,
- 2) digunakan untuk perbandingan mengukur tingkat kepuasan pelayanan publik antar negara baian di India,
- 3) melengkapi survei pelayanan nasional di Uganda
- 4) monitoring proyek pembaruan tata pemerintahan di Ukraina dan Bangladesh.

Keberhasilan implementasi CRC ini bervariasi, tergantung sebagian besar pada kemampuan untuk bernegosiasisejauhmana perubahan yang diinginkan, tingkat partisipasi, dan keterlibatan elemen politik daerah. Secara umum, untuk bisa mengimplementasikan CRC secara efektif membutuhkan kombinasi empat keterampilan sebagai berikut:

- 1) pemahaman tentang konteks sosial – politik pemerintahan dan struktur keuangan publik,
- 2) kompetensi teknis pelaksanaan riset ilmiah dan menganalisis data survei,

- 3) media planner dan advokasi untuk membawa keluar temuan dari survey kepada masyarakat,
- 4) langkah-langkah untuk melembagakan praktek CRC ke dalam bagian pemerintahan agar bisa digunakan setiap saat.

#### 4. Tahapan dalam melakukan CRC

##### Tahap Satu: Identifikasi Ruang Lingkup, Pelaku, dan Tujuan

*Langkah Pertama:* Menjelaskan Ruang Lingkup Evaluasi CRC.

Pada tahap ini menetapkan ruang lingkup survei yang akan dilakukan yaitu: jenis pelayanan publik apa yang akan dinilai dan untuk apa temuan yang akan didapatkan nanti. Survei CRC sering dilakukan secara berulang pada subyek yang sama. Kemudian hasilnya disampaikan kepada penyedia layanan dan kemudian dimonitor apakah penyedia layanan menanggapi hasil survei untuk meningkatkan kualitas layanan.

*Langkah Kedua:* Membangun Koalisi untuk Kredibilitas.

Kredibilitas hasil survey juga tergantung pada legitimasi awal lembaga yang melakukan survei. Dalam beberapa kasus, keterlibatan organisasi internasional bisa menambah kredibilitas survei, tetapi dalam kasus lain jenis keterlibatan eksternal mungkin tidak bermanfaat atau bahkan kontra produktif.

##### Tahap Dua: Desain Kuesioner

*Langkah Pertama:* Mengadakan Pertemuan antara Penyedia pelayanan publik dengan representasi dari pengguna layanan.

Metode yang digunakan adalah *Focus Group Discussion* (FGD). Sebelum meminta pandangan dari pengguna layanan, tim pelaksana survey sebaiknya memutuskan terlebih dahulu siapa responden yang akan disurvei. Dalam pertemuan tersebut penyedia layanan dapat meminta informasi tentang layanan mereka berikan dan tentang perbaikan yang telah diidentifikasi. Informasi yang dikumpulkan dari kelompok fokus ini akan dimasukkan dalam kuesioner.

*Langkah kedua:* Menetapkan struktur dan dimensi dari kuesioner.

Perlu dipastikan bahwa dimensi yang ada di dalam kuesioner telah merepresentasikan obyek yang akan diukur. Jika telah ada kuesioner yang telah digunakan sebelumnya maka bisa digunakan, jika kuesioner tersebut berbahasa asing maka perlu diterjemahkan ke dalam bahasa local.

*Panduan untuk mengembangkan pertanyaan CRC*

Jika telah ada standar untuk pelayanan publik tertentu, maka kuesioner akan memeriksa apakah standar tersebut terpenuhi. Sebagai contoh, jika penyedia layanan kesehatan di Puskesmas berkomitmen untuk melayani pasien mulai jam 08.00 pagi, maka masukkan pernyataan khusus untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan seperti yang dijanjikan. **Contoh pertanyaan:** Seberapa lama Puskesmas terlambat dalam memulai pelayanan dari jadwal seharusnya?

Bila tidak ada standar (yang terjadi di banyak negara), cara lain harus ditemukan untuk mengevaluasi kualitas pelayanan. Berikut ini adalah contoh pertanyaan yang bisa diajukan untuk mendapatkan umpan balik tentang aksesibilitas pusat layanan kesehatan.

**Opsi 1:** Berapa lama waktu yang diperlukan untuk melakukan perjalanan ke pusat kesehatan yang paling sering Anda kunjungi? Tindak lanjut pertanyaan: Dan apa jenis transportasi yang Anda ?

**Opsi 2:** Berapa jarak dari rumah Anda ke pusat layanan kesehatan yang paling sering Anda kunjungi ?

Kedua opsi memberikan informasi yang berguna lebih dari sekedar data yang bersifat angka, jadi cobalah untuk mengidentifikasi jenis umpan balik yang akan paling berguna yang terkait dengan tujuan dilakukannya CRC dan pengelolaan layanan publik.

Untuk menghindari pengumpulan informasi yang tidak berguna, masukkan sebuah kerangka waktu bila diperlukan. Misalnya, ketika ingin mendatkan data dari rumah tangga yang telah menggunakan layanan dalam satu tahun terakhir. **Pertanyaan contoh:** Pernahkah Anda atau siapapun dalam rumah tangga Anda menggunakan pelayanan rumah sakit umum pada tahun lalu?

Jika Anda menanyakan pertanyaan yang berhubungan dengan jarak atau pertanyaan lain yang satuan informasi (jarak dalam kilometer, waktu dalam menit, dan sebagainya) dan hal tersebut mempengaruhi jawaban

responden, pastikan unit tersebut diidentifikasi dalam pertanyaan. Untuk pertanyaan terbuka, mintalah peneliti untuk mencatat satuan pengukuran digunakan dalam jawaban tersebut, meskipun satuan tersebut dituliskan dalam pertanyaan. **Pertanyaan contoh:** Rata-rata, berapa menit Anda menunggu untuk bertemu seorang anggota staf rumah sakit?

Beberapa jenis skala jawaban umum digunakan untuk mengumpulkan umpan balik. Jenis skala yang digunakan mempengaruhi interpretasi temuan survei: skala yang luas menghasilkan kesimpulan yang lebih bernuansa, sementara skala sederhana memberikan temuan yang mudah untuk menyampaikan. **Pertanyaan contoh:** Bagaimana Anda menilai keandalan pelayanan angkutan umum di wilayah/daerah Anda?

1 - Baik, 2 - Rata-rata, 3 - Buruk, 4 - Tidak ada

Akhirnya, pertanyaan harus senetral mungkin. Sebuah pertanyaan seperti "Apa yang paling tidak Anda sukai tentang pelayanan yang Anda terima?" mengandaikan bahwa pengguna tidak menyukai sesuatu tentang layanan kecuali jika diimbangi dengan pertanyaan lain yang diajukan: "Apa yang paling Anda sukai tentang layanan yang Anda terima?"

#### *Langkah ketiga: Pre-Test Kuesioner tersebut*

Kuesioner harus diujikan pada kelompok yang sama dengan yang diundang pada langkah pertama, dan ketika uji validitas dan reliabilitasnya kurang bagus, maka perlu dilakukan beberapa modifikasi pertanyaan sebelum pelaksanaan survey. Orang-orang yang akan melakukan survey juga harus dibekali dengan kemampuan pelaksanaan survey sebelum terjun ke lapangan, dan harus diperbolehkan untuk memodifikasi pertanyaan atau mempertanyakan metode yang digunakan ketika dalam prose pembekalan.

#### **Tahap ketiga: Menentukan Sampling**

*Langkah Pertama:* Mengidentifikasi wilayah geografis yang akan diambil dari responden.

Sebelum menentukan jumlah sampel survey, pelaksana survey harus memberikan perhatian ekstra pada wilayah geografis di mana survei akan dilakukan. Informasi awal yang komprehensif tentang suatu daerah akan lebih membantu dalam tahap pelaksanaan survey selanjutnya.

#### *Langkah Kedua: Menentukan Jumlah Sampel Survey*

Anggaran, waktu, dan kapasitas organisasi akan membatasi ukuran survei, enumerator (orang-orang yang melakukan survei) harus dibayar dan mungkin diantar ke lokasi survey, selebaran harus dicetak, dan sebagainya. Perlu diingat bahwa tujuan dari menentukan jumlah sampel adalah untuk mencapai representasi yang baik dari berbagai bagian populasi dan bukan hanya sekedar untuk menghasilkan sejumlah besar kuesioner.

#### *Langkah Ketiga: Pilih Responden Sampel*

Dalam sebuah survei CRC, unit paling mungkin untuk dijadikan objek analisis adalah rumah tangga. Namun, dalam sebuah rumah tangga pun, sampelresponden harus dipilih dengan hati-hati. Biasanya, kepala rumah tangga akan dipilih untuk menjawab, namun jika survey dibagi ke dalam kelompok pertanyaan yang berbeda, anggota rumah tangga lainnya mungkin diminta untuk menjawab. Misalnya istri, pembantu, atau anak. Anggota lain dari rumah tangga juga mungkin lebih baik informasi tentang beberapa pertanyaan daripada kepala rumah tangga, misalnya, seseorang yang tidak bekerja di luar rumah mungkin tahu lebih banyak tentang listrik padam di siang hari daripada kepala rumah tangga yang bekerja di luar rumah.

#### **Tahap keempat: Pelaksanaan Survey**

##### *Langkah Pertama: Memilih dan Melatih Tim Survey*

Personil survey harus memiliki pemahaman yang baik tentang tujuan proyek dan bagaimana survei memberikan kontribusi untuk tujuan survey. Mereka harus dilatih sebelum dikirim untuk melakukan survei. Dalam beberapa kasus, mungkin lebih baik jika menggunakan pewawancara wanita untuk berbicara dengan responden perempuan dan laki-laki pewawancara untuk berbicara dengan responden laki-laki.

##### *Langkah Kedua: Mengawasi Wawancara Secara Acak*

Untuk memastikan kredibilitas survey agar dapat dipercaya sebagai gambaran akurat dari respon rumah tangga, dapat dilakukan dengan pemantauan tempat wawancara secara acak. Agar menjadi perhatian tim survey, maka kebijakan pemantauan secara acak ini disampaikan pada

saat pelatihan. Jika pertanyaan-pertanyaan survey salah ditafsirkan atau beberapa jawaban yang ditemukan tidak konsisten, wawancara ulang perlu dilakukan kembali. Enumerator harus mengajukan pertanyaan persis seperti yang tertulis. Kalau pun harus mengubah pertanyaan karena mungkin pertanyaan tersebut membingungkan, maka enumerator sebaiknya memahami esensi pertanyaannya sehingga ketika mengubah pertanyaan tidak menimbulkan bias.

Setelah menyelesaikan setiap wawancara, pelaksana survey memeriksa informasi yang terkumpul dan mengidentifikasi inkonsistensi. Hanya informasi yang dianggap akurat dan memuaskan yang dimasukkan ke dalam lembar data.

#### **Tahap kelima: Menganalisis Data**

Setelah semua data dikumpulkan, analisis bisa mulai dilakukan. Responden mungkin menilai peran pemerintah dalam memberikan pelayanan publik berdasarkan skala, misalnya, -5 sampai +5, atau 1 sampai 7. Salah satu cara untuk mendapatkan jumlah skor adalah untuk menjumlahkan semua jawaban dari seluruh pertanyaan kemudian menghitung rata-rata jawaban, dan selanjutnya mengubah nilai rata-rata ini sebagai persentase. Misalnya, jika rata-rata user rating pada publik tertentu keefektifan lembaga adalah 3,7 pada skala 1 sampai 7, persentase tersebut adalah 53 persen (3,7 dibagi 7). Persentase ini dapat dibaca sebagai "nilai" dalam Scorecard Report.

#### **Tahap keenam 6: Disseminasi**

##### *Langkah Pertama: Libatkan Pejabat*

Langkah untuk melibatkan pejabat ini bukan untuk memermalukan penyedia layanan tertentu ketika nilai yang dihasilkan dari CRC rendah, tetapi sebaliknya, ingin berbagai temuan awal dengan mereka sehingga mereka dapat merespon dari penjelasan langsung pelaksana survey. Oleh sebab itu semua masukan pertemuan tersebut harus dicatat dalam laporan akhir dan di dalam rekomendasi.

##### *Langkah Kedua: Melibatkan Media*

Temuan dari program CRC tersebut dapat disampaikan dalam konferensi pers atau ajang yang serupa. Untuk meningkatkan cakupan acara, kelompok yang mengadakan survey bisa mempersiapkan press kit yang mencakup cerita

singkat proses pelaksanaan survey, siaran pers dengan melibatkan media cetak maupun elektronik, dan fotokopi laporan jika dimungkinkan. Seiring dengan perkembangan teknologi penyebaran informasi bisa juga dilakukan melalui media sosial seperti facebook, twitter, google+, blog, dsb.

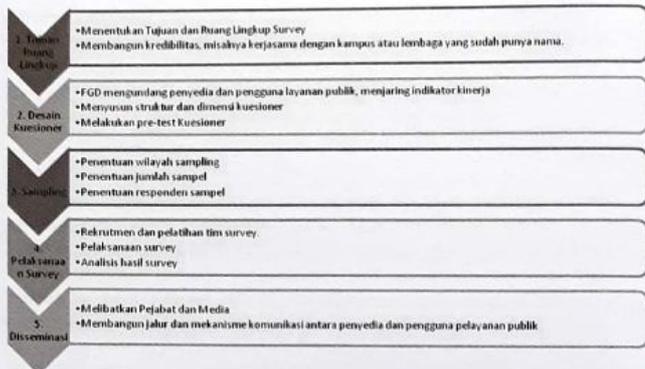
##### *Langkah Ketiga: Menumbuhkan Komunikasi antara Penyedia Layanan dan Pengguna*

Mempertemukan penyedia layanan dan pengguna dilakukan setelah isi survey setelah dipublikasikan. Lembaga survey atau pemerintah sebaiknya membuat acara yang sifatnya selebrasi untuk membahas reaksi mereka. Hasil dari pertemuan ini bisa memberikan tekanan tambahan pada penyedia layanan untuk meningkatkan kinerja mereka, atau setidaknya memungkinkan pengguna untuk menyuarakan pendapat mereka secara langsung kepada penyedia layanan. Tambahan masukan dari pengguna tersebut dapat menjadi bahan untuk perbaikan laporan. Jika mungkin, menjadwalkan acara seperti audiensi publik di mana masyarakat dapat mengajukan pertanyaan dari layanan penyedia.

##### *Langkah Keempat: Menyajikan Pesan yang ingin disampaikan*

Laporan akhir harus menyajikan hasil survey, menyimpulkan kesimpulan, dan merekomendasikan langkah-langkah untuk memperbaiki masalah yang teridentifikasi di dalam survey tersebut. Langkah perbaikan yang diusulkan mencakup dari sisi yang positif maupun negatif. Laporan hasil tersebut harus menjadi katalisator perubahan, dan bukan menjadi media mengutuk terhadap penyedia layanan.

Untuk melihat lebih mendalam mengenai CRC, pembaca bisa berkonsultasi dengan Asian Development Bank atau perwakilannya yang ada di Indonesia, Asian Development Bank Institute, atau mengunjungi <http://www.citizenreportcard.com/index.html>. Pada halaman apendiks versi PDF terdapat beberapa informasi tambahan seperti contoh press release, laporan akhir sampel, dan daftar anggaran



## DAFTAR PUSTAKA

- Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- Peraturan Pemerintah No 96 Tahun 2012 tentang Pelayanan Publik
- Permen PAN No 20 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publik
- Kepmen PAN No 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. (2010). Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi.
- Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2010). Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014.
- Keputusan Menteri Pedayagunaan Apartur Negara No. KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah
- Lahey, Robert., (2005) "A Framework for Developing an Effective Monitoring and Evaluation System in the Public Sector: Key Considerations from International Experience," REL Inc.
- Munhurrun, P. R., Bhiwajee, S., & Naidoo, P. (2010). Service Quality In The Public Service. International Journal Of Management And Marketing Research, 3(1).
- Public Affairs Centre Develops Citizen Report Cards in India. (2008). International Budget Partnership.
- Citizen Report Card Surveys - A Note on the Concept and Methodology. (2004). Social Development Notes.

Citizen Report Cards Citizen Report Cards And Integrity And Integrity. (2010). Public Affairs Foundation Bangalore.

Pokja Pelayanan Publik Reformasi Birokrasi BATAN. (n.d.). Indeks Kepuasan Masyarakat.

Community Score Card Manual. (n.d.). UNICEF.

#### Internet

<http://tentangpelayananpublik.blogspot.com/2011/12/fungsi-pemerintah-sebagai-pelayan.html>

<http://www.dispenda.jabarprov.go.id/index.php/learning/detailtutorial/102>

<http://www.ebtke.esdm.go.id/id/layanan-publik/reformasi-birokrasi.html>

## Lampiran 1: Kuesioner Indeks Kepuasan Masyarakat

### KUESIONER PENYUSUNAN INDEKS KEPUASAN MASYARAKAT

**INSTANSI PENYELENGGARA PELAYANAN PEMERINTAH  
KANTOR REGIONAL XI BADAN KEPEGAWAIAN NEGARA**

#### **SURVEI KEPUASAN MASYARAKAT TERHADAP PELAYANAN PUBLIK**

Bapak/Ibu/Saudara Yang Terhormat

Pemerintah dan dunia usaha sangat membutuhkan informasi unit pelayanan instansi pemerintah secara rutin. Untuk itu Pemerintah berupaya menyajikan INDEKS KEPUASAN MASYARAKAT secara rutin, yang diharapkan mampu memberikan gambaran mengenai kualitas pelayanan di instansi pemerintah kepada masyarakat. Indeks tersebut diperoleh berdasarkan pendapat masyarakat, yang dikumpulkan melalui SURVEI KEPUASAN MASYARAKAT TERHADAP UNIT PELAYANAN PUBLIK.

Survei ini MENANYAKAN PENDAPAT masyarakat, mengenai pengalaman dalam memperoleh pelayanan instansi pemerintah atas penyelenggaraan pelayanan.

PERTANYAAN SENGAJA DIRANCANG SESEDERHANA MUNGKIN, untuk tidak mengambil waktu Bapak/Ibu/Saudara yang sangat berharga. Pendapat Bapak/Ibu/Saudara akan sangat membantu keberhasilan survei ini sebagai dasar penyusunan indeks kepuasan masyarakat dalam upaya peningkatan mutu pelayanan instansi pemerintah kepada masyarakat.

Jawaban hanya dipergunakan untuk kepentingan survei.

Atas perhatian dan partisipasinya, disampaikan terima kasih.

Yogyakarta, 10 September 2014

**INSTANSI PENYELENGGARA PELAYANAN PEMERINTAH  
KANTOR REGIONAL XI BADAN KEPEGAWAIAN NEGARA  
SURVEI**

**KEPUASAN MASYARAKAT TERHADAP PELAYANAN PUBLIK**

BIDANG :

UNIT PELAYANAN :

ALAMAT :

TELEPON/FAX :

(Manado, 14 Agustus 2013)

**PERHATIAN**

1. Tujuan survei ini adalah untuk memperoleh gambaran secara obyektif mengenai kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik.
2. Nilai yang diberikan oleh masyarakat diharapkan sebagai nilai yang dapat dipertanggungjawabkan.
3. Hasil survei ini akan digunakan untuk bahan penyusunan indeks kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang sangat bermanfaat bagi pemerintah maupun masyarakat.
4. Keterangan nilai yang diberikan bersifat terbuka dan tidak dirahasiakan.
5. Survei ini tidak ada hubungannya dengan **pajak ataupun politik**.

*\*)Coret yang tidak perlu*

<b>I. DATA MASYARAKAT (RESPONDEN)</b>		<i>Diisi Oleh Petugas</i>
<i>(Lingkari kode angka sesuai jawaban masyarakat/responden)</i>		
Nomor Responden	.....	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
Umur	..... Tahun	<input type="text"/> <input type="text"/>
Jenis Kelamin	1. Laki-laki                      2. Perempuan	<input type="checkbox"/>
Pendidikan Terakhir	1. SD Kebawah                      4. D1-D3-D4 2. SLTP                                      5. S-1 3. SLTA                                      6. S-2 ke Atas	<input type="checkbox"/>
Pekerjaan Utama	1. PNS/TNI/Polri                      4. Pelajar/Mahasiswa 2. Pegawai Swasta                      5. Lainnya 3. Wiraswasta/Usahawan	<input type="checkbox"/>

**II. DATA PENCACAH/PENGUMPUL DATA**

Nama	
NIP/DATA LAIN	

**III. PENDAPAT RESPONDEN TENTANG PELAYANAN PUBLIK**

*(Lingkari kode huruf sesuai jawaban masyarakat/responden)*

1. <b>Bagaimana pemahaman Saudara tentang kemudahan prosedur pelayanan di Kantor Regional XI BKN.</b>	P *)
a. Tidak mudah.	1
b. Kurang mudah.	2
c. Mudah.	3
d. Sangat mudah.	4
2. <b>Bagaimana pendapat Saudara tentang kesesuaian persyaratan pelayanan dengan jenis pelayanannya.</b>	P *)
a. Tidak sesuai.	1
b. Kurang sesuai.	2
c. Sesuai.	3
d. Sangat sesuai.	4

3. <b>Bagaimana pendapat Saudara tentang kejelasan dan kepastian petugas yang melayani.</b>	P *)
a. Tidak jelas.	1
b. Kurang jelas.	2
c. Jelas.	3
d. Sangat jelas.	4
4. <b>Bagaimana pendapat Saudara tentang kedisiplinan petugas dalam memberikan pelayanan.</b>	P *)
a. Tidak disiplin.	1
b. Kurang disiplin	2
c. Disiplin.	3
d. Sangat disiplin.	4
5. <b>Bagaimana pendapat Saudara tentang tanggung jawab petugas dalam memberikan pelayanan.</b>	P *)
a. Tidak bertanggung jawab.	1
b. Kurang bertanggung jawab.	2
c. Bertanggung jawab.	3
d. Sangat bertanggung jawab.	4
6. <b>Bagaimana pendapat Saudara tentang kemampuan petugas dalam memberikan pelayanan.</b>	P *)
a. Tidak mampu.	1
b. Kurang mampu.	2
c. Mampu.	3
d. Sangat mampu.	4
7. <b>Bagaimana pendapat Saudara tentang kecepatan pelayanan di Kantor Regional XI BKN.</b>	P *)
a. Tidak cepat.	1
b. Kurang cepat.	2
c. Cepat.	3
d. Sangat cepat.	4
8. <b>Bagaimana pendapat Saudara tentang keadilan untuk mendapatkan pelayanan di Kantor Regional XI BKN.</b>	P *)
a. Tidak adil.	1
b. Kurang adil.	2
c. Adil.	3
d. Sangat adil.	4

9. <b>Bagaimana pendapat Saudara tentang kesopanan dan keramahan petugas dalam memberikan pelayanan.</b>	P *)
a. Tidak sopan dan ramah.	1
b. Kurang sopan dan ramah.	2
c. Sopan dan ramah.	3
d. Sangat sopan dan ramah.	4
10. <b>Bagaimana pendapat Saudara tentang kewajaran biaya untuk mendapatkan pelayanan.</b>	P *)
a. Tidak wajar.	1
b. Kurang wajar.	2
c. Wajar.	3
d. Sangat wajar.	4
11. <b>Bagaimana pendapat Saudara tentang kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.</b>	P *)
a. Selalu tidak sesuai.	1
b. Kadang-kadang sesuai.	2
c. Banyak sesuai.	3
d. Selalu sesuai.	4
12. <b>Bagaimana pendapat Saudara tentang ketepatan pelaksanaan terhadap jadwal waktu pelayanan.</b>	P *)
a. Selalu tidak tepat.	1
b. Kadang-kadang tepat.	2
c. Banyak tepatnya.	3
d. Selalu tepat.	4
13. <b>Bagaimana pendapat Saudara tentang kenyamanan di lingkungan unit pelayanan.</b>	P *)
a. Tidak nyaman.	1
b. Kurang nyaman.	2
c. Nyaman.	3
d. Sangat nyaman.	4
14. <b>Bagaimana pendapat Saudara tentang keamanan pelayanan di Kantor Regional XI BKN.</b>	P *)
a. Tidak aman.	1
b. Kurang aman.	2
c. Aman.	3
d. Sangat aman.	4

\*)Keterangan: P = Nilai pendapat masyarakat/responden (diisi oleh petugas)

**Kritik :**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**Saran :**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....