

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat dari suatu negara kesejahteraan dan juga dapat diartikan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan¹.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan publik sangat strategis karena akan menentukan sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana pemerintah dan negara telah menjalankan perannya sesuai dengan tujuan pendiriannya². Pemerintah ada semata-mata untuk melayani masyarakat, hal itu mestinya bersifat universal. Siapa pun, kapan pun, dan

¹Hardiyansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik Konsep Dimensi Indikator Dan Implementasinya*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, 15.

²*Ibid* Hal 17

di mana pun pemerintah itu berada semestinya selalu mendudukkan tugas melayani publik di atas kepentingan yang lain.

Di Indonesia, urusan pelayanan publik menjadi kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dianggap dapat lebih memahami keinginan masyarakat sehingga pengambilan keputusan untuk pelayanan publik lebih responsif terhadap permintaan masyarakat.³ Menurut UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik dalam Pasal 1 yang mengatur bahwa :

“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 administrasi publik.”⁴

Berdasarkan beberapa definisi pelayanan publik diatas, pelayanan publik merupakan suatu kegiatan untuk melayani kebutuhan masyarakat.

Saat ini fenomena buruknya pelayanan publik terjadi di Indonesia, tidak terkecuali di daerah. Itu dibuktikan dengan banyaknya laporan masyarakat ke Ombudsman Republik Indonesia selama 2014 yang sebagian besar merupakan keluhan atas buruknya pelayanan publik pemerintah daerah. Dari 6.180 laporan yang masuk, 43,7% ialah keluhan terhadap Pemerintah Daerah. Menurut Ombudsman Republik Indonesia, kondisi seperti itu meneruskan tradisi dari tahun-tahun sebelumnya bahwa Pemda selalu menempati peringkat satu terbanyak

³Utomo, Sad Dian.2011, *Penanganan Pengaduan Masyarakat Mengenai Pelayanan Publik*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Vol. 15, No.3, pp 161-167

⁴Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

sebagai pihak terlapor⁵. Masalah mengenai buruknya kualitas pelayanan publik di Indonesia ditegaskan oleh Danang Girindrawardana, Ketua Ombudsman Republik Indonesia :

“Dari segi kualitas, pelayanan publik kita memang bukan yang terburuk di ASEAN. Indonesia sedikit lebih baik dari Myanmar, Filipina, Laos, dan Kamboja. Namun, kita kalah jauh dari Singapura, Vietnam, dan Malaysia. Di tingkat global, pelayanan publik di Indonesia berada di peringkat 126 dari 180 negara yang diobservasi. Itu jelas bukan prestasi yang layak dibanggakan.”⁶

Selain itu, juga disadari bahwa pemerintah belum dapat menyediakan kualitas pelayanan publik sesuai dengan tantangan yang dihadapi. Selain itu sebagian besar unit pelayanan publik belum menerapkan standar pelayanan, yang secara jelas dan transparan memberitahukan hak dan kewajiban masyarakat sebagai penerima layanan publik. Dan juga sistem pelayanan publik belum banyak memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memberikan pelayanan publik yang cepat, murah, transparan, dan akuntabel.

Hal ini mengindikasikan bahwa secara umum, pelayanan publik di Indonesia saat ini masih belum dapat memberikan kepuasan bagi masyarakat sebagai penerima pelayanan publik. Belum maksimalnya pelayanan publik yang diberikan pelayanan yang didapat terhadap penyedia layanan publik. Diantaranya seperti yang dapat dilihat pada tabel I.1 berikut

Tabel I.1

⁵<http://www.mediaindonesia.com/editorial/view/299/Pelayanan-Buruk-Pemerintah-Daerah/2014/12/19> Diakses pada tanggal 10 April 2015

⁶<http://www.republika.co.id/berita/koran/bincang-bisnis/14/12/16/ngny4a19-danang-girindrawardana-ketua-ombudsman-ri-pelayanan-publik-belum-membanggakan> Diakses tanggal 10 April 2015

Jumlah Laporan Masyarakat Berdasarkan Instansi Terlapor Tahun 2013

Instansi Terlapor	Jumlah	Persentase (%)
Pemerintah Daerah	2.329	45,02%
Kepolisian	668	12,91%
Instansi Kementerian	520	10,05%
Badan Pertanahan	365	7,06%
BUMN/BUMD	350	6,77%
Lembaga Peradilan	237	4,58%
Lain-lain	236	4,56%
Kejaksaan	127	2,46%
Komisi Negara	96	1,86%
Perbankan	65	1,26%
Lembaga Pemerintah Non Kementerian	60	1,16%
Lembaga Pendidikan Negeri	60	1,16%
TNI	29	0,56%
DPRD Prov/Kab/Kota	28	0,54%
BPK	3	0,06%
Total	5173	100%

Sumber: <http://www.ombudsman.go.id/index.php/en/publikasi/laporantahunan.html>

Salah satu yang paling mendapatkan perhatian karena kurang baiknya pelayanan publik yang diberikan adalah dari Pemerintah Daerah. Jawa Timur yang beribukota di Kota Surabaya pun tidak luput dari sorotan mengenai pelayanan publik yang diberikan pada masyarakat. Menurut Ketua Komisi Pelayanan Publik (KPP) Jawa Timur, Nuning Rodiyah :

“Kota Surabaya sebagai ibukota provinsi seharusnya menjadi percontohan bagi daerah lain, tapi masih ada sejumlah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) berada di zona merah. “Zona merah” itu maksudnya yang pelayanannya masih buruk dan rawan terjadinya pungli. Akibat pelayanan yang buruk itu, masyarakat kemudian meremehkan kinerja dari instansi pemerintahan. Ini membuat banyak orang ragu karena pelayanan yang kurang bagus”⁷

⁷<http://www.beritametro.co.id/jawa-timur/kpp-dan-ori-nilai-layanan-publik-di-jatim-masih-buruk> diakses pada tanggal 20 April 2015

Adanya 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 kota Surabaya yang merasa belum puas akan pelayanan publik yang mereka dapatkan. Keluhan terhadap pelayanan publik di Pemerintah Kota Surabaya memang menempati urutan teratas versi Ombudsman Republik Indonesia (ORI) Perwakilan Jawa Timur. Meski demikian, memang hampir seluruhnya bisa segera diselesaikan setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD). 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.2

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 diolah⁸

⁸<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>, <http://www.laraspostonline.com/2014/01/di-jawa-timur-kasus-tanah-dominasi.html> diakses pada tanggal 10 Januari 2015,

Selain itu, data menurut Komisi Pelayanan Publik (KPP) Provinsi Jawa Timur menggambarkan jumlah keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik Kota Surabaya cukup banyak dari tahun 2012 hingga tahun 2014 pada Tabel I.3

Tabel I.3

Data Komisi Pelayanan Publik Jawa Timur Tentang Jumlah Keluhan Pelayanan Publik Kota Surabaya Tahun 2012,2013, dan 2014

Tahun	Total Keluhan	Jumlah Keluhan Untuk Kota Surabaya	Persentase
2012	207	88	42,51%
2013	802	627	78,17%
2014	503	259	48,87%

Sumber : Komisi Pelayanan Publik Jawa Timur, data diolah

Tercatat selama tahun 2012, KPP Jatim menerima 207 keluhan dari masyarakat dari 27 kabupaten dan kota di Jawa Timur. Dari jumlah tersebut, Surabaya menempati urutan tertinggi dengan 88 keluhan atau 42,51% dari total jumlah keluhan.⁹ Kemudian pada tahun 2013 terjadi peningkatan dari keluhan masyarakat terhadap layanan publik di Jawa Timur. Ini dikarenakan masih belum maksimalnya layanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Jika pada tahun 2012 jumlah keluhan hanya 207, sepanjang tahun 2013 jumlah keluhan meningkat hampir 300% menjadi 802 keluhan. Menurut Ketua Komisi Pelayanan Publik Jawa Timur, Hardly Stefano :

⁹<http://www.news.detik.com/read/2012/12/19/112836/2122211/466/2/2012-keluhan-pelayanan-publik-di-surabaya-tertinggi-di-Jawa-Timur> diakses pada tanggal 8 November 2014

"Jumlah tersebut adalah keluhan yang disampaikan masyarakat sampai Desember. Dari 802 laporan yang masuk, sebanyak 707 keluhan (88%) telah berhasil diselesaikan (*case closed*). Sementara 95 keluhan (12%) sisanya masih dalam proses penyelesaian. Berdasar wilayah, masyarakat Surabaya paling banyak menyampaikan keluhan dengan jumlah 627 kasus, disusul Situbondo 38 keluhan, Jember 25 keluhan, Sidoarjo 14 keluhan, dan Ponorogo 11 keluhan. Dari sisi penyedia layanan, layanan PT Kereta Api Indonesia, paling banyak dikeluhkan dengan jumlah keluhan 408 disusul Dinas Pengelolaan Bangunan dan tanah Kota Surabaya dengan 72 keluhan, desa atau kelurahan 47 keluhan, BPN 38 keluhan, dan Dispendukcapil 18 keluhan."¹⁰

Dan sampai pada tahun 2014, KPP Jawa Timur mencatat sebanyak 503 laporan. Kota Surabaya menjadi penyumbang terbesar dengan keluhan mencapai 259 laporan atau 48,87% dari total jumlah laporan. Komisi Pelayanan Publik Jawa Timur mencermati ada 3 hal yang saat ini sedang disoroti lembaganya khususnya di Kota Surabaya. Immanuel Yosua, Kepala Divisi Sosialisasi dan Publikasi KPP Jawa Timur menyatakan :

"3 hal yang saat ini disoroti KPP yaitu permasalahan pendidikan, permasalahan kesehatan dan permasalahan pertanahan terutama seputar surat hijau yang menjadi perhatian masyarakat saat ini. Surat hijau ini erat hubungannya dengan Perda yang baru dikeluarkan terkait dengan surat hijau. Terkait keluhan masyarakat tersebut, pihak KPP akan mengkaji terlebih dahulu agar bisa disampaikan kepada Pemkot Surabaya untuk dilakukan perbaikan."¹¹

Dari data-data yang telah disebutkan diatas, diketahui bahwa masih cukup banyak jumlah keluhan masyarakat terhadap kinerja pelayanan publik yang disediakan pemerintah Kota Surabaya, yang masuk ke berbagai lembaga

¹⁰ <http://www.surabaya.tribunnews.com/2013/12/17/layanan-publik-jelek-keluhan-masyarakat-meningkat> diakses pada tanggal 8 November 2014

¹¹ <http://www.surabayanews.co.id/2014/09/24/4293/259-laporan-surabaya-jadi-kota-terbesar-tingkat-laporan-keluhan-pelayanan-publik.html> diakses pada tanggal 9 November 2014

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.¹² Ini berarti partisipasi masyarakat yang berupa keluhan sekalipun sangat berarti dalam pembangunan suatu kota, karena berawal dari keluhan masyarakat inilah, pemerintah kota dapat mengetahui apa-apa saja yang harus diperbaiki dan ditingkatkan.

Dari banyaknya keluhan yang disampaikan tersebut dapat mengindikasikan bahwa masih banyak pula pelayanan publik tidak sesuai dengan tatanan kehidupan dan tuntutan masyarakat Kota Surabaya. Permasalahan seperti inilah yang harus segera diakhiri, jika tidak kekecewaan atas ketidakpuasan masyarakat ini akan menjadi sesuatu hal yang buruk bagi pemerintah daerah. Bentuk kekecewaan masyarakat merupakan bukti betapa rendahnya respon pemerintah terhadap pelayanan publik. Pernyataan tersebut didukung oleh Sad Dian Utomo yang menyatakan bahwa :

“Yang menjadi permasalahan dalam pelayanan publik di Indonesia ini adalah rendahnya respon pemerintah terhadap keluhan dari masyarakat yang mengakibatkan munculnya sikap skeptis dari masyarakat.”¹³

Kondisi pelayanan publik saat ini makin diperburuk dengan ketidakjelasan penanganan keluhan yang bisa masyarakat tempuh ketika mendapatkan pelayanan

¹²<http://www.surabaya.go.id/pdf/rpjp/BAB%20VI%20Kaidah%20Pelaksanaan.pdf> diakses tanggal 10 Januari 2015

¹³Utomo, Sad Dian. 2011, *Penanganan Pengaduan Masyarakat Mengenai Pelayanan Publik*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Vol. 15, No.3, pp 161-167

publik yang mengecewakan atau diluar standar. Padahal, pelayanan publik merupakan hak warga yang pemenuhannya menjadi kewajiban negara. Penting bagi pemerintah untuk cara guna meningkatkan kualitas pelayanan. Salah satunya bisa dilakukan dengan meningkatkan respon pelayanan terhadap keluhan masyarakat.¹⁴

Keluhan masyarakat mempunyai sisi positif dan negatif bagi lembaga penyedia pelayanan. Dari sisi positif, keluhan akan membantu pemerintah dalam memperbaiki kualitas pelayanan. Dan juga pemerintah dapat melakukan *check and balance* melalui keluhan yang diterima. Sedangkan sisi negatifnya, keluhan akan merupakan bentuk ketidakpuasan yang berakibat pada menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai penyedia layanan publik. Dalam lokakarya mekanisme pengaduan disebutkan bahwa,

“Keluhan yang disampaikan masyarakat harus segera dicarikan solusinya. Sebab pengaduan tersebut merupakan sebuah masalah yang harus diselesaikan bersama-sama. Melalui pengaduan yang disampaikan masyarakat, akan tahu kekurangan' organisasi. Sehingga kekurangan ini dapat diperbaiki di masa mendatang.”¹⁵

Pengelolaan keluhan di sektor 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. Masyarakat dapat mengadukan keluhannya berkaitan dengan pelayanan publik melalui berbagai sarana yang ada,

¹⁴Anonim, 2011, *Potret Besar Buruknya Pelayanan Publik di Indonesia*. (http://www.yappika.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=333&Itemid=1 diakses tanggal 27 April 2015)

¹⁵Wawan, 2011, *Lokakarya Mekanisme pengaduan Masyarakat sektor kesehatan digelar*. (http://www.probolinggakab.go.id/site/index.php?option=com_content&task=view&id=4073&Itemid=1 Diakses tanggal 27 April 2015)

seperti: telepon, surat, *email*, maupun datang langsung dan menyampaikannya secara lisan.

Berdasarkan penjelasan diatas yang diperlukan saat ini adalah suatu penanganan keluhan yang baik. Pemerintah penyedia pelayanan publik hendaknya memiliki unit tersendiri untuk melayani keluhan masyarakat. Keluhan yang dikelola dengan baik akan mendatangkan manfaat atau keuntungan bagi organisasi yang dikeluhkan, antara lain:

1. organisasi semakin tahu akan kelemahan atau kekurangannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;
2. sebagai alat introspeksi diri organisasi untuk senantiasa responsif dan mau memperhatikan suara dan pilihan masyarakat;
3. mempermudah organisasi mencari jalan keluar meningkatkan mutu pelayanannya;
4. bila segera ditangani, masyarakat merasa kepentingan dan harapannya diperhatikan;
5. dapat mempertebal rasa percaya dan kesetiaan pelanggan kepada organisasi pelayanan;
6. penanganan keluhan yang benar bisa meningkatkan kepuasan masyarakat.

Pada prinsipnya, penanganan keluhan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah diupayakan untuk memudahkan masyarakat yang akan menyampaikan keluhannya, antara lain dengan menyediakan layanan *hotline*, faksimili dan situs *website* sebagai sarana mempermudah keluhan masyarakat. Dalam setiap kegiatan

atau pekerjaan yang melibatkan banyak orang kemungkinan terjadinya kesalahpahaman, salah pengertian, miskomunikasi, dan ketidakakuratan informasi antar pelaku, amatlah tinggi. Hal-hal ini mudah mengundang terjadinya kekecewaan antar pihak-pihak tersebut.¹⁶

Kota Surabaya merupakan kota metropolitan yang dinamis dengan beragam masyarakat serta kepentingannya. Dengan beragamnya kepentingan maka beragam pula pelayanan publik yang digunakan oleh masyarakat. Namun tidak selamanya semua pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat memuaskan. Hal ini berpotensi menimbulkan rasa ketidakpuasan masyarakat Kota Surabaya terkait pelayanan publik. Masyarakat yang selalu berkembang dan makin kritis terhadap pelayanan publik yang diterima memerlukan adanya akses komunikasi dalam menjembatani setiap keluhan mengenai Kota Surabaya.

Saat ini Kota Surabaya menerapkan prinsip *e-government* dalam mengelola pemerintahan dan menjalankan pelayanan publiknya. Diantara beragam bentuk *e-government* yang ada, ada salah satu jenis *e-government* untuk pelayanan masyarakat yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya yakni penanganan keluhan yang dikelola secara elektronik bagi masyarakat. Sarana tersebut dibuat demi mengakomodasi kepentingan masyarakat yang hendak menyampaikan keluhan hal-hal yang berkaitan dengan layanan publik maupun pemerintahan Kota Surabaya. Penanganan keluhan yang dikelola secara elektronik dibentuk agar masyarakat dapat mengkomunikasikan keluhannya langsung kepada Pemerintah

¹⁶http://bappenas.go.id/files/4013/7637/9049/Manajemen_Pengaduan_Masyarakat_Dalam_Pelayanan_Publik.pdf diakses pada tanggal 27 April 2015

Kota Surabaya, dan informasi maupun respon yang diterimacepat dan akurat juga sebagai bukti transparansi informasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Selama ini, pandangan yang berkembang di benak masyarakat yaitu urusan dengan pemerintah selalu lekat dengan sistem birokrasi yang rumit. Sebagai contoh, dahulu setiap keluhan masyarakat terkait pelayanan publik yang harus disampaikan secara langsung kepada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya Kota Surabaya harus menunggu respon dalam waktu yang lama, sebab Dinkominfo masih akan meneruskan keluhan tersebut ke Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait. Sementara SKPD bersangkutan masih belum memiliki divisi yang khusus untuk melayani keluhan publik. Lamanya respon atas keluhan itulah yang menyebabkan masyarakat merasa tidak puas dan enggan menyampaikan keluhannya melalui Dinkominfo Kota Surabaya. Akhirnya masyarakat lebih memilih untuk menyampaikan keluhannya pada media massa umum seperti surat kabar, radio, dan televisi. Yang akhirnya kemudian memberi dampak citra negatif bagi Pemerintah Kota Surabaya.

Dari alasan tersebut yang kemudian membuat Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya berupaya mewujudkan pelayanan bagi masyarakat dan berusaha memangkas prosedur birokrasi yang panjang dengan memberikan pelayanan publik yang responsif, yang dapat menjadi fasilitator atau yang menghubungkan masyarakat dengan SKPD terkait dengan memberikan penanganan keluhan kepada masyarakat dan memantau pembangunan Kota Surabaya.

Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya merupakan dinas yang mempunyai tugas melaksanakan kewenangan daerah di bidang pengelolaan teknologi informasi dan komunikasi serta melaksanakan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah dan atau Pemerintah Provinsi dimana dalam setiap kegiatannya selalu berhubungan dengan pembangunan dan pengembangan sistem informasi, pengembangan dan pemeliharaan jaringan komputer antar bidang, pengelolaan produksi informasi dan publikasi, pengelolaan dan pengembangan komunikasi publik, dimana pada terbagi menjadi beberapa bidang yang dibawah oleh kepala bidang dari setiap bidangnya.

Salah satu bidang, yakni bidang pada Dinkominfo Kota Surabaya adalah Bidang Sarana Komunikasi dan Diseminasi Informasi yang mempunyai tugas melaksanakan pemrosesan teknis sesuai bidangnya, pelaksanaan koordinasi dan fasilitasi pemberdayaan komunikasi sosial skala kota, pelaksanaan diseminasi informasi nasional, dan pelaksanaan koordinasi dan fasilitasi pengembangan kemitraan media skala kota. Di bidang inilah yang mengelola dan membawahi Media Center Pemerintah Kota Surabaya, dan Media Center Pemerintah Kota Surabaya ini yang merupakan unit yang bertugas dalam penanganan keluhan masyarakat Kota Surabaya.

Media Center Pemerintah Kota Surabaya didirikan pada tanggal 28 November 2011, yang merupakan program nasional pemerintah Republik Indonesia yang digagas oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia. Sejak tahun 2009, sudah dibangun Media Center di 30 Provinsi dan 75

Kabupaten atau Kota¹⁷. Dasar hukum yang digunakan adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. Segala upaya dilakukan oleh pemerintah demi memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat, adanya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Publik ini masyarakat berhak mendapatkan informasi tentang program-program pemerintah. Dalam pasal 2 berbunyi :

“(1) Setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik. (2) Setiap informasi publik harus dapat diperoleh setiap Pemohon Informasi Publik dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana”¹⁸.

Selain itu, Media Center Pemerintah Kota Surabaya sesuai dengan Pasal 13 ayat (1) Undang Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang berbunyi :

"Penyelenggara pelayanan publik wajib mencantumkan alamat tempat mengadu dan sarana untuk menampung keluhan masyarakat yang mudah diakses, antara lain: telepon, layanan pesan singkat, halaman internet, pesan elektronik, dan kotak keluhan"¹⁹.

Transparansi informasi sudah menjadi sebuah keniscayaan dalam tata kelola pemerintahan di era sekarang ini. Apalagi syarat penting terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan demokratis adalah terbukanya akses informasi publik seluas-luasnya. Transparansi informasi ini bisa berarti dibukanya

¹⁷ Buku Kelompok Informasi Masyarakat, (Surabaya: Dokumentasi Dinas Komunikasi dan Informatika Kota, 2011),72.

¹⁸ http://www.jdih.kominfo.go.id/produk_hukum/view/id/172/t/undangundang+nomor+14+tahun+2008+tanggal+30+april+2008 diakses pada tanggal 11 Januari 2015

¹⁹ <http://www.menpan.go.id/cerita-sukses-rb/2493-sapa-warga-kota-surabaya-melalui-media-center> diakses pada tanggal 9 November 2014

kemudahan, kejelasan, dan kecepatan bagi masyarakat yang ingin mengakses informasi layanan publik dan penyampaian keluhan²⁰. Dalam Pedoman Umum Media Center dituliskan bahwa Media Center adalah pusat informasi dan fasilitas kebutuhan publik terhadap informasi dan fasilitasi kebutuhan publik terhadap informasi²¹. Media Center Pemerintah Kota Surabaya merupakan sistem pelayanan terintegrasi bagi masyarakat Surabaya yang ingin berpartisipasi dalam pembangunan kota lewat keluhan.

Melalui Media Center pula, masyarakat bisa turut mengawasi kinerja pemerintah daerah, mengetahui tahapan dan capaian pembangunan. Digagas untuk menampung partisipasi masyarakat baik dalam bentuk keluhan maupun saran pada proses pembangunan kota yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Selain itu juga berfungsi sebagai fasilitator untuk menghubungkan kebutuhan masyarakat dengan Pemerintah Kota Surabaya, dan menjadi jembatan komunikasi antar *stakeholder* Kota Surabaya untuk mencapai tujuan pembangunan Kota Surabaya.

Media Center Pemerintah Kota Surabaya memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP) untuk selalu merespon setiap keluhan masyarakat dengan cepat dan tepat. Hal tersebut berangkat dari Surat Keputusan Walikota Surabaya No.188.45/54/436.1.2/2013 mengenai Tim Penanganan keluhan/Pengaduan Masyarakat (TPKPM) merupakan tim yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Walikota Surabaya untuk menjadi perwakilan dari tiap SKPD dalam

²⁰<http://www.dinkominfo.surabaya.go.id/dki.php?hal=29> diakses pada tanggal 9 November 2014

²¹ Pedoman Umum Media Center, 2013, Jakarta, Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia.

menangani keluhan masyarakat yang ada. Surat Keputusan Walikota mendorong Media Center Pemerintah Kota Surabaya untuk melakukan percepatan proses pelayanan publik karena telah terintegrasi langsung dengan anggota TPKPM di setiap SKPD.

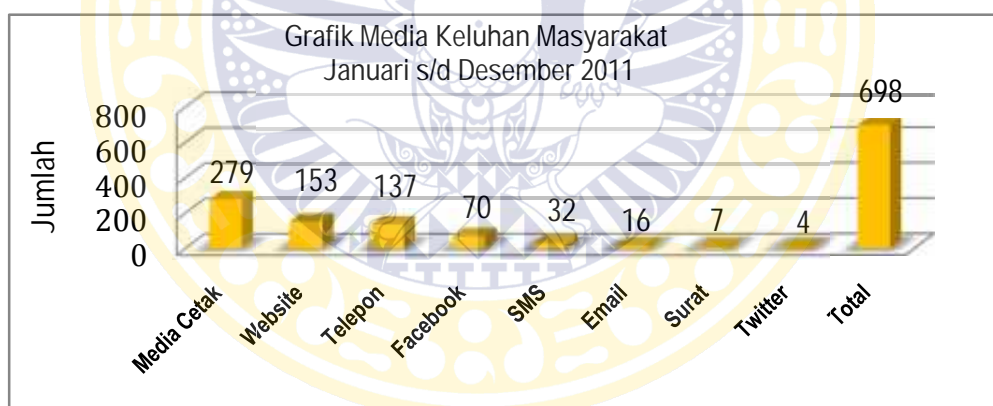
Keluhan dari masyarakat yang masuk ke Media Center diproses dan diteruskan ke tim penanganan keluhan masyarakat untuk ditindaklanjuti, setelah Media Center mendapat jawaban atau konfirmasi dari SKPD, Media Center akan menginformasikannya ke masyarakat yang semula mengajukan sehingga setiap keluhan masyarakat dapat langsung direspon maksimal dalam waktu 1x24 jam²². Kehadiran Media Center Pemerintah Kota Surabaya diharapkan dapat memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi apapun yang terkait dengan sistem layanan di Pemerintah Kota Surabaya. Untuk memudahkan akses, Media Center Pemerintah Kota Surabaya menggunakan pendekatan BYOD (*Bring Your Own Device*), dimana masyarakat bisa menyampaikan keluhan atau informasi menggunakan beragam perangkat atau media. Serta memiliki standar pelayanan baku dan konsisten bersertifikasi ISO 9001:2008 dan keamanan *database*-nya bersertifikasi ISO 27001:2005 guna memberikan penanganan keluhan yang baik.

Media Center mempunyai sistem aplikasi teknologi informasi untuk mempercepat pelayanan dan integrasi dengan tim dari masing-masing SKPD. Keluhan atau informasi dari masyarakat, baik yang disampaikan melalui

²²*Op.cit.*

telepon, pesan singkat, maupun internet terkoneksi dengan *database*. Media Center memiliki jam operasional dari hari Senin sampai Jumat mulai pukul 07.30 - 16.00 WIB. Meskipun demikian, di luar jam operasional tersebut masyarakat tetap bisa melakukan keluhan melalui media-media keluhan yang telah disediakan yaitu melalui datang langsung ke kantor Media Center, via telepon, *Toll Free*, faksimili, *SMS / MMS*, *website*, *facebook*, *twitter*, *email*, juga *youtube*²³.

Sudah 4 tahun sejak berdirinya Media Center Pemerintah Kota Surabaya dan banyak masyarakat kota Surabaya telah menggunakan Media Center sebagai sarana penyampaian keluhannya terhadap pelayanan publik pemerintah. Grafik I.1 berikut adalah tentang keluhan masyarakat yang disampaikan melalui Center dan Media Cetak di tahun 2011 :

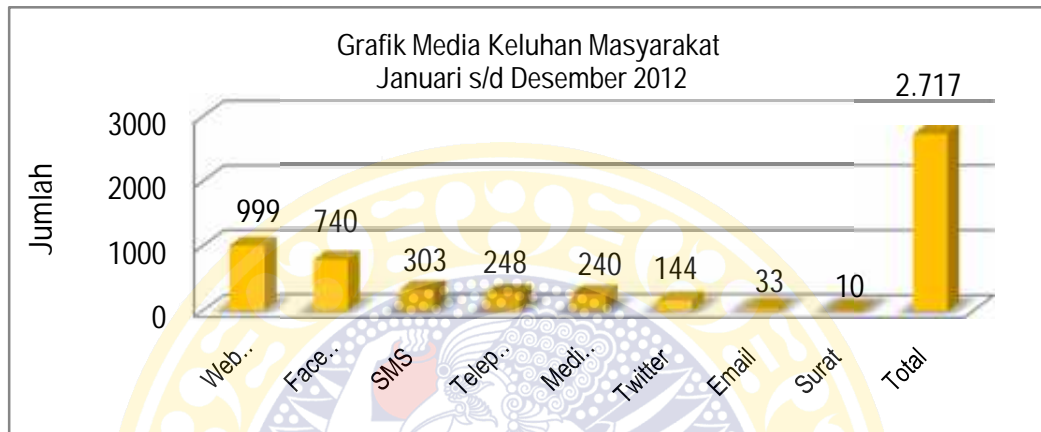


Grafik 1.1

Sumber : Dokumentasi Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya

²³<http://www.menpan.go.id/cerita-sukses-rb/2493-sapa-warga-kota-surabaya-melalui-media-center> diakses pada tanggal 9 November 2014

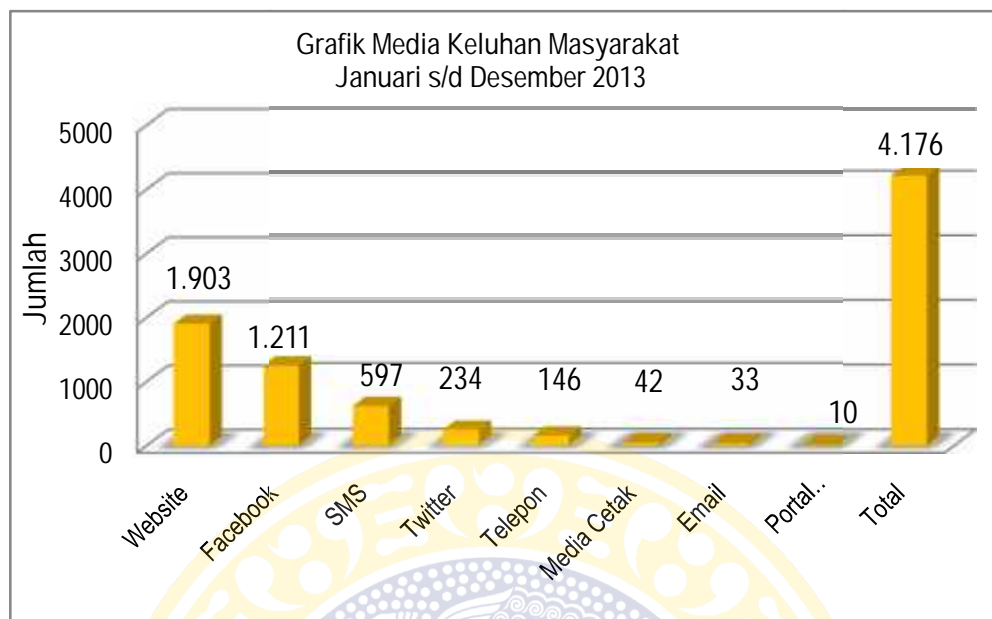
Dari diagram diatas dapat dilihat sejak adanya Media Center, masyarakat lebih banyak yang menyampaikan keluhannya melalui sarana-sarana yang disediakan oleh Media Center yakni sebanyak 698 keluhan. Kemudian di tahun 2012, dapat digambarkan melalui :



Grafik 1.2

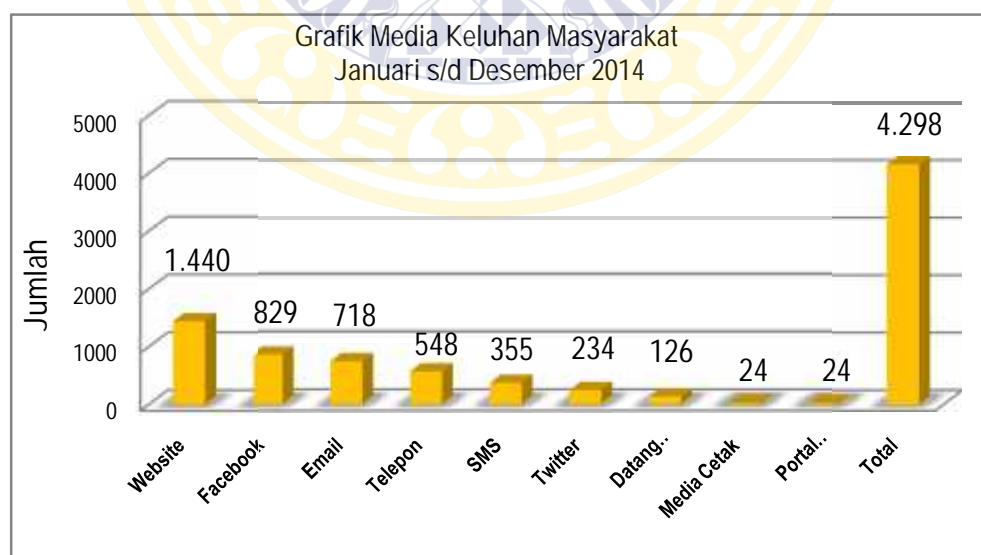
Sumber : Dokumentasi Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya

Di tahun 2012, terjadi peningkatan total keluhan dengan cukup banyak dibanding tahun 2011. Penggunaan sarana Media Center sebanyak 2.717 keluhan. Kemudian jumlah keluhan masyarakat pada tahun 2013 digambarkan pada Grafik I.3 :



Grafik I.3

Peningkatan jumlah keluhan semakin bertambah di tahun 2013, masyarakat menggunakan sarana Media Center sebanyak 4.176 keluhan. Dan di tahun 2014, jumlah keluhan yang masuk digambarkan pada Grafik I.4 :



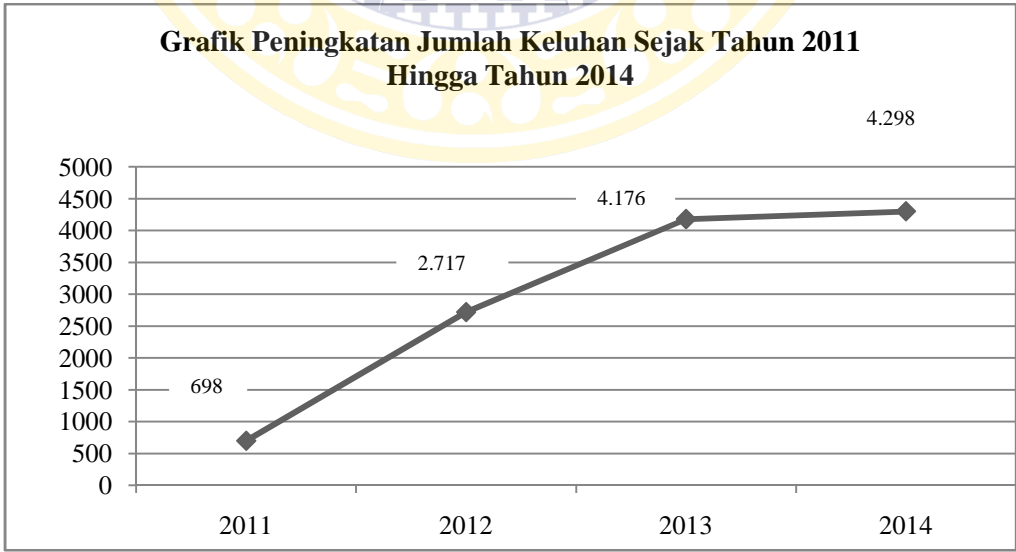
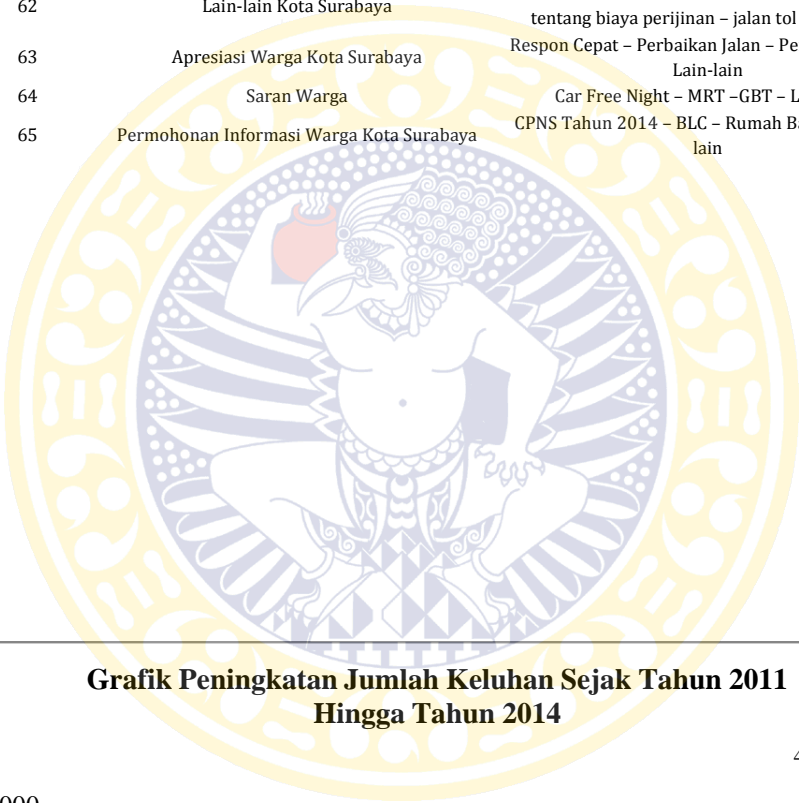
Grafik 1.4

Sumber : Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya

Jumlah Rekapitulasi Keluhan Masyarakat Bulan Januari s/d Desember 2014

No	Instansi	Keterangan
1	Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya	PJU padam – Sampah – Pangkas pohon- Lain-lain
2	Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya	Jalan rusak – box culvert – pengerukan saluran – Lain-lain
3	Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya	Permasalahan seputar penerimaan CPNS 2014
4	Dinas Perhubungan Kota Surabaya	Pakir liar – speedtrap – tariff parkir - Lain-lain
5	Dinas Pendidikan Kota Surabaya	PPDB – tata tertib sekolah - GTT – Lain-lain
6	PDAM Surya Sembada Kota Surabaya	Gangguan air – pembayaran rekening air – lain-lain
7	Satpol PP Kota Surabaya	Penertiban PKL – penertiban reklame - Lain-lain
8	Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya	Mengurus IMB – lain-lain
9	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya	Akte kelahiran – pengurusan KTP – pengurusan KK – lain-lain
10	Dinas Tenaga Kerja Kota Surabaya	Pesangon karyawan – Gaji dibawah UMR – Pelatihan di Disnaker – lain-lain
11	Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya	Pendaftaran online – sapa warga – Tower – lain-lain
12	Dinas Kesehatan Kota Surabaya	Pelayanan puskesmas – alokasi PMT Lansia – lain-lain
13	Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya	Pengajuan rusun – Kebocoran rusun – lain-lain
15	Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kota Surabaya	Pengukuran ulang luas tanah – penambahan personil pelayann PBB – lain-lain
16	Dinas Sosial Kota Surabaya	Gepeng – Nikah missal –Lansia – lain-lain
16	Badan Lingkungan Hidup Kota Surabaya	Car Free Day - Home Industry – lain-lain
17	Bagian Pemerintahan dan Otonomi Daerah Kota Surabaya	Uang Kehormatan RT – Usulan & Pengajuan Bantuan – lain-lain
18	Bakesbangpol dan Linmas Kota Surabaya	Penertiban bendera parpol – penertiban baliho parpol
19	Bagian Bina Program Kota Surabaya	Internet RT/RW
20	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Surabaya	Wisata Perahu di Taman Prestasi – Peruntukan Bangunan Mess Pertamina – lain-lain
21	Kecamatan Gubeng Kota Surabaya	Pelayanan – yustisi KIPEM
22	Dinas Pemuda dan Olahraga Kota Surabaya	Pemutusan Kontrak Kerja
23	RSUD dr M Soewandhie Kota Surabaya	Pelayanan
24	Kecamatan Dukuh Pakis Kota Surabaya	Perbaikan KK
25	Kelurahan Jemur Wonosari Kota Surabaya	Pengurusan N1 – N4
26	Bapemas dan KB Kota Surabaya	Permasalahan seputar KDRT
27	Dinas Koperasi Kota Surabaya	Sentra PKL
28	Dinas Pertanian Kota Surabaya	Budidaya lele Bozeem Morokrengan
29	Kecamatan Semampir Kota Surabaya	Pelayanan
30	Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya	Pungutan
31	Kelurahan Petemon Kota Surabaya	Pelayanan
32	Badan Arsip dan Perpustakaan Kota Surabaya	Kinerja Taman Bacaan Masyarakat
33	Bappeko Kota Surabaya	Musrebang
34	Bagian Humas Kota Surabaya	Lomba fotografi
35	BKPPM Kota Surabaya	Pelayanan UPTSA
36	RSUD BDH Kota Surabaya	Pelayanan
37	Kecamatan Genteng Kota Surabaya	Pelayanan
38	Kecamatan Sambikerep Kota Surabaya	Pungutan
39	Kecamatan Wonocolo Kota Surabaya	Pelayanan
40	Kecamatan Sukomanunggal Kota Surabaya	Proses pengurusan pindah KK
41	Kecamatan Simokerto Kota Surabaya	Internet RT/RW
42	Kecamatan Tegalsari Kota Surabaya	Pelayanan
43	Kecamatan Mulyorejo Kota Surabaya	Pelayanan
44	Kelurahan Mulyorejo Kota Surabaya	Permasalahan selokan buntu
45	Kelurahan Barata Jaya Kota Surabaya	Pelayanan
46	Kelurahan Simolawang Kota Surabaya	Ketertiban umum
47	Kelurahan Kandangan Kota Surabaya	Pelayanan

48	Kelurahan Kapas Madya Kota Surabaya	Pengurusan surat ahli waris
49	Kelurahan Kompleks Kenjeran Kota Surabaya	Pungutan liar
50	Kelurahan Bendul Merisi Kota Surabaya	Pelayanan
51	Kelurahan Gubeng Kota Surabaya	Pungutan liar
52	Kelurahan Kapasan Kota Surabaya	Pelayanan
53	Kelurahan Simokerto Kota Surabaya	Permasalahan seputar orang terlantar
54	Kelurahan Wiyung Kota Surabaya	Pengurusan akte
55	Kelurahan Putat Jaya Kota Surabaya	Pungutan liar oleh RT / RW
56	Kelurahan Simomulyo Baru Kota Surabaya	Pelayanan
57	Kelurahan Petemon Kota Surabaya	Keberadaan pasar
54	Kelurahan Siwalankerto Kota Surabaya	Pelayanan
58	Kelurahan Sidodadi Kota Surabaya	Pelayanan
59	Kelurahan Karang Poh Kota Surabaya	Pelayanan
60	Kelurahan Wonokusumo Kota Surabaya	Pemilihan RT/RW
61	Kelurahan Warugunung Kota Surabaya	Pengurusan surat keterangan belum menikah
62	Lain-lain Kota Surabaya	Surat Cerai Ghoib – Tindak Kriminal – Klarifikasi tentang biaya perijinan – jalan tol – Lain-lain
63	Apresiasi Warga Kota Surabaya	Respon Cepat – Perbaikan Jalan – Perbaikan PJU – Lain-lain
64	Saran Warga	Car Free Night – MRT –GBT – Lain-lain
65	Permohonan Informasi Warga Kota Surabaya	CPNS Tahun 2014 – BLC – Rumah Bahasa – Lain-lain



Kemudian pada tabel I.4 menunjukkan kinerja Media Center dalam kurun waktu 4 tahun terakhir :

Tabel I.4

Persentase Keluhan Masyarakat yang Diselesaikan Melalui Media Center Pemerintah Kota Surabaya Periode Tahun 2011 Hingga Tahun 2014

Tahun	Jumlah Keluhan	Diselesaikan	Persentase Penyelesaian
2011	698	698	100%
2012	2.717	2.717	100%
2013	4.176	4.176	100%
2014	4.298	4.298	100%
Jumlah	11.889	11.889	100%

Sumber : <http://dinkominfo.surabaya.go.id/dki.php?hal=29>, data diolah

Dari testimoni pihak masyarakat yang dicantumkan di situs *website* yang dikelola oleh Media Center, salah seorang warga yang mengaku terselesaikan keluhannya oleh Media Center adalah Gregorius Rudy Katopo. Pada bulan Desember 2014, Rudy melaporkan saluran air di depan Gereja St. Maria, Jl. Ngagel Madya 1 yang tersumbat. Karena tutup saluran air tersebut dibeton, maka pihak gereja kesulitan melakukan pembersihan saluran. Dengan kondisi saluran seperti itu, saat hujan datang aliran air memasuki halaman gereja. Setelah Rudy membuat laporan kepada Media Center melalui *website*, selang satu hari petugas dari Dinas Pekerjaan Umum dan Bina Marga Kota Surabaya langsung menindaklanjuti keluhannya, dengan petugas langsung datang dan membongkar penutup saluran air serta mengeruk tanah yang menutupi saluran. Selain itu,

sebelumnya Rudy juga pernah mengadakan penerangan jalan umum (PJU) di daerah Menur Pumpungan. Problemanya PJU mati sehingga kondisi jalan menjadi gelap. Tak lama setelah Rudy melapor via Media Center, PJU tersebut sudah menyala kembali.

Kemudian juga masyarakat lain yang keluhannya terselesaikan oleh Media Center adalah Leander Tanuwijaya. Keluhannya terkait saluran air tepatnya di Jl. Kutisari IX Surabaya. Menurutnya, sebelum menyampaikan keluhan ke Media Center, kondisi saluran buruk dan kurang bersih. Namun, setelah mendapatkan respon, saluran tersebut kini jauh lebih baik²⁴.

Dari data-data yang disebutkan sebelumnya, dengan terus meningkatnya jumlah keluhan yang masuk ke Media Center tiap tahunnya hal ini mengindikasikan masyarakat yang semakin kritis mengenai pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah Kota Surabaya. Tentu hal ini juga harus dibarengi dengan kualitas pelayanan yang diberikan oleh Media Center dalam melayani keluhan masyarakat, agar masyarakat yang sudah merasa kecewa dengan pelayanan publik sebelumnya dapat merasa terbantu dengan mereka memilih menyampaikan melalui Media Center.

Dilihat dari latar belakang permasalahan tersebut, peneliti mencoba meneliti bagaimana kualitas pelayanan dan faktor-faktor determinan kualitas penanganan keluhan di Media Center Pemerintah Kota Surabaya. Alasan pemilihan lokus penelitian di Media Center Pemerintah Kota Surabaya ini karena

²⁴<http://www.surabaya.go.id/berita/detail.php?id=37862> diakses pada tanggal 28 Januari 2015

Media Center merupakan unit kerja resmi Pemerintah Kota Surabaya dibawah Dinas Komunikasi Dan Informatika Kota Surabaya yang mempunyai fungsi untuk menampung keluhan masyarakat kota untuk kemudian diintegrasikan dengan instansi-instansi Pemerintah Kota Surabaya yang terkait.

Sebelum penelitian ini, sudah terdapat studi terdahulu yang mengambil tema yang serupa dengan studi dalam penelitian ini. Salah satunya adalah penelitian dari Nabila Ardyani, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga tahun 2012 mengenai “Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Perijinan Di Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo” dalam penelitian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan perijinan di Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo adalah *responsiveness, reliability, empathy, assurance, dan tangibles*. Dan kesemuanya menunjukkan hasil baik, dan Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo telah berusaha memberikan pelayanan yang baik. Beberapa kendala dihadapi dan mempengaruhi kualitas pelayanannya, seperti jumlah pemohon yang cukup banyak, keterbatasan lahan, ketergantungan proses permohonan ijin beberapa orang terkait, ketetapan peraturan, keterbatasan sumber daya, dan banyak pemohon yang tidak mengetahui tentang portal informasi yang disediakan. Penelitian tersebut hanya menilai dari segi kualitas pelayanan publiknya saja.

Dan kemudian penelitian kedua oleh Hendriawan Abrianto, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Airlangga tahun 2013 yang berjudul Kualitas Pelayanan Perizinan Pada unit Pelaksana Teknis Pelayanan Perizinan Terpadu

(Study Deskriptif tentang Faktor Struktur Organisasi, Kemampuan Aparat dan Sistem Pelayanan yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan di UPT P2T Provinsi Jawa Timur) yang meneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan di UPT P2T Provinsi Jawa Timur, di dalam penelitian tersebut meneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan saja, tidak meneliti mengenai kualitas pelayanannya.

Yang membedakan pada penelitian kali ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya adalah dari fokus penelitiannya, pada penelitian sebelumnya yang ditulis oleh Nabila Ardyani penelitian difokuskan pada kualitas pelayanan bidang perizinan di Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo, dimana pada latar belakang penelitian sebelumnya didapati beberapa permasalahan seperti banyaknya percaloan di bidang perizinan, dan juga pada penelitian yang ditulis oleh Hendriawan Abrianto yang membahas faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan di UPT P2T Jawa Timur. Pada penelitian ini peneliti berfokus untuk mendeskripsikan kualitas penanganan keluhan dan mendeskripsikan faktor-faktor determinan pada kualitas penanganan keluhan di Media Center Pemerintah Kota Surabaya.

Penelitian ini menjadi penting, karena penanganan keluhan adalah salah satu pelayanan yang banyak digunakan oleh masyarakat Kota Surabaya, maka perlu dinilai bagaimana kualitas pelayanannya dan faktor-faktor determinan pada kualitas penanganan keluhannya selama ini, maka hasil penelitian ini akan dapat menjadi informasi yang bermanfaat bagi Media Center maupun Dinas Komunikasi dan Informatika untuk mengetahui bagaimana kualitas penanganan

keluhannya selama ini dan mengetahui faktor-faktor kualitas penanganan keluhan di Media Center Pemerintah Kota Surabaya, yang diharapkan pelayanan dapat menjadi bahan untuk meningkatkan pelayanan yang diberikan pada masyarakat.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang hendak dicari jawabannya dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kualitas penanganan keluhan di Media Center Pemerintah Kota Surabaya?
2. Bagaimana determinasi faktor struktur organisasi, kemampuan aparatur, dan sistem pelayanan dalam kualitas penanganan keluhan di Media Center Pemerintah Kota Surabaya?

I.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah disebutkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan kualitas penanganan keluhan dan faktor-faktor determinan kualitas penanganan keluhan di Media Center Pemerintah Kota Surabaya.

I.4 Manfaat Penelitian

Secara umum ada dua manfaat yang diharapkan sebagai hasil dari penelitian ini, yaitu:

I.4.1 Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap kajian Ilmu Administrasi Negara dengan memberikan penjelasan secara komprehensif mengenai kualitas pelayanan dan faktor-faktor determinan kualitas penanganan keluhan di Media Center Pemerintah Kota Surabaya. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjembatani antara kajian teoritis dengan fenomena empiris di lapangan, sehingga dapat melengkapi dan menambah pengetahuan ilmiah bagi Ilmu Administrasi Publik serta dapat digunakan sebagai bahan informasi bagi penelitian selanjutnya.

I.4.2 Manfaat Praktis

Dari segi manfaat praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa informasi kepada masyarakat dan pihak-pihak yang terkait khususnya Media Center Pemerintah Kota Surabaya dan Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya yang memiliki kewenangan dalam menangani keluhan-keluhan masyarakat kota Surabaya, agar semakin baik dalam kualitas pelayanannya pada masyarakat. Serta sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah kabupaten atau kota lain yang ingin mereplikasi Media Center di daerahnya.

I.5 Kerangka Konseptual

I.5.1 Pelayanan Publik

I.5.1.1 Definisi Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah suatu tindakan pemberian barang dan jasa kepada masyarakat oleh pemerintah dalam rangka tanggung jawabnya kepada publik, baik diberikan secara langsung maupun melalui kemitraan dengan swasta dan masyarakat. Pelayanan publik dapat diartikan pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan²⁵.

Pengertian lain dikemukakan oleh Ratminto dan Atik yang mendefinisikan pelayanan publik sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan²⁶.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk

²⁵Saleh, Akh Muwafik. 2010, *Public Service Communication Praktik Komunikasi dalam Pelayanan Publik*, Malang, UMM Press, 23-24.

²⁶ Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2007, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 5

atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Kemudian dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2014 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengelolaan Pelayanan Publik Secara Nasional menjabarkan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan hak dasar pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pandangan lain mengenai pelayanan publik adalah salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara yang dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat dari suatu negara²⁷.

Berdasarkan beberapa pendapat yang telah dikemukakan, maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh pemberi pelayanan, yang dalam hal ini pemerintah untuk melayani keperluan masyarakat.

I.5.2 Penanganan Keluhan

I.5.2.1 Definisi Penanganan Keluhan

Keluhan merupakan wujud ketidakpuasan dari masyarakat atas beragam aspek-aspek yang disediakan oleh organisasi. Keluhan pada pelayanan publik

²⁷ Hardiyansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, Yogyakarta, Penerbit Gava Media, 15.

merupakan ekspresi perasaan ketidakpuasan atas standar pelayanan, tindakan atau tiadanya tindakan aparat pelayanan yang berpengaruh kepada masyarakat. Keluhan adalah ungkapan publik yang bisa timbul karena adanya ketidakpuasan publik atas suatu produk pelayanan. Namun tidak setiap ketidakpuasan akan diungkapkan dengan keluhan. Masyarakat akan mengungkapkan keluhan apabila merasa keluhan yang disampaikan mendapat tanggapan positif dan tidak menyita waktu dan biaya. Sebaliknya bila penanganan keluhan tidak praktis, masyarakat akan lebih memilih untuk tidak mengungkapkan keluhannya²⁸.

Penanganan keluhan adalah suatu bagian dari sistem pelayanan publik untuk memfasilitasi, mengakomodasi, dan mengelola keluhan masyarakat atas pelayanan publik yang diterimanya. Dengan adanya penanganan keluhan pada suatu pelayanan publik, respons keluhan dapat dikelola dengan baik dan transparan oleh institusi pelayanan publik. Penanganan keluhan juga merupakan sarana partisipasi publik, dimana masyarakat dapat terlibat dalam proses pembuatan keputusan-keputusan, pengawasan, dan evaluasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dari sisi masyarakat, penanganan keluhan diperlukan terutama untuk mengakomodasi kepentingan konsumen pada wilayah pelayanan publik. Sementara dari sisi penyelenggara pelayanan publik, penanganan keluhan diperlukan untuk perbaikan sistem pelayanan publik dan untuk

²⁸ Saleh, Akh Muwafik. 2010, *Public Service Communication Praktik Komunikasi dalam Pelayanan Publik*, Malang, UMM Press, 156.

meningkatkan legitimasi institusi penyelenggaraan pelayanan publik di mata masyarakat²⁹.

I.5.2.2 Penyebab Keluhan

Penyebab munculnya keluhan antara lain :

- a. Adanya ketidakpuasan masyarakat atas produk barang dan jasa
- b. Kegagalan organisasi pelayanan memenuhi harapan pelanggan
- c. Rendahnya respon aparat pelayanan atas keluhan masyarakat
- d. Organisasi pelayanan gagal mewujudkan kinerja yang dijanjikan
- e. Pelayanan yang tidak efisien
- f. Pelayanan yang diberikan secara kasar, atau tidak membantu
- g. Gagal menyampaikan info perubahan kepada masyarakat
- h. Banyaknya pelayanan yang tertunda
- i. Ketidak sopanan, ketidak ramahan aparat pelayanan
- j. Pelayanan yang tidak layak atau tidak wajar
- k. Aparat pelayanan yang tidak kompeten
- l. Aparat pelayanan yang apatis
- m. Organisasi pelayanan tidak responsif terhadap kebutuhan dan keinginan serta harapan masyarakat³⁰

I.5.2.3 Mekanisme Penanganan Keluhan

²⁹Sukarwo, Suparto Wijoyo dkk. 2006, *Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi*. Surabaya, Forum Kajian Ambtenaar Propinsi Jawa Timur dan Airlangga University Press, 93.

³⁰ Akh Muwafik Saleh, *Op.cit.* hal. 158

Mekanisme penanganan keluhan adalah sebuah cara untuk memproses sebuah keluhan/pengaduan dari masyarakat. Menurut Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2014 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengelolaan Pelayanan Publik Secara Nasional mekanisme pengelolaan pengaduan publik secara nasional adalah :

A. Penerimaan Pengaduan

1. Umum:

a. Penyelenggara wajib menerima pengaduan sesuai dengan kebijakan “*no wrong door policy*”, yaitu menerima pengaduan dari manapun dan jenis apapun serta menjamin bahwa pengaduan akan disalurkan kepada penyelenggara pelayanan publik yang berwenang menangani;

b. Penerimaan Pengaduan meliputi:

1) Pengaduan secara langsung kepada Penyelenggara, yaitu pengaduan yang disampaikan secara lisan;

2) Pengaduan secara tidak langsung kepada Penyelenggara, yaitu melalui:

a) kotak pengaduan,

b) surat,

c) teknologi informasi, seperti: telepon, faksimili, website, surat elektronik (e-mail), media penyiaran, layanan pesan singkat (SMS/Short Message Service), atau jejaring sosial dan sejenisnya.

2. Prosedur Penerimaan Pengaduan Langsung kepada Penyelenggara, meliputi:

- a. Pengelola menerima pengadu di tempat Penyelenggara;
- b. Identitas Pengadu dijamin kerahasiaannya;
- c. Pengelola wajib mendengarkan aduan pengadu, mencatat substansi pengaduan, dan memberikan respon/tanggapan secara langsung;
- d. Pengelola memeriksa substansi pengaduan dari aspek kewenangan. Apabila substansi pengaduan di luar kewenangan penyelenggara, maka berkas pengaduan tersebut wajib diteruskan kepada penyelenggara lain yang berwenang, serta harus diinformasikan kepada Pengadu.
- e. Pengelola wajib mencatat setiap pengaduan yang memuat sekurang-kurangnya identitas pengadu yang terdiri atas nama dan alamat lengkap, nomor pengaduan, uraian keluhan atas pelayanan, dan tempat, waktu penyampaian, serta tanda tangan.
- f. Apabila karena kondisi tertentu pengadu tidak mampu menulis dan/atau membaca, maka pengelola wajib membantu pengadu untuk mengisiformulir pengaduan tersebut.

3. Prosedur Penerimaan Pengaduan Tidak Langsung kepada Penyelenggara, sebagai berikut:

- a. Pengelola memeriksa substansi pengaduan dari aspek kewenangan. Apabila substansi pengaduan di luar kewenangan Penyelenggara, maka pengaduan tersebut wajib diteruskan kepada Penyelenggara lain yang

berwenang, serta hal ini harus diinformasikan oleh pengelola kepada pengadu;

b. Jika pengaduan tersebut tidak menyebutkan identitas atau anonim dan tidak ada nomor kontak yang bisa dihubungi, maka pengaduan tersebut dapat diabaikan;

c. Pengelola pengaduan memberikan respon atau tanggapan awal kepada pengadu paling lambat 3 hari kerja sejak pengaduan diterima;

d. Pengelola pengaduan memberikan nomor pengaduan kepada pengadu untuk menjadi acuan dalam penyelesaian pengaduan;

e. Penyelenggara wajib menyediakan sarana bagi pengadu untuk dapat memantau status penyelesaian pengaduan.

B. Penyelesaian Pengaduan Pelayanan Publik

1. Penyelenggara yang berwenang bertanggungjawab atas penyelesaian pengaduan.

2. Penyelesaian atau solusi yang diambil harus memenuhi kriteria spesifik, terukur, dapat dicapai, dan realistis.

3. Solusi dapat berupa penyelesaian pengaduan dan/atau rencana perbaikan pelayanan.

4. Solusi tersebut menjadi bagian perbaikan kinerja pelayanan penyelenggara.

5. Pengelola pengaduan wajib merahasiakan informasi yang bersifat pribadi, dan menurut derajatnya merupakan rahasia negara/jabatan sesuai dengan perundang-undangan.
6. Pengelola pengaduan wajib memberikan akses kepada masyarakat untuk melihat status penyelesaian pengaduannya.
7. Penyampaian penyelesaian pengaduan kepada pengadu paling lama 60 hari kalender sejak penyelesaian pengaduan.

C. Pengarsipan Pengaduan

1. Dokumen dan pelaporan pengaduan disimpan dengan aman dan diupayakan menggunakan fasilitas digital, sehingga memudahkan penemuan kembali apabila diperlukan.
2. Pengarsipan dilakukan dalam bentuk data elektronik (softcopy). Apabila terdapat data hardcopy wajib diubah menjadi data softcopy dan disimpan dalam database.
3. Pengelola pengaduan wajib mempublikasikan jumlah, dan status penyelesaian pengaduan kepada masyarakat.

I.5.3 Kualitas Pelayanan

I.5.3.1 Definisi Kualitas Pelayanan

Kata kualitas mengandung banyak pengertian. Menurut Kamus Basar Bahasa Indonesia, kualitas berarti : (1) tingkat baik buruknya sesuatu; (2) derajat

atau taraf (kepandaian, kecakapan, dsb) ; atau mutu³¹. Sheen mengemukakan bahwa kualitas dapat didefinisikan sebagai kebutuhan pelanggan akan kepuasan yang melebihi dari harapan, dan akibatnya sampai batas tertentu itu adalah pelanggan yang akhirnya menilai kualitas suatu produk layanan³². Gaspersz mengemukakan pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok: ³³

- a. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan pokok, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
- b. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Beberapa orang ahli mempunyai beragam pendapat mengenai definisi kualitas pelayanan diantaranya sebagai berikut³⁴ :

Pandangan	Definisi Kualitas Pelayanan
Oliver (1980)	Harapan pelanggan dan persepsi adalah dua hal utama dalam kualitas pelayanan. Kualitas pelayanan akan dinilai "rendah" jika persepsi tentang kinerja tidak bertemu dengan harapan masyarakat, dan kualitas pelayanan akan dinilai "tinggi" oleh masyarakat ketika kinerja pelayanan melebihi harapan masyarakat.

³¹<http://kbbi.web.id/kualitas> diakses pada tanggal 11 Januari 2015

³² Saghier, Niveen El & Demyana Nathan. 2013, "Service Quality Dimensions and Customers Satisfactions of Banks in Egypt", Dubai, Proceedings of 20th International Business Research Conference.

³³ Sinambela, Lijan Poltak dkk. 2014. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta, Bumi Aksara, 6.

³⁴ *Op.cit*

Parasuraman et al. (1985)	Kualitas pelayanan adalah ukuran pelayanan yang disampaikan terhadap kinerja pelayanan yang diharapkan.
Czepiel(1990)	Kualitas pelayanan didefinisikan sebagai bagaimana persepsi pelanggan menilai sebuah pelayanan apakah memenuhi atau melebihi harapan mereka .
Wisniewski dan Donnelly, 1996	Sejauh mana pelayanan memenuhi persepsi pelanggan kebutuhan. Pelayanan diasumsikan berkualitas ketika konsisten sesuai dengan harapan pelanggan
Eshghi et al.(2008)	Kualitas pelayanan telah didefinisikan sebagai penilaian keseluruhan pelayanan oleh pelanggan
Munusamy et al.(2010)	Beberapa praktisi mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai perbedaan antara harapan pelanggan akan pelayanan dan persepsi pelayanan yang diterima

Kemudian menurut Gronroos, kualitas pelayanan adalah jenis penilaian, pelanggan menilai sesuai dengan pemahaman mereka tentang proses pelayanan, dan membandingkan harapan mereka dengan layanan yang mereka terima dengan putusan ini³⁵. Kualitas pelayanan publik menurut Ibrahim adalah kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut³⁶.

Kualitas pelayanan berpusat pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan masyarakat serta ketetapan penyampaian untuk mengimbangi harapan masyarakat. Kualitas pelayanan menurut Stanton dalam Saleh adalah tingkat baik

³⁵ Azizzadeh, Fariba, Karam Khalili, Iraj Soltani Service. *Quality Measurement in the Public Sector (Ilam Province Post Office Case Studies)*, Iran, Assistant professor at Esfahan University of science and research, Islamic Azad University.

³⁶ Ibrahim, Amin. 2008, *Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta Implementasinya*, Bandung, Mandar Maju, 222.

buruknya kegiatan yang dapat diidentifikasi secara tersendiri, yang hakekatnya bersifat (*intangible*), yang merupakan pemenuhan kebutuhan³⁷.

Dari beberapa pengertian tentang kualitas pelayanan yang telah disebutkan diatas, dapat disimpulkan dalam penelitian ini bahwa kualitas pelayanan adalah suatu ukuran terhadap hasil pelayanan yang diberikan oleh pemberi pelayanan, yang dalam hal ini adalah aparatur pemerintah kepada masyarakat yang menerima jasa pelayanan.

I.5.3.2 Dimensi Kualitas Pelayanan

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah, memang tidak bisa dihindari bahkan menjadi tolok ukur kualitas pelayanan tersebut dapat ditelaah dari kriteria dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik³⁸. Banyak pakar yang mengemukakan berbagai macam dimensi kualitas pelayanan, diantaranya menurut Parasuraman dkk ada 5 dimensi dasar dari kualitas pelayanan skala sesuai dengan persepsi dan kesenjangan harapan yang populer sebagai model. Model ini terdiri dari ketampakan, kredibilitas, responsivitas, keandalan dan empati, dimensi ini diilustrasikan :

1. *Tangibles* (Bukti Fisik), dimensi ini mengacu pada komponen layanan secara fisik. Fasilitas, peralatan, kerapihan karyawan, item yang ditulis, dan sebagainya.

³⁷ Saleh, Akh Muwafik. 2010, *Public Service Communication Praktik Komunikasi dalam Pelayanan Publik*, Malang, UMM Press, 100.

³⁸ Hardiyansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, Yogyakarta, Penerbit Gava Media, 42.

2. *Credibility* (Kredibilitas), kemampuan untuk melakukan pelayanan yang secara pasti dan akurat dalam waktu yang dijanjikan, pada kenyataannya, dimensi ini berasal dari komitmen untuk memberikan layanan, biaya, penanganan keluhan dan lain-lain.
3. *Responsiveness* (Daya Tanggap), kecenderungan untuk membantu pelanggan dan memberikan pelayanan secara cepat. Dimensi ini menekankan pada sikap personel berdasarkan perhatian dan kepedulian akan tuntutan, daya tanggap keluhan pelanggan dan lainnya.
4. *Reliability* (Kehandalan), kesopanan personel dan potensi untuk membangun kepercayaan dan keyakinan pelanggan dipertimbangkan dalam dimensi ini.
5. *Empathy* (Empati), empati dan perhatian pribadi kepada pelanggan. Dimensi ini menekankan bahwa pelanggan sebagai manusia.³⁹

Sedangkan menurut Kumorotomo dalam Nurmandi menyebutkan ada empat dimensi kualitas pelayanan publik yaitu:⁴⁰

a. Efisiensi

Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomi.

b. Efektifitas

³⁹Azizzadeh, Fariba, Karam Khalili, Iraj Soltani Service. *Quality Measurement in the Public Sector (Ilam Province Post Office Case Studies)*, Iran, Assistant professor at Esfahan University of science and research, Islamic Azad University.

⁴⁰Nurmandi, Achmad. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Sinergi Visi Utama, 54.

Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi serta fungsi sebagai agen pembangunan.

c. Keadilan

Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik.

d. Daya Tanggap

Daya tanggap yang dimaksud adalah daya tanggap terhadap kebutuhan masyarakat.

Kemudian pendapat Zeithaml et.al dalam Hardiyansyah mengemukakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu *expected service* (pelayanan yang diharapkan) dan *preceived service*, keduanya ditentukan oleh dimensi kualitas pelayanan yang terdiri dari 10 dimensi, yaitu:

1. *Tangible* (terlihat/terjamah), terdiri dari fasilitas fisik, peralatan, personel, dan komunikasi;
2. *Reliable* (kehandalan), terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;
3. *Responsiveness* (tanggap), kemauan untuk membantu konsumen dan bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
4. *Competence* (kompeten), tuntutan terhadap apa yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan;

5. *Courtesy* (ramah), sikap atau perilaku ramah bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi;
6. *Credibility* (dapat dipercaya), sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat;
7. *Security* (merasa aman), jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko;
8. *Access* (akses), terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;
9. *Communication* (komunikasi), kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat;
10. *Understanding the customer* (memahami pelanggan), melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan⁴¹.

Dalam penelitian ini, disimpulkan bahwa dimensi-dimensi dalam kualitas pelayanan publik yang digunakan dalam penelitian mengambil teori dari Parasuraman, yakni :

1. *Tangible* (Bukti Fisik), ketampakan fasilitas-fasilitas fisik, peralatan bagi personel, dan alat komunikasi;
2. *Reliability* (Kehandalan), kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang telah dijanjikan secara akurat;

⁴¹*Ibid* hal 41

3. *Responsiveness* (Daya Tanggap), kemauan untuk menolong masyarakat dan menyediakan pelayanan secara layak;
4. *Assurance* (Jaminan), pengetahuan dan keramahan petugas pelayanan dan kemampuan mereka dalam memberikan kepercayaan pada masyarakat;
5. *Empathy* (Empati), perlakuan atau perhatian pribadi yang diberikan oleh pemberi pelayanan kepada masyarakat⁴².

I.5.4 Faktor-Faktor Determinan Kualitas Penanganan keluhan

Faktor-faktor determinan dalam kualitas pelayanan adalah beberapa faktor yang menentukan pada terselenggaranya sebuah pelayanan publik, yang dalam penelitian ini adalah penanganan keluhan di Media Center Pemerintah Kota Surabaya. Dalam pelayanan publik terdapat faktor-faktor determinan dalam kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh beberapa orang, diantaranya adalah menurut Moenir:

1. Faktor Kesadaran

Kesadaran menunjukkan suatu keadaan jiwa pada seseorang, yaitu titik temu dari berbagai pertimbangan sehingga diperoleh keyakinan, ketenangan, dan keseimbangan. Adanya kesadaran dapat membawa

⁴² Parasuraman dalam Naik, C.N. Krishna & Sri Krishna Devaraya. 2010, "*Service Quality (Servqual) and its Effect on Customer Satisfaction in Retailing*". Institute of Management Sri Krishna Devaraya University. European Journal of Social Sciences. Vol. 16, No. 2, pp 231.

seseorang kepada keikhlasan dan kesungguhan dalam melaksanakan suatu kehendak.

2. Faktor Aturan

Aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan. Dalam organisasi kerja, aturan dibuat oleh manajemen sebagai pihak yang berwenang mengatur segala sesuatu yang ada di organisasi kerja. Karena setiap aturan menyangkut langsung maupun tidak langsung pada orang, maka masalah dan sifat kemanusiaannya harus diarahkan kepada manusia sebagai subjek aturan.

3. Faktor Organisasi

Organisasi yang dimaksud disini tidak semata-mata dalam perwujudan susunan organisasi, melainkan lebih banyak pada pengaturan dan mekanisme kerjanya harus mampu menghasilkan pelayanan yang memadai. Organisasi pelayanan adalah mengorganisir fungsi pelayanan, baik dalam bentuk struktur maupun mekanismenya.

4. Faktor Pendapatan

Pendapatan adalah seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas tenaga dan/atau pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain atau organisasi. Baik dalam bentuk uang maupun fasilitas. Pendapatan dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup serta kesejahteraan pekerja dalam organisasi.

5. Faktor Kemampuan dan Keterampilan

Kemampuan diartikan sebagai sifat atau keadaan yang ditunjukkan pada keadaan seseorang yang dapat melaksanakan tugas/pekerjaan atas dasar ketentuan yang ada. Menurut Katz dalam Moenir, ada 3 jenis kemampuan dasar yang harus dimiliki yaitu kemampuan teknik, kemampuan bersifat manusiawi, dan kemampuan membuat konsepsi. Mengenai keterampilan ialah kemampuan melaksanakan pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan peralatan kerja yang tersedia.

6. Faktor Sarana Pelayanan

Sarana pelayanan yang dimaksud adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja, dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama maupun pembantu dalam melaksanakan pekerjaan, dan juga berfungsi sosial dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja itu. Unsur dari sarana pelayanan adalah sarana kerja dan fasilitas pelayanan⁴³.

Ratminto dan Atik mengemukakan bahwa kualitas pelayanan dipengaruhi oleh lima faktor, yakni :

1. Kuatnya Posisi Tawar Pengguna Jasa Pelayanan

Pelayanan publik yang berkualitas mensyaratkan adanya kesetaraan posisi tawar antara pemberi pelayanan dan penerima jasa pelayanan. Penguatan posisi tawar pengguna jasa pelayanan dapat dilakukan antara lain dengan

⁴³Moenir, H.A.S. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta, PT. Bumi Aksara, 2014), 88-121.

memberitahukan dan mensosialisasikan hak dan kewajiban baik pemberi maupun penerima jasa pelayanan.

2. Maksimalisasi Mekanisme ‘Voice’

Hal lain yang dapat dilakukan untuk menyeimbangkan hubungan antara pemberi dan penerima jasa pelayanan, dengan menciptakan dan memaksimalkan mekanisme ‘voice’. Artinya pengguna jasa pelayanan harus diberi kesempatan untuk mengungkapkan ekspresi ketidakpuasan atas pelayanan yang diterimanya.

3. Pembentukan Birokrat Yang Berorientasi Pelayanan

Faktor utama dalam pelayanan publik adalah sumber daya manusia atau birokrat yang bertugas memberi pelayanan. Pemerintah telah menyadari hal ini sehingga dalam berbagai dokumen resmi peningkatan kualitas sumber daya manusia selalu ditekankan. Tetapi sampai saat ini pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia penyelenggara pelayanan (birokrat) masih belum memberikan hasil yang memuaskan. Terbukti dalam berbagai kesempatan masih saja terlontar ungkapan bahwa secara kuantitas dan kualitas, sumber daya manusia pemberi pelayanan masih belum memadai.

4. Pengembangan Kultur Pelayanan

Hal lain yang krusial dalam peningkatan kualitas pelayanan publik adalah berkembangnya kultur pelayanan dalam diri birokrat. Sebaik apapun

kualitas sumber daya manusia yang ada apabila mereka tidak memiliki kultur pelayanan, maka hal tersebut justru akan digunakan untuk memperlakukan masyarakat pengguna jasa dengan kurang baik.

5. Pembangunan Sistem Pelayanan yang Mengutamakan Kepentingan Masyarakat

Faktor lain yang juga sangat penting adalah beroperasinya sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat. Pelayanan dapat menjadi tidak berkualitas apabila sistem yang diterapkan tidak memihak pada kepentingan pengguna jasa. Pengutamaan kepentingan masyarakat dalam pemberian pelayanan merupakan salah satu penentu bagaimana kualitas pelayanan berjalan baik⁴⁴.

Kemudian menurut Saleh, faktor yang mempengaruhi keberhasilan dalam penanganan keluhan adalah antara lain :

1. *Personal factors*, yaitu faktor keahlian, rasa percaya diri, motivasi, dan komitmen masing masing aparat pelayanan.
2. *Leadership factors*, yaitu faktor kualitas dorongan, bimbingan, dan dukungan yang diberikan oleh atasan dan pimpinan tim.
3. *Team factors*, yaitu faktor kualitas dukungan dari seluruh anggota tim pelayanan.

⁴⁴ Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2007, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 39-50.

4. *System factors* yaitu faktor sistem kerja yang handal dan fasilitas yang memadai yang disediakan oleh organisasi pelayanan.
5. *Contextual (situational) factors*, yaitu situasi dan kondisi lingkungan baik internal maupun eksternal⁴⁵.

Dari beberapa penjelasan yang telah disebutkan diatas, peneliti mengambil kesimpulan dengan mengelaborasi beberapa pendapat ahli mengenai faktor-faktor determinan kualitas pelayanan dalam penanganan keluhan dengan menjadikan 3 poin seperti dalam teori dari Kristiadi⁴⁶ mengenai faktor-faktor determinan kualitas pelayanan dalam penanganan keluhan yang menurut peneliti sesuai dengan latar belakang penelitian terdiri dari 3 faktor yakni :

1. Struktur Organisasi

Menurut pendapat Terry dalam Ruhana menyatakan bahwa pengorganisasian adalah proses mengusahakan hubungan-hubungan yang efektif antara orang-orang, sehingga mereka dapat bekerja sama secara efisien dan dengan demikian memperoleh kepuasan pribadi dalam melaksanakan tugas tertentu, dalam kondisi lingkungan tertentu guna mencapai tujuan tertentu. Hasil pengorganisasian adalah struktur organisasi⁴⁷.

⁴⁵ Saleh, Akh Muwafik. 2010, *Public Service Communication Praktik Komunikasi dalam Pelayanan Publik*, Malang, UMM Press, 160.

⁴⁶J. Kristiadi, 1998, dkk. *Pemberdayaan Birokrasi Dalam Pembangunan*, Jakarta, Gramedia, Pustaka Harapan, 135.

⁴⁷<http://www.anahuraki.lecture.ub.ac.id/files/2012/05/bab-14.-struktur-dan-desain.pdf> diakses pada tanggal 30 April 2015

Kemudian S.Reksohadiprodo dan T.H.Handoko berpendapat bahwa struktur organisasi merupakan suatu kerangka yang menunjukkan seluruh kegiatan untuk pencapaian tujuan organisasi, hubungan antar fungsi, serta wewenang dan tanggung jawabnya⁴⁸. Oleh karena itu struktur organisasi yang demikian akan berpengaruh positif terhadap pencapaian kualitas pelayanan. Akan tetapi, apabila struktur organisasi tidak disusun dengan baik, maka akan dapat menghambat kualitas pelayanan publik yang baik.

Berdasarkan uraian tentang struktur organisasi di atas, peneliti menggunakan bahwa indikator-indikator yang digunakan dalam faktor-faktor determinan kualitas penanganan keluhan di Media Center Pemerintah Kota Surabaya ini adalah :

a. Pembagian Tugas Dan Fungsi

Tugas dan fungsi secara umum merupakan hal-hal yang harus bahkan wajib dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi secara rutin sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi dan misi suatu organisasi. Setiap pegawai seharusnya melaksanakan kegiatan yang lebih rinci yang dilaksanakan secara jelas dan dalam setiap bagian atau unit. Rincian tugas-tugas tersebut digolongkan kedalam satuan praktis dan konkrit sesuai dengan kemampuan dan tuntutan masyarakat.

⁴⁸*Ibid*

Tugas adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan⁴⁹. Dapat disimpulkan tugas pokok dan fungsi tersebut adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang dilaksanakan oleh para pegawai yang memiliki aspek khusus serta saling berkaitan satu sama lain menurut sifat atau pelaksanaannya untuk mencapai tujuan tertentu dalam sebuah organisasi.

b. Koordinasi Antar Instansi

Koordinasi adalah salah satu fungsi manajemen yang tidak bisa terpisah dari fungsi manajemen lainnya karena fungsi koordinasi adalah fungsi yang menghubungkan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Banyak literatur mengatakan bahwa fungsi koordinasi merupakan fungsi manajemen yang paling penting. Dengan mengoptimalkan fungsi koordinasi, organisasi akan menjadi semakin baik dan menghindari resiko yang mengancam organisasi. Koordinasi berarti mengikat, mempersatukan, dan menyelaraskan semua aktivitas dan usaha. Dari pengertian itu dapat disimpulkan bahwa fungsi manajemen lainnya membutuhkan koordinasi. Secara singkat, fungsi koordinasi terkandung dalam fungsi-fungsi lainnya⁵⁰.

Koordinasi merupakan tindakan untuk mengusahakan terjadinya keselarasan, antara tugas dan pekerjaan yang dilakukan oleh seseorang atau bagian yang satu dengan bagian yang lain. Dengan koordinasi ini diartikan sebagai suatu usaha ke

⁴⁹<http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/1733/BAB%20II%20Skripsi%20%28F%20ixed%29.pdf?sequence=2> diakses pada tanggal 30 April 2015

⁵⁰<http://sida.lan.go.id/sida/attachment/bahan%20ajar%20koordinasi%20dan%20kolaborasi-pim4.pdf> diakses pada tanggal 30 April 2015

arah keselarasan kerja antara anggota organisasi sehingga tidak terjadi kesimpang siuran, tumpang tindih. Hal ini berarti pekerjaan akan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Jadi dapat disimpulkan bahwa koordinasi merupakan proses pengintegrasian tujuan dan aktivitas di dalam suatu organisasi agar mempunyai keselarasan di dalam mencapai tujuan yang ditetapkan, pengkoordinasian dimaksudkan agar para manajer mengkoordinir sumber daya manusia dan sumber daya lain yang dimiliki organisasi tersebut⁵¹.

c. Hubungan Antara Atasan Dan Bawahan

Dalam menjalankan organisasi, hubungan antara atasan dan bawahan menjadi hal yang perlu diperhatikan. Bertujuan untuk memberi batas bagi jumlah terbanyak bawahan yang dapat dipimpin dengan baik oleh seorang atasan tertentu. Hubungan menjadi sangat penting karena hal tersebut mencerminkan bagaimana bawahan akan bertanggung jawab pada seorang pimpinan. Di dalam kegiatan sehari-hari pada satuan kerja seorang atasan (pimpinan) selalu melakukan atau memerlukan interaksi dengan bawahan (staf), demikian sebaliknya bawahan juga melakukan interaksi dengan atasan. Atasan dan bawahan harus selalu mengupayakan peningkatan kinerja satuan kerja, agar para pemangku kepentingan, baik atasan langsung satuan kerja dan masyarakat yang

⁵¹<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/31419/4/Chapter%20II.pdf> diakses pada tanggal 30 April 2015

dilayanimerasa puas. Seorang atasan dalam suatu organisasi sangat berperan dalam menunjang keberhasilan / kegagalan pencapaian target satuan kerjanya⁵².

2. Kemampuan Aparatur

Dalam organisasi pemerintahan, sumber daya manusia yang sering disebut sebagai aparatur, yaitu pegawai yang melaksanakan tugas-tugas kelembagaan. Pegawai sebagai sumber daya manusia merupakan tenaga atau kekuatan manusia. Kenyataan yang dihadapi, aparatur adalah faktor yang sangat menentukan, karena sebagai pemegang kunci baik atau buruknya kualitas pelayanan tetap ada pada manusianya. Yaitu sebagai perencana, pelaksana, pengendalian, pengawasan maupun evaluasi dan yang akan memanfaatkan hasilnya⁵³.

a. Pendidikan Aparatur

Menurut G. Terry Page dkk, pendidikan adalah proses pengembangan kemampuan dan perilaku manusia secara keseluruhan⁵⁴. Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan pendidikan aparatur adalah latar belakang pendidikan sumber daya manusia yang bekerja di Media Center Pemerintah Kota Surabaya yang mencerminkan kemampuannya dalam menyelesaikan suatu pekerjaan serta sejauh mana aparat mampu mengaplikasikan kemampuan yang dimilikinya dalam melaksanakan tugas sehari-hari yang dari bekal pendidikan formal aparatur.

⁵²<http://badandiklat.jatengprov.go.id/index.php?p=wi&m=dt&id=59> diakses pada tanggal 30 April 2015

⁵³ Kurniawan, Agung.2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Pembaruan, 92.

⁵⁴<http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/pendidikan/Prof.%20Dr.%20Achmad%20Dardiri,%20M.Hum./handout%20-%20ILMU%20PENDIDIKAN.pdf> diakses pada tanggal 30 April 2015

b. Pelatihan Aparatur

Pelatihan adalah proses peningkatan kemampuan spesifik karyawan untuk membantu mencapai tujuan organisasi. Pelatihan lebih ditekankan pada peningkatan kemampuan untuk melakukan pekerjaan yang spesifik pada saat ini.⁵⁵ Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan intensitas pelatihan adalah seberapa banyak dan seberapa sering aparatur dalam mengikuti pelatihan dan bagaimana mereka mengaplikasikan apa yang telah diperoleh dari pelatihan tersebut terhadap optimalisasi kerjanya.

c. Konsistensi Sikap Bekerja Aparatur

Menurut Sax, konsistensi merupakan kesesuaian antara pernyataan sikap yang dikemukakan dengan responnya terhadap objek sikap. Konsistensi sikap diperlihatkan oleh kesesuaian sikap antar waktu.⁵⁶ Konsistensi sikap dalam bekerja yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bagaimana aparatur mampu menyesuaikan diri dalam lingkungan kerja mereka serta sikap dan perilaku mereka baik dalam lingkungan pekerjaan maupun dalam pelaksanaan tugas yang mencerminkan faktor keberhasilan instansi tersebut dalam bekerja.

d. Kemampuan Berkomunikasi Aparatur

⁵⁵<http://anahuraki.lecture.ub.ac.id/files/2012/04/7.pelatihan-dan-pengembangan.pdf> diakses pada tanggal 30 April 2015

⁵⁶http://ocw.usu.ac.id/course/download/1270000054-penyusunan-skala-psikologi/psp_162_slide_pegukuran_sikap.pdf diakses pada tanggal 30 April 2015

Komunikasi adalah proses penyampaian pesan oleh komunikator kepada komunikan melalui media yang menimbulkan efek tertentu. Pengertian tersebut mengidentifikasikan kepada kita bahwa yang termasuk unsur-unsur komunikasi adalah komunikator, pesan, media, komunikan, dan efek. John R. Wenburg, William W. Wilmoth dan Kenneth K. Sereno dan Edward M. Bodaken mengemukakan bahwa komunikasi adalah proses transaksi yang tidak hanya membatasi unsur sengaja atau tidak sengaja, adanya respon teramati atau tidak teramati namun juga seluruh transaksi perilaku saat berlangsungnya komunikasi yang lebih cenderung pada komunikasi berorientasi penerima.⁵⁷ Komunikasi Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan keahlian komunikasi adalah bagaimana kemampuan aparat dalam berinteraksi dengan sesama rekan kerja dan juga dengan masyarakat.

e. Hambatan Penguasaan Teknologi Alat Kerja

Penguasaan teknologi alat kerja adalah kemampuan sumber daya manusia dalam organisasi dalam menggunakan peralatan yang berhubungan dengan teknologi yang digunakan sebagai sarana bekerja. Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan hambatan penguasaan teknologi alat kerja adalah kendala kemampuan aparat dalam mengolah dan memanfaatkan sarana dan teknologi yang ada untuk menunjang kelancaran tugas mereka sehari-hari.

3. Sistem Pelayanan

⁵⁷http://web.unair.ac.id/admin/file/f_35969_komunikasi-2012.pdf diakses pada tanggal 30 April 2015

Secara definisi sistem adalah suatu kebulatan dari keseluruhan yang kompleks teroganisir, berupa suatu himpunan perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan dari keseluruhan yang utuh⁵⁸. Sistem pelayanan dalam penelitian ini adalah kesatuan yang utuh dari suatu rangkaian pelayanan yang saling terkait, bagian atau anak cabang dari suatu sistem pelayanan jika terganggu, maka akan mengganggu pula keseluruhan pelayanan itu sendiri. Berdasarkan uraian diatas, dalam penelitian ini maka indikator-indikator sistem pelayanan yang menentukan kualitas pelayanan publik adalah :

a. Kemudahan Pelayanan

Kemudahan pelayanan adalah kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan⁵⁹. Aksesibilitas pelayanan publik pada hakikatnya menyangkut hubungan antara organisasi pemberi jasa serta pelayanan publik dengan masyarakat yang membutuhkannya, serta untuk siapa saja pelayanan itu ditujukan. Bila dikaitkan dengan pelayanan publik, maka aksesibilitas menunjuk pada pengertian tingkat kemudahan memperoleh dalam pelayanan publik. Kemudahan akses dan alur penanganan keluhan dalam penelitian ini dipahami sebagai kemudahan atas kemampuan masyarakat dalam menjangkau atau menemukan cara untuk menyampaikan

⁵⁸ Sinambela, Lijan Poltak dkk, 2014, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta, Bumi Aksara, 270.

⁵⁹ http://bapersip.jatimprov.go.id/bapersip/kegiatan_layanan_detail.jsp?id=827 diakses pada tanggal 1 Mei 2015

keluhannya melalui sarana yang disediakan oleh Media Center Pemerintah Kota Surabaya.

b. Kejelasan Biaya Pelayanan

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 26 Tahun 2004 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik menyebutkan biaya pelayanan adalah segala biaya dan rinciannya dengan nama atau sebutan apapun sebagai imbalan atas pemberian pelayanan umum yang besaran dan tata cara pembayarannya ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kejelasan biaya pelayanan dalam penelitian ini yaitu informasi yang diperuntukkan pada penerima pelayanan atas biaya yang dikenakan mulai dari pengajuan pelayanan sampai dengan selesainya pelayanan yang merupakan bentuk imbalan kepada instansi pelayanan atas jasa pelayanan yang diberikan yang ketentuannya diatur menurut peraturan perundangan yang berlaku.

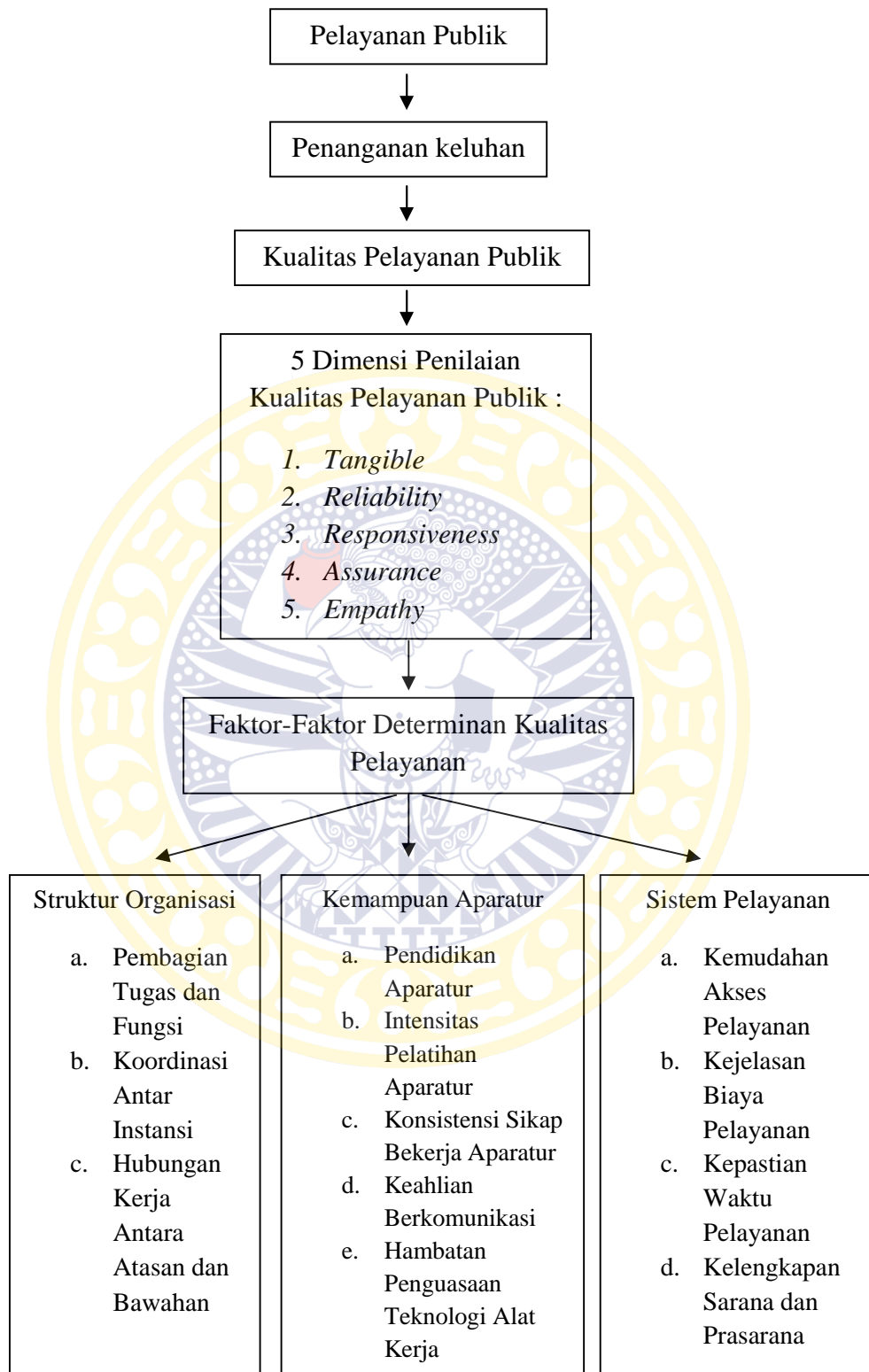
c. Kepastian Waktu

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 26 Tahun 2004 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik menyebutkan bahwa waktu penyelesaian pelayanan adalah jangka waktu penyelesaian suatu pelayanan publik mulai dari dipenuhinya persyaratan teknis dan atau persyaratan administratif sampai dengan selesainya suatu proses pelayanan. Kepastian waktu penyelesaian pelayanan dalam

penelitian ini adalah jangka waktu yang diperlukan mulai pengajuan pelayanan sampai dengan selesainya proses pelayanan sesuai dengan standar yang berlaku.

d. Kelengkapan Sarana dan Prasarana

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika). Sarana diperlukan agar proses penanganan keluhan yang menggunakan sistem pelayanan secara elektronik dan datang langsung dapat berjalan secara efektif dan efisien. Sarana haruslah mempunyai kualitas dan kuantitas yang memadai. Jadi yang dimaksud dengan kelengkapan sarana dan prasarana dalam penelitian ini adalah segala peralatan dan perlengkapan kerja serta fasilitas fisik yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan penanganan keluhan yang merupakan suatu keharusan.



Gambar 1.1

Gambaran Uraian Kerangka Konseptual

I.6 Definisi Konsep

Konsep merupakan abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari sejumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok atau individu tertentu yang menjadi pusat perhatian⁶⁰. Dalam penelitian, peranan konsep sangat penting guna menghindari terjadinya kesalahpahaman pada suatu fenomena tertentu. Untuk mendapatkan batasan yang jelas dari masing-masing konsep yang diteliti, maka peneliti mengemukakan definisi dari konsep yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Pelayanan Publik

Suatu kegiatan yang dilakukan oleh pemberi pelayanan, yang dalam hal ini pemerintah untuk melayani keperluan masyarakat.

2. Penanganan keluhan

Suatu bagian dari sistem pelayanan publik untuk memberikan akses pada masyarakat yang ingin menyampaikan keluhan atas pelayanan publik yang diterimanya kepada pihak yang berwenang memfasilitasi, mengelola, serta menyelesaikan keluhan.

3. Kualitas Pelayanan

Suatu ukuran terhadap hasil pelayanan yang diberikan oleh pemberi pelayanan, yang dalam hal ini adalah aparatur pemerintah kepada masyarakat yang menerima jasa pelayanan.

⁶⁰Singarimbun, Masri & Sofyan Efendi. 2012, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: LP3ES, 35.

4. Faktor-Faktor Determinan Kualitas Pelayanan

Unsur-unsur dalam pelayanan publik yang menentukan kualitas pelayanan yang dapat berpengaruh ukuran pada baik tidaknya kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemberi layanan yakni aparat pemerintah kepada masyarakat yang menerima pelayanan publik.

I.7 Data Yang Dikumpulkan

Dimensi	Indikator
<i>Tangibles</i> (Bukti Fisik)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Data Sarana Pelayanan 2. Data Prasarana Pelayanan 3. Data Kecanggihan Peralatan Pelayanan
<i>Reliability</i> (Kehandalan)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Data Kemampuan Aparatur Dalam Melayani 2. Data Pengoperasian Teknologi Alat Kerja 3. Data Pelayanan Sesuai SOP
<i>Responsiveness</i> (Daya Tanggap)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Data Ketanggapan Aparatur Dalam Melayani 2. Data Kecepatan Pemrosesan Data 3. Data Informasi yang Diberikan Aparatur Pada Masyarakat
<i>Assurance</i> (Jaminan)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Data Keterjangkauan Lokasi Pelayanan 2. Data Pendidikan Aparatur 3. Data Intensitas Pelatihan Aparatur 4. Data Jaminan Kesesuaian Waktu Penyampaian Jawaban Oleh Media Center 5. Data Tindak Lanjut Dari Instansi Terkait Atas Keluhan 6. Data Biaya Pelayanan
<i>Empathy</i> (Empati)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Data Kemauan Aparatur Untuk Membantu masyarakat 2. Data Keramahan Dan Kesopanan Aparatur

Faktor-Faktor Determinan Kualitas Pelayanan	Indikator
a) Faktor Struktur Organisasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Data tentang sistem pembagian tugas aparatur di Media Center 2. Data tentang koordinasi antara Media Center dengan instansi-instansi pemerintah yang terkait 3. Data Hubungan kerja aparatur antara atasan dan bawahan di Media Center
b) Faktor Kemampuan Aparatur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Data tentang pendidikan aparatur Media Center ▪ Data tentang intensitas pelatihan aparatur Media Center Pemerintah Kota Surabaya ▪ Data tentang konsistensi sikap bekerja aparatur Media Center ▪ Data Keahlian berkomunikasi aparatur Media Center ▪ Data hambatan penguasaan teknologi alat kerja oleh aparatur Media Center
c) Faktor Sistem Pelayanan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Data kemudahan pelayanan di Media Center ▪ Data biaya pelayanan di Media Center ▪ Data kepastian waktu pelayanan Media Center ▪ Data kelengkapan sarana dan prasarana di Media Center

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 masalah⁶¹. 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 generalisasi⁶². 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

⁶¹ Sugiyono, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D*, Bandung, CV. Alfabeta, 3.

⁶² *Ibid*

bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah⁶³.

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 yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas penanganan keluhan di Media Center Pemerintah Kota Surabaya. 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.

⁶³ 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 deskriptif⁶⁴.

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 kualitas penanganan keluhan dan faktor-faktor determinan kualitas penanganan keluhan di Media Center Pemerintah Kota Surabaya. 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,

⁶⁴ 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 Media Center Pemerintah Kota Surabaya dengan alamat Kantor Bagian Humas Sekretariat Daerah Kota Surabaya, Jl. Jimerto No. 6 - 8 Surabaya. Lokasi penelitian tersebut dipilih dengan beberapa pertimbangan berikut :

1. Media Center Pemerintah Kota Surabaya merupakan bagian dari instansi pemerintah yakni Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya yang mempunyai tugas melayani keluhan dari masyarakat Kota Surabaya.
2. Media Center Pemerintah Kota Surabaya memegang peranan kunci dalam menjawab fenomena yang menjadi latar belakang masalah penelitian yaitu mengenai kualitas pelayan keluhan dan faktor-faktor determinan kualitas penanganan keluhan di Media Center Pemerintah Kota Surabaya.

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 lainnya⁶⁵.

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. Untuk itu, informan yang dipilih peneliti dari pihak Media Center Pemerintah Kota Surabaya yang terkait atau berhubungan langsung dengan kualitas penanganan keluhan adalah sebagai berikut :

1. Kepala Bidang Sarana Komunikasi Dan Diseminasi Informasi Dinas Komunikasi Dan Informatika Kota Surabaya
2. Koordinator Media Center Pemerintah Surabaya

⁶⁵ Moleong, *Op.cit.* hal 132

3. Anggota Tim Operasional (Operator) Media Center Pemerintah Kota Surabaya
4. Masyarakat Yang Menyampaikan Keluhan Di Media Center Pemerintah 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 mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan⁶⁶. 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 dokumentasi⁶⁷.

a. Observasi

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

⁶⁶ Sugiyono, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D*, Bandung, CV.Alfabeta, 224

⁶⁷ *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 bersama⁶⁸. 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 pengamat⁶⁹.

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,

⁶⁸ Moleong, *Op.cit.* hal 175

⁶⁹ *Ibid* hal. 176

tuntutan, kepedulian, dan lainnya⁷⁰. 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 Media Center Pemerintah Kota Surabaya untuk mengumpulkan data tentang ungkapan maupun pernyataan-pernyataan dari informan yang tentunya menguasai dan berkaitan erat dengan faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas penanganan keluhan agar diperoleh data dan validitas yang akurat.

c. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya monumental⁷¹. Dokumen digunakan dalam penelitian sebagai sumber data karena dalam banyak hal, dokumen sebagai sumber data yang dapat dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan, bahkan meramalkan⁷². 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.

1. Dokumen internal

⁷⁰*Ibid* hal 186

⁷¹ Sugiyono, *Loc.cit.* hal 240

⁷² Moleong, *Op.cit.* hal 217

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 sebagainya⁷³.

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 data⁷⁴. 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-

⁷³*Ibid* hal. 219

⁷⁴*Ibid* hal. 280

bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain⁷⁵.

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 dipahami⁷⁶. 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 Sugiyono⁷⁷ 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.

1. Reduksi data

⁷⁵ Sugiyono, *Loc.cit.* hal. 244

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ *Ibid* hal. 246

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 peneliti⁷⁸. 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.

3. Penarikan Kesimpulan

⁷⁸*Ibid* hal. 247

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 teori⁷⁹.

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 diterapkan⁸⁰. 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

⁷⁹ Ibid, hal. 252

⁸⁰ Moleong, Loc.cit. hal. 320

teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori⁸¹.

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 faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas penanganan keluhan di Media Center Pemerintah Kota Surabaya.

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 nara sumber atau informan penelitian.

⁸¹*Ibid* hal.330

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

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 relevan⁸².

⁸²*Ibid* hal 332