

B A B I**P E N D A H U L U A N****I.1 Latar Belakang Masalah**

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya warga negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara demi kesejahteraan, sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik.¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pun secara tegas menyatakan bahwa salah satu tujuan didirikan Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan publik dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Selama manusia itu hidup, maka selama itu pula ia memerlukan pelayanan. Pelayanan adalah serangkaian kegiatan, karena itu ia merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat. Sementara istilah publik yang berasal dari bahasa Inggris *public* sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi publik yang berarti umum, orang

¹ Surjadi, H. Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik. Malang. Hlm:7. 2009

banyak, ramai. Pelayanan publik merupakan sebuah pemberian layanan yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah kepada masyarakat umum. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Pelayanan Publik adalah suatu kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka oemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.² Ruang lingkup pelayanan publik menurut Undang-Undang Pelayanan Publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 5 UU No 25 Tahun 2009 menyebutkan bahwa dalam ruang lingkup tersebut, termasuk pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.³ Dalam melaksanakan pelayanan publik pemerintah membentuk organisasi penyelenggara. Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lainnya yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggung jawab atas ketidakmukmuran, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan. Untuk bisa melaksanakan fungsi pemerintahan dengan baik maka organisasi birokrasi harus lebih profesional,

² UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

³ Pasal 5 UU No 25 Tahun 2009

aspiratif, dan memiliki responsivitas yang tinggi terhadap tuntutan masyarakat yang dilayani agar pelanggan merasa puas terhadap pelayanan yang diterimanya.

Dengan demikian pelayanan publik adalah pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintahan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bertujuan untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.

Tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memberikan kepuasan bagi masyarakat. Untuk mewujudkan kepuasan tersebut dituntut kualitas pelayanan yang tercermin dari :⁴

- a. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas
- d. Partisipatif, yakni pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

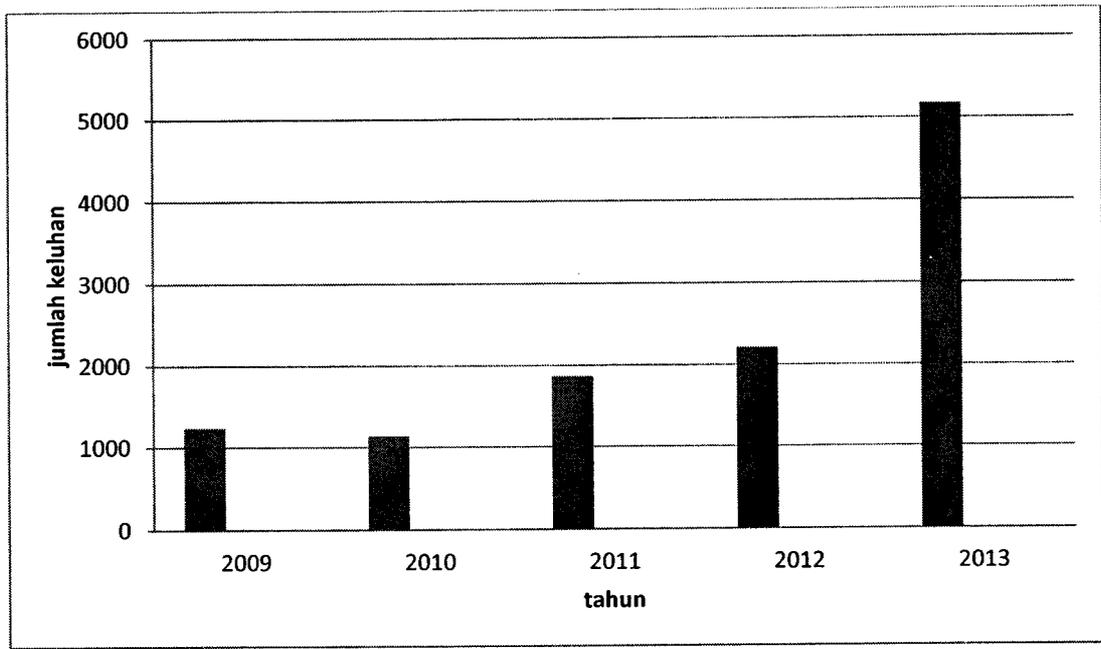
⁴ Sinambela, Lijan Poltak. Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi. Jakarta, Bumi Aksara. Hlm:6. 2006

- e. Kesamaan hak, yakni pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain lain
- f. Kesenambungan hak dan kewajiban, yakni pelayanan yang memperhatikan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Aspek pelayanan merupakan bagian integral dan strategis bagi pelaksanaan tugas dan fungsi pelayanan pemerintahan. Untuk itu, kualitas pelayanan publik merupakan salah satu parameter keberhasilan birokrasi. Pelayanan yang berkualitas merupakan harapan masyarakat karena pelayanan merupakan hak yang harus diperolehnya. Kesadaran masyarakat terhadap hak untuk memperoleh pelayanan yang baik salah satunya diwujudkan dalam penyampaian akses ke Ombudsman RI baik ke pusat maupun Perwakilan di 32 Provinsi. Sejak dibentuk tahun 2000, Ombudsman RI telah menerima lebih dari 17.000 (tujuh belas ribu) laporan masyarakat dan hampir menindaklanjuti seluruh laporan. Laporan yang belum ditindaklanjuti merupakan laporan masyarakat pada akhir tahun 2013 yang masih dalam proses. Gambaran jumlah laporan masyarakat (periode 2009-2013) ditunjukkan dengan garis kecenderungan yang makin meningkat pada grafik berikut:

Grafik I.1

Laporan/Pengaduan Masyarakat Periode 2009-2013



Sumber: Ombudsman RI⁵

Grafik I.1 memperlihatkan bahwa terjadi penurunan jumlah keluhan masyarakat dari tahun 2009 sampai tahun 2010. Akan tetapi, terjadi peningkatan jumlah keluhan masyarakat dari tahun 2010 sampai tahun 2013. Ombudsman RI pada tahun 2013 telah menerima laporan/pengaduan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik sebanyak 5173 laporan. Pengaduan masyarakat tersebut ditujukan kepada beberapa instansi pemerintah, diantaranya adalah :

⁵<http://www.ombudsman.go.id/index.php/component/content/article/57-majalah-ombudsman/1221-laporan-tahunan-ombudsman-ri-2013.html> diakses tanggal 6 agustus 2015 pukul 3:24

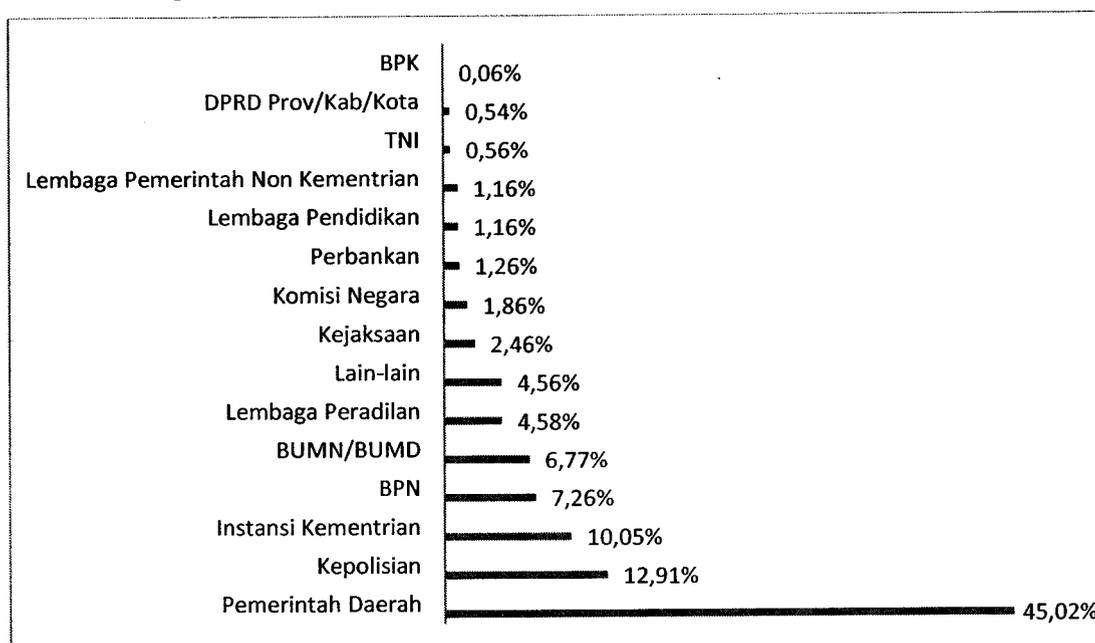
Tabel I.1
Jumlah Laporan Masyarakat Berdasarkan Instansi Terlapor Tahun 2013

Instansi	Jumlah	%
Pemerintah Daerah	2329	45,02%
Kepolisian	668	12,91%
Instansi Kementrian	520	10,05%
BPN	365	7,06%
BUMN/BUMD	350	6,77%
Lembaga Peradilan	273	4,58%
Lain-lain	236	4,56%
Kejaksaan	127	2,46%
Komisi Negara	96	1,86%
Perbankan	65	1,26%
Lembaga Pendidikan	60	1,16%
Lembaga Pemerintah Non Kementrian	60	1,16%
TNI	29	0,56%
DPRD Prov/Kab/Kota	28	0,54%
BPK	3	0,06%
Total	5173	100%

Sumber: Ombudsman RI⁶

Grafik I.2

Jumlah Laporan Masyarakat Berdasarkan Instansi Terlapor Tahun 2013



Sumber: Ombudsman RI⁷

⁶Ibid

Tabel I.2
Jumlah Laporan Masyarakat Berdasarkan Substansi Tahun 2013

Substansi	Jumlah	Persentase (%)
Penundaan berlarut	1314	25,40%
Penyimpangan prosedur	935	18,07%
Tidak memberikan pelayanan	707	13,67%
Penyalahgunaan wewenang	688	13,30%
Permintaan uang, barang & jasa	478	9,24%
Tidak kompeten	320	6,19%
Tidak patut	288	5,57%
Lain-lain	132	2,55%
Berpihak	129	2,49%
Diskriminasi	125	2,42%
Konflik kepentingan	57	1,10%
Total	5173	100%

Sumber: Ombudsman RI⁸

Tabel I.2 memperlihatkan bahwa aparat birokrasi belum menyadari fungsinya sebagai pelayanan masyarakat. Birokrasi yang mempunyai kewajiban melayani masyarakat menjadi terbalik sehingga bukan lagi birokrasi yang melayani masyarakat, tetapi justru masyarakat yang melayani birokrasi. Kelambanan pelayanan publik tidak hanya disebabkan kurang baiknya cara memberikan pelayanan kepada masyarakat. Banyak faktor yang menyebabkan buruknya tata kerja dalam birokrasi yang disebabkan karena kurang responsifnya aparat pelayanan, seperti penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, berpihak, penyimpangan prosedur, tidak kompeten, adanya pungutan liar, mengabaikan pekerjaan, dan lain sebagainya.

⁸Ibid

Disadari bahwa kondisi aparatur negara masih dihadapkan pada sistem manajemen pemerintahan yang belum efisien dan lemah yang antara lain menghasilkan kualitas pelayanan publik yang rendah dan terjadi berbagai praktek korupsi, kolusi dan nepotisme serta mengakibatkan inefisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Upaya perbaikan dan peningkatan kinerja aparatur, diharapkan dapat mewujudkan pelayanan yang cepat, murah, mudah, berkeadilan, berkepastian hukum, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan perkembangan dinamika masyarakat. Pelayanan publik yang banyak dikenal dengan sifat birokratis dan banyak mendapat keluhan dari masyarakat pelanggannya, antara lain disebabkan masih belum memperhatikan kepentingan masyarakat penggunanya. Paradigma yang dipergunakan para pengelola pelayanan publik cenderung lebih bersifat direktif yang hanya memperhatikan / mengutamakan kepentingan pimpinan organisasinya saja. Masyarakat sebagai pengguna seperti tidak memiliki kemampuan apapun wujud berkreasi, suka tidak suka, mau tidak mau, mereka harus tunduk kepada pengelolanya. Seharusnya, pelayanan publik dikelola dengan paradigma yang bersifat supportif dimana lebih memfokuskan diri kepada kepentingan masyarakatnya, pengelola pelayanan harus mampu bersikap menjadi pelayan yang sadar untuk melayani dan bukan dilayani.⁹

Para aparat pemberi layanan kurang memperhatikan berbagai dimensi dari pelayanan publik itu sendiri. Terdapat beberapa dimensi pelayanan yang perlu

⁹Harsono, Djati. Implementasi Kebijakan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara. Hal:18. Tahun 2009

mendapat perhatian dari pemerintah, diantaranya yang perlu mendapat perhatian dari pemerintah adalah :¹⁰

- 1) Pelayanan tanpa diskriminasi dari lembaga-lembaga publik/kedinasan
- 2) Penerapan prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata, dan ketepatan waktu
- 3) Berkualitas, dalam arti kesesuaian dengan tuntutan, kecocokan bagi pemakaian dan kebebasan dari cacat
- 4) Terjamah, handal, akuntabilitas mutu pelayanan, jaminan dan empati
- 5) Berorientasi pada kualitas yang dicirikan oleh partisipasi aktif, empati dan kepuasan yang dilayani.

Jika semua dimensi di atas dapat ditegakkan oleh birokrasi publik dalam proses layanan, maka tuntutan perbaikan kualitas pelayanan publik dapat diwujudkan.¹¹

Surabaya merupakan ibukota Provinsi Jawa Timur yang merupakan kota metropolitan kedua setelah Ibukota Jakarta dengan kepadatan penduduk yang sangat besar yaitu lebih dari 3 juta warga. Pada tahun 2014 Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi juga memberikan penghargaan untuk dua inovasi Pemkot Surabaya, SSW dan GRMS. Penghargaan yang diberikan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi

¹⁰ Sedarmayanti. Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik). Bagian Kedua. Bandung:CV,Mandar Maju. Hlm:9. 2004

¹¹ Ibid

Birokrasi melengkapi penghargaan yang diterima Walikota Surabaya Tri Rismaharini, setelah sebelumnya Kota buaya itu meraih penghargaan internasional. SSW dan GRMS masuk ke dalam 9 top inovator. Sembilan inovator itu diperoleh melalui seleksi dan penilaian yang sangat ketat, dari top 33 inovator pelayanan publik, baik kementerian, lembaga maupun pemerintah daerah.

Inovator yang dinobatkan sebagai top 9 adalah :¹²

1. Surabaya Single Windows (SSW)
2. Format hulu hilir Pemprov Aceh
3. Fiducia online (Kemenkum HAM)
4. GRMS Surabaya
5. Pemberantasan KKN pada jembatan timbang (Provinsi Jatim)
6. KM 0 (nol) pro poor Jabar
7. Pembangunan Jalan Tanpa Bayar (Kota Banjarbaru)
8. Kampung Media (NTB)
9. Karantina Ikan Semarang (Kementerian Kelautan dan Perikanan)

Dengan banyaknya penghargaan inovasi pelayanan publik yang diterima Kota Surabaya oleh Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tidak menjadikan Kota Surabaya terbebas dari keluhan masyarakat akan pelayanan publik. Fakta yang terjadi di lapangan bahwa pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah Kota Surabaya masih belum dapat memuaskan masyarakatnya sepenuhnya ini, terlihat dari masih banyaknya keluhan masyarakat

¹²<http://www.menpan.go.id/berita-terkini/2427-surabaya-raih-dua-penghargaan-inovasi-pelayanan-publik> diakses tanggal 11 agustus 2015 pukul 23:38

kota Surabaya yang merasa belum puas akan pelayanan publik yang mereka dapatkan. Berikut data Tabel I.2 yang menggambarkan jumlah keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik kota Surabaya yang diterbitkan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur :

Tabel I.3

Data Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur Tentang Jumlah Keluhan Pelayanan Publik Kota Surabaya Tahun 2012, 2013, dan 2014

Tahun	Total Keluhan	Jumlah Keluhan Untuk Kota Surabaya	Persentase
2012	194	82	42,26%
2013	270	114	42,22%
2014	336	156	46,42%

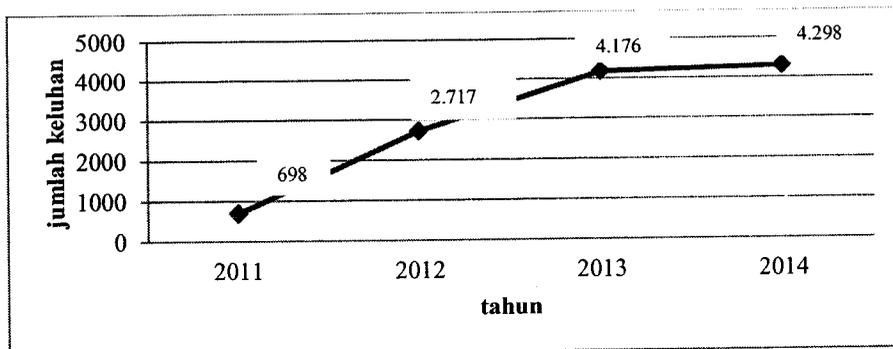
Sumber : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, data diolah¹³

Tabel I.3 memperlihatkan bahwa terjadi peningkatan jumlah keluhan masyarakat dari tahun 2012 sampai tahun 2014. Tahun 2012 terjadi 82 keluhan yang disampaikan oleh masyarakat Surabaya. Kemudian pada tahun 2013 terjadi peningkatan keluhan masyarakat terhadap layanan publik. Ini dikarenakan masih belum maksimalnya layanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Jika tahun 2012 jumlah keluhan hanya 114 keluhan, sepanjang tahun 2013 jumlah keluhan meningkat menjadi 156 keluhan. Dan sampai pada tahun 2014 terjadi 156 keluhan.

¹³<http://www.jpnn.com/read/2015/01/08/280009/Keluhan-Terhadap-Pelayanan-Publik,-Surabaya-%E2%80%9CJuara%E2%80%9D>, <http://iorg.merdeka.com/piala-dunia/tahun-2012-jatim-masih-diwarnai-penyalahgunaan-wewenang.html>, diakses pada tanggal 1 agustus 2015 pukul 14:30

Grafik I.3

Peningkatan Jumlah Keluhan Sejak Tahun 2011 Hingga Tahun 2014



Sumber : Dinkominfo Kota Surabaya (diolah)

Grafik I.3 dapat dilihat bahwa terjadi peningkatan jumlah keluhan masyarakat dari tahun ke tahun. Tahun 2011 terjadi 698 keluhan, tahun 2012 terjadi 2.717 keluhan, tahun 2013 terjadi 4.176 keluhan, dan tahun 2014 terjadi 4.298 keluhan.

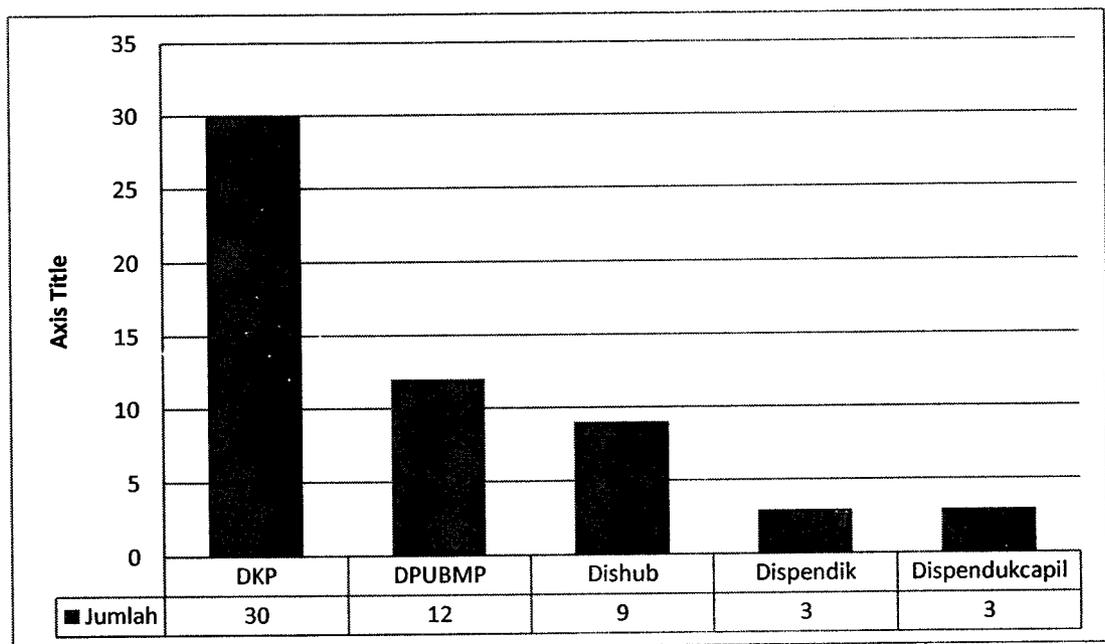
Berdasarkan data-data yang telah disebutkan, diketahui bahwa masih cukup banyak jumlah keluhan masyarakat terhadap kinerja pelayanan publik yang disediakan pemerintah Kota Surabaya, yang masuk ke berbagai lembaga pemerintah yang menyoroti pelayanan publik. Proses dalam sebuah pemerintahan tak dapat dilepaskan dari masyarakat, yakni partisipasi yang merupakan perwujudan dari berubahnya paradigma mengenai peran masyarakat dalam pembangunan. Masyarakat bukanlah sekadar penerima manfaat atau objek belaka, subjek yang mempunyai porsi penting.¹⁴ Ini berarti partisipasi masyarakat yang berupa keluhan sekalipun sangat berarti dalam pembangunan suatu kota, karena

¹⁴<http://www.surabaya.go.id/pdf/rpjp/BAB%20VI%20Kaidah%20Pelaksanaan.pdf> diakses tanggal 10 Januari 2015

ataupun datang langsung menandai dua hal. Yang pertama adalah kualitas produk layanan birokrasi masih dirasakan tidak dapat memenuhi harapan masyarakat pengguna jasa. Di sisi lain, semakin tumbuh kesadaran masyarakat pengguna jasa untuk menuntut hak-haknya sebagai konsumen untuk memperoleh pelayanan dengan kualitas terbaik.

Grafik I.5

Keluhan Masyarakat Terhadap SKPD (2014)



Sumber : Dinkominfo Surabaya (diolah)¹⁹

Grafik I.5 menunjukkan perbandingan 5 SKPD teratas yang mendapatkan keluhan dari masyarakat Kota Surabaya periode Desember 2014. Pada Desember

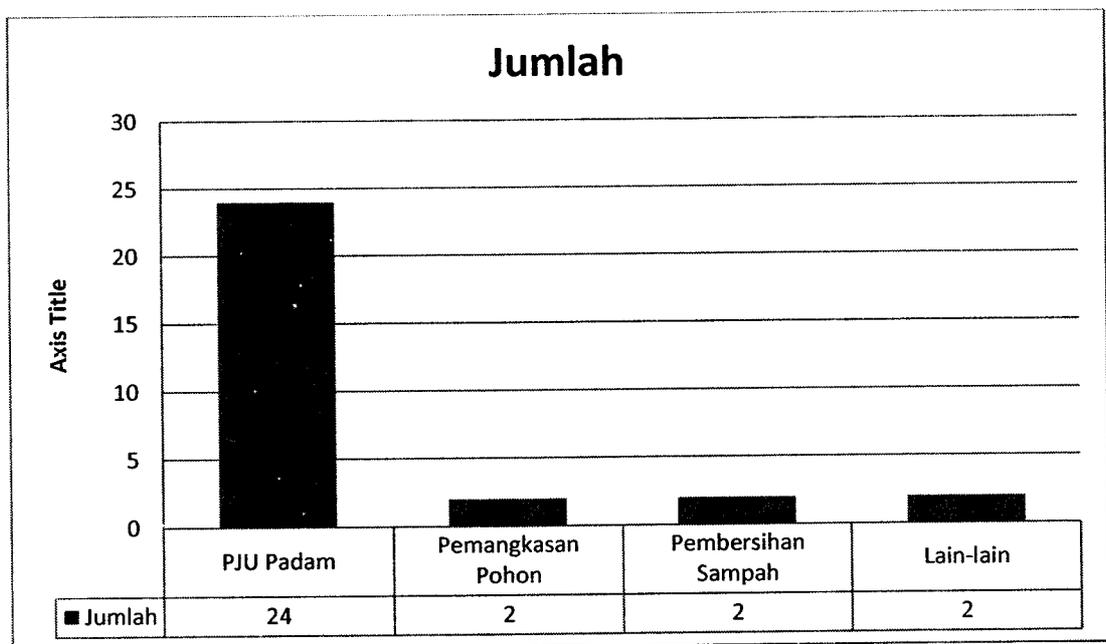
¹⁹ <http://dinkominfo.surabaya.go.id/dki.php?hal=29> diakses tanggal 31 Agustus 2015 pukul 10:00

Tahun 2014, SKPD yang paling sering mendapatkan keluhan dari masyarakat Kota Surabaya adalah DKP Kota Surabaya, yakni mencapai 30 keluhan.

DKP Kota Surabaya menduduki peringkat pertama sebagai SKPD yang paling banyak mendapat keluhan dari masyarakat. Hal itu menunjukkan pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur negara atau para birokrat belum maksimal.

Grafik I.6

Keluhan untuk Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya 2014



Sumber : Dinkominfo Surabaya (diolah)²⁰

Grafik I.6 merupakan data keluhan yang ditujukan kepada Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya Periode Desember 2014.

²⁰ <http://dinkominfo.surabaya.go.id/dki.php?hal=29> diakses tanggal 31 Agustus 2015 pukul 10:00

Pengkategorian permasalahan tersebut, antara lain tentang : PJU Padam, Pemangkasan Pohon, Pembersihan Sampah dan lain-lain (meliputi : Pengalihan pembayaran tagihan listrik, Pembersihan Sampah, dan Pemasangan PJU). Pada periode ini, permasalahan yang banyak dikeluhkan masyarakat kepada instansi ini adalah berkenaan dengan PJU Padam yang berjumlah 24 keluhan.

Selain itu keluhan masyarakat mengenai PJU Padam juga disampaikan oleh Sudirjo yang merupakan Anggota DPRD Surabaya yang disampaikan oleh media online sebagai berikut :²¹

Kawasan Jl. Tanjungsari dikeluhkan warga banyak PJU yang mati dan belum diganti. Akibatnya jika malam hari kawasan pabrik dan pergudangan ini gelap. "Kami sering lewat di Tanjungsari, sudah lama banyak PJU yang mati di tempat tersebut. Kami minta agar Pemkot Surabaya segera membenahi sehingga warga tak dirugikan karena sudah membayar iuran PJU melalui rekening PLN tiap bulannya," kata Edy warga Tandes. Anggota DPRD Surabaya, Sudirjo, minta agar DKP segera mengganti lampu PJU yang mati di Tanjungsari. Ini penting untuk keamanan dan kenyamanan warga. "Jangan dibiarkan terlalu lama banyak PJU yang mati. Mestinya selain menambah PJU baru juga melakukan perawatan PJU lama yang mati, agar warga nyaman," katanya.

Tidak hanya masalah PJU padam saja, Abdul Hakim yang merupakan anggota DPRD Surabaya juga menyoroti masalah tumpukan sampah yang disampaikan oleh media online sebagai berikut :²²

Anggota DPRD Kota Surabaya menyoroti masih adanya tumpukan sampah yang menutup saluran air di sejumlah kawasan sehingga dikhawatirkan bisa menyebabkan banjir pada saat musim hujan tiba."Pemandangan ini ironis

²¹http://surabayakita.com/index.php?option=com_content&view=article&id=9077:dkp-pasang-65-lampu-pju-baru&catid=25&Itemid=28

Diakses tanggal 20 juni 2015 pukul 19:45

²²<http://www.antarajatim.com/lihat/berita/143114/dprd-surabaya-soroti-tumpukan-sampah-di-saluran> diakses tanggal 20 juni 2015 pukul 21:00

sekali dengan apa yang selama ini diwacanakan Pemkot Surabaya," kata anggota DPRD Surabaya Vinsensius Awey bersama tiga anggota dewan lainnya saat meninjau pengerjaan pembersihan sampah kali yang mampet di Gang 2 Mesjid Gembong, Kapasari, Senin. Menurut dia, pihaknya merasa prihatin dengan adanya pemandangan berupa tumpukan sampah rumah tangga yang masih menggunung. Bahkan, menyumbat saluran Kali di pemukiman penduduk. Ia mengatakan saat dirinya datang ke lokasi sudah ada sekitar empat orang petugas Dinas Kebersihan dan Pertamanan dibantu PU Bina Marga dan Pemataman Kota Surabaya melakukan pembersihan sampah. Kegiatan tersebut bukanlah program pihak Pemkot Surabaya, melainkan setelah adanya laporan warga sekitar yang sampai di telinga anggota DPRD Surabaya. Laporan tersebut ditindak lanjuti oleh anggota dewan dengan turun langsung ke lokasi.

Dari beberapa fakta yang dikemukakan di atas, jelas terlihat bahwa selama ini pelayanan yang diterima oleh masyarakat dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya belumlah sepenuhnya baik. Meskipun banyak pembaruan, namun tetap saja masyarakat diposisikan sebagai pihak yang dimarginalkan. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dikatakan bahwa pelayanan tidak bisa dipisahkan dari kehidupan manusia.²³

Selama ini pemerintah dan para pejabatnya menganggap dirinya yang paling tahu mengenai kebutuhan pelayanan publik dan ukuran kualitasnya. Sedangkan warga pengguna dan masyarakat sering memiliki persepsi sendiri yang bisa saja berbeda dengan yang dimiliki oleh para pejabat birokrasi. Banyak permasalahan mengenai pelayanan publik yang masih belum terselesaikan dengan baik. Segala bentuk laporan dan pengaduan belum ditangani dengan serius. Bahkan banyak pengaduan yang tidak mendapat respon dari pemerintah. Adanya

²³ L,P,Sinambela. Reformasi pelayanan publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi. Jakarta Bumi Aksara. Hlm:3. 2006

hal ini semakin mencitrakan bahwa adanya lembaga yang menjadi penengah antara penerima layanan dan pemberi layanan juga belum memberikan hasil yang efektif untuk menjadikan pemberi layanan untuk mengevaluasi kinerjanya untuk memberikan pelayanan terbaiknya.

Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.²⁴ Kebutuhan dan aspirasi masyarakat inilah yang menjadi dasar tolak ukur bagi pelayanan publik ke masyarakat.

Responsivitas digunakan sebagai alat untuk menampung keluhan yang diberikan oleh para pelanggan. Adanya keluhan dari masyarakat mengindikasikan bahwa pelayanan yang diberikan oleh birokrasi belum dapat memenuhi harapan pengguna layanan. Sehingga dengan adanya keluhan-keluhan yang muncul tersebut diharapkan kemampuan responsivitas dari pegawai pelayanan untuk mengantisipasi kemunculan keluhan dari masyarakat pengguna jasa.²⁵

Rendahnya tingkat responsivitas aparat birokrasi tersebut terlihat dari belum maksimalnya tugas-tugas bagian informasi dalam penyebaran informasi pelayanan secara akurat kepada masyarakat pengguna jasa, pada hampir sebagian besar loket informasi instansi pemberian layanan yang diobservasi, aparat yang bertugas di loket bagian informasi sangat sulit ditemui oleh masyarakat pengguna

²⁴ Dwiyanto, Agus. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Hlm: 62. 2008

²⁵ Ibid Hlm:63

layanan jasa. Apabila ada masyarakat yang mengalami keinginan berkaitan dengan informasi pelayanan, jarang sekali ditemukan aparat yang berinisiatif untuk membantu atau sekedar menanyakan kesulitan yang dialami masyarakat pengguna jasa tersebut.²⁶

Penelitian ini mencoba melihat responsivitas (daya tanggap) pemerintah untuk menyelesaikan keluhan atau pengaduan tentang pelayanan publik yang terjadi di masyarakat kita. Dengan berasumsi bahwa masyarakat di berbagai wilayah Indonesia ini juga merasakan hal yang sama seperti masyarakat di Kota Surabaya yang telah dipilih untuk melakukan penelitian ini. Secara spesifik, penelitian ini ingin melihat respon Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya untuk menyelesaikan segala keluhan masyarakat tentang pelayanan yang diselenggarakan di instansi ini. Alasan pemilihan lokus penelitian ini adalah karena banyaknya keluhan-keluhan mengenai kualitas pelayanan di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya.

Berdasarkan penelitian terdahulu pada skripsi Universitas Airlangga yang dilakukan oleh Dewi Elya Nur Aniza dengan judul penelitian “**Responsivitas PDAM Kabupaten Lamongan Dalam Menangani Keluhan Pelanggan**”. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa responsivitas PDAM kab.Lamongan dalam menangani keluhan pelanggan kurang optimal. Hal tersebut dikarenakan pada aspek kecepatan petugas dalam menangani keluhan pelanggan belum ada Standar Operasional Prosedur (SOP) yang signifikan.

²⁶ Ibid Hlm:66

Perbedaan penelitian responsivitas ini dengan penelitian responsivitas terdahulu di atas adalah penelitian terdahulu meneliti tentang responsivitas aparat, sedangkan penelitian ini meneliti tentang responsivitas organisasi.

Penelitian tentang responsivitas ini penting dikarenakan jika tidak segera mendapatkan perhatian khusus, maka masyarakat akan kehilangan kepercayaan kepada pemerintah dan akan menimbulkan sikap skeptis terhadap pemerintah yang dampaknya akan semakin susah dikendalikan.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dijelaskan, maka dapat ditarik rumusan masalah dalam penelitian ini adalah *“Bagaimanakah responsivitas Dinas Kebersihan dan Pertamanan dalam menangani keluhan masyarakat mengenai pelayanan publik di Kota Surabaya ?”*

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah yang telah dijelaskan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan responsivitas Dinas Kebersihan dan Pertamanan dalam menangani keluhan masyarakat mengenai pelayanan publik di Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah mampu memberikan kontribusi pada pengembangan khasanah dan perspektif keilmuan Administrasi Negara khususnya di responsivitas penyelenggara layanan publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah dapat memberikan informasi terkait respon birokrasi Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya terhadap keluhan yang diajukan konsumen agar bisa lebih baik dan mampu meningkatkan pelayanan di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya, sehingga kontribusinya bisa lebih nyata.

1.5 Kerangka Konseptual

1.5.1 Responsivitas

1.5.1.1 Definisi Responsivitas

Setiap hari masyarakat atau sekelompok masyarakat tertentu menghadapi berbagai masalah dan krisis sebagai akibat dari perubahan situasi dan kondisi. Dalam situasi seperti ini, aparat pemerintahan harus cepat tanggap dengan mengambil keputusan untuk memecahkan masalah-masalah tersebut. Aparat juga harus mengakomodasi aspirasi masyarakat sekaligus menindaklanjuti dalam bentuk peraturan/kebijakan, kegiatan, proyek atau program yang diusulkan.

Wujud nyata dan prinsip tata pemerintahan yang responsif antara lain adalah penyediaan pusat pelayanan bagi keluhan masyarakat, pusat pelayanan masyarakat dalam hal-hal yang bersifat kritis dan gawat (*crisis center*), kotak saran, surat pembaca dan tanggapannya, dan berbagai bentuk eksekutif dan legislatif dalam forum-forum pertemuan publik.²⁷

Menurut Siagian, responsivitas merupakan konsep yang menyangkut kemampuan aparatur dalam menghadapi dan mengantisipasi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru, dan pengetahuan baru. Birokrasi harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan tugas dan fungsinya.²⁸ Selanjutnya Lovelock dalam Hardiyansyah menyebutkan bahwa responsivitas adalah rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan.²⁹

Agus Dwiyanto mengemukakan ada lima konsep yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik, yaitu produktivitas (*productivity*), kualitas pelayanan (*service quality*), responsivitas (*responsiveness*), tanggung jawab (*responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*).³⁰ Responsivitas menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Penilaian responsivitas bersumber pada data organisasi dan masyarakat, data organisasi dipakai untuk mengidentifikasi jenis-jenis

²⁷ Sekretariat pengembangan Public Good Governance. Public Good Governance: Sebuah Paparan Singkat. Bappenas. 2002. (<http://goodgovernance.bappenas.go.id> diakses tanggal 1 september 2015)

²⁸ Tangkilisan, Hessel Nogi S. Manajemen Publik. Jakarta: Grasindo. Hlm: 217. 2005

²⁹ Hardiyansyah. Kualitas Pelayanan Publik. Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya. Yogyakarta: Gava Media. Hlm: 47. 2011

³⁰ Dwiyanto, Agus. Penilaian kinerja Organisasi Pelayanan Publik. Yogyakarta. Hlm: 1. 1995

kegiatan dan program organisasi, Sedangkan data masyarakat pengguna jasa diperlukan untuk mengidentifikasi *demand* dan kebutuhan masyarakat.

Menurut Zeitzmal Parasuraman & Berry, mengemukakan bahwa responsivitas merupakan salah satu instrument yang cukup penting dalam mengukur kinerja suatu organisasi, termasuk di dalamnya adalah organisasi publik. Dari pengukuran kinerja tersebut akan diketahui juga kualitas layanan yang diberikan, sebagaimana disampaikan “service quality is a complex topic, as seen by the need for a definition containing five deminsions : tengibel, reability, responsiveness, assurance and empathy.” (Kualitas pelayanan adalah hal yang kompleks, hal itu dilihat dari keinginan untuk mendefinisikan lima demensi yaitu ketampakan fisik (tengibel), rebilitas (reability), daya tanggap/responsivitas (responsiveness), kepercayaan (assurance) and ikut merasakan (empaty)”³¹

Selanjutnya dikemukakan pengertian responsivitas menurut Zeitzmal Parasuraman & Berry, dalam buku *Delivering Quality Service* (1990) yang dikutip oleh James, A.F & Mona, (1994 : 190) adalah sebagai berikut :³²

Responsiveness, the willingness to help costumers and to provide prompt service. Keeping costumers waiting, particularly for no apparent reason, creates unnecessary negative perception of quality. In the event of a service failure, the ability recover quickly with professionalism can create very positive perception of quality.

³¹James, A.F. & Mona. *Service Management for Competitive Advantage*. Singapore : Mc Graw Hill inc. Hlm:190. 1994

³² Ibid

Responsivitas / daya tanggap adalah kerelaan atau kemauan karyawan untuk membantu konsumen dan menyelenggarakan pelayanan secara cepat dan tepat. Membuat konsumen menunggu, khususnya untuk alasan yang tidak jelas akan menimbulkan persepsi negative yang tidak perlu, terhadap kualitas. Kegagalan dan mengembalikan persepsi positif terhadap pelayanan.

Menurut Agus Dwiyanto, Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan pengguna jasa.³³

Menurut Hassel Nogi S. Tangkilisan Responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Responsivitas dimasukkan dalam salah satu indikator kinerja, karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dan kebutuhan masyarakat.³⁴

³³ Dwiyanto, Agus. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. Hlm:62. 2006

³⁴ Tangkilisan, Hassel Nogi. S. Manajemen Publik . PT. Grasindo, anggota IKAPI. Jakarta. Hlm:177. 2005

Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.³⁵“Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek juga“.³⁶

Berdasarkan beberapa pengertian tentang responsivitas yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa responsivitas adalah salah satu prinsip good governance yang menunjukkan kemampuan organisasi penyedia layanan untuk lebih tanggap terhadap harapan, aspirasi, dan kebutuhan masyarakatnya sebagai pelanggan atau pengguna layanan. Terkait dengan penelitian ini, yang dimaksud dengan responsivitas adalah kemampuan organisasi penyedia layanan untuk lebih tanggap terhadap pengaduan masyarakat serta mampu menyelesaikannya dengan baik dan tepat waktu, baik pengaduan dalam bentuk lisan maupun tertulis yang terkait dengan pelayanan yang telah disediakan.

1.5.1.2 Responsivitas Organisasi Dalam Pelayanan Publik

Konsep responsivitas merupakan pertanggungjawaban dari sisi yang menerima pelayanan atau masyarakat. Seberapa jauh mereka melihat administrator negara atau birokrasi publik bersikap sangat tanggap terhadap

³⁵ Dwiyanto, Agus. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. Hlm:62. 2006

³⁶ Ibid

apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan dan aspirasi mereka. Responsivitas organisasi dalam pelayanan menggambarkan kualitas interaksi antara administrasi publik dengan masyarakat. Hal ini berarti responsivitas dapat dilihat dari sejauh mana kebutuhan, masalah, tuntutan dan aspirasi masyarakat dapat dipuaskan dalam bingkai kebijakan, komprehensivitas, aksesibilitas administrasi. Terbukanya administrasi terhadap keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayan kepada masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.³⁷

Responsivitas organisasi dalam pelayanan publik sangat diperlukan karena merupakan bukti kemampuan organisasi publik untuk menyediakan apa yang menjadi tuntutan seluruh rakyat di suatu negara. Dalam hal ini responsivitas merupakan cara yang efisien dalam mengatur urusan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah atau lokal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, karenanya baik pemerintah pusat maupun daerah dikatakan responsif terhadap kebutuhan masyarakat apabila kebutuhan masyarakat tadi diidentifikasi oleh para pembuat kebijakan dengan menggunakan pengetahuan yang dimiliki, secara tepat dan dapat menjawab apa yang menjadi kepentingan publik.³⁸

³⁷ Widodo, Joko. Analisis Kebijakan Publik. Malang :Bayumedia Publishing. Hlm: 269. 2007

³⁸ Ibid hlm:272

Dengan demikian pemerintah sebagai birokrasi publik, dapat dikatakan bertanggungjawab jika mereka dinilai mempunyai responsivitas atau daya tanggap yang tinggi terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan dan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Dapat menangkap masalah yang dihadapi oleh publik dan berusaha untuk mencari jalan keluar atau solusi yang baik. Disamping itu, pemerintah juga harus tidak suka menunda-nunda waktu dan memperpanjang jalur pelayanan. Dengan kata lain mengutamakan prosedur tetapi tidak mengabaikan substansi yang ada. Parameter dalam indikator responsivitas organisasi, yang meliputi: kemampuan mengenali kebutuhan dan aspirasi masyarakat, khususnya pengguna layanan, dan daya tanggap serta kemampuan organisasi mengembangkan program-program pelayanan sesuai kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayaninya.

1.5.1.3 Unsur Responsivitas

Responsivitas merujuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas dapat menggambarkan kemampuan organisasi public dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang kurang baik.

Menurut Roger Hadley dan Ken Young menjabarkan bahwa setidaknya ada enam unsur pelayanan public yang responsive, yaitu :³⁹

1. adanya kejelasan nilai dan tujuan organisasi, yang dibangun oleh pemimpin
2. orientasi terhadap tindakan, pencapaian tujuan dan perubahan
3. keterlibatan pengguna jasa/pelanggan dengan merespon segala aspirasinya sehingga akan terbangun kepercayaan diri dari pengguna jasa/pelanggan
4. adanya system delegasi/desentralisasi kepada petugas/pegawai yang secara langsung berhadapan dengan pelanggan (*front line*) dan terbangunnya jiwa usaha dari setiap pegawai
5. terciptanya lingkungan kerja yang sinergis
6. adanya mekanisme control/evaluasi kerja secara jelas.

Nilai dan tujuan dalam suatu organisasi merupakan factor penting yang harus ditanamkan sejak awal masa pembentukan manajemen baru. Karena pemimpin mempunyai peran yang sngat besar dalam menanamkan nilai dan menjelaskan tujuan organisasi, pengguna jasa maupun *stakeholder's* lainnya. Begitu pula dengan penyusunan struktur yang merupakan perangkat penting dalam operasionalisasi organisasi harus juga disusun secara efektif dan efisien agar dapat seimbang.

³⁹ Dwiyanto, Agus. Penilaian kinerja Organisasi Pelayanan Publik. Yogyakarta. Hlm:223.1995

1.5.1.4 Indikator Pengukuran Responsivitas

Penilaian kinerja birokrasi publik tidak hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu, seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas dan responsivitas.⁴⁰ Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik sering kali memiliki kewenangan monopolis sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh pasar, dengan pengguna jasa yang memiliki pilihan sumber pelayanan, penggunaan pelayanan bisa mencerminkan kepuasan terhadap pemberi layanan. Dalam pelayanan oleh birokrasi publik, penggunaan pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasannya terhadap pelayanan.⁴¹

Pengembangan program dan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai lembaga penyediaan layanan juga didasarkan dari kebutuhan dan umpan balik dari masyarakat selaku pengguna jasa layanan publik tersebut. Hal ini mengacu pada paradigma *The New Public Service* maupun pemahaman *Good Governance*, sebagaimana pengertian responsivitas yang diungkapkan oleh Agus Dwiyanto, Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda, memprioritaskan pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan

⁴⁰ Dwiyanto, Agus. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta. Hlm:49. 2006

⁴¹ Ibid

dan aspirasi masyarakat. Selanjutnya, Dalam pengukuran responsivitas diperlukan dimensi-dimensi operasional.⁴² Agus Dwiyanto mengemukakan bahwa indikator dari responsivitas adalah sebagai berikut :⁴³

1. Terdapat tidaknya keluhan dari pengguna jasa selama satu tahun terakhir
2. Sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan dari pengguna jasa
3. Penggunaan keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan di masa mendatang
4. Berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan kepada pengguna jasa
5. Penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku.

Sementara itu Zeithaml menjelaskan beberapa indikator responsivitas sebagai berikut :⁴⁴

1. Merespon setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan.
2. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cepat.
3. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan tepat.
4. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cermat.
5. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat.
6. Pengurusan nota pembayaran dilakukan dengan tepat dan cermat.

⁴² Ibid hlm:62

⁴³ Ibid hlm:63

⁴⁴ Hardiyansyah. Kualitas Pelayanan Publik. Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya. Yogyakarta: Mandar Maju. Hlm:46. 2011

7. Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas.

Sedangkan responsivitas menurut Tangkilisian dapat diukur melalui indikator berikut :⁴⁵

1. Akses

Akses berkaitan dengan ketersediaan aparatur (para petugas) untuk memberikan pelayanan kepada pengguna jasa secara merata tanpa adanya sikap diskriminatif, karena jika kondisi ini berlangsung, maka akan ada kesenjangan atau *gap* dalam pemberian pelayanan, sehingga pemerataan pelayanan tidak akan tercapai dan berdampak rendahnya kualitas layanan.

2. Kesopanan

Kesopanan berkaitan dengan keramahan yang ditampilkan oleh aparatur dalam proses pemberian pelayanan publik, dimana faktor ini secara tidak langsung memberikan iklim organisasi yang sejuk dan kondusif ketika proses pemberian pelayanan berlangsung. Kesopanan juga mencerminkan bahwa para petugas siap melayani para pengguna jasa (masyarakat), baik secara mental maupun teknis dan berdampak pada kualitas layanan yang prima.

3. Komunikasi

Komunikasi berkaitan dengan kelancaran hubungan verbal maupun fisik antara aparatur (petugas) dengan pengguna jasa (masyarakat) maupun antar aparatur dalam proses pemberian pelayanan. Kelancaran hubungan

⁴⁵ Tangkilisian, Hesel Nogi S. Manajemen Publik. Jakarta: PT.Grasindo. Hlm:29. 2005

ini secara otomatis memberikan kesempatan bagi kecepatan pemberian layanan secara berkualitas, sesuai dengan harapan pengguna jasa maupun misi dari birokrasi publik.

Dari indikator-indikator yang telah dijelaskan sebelumnya, tidak semua indikator dipakai dalam penelitian ini, hanya ada 9 indikator yang relevan yaitu :

1. Sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan dari pengguna jasa yang meliputi:
 - Kecepatan
 - Ketepatan
 - Kecermatan
 - Akses
 - Kesopanan
 - Komunikasi
2. Penggunaan keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan di masa mendatang
3. Berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan kepada pengguna jasa

I.5.2 Keluhan Masyarakat

Keluhan dalam bahasa Inggris disebut "*complaint*" menandakan adanya perasaan kekesalan atau kekecewaan akan sesuatu yang didapatkan. Hal itu mengindikasikan bahwa apa yang didapat tidak sesuai dengan harapan. Semakin tinggi harapan yang diinginkan oleh pihak konsumen maka akan semakin tinggi

pula rasa ketidakpuasan akan barang ataupun jasa yang diterimanya. Ada beberapa hal yang melatarbelakangi seseorang melakukan sebuah *complaint*, diantaranya adalah :⁴⁶

1) *Level of dissatisfaction* (Tingkat Ketidakpuasan)

Tingkat ketidakpuasan yang tinggi atas konsumsi suatu produk akan mengakibatkan kecenderungan pelanggan untuk melakukan *complaint*. Tingkat ketidakpuasan pelanggan dalam mengkonsumsi produk adalah alasan utama pelanggan dalam melakukan *complaint*.

2) *Importance* (Tingkat Kepentingan)

Produk yang dinilai penting bagi pelanggan cenderung menghasilkan keluhan ketika muncul rasa tidak puas akan konsumsi produk tersebut.

3) *Cost or benefit action* (Biaya atau manfaat atas tindakan)

Pelanggan akan cenderung melakukan *complaint* ketika harapan atas manfaat cukup tinggi dan biaya yang dilakukan dalam melakukan complain relative rendah.

4) *Personal characteristics* (Karakter Individu)

Karakteristik dari individu yang mengkonsumsi produk berpengaruh terhadap complain. Beberapa orang lebih suka melakukan complain daripada orang lain tergantung pada karakteristik individu masing-masing. Karakteristik ini dapat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, ketersediaan waktu dan agresivitas individu tersebut.

⁴⁶ Tjiptono, Fandy. Prinsip-Prinsip Total Quality Service. Yogyakarta:ANDI. Hlm:153. 2005

Complaint yang disampaikan berkenaan dengan adanya ketidakpuasan dapat dikelompokkan menjadi tiga kategori, diantaranya adalah:⁴⁷

1. *Voice response*

Dalam kategori ini, pelanggan menyampaikan keluhan secara langsung, dan/atau meminta ganti rugi kepada perusahaan yang bersangkutan.

2. *Private response*

Dalam kategori ini tindakan yang dilakukan antara lain dengan memperingatkan atau member tahu kolega, atau keluarganya mengenai pengalamannya dengan jasa atau perusahaan yang bersangkutan.

3. *Third-party response*

Dalam kategori ini, tindakan yang dilakukan pelanggan meliputi upaya meminta ganti rugi secara hokum, mengadu lewat media massa, melalui surat, atau secara langsung mendatangi lembaga pelanggan, instansi hokum dan sebagainya.

Seiring dengan berjalannya waktu dan berkembangnya teknologi, dalam melakukan *complaint* masyarakat sudah sampai pada tahap *third-party response*. Dengan cara tersebut, diharapkan lembaga atau instansi yang dimaksudkan tersebut bisa segera memberikan solusi atau jalan keluar bagi permasalahan yang dikeluhkan oleh masyarakat tersebut.

⁴⁷ Ibid Hlm: 155-156

Di dalam penelitian ini, keluhan berarti perasaan kecewa yang dirasakan oleh masyarakat atas pelayanan yang mereka dapat mengenai segala permasalahan public. Keluhan-keluhan ini akan terus berada di dalam benak mereka selama pemerintah belum mampu untuk memberikan solusi atau memperbaiki kinerja dari pemberi pelayanan tersebut.

Di dalam penelitian ini diharapkan kinerja pemerintah dalam menangani *complaint* dari masyarakat bisa lebih baik dan lebih professional lagi. Dengan demikian diharapkan agar pelayanan public juga semakin baik dari waktu ke waktu.

1.5.3 Kepuasan Masyarakat

Kepuasan adalah sebagaimana tingkat persamaan seseorang setelah membandingkan kinerja (hasil) yang dirasakan dengan harapannya. Kepuasan pada hakikatnya berkaitan dengan factor kebutuhan seseorang (pelanggan) artinya jika kebutuhan seseorang terpenuhi maka orang tersebut merasa puas, demikian pula sebaliknya kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan dan loyalitas pelanggan kepada perusahaan.⁴⁸ Pada dasarnya tujuan dari suatu bisnis atau usaha adalah menciptakan rasa puas terhadap pelanggannya. Kepuasan pelanggan adalah mencakup perbedaan antara harapan dan kenyataan atau hasil yang dirasakan. Kepuasan masyarakat terhadap organisasi public sangat penting karena adanya hubungan kepercayaan masyarakat. Semakin baik pemerintahan dan kualitas pelayanan yang diberikan, maka semakin tinggi kepercayaan masyarakat (*high trust*).

⁴⁸ Pasolog, Harbani. Teori Administrasi Pelayanan Publik. Bandung:Alfabeta. Hlm:144. 2010

Kepuasan pelanggan tidak berarti memberikan kepada pelanggan apa yang kita perkirakan pelanggan sukai. Kepuasan pelanggan berarti harus memberikan apa yang sebenarnya mereka inginkan. Kita dapat membedakan tiga tingkat kepuasan pelanggan diantaranya adalah:⁴⁹

1. Menemukan kebutuhan pokok pelanggan
2. Mencari tahu apa yang sebenarnya menjadi harapan dari pelanggan sehingga mereka mau kembali datang
3. Selalu memperhatikan apa yang menjadi harapan pelanggan, melakukan melebihi seperti apa yang diharapkan pelanggan.

Definisi dari kepuasan adalah respon masyarakat terhadap evaluasi ketidaksesuaian yang dirasakan antara harapan sebelumnya dan kinerja actual produk yang dirasakan setelah pemakaiannya. Adapula yang mendefinisikan kepuasan merupakan evaluasi purnabeli dimana alternatif yang dipilih sekurang-kurangnya memberikan hasil (outcome) sama atau melampaui harapan masyarakat, sedangkan ketidakpuasan timbul apabila hasil yang diperoleh tidak memenuhi harapan masyarakat.⁵⁰

Definisi lain dari kepuasan masyarakat adalah perasaan senang atau kecewa seseorang yang berasal dari perbandingan antara kesannya terhadap kinerja (atau hasil) suatu produk dan harapan-harapannya.⁵¹ Harapan masyarakat merupakan perkiraan atau keyakinan masyarakat tentang apa yang akan

⁴⁹ Yoeti, Oka A. *Customer Service : Cara Memuaskan Pelanggan*. Jakarta:Pradnya Pramita. Hlm:31-32. 2000

⁵⁰ Tjiptono, Fandy. *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*. Yogyakarta:ANDI. Hlm:146. 2005

⁵¹ Kotler, Philip. *Manajemen Pemasaran: Analisis, Perencanaan, Implementasi dan Kontrol*, Edisi Bahasa Indonesia. Jakarta:PT.Prehallindo. Hlm:36. 1997

diterimanya bila ia membeli atau mengkonsumsi suatu produk (barang atau jasa) sedangkan kinerja produk yang dirasakan adalah persepsi masyarakat terhadap apa yang diterima setelah mengkonsumsi produk yang dibeli.⁵²

Dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa kepuasan masyarakat adalah tanggapan masyarakat tentang sebuah produk (barang atau jasa) yang diterima masyarakat dari produsen (instansi penyedia jasa) dibandingkan dengan harapan yang diperkirakan oleh masyarakat.

1.5.4 Pelayanan Publik

1.5.4.1 Definisi Pelayanan Publik

Untuk memahami pengertian pelayanan publik secara konseptual, maka akan dijelaskan terlebih dahulu pengertian pelayanan publik secara terpisah. Pelayanan adalah produk-produk tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan.⁵³ Sedangkan pelayanan menurut Gronroos adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.⁵⁴

⁵² Tjiptono, Fandy. Prinsip-Prinsip Total Quality Service. Yogyakarta: ANDI. Hlm:147. 2005

⁵³ Ratminto dan Atik Septi Winarsih. Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter, dan Standar Pelayanan Minimal. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. Hlm:2. 2005

⁵⁴ ibid

Pelayanan menyangkut sejumlah informasi yang diinginkan pelanggan, tindakan yang sukar disentuh dan diukur secara eksak ukuran kepuasannya, sangat sensitif dan sukar diprediksi ke depannya, serta sangat tergantung juga pada nilai yang dianggap pantas oleh pelanggan terhadap apa yang diterima dan dibayarnya.⁵⁵ Pelayanan dirumuskan sebagai : *a total organizational approach that makes quality of service as perceived by the customer, the number one driving force for the operation of the business.*⁵⁶ Dalam rumusan tersebut setidaknya ada integrasi dari tiga hal penting, yaitu: pelayanan itu pendekatan yang lengkap yang membuahkan kualitas pelayanan; pelayanan itu merupakan penggerak utama bagi operasional kegiatan bisnis (atau organisasi pemberi pelayanan apapun nama dan jenisnya).⁵⁷

Sejumlah kriteria yang menjadi ciri pelayanan antara lain: pelayanan tersebut keluarannya sukar diukur secara eksak dan relatif tidak berbentuk; pelayanan itu sendiri merupakan keluaran yang bersifat spesifik /tidak standar pelayanan tidak dapat dibakukan secara tetap karena terpengaruh lingkungan yang kompleks sifatnya dan selalu berubah; terdapat hubungan langsung antara pelanggan dan pemberi pelayanan dan pelanggan terlibat dalam proses pelayanan tersebut; keterampilan sangat tergantung pada pemberi pelayanan; membutuhkan berbagai pertimbangan dalam memberikan pelayanan; pengukuran efisiensi dan efektivitas pelayanan pada dasarnya bersifat subyektif (terutama persepsi dari pelanggan); pentingnya proses yang sekaligus berfungsi sebagai pengendali kualitas

⁵⁵ Ibrahim, Amin. Teori dan Konsep Pelayanan Publik Serta Implementasinya. Bandung. CV, Mandar Maju. Hlm:2. 2008

⁵⁶ Albrecht, dalam Ibrahim Amin Ibid hlm:2

⁵⁷ ibid

pelayanan; biasanya penentuan opsi penetapan harga pelayanan cukup rumit, karena banyak pertimbangan yang harus diperhitungkan di dalamnya (misalnya tidak hanya pertimbangan materi, tetapi juga emosional, nilai, dan kondisi setempat).⁵⁸

Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah segala sesuatu yang tidak dapat terlihat oleh mata namun dapat dirasakan yang melibatkan manusia yang disediakan oleh perusahaan penyelenggara pemberi pelayanan.

Pengertian publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki.⁵⁹ Dengan demikian yang dimaksud pelayanan publik adalah pelayanan yang menyangkut masyarakat luas. Menurut UU Nomor 25 Tahun 2009, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.⁶⁰ Pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.⁶¹

⁵⁸ Ibid hlm 3

⁵⁹ Sinambela, Lijan Poltak. Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, Implementasinya. Jakarta. Bumu Aksara. Hlm:4-5. 2006

⁶⁰ UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

⁶¹ Kurniawan, Agung. Transformasi Pelayanan Publik. Yogyakarta. Pembaruan. Hlm:4. 2005

Adapula yang menjelaskan bahwa pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima oleh warga pengguna maupun masyarakat secara luas. Karena itu, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna di sini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik.⁶²

Hakikat dari pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.⁶³ Pelayanan publik yang prima dapat dinilai dari proses dan produk layanannya. Aspek proses meliputi SDM aparatur, mekanisme serta sarana dan prasarana yang digunakan dalam proses. Sedangkan aspek produk layanan menyangkut jenis, kualitas dan kuantitas layanan.

Dari beberapa definisi tersebut tampak bahwa pelayanan publik adalah proses pemberian pelayanan terhadap kebutuhan seseorang yang membutuhkan pelayanan, berupa barang atau jasa sesuai dengan peraturan yang berlaku yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dari seseorang tersebut dan timbul perasaan senang dan puas dari seseorang tersebut.

1.5.4.2 Pergeseran Paradigma Pelayanan

Menurut Perspektif teoritik, telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke

⁶² Dwiyanto, Agus. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta. Hlm:136. 2008

⁶³ Surjadi. Pengembangan Kinerja pelayanan Publik. Bandung. Hlm:9. 2009

model manajemen publik baru (*new publik management*), dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*new public service*).⁶⁴ Pergeseran paradigma tersebut bisa dilihat dalam tabel berikut :

Tabel I.4

Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

Aspek	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service
Dasar Teoritis	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggung jawab	Klient dan pemilih	Konsumen	Warga negara
Peranan pemerintah	Pengayuh (<i>rowing</i>)	Mengarahkan (<i>steering</i>)	Menegosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hirarki administrasi	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan konsumen	Multi aspek : akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga

Sumber : Dendhardt and Denhard dalam Dwiyanto⁶⁵

⁶⁴ Dwiyanto, Agus, dkk. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan kebijakan (PSKK) UGM. Hlm: 143. 2005

New public service (NPS) merupakan sebuah paradigma baru di dalam ilmu administrasi negara yang mulai diperkenalkan sejak tahun 2003 sampai sekarang.

NPS memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- Mempunyai prinsip *government shouldn't be run like a business, it should be run like a democracy.*
- Administrator publik lebih banyak mendengar daripada berkata (*more listening than telling*) dan lebih banyak melayani daripada mengarahkan (*more serving than steering*)
- Kerjasama melalui jaringan kerja (*networking*)
- Akuntabilitas dan transparansi mengiringi tanggung jawab pemerintah dalam pelayanan publik
- Pola pikir bahwa pelayanan kepada masyarakat adalah hal yang wajib bagi pemerintah.⁶⁶

Sedangkan menurut Denhardt, ide pokok NPS adalah :

- *Serve citizens, not customers* (melayani warga masyarakat, bukan pelanggan)
- *Seek the public interest* (mengutamakan kepentingan publik)

⁶⁵ Dwiyanto, Agus, dkk. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM. Hlm: 144. 2005

⁶⁶ Suedi, Falih & Bintoro Wardiyanto. Revitalisasi Administrasi Negara: Reformasi Birokrasi dan e-Governance. Yogyakarta. Graha Ilmu. Hlm:22. 2010

- *Value citizenship over entrepreneurship* (lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan)
- *Think strategically, act democratically* (berpikir strategis dan bertindak demokrasi)
- *Recognize that accountability is not simple* (menyadari bahwa akuntabilitas bukanlah suatu hal yang mudah)
- *Serve rather than steer* (melayani daripada mengendalikan)
- *Value people, not just productivity* (menghargai orang, bukan produktivitas semata).⁶⁷

Dengan demikian dari penjelasan tentang NPS di atas dapat disimpulkan bahwa tujuan dari NPS ini adalah mewujudkan cita-cita negara khususnya untuk mensejahterakan masyarakatnya. Paradigma NPS ini pula yang melatarbelakangi pentingnya responsivitas pemerintah terhadap segala keluhan masyarakat dimana dengan adanya respon dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan untuk menangani segala keluhan dari masyarakat, maka akan menempatkan masyarakat sebagai pihak yang dilayani dan pemerintah bertugas untuk melayani masyarakat dengan baik. Dengan adanya pelayanan yang baik diharapkan kualitas pelayanan akan semakin meningkat dari sebelumnya dan dapat meningkatkan kepuasan masyarakat pengguna pelayanan publik.

⁶⁷ Ibid hlm 23

Upaya yang dapat dilakukan dalam peningkatan pelayanan dalam konteks pelayanan publik setidaknya terdapat tiga indikator, yaitu *responsiveness*, *responsibility*, dan *accountability*.

- a. *Responsiveness* atau responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.
- b. *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.
- c. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.⁶⁸

I.6 Definisi Konsep

Pembatasan definisi konsep dalam penelitian ini adalah:

a. Responsivitas

Adalah sikap dan daya tanggap Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya untuk mengetahui, mengenali, dan menindaklanjuti segala permasalahan masyarakat sehingga pemerintah bisa mengambil tindakan konkrit untuk menyelesaikan segala permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat.

⁶⁸ Dwiyanto, Agus, dkk. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM. Hlm: 147. 2005

b. Keluhan Masyarakat

Adalah perasaan kecewa yang dirasakan oleh masyarakat atas pelayanan yang mereka dapat mengenai segala permasalahan publik. Keluhan-keluhan ini akan terus berada di dalam benak mereka selama pemerintah belum mampu untuk memberikan solusi atau memperbaiki kinerja dari pemberi pelayanan tersebut.

c. Kepuasan Masyarakat

Adalah tanggapan masyarakat tentang sebuah produk (barang atau jasa) yang diterima masyarakat dari produsen (instansi penyedia jasa) dibandingkan dengan harapan yang diperkirakan oleh masyarakat.

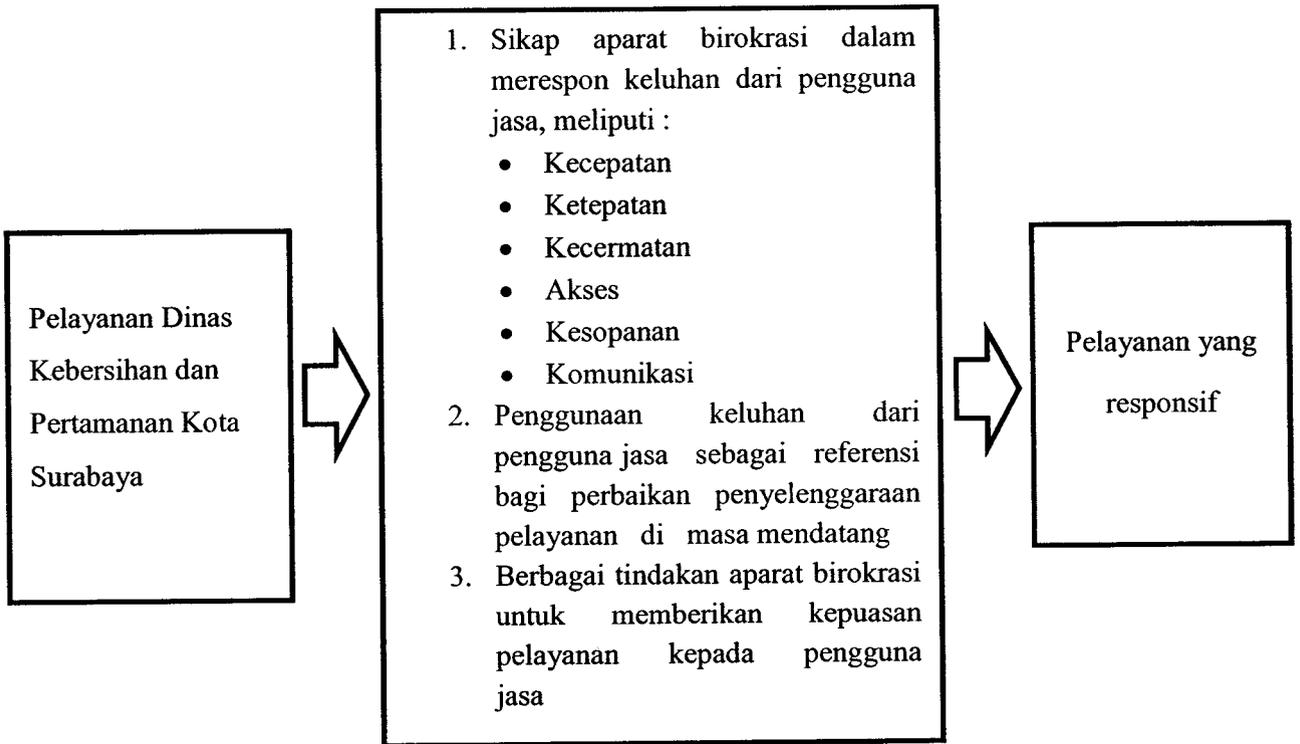
d. Pelayanan Publik

Adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan di bidang kebersihan dan pertamanan kepada masyarakat.

e. Sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan dari pengguna jasa, meliputi :

- Kecepatan adalah waktu yang digunakan dalam melayani masyarakat minimal sama dengan batas waktu standar operasional.
- Ketepatan adalah pemberian pelayanan yang sesuai dengan jadwal yang ditentukan dan disepakati dengan masyarakat.

- Kecermatan adalah proses menangani keluhan masyarakat secara teliti dan seksama sesuai dengan komplain yang diajukan oleh masyarakat.
 - Akses adalah kesediaan aparatur untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara merata tanpa adanya sikap diskriminatif dan tidak berbelit-belit.
 - Kesopanan adalah sikap keramahan yang ditampilkan oleh aparatur dalam proses pemberian pelayanan kepada masyarakat yang mengajukan komplain.
 - Komunikasi adalah kelancaran hubungan verbal maupun fisik antara aparatur dengan masyarakat maupun antar aparatur dalam proses pemberian pelayanan.
- f. Penggunaan keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan di masa mendatang adalah bagaimana keluhan yang disampaikan masyarakat bisa menjadi tolak ukur tentang pelayanan yang diberikan dan menjadi fungsi pengawasan bagi organisasi.
- g. Berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan kepada pengguna jasa adalah tindakan organisasi untuk meningkatkan pelayanan-pelayanan yang optimal bagi masyarakat dengan melakukan berbagai inovasi-inovasi.



Gambar I.1
Kerangka Konsep

I.7 Rincian Data Yang Diperoleh

Dalam penelitian ini data-data yang diperoleh adalah sebagai berikut :

1. Data tentang banyaknya keluhan-keluhan dari masyarakat tentang pelayanan publik yang ada di Kota Surabaya
2. Respon aparat pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan pelayanan yang dikeluhkan di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya berdasarkan indikator sebagai berikut :
 - a. keluhan dari pengguna jasa

- Data tentang banyaknya keluhan masyarakat tentang pelayanan di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya
 - Data tentang jenis pelayanan yang dikeluhkan oleh masyarakat
- b. Sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan dari pengguna jasa
- Perilaku pihak berwenang untuk membuat kebijakan untuk menanggapi keluhan-keluhan yang ada.
- c. Penggunaan keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan.
- Kemampuan aparat untuk menjadikan keluhan-keluhan yang ada untuk menjadi bahan evaluasi guna mencari solusi terbaik untuk menyelesaikan berbagai permasalahan tentang pelayanan yang ada di instansi tersebut.
- d. Berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan kepada pengguna jasa.
- Setelah adanya evaluasi, perlu adanya tindakan konkrit atau tindak lanjut untuk menyelesaikan segala permasalahan pelayanan yang ada di instansi tersebut.
3. Pendapat masyarakat tentang pelayanan yang ada di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya tentang adanya tanggapan dari pemerintah tentang segala keluhan-keluhan yang ada.

I.8 Metodologi Penelitian

I.8.1 Metode Penelitian

Metode ialah keseluruhan proses berpikir yang dimulai dari menemukan permasalahan, kemudian menjabarkannya ke dalam suatu kerangka teoretis tertentu, pengumpulan data untuk pengujian empiris, sampai dengan penjelasan dan penarikan gejala sosial yang diteliti. Sedangkan metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Melalui penelitian manusia dapat menggunakan hasilnya. Secara umum data yang telah diperoleh dari penelitian dapat digunakan untuk memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah⁶⁹. Dengan memperhatikan perumusan masalah serta tujuan penelitian ini, maka metodologi penelitian yang akan digunakan adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

Definisi penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi⁷⁰. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam

⁶⁹ Sugiyono, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D*, Bandung, CV.Afabeta, 3.

⁷⁰ *Ibid*

bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah⁷¹.

Alasan digunakan metode penelitian kualitatif adalah diperolehnya pemahaman menyeluruh dan utuh tentang fenomena yang diteliti, merupakan hal yang penting dan memungkinkan peneliti mempelajari isu-isu tertentu secara mendalam dan mendetail. Penelitian kualitatif pada dasarnya adalah mengamati orang dalam lingkungannya, berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan taksiran mereka tentang fenomena tertentu disekitarnya, dalam penelitian ini adalah Responsivitas Dinas Kebersihan Dan Pertamanan Kota Surabaya Terhadap Keluhan Masyarakat Mengenai Pelayanan Publik. Peneliti berperan sebagai instrumen utama, tidak memerlukan kuesioner sebagai instrumen. Oleh karena itu peneliti dituntut untuk melakukan kegiatannya sendiri di lapangan. Hasil akhir dari penelitian ini merupakan hasil pengolahan data dari pengamatan peneliti di lapangan dan informasi yang berasal dari informan-informan penelitian.

I.8.2 Tipe Penelitian

Untuk dapat memecahkan masalah serta mengadakan observasi atau pengamatan terhadap suatu masalah-masalah penelitian, tentu diperlukan prosedur tertentu yang bersifat metodologis. Sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian deskriptif.

⁷¹ Moleong, Lexy J. 2011, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT. Remaja Rosadakarya, 6

Tipe penelitian deskriptif adalah penelitian yang bermaksud untuk membuat pencandraan (deskripsi) mengenai situasi-situasi atau kejadian-kejadian. Dalam arti ini penelitian deskriptif itu adalah akumulasi data dasar dalam cara deskriptif semata-mata tidak perlu mencari atau menerangkan saling hubungan, men-test hipotesis, membuat ramalan, atau mendapatkan makna dan implikasi, walaupun penelitian yang bertujuan untuk menemukan hal-hal tersebut dapat mencakup juga metode-metode deskriptif⁷².

Berdasarkan tipe penelitian tersebut, maka dalam penelitian ini berupaya untuk memberikan gambaran mengenai suatu fenomena secara terperinci, yang pada akhirnya memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai fenomena yang diteliti, dalam penelitian ini mengenai Responsivitas Dinas Kebersihan Dan Pertamanan Kota Surabaya Terhadap Keluhan Masyarakat Mengenai Pelayanan Publik. Penelitian deskriptif biasanya dilakukan tanpa suatu hipotesa, walaupun ada hipotesa bukan diuji secara statistik. Selanjutnya agar hasil penelitian ini mempunyai nilai yang lebih tinggi akan ditempuh upaya untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang sekiranya relevan untuk diperhatikan. Kemudian fakta yang ditemukan dalam penelitian variabel-variabel yang berpengaruh dan relevan untuk diperhatikan akan mengungkap makna simbolik dari kegiatan-kegiatan atau budaya-budaya yang tampak dari luar.

Kemudian fakta yang ditemukan dalam penelitian ini akan memberikan penafsiran sehingga dalam prosesnya tidak hanya terbatas pada penyimpulan data,

⁷² Suryabrata, Sumadi. 2006 *Metodologi Penelitian*, Jakarta: PT. Grasindo Persada, 76.

tetapi juga meliputi analisis dan interpretasi yang mendalam mengenai arti dan informasi yang diperoleh.

I.8.3 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana objek penelitian dapat ditemukan. Dalam penelitian ini, peneliti menentukan lokasi penelitian yang sesuai dengan tema dan rumusan permasalahan penelitian. Yaitu mengambil tempat di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya dengan alamat Jl. Menur No. 31A, Surabaya, Jawa Timur. Lokasi penelitian tersebut dipilih karena Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya merupakan bagian dari instansi pemerintah Kota Surabaya yang mendapat keluhan tertinggi.

I.7.4 Teknik Penentuan Informan

Informan adalah orang-orang pada latar penelitian yang diharapkan bisa memberikan informasi yang tepat dan dibutuhkan sesuai permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Jadi, informan harus mempunyai banyak pengalaman tentang latar penelitian. Menurut Bogdan dan Biklen dalam Moleong, pemanfaatan informan bagi peneliti adalah agar dalam waktu yang relatif singkat banyak informasi yang terjaring, jadi sebagai *sampling internal*, karena informan dimanfaatkan untuk berbicara, bertukar

pikiran, atau membandingkan suatu kejadian yang ditemukan dari subjek lainnya⁷³.

Dalam menentukan informan didasarkan pada syarat-syarat tertentu antara lain, yaitu orang lain yang sudah lama menyatu dengan kegiatan yang menjadi obyek penelitian, orang yang masih terlibat penuh dan aktif pada lingkungan yang menjadi sasaran penelitian, orang yang mempunyai cukup banyak waktu dan kesempatan untuk dimintai informasi, dan orang yang memberikan informasi dilakukan secara terbuka tanpa ada yang ditutup-tutupi.

Dalam penelitian ini menggunakan teknik penentuan informan dengan cara *purposive sampling*, dimana informan yang hendak dipilih adalah pihak yang dianggap paling memahami dan mengetahui tentang permasalahan dalam penelitian ini. Kemudian berkembang dengan menggunakan teknik *snowball*, dimana pemilihan informan lanjutan dalam rangka penggalian data untuk mendapatkan variasi kedalaman informasi diperoleh atas dasar rujukan atau rekomendasi dari *key informan*.

Untuk itu, informan yang dipilih peneliti dari pihak Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya yang terkait atau berhubungan langsung dengan kualitas pelayanan keluhan adalah sebagai berikut :

⁷³ Moleong, *Op.cit.* hal 132

1. Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya
2. Pegawai Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya yang bertugas melayani keluhan masyarakat secara langsung.
3. Masyarakat yang menyampaikan keluhan di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya

I.8.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan⁷⁴. Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan pada kondisi alamiah (*natural setting*). Pengumpulan data meliputi sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data, dan sumber data sekunder merupakan sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misal lewat dokumen. Ada bermacam teknik pengumpulan data, secara umum macam teknik pengumpulan data yaitu, observasi, wawancara, dan dokumentasi⁷⁵.

a. Observasi

Tujuan dari observasi adalah karena pengamatan dapat mengoptimalkan kemampuan peneliti dari segi motif, kepercayaan, perhatian, perilaku dan

⁷⁴ Sugiyono, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D*, Bandung, CV.Alfabeta, 224

⁷⁵ *Ibid* hal. 225

sebagainya. Observasi memungkinkan peneliti untuk melihat dunia sebagaimana dilihat oleh subjek penelitian, menangkap arti fenomena dari segi pengertian subjek, menangkap kehidupan budaya dari segi pandangan dan anutan para subjek pada keadaan waktu itu, observasi memungkinkan peneliti merasakan apa yang dirasakan dan dihayati oleh subjek sehingga memungkinkan pula peneliti menjadi sumber data, serta observasi memungkinkan pembentukan pengetahuan yang diketahui bersama⁷⁶. Observasi dapat diklasifikasikan atas pengamatan melalui cara berperan serta dan yang tidak berperan serta. Pada pengamatan tanpa peran serta, pengamat hanya melakukan satu fungsi, yaitu mengamati, sedangkan pada pengamatan berperan serta, pengamat melakukan fungsi yaitu sebagai pengamat dan menjadi anggota resmi dari kelompok yang diamatinya. Jenis pengamatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pengamatan tanpa peran serta, peneliti hanya memfungsikan dirinya sebagai pengamat⁷⁷.

b. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara, yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara, yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Tujuan dari wawancara menurut Lincoln dan Guba dalam Moleong, antara lain: mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi,

⁷⁶ Moleong, *Op.cit.* hal 175

⁷⁷ *Ibid* hal. 176

tuntutan, kepedulian, dan lainnya⁷⁸. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara dengan memakai instrumen pedoman wawancara atau *interview guide* yang bertujuan agar pembicaraan saat wawancara dapat dikendalikan sesuai arah dan tujuan penelitian sehingga proses wawancara dapat menghasilkan data yang dibutuhkan. Wawancara dilakukan pada pihak Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya untuk mengumpulkan data tentang ungkapan maupun pernyataan-pernyataan dari informan yang tentunya menguasai dan berkaitan erat dengan responsivitas Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya dalam menangani keluhan pelanggan yang diperoleh data dan validitas yang akurat.

c. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya monumental⁷⁹. Dokumen digunakan dalam penelitian sebagai sumber data karena dalam banyak hal, dokumen sebagai sumber data yang dapat dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan, bahkan meramalkan⁸⁰. Dalam penelitian ini, dokumen yang dikumpulkan untuk dijadikan data adalah dokumen resmi dan rekaman hasil dari wawancara mendalam dengan informan-informan. Dokumen resmi terbagi atas dokumen internal dan dokumen eksternal.

⁷⁸ *Ibid* hal 186

⁷⁹ Sugiyono, *Loc.cit.* hal 240

⁸⁰ Moleong, *Op.cit.* hal 217

1. Dokumen internal

Berupa memo, pengumuman, dan instruksi, aturan suatu lembaga pemerintahan tertentu. Termasuk didalamnya risalah atau laporan rapat serta keputusan pimpinan instansi. Dokumen tersebut dapat menyajikan informasi tentang keadaan dan aturan yang terjadi di dalam lokasi penelitian yang dipilih oleh peneliti, yaitu dilingkungan Media Center Pemerintah Kota Surabaya.

2. Dokumen eksternal

Meliputi bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga pemerintah, misalnya majalah, buletin, pernyataan, berita yang disiarkan di media massa, dan lain sebagainya⁸¹.

I.8.6 Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis seperti yang disarankan oleh data⁸². Kemudian menurut pandangan Bogdan dalam Sugiyono menyatakan bahwa “*Data analysis is the process of systemically searching and arranging the interview transcripts, fieldnotes, and others materials that you accumulate to increase your own understanding of them and to enable you to present what you have discovered to others*”. Artinya bahwa analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-

⁸¹ *Ibid* hal. 219

⁸² *Ibid* hal. 280

bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain⁸³.

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami⁸⁴. Analisis data kualitatif bersifat induktif, yaitu suatu analisis berdasarkan data yang diperoleh, selanjutnya dikembangkan menjadi hipotesis. Berdasarkan hipotesis yang dirumuskan berdasarkan data tersebut, selanjutnya dicarikan data lagi

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data. Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban yang diwawancarai. Bila jawaban yang diwawancarai setelah dianalisis belum memuaskan, maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi sampai tahap tertentu, diperoleh data yang dianggap kredibel. Miles dan Huberman dalam Sugiyono⁸⁵ mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh, yaitu dari aktivitas reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi.

⁸³ Sugiyono, *Loc.cit.* hal. 244

⁸⁴ *Ibid*

⁸⁵ *Ibid* hal. 246

1. Reduksi data

Reduksi data merupakan proses berpikir sensitif yang memerlukan kedalaman wawasan yang tinggi. Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu perlu dicatat secara rinci dan teliti, serta perlu dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, dan dicari tema dan polanya. Dengan demikian, data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti⁸⁶. Selama pengumpulan data berlangsung terjadi tahapan reduksi yaitu membuat ringkasan, mengkode, menelusuri tema, membuat gugus-gugus, dan menulis memo. Pilihan peneliti nantinya dapat dikatakan sebagai pilihan analisis.

2. Penyajian data

Setelah data direduksi, langkah selanjutnya adalah menyajikan data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan lain sebagainya. Menurut Miles dan Huberman dalam Sugiyono, yang paling sering digunakan untuk penyajian data dalam penelitian kualitatif adalah teks yang bersifat naratif. Dengan menyajikan data, maka akan memudahkan memahami apa yang terjadi dan merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan data yang telah diperoleh. Dalam proses ini, peneliti dituntut untuk dapat mentransformasikan data kasar menjadi bentuk tulisan yang lebih mudah dipahami.

⁸⁶*Ibid* hal. 247

3. Penarikan Kesimpulan

Langkah selanjutnya dalam analisis data adalah penarikan kesimpulan. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran objek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal, interaktif, hipotesis atau teori⁸⁷.

I.8.7 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Yang dimaksud dengan keabsahan data adalah bahwa setiap keadaan harus memenuhi dan mendemonstrasikan nilai yang benar dan menyediakan dasar agar hal itu dapat diterapkan⁸⁸. Untuk menetapkan keabsahan (*trustworthiness*) data, diperlukan teknik pemeriksaan. Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan sejumlah kriteria tertentu. Ada empat kriteria yang digunakan yaitu, derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*).

Dalam penelitian ini, kriteria kredibilitas atau derajat kepercayaan dalam pemeriksaan keabsahan data dilakukan dengan teknik triangulasi. Triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Denzin dalam Moleong membedakan empat macam triangulasi sebagai

⁸⁷ Ibid, hal. 252

⁸⁸ Moleong, Loc.cit. hal. 320

teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori⁸⁹.

Peneliti akan menggunakan triangulasi sumber, karena disesuaikan dengan karakteristik masalah penelitian dimana peneliti melakukan pengumpulan data melalui observasi, wawancara mendalam, dan juga dokumentasi. Pemilahan triangulasi sumber data ini disesuaikan dengan karakteristik masalah, dimana dalam penelitian ini peneliti akan melakukan pengumpulan data dengan pengamatan dan wawancara terhadap semua aspek yang mampu menjelaskan tentang responsivitas Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya dalam menangani keluhan pelanggan.

Menurut Patton dalam Moleong, triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Hal tersebut dapat dicapai dengan jalan:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan wawancara

Dalam hal ini peneliti berusaha membandingkan mengenai apa yang diamati tentang suatu kondisi fisik dan tingkah laku, dengan data hasil wawancara yang dilakukan dengan narasumber atau informan penelitian.

2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi

⁸⁹*Ibid* hal.330

Peneliti membandingkan hasil wawancara dengan informan secara pribadi dan secara umum. Hal tersebut akan terlihat apakah terjadi perbedaan atau tidak.

3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.
4. Membandingkan keadaan dalam perspektif seseorang dengan pendapat dan pandangan orang lain. Pada kenyataannya, apa yang dikatakan seseorang dalam perspektifnya terkadang berbeda dengan perspektif orang lain, meskipun menanggapi topik yang sama. Dalam hal ini peneliti berusaha untuk mendapatkan informasi dengan membandingkan pendapat yang berbeda.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan. Peneliti melakukan *crosscheck* dengan membandingkan antara informasi yang diperoleh melalui hasil wawancara pada nara sumber dengan dokumen yang ada, baik berupa dokumen peraturan kebijakan, maupun arsip yang dimiliki serta dokumen lain yang relevan⁹⁰.

⁹⁰*Ibid* hal 332