

## Evaluasi Pelayanan Administrasi di Kemantren Gondokusuman

Guritno<sup>1</sup>, Supardal<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa APMD, Indonesia

<sup>2</sup> Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa APMD, Indonesia

Corresponding Author: [gusdal66@gmail.com](mailto:gusdal66@gmail.com)

### Article Info

#### Article History;

##### Received:

20/10/2023

##### Revised:

02/11/2023

##### Accepted:

23/12/2023

**Abstrak:** Fenomena ketidakpuasan warga atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sekarang ini hampir selalu terjadi di berbagai instansi pemberi layanan publik. Demikian juga kemantren (Kemantren = Kecamatan, berdasar Pergub No. 5 Tahun 2019 dan Perda Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2020) sebagai instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada warga. Hal ini seiring dengan perkembangan partisipasi warga dan ruang yang diberikan oleh pemerintah bagi warga. Untuk itulah perlunya evaluasi pelayanan administrasi di Kemantren Gondokusuman sebagai salah satu instansi pemberi layanan pemerintah. Kajian ini akan membahas evaluasi pelayanan administratif di Kemantren Gondokusuman. Metode penelitian dilakukan dengan pendekatan deskriptif kualitatif, dimana kajian ingin menjelaskan secara mendalam evaluasi pelayanan publik. Pengumpulan data dimulai pengamatan, wawancara dengan segenap aparat, tokoh masyarakat dan juga data dokumentasi. Selanjutnya dilakukan analisis terkait dengan hasil evaluasi pelayanan administratif dengan beberapa indikator evaluasi pelayanan publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hasil evaluasi atas pelayanan administrasi terjadi beberapa kendala di berbagai pelayanan publik, diantaranya belum semua aparat mempunyai konsistensi yang tinggi dalam pemberian pelayanan, disamping itu masyarakat yang dilayani juga masih terdapat berbagai perilaku yang melebihi harapan dalam layanan. Sementara kemantren terikat dengan pemerintah kota, hal itu terikat dengan berbagai standar dan aturan yang dibuat pemerintah pusat, khususnya Kementerian Dalam Negeri, baik itu menyangkut nomenklatur kelembagaan, sistem pelayanan publik dan juga politik anggaran. Dengan demikian mestinya pemberian layanan bisa lebih cepat, tetapi ada prosedur dan protokol yang harus dilaksanakan dalam proses layanan masyarakat harus sesuai standar pelayanan minimal.

**Kata kunci:** evaluasi; pelayanan publik; pelayanan administratif

## PENDAHULUAN

Upaya Negara untuk menyelenggarakan pelayanan publik adalah untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa dan pelayanan administrasi. Hal tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dengan diberlakukannya Kebijakan Otonomi Daerah, isu tentang pelayanan publik menjadi barometer keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Seiring dengan merebaknya semangat reformasi birokrasi maka banyak daerah yang berusaha me “reform” birokrasinya dengan upaya meningkatkan pelayanan publik. Bahkan banyak daerah yang mengembangkan dan menerapkan teknologi informasi untuk manajemen pelayanan publik.

Terbukti bahwa dengan menggunakan teknologi informasi dapat mendorong terjadinya reformasi birokrasi (Kumorotomo, 2007).

Di beberapa daerah telah mampu membangun kinerja pelayanan publik dengan baik juga berhasil merumuskan dan menerapkan *best practice* dalam pelayanan publik yang unggul dan bersifat spesifik tidak atau belum diterapkan di daerah lainya. Untuk itu upaya Pemerintah Pusat melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi secara periodik telah memberikan penghargaan kepada daerah-daerah yang mampu meningkatkan pelayanan publik melalui penerapan *best practice*.

Efek dramatis dari semangat reformasi birokrasi dalam peningkatan pelayanan publik tersebut adalah adanya “*gap condition*” pada akses dan kualitas pelayanan publik antar daerah. Di satu sisi pemerintah daerah berlomba-lomba untuk meningkatkan dan menampilkan pelayanan terbaik, tetapi di sisi lain menghadapi keterbatasan anggaran, serta kebijakan yang sentralistik dari pemerintah pusat terkait dengan pelayanan publik. Dengan demikian sering warga masyarakat menjadi korban elit pemimpin daerah untuk mengejar *best practice* dari pelayanan prima tersebut.

Kesenjangan ini dirasakan oleh masyarakat daerah tertentu yang menerima layanan tidak sebaik yang diterima oleh kelompok masyarakat dari daerah lainnya. Sementara untuk wilayah-wilayah tertentu batas daerah secara teritorial tidak nampak terlihat karena dinamika pertumbuhan penduduk. Banyak dampak yang akan muncul dari kesenjangan ini selain trust terhadap birokrasi di daerahnya juga ketidakpahaman terhadap kebijakan Pemerintah Pusat yang seolah-olah membiarkan ketidakmerataan pelayanan publik di Indonesia.

Gejala buruk birokrasi pemberi layanan di Indonesia dalam pelayanan publik salah satunya belum mempunyai orientasi pada kebutuhan warga masyarakat, sebaliknya justru pelayanan diarahkan pada kepentingan elit birokrasi (Dwiyanto, dkk., 2005). Di samping itu kualitas buruk dalam penyelenggaraan pelayanan publik tercermin dalam pelayanan publik yang masih diskriminatif, terjadinya rente birokrasi, suap, pungutan liar, tidak adanya kepastian pelayanan, arogansi kekuasaan, serta masih lemahnya posisi tawar warga masyarakat terhadap pejabat birokrasi, (Dwiyanto, 2005; Kumorotomo, 2005). Hal-hal tersebut juga berkontribusi terhadap terjadinya kesenjangan pelayanan publik, disamping kesenjangan terjadi karena harapan akan pelayanan prima tetapi faktanya hanya pelayanan seadanya.

Birokrasi kemantren sebagai pembari layanan yang memperoleh limpahan tugas pelayanan dari kota masih sangat *rules-driven* dalam mengambil keputusan dalam proses pelayanan publik. Pola penerapan aturan secara kaku membuat ruang inisiatif menjadi amat terbatas, sehingga para pejabat birokrasi tidak dapat secara bebas melakukan inovasi pelayanan menyesuaikan dinamika masyarakat yang terus berubah (Dwiyanto, dkk., 2005). Birokrasi daerah diwarnai fenomena terkurung dalam budaya kerja yang bersandar pada mentalitas “minta petunjuk” pimpinan daerah dalam setiap gerak langkahnya, sehingga banyak pola pengambilan keputusan pelayanan daerah yang dirasa sangat lamban dan merugikan masyarakat pengguna layanan. Artinya kecepatan pelayanan belum sebanding dengan kualitas dalam merumuskan proses dan mekanisme serta penyusunan kebijakan yang berpihak pada pelanggan. Jadi pelayanan publik banyak dipengaruhi seperti struktur organisasi, proses dan juga budaya, seperti pendapat *...in public procurement also has important implications on organizational structures, processes, and behaviors in public services.* (Supardal, 2017).

Rendahnya kinerja birokrasi publik sangat dipengaruhi oleh budaya paternalisme yang masih sangat kuat seperti kasus pelayanan publik di beberapa kemantren. Dalam hal ini pelayanan yang cenderung mendorong pejabat birokrasi untuk lebih berorientasi pada kekuasaan daripada pelayanan, menempatkan dirinya sebagai penguasa dan memperlakukan para pengguna jasa sebagai obyek pelayanan yang membutuhkan bantuan (Dwiyanto, 2005)". Disamping itu, rendahnya kinerja juga disebabkan oleh sistem pembagian kekuasaan yang cenderung memusat pada pimpinan. Struktur birokrasi yang hierarkis mendorong adanya pemusatan kekuasaan dan wewenang pada atasan, sehingga pejabat birokrasi yang langsung berhubungan dengan para pengguna jasa tidak memiliki wewenang yang memadai untuk merespons dinamika yang berkembang dalam penyelenggaraan pelayanan, khususnya pelayanan administratif. Oleh karena itu dalam penelitian evaluasi pelayanan administratif di Kemantren Gondokusuman yang telah banyak memperoleh limpahan kewenangan dari Pemerintah Kota Yogyakarta.

Pelayanan publik merupakan fokus utama dalam studi kebijakan publik dimana dalam konsep *Welfare State*, dimana desentralisasi merupakan mekanisme untuk meningkatkan pelayanan publik (Rondinelli : 1989). Menurut Ratminto (2012) pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Pelayanan publik yang pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas, karena melibatkan pihak pemberi layanan dengan penerima layanan, baik yang diselenggarakan negara maupun pihak swasta. Dalam kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan jasa lainnya. Berbagai gerakan reformasi publik (*public reform*) yang dialami negara-negara maju pada awal tahun 1990-an banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah, yang selanjutnya dilakukan oleh negara-negara berkembang termasuk Indonesia.

Di Indonesia, upaya memperbaiki pelayanan sebenarnya juga telah sejak lama dilaksanakan oleh pemerintah, antara lain melalui Inpres No. 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha. Upaya ini dilanjutkan dengan Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum. Untuk lebih mendorong komitmen aparatur pemerintah terhadap peningkatan mutu pelayanan, maka telah diterbitkan pula Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Pada perkembangan terakhir telah diterbitkan pula Keputusan Menpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Sebagai contoh, adanya tuntutan masyarakat akan kinerja pemerintahan khususnya pada bidang pelayanan publik.

Pada tahun 2009 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengesahkan Undang-Undang No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam konsep pelayanan, terdapat dua pelaku pelayanan yaitu penyedia pelayanan dan penerima pelayanan. Penyedia pelayanan atau *service*

*provider* (Barata, 2003) adalah pihak yang memberikan pelayanan tertentu kepada konsumen, baik berupa pelayanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*). Sedangkan penerima pelayanan (*service receiver*) adalah pelanggan (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan para penyedia pelayanan. Pelayanan publik adalah representasi dan eksistensi dari birokrasi pemerintah yang memangku fungsi sebagai pemberi layanan terhadap masyarakat. Oleh karena itu, kualitas layanan yang diberikan merupakan cerminan dari kualitas birokrasi pemerintah. Paradigma pelayanan publik pada masa lalu, memberikan peran yang lebih terhadap pemerintah sebagai *sole provider*. Masyarakat atau penerima layanan sebagai pihak luar tidak memiliki tempat atau termarjinalkan. Masyarakat hanya memiliki sedikit sekali dalam memberikan warna dalam proses pelayanan publik.

Reformasi pelayanan publik pada tahun 1990 akhir terjadi karena kesalahan dalam memahami paradigma atau mitos upaya memperbaiki kinerja pemerintah. Menurut Osborne & Plastrick (1996) terdapat lima mitos dalam konsep pelayanan publik yaitu mitos liberal (*spending more and doing more*), konservatif (*spending less and doing less*), bisnis, pekerja dan rakyat. Huges (1992) mengatakan bahwa "government organization are created by the public, for the public, and need to be accountable to it." Organisasi publik dibuat oleh publik, untuk publik, dan karenanya harus bertanggung jawab kepada publik. Bertumpu pada pendapat ini, pemimpin organisasi publik diwajibkan akuntabel atas kinerja yang dicapai organisasinya. Tujuan utama organisasi publik adalah memberikan pelayanan dan mencapai tingkat kepuasan masyarakat seoptimal mungkin.

Kepemimpinan menjadi salah satu faktor kunci dalam kehidupan organisasi, termasuk pada sektor publik. Thoha, (2004) menyatakan bahwa suatu organisasi akan berhasil atau bahkan gagal sebagian besar ditentukan oleh faktor kepemimpinan. Begitu pentingnya masalah kepemimpinan ini, menjadikan pemimpin selalu menjadi fokus evaluasi mengenai penyebab keberhasilan atau kegagalan organisasi. Dalam perspektif pelayanan publik, pemimpin harus mampu membawa organisasi publik memberikan pelayanan prima. Karena pada hakekatnya dibentuknya organisasi publik adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tangkilisan (2005) mengatakan bahwa organisasi publik dikatakan efektif apabila dalam realita pelaksanaannya birokrasi dapat berfungsi melayani sesuai dengan kebutuhan masyarakat, artinya tidak ada hambatan (sekat) yang terjadi dalam pelayanan tersebut, cepat dan tepat dalam memerikan pelayanan, serta mampu memecahkan fenomena yang menonjol akibat adanya perubahan sosial yang sangat cepat dari faktor eksternal. Efektivitas organisasi publik tersebut merupakan produk dari sebuah sistem yang salah sistem (unsur), salah satunya adalah sumber daya manusia aparatur.

Pelayanan publik yang pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas, karena melibatkan pihak pemberi layanan (pemerintah) dengan penerima layanan (warga masyarakat yang diselenggarakan negara maupun pihak swasta. Dalam kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan jasa lainnya. Berbagai gerakan reformasi publik (*public reform*) yang dialami negara-negara maju pada awal tahun 1990-an banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan

perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah, yang selanjutnya dilakukan oleh negara-negara berkembang termasuk Indonesia.

Evaluasi adalah proses untuk melakukan penilaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target yang ditetapkan dalam kebijakan tersebut. Pada dasarnya kebijakan publik sendiri seringkali terjadi kegagalan dalam meraih maksud dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Oleh sebab itu dibutuhkan evaluasi, untuk mengetahui dampak yang diharapkan dari pelaksanaan suatu kebijakan. Evaluasi kebijakan bermaksud untuk mengetahui 4 aspek yaitu : proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan, dan efektivitas dampak kebijakan. Evaluasi terhadap aspek kedua disebut evaluasi implementasi sedangkan evaluasi terhadap aspek ketiga dan keempat disebut evaluasi dampak kebijakan.

Menurut Abidin mengemukakan bahwa informasi yang dihasilkan dari evaluasi merupakan nilai (values) yang antara lain berkenaan dengan :

1. Efisiensi (*Efficiency*), yakni perbandingan antara hasil dengan biaya, atau (hasil/biaya).
2. Keuntungan (*profitability*), yaitu selisih antara hasil dengan biaya atau (hasil/biaya).
3. Efektif (*effectiveness*), yakni penilaian pada hasil, tanpa memperhitungkan biaya.
4. Keadilan (*equity*), yakni keseimbangan (proporsional) dalam pembagian hasil (manfaat) dan/atau biaya (pengorbanan)
5. Detriments, yakni indikator negatif dalam bidang sosial seperti kriminal dan sebagainya.
6. Manfaat tambahan (*marginal rate of return*), yaitu tambahan hasil banding biaya atau pengorbanan (*change-in benefits/change -in-cost*) (.Abidin, Said Zainal. 2012).

Selanjutnya fungsi evaluasi kebijakan menurut Agustino (2016) ada tiga macam yaitu

1. memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kebijakan,
2. memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target,
3. memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, seperti perumusan masalah dan rekomendasi kebijakan. Dengan demikian fungsi evaluasi kebijakan sangat berguna untuk mendapatkan hasil/informasi mengenai kinerja kebijakan, sehingga bisa diukur tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Pada dasarnya pelaksanaan suatu kebijakan biasanya menimbulkan pro dan kontra atas kebijakan tersebut. Dengan evaluasi diketahui jumlah yang mendukung kebijakan dan berapa persen yang kontra terhadap kebijakan.

Berikut pendapat William Dunn dan Leo Agustino (2016:189) menyatakan bahwa “ada beberapa pendekatan evaluasi kebijakan guna menghasilkan penilaian yang baik. Adapun pendekatan tersebut adalah :

1. Evaluasi semu, adalah semu (*pseudo evaluation*) adalah evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil kebijakan. Asumsi utamanya adalah bahwa ukuran tentang manfaat dan nilai merupakan suatu yang dapat terbukti dengan sendirinya.

2. Evaluasi formal, dalam arti formal (*formal evaluation*) juga menggunakan metode deskriptif dengan tujuan untuk menghasilkan informasi yang valid dan terpercaya mengenai hasil suatu kebijakan. Asumsi utamanya adalah tujuan, dan target yang diumumkan secara formal merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai kebijakan program.
3. Evaluasi keputusan teoritis. Yang dimaksud evaluasi keputusan teoritis (*decision theoretic evaluation*) menggunakan metode deskriptif juga untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara ekplisit dinilai dari pelaku kebijakan.

Evaluasi terhadap kegiatan yang telah diimplementasikan perlu dilakukan dan ada beberapa metode yang dapat digunakan. Menurut Finsterbuch dan Motz (dalam Subarsono, 2005) menyatakan bahwa “ ada empat jenis evaluasi yaitu :

1. *Single program after only*, merupakan desain yang paling lemah karena jenis evaluasi ini hanya melakukan pengukuran kondisi atau penilaian terhadap program setelah meneliti setiap variabel yang dijadikan kriteria program. Sehingga tidak diketahui baik tidaknya program terhadap kelompok sasaran.
2. *Single program before-after*, Evaluasi *single program after-before* merupakan penyempurnaan dari jenis yang pertama sehingga dapat diketahui data keadaan kelompok sasaran sebelum dan setelah menerima program tetapi tidak dapat mengetahui efek dari program tersebut.
3. *Comparative after only*, Evaluasi *comparatif after only* merupakan evaluasi dengan cara membandingkan kelompok sasaran dengan kelompok bukan sasaran. Pada evaluasi jenis ini efek program terhadap kelompok sasaran tidak diketahui.
4. *Comparative before-after*. Evaluasi *comparatif before-only* merupakan evaluasi dengan cara membandingkan kelompok sasaran dengan kelompok bukan sasaran. Pada evaluasi jenis ini efek program terhadap kelompok sasaran dapat diketahui.

Evaluasi *comparative before-after* merupakan gabungan dari ketiga kelompok diatas, sehingga kelemahan yang ada diketiga desain diatas dapat diatasi oleh desain evaluasi ini. Dari uraian diatas dapat diartikan bahwa evaluasi perlu dilakukan karena tidak semua kebijakan yang dibuat dapat diimplementasikan sesuai rencana, atau bahkan sebuah kebijakan tidak bisa dijalankan, sehingga dengan adanya evaluasi dapat memberikan masukan, kritik dan saran terhadap kebijakan yang dibuat mulai dari implementasi sampai dengan dampak/hasil kebijakan yang terjadi.

Dalam kaitan model-model evaluasi kebijakan, maka William Dunn mengemukakan beberapa model evaluasi kebijakan publik yang terdiri dari :

### 1. *The Adversary Model*

Para evaluator dikelompokkan menjadi dua, yang pertama bertugas menyajikan hasil evaluasi program yang positif, hasil dampak kebijakan yang efektif dan baik, tim kedua berperan untuk menemukan hasil evaluasi program negatif, tidak efektif, gagal dan yang tidak tepat sasaran. Kedua kelompok ini dimaksudkan untuk menjamin adanya netralitas serta obyektivitas proses evaluasi. Temuannya kemudian dinilai sebagai hasil evaluasi. Menurut model dari evaluasi ini tidak ada efisiensi data yang dihimpun.

## *2. The Transaction Model*

Model ini memperhatikan penggunaan metode studi kasus, bersifat naturalistik dan terdiri dua jenis, yaitu : evaluasi responsif I yang dilakukan melalui kegiatan-kegiatan secara informal, berulang-ulang agar program yang telah direncanakan dapat digambarkan dengan akurat; dan evaluasi iluminatif (*illuminativ evaluation*) bertujuan untuk mengkaji program inovatif dalam rangka mendeskripsikan dan menginterpretasikan pelaksanaan suatu program atau kebijakan. Jadi evaluasi model ini akan berusaha mengungkapkan serta mendokumentasikan pihak-pihak yang berpartisipasi dalam pelaksanaan program.

## *3. Good Free Model*

Model evaluasi ini bertujuan untuk mencari dampak aktual dari suatu kebijakan, dan bukan hanya sekedar untuk menentukan dampak yang diharapkan sesuai dengan yang ditetapkan dalam program. Dalam upaya mencari dampak aktual, evaluator tidak perlu mengkaji secara luas dan mendalam tentang tujuan dari program yang direncanakan. Sehingga evaluator (peneliti) dalam posisi yang bebas menilai dan ada obyektivitas.

## **METODE PENELITIAN**

Kajian ini metode utama adalah kualitatif naratif atas berbagai peraturan perundangan yang mengatur tentang desa dan kewenangannya. Suwardi Endraswara (2003:16), “Pendekatan kualitatif adalah lebih kepada pertimbangan pancaindera secara akurat untuk melihat kebudayaan yang cenderung berubah-ubah seiring perubahan jaman. Bahwa tradisi kualitatif cenderung peneliti sebagai pengumpul data, mengikuti asumsi kultural, dan mengikuti data, dengan kata lain penelitian kualitatif budaya lebih fleksibel, tidak memberi harga mati, reflektif, dan imajinatif“. Hendriansyah (2010:9), penelitian kualitatif adalah suatu penelitian ilmiah yang bertujuan memahami suatu fenomena dalam konteks sosial secara alamiah dengan mengedepankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti.

Dalam riset ini dimulai dari pasal-pasal yang memuat pelayanan publik, dari berbagai regulasi, sehingga aparat layanan wajib melaksanakan mandat dengan pengendalian dan pengawasan dari pemerintah kota. Untuk menguji kebenaran konsep evaluasi pelayanan, maka dilakukan wawancara mendalam dengan berbagai aktor pelaksana tugas seperti: aparat, tokoh masyarakat dan warga masyarakat dan dilanjutkan FGD. Berdasarkan data tersebut dilakukan analisis evaluasi pelayanan berdasarkan fakta regulasi dan fakta empiris atas pelaksanaan tugas pelayanan administrative di Kemantren Gondokusuman. Akhirnya akan diperoleh pemahaman yang mendalam atas fakta layanan dan factor yang mempengaruhinya dengan segala dinamikanya.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Fungsi kemantren lebih banyak membantu pemerintah kota dalam memberikan pelayanan publik. Termasuk memberikan berbagai informasi dari pemerintah kota, karena itu pemerintah kota banyak memberikan pelimpahan kewenangan dan urusan kepada kemantren. Seperti disampaikan oleh Jawatan Umum/Pelayanan dapat langsung menanggapi pengaduan yang berkait dengan keterlambatan pengurusan karena sistem administrasi kependudukan

sedang dibenahi sehingga ada hambatan dalam penyelesaian kesenjangan layanan sosial. Jika dianalisis dengan menggunakan konsep dari Burns, Hambleton & Hogget (the ladder of citizen empowerment), posisi unit pelayanan, yaitu *genuine consultation* (konsultasi sejati).

Penempatan pada partisipasi warga ini hanya dapat terjadi bila pemerintah melakukan proses penanganan yang menggunakan fasilitasi yang mempertemukan pengadu dan instansi pelayanan yang diadakan. Penempatan pada tangga partisipasi ini terlihat dari pengadu yang dapat menyampaikan aspirasinya dalam suatu forum bersama. Namun karena forum itu bukan merupakan forum pembuatan keputusan, maka kendali utamanya bukan di tangan masyarakat (pengadu), tetapi tetap di tangan dinas/instansi penyelenggara pelayanan publik. Pengadu mungkin dapat memasukkan aspirasinya untuk penyelesaian kasus pengaduan tersebut atau untuk memperbaiki pelayanan yang diberikan.

Pendapat mengenai efektivitas dapat berbeda-beda tergantung dari sudut pandang pihak yang berpendapat. Menurut salah seorang informan petugas jawatan umum, bahwa efektivitas pelayanan dapat diukur dari jumlah permohonan layanan yang masuk. Besarnya jumlah permohonan layanan yang masuk menunjukkan antusiasme masyarakat untuk berpartisipasi proses pelayanan di Kemantren Gondokusuman. Salah satu sebab aktifnya dari masyarakat karena pemberi layanan telah memberikan layanan yang baik. Jadi ada hubungan timbal balik antara pemberi layanan dan permohonan layanan, dimana semakin pemberi layanan bekerja efektif, maka pemohon layanan semakin partisipatif dalam proses layanan.

Menurut beberapa tokoh masyarakat menyebutkan, bahwa pemberi layanan sudah menindaklanjuti semua permohonan dan pengaduan warga atas kebutuhannya, sehingga kinerjanya sudah optimal dan efektif (3 Desember 2023). Artinya dari efektivitas pelayanan Kemantren Gondokusuman telah berjalan efektif, dimana warga pemohon layanan telah direspon baik oleh petugas, bahkan ketika ada aduan terkait fenomena di dalam masyarakat juga mendapat respon yang baik, sehingga warga masyarakat merasakan adanya layanan yang simpatik.

Sementara informan dari akademisi melihat perlu ada evaluasi untuk menilai efektifitas unit pelayanan: "...Saya ingin evaluasi dulu, berapa surat yang masuk, WA yang masuk dan berapa orang yang datang mengadu ke unit pelayanan dan bagaimana proses penyelesaiannya. Kalau dalam satu bulan tak ada pengaduan yang masuk, ini patut dipertanyakan. Lembaga untuk memperbaiki pelayanan yang diberikan, namun tindak lanjutnya tetap ada ditangan instansi layanan yang bersangkutan. Pendapat mengenai efektivitas dapat berbeda-beda tergantung dari sudut pandang pihak yang berpendapat. Selanjutnya ditemukan fakta bahwa permasalahan dalam pelayanan publik dipengaruhi oleh enam faktor sebagai berikut :

**Pertama**, kepemimpinan, khususnya kepemimpinan Mantri Pamong Praja/ Camat sebagai ujung tombak pemerintahan kemantren/ kecamatan. Pentingnya faktor kepemimpinan ini terlihat dari saat awal dibentuknya unit-unit pengaduan untuk menyelesaikan berbagai kesenjangan pelayanan publik. Kepemimpinan ini juga terlihat dari pemosisian Mantri Pamong Praja/Camat sebagai pemimpin untuk menekan (pressure) terhadap instansi pemberi layanan agar segera memberikan tanggapan terhadap pengaduan dari masyarakat. Dalam budaya birokrasi kata seorang pemimpin adalah patron yang diikuti oleh semua anak buahnya. Dalam hal ini seorang Mantri Pamong Praja/Camat harus mampu menjadi panutan bagi semua aparat kemantren/kecamatan, sehingga bisa mendukung tugas aparat masing-masing.

**Kedua**, regulasi dari tingkat nasional sampai daerah. Di tingkat nasional, partisipasi sudah mendapat tempat melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 dan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang memberi landasan bagi partisipasi masyarakat dalam pelayanan dan perencanaan pembangunan daerah. Selain itu Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN RB) Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik dan diperkuat dengan Undang-Undang No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik yang memuat salah satu asas pelayanan publik, yaitu partisipatif juga dijadikan salah satu landasan hukum, sedangkan di tingkat daerah sudah ada Perda Standar Pelayanan Minimal (SPM) di tiap instansi, termasuk kemantren/kecamatan. Dari evaluasi regulasi ini menunjukkan bahwa kepatuhan aparat layanan Kemantren Gondokusuman cukup tinggi, sehingga disiplin aparat dalam pelaksanaan regulasi terkait pemberian layanan cukup optimal.

**Ketiga**, warga masyarakat selalu mempersepsikan bahwa kebijakan dari pemerintah itu bersifat permanen dan berjalan terus menerus, sehingga jika suatu saat ada perubahan kebijakan selanjutnya warga melakukan komplain atas perubahan tersebut. Pada hal perubahan kebijakan dari Pusat selalu terjadi, dan belum semua warga masyarakat mengetahuinya. Dari evaluasi terkait dengan pandangan warga terhadap regulasi yang terus berubah dan berkembang, dimana warga belum semuanya bisa menerima dan memahami, sehingga dalam suatu layanan ada perubahan protokol, maka warga belum semuanya bisa menerima, bahkan ada komplain. Artinya warga mempersepsikan bahwa pedoman terkait pelayanan tidak berubah, pada hal fakta di lapangan menunjukkan sering terjadi perubahan dari atas.

**Keempat**, peran kalangan masyarakat sipil yang direpresentasikan terutama oleh kalangan lembaga swadaya masyarakat (LSM). LSM berperan sebagai katalisator bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduannya. Kepada LSM pula sebagian warga masyarakat menyampaikan pengaduannya untuk diteruskan kepada pemerintah pemberi layanan. Peran lain yang dimainkan LSM adalah menginformasikan keberadaan instansi pemberi layanan kepada warga masyarakat. Kemantren Gondokusuman di pusat ibukota pemerintah Kota Yogyakarta, selalu memperoleh perhatian dari berbagai kelompok masyarakat sipil termasuk LSM yang menyoroti proses layanan warga. Hal ini juga bisa mendorong aparat pemberi layanan untuk melaksanakan kewajiban layanan dengan baik, sehingga mendorong peningkatan kinerja aparat Kemantren Gondokusuman.

**Kelima**, momentum-momentum tertentu dapat menjadi pendorong bagi warga masyarakat untuk mengadukan keluhannya. Misalnya pada momentum penerimaan siswa baru (biasa disebut penerimaan peserta didik), sebagian besar pengaduan yang masuk ke dinas dan terkadang juga kemantren menyangkut hal yang berkaitan dengan penerimaan siswa baru, seperti tingginya biaya yang dibebankan sekolah, keluhan yang mempertanyakan mengapa anaknya tak diterima di suatu sekolah, padahal sudah memenuhi persyaratan dan sejenisnya. Momentum seperti ini mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dengan mengajukan keluhannya pada pemerintah, termasuk ke Kemantren Gondokusuman. Pada hal kemantren/kecamatan tidak mempunyai kapasitas dan kewenangan dalam hal informasi Pendidikan dan bantuan itu, tetapi tetap aparat harus bisa melayani warga dengan menjelaskan bagaimana dan kemana mencari informasi tentang Pendidikan dan bantuannya.

**Keenam**, informasi yang terutama berhubungan dengan sosialisasi mengenai keberadaan unit layanan dan aduan, ketika warga masyarakat akan melakukan dan menyampaikan aduan atau komplain pada pemerintah atas suatu kepuasan layanan. Sosialisasi lembaga tersebut hingga saat ini dilakukan oleh kantor Dinas Komunikasi dan Informasi (Kominfo) melalui Jogja Smart Service (JSS), surat kabar, TV lokal dan brosur. Oleh karena itu, wajar ketika banyak masyarakat yang belum mengetahui keberadaan lembaga tersebut. Anggaran yang digunakan untuk biaya operasional belum memadai, seperti telepon, listrik, dan ATK termasuk kegiatan untuk pengecekan ke lapangan. Hal ini yang menjadi alasan belum dilakukan sosialisasi kepada masyarakat secara tatap muka di Kantor Kemantren/Kecamatan.

## **KESIMPULAN**

Uraian di atas dapat kiranya diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut: Pelayanan masyarakat mengenai pelayanan administratif di Kemantren Gondokusuman cukup banyak dan diselesaikan dengan baik. Hal ini tidak lepas dari berbagai pihak membantu aparat kemantren dalam mengkoordinasikan penyelesaian permohonan layanan masyarakat. Artinya kelembagaan masyarakat dari tingkat Rukun Tetangga, Rukun Warga, Rukun Kampung dan Kelurahan cukup berperan dalam pencerahan pada warga masyarakat dalam suatu urusan warga. Jika ada aduan dan komplain pelayanan menunjukkan bahwa kesenjangan antara harapan warga dan pemerintah pemberi layanan dalam hal ini kemantren/kecamatan masih cukup tinggi. Di sisi kemantren sebagai pelaksana kebijakan dari pemerintah kota tidak memiliki wewenang untuk menyelesaikan sendiri pengaduan masyarakat tersebut apalagi menyangkut anggaran, kecuali bila pengaduan tersebut merupakan pertanyaan yang dapat dijawab dan menjadi kewenangan oleh Mantri Pamong Praja/Camat berdasarkan informasi dan kewenangan yang dimiliki.

Penilaian mengenai efektivitas desk layanan dan aduan sebagai instrumen partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik ditentukan oleh sudut pandang dan kepuasan dari *stakeholder* yang berhubungan dengan lembaga tersebut. *Stakeholder* pejabat pemerintah menganggap aparat Kemantren/Kecamatan telah efektif karena dapat memberi umpan balik untuk perbaikan pelayanan administratif yang diselenggarakan, sedangkan warga masyarakat dan LSM menilai keberadaan desk pengaduan sebagai sesuatu yang positif meskipun tak semuanya menganggap efektif. Faktor yang cukup dominan terjadinya kesenjangan pelayanan administratif adalah persepsi masyarakat tentang bantuan kebijakan, dimana warga selalu beranggapan bahwa bantuan itu berjalan terus menerus. Dalam hal ini warga selalu mengadu di kemantren, mengapa sekarang tidak memperoleh bantuan lagi, pada hal pihak kemantren tidak mengetahui, karena ini kewenangan pemerintah kota atau bahkan pemerintah pusat. Dari hasil evaluasi terhadap pelayanan administrative di Kemantren Gondokusuman menunjukkan bahwa aparat pemberi layanan selalu berpedoman secara pada protocol standar pelayanan minimal yang ditentukan. Dalam prakteknya aparat pemberi layanan tidak berani melakukan deskresi dan inovatif dan fleksibel dalam proses layanan, hal ini karena Kemantren tidak mempunyai kewenangan, karena hanya memperoleh limpahan dari pemerintah kota. Akibatnya proses layanan yang diberikan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang telah ditentukan saja.

### **Ucapan Terima Kasih:**

Tulisan ini bisa diselesaikan dengan bai katas berbagai bantuan dari segenap pihak, seperti aparat Kemantren Gondokusuman, tokoh masyarakat, para warga sebagai penerima layanan. Untuk dedikasinya itu diucapkan terima kasih, semoga Tuhan membalasnya.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Atep Adya Barata. 2003. *Dasar- Dasar Pelayanan Prima*. Jakarta : Elex Media
- Dwiyanto, Agus. 2005. *Budaya Paternalisme dalam Birokrasi Pelayanan Publik*; Center for Population Policy Studies, UGM, Yogyakarta.
- Handoko, T. Hani. 2001. *Manajemen Personalia dan Manajemen Sumber Daya Manusia*. BPFE-Yogyakarta. Yogyakarta.
- Osborne, David and Peter Plastrik, 1998, *Banishing Bureauracracy*, The Five Strategies for Reinventing Government. A Plume Book.
- MacMillan Cheema G. Shabbir & Dennis A. Rondinelli 1983, *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly. Hills
- Ratminto & Winarsih, Atik S, 2006, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Arnstein, Sherry, R., 1971, "Eight rungson the ladder of citizen participation" in Edgar S. Cahn and Barry A. Passet, *Citizen participation : Effecting Community change*. New York : Praeger Publishers.
- Arikunto, Suharsimi. 1998. *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta : Rineka Cipta
- Anwar, M. Khoirul. 2004. *Aplikasi Sistem Informasi Manajemen Bagi Pemerintahan Di Era Otonomi Daerah, SIMDA*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bambang Cipto dan Supardal, 2017, Dampak Penerapan ICT Terhadap Transformasi Birokrasi di Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta, *Journal of Indonesian Rural and Regional Government* Vol. 1No. 1 Juni 2017 ISSN 2580-9342.
- Dwiyanto, Agus. 2005. *Budaya Paternalisme dalam Birokrasi Pelayanan Publik*; Center for Population Policy Studies, UGM, Yogyakarta.
- Handoko, T. Hani. 2001. *Manajemen Personalia dan Manajemen Sumber Daya Manusia*. BPFE-Yogyakarta. Yogyakarta.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik, Sketa Pada Masa Transisi*. Jogjakarta : Pustaka Pelajar.

- Mangkunegara, 2005. *Perilaku dan Budaya Organisasi*. Refika Aditama, Bandung.
- Moeljono, D., 2007. *Cultures, Budaya Organisasi Dalam Tantangan*. Jakarta: Elix Media Komputindo.
- Ndraha, Taliziduhu., 2003. *Budaya Organisasi*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Osborne, David and Peter Plastrik, 1998, *Banishing Bureaucracy, The Five Strategies for Reinventing Government*. A Plume Book.
- Ratminto & Winarsih, Atik S, 2006, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Robbins, S. P., 2001. *Perilaku Organisasi*, Jilid ke 1, Jakarta : Indeks,.
- Supardal,etc 2017, Do Information Communication Technology Initiative Affect Local Government Bureaucratic Tranformation, *International Journal of Applied Business and Economic Research*, Vol 15 ISSN :: 0972-7302 page 35-49
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: Gramedia Widia Sarana Indonesia