



BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Tata pemerintahan yang baik terkait erat dengan pelayanan publik, tuntutan masyarakat yang menginginkan pelayanan yang memuaskan masih jauh dari pelayanan publik yang ada dilapangan. Namun memenuhi tuntutan publik bukanlah suatu yang mudah dilaksanakan. Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut dilakukan melalui berbagai langkah kebijakan. Kebijakan yang paling mendasar adalah mengubah pola pikir birokrat yang selama ini bermental penguasa menjadi bermental pelayan masyarakat.

Dengan adanya UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menjadi pijakan desentralisasi yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹ Dengan kewenangan pemerintah yang terdesentralisasi mampu menyerahkan sebagian urusan pemerintahannya, sehingga kekakuan aturan dari pemerintah pusat yang lebih atas dapat berganti dengan mengikutsertakan daerah-daerah, di mana diharapkan terbentuk kerja yang optimal dan potensial.² Tujuan lain dari diterapkannya otonomi daerah adalah untuk mereformasi pelayanan publik supaya daerah dapat lebih fokus dalam mengurus pelayanan publik di wilayahnya sendiri.

¹Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

²Syafiie, Inu Kencana.2006. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta, Hal: 117



Masyarakat sendiri setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Dalam konteks demikian, maka perlu suatu sarana yang menjadi tolok ukur pelaksanaan maupun evaluasi pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, terutama menyangkut pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat.

Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktifitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna.³ Sedangkan dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik yang nantinya dipergunakan sebagai tolok ukur kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh lembaga birokrasi penyelenggara layanan publik akan dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti tingkat kompetensi aparat, kualitas peralatan yang digunakan untuk memproses jenis pelayanan, budaya birokrasi, dan sebagainya.⁴ Kompetensi aparat birokrasi merupakan akumulasi dari sejumlah sub variabel seperti tingkat pendidikan, jumlah tahun pengalaman kerja, variasi pelatihan yang telah diterima. Sedangkan kualitas dan kuantitas peralatan yang digunakan akan mempengaruhi prosedur dan kecepatan *output* yang akan dihasilkan.⁵ Dengan pembenahan aparatur di tingkat pemerintah daerah ini, pelayanan publik yang lebih baik dan profesional dalam menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya

³ Dwiyatno, Agus. 2008 (Ed). Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press hal: 136

⁴ Hariani, Dyah. 2008. *Manajemen Keluhan Dan Penanganan Keluhan Dalam Pelayanan Publik*. Vol.5, No.2, Hal: 239-253.

⁵ *Ibid.*



dapat diwujudkan. Akan tetapi, dari hasil survey yang dilakukan secara serentak oleh Ombudsman pada bulan September hingga November 2013, didapatkan bahwa unit pelayanan pada tingkat Dinas Provinsi sebanyak 60,5 persen berada dalam kategori merah, sedangkan unit pelayanan pada tingkat instansi Pemerintah Kota/Kabupaten 55,9 persen berada dalam kategori merah.⁶ Dari data tersebut masih menunjukkan pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintah daerah masih jauh dengan apa yang diharapkan dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik.

Dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 13 Tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Dengan Partisipasi Masyarakat. Peraturan tersebut menyatakan bahwa peningkatan kualitas pelayanan publik diperlukan untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap aparatur sebagai penyedia pelayanan publik dengan menjadikan keluhan masyarakat sebagai sarana untuk melakukan perbaikan pelayanan publik dengan baik, adil, dan bijaksana, kemudian menciptakan kepuasan. Karenanya kepuasan mencerminkan seberapa bagus kinerja yang dilakukan oleh birokrasi sebagai pengabdian kepada masyarakat. Daripada itu bagaimana cara mewujudkan arti kepuasan publik, bagaimana mewujudkan pelayanan yang baik sehingga masyarakat mampu memberikan apresiasi yang baik sebagai *feedback*.

Sesuai dengan Pasal 8 ayat 1 dan 2 dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, diterangkan bahwa organisasi penyelenggara

⁶ Merdeka. 2013. *Ombudsman RI: Pelayanan Publik di Sulsel dan Papua Terburuk*. (<http://www.merdeka.com/peristiwa/ombudsman-ri-pelayanan-publik-di-sulsel-dan-papua-terburuk.html> diakses tanggal 11 November 2013)



pelayanan publik wajib menyelenggarakan pelayanan publik yang salah satunya harus memiliki pengelolaan pengaduan masyarakat. Menurut Irfan Islamy keluhan pelayanan adalah merupakan ekspresi perasaan ketidakpuasan atas standar pelayanan, tindakan atau tiadanya tindakan aparat pelayanan yang berpengaruh kepada para pelanggan.⁷ Terdapat berbagai tipe keluhan pelanggan, sebagaimana dinyatakan oleh MacInnis dalam Metehan dan Yasemin yaitu terdapat empat tipe pelanggan berdasarkan keluhan yaitu:⁸

1. *Passives*, merupakan tipikal pelanggan yang paling rendah tingkat keluhannya. Pelanggan ini biasa memiliki kecenderungan pasif atau acuh tak acuh terhadap kekecewaan yang dirasakan atas produk atau jasa perusahaan.
2. *Voicers*, pelanggan dengan tipikal ini adalah pelanggan yang melakukan keluhan langsung kepada retailer.
3. *Irates*, tipikal konsumen ini adalah konsumen yang marah atas kekecewaan layanan dengan referensi kepada konsumen lainnya yang sifatnya negatif, berhenti melakukan pembelian produk perusahaan, dan melakukan *complain* kepada *provider* tetapi tidak melalui pihak ketiga seperti media atau lembaga hukum (pemerintah).
4. *Activist*, tipikal pelanggan yang melibatkan ketiga jenis *complain* diatas dan melampiaskan keluhannya juga pada pihak ketiga yaitu media atau lembaga hukum (pemerintah).

⁷Hidayaturrehmi.2008. *Efektifitas Sistem Penanganan Keluhan Masyarakat dalam Pelayanan Publik Pemerintah*. Pelayanan Publik. PKP2A II LAN: Makasar, Hal: 9

⁸Ruslan, Chandra. 2013. *Perilaku Keluhan Dan Motif Keluhan Pelanggan Restoran* . Vol. 2 No. 1, Hal: 3. <http://www.journal.ubaya.ac.id>



Akan tetapi timbul masalah lain, yakni masyarakat pengguna jasa sering tidak mau melakukan keluhan pelayanan kepada birokrasi karena adanya sikap ketidakpercayaan bahwa pengaduan yang dilakukan akan direspon oleh aparat secara baik. Masyarakat pengguna jasa merasa bahwa upaya pengaduan tidak akan efektif dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Pengaduan yang dilakukan masyarakat tidak akan direspon secara serius. Masyarakat pengguna jasa yang memiliki keyakinan tersebut ditemukan pada masyarakat pengguna jasa di Daerah Istimewa Yogyakarta, yakni 12,5 persen, Sumatra Barat 34,6 persen, dan Sulawesi Selatan 9,3 persen.⁹

Sebernarnya dapat dikatakan keluhan merupakan aspirasi dari masyarakat, untuk itu diperlukan penanganan yang lebih lanjut untuk menangani setiap keluhan dari masyarakat, apabila penanganan yang diberikan pihak instansi dapat dijalankan dengan baik, maka keluhan tersebut dapat memberikan kontribusi untuk memperbaiki pelayanan di suatu instansi pemerintah. Dapat digambarkan bahwa hubungan antara keluhan masyarakat dengan instansi adalah suatu komunikasi. Komunikasi yang efektif adalah komunikasi yang menunjukkan mekanisme umpan balik (*feedback mechanism*).¹⁰ Namun pada kenyataannya manajemen penanganan keluhan yang ada saat ini masih belum menjadi suatu prioritas dalam pelayanan publik. Pertama mungkin memahami keinginan publik, menyesuaikan, dan berusaha memberikan yang terbaik bagi publik. Namun ada satu hal yang perlu diperhatikan pemerintah yaitu persoalan bagaimana

⁹Dwiyanto, Agus.2002. *Reformasi Birokrasi Publik*.Yogyakarta.PSKK-UGM. Hal: 234

¹⁰Silalahi, Ulbert. 1992. *Studi Tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori, dan Dimensi*. Bandung. Sinar Baru. Hal: 228



menangani keluhan publik guna meningkatkan kepuasan pelanggan sebagai kritik dan saran untuk terwujudnya *good governance*.

Mengambil *setting* penelitian di kota Surabaya, dimana saat ini peneliti tinggal dan menjalani studi. Penelitian ini ditujukan bagaimana menciptakan pemerintahan yang tak hanya baik tetapi juga layak khususnya pada pemerintah daerah kota Surabaya. Melalui manajemen keluhan diharapkan mampu meningkatkan kepuasan publik dan memberikan sudut pandang publik yang lebih baik terhadap kinerja pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan publik prima demi terwujudnya pemerintahan yang baik dan layak.

Komisi pelayanan publik (KPP) Provinsi Jawa Timur mencatat Kota Surabaya sebagai kota dengan jumlah pengaduan layanan publik paling banyak dari 38 kabupaten dan kota di Jawa Timur selama semester pertama sejak Januari hingga Juni 2013.¹¹ Jumlah pengaduan yang diterima KPP Provinsi Jawa Timur, Kota Surabaya sebanyak 488 pengaduan atau 80,13 persen dari total pengaduan sebanyak 609 pengaduan.

Disamping itu Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya mencatat terdapat lima dinas yang paling banyak mendapat keluhan dari masyarakat dalam periode Januari-Desember 2013 dapat dilihat sebagai berikut:

¹¹Tempo, 2013.Surabaya Dominasi Pengaduan Layanan Publik.(<http://www.tempo.co/read/news/2013/09/27/058517054/Surabaya-Dominasi-Pengaduan-Layanan-Publik> diakses tanggal 11 Desember 2013)



Tabel I.1. Lima Dinas Teratas yang Mendapatkan Keluhan Masyarakat Tahun 2013

No.	Instansi	Jumlah	Persentase (%)
1.	Dinas PU Bina Marga dan Pematusan	419	33,6
2.	Dinas Kebersihan dan Pertamanan	263	21
3.	Satpol PP	99	8
4.	PDAM Surya Sembada	92	7,5
5.	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	56	4,5
6.	Lain-lain	317	25,4
Total		1246	100

*sumber: dinkominfo.surabaya.go.id (diolah penulis)

Dari tabel I.1 dapat dilihat bahwa SKPD di lingkup Pemerintah Kota Surabaya yang cukup banyak mendapat keluhan adalah Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya pada periode Januari-Desember 2013 dengan jumlah 419 keluhan atau 33,6 persen dari 1246 keluhan. Sedangkan untuk dinas-dinas lain dilingkup pemerintah Kota Surabaya selain lima dinas diatas berbagi jumlah keluhan sebanyak 317 keluhan atau 25,4 persen dari 1246 keluhan

Sedangkan untuk distribusi keluhan yang masuk ke Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan tersebut terbagi atas sebagai berikut:



Tabel I.2. Jenis keluhan masyarakat yang ditujukan untuk Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Tahun 2013

No.	Keluhan	Jumlah	Persentase (%)
1.	Jalan Rusak	234	56
2.	Permasalahan Banjir	27	6,3
3.	Pavingisasi	26	6,2
4.	Saluran Air	44	10,5
5.	Lain-lain	88	21
	Total	419	100

*sumber: dinkominfo.surabaya.go.id (diolah penulis)

Dari Tabel I.2 dapat dilihat jumlah keluhan yang masuk di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan pada periode Januari-Desember 2013 sebanyak 419 keluhan yang terdistribusi pada keluhan jalan rusak sebanyak 234 keluhan atau 56%, permasalahan banjir 27 keluhan atau 6,3%, pavingisasi 26 keluhan atau 6,2%, saluran air 44 keluhan atau 10,5%, dan lain-lain (meliputi peninggian jalan, gorong-gorong, trotoar, *box culvert*) 88 keluhan atau 21%.

Berdasarkan pasal 273 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan bahwa setiap penyelenggara jalan yang tidak dengan segera dan patut memperbaiki jalan yang rusak yang mengakibatkan kecelakaan lalu lintas sehingga menimbulkan korban luka ringan dan/atau kerusakan kendaraan dan/atau barang bahkan sampai terjadi korban meninggal dunia dapat dijerat pidana penjara atau denda sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan sendiri memiliki



media atau wadah untuk menampung keluhan masyarakat yang bernama *Bina Marga Care Centre*. Tujuan dibentuknya media atau wadah ini diharapkan dengan adanya *Bina Marga Care Centre*, keluhan yang masuk tidak harus selalu melalui Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Surabaya melainkan dapat disampaikan langsung ke Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kota Surabaya sehingga keluhan yang masuk dapat sesegera mungkin ditangani dan memberikan solusi pemecahan keluhan.

Partisipasi masyarakat dengan menyampaikan keluhan dapat membantu pemerintah untuk pengembangan pelayanan publik bagi pelaksanaan program pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi. Banyaknya pengaduan di Kota Surabaya telah mencerminkan adanya partisipasi masyarakat tentang pelayanan publik.

Dari penelitian dan fenomena yang ada ditengah masyarakat, maka dalam penelitian ini penulis akan meneliti “**Studi Deskriptif Manajemen Keluhan Sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya**”. Penelitian ini berusaha untuk melakukan kajian lebih mendalam mengenai manajemen keluhan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya guna meningkatkan kualitas pelayanan publik.

I.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah peneliti jelaskan sebelumnya, maka dirumuskan permasalahan masalah yaitu bagaimanakah manajemen keluhan yang diterapkan di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan



Pematusan Pemerintah Kota Surabaya sebagai upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik?

I.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan umum penelitian manajemen keluhan adalah untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan yaitu untuk mendeskripsikan manajemen keluhan di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan sebagai upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik.

I.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara akademis maupun praktis, meliputi:

1. Manfaat akademik

Peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan sumbangan dan bahan kajian bagi Ilmu Administrasi Negara, terutama pada kajian manajemen keluhan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Selain itu, penelitian ini dapat menjadi bahan rujukan, perbandingan, dan pengembangan lebih lanjut di masa depan.

2. Manfaat praktis

Manfaat praktis yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah hasil yang diperoleh nantinya dapat digunakan sebagai saran dan informasi bagi pihak Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan dalam memaksimalkan manajemen keluhan masyarakat untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Sehingga diharapkan dalam pelaksanaan



manajemen keluhan dapat berjalan sesuai dengan harapan dan tepat sasaran untuk mencapai kepuasan masyarakat.

I.5. Kerangka Teori

Paradigma baru administrasi negara, menyebabkan adanya pola hubungan antara negara dengan masyarakat yang lebih menekankan kepada kepentingan masyarakat. Akibatnya negara dituntut untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih baik dan lebih demokratis. Pengelolaan keluhan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang terjadi, diselenggarakan dengan koridor nilai-nilai demokrasi yang memandang masyarakat pengguna pelayanan publik adalah warga negara yang mempunyai hak-hak dasar untuk dilayani seperti yang tertuang dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik secara sadar berangsur-angsur mulai dimanfaatkan warga negara yaitu dengan menyampaikan keluhan atas pelayanan publik. Pemerintah sebagai penyedia pelayanan berkewajiban untuk mengatur dan mengendalikan keluhan karena manajemen keluhan merupakan bagian yang menentukan kualitas pelayanan publik. Hal tersebut sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Western Australian Experience, yakni "*good complaint management is an integral part of quality customer service and also provides benefits for the agency and staff*". (manajemen keluhan yang baik merupakan bagian integral dari kualitas layanan pelanggan dan juga memberikan manfaat bagi lembaga dan staf).¹²

¹² Ombudsman For The Northern Territory. 2008. *Effective Complaints Management*. (www.ombudsman.nt.gov.au)



I.5.1. Keluhan

Keluhan dapat diartikan sebagai salah satu tindakan pelanggan dalam menyalurkan rasa ketidakpuasan terhadap pelayanan yang diberikan oleh suatu instansi ataupun organisasi. Istilah lain yang sering digunakan untuk ungkapan komplain adalah keluhan. Keluhan berasal dari Bahasa latin yaitu *plangere I* yang artinya memukul dan pukulan ini ditujukan ke dada. Saat ini keluhan lebih diartikan sebagai sesuatu yang tidak menyenangkan atau sesuatu yang mengganggu.¹³

Lebih lanjut dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa, komplain adalah keluhan atau pengaduan. Selain itu keluhan dapat diartikan sebagai ungkapan yang keluar karena kekecewaan, ketidakpuasan, kesusahan, kesakitan, ataupun penderitaan.¹⁴

Sedangkan menurut Ilham Cendekia, Agus Wibowo, dan Rohidin Sudarno, keluhan dari konsumen merupakan bentuk respon dari konsumen atas pelayanan yang diterimanya. Respon tersebut sebenarnya dapat menggambarkan bagaimana pemenuhan hak masyarakat atas pelayanan publik yang terjadi.¹⁵

Definisi yang luas tentang keluhan yang diadaptasi dari NSW Ombudsman mendefinisikan keluhan sebagai:¹⁶

¹³ Irawan, Handi. 2002. *10 Prinsip Kepuasan Pelanggan*. Elex Media Komputindo. Jakarta. Hal: 93

¹⁴ Departemen Pendidikan Nasional. 2007. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Edisi Ketiga Cetakan Keempat. bp. Jakarta: Balai Pustaka. Hal: 68

¹⁵ Cendekia, Ilham, Agus Wibowo dan Rohidin Sudarno. 2007. *Implementasi Mekanisme Keluhan Terhadap Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi Masyarakat*. Jakarta: Pattiro. Hal: 13

¹⁶ NSW Ombudsman. 2010. *Effective Complaint Handling Guidelines. 2nd Edition. NSW 2000*. Sydney. Hal 7



“an expression of dissatisfaction with the agency’s policies, procedures, charges, employees, agents, quality of service or goods sold or provided”. (sebuah ekspresi ketidakpuasan dengan kebijakan lembaga, prosedur, biaya, karyawan, agen, kualitas barang atau jasa yang dijual atau disediakan).

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa keluhan merupakan segala tindakan atau ekspresi ungkapan ketidakpuasan, kekecewaan, ataupun kesusahan yang dialami oleh pelanggan atas pelayanan, prosedur, dan produk yang diberikan instansi kepada pelanggan.

I. 5. 2. Manajemen Keluhan

Secara umum yang dimaksud dengan manajemen keluhan menurut Tjiptono adalah suatu sistem yang digunakan untuk memonitor sikap dan kepuasan para pelanggan, penyalur, dan partisipan lain dalam sistem pemasaran sehingga manajemen dapat mengambil langkah yang lebih cepat untuk menyelesaikan masalah.¹⁷

Sedangkan menurut Kadampully,¹⁸ manajemen keluhan merupakan *“process involves complaint acquisition, transmission, analysis, handling and use of complaint related information in decision making”*. (suatu proses yang terdiri dari pengaduan akuisisi, tranmisi, analisis, penanganan dan penggunaan informasi keluhan dalam pengambilan keputusan).

¹⁷Tjiptono.Fandy. 2009. *Manajemen Pengaduan (Keluhan)*. Kesimpulan Penelitian *On Line*

¹⁸ Hammami, Samiha Mjhed. 2011. *Exploring The Information Technology Contribution to Service Recovery Performance Through Knowledge Based Resources.VINE.The journal of Information and Knowledge Management Systems. Vol. 41, No. 3, pp. 296-314.*



Selain itu menurut Gilly and Hansen menyatakan bahwa,¹⁹ *“the strategic development of a complaint management system involves, analyzing, planning, implementing, and controlling”*. (pengembangan strategis manajemen keluhan melibatkan analisis, perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian).

Sedangkan Menurut Kernaghan Webb²⁰, manajemen keluhan diartikan sebagai:

“complaint management initiatives are mechanisms, approaches and techniques use to increase consumer satisfaction with their products and service. These initiatives attempt to anticipate and prevent problems and complaints from arising, promptly and appropriately address complaints through internal processes, and when internal complaints-handling processes prove insufficient, resolve disputes fairly, effectively and efficiently through external private dispute resolution approaches”. (manajemen keluhan adalah mekanisme inisiatif, pendekatan, dan teknik untuk meningkatkan kepuasan pelanggan dengan produk dan pelayanan organisasi. Disini upaya untuk mengantisipasi dan mencegah masalah yang ditimbulkan keluhan adalah segera dan tepat menangani keluhan melalui proses internal dan ketika proses internal penanganan keluhan terbukti tidak cukup, maka menyelesaikan sengketa secara adil, efektif, dan efisien melalui pendekatan eksternal penyelesaian sengketa).

Lebih lanjut dalam guide for Canadian bussines juga disebutkan bahwa,²¹

“complaints management encompasses techniques, processes and system that lessen the chance of consumers having problems and allow bussines to respond fairly, efficiently and effectively when complaints arise”. (manajemen keluhan adalah teknik, proses dan sistem yang mengurangi kesempatan konsumen mengalami masalah dan memungkinkan organisasi untuk merespon secara adil, efisien, dan efektif ketika keluhan muncul).

¹⁹Hansen, Torben, et all.2010. *Managing Consumer Complaints: Differences and Similarities Among Heterogeneous Retailers*.*International Journal of Retail & Distribution Management*.Vol. 38, No. 1. Pp. 6-23.

²⁰Kernaghan. 2011. *Consumer Complaint Management (A Guide For Canadian Bussines)*.*Office of Consumer Affair. Canada*. Hal: 13

²¹*Ibid*. Hal: 11



Robert Johnston menyatakan bahwa,²² *“The interest in complaint management, from an operations perspective is the process by which complaints are handled and costumers recovered. The design, planning, control and execution of these processes are core operations tasks”*.(kepentingan manajemen keluhan dari perspektif operasi adalah proses dimana keluhan pelanggan dapat ditangani dan diperbaiki. *Design*, perencanaan, pengendalian dan pelaksanaan proses ini merupakan operasi inti).

Beberapa faktor yang mendukung proses manajemen keluhan yang baik adalah sebagai berikut:²³

- a. Memiliki prosedur yang jelas
- b. Menyediakan respon cepat
- c. Keandalan (konsistensi) dari respon
- d. Memiliki satu titik kontak untuk pengadu
- e. Kemudahan akses ke proses pengaduan
- f. Kemudahan penggunaan proses
- g. Menjaga pelapor informasi
- h. Staf memahami proses pengaduan
- i. Keluhan ditangani serius
- j. Karyawan diberdayakan untuk menangani situasi
- k. Memiliki tindak lanjut prosedut untuk memeriksa dengan pelanggan setelah resolusi

²² Johnston, Robert. 2001. *Linking Complaint Management To Profit. International Journal of Service Industry Management. Vol. 2, No. 1. Pp. 60-69.*

²³*Ibid.* hal: 61



1. Menggunakan data untuk keluar dari masalah

Sedangkan menurut Queensland Ombudsman definisi manajemen keluhan adalah:²⁴

“ Complaints management is a vital component of every decision-making framework and is especially relevant to agencies that have service-oriented roles in the public sector. With increasing expectations from the community, agencies need to respond to complaints in an effective and timely way”. (Manajemen keluhan merupakan komponen penting dari setiap komponen kerja pengambilan keputusan dan sangat relevan bagi lembaga yang memiliki layanan yang berorientasi peran di sektor publik. dengan meningkatnya harapan dari masyarakat, lembaga perlu menanggapi keluhan dengan cara yang efektif dan tepat waktu). Jadi manajemen keluhan merupakan suatu wadah bagi masyarakat untuk menyalurkan ketidakpuasan pelayanan publik yang ditangani dengan efektif dan efisien.

Wogmana, Ossel, Stauss dan Seidel mengartikan manajemen keluhan sebagai berikut:²⁵

“Complaint management refers to overall process. The objective of complaint management is therefore not only focused on customer retention by solving customer dissatisfaction, but also on ensuring a long term improvement of the services to customer and in this way building a customer oriented organization. (Manajemen keluhan mengarah pada kesemua proses. Yang menjadi obyek dari manajemen keluhan tidak hanya terfokus pada daya tahan pelanggan yang disebabkan ketidakpuasan keluhan/keluhan, tetapi juga bagian dari serangkaian panjang pengembangan pelayanan). Jadi manajemen keluhan tidak hanya sebatas membantu pelanggan menangani keluhannya, akan tetapi sampai pada proses bagaimana keluhan tersebut dikelola bagi pengembangan organisasi.

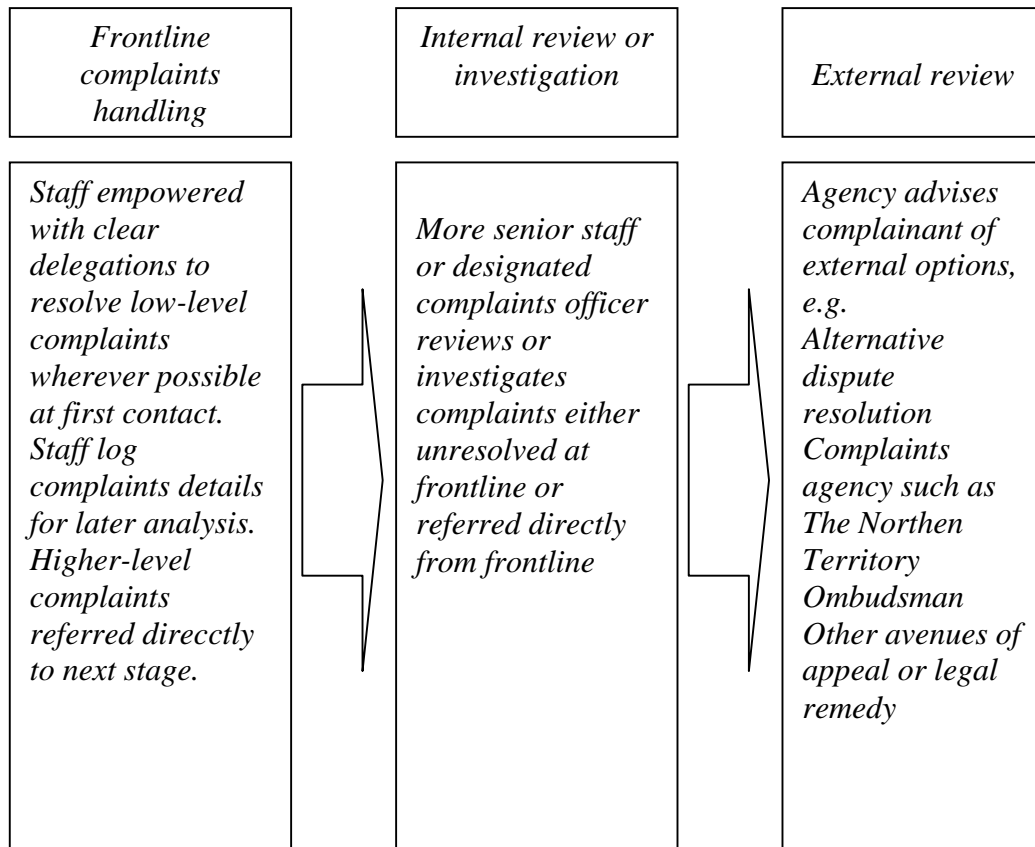
Berdasarkan definisi para ahli diatas, maka manajemen keluhan dapat diartikan sebagai suatu sistem atau mekanisme atas proses penerimaan keluhan, pencatatan keluhan, peresponan keluhan, dan penanganan keluhan.

²⁴Queensland Ombudsman. 2008. *Effective Complaints Management*. Queensland Ombudsman, Hal: 1

²⁵Arenawati. 2011. *Complaint Management Sebagai Wujud Akuntabilitas Dalam Pelayanan Publik Di Era Otonomi Daerah*. Banten: LAB-ANE FISIP Untirta. Hal: 132



I. 5. 2. 1. Model Manajemen Keluhan



*Sumber: www.ombudsman.nt.gov.au

Bagan I.1. Model Manajemen Keluhan

Bagan I.1 menjelaskan tentang model manajemen keluhan yang dikembangkan oleh Ombudsman Australia pada tahap pertama *frontline complaints handling* staf dengan didampingi delegasi yang tepat untuk menyelesaikan keluhan tingkat rendah dimanapun terjadi keluhan. Dilanjutkan dengan pencatatan keluhan secara detail yang nantinya akan di analisis. Keluhan pada tingkat atas ditujukan secara langsung pada tahap selanjutnya.

Tahap kedua adalah keluhan dikaji secara *internal* atau investigasi. Keluhan yang masuk pada tahap kedua staf senior yang ditunjuk lebih banyak



untuk mengkaji keluhan yang belum terselesaikan pada tahap pertama maupun limpahan langsung dari tahap pertama.

Tahap ketiga kajian *eksternal* dinas memberikan saran-saran pada *complainant* dari pilihan-pilihan *eksternal* yang meliputi:

- Memberikan resolusi alternatif dari keluhan tersebut
- Agensi yang menangani keluhan seperti Ombudsman
- Permohonan jalan lain atau perbaikan yang legal

I. 5. 2. 2. Prinsip Manajemen Keluhan yang Efektif

Secara garis besar penyedia pelayanan perlu memperhatikan hal berikut dalam menyusun mekanisme penanganan keluhan yang akan tercantum dalam regulasi pelayanan, yaitu:²⁶

- a. Bagaimana pengguna layanan menggunakan mekanisme keluhan.
- b. Berapa lama mekanisme penanganan keluhan.
- c. Apa tindakan yang akan penyedia pelayanan ambil dalam menangani keluhan.
- d. Apakah terdapat lembaga mediasi bila pengguna layanan belum puas dengan jawaban penyedia pelayanan.
- e. Siapa yang duduk di dewan pengevaluasi kinerja.
- f. Badan macam apa yang memonitor kerja penyedia pelayanan dalam menangani keluhan.

²⁶Hariani, Dyah.*Op.cit.* Hal: 245



Manajemen keluhan yang efektif memiliki arti strategis bagi organisasi dalam upaya membangun hubungan yang memuaskan dan menguntungkan dengan para pengguna pelayanan. Namun demikian, selalu ditemukan kesulitan-kesulitan dalam pencarian mengenai pelanggan atas pelayanan publik yang diterima. Pada dasarnya, instansi tidak bisa mengukur hal tersebut dari data-data formal saja seperti data penjualan atau data konsumsi pelanggan terhadap pelayanan yang ada. Para pelanggan juga biasanya enggan untuk menyampaikan pengaduan secara resmi kepada lembaga penyelenggara pelayanan. Hal tersebut dikarenakan berbagai faktor yang mempengaruhi pelanggan baik yang bersifat personal ataupun yang berasal dari dalam lembaga penyelenggara pelayanan itu sendiri, misalnya karena sistem pengaduan yang dimiliki oleh lembaga tersebut tidak jelas dan berbelit belit, ataupun faktor penyebab *internal* yang lainnya. Untuk mengatasi hal tersebut lembaga penyelenggara dapat mengatasi hambatan hambatan yang ada dengan cara:²⁷

- a. Menetapkan dan mengimplementasikan standar kinerja yang dikomunikasikan kepada pelanggan
- b. Mengkomunikasikan betapa pentingnya pemulihan layanan ini kepada seluruh jajaran organisasi mulai dari CEO (*Chief Executive Officer*) sampai karyawan lini depan (*front liner*)
- c. Melatih pelanggan mengenai cara menyampaikan keluhan baik melalui brosur, pamphlet, maupun semacam buku petunjuk khusus berisi info lengkap mengenai prosedur penyampaian dan penanganan keluhan

²⁷Tjiptono, fandy. 2008. *Strategi Pemasaran Edisi III*. CV. Andi Offset. Yogyakarta. Hal: 55



- d. Memanfaatkan dukungan teknologi seperti *customer call centres* dan internet untuk memberikan kemudahan dan akses 24 jam penuh yang cepat dan relatif murah bagi setiap pelanggan.

Penanganan keluhan yang efektif akan memberikan peluang untuk mengubah seseorang pelanggan yang tidak puas menjadi pelanggan produk/jasa organisasi yang puas (atau bahkan menjadi pelanggan abadi).²⁸ Setiap pimpinan unit penyelenggara pelayanan publik wajib menyelesaikan setiap laporan atau pengaduan masyarakat mengenai ketidakpuasan dalam pemberian pelayanan sesuai dengan kewenangannya. Untuk menampung pengaduan masyarakat tersebut, unit pelayanan menyediakan loket/kotak pengaduan. Dalam menyelesaikan pengaduan masyarakat, pimpinan unit penyelenggara pelayanan publik perlu memperhatikan hal-hal berikut:²⁹

- a. Prioritas penyelesaian pengaduan
- b. Penentuan pejabat yang menyelesaikan keluhan
- c. Prosedur penyelesaian pengaduan
- d. Rekomendasi penyelesaian pengaduan
- e. Pemantauan dan evaluasi penyelesaian pengaduan
- f. Pelaporan proses dan hasil penyelesaian pengaduan kepada pimpinan
- g. Penyampaian hasil penyelesaian pengaduan kepada yang mengadukan
- h. Dokumentasi penyelesaian pengaduan

²⁸Tjiptono, Fandy. 2008. *Service Management (Mewujudkan Layanan Prima)*. CV. Andy Offset. Yogyakarta. Hal: 210

²⁹ Ratminto, Atik Septi Winarsih. 2010. *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen Charter dan Standar Pelayanan Minimal*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hal: 29



Manfaat penanganan keluhan yang efektif menurut Mitchell adalah:³⁰

- a. Meningkatkan loyalitas
- b. Dimanfaatkan sebagai perencanaan strategis operasional
- c. Meningkatkan laba pemasaran
- d. Mengurangi kesan negatif oleh konsumen (*negative word of month*)
- e. Memberikan persepsi positif bagi konsumen terhadap kualitas produk atau jasa

Sementara menurut Mudie dan Cottam, manfaat penanganan keluhan yang efektif akan membawa dampak bagi organisasi berupa:³¹

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

Sistem pengelolaan pengaduan yang efektif merupakan bagian penting dari sektor pelayanan publik yang berkualitas. Keluhan dan pujian merupakan

³⁰Mitchell, V. W. 1993. *Handling Consumer Complaint Information : Why and How?*. Logistic Information Management. Vol. 6, Iss: 3. Pp. 22-26. Hal: 22

³¹Tjiptono, Fandy. *Service Management.Loc.cit.*



sumber informasi berharga yang dapat digunakan organisasi untuk meningkatkan penyampaian program dan layanan.

NSW Ombudsman menjelaskan kebijakan dan prosedur penanganan keluhan yang efektif adalah sebagai berikut:³²

a. *Commitment*

Komitmen pelayanan untuk mendengarkan dan memberikan resolusi yang efisien dan adil dalam penanganan keluhan

b. *Visibility and access*

Bagaimana informasi tentang kebijakan keluhan yang tersedia dan dapat diakses orang untuk mengeluh dan bagaimana informasi yang diperlukan untuk membuat pengaduan.

c. *Responsiveness*

Mengatur kerangka waktu untuk menanggapi dan mengidentifikasi kategori keluhan yang mungkin memerlukan respon lebih cepat daripada yang lain. Selain itu, membuat persyaratan minimum untuk mendiskusikan bagaimana keluhan akan dipantau dan oleh siapa serta bagaimana penanganan keluhannya.

d. *Fairness*

Komitmen dengan layanan untuk menanggapi keluhan secara adil, obyektif dan dengan cara yang biasa.

³²NSW ombudsman.*Ibid.* Hal: 12



e. *Resolutions*

Resolusi yang adil akan ditawarkan sesuai dengan kebijakan negara kepada pelapor dan penyedia pelayanan. Resolusi yang seperti ini akan ditawarkan kepada semua pengadu dalam situasi yang sama.

f. *Service improvement*

Manajemen senior harus secara teratur meninjau keluhan untuk mengidentifikasi dan memperbaiki masalah layanan sistemik atau berulang.

g. *Data collection*

Menetapkan bahwa semua keluhan yang masuk, termasuk keluhan lisan harus dicatat. Kebijakan dan prosedur harus mengidentifikasi dokumentasi yang diperlukan untuk melacak keluhan dan perkembangan mereka untuk resolusi. Staf yang bertanggung jawab untuk dokumentasi dan berapa sering informasi tersebut akan ditinjau.

h. *Accountability*

Manajemen harus diberikan laporan yang sedang berlangsung tentang status keluhan, tindakan pembetulan dan isu-isu pelayanan perbaikan. Selain itu, deskripsi pekerjaan harus mencakup pernyataan tentang manajemen keluhan sebagai elemen inti dari peran mereka dan peran pengawasan.



i. *Review*

Berisi informasi tentang jalan untuk meninjau termasuk keterlibatan manajemen senior dan organisasi eksternal jika pelapor tidak puas dengan hasil keluhan awal mereka.

j. *Assistance*

Semua pengadu harus ditawarkan dukungan dan bantuan praktis yang diperlukan untuk membuat keluhan mereka. Hal ini dapat dilakukan dengan menyiapkan dokumen ditulis untuk pelanggan yang miskin informasi. Ini bisa berarti juga memberikan bantuan melalui advokasi.

k. *Charges*

Menetapkan apakah ada biaya dalam pilihan resolusi seperti ADR atau arahan kepada organisasi-organisasi eksternal.

Menurut Stauss, atribut dalam penanganan keluhan yang efektif adalah sebagai berikut:³³

a. *Adequacy/fairness of the outcome*

Kewajaran/keadilan dalam penanganan keluhan dan hasil solusi masalah serta kewajaran kompensasi yang ditawarkan.

b. *Access*

Kemudahan untuk menemukan *contact person* yang kompeten, kemudahan dalam penyampaian keluhan.

c. *Friendliness*

³³Gruber, Thorsten.2011. *I Want To Believe They Really Care (How Complaining Customers Want To Be Treated by Frontline Employees)*. Journal of service management.Vol. 22, No. 1. Pp. 85-110



Keramahan, sopan santun, gaya komunikasi.

d. *Emphaty*

Kesediaan untuk mendengarkan keluhan pelanggan, memahami keluhan pelanggan, serta penanganan pengaduan.

e. *Individual handling*

Penanganan disesuaikan dengan keinginan pengadu.

f. *Effort/remedy*

Upaya untuk memecahkan pengaduan pelanggan.

g. *Active feedback*

Aktifitas umpan balik untuk mengetahui solusi terbaik untuk pelanggan, pemberitahuan tentang penundaan, umpan balik mengenai prosedur dan keputusan.

h. *Reliability*

Keandalan dalam menjaga janji.

i. *Speed*

Kecepatan respon terhadap pengaduan, kecepatan dimana keluhan diselesaikan.

Sedangkan menurut *Queensland Ombudsman Northren Territory* menyebutkan ada 13 (tiga belas) elemen yang menjadi penilaian manajemen keluhan dikatan efektif³⁴:

a. *Setting the scene*

³⁴Queensland Ombudsman Northern Territory. 2006. *Effective Complaints Management*. Hal: 2



Apakah sistem manajemen keluhan dilaksanakan secara konsisten dan adil di dinas terkait, *feedback* dari masyarakat digunakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan mengidentifikasi apa yang dibutuhkan untuk meningkatkan sistem manajemen keluhan.

b. *Commitment*

Komitmen ditekankan untuk prioritas efektifitas sistem manajemen keluhan yang merefleksikan kebutuhan, ekspektasi, dan hak-hak masyarakat.

c. *Complaints management models*

Memiliki sistem manajemen keluhan yang meliputi tahapan penerimaan, pencatatan, pemrosesan, respon, dan pelaporan keluhan.

d. *Communication*

Proses komunikasi yang baik membantu memberikan pelayanan masyarakat yang bermutu.

e. *Visibility and access*

Memastikan bahwa masyarakat mengetahui dimana dan bagaimana cara untuk menyampaikan keluhan.

f. *Responsiveness and fairness*

Respon dalam menanggapi keluhan dan keadilan dalam menangani keluhan masyarakat.

g. *Resources*

Staf atau pegawai pilihan yang cocok dan terlatih dalam menanggapi keluhan.



h. *Personel and training*

Memberikan pelatihan sistem manajemen keluhan dan mendorong staf atau pegawai memiliki kepribadian yang positif dalam menangani keluhan.

i. *Assessment and investigation*

Keluhan dinilai berdasarkan tingkat keluhan dan ditujukan untuk siapa, seperti keluhan mengenai standar pelayanan atau keputusan yang dianggap masyarakat kurang tepat.

j. *Remedies*

Penangan keluhan membutuhkan penentuan kapasitas dan pelaksanaan perbaikan dalam suatu dinas.

k. *Business improvement*

Informasi keluhan digunakan untuk memperbaiki praktek bisnis dan meningkatkan efektifitas organisasi.

l. *Reviewing internal systems*

Peninjauan teratur terkait sistem manajemen keluhan memastikan apakah berjalan secara efisien, efektif, dan responsif untuk merubah keadaan dan kebutuhan.



m. *External review*

Instansi terkait menginformasikan kepada pengadu bahwa mereka mempunyai hak untuk melaporkan hasil penanganan keluhan kepada organisasi peninjau eksternal.

I. 5. 3. Pelayanan Publik

I. 5. 3. 1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik diartikan, pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.³⁵ Dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik didefinisikan sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dalam hal ini yang dimaksud dengan penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah yang meliputi:

- a. Satuan kerja/satuan Organisasi Kementrian.
- b. Departemen.
- c. Lembaga Pemerintah, Non Departemen.
- d. Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, misalnya: sekretariat dewan (Seetwan), sekretariat negara (Setneg), dan sebagainya.
- e. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

³⁵Kurniawan Agung. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaruan, Hal :1-2



- f. Badan Hukum Milik Negara (BHMN)
- g. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)
- h. Instansi Pemerintah lainnya, baik Pusat maupun Daerah termasuk dinas-dinas dan badan.

Selanjutnya menurut Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan dan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Rasyid mengemukakan bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, akan tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan bersama.³⁶ Sedangkan menurut Moenir pelayanan pada hakekatnya merupakan serangkaian kegiatan, karena itu ia merupakan proses yang berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat.³⁷

Pendapat lain mengenai definisi pelayanan publik dikemukakan oleh Thoha adalah usaha yang dilakukan seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberi bantuan dan kemudahan kepada masyarakat untuk mencapai tujuan.³⁸

³⁶ Widodo, Joko. 2001. *Good Governance: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia, Hal: 269

³⁷ Setjaningrum, Erna. 2009. *Inovasi Pelayanan Publik*. Surabaya: Revka Petra Media, Hal: 2

³⁸ Sedamaryanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*. Bandung : Refika Aditama, Hal: 243



Berdasarkan definisi para ahli diatas, maka pelayanan publik dapat diartikan sebagai kegiatan atau serangkaian kegiatan yang dilakukan seseorang atau instansi secara rutin guna terpenuhinya kebutuhan masyarakat pengguna pelayanan.

I. 5. 3. 2. Klasifikasi Pelayanan Publik

Menurut Hardiyansyah klasifikasi pelayanan publik merupakan penggolongan pelayanan publik berdasarkan kategori tertentu. Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum.³⁹

- a. Pelayanan kebutuhan dasar, yaitu pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah meliputi: kesehatan, pendidikan dasar dan bahan kebutuhan pokok masyarakat.
- b. Pelayanan umum selain pelayanan kebutuhan dasar, pemerintah sebagai instansi penyedia pelayanan pelayanan publik juga harus memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.

Senada dengan yang diungkapkan oleh Hardiyansyah, berdasarkan KEMENPAN No.63 Tahun 2003 menjelaskan tentang pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa.

- a. Pelayanan administratif adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik.

³⁹ Hardiyansyah. 2011, *Kualitas Pelayanan Publik : Konsep, Dimensi, Indikator Dan Implementasinya*, Gavamedia, Jogjakarta. Hal: 20



- b. Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang menjadi kebutuhan publik.
- c. Pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik.

I. 5. 3. 3. Prinsip Pelayanan Publik

Dalam KEMENPAN No. 63 Tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan, yakni pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan, yakni mencakup kejelasan dalam hal persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik, rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian waktu, yakni pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi, yakni produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
- e. Keamanan, yakni proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.



- f. Tanggung jawab, yakni pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana, yakni tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja, dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (temematika).
- h. Kemudahan akses, yakni tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan, yakni pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, ramah, dan santun.
- j. Kenyamanan, yaitu lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman dan bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

Sedangkan menurut Denhardt dan Denhardt mengatakan bahwa *public service* memiliki tujuh prinsip yaitu:⁴⁰

- a. *Service citizen, not costumers*, abdi masyarakat tidak hanya merespon tuntutan pelanggan tetapi juga membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan dan di antara warga negara.

⁴⁰Arenawati, *op.cit*, Hal: 130



- b. *Seek the public interest*, administrator publik harus mampu membangun kepentingan publik bersama.
- c. *Value citizen over entrepreneurship*, kepentingan publik lebih baik dijalankan oleh abdi masyarakat dan warga negara yang memiliki komitmen untuk memberikan sumbangsih bagi masyarakat.
- d. *Think strategically, act democratically*, kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggung jawab melalui upaya kolektif dan kolaboratif.
- e. *Recognize that accountability is not simple*, abdi masyarakat selain harus peduli pada mekanisme pasar, peduli juga dalam mematuhi peraturan perundang-undangan, nilai kemasyarakatan, norma politik, standar profesional dan kepentingan warga masyarakat.
- f. *Regional manager* (manajer daerah), pemberian pelayanan pada tingkat masyarakat dengan beragam pemain, berusaha menumbuhkan iklim kerjasama dan berbagai keuntungan.
- g. *Integrator* adalah seorang manajer yang mengkoordinasikan perbaikan informasi secara integrasi atau transaksi untuk memenuhi pengiriman pelayanan *e-government*, membawa pengetahuan dan menghubungkannya dengan komunikasi internal dan eksternal.



I. 5. 3. 4. Hakikat Pelayanan Publik

Secara ringkas hakikat dan pelayanan publik atau pelayanan umum (Pelayanan oleh Pemerintah/Pemerintahan kepada masyarakat luas) menurut Amin Ibrahim antara lain: ⁴¹

- a. Meningkatkan mutu atau kualitas dan kuantitas/produktifitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah/pemerintahan di bidang pelayanan.
- b. Mendorong segenap upaya untuk mengefektifkan dan mengefisienkan sistem dan tatalaksana pelaksanaan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdayaguna dan berhasil guna.
- c. Mendorong tumbuhnya kreatifitas, prakarsa, dan peran serta (partisipasi) masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

I. 5. 3. 5. Asas-asas Pelayanan Publik

Pada dasarnya pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau. Oleh sebab itu setidaknya-tidaknya mengandung unsur-unsur dasar (asas-asas) antara lain sebagai berikut: ⁴²

- a. Hak dan kewajiban, baik bagi pemberi dan penerima pelayanan publik tersebut, harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak, sehingga tidak ada keragu-raguan dalam pelaksanaannya.

⁴¹Ibrahim, Amin.2005. *Tteori dan Konsep Pelayanan Publik Serta Implementasinya*. Bandung. Mandar Maju. Hal: 19

⁴²*Ibid*, hal: 20



- b. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemauan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitasnya.
- c. Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.
- d. Apabila pelayanan publik diselenggarakan oleh instansi/lembaga pemerintah/pemerintahan “terpaksa harus mahal”, maka instansi /lembaga pemerintah/pemerintahan yang bersangkutan berkewajiban “memberi peluang” kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

I. 5. 4. Kualitas Pelayanan Publik

Setiap pelayanan yang diberikan oleh organisasi pemberi pelayanan harus bisa memenuhi harapan masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Dalam memberikan pelayanannya dibutuhkan prosedur yang fleksibel, sederhana dan sesuai dengan kondisi masyarakat sehingga menjamin kepuasan dari pihak yang dilayani. Oleh karena itu organisasi birokrasi yang memberikan jasa pelayanan harus berorientasi penuh pada kebutuhan masyarakat bukan kepentingan mereka sendiri karenanya pelayanan yang diberikan harus bermutu.

Crosby, Lethimen dan Wyckoff, mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai penyesuaian terhadap perincian-perincian (*conformance to specification*) dimana kualitas ini dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai.



Dilakukannya kontrol terus menerus dalam mencapai keunggulan tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna jasa.⁴³

Secara substansial kualitas pelayanan didefinisikan sebagai bentuk siap, yang diperoleh dengan cara membandingkan persepsi pelanggan atas layanan yang nyata-nyata mereka terima (*performance/perceived service*) dengan layanan yang mereka harapkan (*expectation/expected service*). Jika kenyataan (*performance*) lebih besar dari yang diharapkan (*expectation*), maka layanan dapat dikatakan bermutu (ideal) sedangkan jika kenyataan kurang dari yang diharapkan, maka layanan tidak bermutu (buruk), dan jika kenyataan sama dengan harapan maka layanan disebut baik dan memuaskan.⁴⁴ Dengan demikian kualitas pelayanan (*service quality*) dapat didefinisikan seberapa jauh perbedaan antara kenyataan (*performance*) dengan harapan (*expectation*) para pelanggan atas pelayanan yang mereka terima.

Untuk dapat menilai sejauh mana mutu layanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu mutu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk. Menurut Zethaml (1990) mengemukakan tolok ukur kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari sepuluh dimensi antara lain meliputi:⁴⁵

- a. *Tangible*, terdiri atas fasilitas, peralatan, personil, dan komunikasi.
- b. *Resliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.

⁴³*Ibid.* Hal: 59

⁴⁴Nurman. 2005. *Pengaruh Kualitas Pelayanan dan Citra Kepuasan Pelanggan PT. PLN Batam*. Tesis. Fakultas Manajemen Universitas Airlangga. Surabaya

⁴⁵Widodo, *op. cit.*, hal: 275



- c. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
- d. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan.
- e. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
- f. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
- g. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko.
- h. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
- i. *Communication*, kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.
- j. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Secara teoritis menurut KEPMENPAN No. 63 Tahun 2003 tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

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



- b. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- c. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
- d. Partisipatif, yakni pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- e. Kesamaan hak, yakni pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status soaial, dan lain-lain.
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, yakni pelayanan yang memperhatikan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Berikut merupakan tabel perbandingan pelayanan yang berkualitas dan tidak berkualitas apabila dilihat dari segi teoritis menurut KEPMENPAN No. 63 Tahun 2003:



Tabel I. 3. Perbandingan antara pelayanan yang berkualitas dan tidak berkualitas

No.	Faktor Pembeda	Pelayanan yang berkualitas	Pelayanan yang tidak berkualitas
1	Transparansi	Bersifat terbuka, mudah diakses oleh semua pihak.	Bersifat tertutup, lama dan sulit diakses oleh umum.
2	Akuntabilitas	Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan Undang-undang.	Banyak terjadi penyelewengan ketentuan undang-Undang.
3	Kondisional	Sesuai dengan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan, berpegang pada prinsip efisiensi dan efektif.	Tidak efisien dan efektif, melebihi kapasitas kemampuan antara pemberi dan penerima pelayanan.
4	Partisipatif	Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.	Monopoli pemerintah dan tidak adanya campur tangan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
5	Kesamaan Hak	Tidak diskriminatif dan membedakan satu sama lain.	Adanya budaya “ <i>bapak-anak</i> ”, dan sarat dengan budaya KKN.
6	Keseimbangan Hak dan Kewajiban	Antara pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi kewajiban hak dan kewajibannya.	Beban yang ditanggung oleh pemohon lebih besar, dimana banyak waktu dan biaya yang dikeluarkan.

Gaspersz mengemukakan pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok:⁴⁶

⁴⁶Sinambela, L.P, dkk.2008. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta. Bumi Aksara, Hal: 6



- 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.

Agar pelayanan yang diberikan berkualitas tentu saja kedua kualitas dimaksud harus dipenuhi. Negara berkembang umumnya tidak dapat memenuhi kedua kualitas tersebut sehingga pelayanan publiknya menjadi kurang memuaskan. Secara rinci Master mengemukakan berbagai hambatan dalam pengembangan sistem manajemen kualitas, antara lain: ⁴⁷

- a. Ketiadaan komitmen dari manajemen.
- b. Ketiadaan pengetahuan dan kurang pahaman tentang manajemen kualitas bagi aparatur yang bertugas melayani.
- c. Ketidakmampuan aparatur merubah kultur yang mempengaruhi kualitas manajemen pelayanan pelanggan.
- d. Ketidaktepatan perencanaan manajemen kualitas yang dijadikan pedoman dalam pelayanan pelanggan.
- e. Pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan belum dioptimalkan.
- f. Ketidakmampuan membangun *learning organization, learning by the individuals* dalam organisasi.
- g. Ketidaksesuaian struktur organisasi dengan kebutuhan.
- h. Ketidacukupan sumber daya dan dana.

⁴⁷Ibid, hal: 7



- i. Ketidaktepatan sistem penghargaan dan balas jasa bagi karyawan.
- j. Ketidaktepatan mengadopsi prinsip manajemen kualitas ke dalam organisasi.
- k. Ketidaktepatan dalam memperhatikan pelanggan, baik internal maupun eksternal.
- l. Ketidaktepatan dalam pemberdayaan dan kerja sama.

Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Aparat pelayanan hendaknya memahami variable-variabel pelayanan prima seperti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor publik SESPANAS LAN.

Aspek yang dimaksud adalah: ⁴⁸

- a. Pemerintahan yang bertugas melayani.
- b. Masyarakat yang dilayani pemerintah.
- c. Kebijaksanaan yang dijadikan landasan pelayanan publik.
- d. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih.
- e. *Resources* yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan.
- f. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat.
- g. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat.
- h. Perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah telah menjalankan fungsi mereka.

⁴⁸*Ibid*, Hal: 8



Menurut Lovelock ada lima prinsip menyiapkan kualitas pelayanan yang harus diperhatikan agar pelayanan dapat dikatakan berkualitas:⁴⁹

- a. Terjamah, yakni penampilan fasilitas fisik, peralatan, personal, dan komunikasi material.
- b. Handal, yakni kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dengan tepat dan memiliki ketergantungan.
- c. Pertanggungjawaban, yakni rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan.
- d. Jaminan, yaitu pengetahuan, perilaku, dan kemampuan pegawai.
- e. Empati, yakni perhatian perorangan pada pelanggan.

Sedangkan menurut Fitzsimmons ada lima dimensi kualitas pelayanan yang apabila dimensi ini terpenuhi maka kualitas pelayanan tersebut baik:⁵⁰

- a. *Reliability* (handal), yakni kemampuan untuk memberi secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada konsumen/pelanggan.
- b. *Responsiveness* (tanggap), yakni kesadaran/keinginan membantu konsumen dan memberikan pelayanan yang cepat.
- c. *Assurance* (jaminan), yakni pengetahuan/wawasan, kesopan santunan, kepercayaan diri dari pemberi layanan, respek terhadap konsumen.
- d. *Empathy* (empati), yakni kemauan pemberi layanan untuk melakukan pendekatan, memberi perlindungan, berusaha mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.

⁴⁹Sedarmayanti, *op.cit.* Hal: 253

⁵⁰*Ibid.* Hal: 255



- e. *Tangibles* (terjamah), yakni penampilan pegawai dan fasilitas fisik lainnya, seperti: peralatan/perlengkapan yang menunjang pelayanan.

Menurut Tjiptono, kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan.⁵¹ Dengan kata lain ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas jasa, yaitu *expected service* dan *perceived service* atau kualitas jasa yang diharapkan dan kualitas jasa yang diterima atau dirasakan.

Apabila jasa yang diterima atau dirasakan sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa yang diterima atau dirasakan melampaui harapan pelanggan, maka kualitas jasa dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jasa yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas jasa dipersepsikan sebagai kualitas yang buruk. Menurut Tjiptono ada empat elemen kualitas pelayanan sebagai berikut:⁵²

- a. Bukti Fisik

Bukti fisik (*tangible*) meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.

- b. Keandalan

Keandalan (*reliability*) merupakan kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan. Hal ini berarti instansi memberikan jasanya secara tepat semenjak saat pertama (*right the frist time*). Selain itu juga berarti bahwa instansi yang bersangkutan

⁵¹Tjiptono, Fandy. 2006. *Manajemen Jasa*. Edisi Keempat. CV. Andi offset. Yogyakarta. Hal: 59

⁵²*Ibid.* Hal: 70



memenuhi janjinya, misalnya menyampaikan jasanya sesuai dengan jadwal yang disepakati.

c. Daya Tanggap

Daya tanggap (*responsiveness*) merupakan keinginan para staf untuk membantu para konsumen dan memberikan pelayanan dengan tanggap. Daya tanggap dapat berarti respon atau kesiapan karyawan dalam membantu pelanggan dan memberikan pelayanan yang cepat. Meliputi kesiapan karyawan dalam melayani pelanggan, kecepatan karyawan dalam proses pelayanan, dan dalam penanganan.

d. Jaminan

Jaminan (*assurance*) mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki staf, bebas dari bahaya, risiko atau keragu-raguan.

e. Empati

Empati (*empathy*) merupakan kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan konsumen.

Sedangkan menurut Kumorotomo menyebutkan ada empat dimensi kualitas pelayanan publik yaitu: ⁵³

a. Efisiensi

⁵³Nurmandi, Achmad. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik*. Sinergi Visi Utama. Yogyakarta .Hal: 54



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

b. Efektifitas

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.

Berdasarkan definisi para ahli diatas, maka kualitas pelayanan publik dapat diartikan sebagai kesesuaian antara pelayanan yang diberikan dengan keinginan masyarakat.

I. 6. Definisi Konsep

1. Keluhan

Keluhan merupakan segala tindakan atau ekspresi ungkapan ketidakpuasan, kekecewaan, ataupun kesusahan yang dialami oleh pelanggan atas pelayanan, prosedur, dan produk yang diberikan instansi kepada pelanggan.



2. Manajemen Keluhan

Manajemen keluhan dapat diartikan sebagai serangkaian kegiatan dan proses pengelolaan keluhan dan masalah yang diajukan oleh masyarakat atas ketidakpuasan terhadap pelayanan yang diberikan.

3. Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai kegiatan atau serangkaian kegiatan yang dilakukan seseorang atau instansi secara rutin guna terpenuhinya kebutuhan masyarakat pengguna pelayanan.

4. Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan publik dapat diartikan sebagai kesesuaian antara pelayanan yang diberikan dengan keinginan masyarakat.

I.7. Rincian Data yang Dikumpulkan

Guna memudahkan peneliti dalam menjawab rumusan masalah dalam penulisan ini, maka dibutuhkan beberapa data yang dijadikan pedoman untuk mendukung kelengkapan data serta informasi terkait penelitian ini. Data yang dikumpulkan selama penelitian di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya mengenai manajemen keluhan yang diterapkan sebagai upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik seperti yang terlihat pada Tabel I.4



Tabel I.4 Kriteria Manajemen Keluhan

No.	Kriteria	Aspek	Aspek yang Dinilai
1.	Manajemen Keluhan	<ol style="list-style-type: none">1. Adequacy/fairness of the outcome2. Access3. Friendliness4. Emphaty5. Individual handling6. Effort/remedy7. Active feedback8. Reliability9. Speed	<ol style="list-style-type: none">1. Kewajaran atau keadilan dalam proses manajemen keluhan2. Kemudahan masyarakat untuk menyampaikan keluhan3. Keramahan, sopan santun, dan gaya komunikasi4. Kesiediaan untuk mendengarkan, memahami, serta menangani keluhan masyarakat5. Kesesuaian penanganan dengan keluhan masyarakat6. Upaya yang dilakukan untuk menyelesaikan keluhan masyarakat7. Aktifitas umpan balik pemberitahuan kepada masyarakat tentang penundaan penanganan keluhan



Lanjutan dari halaman I-47

			<ol style="list-style-type: none">8. Keandalan dalam proses manajemen keluhan9. Kecepatan reaksi terhadap keluhan dan kecepatan penanganan keluhan
2.	Kualitas Pelayanan Publik	<ol style="list-style-type: none">1. Bukti fisik2. Keandalan3. Daya tanggap4. Jaminan5. Empati	<ol style="list-style-type: none">1. Kelengkapan fasilitas untuk pelayanan pengaduan2. Keandalan Bina Marga <i>Care Centre</i> dalam pelayanan pengaduan keluhan3. Ketersediaan untuk menggali kebutuhan masyarakat4. Penguasaan dan pemahaman tentang pelayanan pengaduan keluhan5. Keramahan pegawai dalam pelayanan pengaduan



I. 8. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan serangkaian cara yang digunakan dalam penelitian yang bertujuan agar penelitian tersebut dapat tersusun secara sistematis sehingga nantinya mudah untuk dipahami. Dengan memperhatikan perumusan masalah serta tujuan penelitian ini, maka metodologi yang akan digunakan adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam pendapatnya Bogdan Taylor merumuskan bahwa penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati⁵⁴.

Pemilihan pendekatan kualitatif pada penelitian ini didasari dengan memperhatikan judul penelitian dan perumusan masalah yang membahas mengenai manajemen keluhan sebagai upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Pemerintah Kota Surabaya. Selain itu, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengungkap dan memahami sesuatu dibalik fenomena yang masih sedikit diketahui, sehingga peneliti memerlukan untuk berbicara dan mendengar langsung dari aktor atau pihak yang terlibat dalam pelaksanaan manajemen keluhan di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya.

1.8.1. Tipe Penelitian

Pendekatan yang digunakan oleh peneliti adalah pendekatan kualitatif dengan tipe penelitian bersifat deskriptif. Tipe penelitian deskriptif ini akan mencoba menggambarkan fenomena yang terjadi. Suharsimi Arikunto

⁵⁴Moleong, Lexy.2000. *Metode Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya. Bandung. Hal: 3



mengemukakan bahwa secara harafiah, penelitian deskriptif adalah penelitian yang bermaksud membuat deskripsi mengenai situasi atau kejadian-kejadian. Dalam arti ini penelitian deskriptif adalah akumulasi data dasar dalam deskriptif semata-mata tanpa perlu mencari atau menerangkan saling hubungan, menguji hipotesis serta membuat ramalan⁵⁵. Dalam hal ini, peneliti akan mencoba memberikan gambaran sejelas mungkin mengenai manajemen keluhan sebagai upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Pemerintah Kota Surabaya, berdasarkan informasi yang didapat dari informan dan tidak bergantung pada pengukuran dengan angka.

I. 8. 2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan dilingkup Pemerintah Kota Surabaya, namun yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Pemerintah Kota Surabaya. Pemilihan lokasi penelitian ini didasarkan atas pertimbangan yaitu Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan mendapat keluhan terbanyak dari masyarakat Kota Surabaya. Tertulis sepanjang Januari s/d Desember 2013 mendapat keluhan tertinggi dari masyarakat, yaitu sebanyak 419 keluhan.

I. 8. 3. Teknik Penentuan Informan

Pemilihan informan pada penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu pemilihan informan, subjek atau elemen yang dipilih karena karakteristik atau kualitas tertentu, dan mengabaikan mereka yang tidak

⁵⁵ Suharsimi Arikunto.1984. *Prosedur Penelitian*. Bina Aksara. Jakarta. Hal: 193



memenuhi kriteria yang ditentukan⁵⁶. Pemilihan secara sengaja (*purposive sampling*) dilakukan dengan mempertimbangkan bahwa informan tersebut benar-benar mengalami atau bertindak sebagai pelaku dalam pelaksanaan manajemen keluhan. Kemudian berkembang dengan menggunakan teknik *snowball sampling*, dimana pemilihan informan lanjutan dalam rangka penggalan data untuk mendapatkan variasi dan kedalaman informasi diperoleh atas rujukan atau rekomendasi *key informan* yang telah ditentukan sebelumnya melalui teknik *purposive sampling*. Adapun informan yang terlibat dalam penelitian ini antara lain:

Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan

1. Sekretariat : Ir. Endang Roesmalawati selaku Kepala Sub Bagian Umum dan Kepegawaian.
2. Bidang Jalan dan Jembatan : Bapak Irfan Nino selaku pengawas lapangan dan merangkap sebagai koordinator Bina Marga *Care Centre* Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan.
3. Bidang Pematusan : Ibu Enny Resmiati selaku staff.
4. Bidang Pemeliharaan Jalan dan Jembatan: Bapak Trianjaya selaku kepala satgas.
5. Bidang Pengujian, Pengawasan, Pengendalian : Bapak Djoko Tri Mulyono selaku pengawas lapangan.

Masyarakat selaku pihak yang mengadakan keluhan pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya.

⁵⁶Morissan, dkk. 2012. *Metode Penelitian Survei*. Kencana. Jakarta. Hal: 117



1. Ibu Ika selaku masyarakat yang mengadakan keluhan.
2. Ibu Kiki selaku masyarakat yang mengadakan keluhan.
3. Ibu Wiwik selaku masyarakat yang mengadakan keluhan.

I. 8. 4. Teknik Pengumpulan Data

Data merupakan bagian terpenting dalam suatu penelitian, karena hakekat dari penelitian adalah pencarian data yang nantinya diinterpretasikan dan dianalisa. Menurut Lofland & Lofland, sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan dan selebihnya adalah berupa data tambahan, seperti dokumen dan lain-lain.⁵⁷ Data yang dikumpulkan meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data atau informasi yang berasal dari informan atau para sumber yang diteliti. Sedangkan data sekunder biasanya berupa dokumen, data-data statistik, sumber data tertulis, laporan yang akan menunjang dan memperkuat data utama untuk dianalisis. Teknik pengumpulan data yang dipilih meliputi:

1. Observasi

Metode ini dilakukan dengan pengamatan langsung dilapangan untuk memperoleh data yang benar dan akurat. Data observasi ini berupa deskripsi yang faktual, cermat dan terperinci mengenai keadaan lapangan, kegiatan manusia dan situasi social serta konteks dimana kegiatan-kegiatan itu terjadi. Hal ini dilakukan karena peneliti telah mengetahui aspek apa dari aktivitas pengamatan yang relevan dengan masalah dan tujuan penelitian sehingga hasil penelitian akan lebih fokus dan terarah.

⁵⁷Bungin, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada. Hal: 112



2. Wawancara mendalam

Untuk memudahkan peneliti dilapangan dengan membuat pedoman wawancara terlebih dahulu sehingga wawancara yang dilakukan dapat lebih terarah. Peneliti berupaya untuk menerima informasi yang diberikan oleh informan tanpa membantah, mengecam, menyetujui atau tidak menyetujuinya. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara tidak terstruktur karena jenis wawancara ini memberi peluang kepada peneliti untuk dapat mengembangkan pertanyaan-pertanyaan penelitian.

3. Dokumen

Untuk lebih melengkapi data-data yang telah diperoleh melalui wawancara ataupun observasi, maka perlu juga dipergunakan data tertulis yang telah ada dan mampu digunakan sebagai pendukung pencapaian tujuan penelitian. Dokumen disini adalah semua jenis rekaman atau catatan sekunder sebagai pelengkap data primer yang tidak ditemukan di lapangan, yang dimaksudkan untuk menambah perbendaharaan data suatu penelitian.

I. 8. 5. Teknik Analisis Data

Setelah memperoleh data yang diperlukan maka langkah berikutnya adalah menganalisa data yang akan dilakukan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang tertulis.

Analisis data menurut Patton adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola kategori dan satuan uraian dasar. Sementara itu Bogdan dan Taylor mendefinisikan analisis data sebagai proses yang merinci usaha formal untuk menentukan tema dan merumuskan tema dan ide



seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan kepada tema dan ide tersebut.⁵⁸ Menurut Milles dan Huberman, dalam menganalisis data kualitatif terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu:

1) Reduksi data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan yaitu suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

2) Penyajian Data

Penyajian data diartikan sebagai sekumpulan informasi yang tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dalam penelitian ini, data yang telah mengalami penyederhanaan dan penggolongan tersebut disajikan sedemikian rupa sehingga mudah terbaca.

3) Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan diartikan bagian dari konfigurasi yang melakukan penarikan kesimpulan atas data-data yang sudah tersusun berdasarkan karakteristik data⁵⁹.

⁵⁸Moleong, Lexy.2000. *Metode Penelitian Kualitatif*.Remaja Rosdakarya : Bandung. Hal: 178

⁵⁹Matthew B.Milles dan A. Michael Huberman.1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*. UI-Perss: Jakarta. Hal: 16-20



I. 8. 6. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Dalam penelitian ini peneliti memeriksa keabsahan data dengan menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar alat itu sendiri untuk keperluan pengecekan sebagai pembanding data. Triangulasi dibagi menjadi tiga, yaitu triangulasi sumber data, triangulasi metode, dan triangulasi teori.⁶⁰ Triangulasi yang digunakan adalah dengan triangulasi Sumber. Triangulasi sumber digunakan untuk memeriksa data dengan membandingkan data yang sama dari sumber yang satu dengan sumber data yang lain. Hal ini dilakukan karena masih tingginya tingkat keluhan masyarakat terhadap Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Pemerintah Kota Surabaya. Peneliti berupaya untuk dapat merangkum dan mengambil kesimpulan dari seluruh jawaban informan dan menyesuaikan jawaban-jawaban tersebut dengan fakta yang ada dilapangan.

⁶⁰Moleong, Lexy. *Loc.cit.*