



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Era desentralisasi dan adanya kebijakan otonomi daerah telah menjadi tantangan bagi daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan secara mandiri. Kebijakan otonomi daerah sangat memungkinkan pemerintah daerah (Kabupaten/Kota) akan mampu menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik yang demokratis, akuntabel, responsibel, dan responsif, manakala didukung sumber daya manusia yang cukup dan cakap, sumber daya keuangan dan peralatan yang memadai.¹

Praktek penyelenggaraan pelayanan publik (*public services*) merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Fungsi pelayanan ini diarahkan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat sekaligus penciptaan keadilan sosial di tengah masyarakat, sehingga dengan demikian pemerintah akan dapat mewujudkan kehidupan yang lebih baik bagi rakyatnya.²

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis, akuntabel, responsibel, dan responsif tersebut pemerintah telah mencanangkan reformasi birokrasi baik bagi unsur pemerintah di daerah maupun di pusat. Pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut untuk menciptakan *good governance*.

¹ Joko Widodo, Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Surabaya, 2001), hal.58.

² Ratminto & Atik Septi W. Manajemen pelayanan : pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan standar pelayanan minimal. Yogyakarta Pustaka Pelajar. 2005. Hal: 1878-190

perwujudan pemerintahan yang baik mengacu pada pertanggung jawaban pemerintah atas segala sikap, perilaku dan kebijakan yang telah dibuat serta membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan dan apabila dalam prakteknya merugikan kepentingan rakyat, maka harus menerima tuntutan hukum.

Salah satu fungsi utama dalam penyelenggaraan pemerintah yang menjadi kewajiban aparatur pemerintah adalah penyelenggaraan pelayanan publik bagi masyarakat. Di dalam hukum administrasi negara indonesia, berdasarkan pengertian umum yang dimuat Kepmen PAN No.63 Tahun 2003, pelayanan publik dipilih menjadi tiga jenis yaitu :

- a. Pelayanan administratif, seperti sertifikat tanah, KTP, KSK, dan sebagainya.
- b. Pelayanan barang, seperti telepon, air, listrik, dan sebagainya.
- c. Pelayanan jasa, seperti pelayanan rumah sakit, pos dan sebagainya.³

Jenis pelayanan publik diatas, bisa lagi di bedakan menjadi 2 (dua), yaitu; pertama, pelayanan publik yang dimonopoli pemerintah seperti pelayanan administratif dan beberapa pelayanan barang, untuk monopoli, harapannya pemerintah benar-benar memperhatikan dan mengawasi dengan sebaik-baiknya agar kualitas layanan terjaga, karena tanpa kompetitor, kecenderungannya bisa berakibat pada otoritarianisme, yaitu sistem 'pembeli melayani penjual'. Kedua, pelayanan publik yang berkompetensi dengan swasta seperti beberapa pelayanan barang dan pelayanan jasa. Dengan adanya kompetitor, maka kualitas pelayanan

³ Keputusan menteri pemberdayaan aparatur negara no.3 tahun 2004

akan lebih dinamis dan lebih profesional.⁴

Masalah pelayanan publik mempunyai peranan sangat besar karena menyangkut kepentingan umum, bahkan kepentingan rakyat secara keseluruhan. Namun ternyata hak masyarakat ataupun perorangan untuk memperoleh pelayanan yang layak dari aparat pemerintahan terasa belum dapat memenuhi harapan semua pihak, baik masyarakat itu sendiri maupun pemerintah dan pelayanan umum belum menjadi “budaya” masyarakat. Disana-sini masih selalu ditemui kelemahan-kelemahannya yang dampaknya sering merugikan masyarakat yang menerima layanan.⁵

Beberapa masalah yang dapat diidentifikasi sebagai aspek yang paling mendapat sorotan publik dalam pelayanan adalah tingkat kedisiplinan, pungutan-pungutan liar dan prosedur yang berbelit-belit.⁶ Rendahnya mutu pelayanan publik yang ditunjukkan oleh tingkat kedisiplinan aparatur yang buruk, adanya pungutan-pungutan liar di seluruh tubuh birokrasi, serta prosedur pelayanan yang berbelit-belit telah menjadi citra buruk pemerintah di tengah masyarakat. Citra pelayanan yang buruk dari pemerintah ini tidak hanya ditunjukkan oleh pemerintah pusat saja akan tetapi diperluas pada pemerintah daerah.

Penyelenggaraan pelayanan publik ternyata masih memberikan permasalahan lama akibat gejala patologi birokrasi berupa organisasi publik cenderung bersifat prosedural dan terkesan kaku serta dianggap kurang mampu

⁴Dwiyanto, Agus.2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Reformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta:Gajahmada University Press

⁵ (H.A.S Moenir,1998:viii)

⁶ Asep Muslim, *Reformasi Birokrasi: Tinjauan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta, 2007), hal.80

memenuhi tuntutan lingkungan luar yaitu kebutuhan masyarakat ditambah dengan mentalitas sikap pegawai pelayanan publik yang cenderung ingin “dilayani” bukan “melayani” masih melekat pada tubuh organisasi pelayanan publik. Meluasnya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang terjadi di tubuh birokrasi pemerintahan secara hierarki baik dari pusat hingga daerah semakin memperkuat persepsi ketidakpercayaan masyarakat terhadap birokrasi pelayanan publik yang berujung pada maraknya percaloan yang merupakan efek dari lambannya birokrasi pelayanan publik dalam menyelenggarakan urusan pelayanan kepada masyarakat. Keluhan, aksi protes, hingga berbuah pada aksi anarki yang merupakan bentuk dari ketidakpuasan masyarakat pada penyelenggaraan pelayanan publik⁷. Kondisi di atas merupakan fenomena birokrasi pelayanan publik di Indonesia pada saat itu yang masih bercirikan feodalisme dan sesuai pada prinsip-prinsip berorientasi pada klien dan kekuasaan elit politik hingga mengakibatkan terjadinya permasalahan serius yang timbul di dalam tubuh birokrasi Indonesia.

Disisi lain, karakteristik pelayanan pemerintah yang sebagian besar bersifat monopoli membuat pemerintah tidak menghadapi permasalahan persaingan pasar sehingga menyebabkan lemahnya perhatian pengelola pelayanan publik akan penyediaan pelayanan yang berkualitas. Lebih buruk lagi kondisi ini menjadikan sebagian pengelola pelayanan memanfaatkan untuk mengambil keuntungan pribadi, cenderung mempersulit prosedur pelayanannya. Akibat permasalahan tersebut, citra buruk pada pengelolaan pelayanan publik masih

⁷ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, 2005, hal.99

melekat sampai saat ini sehingga tidak ada kepercayaan masyarakat pada pengelolaan pelayanan.

Selain itu juga masih banyaknya keluhan yang disampaikan masyarakat berkaitan dengan pelayanan institusi-institusi pemerintah terutama pelayanan jasa yang dinilai kurang memuaskan, seperti pembayaran listrik, PDAM, telepon, pos, samsat, parkir, PKL, transportasi, dan lain-lain membuktikan bahwa kualitas pelayanan publik yang disediakan pemerintah belum bisa memberikan kepuasan bagi masyarakat. Namun sayangnya keluhan-keluhan tersebut belum mendapat tanggapan yang berarti dari pemerintah.⁸

Pada hakekatnya, pelayanan publik berorientasi pada kepuasan pelanggan atau masyarakat yang dilayani. Pelayanan publik yang baik adalah pelayanan yang tidak menghasilkan kesenjangan antara apa yang dilihat dan diharapkan oleh masyarakat dengan apa yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik seperti yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa pemerintah wajib untuk membangun kepercayaan masyarakat melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang baik seiring dengan harapan dan tuntutan masyarakat. Namun hingga saat ini pelayanan publik yang ada di Indonesia penuh dengan ketidakpastian waktu, biaya, dan prosedur pelayanannya.

Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN), menghasilkan kesimpulan bahwa hukum positif Indonesia ternyata belum

⁸ (www.pikiran-rakyat.com/cetak/0804/07/0802.htm)

memiliki sebuah sistem yang utuh dan dapat digunakan sebagai pedoman umum bagi setiap institusi penyedia pelayanan umum (dan juga BUMN dan fungsi-fungsi pemerintahan lainnya) tentang pengelolaan dan penyampaian keluhan publik.⁹

Lebih lanjut lagi penelitian tersebut menyimpulkan bahwa beberapa masalah pokok yang ada dalam pengelolaan keluhan publik di Indonesia adalah:

1. Rendahnya tingkat kesadaran para penyedia pelayanan publik akan peran dan fungsi dari good governance principles sebagai dasar dan pedoman mengelola keluhan yang baik
2. Belum adanya suatu Standar Minimum Pengelolaan Keluhan Publik dan Prosedur Penyampaian Keluhan Publik baik bagi instansi pelayanan publik pada umumnya maupun BUMN yang bergerak pada bidang pelayanan publik dengan kerangka bisnis
3. Belum optimalnya fungsi kontrol internal dari pihak manajemennya puncak terhadap pengelolaan keluhan publik, sehingga secara langsung atau tidak langsung berpengaruh pada kualitas pelayanan publik secara keseluruhan.

Sehingga jelas yang diperlukan saat ini adalah suatu sistem pengelolaan dan penyampaian keluhan publik. Sistem tersebut berisi peraturan organik yang membuka kemungkinan bagi masyarakat untuk melaksanakan hak-haknya memperoleh perilaku administrasi yang baik sesuai dengan Standar Minimum

⁹ (www.komisi hukum.go.id/newsletter.php?act=detil&id=86)

Kualitas Pelayanan Publik. Sistem semacam itu idealnya harus mencakup aspek institusional, prosedural, serta bersifat integratif, dan komprehensif. Aturan-aturan pelaksanaannya bersifat konkrit dan dapat langsung diterapkan pada institusi atau dinas pelayanan umum apapun. Tanpa adanya suatu sistem pengelolaan keluhan masyarakat yang efisien, setiap instansi dan atau pejabat penyelenggara pelayanan publik akan kesulitan dalam memenuhi keinginan masyarakat.

Semenjak era reformasi menghadirkan suatu tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang baru dimana kedaulatan rakyat ditempatkan pada posisi tertinggi, komitmen politik tersebut diwujudkan dalam pengesahan berbagai undang-undang untuk menjamin hak-hak politik masyarakat, yaitu: kebebasan berbicara, berserikat dan menyampaikan pendapat di muka umum tanpa rasa takut, kehadiran berbagai undang-undang tersebut dapat dikatakan sebagai tonggak akan hadirnya era demokrasi di Indonesia. Konsekuensi dari itu semua kedaulatan dipegang oleh rakyat sehingga suara rakyat harus di dengar dan diperhatikan oleh pemerintah yang diberi otoritas oleh rakyat melalui pemilihan presiden, gubernur, dan bupati secara langsung.

Adopsi tatanan demokrasi dan keterbukaan tersebut tentu saja tidak hanya terjadi dalam kehidupan politik melainkan juga pada bidang-bidang kehidupan lainnya seperti dibidang pelayanan publik. Hal ini tidak lain karena kinerja pemerintah salah satunya diukur dari kemampuannya menyediakan layanan publik yang efisien, efektif, dan akuntabel bagi seluruh masyarakat, terutama masyarakat miskin dan kurang beruntung. Salah satu wujud praktik demokrasi dalam pelayanan publik adalah memberikan kesempatan pada

masyarakat untuk menyampaikan keluhan (complaint) atau pengaduan mana kala pelayanan yang diterimanya tidak sesuai dengan harapan atau tidak sesuai dengan apa yang dijanjikan oleh pemberi layanan.

Beberapa studi terdahulu menyatakan bahwa kondisi manajemen pengaduan belum berjalan secara optimal dan dianggap belum efektif. Sebagian besar masyarakat belum memahami bahwa pelayanan publik terdapat hak masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau masukkan atas pelayanan yang diterima apabila para pelaksana dan penyelenggara melakukan penyimpangan standar pelayanan. Selain itu, masyarakat juga berhak untuk memperoleh tanggapan atas pengaduannya. Hal ini sebagaimana yang diatur di dalam UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik pasal 18 ayat (C) bahwa masyarakat berhak mendapatkan tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan kondisi-kondisi ini memerlukan perhatian serius dalam upaya memperbaiki manajemen pelayanan pengaduan pelayanan publik¹⁰.

Dalam rangka untuk memperkokoh landasan kebijakan bagi upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, pemerintahan telah menerbitkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, disamping sebelumnya telah terbit Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI. Kedua kebijakan tersebut diharapkan dapat lebih memperkuat landasan dalam memberikan jaminan pelayanan yang lebih berkualitas kepada masyarakat.

¹⁰[http://bappenas.go.id/index.php/download_file/view/15079/206/diakses 28 Juli 2015](http://bappenas.go.id/index.php/download_file/view/15079/206/diakses%2028%20Juli%202015)

Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan penyelenggara negara maupun pemerintah. Termasuk disini pelayanan publik yang diselenggarakan badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan hukum milik negara, serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sebagai lembaga, Ombudsman bersifat independen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya yang mengandung azas kebenaran, keadilan, non diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, transparansi, keseimbangan dan kerahasiaan. Terkait dengan kelengkapan organisasi, sejak awal 2010 Ombudsman telah memiliki perangkat Sekretariat Jenderal yang dipimpin oleh Sekretaris Jenderal Ombudsman RI berdasarkan Keputusan Presiden RI No.71/M Tahun 2010 pada tanggal 21 Januari 2010.

Struktur organisasi Sekretariat Ombudsman RI kemudian berkembang dengan dilantiknya pejabat struktural eselon 2 dan 3 untuk mendukung kegiatan administrasi Ombudsman RI. Perkembangan ini tak lepas dari banyaknya kebutuhan Ombudsman yang mendesak untuk dikerjakan, salah satunya mandat UU Pelayanan Publik yang mewajibkan Ombudsman membentuk kantor perwakilan ditiap propinsi dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak disahkannya UU Pelayanan Publik. Pada tahun 2010 Ombudsman telah membentuk 3 (tiga) kantor perwakilan yaitu: Kantor Perwakilan Ombudsman Wilayah Propinsi Jawa Barat, di Bandung; Kantor Perwakilan Ombudsman Wilayah Propinsi Jawa Timur, di

Surabaya dan Kantor Perwakilan Ombudsman Wilayah Propinsi Kalimantan Selatan, di Banjarmasin. Keberadaan ini jelas memberikan bukti komitmen pemerintah Indonesia untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik.

Namun demikian, upaya-upaya tersebut masih membutuhkan kesungguhan dan kerja sama yang terus-menerus dalam rangka meningkatkan pelayanan publik khususnya ditingkat implementasinya. Kondisi ini terkait dengan Infrastruktur dan sumber daya yang mencukupi sering disebut sebagai modal utama dalam pemberian pelayanan publik yang baik di tingkat kabupaten/kota. Meskipun demikian, yang sama pentingnya dan mungkin yang lebih menantang adalah kerangka kelembagaan bagi pelayanan publik.

Di Indonesia¹¹, permasalahan utama yang dihadapi dalam hal pemberian pelayanan publik adalah dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, yang juga disadari bahwa pemerintah belum dapat menyediakan kualitas pelayanan publik sesuai dengan tantangan yang dihadapi, yaitu perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin maju dan persaingan global yang semakin ketat. Hasil survei integritas yang dilakukan KPK menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik Indonesia baru mencapai skor 6,84 dari skala 10 untuk instansi pusat, dan 6,69 untuk unit pelayanan publik di daerah. Skor integritas menunjukkan karakteristik kualitas dalam pelayanan publik, seperti ada tidaknya suap, ada tidaknya SOP, kesesuaian proses pemberian pelayanan dengan SOP yang ada, keterbukaan informasi, keadilan dan kecepatan dalam pemberian pelayanan serta kemudahan pengaduan masyarakat.

¹¹http://bappenas.go.id/index.php/download_file/view/15079/206/ Hal 28, diakses 28 Juli 2015

Pengaduan masyarakat terhadap pelayanan publik terbanyak di Jawa Timur yang melaporkan ke Ombudsman salah satunya berasal dari Surabaya.

Surabaya Terbanyak Pengaduan Pelayanan Masyarakat ke Ombudsman

“**Surabaya**¹² - Pengaduan masyarakat terhadap pelayanan publik terbanyak yang melaporkan ke Ombudsman berasal dari Surabaya. Selama Januari hingga Mei, sebanyak 99 pengaduan masyarakat yang diterima Ombudsman RI perwakilan Jawa Timur. "Pengaduan ini masih kecil dibandingkan dengan tahun lalu sebanyak 198 pengaduan masyarakat. Diperkirakan sampai akhir tahun ini akan meningkat sekitar 30 persen," ujar Ketua Ombudsman RI Danang Girindrawardana di sela-sela Pencanangan perluasan pembangunan zona integritas pemerintah provinsi Jawa Timur menuju wilayah bebas dari korupsi dan wilayah birokrasi bersih dan melayani serta menyelaraskan dalam sistem integritas nasional. Danang mengatakan, dari 99 pengaduan sekitar 60 persen dari Surabaya. Hal ini bukan karena kantor pelayanan publik berada di Surabaya, tapi masyarakat lebih berani mengadukan. Dengan antusiasme masyarakat Jatim yang mengadukan pelayanan publik, di masa mendatang Ombudsman RI tidak hanya membuka kantor perwakilan di Surabaya saja. "Ke depan akan buka kantor cabang pembantu di daerah-daerah. Dan ombudsman bisa membantu bapak ibu (SKPD) melayani lebih cepat dan efisien," jelasnya.”

Mengingat banyaknya pengaduan masyarakat terhadap pelayanan publik di Jawa Timur kepada ombudsman, maka ombudsman republik Indonesia perwakilan Jawa Timur dalam hal ini dituntut untuk dapat lebih baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dengan berpacu pada Kepmenpan No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, antara lain meliputi:

- a) Kesederhanaan
- b) Kejelasan
- c) Kepastian dan ketepatan waktu
- d) Akurasi
- e) Tidak diskriminatif
- f) Bertanggung-jawab
- g) Kelengkapan sarana dan prasarana

¹² Rois Jajeli – detikNews. Diakses Selasa (21/5/2015).

- h) Kemudahan akses
- i) Kejujuran
- j) Kecermatan
- k) Kedisiplinan, kesopanan, keramahan
- l) Keamanan, kenyamanan.

Pengelolaan keluhan disektor publik sendiri sebenarnya bukan merupakan isu baru. Negara-negara skandinavia selama ratusan tahun telah memiliki lembaga yang dibentuk sebagai sarana untuk menyalurkan keluhan bagi masyarakat yang merasa tidak puas dengan pelayanan pemerintah. Mekanisme tersebut telah dilembagakan melalui ombudsman. Lembaga ombudsman ini lahir di Swedia pada tahun 1809. Kata “ombudsman” itu sendiri berasal dari bahasa Swedia yang diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris berarti “keluhan orang”. Dalam terminologi lain, ombudsman biasa disebut *ombudsperson*, *ombudservice*, yang berarti seorang pegawai yang bertindak untuk kepentingan masyarakat. Tujuannya adalah membantu orang secara memuaskan untuk memecahkan masalah¹³.

Ombudsman pada dasarnya merupakan lembaga independen yang bertugas menerima pengaduan masyarakat. Masyarakat dapat mengadukan keluhannya berkaitan dengan pelayanan publik kepada ombudsman melalui berbagai sarana yang ada, seperti: telpon, surat, email, maupun datang langsung dan menyampaikannya secara lisan.

Namun, sebelum mengajukan keluhan pada ombudsman, masyarakat

¹³ Laporan Kajian Manajemen Pengaduan Masyarakat Dalam Pelayanan Publik, Direktorat Aparatur Negara Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Tahun 2010 Halaman 44

diminta untuk melakukan proses keluhan di tempat dimana situasi yang menimbulkan keluhan tersebut muncul. Biasanya dimasing-masing institusi pemerintah memiliki unit pengaduan yang dapat memproses keluhan masyarakat. Dalam hal ini ombudsman diharapkan hanya" menjadi sarana alternatif (*thelast resort*) untuk menindak lanjuti keluhan tersebut. Dengan asumsi yang demikian, instansi pemerintah pemberi pelayanan diharapkan mampu membangun sistem untuk mengelola keluhan atau pengaduan terlebih dahulu sebelum masyarakat pengguna layanan harus mengadukan persoalan mereka kepada ombudsman.

Munculnya kesadaran institusi pemerintah untuk mengelola keluhan dengan baik juga tidak terlepas dari pergeseran cara pandang dalam melihat keluhan itu sendiri. Keluhan yang selama ini dilihat sebagai sesuatu yang negatif saat ini justru dipandang sebagai sesuatu yang positif karena dianggap mampu memberikan kontribusi terhadap perbaikan terhadap kinerja birokrasi pelayanan publik.

Pengaduan yang dikelola dengan baik akan mendatangkan manfaat atau keuntungan bagi organisasi yang dikomplain, antar alain:

- a. Organisasi semakin tahu akan kelemahan atau kekurangannya dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan;
- b. Sebagai alat introspeksi diri organisasi untuk senantiasa responsif dan mau memperhatikan suara dan pilihan pelanggan;
- c. Mempermudah organisasi mencari jalan keluar untuk meningkatkan mutu pelayanannya;
- d. Bila segera ditangani, pelanggan merasa kepentingan dan

harapannya diperhatikan;

- e. Dapat mempertebal rasa percaya dan kesetiaan pelanggan kepada organisasi pelayanan;
- f. Penanganan komplain yang benar dan berhasil bisa meningkatkan kepuasan pelanggan.

Pergeseran cara pandang dalam melihat keluhan tersebut tidak terlepas dari pergeseran paradigma administrasi publik yang dipakai sebagai acuan dalam mengelola birokrasi pelayanan publik, yaitu dari paradigma lama yang sering disebut sebagai *Old Public Administration* menuju ke paradigma baru yaitu *New Public Services* (NPS) atau bahkan *Enterpreneurial Government* (EG) di mana paradigma tersebut memposisikan masyarakat sebagai *valuable customer* yang harus dilayani dengan baik, bahkan harus diberdayakan. Dalam hal budaya pelayanan yang dipakai NPS dan EG menekankan pada pelayanan yang ramah, inovatif dan menyentuh hati (*winning the heart and minds*). Dalam mengelola hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dicirikan dengan monopoli sebagaimana disebutkan didepan, demokratisasi pelayanan melalui mekanisme partisipasi lewat *voice* (dalam bentuk pengaduan) merupakan salah satu cara yang paling tepat untuk menyeimbangkan kembali ketimpangan struktural antara birokrasi pemberilayanan dan masyarakat.

Pentingnya pengaduan sebagai upaya untuk mendemokratisasikan pelayanan publik agar pada akhirnya pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat memiliki kualitas yang tinggi maka menuntut birokrasi pemerintah untuk dapat mengelola mekanisme pengaduan dengan baik.

Mengingat begitu banyaknya tugas yang harus dikerjakan oleh Ombudsman Republik Indonesia, yang salah satunya adalah Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Jawa Timur yang sejak tahun 2011 hingga 2015 mengalami peningkatan dalam hal laporan mengenai pengaduan pelayanan, maka dalam hal ini Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur dituntut untuk lebih tanggap dan baik lagi dalam hal menyikapi keluhan pelanggan, dan diharapkan dapat memiliki strategi yang lebih baik agar keluhan-keluhan yang diadukan ke Ombudsman dapat terselesaikan dengan baik sesuai dengan harapan masyarakat.

Tahun 2014 merupakan tahun peningkatan kualitas pelayanan publik sekaligus tahun peningkatan kepedulian masyarakat dalam pelayanan publik. Pada tahun ke 4 hadirnya Ombudsman RI di Provinsi Jawa Timur ini, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur menerima 336 laporan pengaduan masyarakat. Dari 336 laporan tersebut sampai akhir tahun telah dapat diselesaikan sebanyak 239 laporan (71,2 %) dan sisanya masih dalam proses penyelesaian.

Diantara 38 kabupaten/Kota yang ada di Jawa Timur, Kota Surabaya merupakan daerah terlapor yang paling tinggi yaitu sebanyak 156 laporan atau 46,5 % dari seluruh laporan yang masuk disusul Kabupaten Sidoarjo sebanyak 30 laporan selanjutnya Kabupaten Gresik dan Kabupaten Mojokerto diurutan ketiga sebanyak 15 laporan. Surabaya sebagai ibukota Provinsi Jawa Timur dari tahun ke tahun menempati urutan pertama dalam jumlah instansi terlapor karena di Kota tersebut selain Instansi Pemerintah Kota juga terdapat banyak Instansi

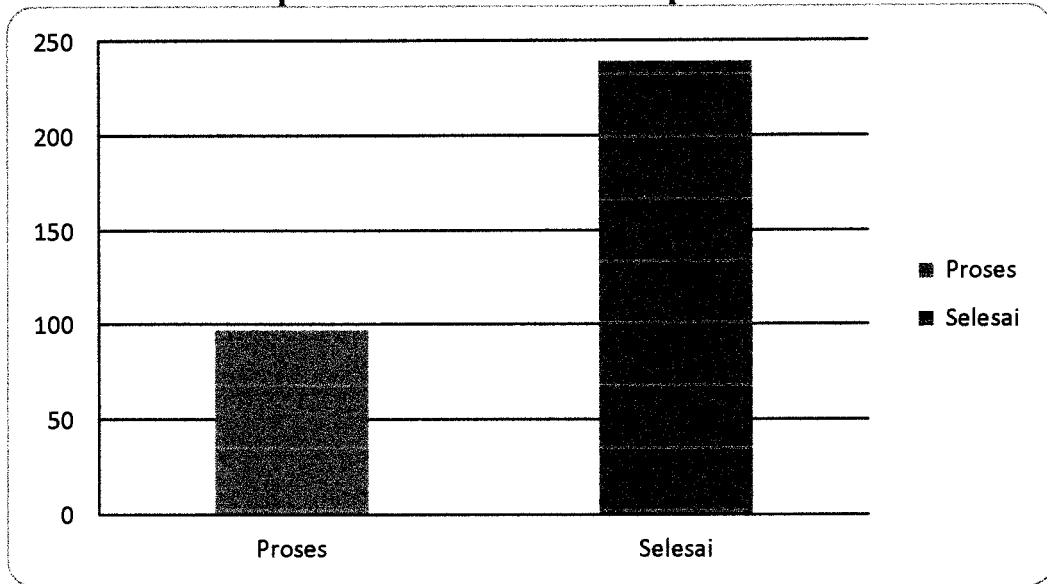
vertikal lainnya.

Dari 336 laporan yang masuk tersebut substansi pertanahan menduduki ranking nomor 1 sebanyak 74 laporan atau 22 % dari total jumlah laporan disusul permasalahan/substansi kepegawaian sebanyak 37 laporan lalu peradilan dan pendidikan masing-masing sebanyak 28 laporan. Masalah pelayanan kepolisian menempati rangking berikutnya dengan jumlah laporan 26 laporan.

Masyarakat melapor ke Ombudsman dikarenakan adanya pelayanan yang tidak berkualitas sehingga muncul tindakan mal administrasi. Dilihat dari mal administrasi yang terjadi, tidak memberi pelayanan menempati urutan pertama sebanyak 108 laporan atau 32,1 % kemudian penundaan berlarut menempati urutan kedua dengan jumlah laporan 66 laporan dan penyalahgunaan wewenang sebanyak 54 laporan menduduki urutan ketiga. Sedangkan kalau berdasarkan Instansi terlapor Pemerintah Daerah menduduki jumlah laporan terbanyak yaitu 168 laporan atau 50 % dilanjutkan BPN/Kantor Pertanahan sebanyak 43 laporan dan kepolisian dengan laporan sebanyak 31 laporan menempati urutan ketiga.

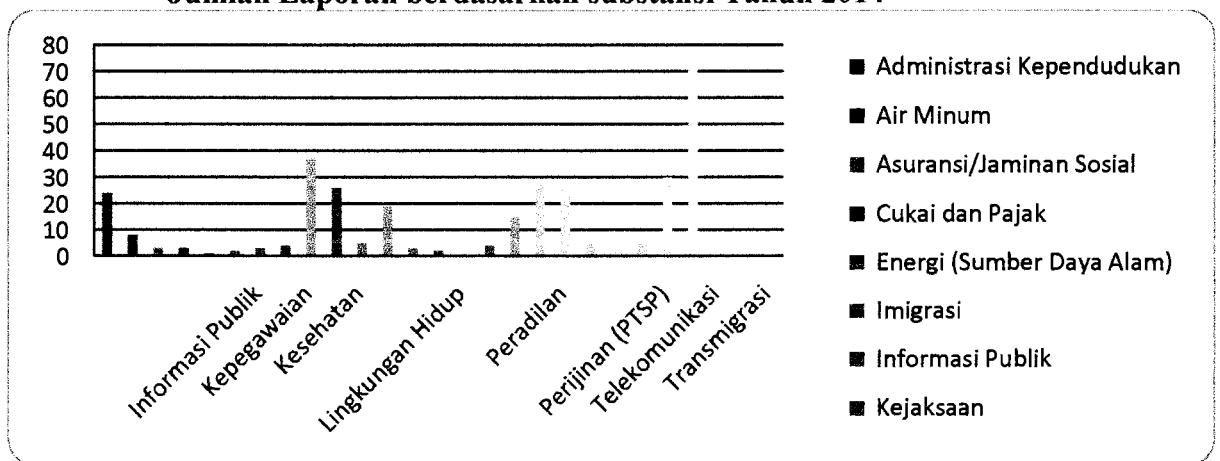
Masyarakat Jawa Timur sudah meningkat kesadarannya untuk melaporkan apabila mendapatkan pelayanan publik yang tidak berkualitas terbukti dari 336 laporan yang masuk 209 atau 62,2 % laporan berasal dari perorangan atau individu.

Tabel 1.1
Jumlah Laporan berdasarkan Status laporan Tahun 2014¹⁴



Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur

Tabel 1.2
Jumlah Laporan berdasarkan substansi Tahun 2014¹⁵

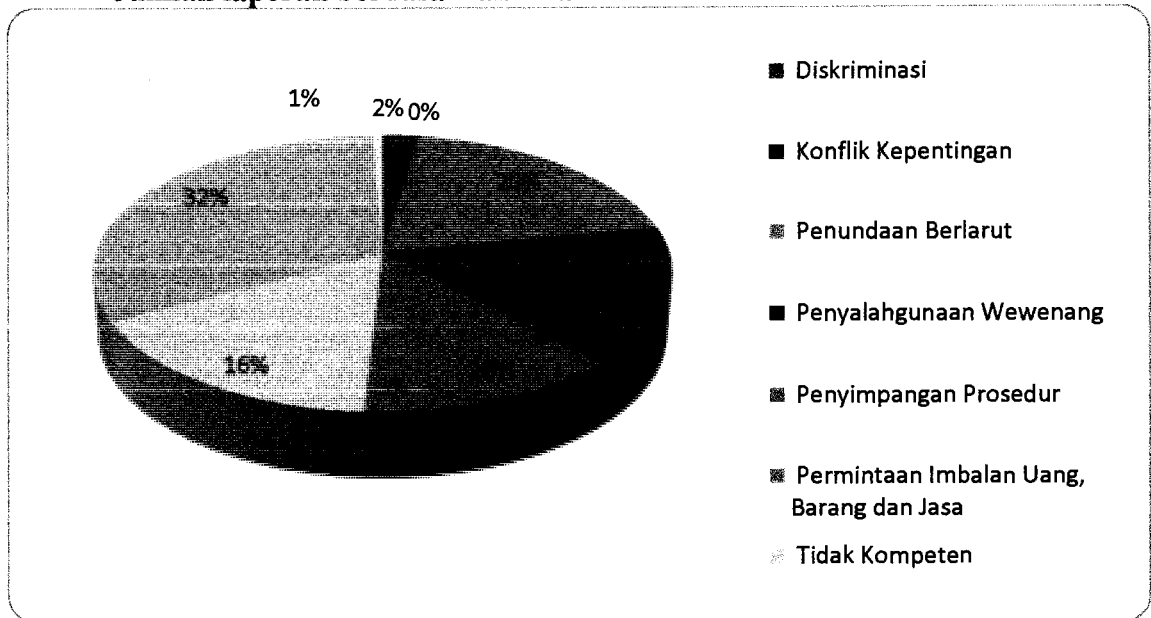


Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur

¹⁴ Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur

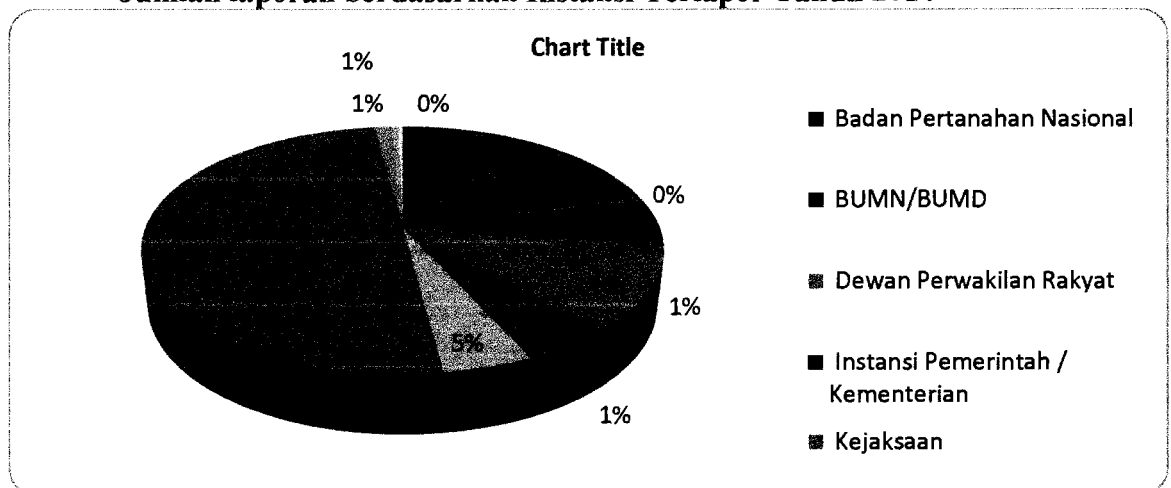
¹⁵ *Ibid*

Tabel 1.3
Jumlah laporan berdasarkan Mal Administrasi Tahun 2014¹⁶



Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur

Tabel 1.4
Jumlah laporan berdasarkan Instansi Terlapor Tahun 2014¹⁷

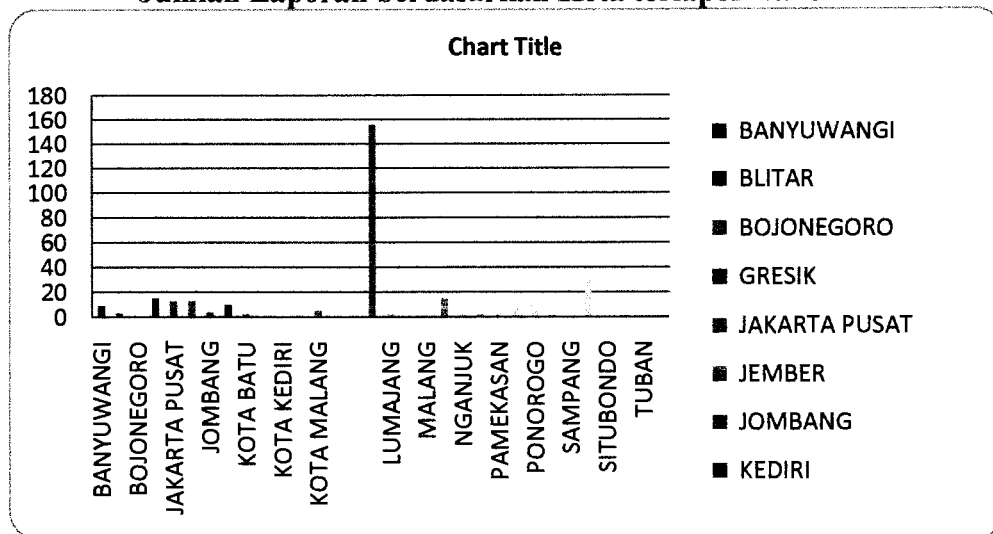


Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ibid

Tabel 1.5
Jumlah Laporan berdasarkan Kota terlapor Tahun 2014¹⁸



Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur

Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik perlu dilakukan melalui berbagai langkah kebijakan. Kebijakan yang paling mendasar adalah mengubah mindset para birokrat dari bermental penguasa menjadi birokrat yang bermental pelayanan masyarakat. Kebijakan lainnya adalah penataan kelembagaan pelayanan publik, penyederhanaan prosedur pelayanan, penerapan standar pelayanan minimal, peningkatan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam manajemen pelayanan, serta penerapan sistem manajemen mutu dalam pelayanan publik, termasuk manajemen penanganan pengaduan masyarakat.

Pengaduan masyarakat merupakan bentuk ungkapan ketidakpuasan masyarakat atas kualitas pelayanan yang diterima yang sering berujung lahirnya tuntutan publik, seringkali dipandang sebagai hal yang buruk bagi kehidupan

¹⁸ *Ibid*

suatu organisasi, termasuk birokrasi¹⁹. Menurut KEPMENPAN Nomor 118 Tahun 2004 Tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat, pengaduan masyarakat adalah bentuk penerapan dari pengawasan masyarakat, pengaduan masyarakat adalah bentuk penerapan dari pengawasan masyarakat yang disampaikan oleh masyarakat, baik secara lisan maupun tertulis kepada aparaturnya pemerintah terkait, berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, keluhan atau pengaduan yang bersifat membangun.²⁰

Pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah sebagian besar bersifat primer, memiliki mekanisme pasar yang bersifat monopoli, serta posisi tawar yang dimiliki aparaturnya pelayanan publik cenderung lebih tinggi daripada posisi tawar masyarakat sebagai pengguna layanan yang cenderung rendah.²¹ Kesetaraan antara posisi tawar pemerintah sebagai penyedia pelayanan dengan masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik dapat diwujudkan melalui mekanisme *voice*. Sistem penanganan pengaduan menjadi suatu bentuk pendekatan mekanisme *voice* yang dilakukan masyarakat dalam merespon pelayanan yang mereka terima dengan cara menyampaikan aspirasi, keluhan atas pelayanan yang ada, serta menjadi satu bagian dari sistem penyelenggara pelayanan publik.

Selama ini penelitian mengenai strategi dari sebuah organisasi pemerintahan masih belum banyak mendapatkan perhatian, padahal seharusnya masyarakatlah yang mendapatkan manfaat secara langsung dari hasil sebuah

¹⁹ Suryadi. 2010. Penanganan Keluhan Publik Pada Birokrasi Dinas Perijinan. Vol, 23. No, 4. Pp, 293-303. Hlm, 293

²⁰ KEPMENPAN Nomor 118 Tahun 2004 Tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat.

²¹ Ratminto dan Atik Septi. 2006. Manajemen Pelayanan Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen Charter dan Standar Pelayanan Minimal, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hlm, 71

pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Berikut tabel hasil studi terdahulu.

Tabel 1.6
Studi Terdahulu

No.	Peneliti	Judul	Persamaan	Perbedaan
1.	Heru Prasetyo	Peran Ombudman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur Dalam Penyelesaian Laporan Atas Dugaan Mal Administrasi Penyelenggara Pelayanan Publik	Persamaan Konsep penelitian dengan menggunakan konsep Pelayanan publik	1. penelitian terdahulu berfokus pada deskripsi secara kualitatif kualitas pelayanan publik sedangkan penelitian baru berfokus pada deskripsi secara kualitatif strategi ombudman dalam menangani masalah laporan Masyarakat
2.	Wanda Pusthika Ayu	Pengawasan Ombudman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur Terhadap Penyelenggara Pelayanan Publik dan Tanggapan Stakeholders	Persamaan Konsep penelitian dengan menggunakan konsep Pelayanan publik	2. Penelitian terdahulu ini berfokus pada pengukuran secara kuantitatif kualitas pelayanan publik sebuah pengawasan ombudman pelayanan publik sedangkan penelitian baru berfokus pada deskripsi secara kualitatif strategi dari ombudman dalam memberikan pelayanan dan laporan Masyarakat

Berdasarkan latar belakang diatas maka, akan dibahas bagaimana Strategi Ombudman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur dalam menangani masalah keluhan pelanggan khususnya di Surabaya Jawa Timur yang tercatat memiliki daftar keluhan pengguna layanan terbanyak yang sering di keluhkan.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka rumusan masalah yang dapat dibuat oleh peneliti adalah sebagai berikut yaitu:

Bagaimanakah Strategi Ombudman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur dalam menangani masalah Pengaduan keluhan Masyarakat di Kota Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah disebutkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menggambarkan strategi yang digunakan Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Jawa timur dalam menangani keluhan pelanggan.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini terdiri dari manfaat teoritis dan manfaat praktis, yaitu :

1. Untuk dapat memberikan masukan bagi bidang studi ilmu administrasi negara mengenai kajian kualitas pelayanan.
2. Untuk dapat memberikan masukan kepada Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.
3. Untuk Peneliti berikutnya dengan tema yang sama, dapat kiranya dijadikan sebagai salah satu bahan rujukan untuk penelitian mengenai kualitas pelayanan di sektor publik.

1.5 Kerangka Konseptual

1.5.1 Konsep Strategi Organisasi

1.5.1.1 Definisi Strategi

Strategi berasal dari bahasa Yunani "*strategos*" yang berarti jenderal. Oleh karena itu, kata strategi secara harfiah berarti "seni pada jenderal". Kata ini mengacu pada apa yang merupakan perhatian utama manajemen puncak organisasi. Secara khusus, strategi adalah "penempatan" misi perusahaan,

penetapan sasaran organisasi dengan mengingat kekuatan eksternal dan internal, perumusan kebijakan dan strategi tertentu untuk mencapai sasaran dan memastikan implementasi secara tepat, sehingga tujuan dan sasaran utama organisasi akan tercapai. Strategi bisa mengalami perubahan setiap saat sesuai dengan lingkungan yang mempengaruhinya, strategi tidak statis melainkan dinamis.²²

Menurut Sedarmayanti, Strategi merupakan penetapan tujuan dasar jangka panjang dan sasaran organisasi, penerapan serangkaian tindakan serta alokasi sumber daya, penting untuk melaksanakan sasaran ini. Strategi merupakan sekumpulan pilihan dasar atau kritis mengenai tujuan dan cara dari suatu kegiatan.²³

Beberapa definisi strategi yang digunakan secara luas di kalangan akademis maupun praktisi sebagaimana dikutip oleh Tangkilisan, diantaranya adalah :²⁴

“Chandler (1962), “strategy is determination of the basic long term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of the courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals.”

“Andrew and Drucker (1971) mengartikan strategi sebagai “the pattern of objectives, purposes, or goals and major policies and plans for achieving these goals, stated in such a way as to define what business, the company is in or to be in and the kind of company it is or is it to be.”

“Hoffel & Schendel (1978), Strategi adalah “fundamental pattern of present and planned resources de employments and evironmental interactions that indicates how the organization will achieve its objectives.”

²² George A. Stainer. Kebijakan dan Strategi Manajemen (Jakarta; Erlangga, 2000), Hal. 76

²³ Sedarmayanti. Good governance (keperintahan yang baik) bagian kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktif Menuju Good Governance (Keperintahan yang baik). (Bandung: CV Mandar Maju,2004). Hal. 220

²⁴Hassel Nogi S. Tangkilisan .Manajemen Publik. (Jakarta: PT Grasindo, anggota IKAPI, 2005), Hal. 253

Christensen, Andrews, dan Bower sebagaimana dikutip oleh Salusu melihat pengertian strategi lebih tajam ketika menegaskan bahwa strategi itu sesungguhnya adalah pola keputusan di dalam suatu organisasi yang membentuk dan menampilkan tujuan dan sasaran dari organisasi tersebut, ia melahirkan kebijaksanaan dan rencana-rencana untuk mencapai tujuan tadi.²⁵

Menurut Hax dan Majluf sebagaimana dikutip oleh Salusu mengemukakan bahwa strategi adalah suatu pola keputusan yang konsisten, manyatu, dan integral. Menentukan dan menampilkan tujuan organisasi dalam artian sasaran jangka panjang, program bertindak, dan prioritas alokasi sumber daya. Menyeleksi bidang yang akan digeluti atau akan digeluti organisasi. Mencoba mendapatkan keuntungan yang mampu bertahan lama, dengan memberikan respon yang tepat terhadap peluang dan ancaman dari lingkungan eksternal organisasi, dan kekuatan serta kelemahannya. Dan melibatkan semua tingkat hierarki dari organisasi.²⁶

Sedangkan menurut McNichols sebagaimana dikutip oleh Salusu strategi adalah suatu seni menggunakan kecakapan dan sumber daya suatu organisasi untuk mencapai sasarannya melalui hubungannya yang efektif dengan lingkungannya dalam kondisi yang paling menentukan.²⁷

Rosbeth Kanter sebagaimana dikutip oleh Stainer mengamati bahwa setiap organisasi telah memiliki strategi. Bagi setiap organisasi telah ada semacam pola yang melintasi tujuan, kebijakan, program, tindakan, keputusan atau alokasi

²⁵ J. Salusu Pengambilan Keputusan Stratejik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit (Jakarta: PT Grasindo, 2006), Hal. 89

²⁶ Ibid, Hal 100-101

²⁷ Ibid, Hal. 101

sumber dayanya. Pola ini perlu diperluas atau dipertajam bersama-sama agar menjadi jembatan yang efektif antara organisasi dan lingkungannya.²⁸

Berdasarkan pada pendapat mengenai strategi yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli tersebut maka disini dapat disimpulkan bahwa strategi adalah suatu proses penetapan tujuan jangka pendek, menengah maupun jangka panjang dari suatu organisasi/instansi dengan melakukan suatu cara maupun kegiatan agar tujuan awal yang telah ditetapkan oleh suatu organisasi/institusi tersebut dapat tercapai.

Pengertian strategi ada beberapa macam sebagaimana dikemukakan oleh para ahli dalam buku karya mereka masing-masing. Kata strategi berasal dari kata *Strategos* dalam bahasa Yunani merupakan gabungan dari *Stratos* atau tentara dan *ego* atau pemimpin. Suatu strategi mempunyai dasar atau skema untuk mencapai sasaran yang dituju. Jadi pada dasarnya strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan.

Menurut Marrus strategi didefinisikan sebagai suatu proses penentuan rencana para pemimpin puncak yang berfokus pada tujuan jangka panjang organisasi, disertai penyusunan suatu cara atau upaya bagaimana agar tujuan tersebut dapat dicapai. Selanjutnya Quinn mengartikan strategi adalah suatu bentuk atau rencana yang mengintegrasikan tujuan-tujuan utama, kebijakan-kebijakan dan rangkaian tindakan dalam suatu organisasi menjadi suatu kesatuan yang utuh. Strategi diformulasikan dengan baik akan membantu penyusunan dan pengalokasian sumber daya yang dimiliki perusahaan menjadi suatu bentuk yang

²⁸ George A. Stainer. *Kebijakan & Strategi Manajemen*, (jakarta: Erlangga, 2000), Hal. 190

unik dan dapat bertahan. Strategi yang baik disusun berdasarkan kemampuan internal dan kelemahan perusahaan, antisipasi perubahan dalam lingkungan, serta kesatuan pergerakan yang dilakukan oleh mata-mata musuh.

Dari kedua pendapat di atas, maka strategi dapat diartikan sebagai suatu rencana yang disusun oleh manajemen puncak untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Rencana ini meliputi : tujuan, kebijakan, dan tindakan yang harus dilakukan oleh suatu organisasi dalam mempertahankan eksistensi dan menenangkan persaingan, terutama perusahaan atau organisasi harus memiliki keunggulan kompetitif. Hal ini seperti yang diungkapkan Ohmae (1999:10) bahwa strategi bisnis, dalam suatu kata, adalah mengenai keunggulan kompetitif. Satu-satunya tujuan dari perencanaan strategis adalah memungkinkan perusahaan memperoleh, seefisien mungkin, keunggulan yang dapat mempertahankan atas saingan mereka. Strategi koorperasi dengan demikian mencerminkan usaha untuk mengubah kekuatan perusahaan relatif terhadap saingan dengan seefisien mungkin.

Setiap perusahaan atau organisasi, khususnya jasa, bertujuan untuk memberikan pelayanan yang baik bagi pelanggannya. Oleh karena itu, setiap strategi perusahaan atau organisasi harus diarahkan bagi para pelanggan. Hal ini seperti yang dijelaskan Hamel dan Prahalad “bahwa strategi merupakan tindakan yang bersifat *incremental* (senantiasa meningkat) dan terus-menerus, serta dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan oleh para pelanggan di masa depan”. Dengan demikian, strategi hampir selalu dimulai dari apa yang dapat terjadi dan bukan dimulai dari apa yang terjadi. Misalnya

strategi itu mungkin mengarahkan organisasi itu ke arah pengurangan biaya, perbaikan kualitas, dan memperluas pasar. Terjadinya kecepatan inovasi pasar yang baru dan perubahan pola konsumen memerlukan kompetensi inti (*core competencies*). Perusahaan perlu mencari kompetensi inti di dalam bisnis yang dilakukan.

Goldworthy dan Ashley (1996:98) mengusulkan tujuh aturan dasar dalam merumuskan suatu strategi sebagai berikut :

- Ia harus menjelaskan dan menginterpretasikan masa depan, tidak hanya masa sekarang.
- Arahan strategi harus bisa menentukan rencana dan bukan sebaliknya.
- Strategi harus berfokus pada keunggulan kompetitif, tidak semata-mata pada pertimbangan keuangan.
- Ia harus diaplikasikan dari atas ke bawah, bukan dari bawah ke atas.
 - e) Strategi harus mempunyai orientasi eksternal.
 - f) Fleksibilitas adalah sangat esensial.
 - g) Strategi harus berpusat pada hasil jangka panjang.

Suatu strategi hendaknya mampu memberi informasi kepada pembacanya yang sekaligus berarti mudah diperbaharui oleh setiap anggota manajemen puncak dan setiap karyawan organisasi. Maka oleh Donnelly dikemukakan enam informasi yang tidak boleh dilupakan dalam suatu strategi, yaitu :

- a) Apa, apa yang akan dilaksanakan
- b) Mengapa demikian, suatu uraian tentang alasan yang akan dipakai

dalam menentukan apa diatas

- c) Siapa yang akan bertanggungjawab untuk atau mengoperasionalkan strategi
- d) Berapa banyak biaya yang harus dikeluarkan untuk mensukseskan strategi
- e) Berapa lama waktu yang diperlukan untuk operasional strategi tersebut
- f) Hasil apa yang akan diperoleh dari strategi tersebut

Untuk menjamin agar supaya strategi dapat berhasil baik dengan meyakinkan bukan saja dipercaya oleh orang lain, tetapi memang dapat dilaksanakan, Hatten dan hatten memberikan beberapa petunjuknya sebagai berikut :

- a) Strategi harus konsiten dengan lingkungan, strategi dibuat mengikuti arus perkembangan masyarakat, dalam lingkungan yang memberi peluang untuk bergerak maju.
- b) Setiap organisasi tidak hanya membuat satu strategi, tergantung pada ruang lingkup kegiatannya. Apabila ada banyak strategi yang dibuat maka strategi yang satu haruslah konsisten dengan strategi yang lain. Jangan bertentangan atau bertolak belakang, semua strategi senantiasa diserasikan satu dengan yang lain.
- c) Strategi yang efektif hendaknya memfokuskan dan menyatukan semua sumberdaya dan tidak menceraiberaikan satu dengan yang lain. Persaingan tidak sehat antara berbagai unit kerja dalam suatu organisasi seringkali mengklaim sumberdayanya, membiarkannya terpisah dari unit kerja lainnya

sehingga kekuatan-kekuatan yang tidak menyatu itu justru merugikan posisi organisasi.

- d) Strategi hendaknya memusatkan perhatian pada apa yang merupakan kekuatannya dan tidak pada titik-titik yang justru adalah kelemahannya. Selain itu hendaknya juga memanfaatkan kelemahan pesaing dan membuat langkah-langkah yang tepat untuk menempati posisi kompetitif yang lebih kuat.
- e) Sumber daya adalah sesuatu yang kritis. Mengingat strategi adalah sesuatu yang mungkin, hendaknya dibuat sesuatu yang memang layak dapat dilaksanakan.
- f) Strategi hendaknya memperhitungkan resiko yang tidak terlalu besar. Memang setiap strategi mengandung resiko, tetapi haruslah berhati-hati, sehingga tidak menjerumuskan organisasike lubang yang lebih besar. Oleh karena itu strategi hendaknya selalu dapat dikontrol.
- g) Strategi hendaknya disusn diatas landasan keberhasilan yang telah dicapai.
- h) Tanda-tanda suksesnya dari suksesnya strategi ditampakkan dengan adanya dukungan dari pihak-pihak yang terkait dari para eksekutif, dari semua pimpinan unit dalam organisasi.

Sementara itu menurut Argyris, Mintzberg, Steiner, dan Miner seperti yang dikutip dalam Rangkuti menyatakan bahwa strategi merupakan respon secara terus-menerus maupun adaptif terhadap peluang dan ancaman eksternal serta kekuatan dan kelemahan internal yang dapat mempengaruhi organisasi. Bryson menjelaskan bahwa strategi dapat dipandang sebagai pola tujuan,

kebijakan, program tindakan, keputusan atau alokasi sumber daya yang mendefinisikan bagaimana organisasi itu, apa yang dilakukan dan mengapa organisasi melakukannya.

Dari berbagai pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa penyusunan strategi harus memperhatikan tujuan dan sasaran yang akan dicapai di waktu yang akan datang, selain itu suatu organisasi harus senantiasa berinteraksi dengan lingkungan dimana strategi tersebut akan dilaksanakan, sehingga strategi tersebut tidak bertentangan melainkan searah dan sesuai dengan kondisi lingkungan dan melihat kemampuan internal dan eksternal yang meliputi kekuatan dan kelemahan organisasinya. Oleh karena itu, strategi merupakan perluasan misi guna menjembatani organisasi dengan lingkungannya.

Strategi itu sendiri biasanya dikembangkan untuk mengatasi isu strategis, dimana strategi menjelaskan respon organisasi terhadap pilihan kebijakan pokok. Strategi secara umum akan gagal, pada saat organisasi tidak memiliki konsisten antara apa yang dikatakan, apa yang di usahakan dan apa yang dilakukan.

a) Peranan Strategi

Dalam lingkungan organisasi atau perusahaan, strategi memiliki peranan yang sangat penting bagi pencapaian tujuan, karena strategi memberikan arah tindakan, dan cara bagaimana tindakan tersebut harus dilakukan agar tujuan yang diinginkan tercapai. Menurut Grant strategi memiliki 3 peranan penting dalam mengisi tujuan manajemen, yaitu :

- Strategi sebagai pendukung untuk pengambilan keputusan Strategi

sebagai suatu elemen untuk mencapai sukses. Strategi merupakan suatu bentuk atau tema yang memberikan kesatuan hubungan antara keputusan-keputusan yang diambil oleh individu atau organisasi.

- Strategi sebagai sarana koordinasi dan komunikasi : Salah satu peranan penting strategi sebagai sarana koordinasi dan komunikasi adalah untuk memberikan kesamaan arah bagi perusahaan
- Strategi sebagai target: Konsep strategi akan digabungkan dengan misi dan visi untuk menentukan di mana perusahaan berada dalam masa yang akan datang. Penetapan tujuan tidak hanya dilakukan untuk memberikan arah bagi penyusunan strategi, tetapi juga untuk membentuk aspirasi bagi perusahaan. Dengan demikian, strategi juga dapat berperan sebagai target perusahaan.

1.5.1.2 Konsep utama Strategi dan Komponen Strategi

Menurut Amstrong sebagaimana dikutip oleh Sedarmayanti terdapat 3 konsep utama strategi yang terdiri dari.²⁹

- Keunggulan kompetitif. Tiga strategi generik yang dapat digunakan oleh organisasi untuk mendapatkan keunggulan kompetitif adalah: inovasi, kualitas, dan kepemimpinan biaya.
- Kapabilitas khusus, adalah karakteristik yang tidak dapat atau sulit ditiru pesaing.
- Kesesuaian strategik. Untuk memaksimalkan keunggulan kompetitif,

²⁹ Sadarmayanti. *Good Governance* (Kepemerintahan yang baik) bagian kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju *Good Governance* (Kepemerintahan yang baik). (Bandung: CV Mandar Maju, 2004), Hal. 220

organisasi harus menyesuaikan kapabilitas dan sumber daya yang ada dengan peluang yang tersedia dalam lingkungan eksternal.

Konsep utama strategi tersebut menjabarkan pentingnya keunggulan kompetitif, kapabilitas khusus dan kesesuaian strategik untuk mencapai strategi yang akan dilakukan oleh organisasi/institusi.

Sedarmayanti mengungkapkan proses perumusan strategi mengandung langkah diantaranya adalah.³⁰

1. Menetapkan misi
2. Menyusun sasaran
3. Melakukan pengamatan lingkungan eksternal dan internal
4. Melakukan analisis strategi yang ada
5. Menetapkan kapabilitas khusus dari organisasi
6. Menetapkan masalah strategi utama
7. Menetapkan masalah strategi korporasi dan fungsional untuk mencapai keunggulan kompetitif
8. Mempersiapkan rencana strategik yang terintegrasi
9. Menerapkan strategi
10. Memantau penerapan dan menyempurnakan strategi

Hoffer & Schendel sebagaimana dikutip oleh Tangkilisan mengajukan empat komponen strategi yang perlu di pertimbangkan sebagai berikut.³¹

- a) Ruang lingkup (*scope*), yaitu ruang gerak interaksi antara organisasi atau institusi dengan lingkungan eksternalnya, baik masa kini maupun masa

³⁰ Ibid, Hal. 220

³¹ Hassel Nogi S. Tangkilisan. Manajemen Publik. (Jakarta: PT Grasindo, anggota IKAPI, 2005) Hal. 253-254

yang akan datang

- b) Pengalihan sumber daya (*resource deployments*), yaitu pola pengalihan sumber daya kemampuan/untuk mencapai tujuan atau sasaran organisasi/institusi
- c) Keunggulan kompetitif (*competitive advantages*), yaitu posisi unik yang dikembangkan institusi atau organisasi *vis-à-vis* para pesaingnya
- d) Sinergi yaitu efek bersama dari pengalihan sumber daya atau keputusan strategis, sehingga seluruh komponen yang ada mampu bergerak secara terpadu dan efektif.

1.5.1.3 Faktor-faktor yang Berpengaruh terhadap Strategi Organisasi

Menurut Wechsler dan Backoff sebagaimana dikutip oleh Heene bahwa penerapan strategi organisasi publik pada akhirnya dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal sebagai berikut.³²

1. Faktor Internal

- a. Kepemimpinan
- b. Kapasitas dari organisasi
- c. Kesepakatan internal mengenai wewenang yang berlaku
- d. Ruang kebebasan yang tersedia melalui pelimpahan pengendalian oleh atasan
- e. Bonafiditas dari sumber-sumber keuangan alternative
- f. Keragaman akan wewenang
- g. Perkembangan dalam teknologi jasa

³² Aime Heene – Sebastian Desmindt – Faisal Afiff – Ismeth Abdullah. Manajemen Strategik Keorganisasian Publik (Bandung: PT Refika Aditama, 2010), Hal. 62

2. Faktor Eksternal

- a. Sarana yang tersedia
- b. Persyaratan yang dipimpin para stakeholders
- c. Pengaruh dari berbagai agenda politik
- d. Dukungan publik terhadap organisasi dan aktivitasnya
- e. Alokasi anggaran yang dikendalikan atasan
- f. Perimbangan kekuatan politik
- g. Badan hukum dalam organisasi

1.5.2 Pengaduan dan Penanganan Pengaduan (*Complain Handling*)

1.5.2.1 Pengertian Pengaduan

Menurut Islamy, keluhan didefinisikan sebagai berikut, "*A complaint is an expression of dissatisfaction, about the standard of service, actions or lack of action. Affecting an individual customer or group of customers*". Komplain adalah ekspresi ketidakpuasan dibuat untuk sebuah organisasi, yang berkaitan dengan produk penanganan keluhan itu sendiri, dimana respon atau resolusi secara eksplisit atau implisit yang diharapkan.³³

Suryadi menjelaskan bahwa keluhan atau pengaduan sering dipandang sebagai hal buruk bagi kehidupan organisasi, sehingga banyak pihak berusaha menutupi atau mengabaikannya. Padahal keluhan menjadi peringatan bermanfaat untuk meningkatkan kualitas organisasi. Bahkan dengan kemampuan mengelola dan merespon keluhan dapat menjadi kunci keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan, yaitu meningkatkan kepuasan dan loyalitas pelanggan, bahkan

³³ Ombudsman Western Australian. 2010. *Guidelines On Complaint Handling*. Western Australian: Ombudsman Western Australian. Hal. 1 (www.ombudsman.wa.gov.au diakses tanggal 27-8-2015)

dapat meningkatkan keuntungan.³⁴

Pada kasus ketidakpuasan terhadap jasa, kebanyakan masalah yang muncul masih bisa diperdebatkan berdasarkan berbagai macam sudut pandang. Kalaupun ternyata keluhan itu benar, penyedia jasa layanan masih bisa bersikap defensive atau membela diri. Setiap konsumen yang merasa tidak puas terhadap kinerja produk, jasa dan/atau perusahaan tertentu akan bereaksi dengan tindakan yang berbeda-beda. Ada yang mendiamkan dan adapula yang melakukan komplain. Berkaitan dengan hal ini, Singh menjelaskan tiga kategori komplain terhadap kepuasan yaitu:³⁵

a) *Voice Respon*

Kategori ini meliputi usaha penyampaian keluhan secara langsung dan atau meminta ganti rugi kepada perusahaan yang bersangkutan bila pelanggan melakukan hal ini, maka perusahaan masih mungkin memperoleh beberapa manfaat. Pertama, pelanggan memberikan kesempatan sekali lagi kepada perusahaan untuk memuaskan mereka. Kedua, resiko publisitas buruh dapat ditekan, baik publisitas dalam bentuk rekomendasi dari mulut ke mulut, maupun melalui koran atau media massa. Ketiga, member masukkan mengenai kekurangan pelayanan yang perlu diperbaiki perusahaan. Melalui perbaikan jasa, perusahaan dapat memelihara hubungan baik dan loyalitas pelanggan.

b) *Private Respon*

Tindakan apa yang dilakukan antara lain memperingatkan atau

³⁴ A. Muwafik, Saleh. *op. cit.* Hlm, 157

³⁵ Fandy, Tjiptono. 2008. *Service Management: Mewujudkan Layanan Prima*. Yogyakarta: Andi Offset. hal 206

memberitahukan kolega, teman atau keluarganya mengenai pengalamannya dengan jasa atau perusahaan yang bersangkutan. Umumnya tindakan ini sering dilakukan dan dampaknya sangat besar bagi citra perusahaan.

c) Third Party Response

Tindakan yang dilakukan meliputi usaha meminta ganti rugi secara hukum; mengadu lewat media massa (misalnya menulis di Surat Pembaca); atau secara langsung mendatangi lembaga konsumen, instansi hukum, dan sebagainya. Tindakan seperti ini sangat ditakuti oleh sebagian besar perusahaan yang tidak memberi pelayanan baik kepada pelanggannya atau perusahaan yang tidak memiliki prosedur penanganan keluhannya kepada masyarakat luas, karena secara psikologis lebih memuaskan.

Berdasarkan pemikiran diatas, pengaduan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bagaimana ungkapan pandangan masyarakat atas pelayanan yang diberikan oleh kantor Ombudsman Republik Indonesia dalam menyikapi keluhan pelanggan, dimana dalam hal ini bagaimana strategi Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Jawa Timur jangka pendek, menengah, dan jangka panjang dalam menangani setiap keluhan yang di terima, dimana penelitian ini juga berguna untuk perbaikan pelayanan publik selanjutnya. Pada Penelitian ini pengaduan yang dimaksud terkait dengan pengaduan mengenai pelayanan publik yang ada di Provinsi Jawa Timur khususnya setiap layanan publik yang ada di Surabaya mengingat begitu besarnya keluhan dari masyarakat terkait layanan publik yang ada di Surabaya, dimana dalam penelitian ini saya selaku peneliti ingin mengetahui strategi jangka pendek, menengah, dan jangka panjang apa yang

telah dilakukan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Timur dalam menangani keluhan masyarakat.

1.5.2.2 Faktor-Faktor Pengaduan

Menurut Nasution disebutkan bahwa terdapat dua tindakan yang mungkin dilakukan oleh pelanggan ketika terjadi ketidakpuasan, yaitu tidak melakukan apa-apa, dan melakukan komplain. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi pelanggan yang tidak puas untuk melakukan komplain atau tidak antara lain:³⁶

a. Derajat kepentingan konsumsi yang dilakukan

Hal ini menyangkut derajat kepentingan jasa yang dikonsumsi dan harganya bagi konsumen, waktu yang dibutuhkan untuk mengkonsumsi jasa serta social visibility. Apabila derajat kepentingan biaya dan waktu yang dibutuhkan (dalam mengkonsumsi jasa) relatif tinggi, maka kecenderungan bahwa pelanggan akan melakukan komplain.

b. Tingkat ketidakpuasan pelanggan

Makin tidak puas seorang pelanggan, maka makin besar kemungkinannya mereka melakukan komplain.

c. Manfaat yang diperoleh

Apabila manfaat yang diperoleh dari penyampaian komplain besar, maka makin besar pula kemungkinan pelanggan akan melakukan komplain.

d. Pengetahuan dan pengalaman

Hal ini meliputi jumlah pembelian (pemakaian jasa) sebelumnya,

³⁶ Nasution. 2004. Manajemen Jasa Terpadu. Bogor. Ghalia Indonesia. Hlm,112

pemahaman akan jasa, persepsi terhadap kemampuan sebagai konsumen dan pengalaman komplain sebelumnya.

e. Sikap pelanggan terhadap keluhan

Pelanggan yang bersikap positif terhadap penyampaian keluhan biasanya sering menyampaikan keluhan, yakni karena akan ada manfaat positif yang akan diterimanya.

f. Tingkat kesulitan dalam mendapatkan ganti rugi

Faktor ini mencakup waktu yang dibutuhkan, gangguan terhadap aktivitas rutin yang dijalankan, dan biaya yang dibutuhkan untuk melakukan komplain. Apabila tingkat kesulitannya tinggi, maka pelanggan cenderung tidak akan melakukan komplain.

g. Peluang keberhasilan dalam melakukan komplain

Bila pelanggan merasa bahwa peluang keberhasilannya dalam melakukan komplain sangat kecil, maka ia cenderung tidak akan melakukannya. Hal sebaliknya, apabila dirasakan peluangnya besar.

1.5.2.3 Pengertian penanganan pengaduan (*Complaint Handling*)

Secara umum menurut Fandy Tjiptono, manajemen komplain adalah suatu sistem yang digunakan untuk memonitor setiap sikap dan kepuasan para pelanggan, penyalur, dan partisipan lain dalam sistem pemasaran, sehingga manajemen keluhan muncul karena adanya masalah-masalah yang ditimbulkan oleh pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta.³⁷ Penanganan pengaduan menurut Queensland Ombudsman adalah:

³⁷ *Ibid*, Hlm, 115

“Handling complaint well presents an opportunity to show to the public that you are accountable to them. Complaints are an essential part of any accountability process and in fact are the starting point. Any agency that claims to be accountable for its actions must take complaints seriously.”

Pengertian diatas menjelaskan bahwa, penanganan pengaduan memberikan kesempatan untuk menunjukkan kepada publik bahwa anda (penyedia pelayanan) bertanggung jawab kepada mereka. Keluhan merupakan bagian penting dari akuntabilitas setiap proses dan bahkan sering menjadi titik awal. Apa saja lembaga yang mengklaim bertanggung jawab atas tindakan yang harus mengambil keluhan serius.

Menurut Dwiyanto tersedianya ruang untuk menyampaikan aspirasi (*voice*) dalam bentuk pengaduan dan protes terhadap jalannya penyelenggaraannya urusan pemerintahan dan pelayanan publik akan sangat penting peranannya bagi upaya perbaikan kinerja tata pemerintahan secara keseluruhan.³⁸ Sedangkan mekanisme pengaduan menurut Blacmore adalah sebagai berikut :

“Complaints mechanisms constitute a vital component of the quality initiative manifest in the public sector reforms, representing an important conduit through which service user can articulate their views. Moreover, where there is a desire to develop a more consumer oriented public sector, the ability to complaint effectively is the only recourse to redress where choice and exit are denied through either dependence on a specific service or monopoly service provision.”³⁹

Dari pernyataan Blackmore diatas dijelaskan mekanisme pengaduan merupakan komponen penting dalam mewujudkan kualitas dalam reformasi sektor publik. Menjadi akses penting bagi pengguna layanan, karena dapat mengartikulasikan kebutuhan mereka. Adanya mekanisme pengaduan merupakan indikasi adanya keinginan untuk mengembangkan sektor publik agar lebih

³⁸ Samodra Wibawa (*Ed*).loc.cit

³⁹ Ibi, hal 160

berorientasi pada pelanggan, mengingat bahwa masyarakat bergantung pada penyedia layanan yang telah dimonopoli.

Kadampully mengemukakan bahwa "*complaints management is process involves complaints acquisition, transmission, analysis, handling and use of complaint related information in decision making*". Suatu proses yang terdiri dari perolehan keluhan, transmisi, analisis, penanganan dan penggunaan informasi keluhan dalam pengambilan keputusan.⁴⁰

Queensland Ombudsman bahwa "*Management complaint is a staged way of receiving, recording, processes, responding, to and reporting on complaints and using them to improve service and decision making. It specifies the stages and area of responsibility for managing complaints*". Suatu tahapan dari menerima, merekam, memproses, merespon, dan melaporkan keluhan dan menggunakannya untuk meningkatkan pelayanan dan pengambilan keputusan. Ini menentukan tahapan dan wilayah tanggung jawabnya untuk mengelola keluhan.⁴¹

Atas dasar pemikiran tentang penanganan pengaduan (*complaint handling*) di atas, dalam penelitian ini yang dimaksud penanganan pengaduan adalah suatu sistem menerima, merekam, menganalisa, merespon, atau menyelesaikan pengaduan yang dilakukan oleh Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur, kemudian melakukan tindakan investigasi ke instansi yang telah dilaporkan, dan menggunakan informasi tentang pengaduan tersebut dalam pengambilan keputusan untuk memperbaiki pelayanan

⁴⁰ Suryadi, 2010. Penanganan Keluhan Publik Pada Birokrasi Dinas Perijinan Hal, 295-303

⁴¹ Queensland Ombudsman, 2006. *effective management complaint*. Brisbane: Queensland Ombudsman. Hal, 7 (www.ombudsman.qld.gov.au diakses tanggal 28-8-2015)

publik selanjutnya.

1.5.2.4 Prinsip-Prinsip Penanganan Pengaduan (*complaint handling*)

Menurut Ombudsman Western Australian terdapat 10 prinsip penanganan pengaduan yang efektif (*effective complaint handling*), antara lain:⁴²

a. *Customer Focus*

Organisasi berkomitmen untuk menangani pengaduan dengan efektif dan memanfaatkan umpan baik dari yang dihasilkan dari pengaduan tersebut. Organisasi harus memberikan pelayanan yang fokus pada pelanggan dengan cara :

- Organisasi harus terbuka untuk mendapatkan umpan balik dan berkomitmen untuk mencari resolusi sesuai pengaduan dan mengatasi kekurangan kebijakan dan proses yang disorot oleh mereka para pengguna jasa. Komitmen ini harus dikomunikasikan kepada semua staf, stakeholder dan klien, misalnya melalui dokumen seperti pernyataan nilai atau standar layanan pelanggan.
- Organisasi harus memiliki proses penanganann keluhan yang dikomunikasikan dengan jelas dan manajemen yang menghargai manfaat dari sistem penanganan pengaduan yang efektif dan mendukung proses.

b) *Visibility*

Informasi tentang bagaimana dan dimana mengeluh dengan baik di publikasikan dengan baik untuk pelanggan, staff dan pihak lain yang berkepentingan.

⁴² Ombudsman Western Australian. 2010. Guidelines On Complaint Handling. Western Australian: Ombudsman Western Australian. Hal, 2 (www.ombudsman.wa.gov.au diakses tanggal 28-8-2015)

c) Accessibility

Proses membuat pengaduan dan investigasi itu harus mudah bagi pengadu untuk mengakses dan memahami.

d) Responsiveness

Keluhan diakui secara tepat waktu, segera ditangani dan menurut urutan urgensi, dan pengadu yang diinformasikan selama proses berlangsung.

e) Objectivity and fairness

Keluhan ditangani dengan secara adil, objektif dan tidak bias. Hal ini akan membantu untuk memastikan bahwa proses penanganan keluhan adalah adil dan wajar. Tidak masuk akal melakukan pelapor tidak diperbolehkan menjadi beban.

f) Confidentially

Prinsip informasi pribadi yang berkaitan dengan keluhan yang dirahasiakan.

g) Remedy

Jika keluhan dipegang teguh, organisasi memberikan upaya hukum.

h) Review

Ada peluang untuk tinjauan internal dan eksternal dan/ atau banding tentang respons organisasi untuk pengaduan, dan pengadu diinformasikan tentang cara ini.

i) Accountability

Akuntabilitas penanganan pengaduan ditetapkan secara jelas. Keluhan dan tanggapan kepada masyarakat dipantau dan dilaporkan kepada manajemen

dan pemangku kepentingan lainnya.

j) *Continuous improvement*

Keluhan merupakan sumber perbaikan untuk organisasi.

1.5.2.5 Manfaat Penanganan Pengaduan (*Complaint Handling*)

Menurut Fandy Tjiptono, penanganan pengaduan secara efektif memberikan peluang untuk mengubah seorang pelanggan yang tidak puas menjadi pelanggan produk/jasa perusahaan yang puas (atau bahkan menjadi pelanggan abadi).⁴³ Manfaat penanganan keluhan yang efektif Muide&Cottam dalam Fandy Tjiptono meliputi⁴⁴:

- a) Penyedia layanan mendapatkan kesempatan lagi untuk memperbaiki hubungannya dengan pelanggan yang kecewa.
- b) Penyedia layanan bisa terhindar dari publisitas negatif.
- c) Penyedia layanan bisa memahami aspek-aspek layanan yang perlu dibenahi dalam rangka memuaskan pelanggan.
- d) Penyedia layanan mampu mengidentifikasi dan menindaklanjuti sumber masalah operasional.
- e) Karyawan dapat termotivasi untuk memberikan layanan berkualitas lebih baik.

1.5.2.6 Pelayanan Publik

1.5.2.6.1 Pengertian Pelayanan Publik

Lovelock menjelaskan *service* sebagai suatu produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami. Artinya *service* adalah

⁴³ Fandy, Tjiptono. *op.cit.* Hlm, 210

⁴⁴ *Ibid*

produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.⁴⁵ Menurut Kamus Bahasa Indonesia, pelayanan memiliki tiga makna, yaitu:⁴⁶

1. Perihal atau cara melayani
2. Usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang)
3. Kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa

Menurut Poerwadarminta, secara estimologis, pelayanan berasal dari kata *layan* yang berarti membantu menyiapkan atau menurus apa-apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai perihal atau cara melayani, *service* atau jasa, sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.⁴⁷

Thoha menyebut pelayanan sebagai suatu pengabdian dan pengayoman. Dari seorang administrator diharapkan akan tercermin sifat-sifat memberikan pelayanan publik, pengabdian kepada kepentingan umum dan memberikan pengayoman kepada masyarakat lemah dan kecil. Administrator lebih menekankan pada mendahulukan kepentingan masyarakat / umum dan memberikan *service* kepada masyarakat ketimbang kepentingan sendiri.⁴⁸

Muwafik Saleh menyebutkan pelayanan publik sebagai kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang dan atau pelayanan administrasi yang disediakan

⁴⁵ Hardiyansyah.*op.cit*.hlm,10

⁴⁶ *Ibid*,

⁴⁷ *Ibid*,

⁴⁸ *Ibid*,11

oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.⁴⁹

Sadu Wasistio menjelaskan pengertian pelayanan publik sebagai pemberian jasa baik oleh pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.⁵⁰

Ada beberapa unsur penting dalam pelayanan publik adalah:⁵¹

1. Pemerintah atau Pemerintah Daerah
2. Penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan.
3. Kepuasan yang diberikan dan atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan)

Berdasarkan pemikiran diatas, pelayanan publik dalam penelitian ini adalah suatu kegiatan pemberian jasa oleh kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur khususnya di Surabaya kepada masyarakat kota Surabaya untuk mendapatkan tanggapan mengenai pengaduan keluhan yang telah disampaikan oleh masyarakat kepada Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur khususnya di Surabaya.

1.5.2.6.2 Kualitas Pelayanan Publik

Kotler mengatakan bahwa, “quality is the totally of features and characteristics of product or service that bear on its ability to satisfy stated or implied needs”. Kualitas adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan

⁴⁹ A.Muwafik, Saleh.*op.cit*.hlm, 2

⁵⁰ Hardiyansyah.*loc.cit*

⁵¹ *Ibid*,hlm 12

yang dinyatakan atau tersirat.

Pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono adalah kesesuaian dengan persyaratan, kecocokan untuk pemakaian, perbaikan keberlanjutan, bebas dari kerusakan atau cacat, pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat, melakukan segala sesuatu secara benar, sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.⁵² Sedangkan menurut Goeth dan Davis kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.⁵³

Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen, yaitu suatu perilaku yang dimainkan konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan mampu memuaskan kebutuhan mereka. Menurut Ibrahim kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadi pemberian pelayanan publik.⁵⁴

Dalam Sinambela (2008:6) secara teoritik. Tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

- Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;

⁵² *Ibid*, hlm, 35

⁵³ *Ibid*, hlm 40

⁵⁴ A.Muwafik, Saleh. op.cit. Hlm, 97

- Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisinya dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
- Partisipatif. Yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain; Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Konsep kualitas pelayanan merupakan faktor penilaian yang merefleksikan persepsi konsumen terhadap lima dimensi spesifik dari kinerja layanan. Parasuraman et al, 1990 (dalam Kotler, 2007:56) menyimpulkan bahwa ada lima dimensi ServQual (Service Quality) yang dipakai untuk mengukur kualitas pelayanan, yaitu:

- a. Tangibles, atau bukti fisik yaitu kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik perusahaan dan keadaan lingkungan sekitarnya adalah bukti nyata dari pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa.

- b. Reliability, atau keandalan yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya.
- c. Responsiveness, atau ketanggapan yaitu suatu kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat (responsif) dan tepat kepada pelanggan, dengan penyampaian informasi yang jelas.
- d. Assurances, atau jaminan dan kepastian yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan kepada perusahaan.
- e. Emphaty, yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada para pelanggan dengan berupaya memahami keinginan konsumen.

1.5.2.6.3 Standar Pelayanan Publik

Dalam kementerian Nomer 63 Tahun 2003 setiap penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur pelayanan: Prosedur pelayanan yang dilakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
2. Waktu penyelesaian: Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

3. Biaya pelayanan: Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
4. Produk pelayanan: Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah diterapkan.
5. Sarana dan prasarana: Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

1.5.2.6.4 Prinsip Pelayanan Publik

Kemenpan Nomer 63 Tahun 2003 menjelaskan adapun prinsip pelayanan publik yaitu sebagai berikut:

a) Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.

b) Kejelasan

1. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik
2. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik
3. Rincian biaya pelayanan publik dan tatacara pembayaran.

c) Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

d) Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.

e) Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

f) Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

g) Kelengkapan pelayanan publik

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

h) Kemudahan akses

Tempat dan lokal serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

i) Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

j) Kenyamanan

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

1.6 Definisi Konsep

1. strategi adalah suatu proses penetapan tujuan jangka pendek, menengah maupun jangka panjang dari suatu organisasi/instansi dengan melakukan suatu cara maupun kegiatan agar tujuan awal yang telah ditetapkan oleh suatu organisasi/institusi tersebut dapat tercapai.
2. Keluhan atau komplain adalah ekspresi formal berupa rasa ketidakpuasan, ketidaksenangan, kecewa yang dirasakan oleh masyarakat berkenaan dengan pengalaman atas pelayanan suatu instansi atau organisasi.
3. Penanganan keluhan adalah suatu bagian dari sistem pelayanan publik mengenai alur tata kelola masalah dan keluhan yang diajukan oleh masyarakat atas pelayanan yang diberikan oleh suatu instansi atau organisasi, yang terdiri dari serangkaian kegiatan berupa proses dan pengelolaan keluhan.

1.7 Rincian Data Yang Dibutuhkan

Rincian data yang direncanakan untuk didapatkan ketika penelitian antara lain :

1. Kinerja Kantor Ombusman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur per tahun

2. Profil Kantor Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur
3. Strategi Ombudsman dalam menyikapi keluhan pelanggan
 - a. Empati terhadap pelanggan yang marah
 - Kepedulian petugas terhadap keluhan yang disampaikan pelanggan.
 - Kemampuan petugas pelayanan keluhan dalam memahami keluhan pelanggan.
 - Keramahan dan kesopanan petugas dalam menerima keluhan pelanggan.
 - b. Kecepatan dalam penanganan keluhan
 - Kecepatan dan daya tanggap petugas dalam merespon keluhan pelanggan.
 - Kemampuan petugas dalam menyelesaikan keluhan pelanggan sesuai dengan waktu yang dijanjikan.
 - c. Kewajaran atau keadilan dalam memecahkan permasalahan keluhan .
 - Kemudahan dan kepastian prosedur dalam pengaduan keluhan pelanggan.
 - Perlakuan petugas yang adil dan tidak memihak dalam memecahkan keluhan pelanggan.
 - d. Kemudahan bagi pelanggan untuk menghubungi Kantor Ombudsman
 - Kemudahan untuk menghubungi petugas pelayanan keluhan setiap saat dibutuhkan .
 - Ketersediaan fasilitas bagi pelanggan untuk menyampaikan keluhan dengan mudah.

4. Jenis-jenis pelayanan yang dapat di laporkan.
5. Keluhahan pelanggan Ombusman RI Kantor Perwakilan Jawa Timur
 - Faktor-faktor yang melatarbelakangi keluhan pelanggan.
 - Perilaku pelanggan dalam menyampaikan keluhan
 - Produk layanan yang diperlukan pelanggan
6. Mekanisme penanganan keluhan yang dilakukan oleh Ombudman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur.
7. Data Keluhan masyarakat tentang pengaduan keluhan di Ombudman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur selama 4 tahun terakhir.

1.8 Metode Penelitian

Metode yang digunakan adalah metode kualitatif dimana metode ini didasarkan atas pemahaman terhadap permasalahan sosial yang ada. Nawawi dan Nawawi⁵⁵ memahami metode kualitatif merupakan serangkaian kegiatan menyaring informasi dari kondisi sewajarnya dalam kehidupan suatu objek, dihubungkan dengan pemecahan suatu masalah baik dari sudut pandang praktis atau teoritis. Informasi yang diperoleh tersebut akan dipelajari dan di tafsirkan dengan usaha memahami maknanya sesuai dengan sudut pandang sumber data.

Penelitian kualitatif pada dasarnya menganggap fenomena sosial yang menjadi pusat perhatian ilmu-ilmu kealaman karena fenomena sosial yang melibatkan manusia sebagai pelaku praktis/aktivitas sosial, senantiasa sarat dengan dunia makna yang melekat pada subyek (manusia) pelakunya. Ia

⁵⁵ Hadri Nawawi dan M. Matini Nawawi. 1992, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University Press, Jogjakarta. Hal. 209

senantiasa melibatkan interpretasi, kesadaran, dan makna subyektif ditingkat individu sang manusia sebagai tindak sosial. Dalam pandangan ini untuk memahami suatu fenomena sosial haruslah dari hasil “membaca” bagaimana sang pelaku itu memahami dunianya.⁵⁶ Sedangkan Denzin and Lincoln⁵⁷ mengungkapkan bahwa *Qualitative research defies easy classification. It is a loose assortment of complex and interconnected concept, terms and assumptions that crosscut, fields and subject matter, and which assume different meaning in different historical contexts.* Riset kualitatif menggambarkan klasifikasi yang mudah. Membebaskan sesuatu yang kompleks dan konsep, aturan, dan asumsi yang tidak saling terhubung dalam antar disiplin, ranah dan subjek, dan yang memiliki asumsi makna yang berbeda dalam konteks sejarah yang berbeda pula.

1.8.1 Tipe Penelitian

Berdasarkan pada perumusan masalah dan tujuan dalam penelitian ini, maka tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian deskriptif. Menurut Bungin⁵⁸ format deskriptif bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi atau berbagai variabel yang timbul di masyarakat yang menjadi objek penelitian itu. Kemudian menarik ke permukaan sebagai suatu ciri atau gambaran tentang kondisi, situasi maupun variabel tertentu. Jadi penelitian ini menjawab secara komprehensif tentang Strategi Ombudsman

⁵⁶ Burhan Bungin, 2003, *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hal. 13-14

⁵⁷ Vatche Gabrielian dalam Gerald J. Miller dan Marcia J. Whicker (ed). 1999, *Handbook of Research Method In Public Administration*, Marcel Dekker, New York. Hal. 169

⁵⁸ Burhan Bungin. 2001, *Metodologi Penelitian Sosial : Format-Format Kuantitatif Dan Kualitatif*, Airlangga University Press, Surabaya. Hal. 48

Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur dalam menangani keluhan pelanggan di Surabaya.

Dibutuhkan suatu prosedur yang bersifat metodologis untuk dapat memecahkan masalah serta mengadakan observasi atau pengamatan terhadap suatu masalah-masalah penelitian. Jika dilihat tujuan penelitian yaitu menggambarkan dan memahami Strategi Ombudman dalam menangani keluhan pelanggan, maka tipe penelitian ini lebih kearah penelitian deskriptif.

Pada penelitian deskriptif, selain bertujuan menggambarkan secara cermat karakteristik dari suatu gejala atau masalah yang diteliti, penelitian deskriptif juga fokus pada pertanyaan “bagaimana” dengan berusaha mendapatkan dan menyampaikan fakta-fakta dengan jelas, dan lengkap tanpa banyak detail yang tidak penting. Seperti halnya penelitian ini yang bertujuan menggambarkan Strategi Ombudman dalam menangani keluhan pelanggan.

1.8.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan dengan metode *purposive* yaitu menentukan lokasi penelitian berdasarkan tujuan dari penelitian ini, karena fenomena yang hendak diteliti terjadi pada lokasi yang telah di tentukan secara *purposive* sesuai dengan data-data sekunder yang telah dikumpulkan sebelumnya, di Kantor Ombudman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur untuk mendeskripsikan Strategi Kualitas layanan yang ada di Kantor Ombudman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur dalam wilayah Kota Surabaya berdasarkan *database* yang telah di peroleh Kantor Ombudman untuk mendeskripsikan strategi kualitas layanan yang dipersepsikan oleh petugas

ombudsman republik indonesia perwakilan jawa timur dan masyarakat yang tinggal di wilayah Kota Surabaya khususnya dalam menyikapi keluhan yang disampaikan masyarakat kepada ombudsman terkait pengaduan layanan publik.

1.8.3 Teknik Penentuan Informan

Informan adalah seseorang yang berada dalam penelitian yang dimanfaatkan dalam menggali informasi tentang situasi dan kondisi permasalahan penelitian. Pada penelitian kualitatif, peneliti tidak menggunakan populasi karena penelitian kualitatif berangkat dari kasus tertentu yang ada pada situasi sosial tertentu dan hasil kajiannya tidak akan berlakuan ke populasi, tetapi ditransferkan ke tempat lain pada situasi sosial yang memiliki kesamaan dengan situasi sosial pada kasus yang dipelajari.

Pada umumnya terdapat tiga tahap pemilihan informan dalam penelitian kualitatif, yakni pertama pemilihan informan awal, apakah itu informan untuk diwawancarai atau suatu situasi sosial, kedua adalah pemilihan informan lanjutan guna memperluas deskripsi informasi dan melacak variasi informasi yang mungkin ada . Dan ketiga adalah mengehentikan pemilihan informan lanjutan bilaman dianggap sudah tidak ditentukan lagi variasi informan. Dalam⁵⁹ penelitian ini menggunakan teknik penentuan informan dilakukan secara purposive sampling, dimana informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang permasalahan dalam penelitian ini.

Objek dalam penelitian ini adalah petugas ombudsman selaku orang yang memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat dan masyarakat yang sedang

⁵⁹ Bungin, Burhan.2003. Analisis Data Penelitian Kualitatif, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hlm.53-54

mengadukan keluhan pelayanan publik baik mengadukan keluhan suatu instansi pemerintah maupun swasta, dalam pemilihan informan, Spradley⁶⁰ mengajukan beberapa kriteria, antara lain:

1. Mereka yang cukup lama dan intensif “menyatu” dengan suatu kegiatan atau “medan aktifitas” yang menjadi sasaran perhatian penelitian. Subyek tidak hanya sekedar memberi informasi, tetapi juga telah menghayati secara sungguh sebagai akibat dari keterlibatannya yang telah cukup lama pada lingkungan yang bersangkutan. Hal ini di tandai dengan kemampuan memberi informasi yang “di luar kepala” tentang sesuatu yang dinyatakan.
2. Mereka yang masih terlibat secara penuh/aktif pada lingkungan/kegiatan yang menjadi sasaran/perhatian penelitian.
3. Mereka yang mempunyai cukup banyak waktu atau kesempatan untuk di mintai informasi.
4. Mereka yang memberikan informasi tidak cenderung “diolah” atau “dikemas” terlebih dahulu. Persyaratan ini cukup penting terutama bagi peneliti pemula yang biasanya masih cukup sukar mengatasi informan yang cenderung “mengemas” informasi dengan bias pribadinya, Persyaratan ini berhubungan dengan upaya untuk mendapatkan informasi yang lebih deskriptif/ faktual
5. Mereka yang sebelumnya tergolong masih “asing” dengan peneliti, sehingga peneliti dapat merasa lebih tertantang untuk “belajar” sebanyak mungkin dari subyek yang semacam guru baru bagi dirinya. Dalam banyak

⁶⁰ Dalam Andi Prastowo. 2011, *Metode Penelitian Kualitatif*, Ar-Ruzz Media, Jogjakrta. Hal.27

pengalaman, persyaratan ini terbukti merupakan faktor yang cukup penting bagi produktifitas perolehan informasi dilapangan.

Informan pertama adalah petugas dalam Kantor ombudsmen republik indonesia yang ikut terlibat mewujudkan citra kualitas pelayanan yang lebih baik yakni untuk menjawab strategi apa yang digunakan oleh Ombudsmen Republik Indonesia dalam menangani keluhan pelanggan yang ditentukan secara *purposive* yaitu sesuai dengan tujuan penelitian dan informan dianggap memiliki kompetensi untuk menjawab penelitian. Berikut ini adalah informan petugas yang telah ditentukan sesuai dengan cara diatas.

1. Kepala Perwakilan Ombudsmen Jawa Timur, Bapak Agus Widyarto, S.Sos, Msi
2. Asisten Pencegahan, Bapak M.Hadi, SH
3. Asisten Pengawasan, Bapak M. Khorudin, ST
4. Asisten Penyelesaian Laporan, Bapak Nuriyanto, SH
5. Pelapor

Untuk informan dari kalangan masyarakat sendiri ditentukan secara *purposive* karena pada saat menentukan informan dari kalangan masyarakat peneliti tidak diarahkan oleh informan dari informan lain dan informan akan dinyatakan cukup ketika data yang didapatkan memenuhi aspek kecukupan data dengan tanda data yang diperoleh berulang kali sehingga dapat ditemukan variasi yang lebih mendalam lagi.

1.8.4 Teknik Penggalan Data

Untuk menghasilkan suatu penelitian yang akurat dan valid diperlukan data yang benar-benar dapat mencerminkan wajah dari sebuah fakta yang utuh. Menurut Lofland⁶¹ sumber data dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan yang selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lainnya. Hal yang sama diungkapkan oleh Bungin⁶² bahwa data kualitatif diungkapkan dalam bentuk kalimat serta uraian-uraian, bahkan dapat berupa cerita pendek. Guna mengumpulkan data yang diperlukan dalam penelitian maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan :

1. Wawancara. Merupakan percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban pertanyaan. Menurut Bungin⁶³ metode wawancara adalah proses memperoleh muka antara pewawancara dengan responden atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara.
2. Observasi/pengamatan. Observasi atau pengamatan adalah kegiatan keseharian manusia dengan menggunakan pancaindera mata sebagai alat bantu utamanya selain panca indera lainnya seperti telinga, penciuman, mulut dan kulit. Oleh karena itu, Observasi adalah kemampuan seseorang untuk menggunakan pengamatannya melalui hasil kerja pancaindera mata serta dibantu pancaindera lainnya.

⁶¹ Dalam Andi Prastowo. 2011, *Metode Penelitian Kualitatif*, Ar-Ruzz Media, Jogjakrta. Hal.112

⁶² Burhan Bungin. 2001, *Metodologi Penelitian Sosial : Format-Format Kuantitatif Dan Kualitatif*, Airlangga University Press, Surabaya. Hal. 124

⁶³ *Ibid.* Hal. 133

3. Dokumentasi. Merupakan teknik yang bisa digunakan dalam penelitian kualitatif. Dokumentasi merupakan pengumpulan-pengumpulan data berupa gambar-gambar, artikel, yang hasilnya dapat dijadikan bahan lampiran maupun data tambahan riset yang dibutuhkan.

1.8.5 Instrumen Penelitian

Satu-satunya instrument terpenting dalam penelitian kualitatif adalah peneliti itu sendiri. Peneliti akan menggunakan alat-alat bantu untuk mengumpulkan data seperti voice recorder, video (perekam) atau kamera. Tetapi kegunaan atau pemanfaatan alat-alat ini sangat bergantung pada peneliti itu sendiri. Peneliti juga akan menggunakan panduan wawancara untuk memperlancar dan sebagai dasar wawancara.

1.8.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Kriteria teknik pemeriksaan keabsahan data merupakan faktor yang menentukan dalam penelitian kualitatif. Menurut Moleong⁶⁴ pemeriksaan keabsahan data didasarkan pada kriteria yang terdiri dari derajat kepercayaan (kredibilitas), keteralihan, ketergantungan dan ketidakpastian. Dalam penelitian ini kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan tehnik triangulasi. Triangulasi menurut Moleong⁶⁵ diartikan sebagai tehnik pemeriksaan keabsahan data yang memandang sesuatu yang lain di luar data yang diperoleh untuk keperluan pengecekan atau pembanding data yang telah diperoleh, biasanya memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori. Proses triangulasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah triangulasi data, yaitu

⁶⁴ Lexy J.Moleong. 1998, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Roskadya, Bandung. Hal. 173

⁶⁵ *Ibid*. Hal. 178

dengan cara peneliti mengumpulkan data dari berbagai sumber yang berbeda mengenai permasalahan yang di kaji untuk kemudian di bandingkan.

1.8.7 Teknik Analisis Data

Menurut Miles dan Huberman⁶⁶, analisis data terdiri dari alur kegiatan sesuai yang saling menjalin pada saat sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data. Alur kegiatan tersebut terdiri :

1. Reduksi data, yaitu sebagai pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan dan berlangsung secara terus menerus, sehingga dapat ditarik kesimpulan finalnya dan di verifikasi.
2. Penyajian data, yaitu merupakan sekumpulan informasi yang tersusun, yang memberi kemungkinan adanya kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini bisa berupa matrik, grafik, bagan/ jaring.
3. Penarikan kesimpulan/verifikasi, yaitu merupakan kegiatan untuk menyimpulkan catatan-catatan lapangan dimana kesimpulan akhir tidak akan muncul sampai data berakhir, verifikasi merupakan suatu tinjauan ulang pada catatan-catatan lapangan. Dimana makna-makna yang muncul dari data harus diuji kebenarannya, kekokohannya dan kecocokannya, yakni yang merupakan validitasnya.

⁶⁶ Mathew J. Miles dan A. Michael Huberman.1992, Analisis Data Kualitatif : Buku Sumber Tentang Metode Baru, UI Press, Jakarta. Hal. 15-20