

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Sejak bergulirnya era reformasi, angin segar datang bagi terciptanya pemerintahan yang berkualitas. Hal tersebut terlihat dengan adanya semangat reformasi untuk merubah kultur dan sistem yang sentralistis ke kultur dan sistem yang desentralistis. Dimana desentralisasi diharapkan mampu mereformasi fungsi birokrasi pemerintah ke arah yang lebih baik. Sebagai organisasi publik, birokrasi pemerintahan berbeda dengan organisasi privat yang berorientasi pada keuntungan. Birokrasi publik diharapkan memiliki fungsi pemberian pelayanan kepada masyarakat yang lebih responsif seiring dengan diterapkannya desentralisasi dalam bentuk otonomi daerah. Desentralisasi pemerintahan dalam konsep otonomi daerah merupakan sebuah cara untuk menciptakan sebuah pelayanan yang responsif dan demokratis. Desentralisasi dimaknai sebagai konsep otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab dengan meletakkan pelaksanaan otonomi pada tingkat daerah yang paling dekat dengan rakyat

Penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberi konsekuensi adanya pemberian kewenangan, hak dan kewajiban kepada daerah untuk mengelola urusan pemerintah di bidang tertentu. Pemerintah kabupaten/kota memiliki berbagai kewenangan untuk menyelenggarakan urusan publik di daerah. Untuk menyelenggarakan urusan publik, daerah diberikan kewenangan untuk membentuk perangkat sesuai kebutuhan, kemampuan dan kewenangannya.

Pemerintah daerah juga memiliki kewenangan untuk membuat berbagai regulasi dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan.¹ Dengan adanya kewenangan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan tersebut semestinya dipergunakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Isu *good governance* sekarang ini sering menjadi cetak tebal dalam setiap liputan media cetak maupun elektronik di Indonesia. Hal tersebut sangat beralasan, karena terciptanya penyelenggaraan negara yang baik, yang menjadi salah satu agenda utama dari proses reformasi, merupakan dambaan masyarakat Indonesia saat ini terutama dalam peningkatan pelayanan publik. Keterpurukan sendi-sendi kehidupan rakyat Indonesia merupakan dampak dari berbagai aktifitas dan kebijakan pemerintah di masa lalu yang kerap menempatkan penegakan hukum, pelayanan publik, keadilan dan kesejahteraan rakyat pada urutan terbawah dalam prioritas-prioritas pembangunan. Fenomena menarik, walaupun kegiatan dengan tema *good governance* seringkali dilakukan di suatu wilayah pemerintahan daerah/kota tersebut, tidak otomatis semakin meningkatnya pelayanan publik.

Upaya untuk menghubungkan tata pemerintahan yang baik dengan pelayanan publik barangkali bukan merupakan hal yang baru. Namun keterkaitan antara konsep *good-governance* (tata pemerintahan yang baik) dengan konsep *public service* (pelayanan publik) tentu sudah cukup jelas logikanya. Pelayanan publik dipilih sebagai cara tepat untuk mewujudkan

¹ Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

good governance dikarenakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance* yaitu pemerintah, masyarakat sipil dan mekanisme pasar, sehingga dianggap memiliki pengaruh besar terhadap aspek-aspek fungsi pemerintah lainnya. Pelayanan publik yang baik adalah pelayanan yang tidak menghasilkan kesenjangan antara apa yang dilihat dan diharapkan oleh masyarakat dengan apa yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik seperti yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa Pemerintah wajib untuk membangun kepercayaan masyarakat melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang baik seiring dengan harapan dan tuntutan masyarakat.²

Namun hingga saat ini pelayanan publik yang ada di Indonesia penuh dengan ketidakpastian waktu, biaya, dan prosedur pelayanannya.³ Pelayanan publik yang merupakan salah satu kebutuhan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan sepertinya masih menjadi impian, dan jauh dari harapan. Rendahnya tingkat produktivitas aparatur Negara dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta munculnya praktek KKN dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang mampu memunculkan pelayanan yang bersifat diskriminatif.

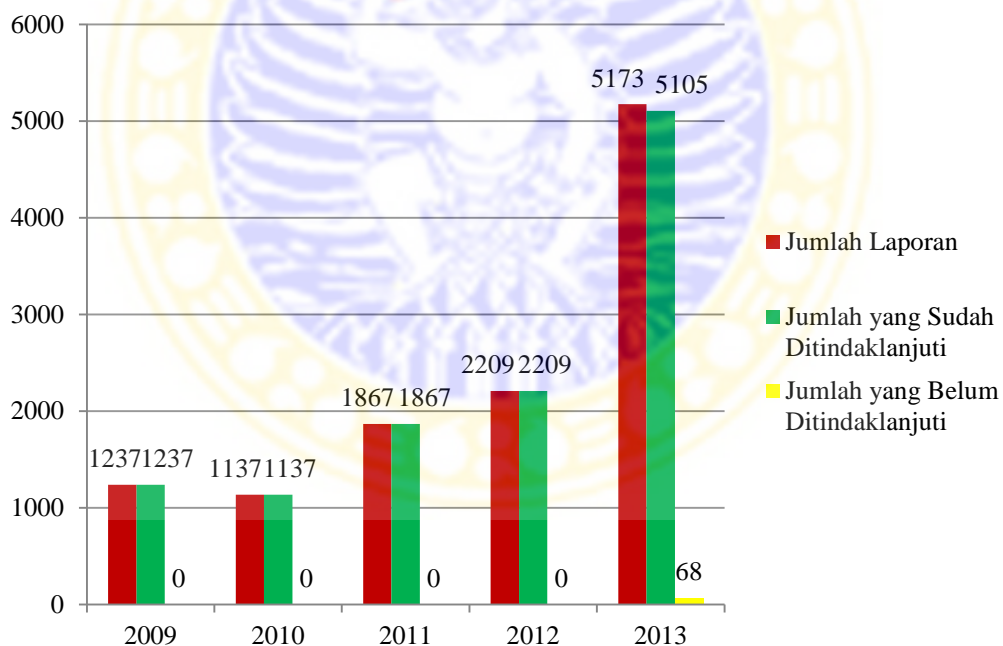
Dewasa ini, pelayanan publik di Indonesia dapat dikatakan masih buruk. Hal itu dapat diketahui dari hasil survei yang telah dilakukan World Bank pada

² Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

³ Dwiyanto, Agus (ed). 2008. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press Hlm. 25

tahun 2011, Indonesia menempati urutan ke-129 dari 183 negara dalam pelayanan publik.⁴ Hal tersebut tercermin dalam laporan atau pengaduan masyarakat yang diterima oleh Ombudsman RI yang cenderung selalu mengalami peningkatan. Dalam diagram I.1 dapat dilihat bahwa peningkatan laporan atau pengaduan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik yang diterima oleh ombudsman RI meningkat cukup signifikan dari tahun 2012 berjumlah 2209 aduan atau laporan meningkat menjadi 5173 aduan atau laporan pada tahun 2013.

Diagram I.1
Laporan/Pengaduan Masyarakat Atas Dugaan Maladministrasi dalam Pelayanan Publik Periode 2009-2013⁵



Sumber: Buku Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2013

⁴<http://www.merdeka.com/peristiwa/5-kementerian-dengan-pelayanan-terburuk-versi-ombudsman-ri.html> (diakses tanggal 22 November 2014 pukul 19.00)

⁵ Buku Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2013, Hal. 1

Adapun laporan atau pengaduan masyarakat yang diterima oleh Ombudsman RI tersebut yaitu terkait dengan masalah penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, adanya penyimpangan prosedur, dan sebagainya. Pada tabel I.1 dapat diketahui bahwa 25,40% aduan tersebut terkait dengan masalah penundaan berlarut, artinya masyarakat membutuhkan waktu yang lama dalam mendapatkan pelayanan dari penyelenggara pelayanan.

Tabel I.1
Substansi Maladministrasi yang dilaporkan Masyarakat Tahun 2013⁶

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

Sumber: Buku Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2013

Berdasarkan Tabel I.2 dalam jumlah laporan masyarakat ke Ombudsman RI berdasarkan Instansi telapor pada tahun 2013, Pelayanan Pemerintah Daerah menempati peringkat pertama dengan mendapat 2329 (45,02%) pengaduan dari total 5173 pengaduan yang diterima Ombudsman RI. Disusul instansi Kepolisian, Instansi Kementrian, Badan Pertanahan, dan BUMN/BUMD yang menempati peringkat lima besar teratas. Sedangkan berdasarkan Tabel I.3 jumlah laporan

⁶ *Ibid*, Hal.9

masyarakat berdasarkan daerah instansi terlapor, Jawa Timur menduduki peringkat ketiga dengan 361 laporan (6,98%).

Tabel I.2
Jumlah Laporan Masyarakat Berdasarkan Instansi Terlapor
Tahun 2013⁷

INSTANSI	JUMLAH	%
Pemerintah Daerah	2329	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: Buku Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2013

⁷ Ibid, Hal. 6

Tabel I.3
Laporan Masyarakat Berdasarkan Daerah Instansi Terlapor
Tahun 2013⁸

PROVINSI	JUMLAH	%	PROVINSI	JUMLAH	%
DKI Jakarta	541	10,46%	Sulawesi Tengah	124	2,40%
Sumatera Utara	385	7,44%	Sulawesi Tenggara	122	2,36%
Jawa Timur	361	6,98%	Papua	113	2,18%
Jawa Barat	345	6,67%	Nanggroe Aceh Darussal	111	2,15%
Sulawesi Selatan	281	5,43%	Kepulauan Riau	82	1,59%
Jawa Tengah	279	5,39%	Kalimantan Timur	81	1,57%
Nusa Tenggara Timur	267	5,16%	Sumatera Selatan	65	1,26%
Sulawesi Utara	265	5,12%	Banten	64	1,24%
Bali	232	4,48%	Jambi	40	0,77%
DI Yogyakarta	190	3,67%	Bangka Belitung	26	0,50%
Riau	183	3,54%	Gorontalo	24	0,46%
Kalimantan Barat	164	3,17%	Bengkulu	16	0,31%
Maluku	163	3,15%	Kalimantan Tengah	15	0,29%
Sumatera Barat	156	3,02%	Maluku Utara	14	0,27%
Kalimantan Selatan	155	3,00%	Sulawesi Barat	13	0,25%
Nusa Tenggara Barat	138	2,67%	Papua Barat	11	0,21%
Lampung	136	2,63%	Lain-Lain	11	0,21%
			JUMLAH	5173	100%

Sumber: Buku Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2013

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

⁸ Ibid, Hal 7

Pengaduan masyarakat merupakan bentuk ungkapan ketidakpuasan masyarakat atas kualitas pelayanan yang diterima yang sering berujung lahirnya tuntutan publik, seringkali dipandang sebagai hal yang buruk bagi kehidupan suatu organisasi, termasuk birokrasi.⁹ Menurut KEPMENPAN Nomor 118 Tahun 2004 Tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat, pengaduan masyarakat adalah bentuk penerapan dari pengawasan masyarakat yang disampaikan oleh masyarakat, baik secara lisan maupun tertulis kepada aparatur pemerintah terkait, berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, keluhan atau pengaduan yang bersifat membangun.¹⁰

Pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah sebagian besar bersifat primer, memiliki mekanisme pasar yang bersifat monopoli, serta posisi tawar yang dimiliki aparatur pelayanan publik cenderung lebih tinggi daripada posisi tawar masyarakat sebagai pengguna layanan yang cenderung lebih rendah.¹¹ Kesetaraan antara posisi tawar pemerintah sebagai penyedia pelayanan dengan masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik dapat diwujudkan melalui mekanisme *voice*. Sistem penanganan pengaduan menjadi suatu bentuk pendekatan mekanisme *voice* yang dilakukan masyarakat dalam merespon pelayanan yang mereka terima dengan cara menyampaikan aspirasi,

⁹ Suryadi. 2010. Penanganan Keluhan Publik Pada Birokrasi Dinas Perijinan. Vol, 23. No, 4. Pp, 293-303. Hlm, 293

¹⁰ KEPMENPAN Nomor 118 Tahun 2004 Tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat

¹¹ Ratminto dan Atik Septi. 2006. Manajemen Pelayanan Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen Charter dan Standar Pelayanan Minimal, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hlm. 71

keluhan atas pelayan yang ada, serta menjadi satu bagian dari sistem penyelenggaraan pelayanan publik.¹²

Dwiyanto menyatakan bahwa tersedianya ruang untuk menyampaikan aspirasi (voice) dalam bentuk pengaduan dan protes terhadap jalannya penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan publik akan sangat penting peranannya bagi upaya perbaikan kinerja tata pemerintahan secara keseluruhan.¹³ Dalam KEPMENPAN Nomor 63 tahun 2003, untuk menampung pengaduan, unit pelayanan wajib menyediakan saluran pengaduan misalnya : kotak pengaduan, loket pengaduan, bisa juga melalui call center, hotline, atau melalui media massa seperti radio, koran, dll. Namun selama ini mekanisme pengaduan masyarakat di beberapa instansi pemerintah hanya diberi “ruang” dalam bentuk kotak pengaduan atau saran dan pesan singkat melalui SMS yang tidak diintegrasikan dalam sebuah mekanisme atau pengelolaan pengaduan yang efektif dan transparan¹⁴.

Ketiadaan informasi tentang prosedur penyampaian dan penyelesaian pengaduan, serta aparat yang bertanggung jawab, menjadikan masyarakat tidak mampu untuk mengawasi proses penanganan pengaduan serta menyulitkan instansi pemerintah untuk memperoleh umpan balik dari masyarakat, mengetahui kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks, dikarenakan masyarakat enggan untuk menyampaikan keluhannya.

¹² Agus, Wibowo & Aris Purnomo. 2007. Mekanisme Komplain Agar Pelayanan Publik Lebih Memihak Masyarakat Miskin. Jakarta: PATTIRO dan ACCESS. Hlm, 54

¹³ Wibawa, Samodra (ed). 2009. Administrasi Negara: Isu-Isu kontemporer. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hlm. 153

¹⁴ KEMENPAN, No 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Berdasarkan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik, pelayanan jasa publik, dan pelayanan administratif¹⁵. Dikendukapil Kota Surabaya merupakan SKPD di Kota Surabaya yang pelayanannya meliputi pelayanan administratif khususnya administrasi kependudukan dan catatan sipil. Sejak lahir hingga meninggal, manusia terikat dengan urusan-urusan administratif mulai dari akta kelahiran, Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk Elektronik (*e-KTP*), hingga akta kematian. Selain itu, dari administrasi kependudukan tersebut akan menghasilkan data kependudukan yang berguna untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain¹⁶.

Namun pada kenyataannya administrasi kependudukan di Indonesia belum berjalan dengan baik. Indonesia masuk dalam kategori 19 negara yang dianggap paling buruk di dunia dalam hal pencatatan kelahiran. Dimana setiap tahunnya 1,5 juta bayi yang lahir tanpa dicatatkan kelahirannya¹⁷ (www.tempo.co). Hal tersebut disampaikan oleh Nono Sumarsono dari UNICEF pada 28 Agustus 2002 lalu dalam jumpa pers bersama GTZ (Lembaga Pemerintah Jerman untuk Bantuan Teknis) dan Konsorsium Pencatatan Sipil, di Kantor UNICEF. Masih buruknya layanan publik di Indonesia khususnya dalam bidang administrasi kependudukan dapat dikatakan bahwa layanan kependudukan dan catatan sipil di Indonesia belum dapat memenuhi kebutuhan dan ekspektasi masyarakat.

¹⁵ Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 5 Ayat 1

¹⁶ Undang-Undang No.24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

¹⁷<http://www.tempo.co/read/news/2002/08/28/05527889/Administrasi-Kependudukan-di-Indonesia-Terburuk-di-Dunia> (diakses tanggal 26 Desember 2014 pukul 09.02)

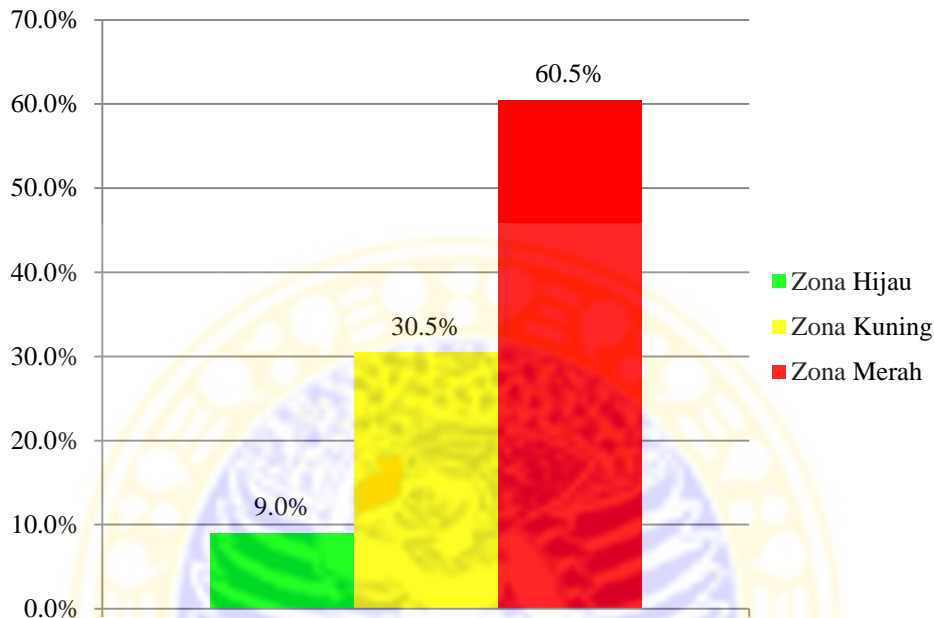
Potret masih buruknya pelayanan publik di Indonesia seharusnya dapat dijadikan sebagai evaluasi dan motivasi pemerintah untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Adanya Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diharapkan dapat menjadi pedoman setiap instansi atau organisasi publik dalam menyediakan layanan publik. Berdasarkan survei MarkPus Insight, 64,9% masyarakat berharap UU No. 25 Tahun 2009 tersebut akan meningkatkan standar kualitas pelayanan publik, 41,5% masyarakat berharap UU tersebut dapat menjadi acuan setiap lembaga pelayanan, dan 35,8% lainnya berharap UU tersebut dapat meningkatkan respon penanganan keluhan masyarakat oleh lembaga pelayanan publik.¹⁸ Survei tersebut dilakukan dengan 939 responden dari kalangan profesional dan eksekutif.

Sesuai dengan hasil penelitian Ombudsman RI ihwal kepatuhan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di tingkat Provinsi terhadap UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dari 22 provinsi yang menjadi objek penelitian hanya 9,0% SKPD di tingkat provinsi yang masuk ke dalam zona hijau artinya dalam menjalankan pelayanan publik patuh atau sesuai dengan UU yang berlaku.¹⁹

¹⁸http://m.news.viva.co.id/news/read/75756-apa_harapan_rakyat_dari_uu_pelayanan_publik (diakses tanggal 21 November 2014 pukul 13.00)

¹⁹ Suara Ombudsman RI Edisi ke-6/November-Desember 2013, Hal. 14

Diagram I.2
Potret Kepatuhan Pemerintah Provinsi dalam Menjalankan Pelayanan Publik Sesuai dengan UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik²⁰



Sumber: Suara Ombudsman RI Edisi ke-6/November-Desember 2013

Berdasar Tabel I.4 Provinsi Jawa Timur merupakan satu-satunya provinsi yang unit pelayanan publiknya mencapai 75% masuk dalam zona hijau. Prestasi tersebut ternyata juga diraih oleh Kota Surabaya. Lembaga negara pengawas pelayanan publik (Ombudsman RI) memberikan predikat kepatuhan terhadap UU Pelayanan Publik kepada Kota Surabaya. Berdasar Surat Ombudsman RI Nomor 710/ORI-Srt/VII/2014, terdapat 14 SKPD di Kota Surabaya yang masuk dalam zona hijau, yaitu Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Dinas PU Bina Marga, Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, RSUD dr. Soewandhie, Dinas Kesehatan, Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan,

²⁰ *Ibid*

Badan Lingkungan Hidup, Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah, PDAM Surya Sembada, Badan Kepegawaian dan Diklat, Dinas Sosial, Baskengbanglinmas, dan Dinas Pendidikan.²¹

Tabel I.4
Persentase Kepatuhan SKPD Di 22 Provinsi Indonesia dalam Menjalankan Pelayanan Publik Sesuai dengan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik²²

NO.	PROVINSI	MERAH	KUNING	HIJAU
1.	Aceh	58,3%	41,7%	
2.	Bali	25,0%	58,3%	16,7%
3.	Jawa Barat	45,5%	36,4%	18,2%
4.	Jawa Tengah	58,3%	41,7%	
5.	Jawa Timur		25,0%	75,0%
6.	Kalimantan Barat	58,3%	41,7%	
7.	Kalimantan Selatan	83,3%	16,7%	
8.	Kalimantan Timur	66,7%	16,7%	16,7%
9.	Kepulauan Riau	81,8%	18,2%	
10.	Lampung	66,7%	16,7%	16,7%
11.	Maluku	25,0%	75,0%	
12.	NTB	66,7%	25,0%	8,3%
13.	NTT	75,0%	25,0%	
14.	Papua	88,9%	11,1%	
15.	Riau	66,7%	25,0%	8,3%
16.	Sulawesi Selatan	90,9%	9,1%	
17.	Sulawesi Tengah	50,0%	33,3%	16,7%
18.	Sulawesi Tenggara	75,0%	25,0%	
19.	Sulawesi Utara	41,7%	41,7%	16,7%
20.	Sumatera Barat	66,7%	33,3%	
21.	Sumatera Selatan	70,0%	20,0%	10,0%
22.	Sumatera Utara	50%	50%	

Sumber: Suara Ombudsman RI Edisi ke-6/November-Desember 2013

Walaupun Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya mendapatkan predikat kepatuhan dalam menjalankan pelayanan administrasi kependudukan dan catatan sipil, faktanya di Kota Surabaya masih memiliki

²¹<http://www.ombudsman.go.id/index.php/beritaartikel/berita/1276-surabaya-raih-predikat-kepatuhan-pelayanan-publik.html> (diakses tanggal 18 Desember 2014 pukul 20.00)

²² *Ibid*

beberapa permasalahan terkait dengan administrasi kependudukan dan catatan sipil. Permasalahan tersebut di antaranya adalah ditemukannya 400 ribu KTP ganda²³, 1.711.926 penduduk Kota Surabaya belum memiliki akta kelahiran²⁴, berdasar data dispendukcapil, dari 57.445 PNS Surabaya yang belum memiliki akte kelahiran jumlahnya 34.989 orang²⁵, hingga permasalahan terkait administrasi penduduk pendatang. Fenomena tersebut dapat terjadi dimungkinkan karena masyarakat malas atau tidak memiliki kesadaran akan pentingnya untuk mengurus dokumen-dokumen kependudukan dan catatan sipil. Hal itu bisa terjadi dikarenakan asumsi yang berkembang selama ini adalah pelayanan publik berbelit-belit, membutuhkan waktu lama, mahal, dsb yang pada akhirnya membentuk ekspektasi masyarakat akan kinerja layanan yang akan mereka terima nantinya.

Selama ini Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya merupakan suatu instansi pelayanan publik yang selalu berupaya memberikan pelayanan publik yang baik bagi masyarakat. Namun dalam kenyataannya, keluhan masyarakat kota Surabaya terhadap pelayanan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya masih saja terjadi. Seperti kasus-kasus di bawah ini :

“Kami sekeluarga telah melakukan perekaman EKTP sejak tahun 2013, Kok sampai sekarang belum ada panggilan dari Kecamatan. Malah adik saya dinyatakan belum rekam EKTP oleh kelurahan padahal sekeluarga berlima sudah rekam EKTP semua. Bagaimana ini solusinya? Mohon dibantu secepatnya.”²⁶

²³<http://adminduk.kemendagri.go.id/detail/ada-400-ribu-ktp-ganda-di-surabaya> (diakses tanggal 28 Desember 2014 pukul 10.00)

²⁴<http://www.encycity.co/dispdukcapil-buka-layanan-mobil-keliling-akte-kelahiran/>(diakses tanggal 28 September 2014 pukul 09.48)

²⁵ *Ibid*

²⁶ <http://dispdukcapil.surabaya.go.id/suara-warga> diakses tanggal 18 Juni 2015

“NO NIK :3578206008780001, sampai saat ini saya hanya diberi tanda keterima yang infonya 1 bulan baru jadi sejak tanda terima saya tanggal 20 April, di website ini saya baca harusnya 7 hari kerja sudah selesai, Mohon kejelasannya Terima kasih.”²⁷

“admin saya barusan dari kecamatan,, akte dengan no akta 3578-LU-20112014-0057, an CLEVEREL JOY ERWANTO kok masik tidak ada,, dan berita acara untuk tanggal 27 november,, tidak ada pengiriman akte di kecamatan sambikerep,,(dan saya tlp pesawat 319 tidak ada yang angkat) jadi tolong bantuanny,,,,trim.”²⁸

Berbagai keluhan tersebut dapat dikatakan bahwa kajian masalah tentang masalah pelayanan publik masih saja terjadi di lingkungan birokrasi kita saat ini dan telah banyak dibicarakan oleh berbagai kalangan, mengingat permasalahan tersebut sangat kompleks dan menjadi perhatian serius dari semua pihak.

Penelitian sebelumnya dengan tema yang sama telah dilakukan oleh Dera Sri Mega Putri Subekti dengan judul “Manajemen Komplain Pelanggan Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan di RSUD Dr. Iskak Tulungagung”.²⁹ Jika penelitian saudara Dera berada pada BUMD yang secara struktural ikut dalam sistem desentralisasi yaitu usaha yang dibawah oleh pemerintah daerah. Selain itu lokus yang digunakan saudara Dera, juga tidak termasuk lembaga yang di monopoli, sehingga pelanggan yang merasa mampu dan tidak puas terhadap pelayanan yang ada, masih dimungkinkan untuk keluar dari pelayanan tersebut dan memilih instansi lain untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik. Sedangkan penelitian kali ini lokus berada pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya yang merupakan instansi non kementerian yang

²⁷ <http://dispendukcapil.surabaya.go.id/suara-warga> diakses tanggal 18 Juni 2015

²⁸ <http://dispendukcapil.surabaya.go.id/suara-warga> diakses tanggal 18 Juni 2015

²⁹ Subekti, Dera Sri Mega Putri. 2006, Manajemen Komplain Pelanggan Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan di RSUD Dr. Iskak Tulungagung. Skripsi. Surabaya: Universitas Airlangga.

langsung dibawahahi oleh pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah Kota Surabaya. Selain itu, lokus yang dipilih peneliti merupakan instansi pemerintah yang memonopoli pelayanan kependudukan dan catatan sipil sehingga masyarakat mau tidak mau harus melewati instansi ini untuk mengurus masalah kependudukan.

Penelitian yang lain juga dilakukan oleh Suci Styawan dengan judul “Penanganan Pengaduan (*Complaint Handling*) Dalam Pelayanan Publik (Studi Tentang Transparansi, Responsivitas, Dan akuntabilitas Dalam Penanganan Pengaduan Di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II”.³⁰ Jika penelitian saudari Suci Styawan meneliti Penanganan Pengaduan di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II, yang notabene merupakan instansi yang langsung dibawahahi oleh kementrian. Maka lokus penelitian kali ini berada pada SKPD Kota Surabaya yaitu Dinas Kependudukan dan Kota Surabaya yang langsung dibawahahi oleh pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah Kota Surabaya.

Untuk penelitian kali ini peneliti memilih Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dispendukcapil) Kota Surabaya sebagai lokasi penelitian, karena pertama, peneliti menganggap bahwa administrasi kependudukan merupakan sesuatu hal yang sangat penting dimana hasilnya akan berguna untuk pelaksanaan pelayanan publik dan pembangunan sektor lain; kedua, berbagai keluhan masyarakat Kota Surabaya terhadap pelayanan Dispendukcapil Kota Surabaya masih saja ditemui dan masih saja terjadi; ketiga, Dispendukcapil Kota Surabaya

³⁰ Styawan, Suci. 2013, Penanganan Pengaduan (*Complaint Handling*) Dalam Pelayanan Publik (Studi Tentang Transparansi, Responsivitas, Dan akuntabilitas Dalam Penanganan Pengaduan Di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II. Skripsi. Surabaya: Universitas Airlangga.

mendapat predikat kepatuhan terhadap Undang-Undang pelayanan publik yaitu UU No. 25 Tahun 2009 yang artinya kinerja pelayanan yang diberikan telah sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang terkait. Dengan demikian, penanganan keluhan masyarakat menjadi sesuatu yang sangat penting untuk diteliti, mengingat masalah keluhan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari pelayanan publik.

I.2 Rumusan Masalah Penelitian

Dari berbagai fenomena permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka rumusan permasalahannya yang akan dirumuskan dalam penelitian ini adalah :

Bagaimana keefektifan penanganan keluhan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya ?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menggambarkan dan memahami keefektifan penanganan keluhan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya.

I.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis : diharapkan mampu memberikan kontribusi pada pengembangan khasanah dan perspektif keilmuan Administrasi Negara khususnya terkait bidang pelayanan publik dan penanganan keluhan.

2. Manfaat Praktis : diharapkan mampu memberikan informasi dan saran agar penanganan keluhan bisa lebih baik dan mampu meningkatkan pelayanan.

I.5 Tinjauan Teori

I.5.1 Paradigma Teori Administrasi Negara

Kajian mengenai administrasi negara terus berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat. Paradigma pelayanan publik juga terus bergeser seiring perubahan dan perkembangan peradaban masyarakat. Dalam perjalanannya tentang konsep pelayanan publik yang banyak berkembang selama ini, setidaknya ada 3 perspektif administrasi publik yang bisa kita gunakan untuk mengkaji pelayanan publik. Ketiga perspektif tersebut adalah: pertama, Teori Administrasi Lama (*Old Public Administration/OPA*), Teori Administrasi Baru (*New Public Management/NPM*) dan ketiga adalah *New Public Service (NPS)*.³¹

Dalam perspektif NPS, dasar-dasar teoritis yang ingin digunakan berkaitan dengan teori-teori demokrasi dengan berbagai pendekatan yang positivistik, interpretatif dan juga kritis. Pelayanan publik dikembangkan berdasarkan upaya untuk memenuhi dan mengakomodasi nilai-nilai kebutuhan dan kepentingan publik yang didefinisikan melalui proses dialog publik yang rasional dengan pertimbangan politik, ekonomi maupun organisasional. Dengan demikian, peran pemerintah adalah melayani (*servicing*, tidak lagi *steering* atau bahkan *rowing*) dan posisi publik bukan lagi sekedar klien, konstituen ataupun pelanggan, tetapi lebih

³¹ Lutfi, Mustafa, 2011, *Filosofi Pelayanan Publik*. (kelompok intans publishing) dan Jaringan Nasional Masyarakat Peduli Pelayanan Publik (MP3). Setara Press, Malang. Hlm. 55

sebagai warga negara (*citizen*). Materi pelayanan publik, sedangkan bentuk dan pelaksanaan pelayanan publik merupakan hasil kesepakatan antara stakeholder. Oleh karena itu, pelaksanaan tanggung jawab oleh Negara kepada rakyatnya dalam pemenuhan hak-hak dasar perlu dipertegas untuk mencapai tujuan tersebut.

Untuk mendukung akuntabilitas pelaksanaannya dalam pencapaian tujuan, maka seluruh proses kerja tersebut harus berlandaskan pada aturan hukum yang berlaku, nilai publik yang disepakati, norma-norma politik yang etis, standar professional dan kepentingan publik. Setiap penyelenggara memiliki diskresi untuk mengoptimalkan perannya, tetapi harus dapat dipertanggungjawabkan. Dengan Negara yang penyelenggaraannya dapat dilakukan oleh berbagai kalangan yang dikembangkan sebagai kontribusi untuk menyelenggarakan urusan-urusan publik dan memberikan pelayanan publik secara adil tanpa diskriminasi. Denhardt and Denhardt, menyatakan bahwa NPS atau pelayanan publik, fokus pada isu-isu penting sebagai berikut :³²

a. Serve Citizens, Not Customer

Apa yang menjadi kepentingan publik merupakan hasil dialog publik (*public shared value*), bukan sekedar agregasi kepentingan individual, pejabat publik tidak hanya sekedar merespon kebutuhan publik sebagai pelanggan tetapi lebih fokus pada bagaimana membangun relasi kepercayaan dan kolaborasi dengan dan diantar warga.

³² Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. 2007. *The New Public Service*. London : M.E. Sharpe Inc. Hlm. 42-43

b. Seek The Public Interest

Administrator publik harus memberikan kontribusi dalam mengembangkan kolektivitas, gagasan-gagasan tentang kepentingan publik. Tujuan bukan menemukan solusi cepat yang berdasarkan pada pilihan-pilihan individual, tetapi lebih pada bagaimana menciptakan apa yang menjadi kepentingan bersama dan tanggungjawab bersama.

c. Value Citizenship Over Entrepreneurship

Kepentingan publik lebih baik bila ditunjukkan dalam komitmen publik dan pejabat publik untuk membuat kontribusi yang lebih baik bermakna untuk masyarakat luas ketimbang kepiawaian (*entrepreneurship*) pejabat publik dalam mengembangkan dirinya sendiri.

d. Think Strategically, Act Democratically

Kebijakan publik dan program merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan publik, dan dapat dicapai secara efektif dan lebih dapat dipertanggungjawabkan melalui usaha bersama dan proses yang kolaboratif.

e. Recognize that Accountability is Not Simple

Pejabat publik harus lebih memperhatikan konstitusi dan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar profesional dan kepentingan-kepentingan publik.

f. Serve Rather than Steer

Lebih penting bagi pejabat publik untuk berbagi dengan publik sebagai basis kepemimpinan dalam membantu masyarakat untuk mengartikulasikan dan menemukan apa yang menjadi kepentingan bersama ketimbang mengendalikan atau mengarahkan publik.

g. Value People, Not Just Productivity

Organisasi publik dan jaringan dalam berpartisipasi akan lebih berhasil untuk jangka panjang apabila mereka bekerja secara kolaboratif dan berdasarkan kepemimpinan kolektif dengan menghargai semua masyarakat.

Di dalam menangani keluhan, pengaduan dan perselisihan dalam penyelenggaraan pelayanan publik diharapkan mengacu pada unsur-unsur *New Public Service* tersebut di atas. Dalam *New Public Service*, menyebabkan 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 mungkin terjadi, diselenggarakan dalam koridor nilai-nilai demokrasi yang memandang masyarakat pengguna pelayanan publik adalah warga negara yang mempunyai hak-hak dasar untuk dilayani seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik secara sadar berangsur mulai dimanfaatkan warga negara yaitu dengan menyampaikan keluhan atas pelayanan publik. Pemerintah sebagai penyedia layanan dalam meningkatkan kualitas pelayanan, pemerintah berkewajiban untuk

mengatur dan mengendalikan keluhan karena penanganan keluhan merupakan bagian dari kualitas layanan dan ukuran terhadap kualitas pelayanan publik pemerintah di daerah tersebut.

I.5.2 Good Governance

Governance menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dengan lembaga non-pemerintah seperti LSM, perusahaan swasta serta warga negara. Bahkan lembaga non-pemerintah dapat memegang peran dominan dalam *governance* tersebut, atau bahkan lebih dari itu, pemerintah tidak mengambil peran apapun – *governance without government*.³³

Menurut pandangan klasik (*government*), pemerintah dipahami sebagai institusi yang memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk memaksa semua penduduk di wilayahnya, serta mengontrol pengaruh internasional atas kebijakan domestik dan institusinya. Pemerintah menganggap dirinyalah yang berwenang untuk mendefinisikan, mendiagnosa, dan mengatasi segala permasalahan dan kepentingan publik. Namun dengan cara ini, justru seringkali tertib sosial yang jadi tujuan, tidak dapat diwujudkan. Pemerintah yang tidak menyediakan ruang bagi masyarakat untuk turut berperan, pada akhirnya dapat memicu terjadinya krisis kepercayaan masyarakat. Di hadapan

³³ Dwiyanto, Agus dkk. 2008. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: UGM Press. Hlm. 77

masyarakat, pemerintah tidak legitim sehingga setiap kebijakan dan tindakannya cenderung tidak sepenuhnya dipenuhi masyarakat.³⁴

Ada beberapa alasan yang menyatakan bahwa ilmu administrasi publik pada perspektif *government* tidak lagi relevan, yaitu :³⁵ Pertama, dinamika politik, ekonomi, dan budaya yang sangat tinggi dalam dekade terakhir ini membuat kemampuan pemerintah untuk menjawab kebutuhan masyarakat menjadi terbengkalai. Semakin lama semakin banyak kebutuhan masyarakat yang tidak bisa diselenggarakan oleh pemerintah. Di sisi lain, kapasitas masyarakat sipil dan pasar untuk menjawab kebutuhan masyarakat menjadi semakin tinggi. Akibatnya, banyak kebutuhan masyarakat sebagai kolektivitas seperti barang-barang publik dan semi publik, yang kemudian diselenggarakan oleh lembaga non pemerintah.

Kedua, globalisasi ekonomi semakin memberikan tekanan kepada studi administrasi publik untuk mendefinisikan kembali pemahamannya tentang apa yang sebaiknya menjadi fokus dan lokus dari administrasi publik. Globalisasi mendorong semua pemerintah di dunia untuk memperbaiki efisiensi nasionalnya. Hal ini mendorong banyak pemerintah di negara dunia ketiga, termasuk Indonesia, untuk mengurangi keterlibatannya dalam berbagai kegiatan pembangunan dan pelayanan publik. Selama ini birokrasi pemerintah di Indonesia banyak terlibat dalam kegiatan pembangunan sering justru dinilai menjadi satu sumber inefisiensi. Mengurangi

³⁴ Ibid, Hlm 78

³⁵ Dwiyanto, Agus. 2004. Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Fisipol UGM. Yogyakarta. Hlm. 9

keterlibatan pemerintah dalam berbagai kegiatan yang sebenarnya bisa diselenggarakan oleh asosiasi sukarela dan mekanisme pasar dianggap sebagai salah satu cara untuk memperbaiki efisiensi nasional.

Ketiga, menguatnya tuntutan demokratisasi juga membuat studi administrasi publik semakin kehilangan fenomenanya. Keinginan masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan pemerintahan mendorong munculnya banyak lembaga baru dalam masyarakat. Organisasi masyarakat sipil, asosiasi sukarela, dan lembaga-lembaga non-pemerintah lainnya banyak bermunculan. Banyak peran pemerintah yang kemudian bisa diambil oleh lembaga non-pemerintah tersebut.

Keempat, kenyataan menunjukkan bahwa sekarang ini menjadi semakin sulit untuk membedakan organisasi pemerintah dengan non-pemerintah. Selama dekade terakhir ini di Indonesia terjadi transformasi organisasi dari organisasi pemerintah dan perusahaan bisnis menjadi organisasi hybrid (campuran). Organisasi campuran ini memiliki ciri-ciri yang sebagian menyerupai organisasi pemerintah dan sebagian lagi menyerupai perusahaan bisnis.³⁶

Alasan yang telah disebutkan di atas menyebabkan munculnya pandangan dan gerakan baru yang memangkas peran negara, seperti demokratisasi, desentralisasi, debirokratisasi, deregulasi, privatisasi, dan lain-lain. Gerakan-gerakan baru tersebut menjadi latar belakang munculnya konsep *governance*, dimana pemerintah tidak sekedar dimaknai sebagai lembaga, tetapi juga proses

³⁶ *Ibid*, Hlm. 10

memerintah (*governing*) yang dilakukan secara kolaboratif antara lembaga pemerintah, semi pemerintah, dan non-pemerintah yang berlangsung secara balance dan multi arah.³⁷

Meskipun perspektif *governance* mengimplikasikan terjadinya pengurangan peran pemerintah, namun peran pemerintah sebagai institusi tidak bisa ditinggalkan. Yang terpenting adalah bagaimana pemerintah menempatkan diri dan bersikap ketika berlangsung proses *governing*, kemudian bagaimana pemerintah mengelola negara atau publik dalam konsep *governance*. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, terdapat beberapa prinsip yang dapat digunakan pemerintah untuk mewujudkan *good governance* yaitu partisipasi, penegakan hukum, transparansi, kesetaraan, responsif (daya tanggap), wawasan ke depan, akuntabilitas, pengawasan publik, efektivitas dan efisiensi, dan profesionalisme.³⁸

Pelayanan publik dipilih sebagai cara tepat untuk mewujudkan *good governance* dikarenakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance* yaitu pemerintah, masyarakat sipil dan mekanisme pasar, sehingga dianggap memiliki pengaruh besar terhadap aspek-aspek fungsi pemerintah lainnya. Menurut KEPMENPAN Nomor 118 Tahun 2004 Tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat, pengaduan masyarakat adalah bentuk penerapan dari pengawasan masyarakat yang disampaikan oleh masyarakat, baik secara lisan maupun tertulis kepada aparat pemerintah terkait,

³⁷ Dwiyanto, Agus (Ed). *loc.cit*

³⁸ Dwiyanto, Agus (Ed). *op.cit.* Hlm, 80

berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, keluhan atau pengaduan yang bersifat membangun.³⁹

I.5.3 Keluhan Masyarakat

I.5.3.1 Definisi Keluhan Masyarakat

Menurut Islamy, keluhan didefinisikan sebagai berikut, *“A complaint is an expression of dissatisfaction, about the standard of service, actions or lack of action.... Affecting an individual customer or group of customers”*. Keluhan atau pengaduan pelayanan adalah merupakan ekspresi perasaan ketidakpuasan atas standar pelayanan, tindakan atau tiadanya tindakan aparat pelayanan yang berpengaruh kepada para pelanggan.⁴⁰

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.⁴¹

Definisi yang luas tentang keluhan yang diadaptasi dari NSW Ombudsman's mendefinisikan keluhan sebagai:⁴²

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

³⁹ KEPMENPAN Nomor 118 Tahun 2004 Tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat

⁴⁰ Saleh, A. Muwafik. 2010. *Public Service : Communication*. Malang : UMM press , hlm156

⁴¹ Departemen Pendidikan Nasional, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi ketiga Cetakan Keempat, Bp. Balai Pustaka, Jakarta. Hlm. 68

⁴² NSW Ombudsman, 2010, *Effective Complaint Handling Guidelines. 2nd edition*, NSW 2000, Sydney. Hlm. 7

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan keluhan sebagai segala tindakan atau aksi yang dilakukan masyarakat sebagai akibat dari kekecewaan, ketidakpuasan, ataupun penderitaan yang dialami masyarakat setelah menggunakan produk ataupun layanan suatu organisasi.

I.5.3.2 Faktor-Faktor Penyebab Keluhan

Menurut Mowen, ada beberapa faktor yang mempengaruhi terjadinya perilaku keluhan:⁴³

1. Meningkatnya tingkat ketidakpuasan.
2. Meningkatnya sikap masyarakat terhadap keluhan.
3. Banyaknya keuntungan yang didapat dari meningkatnya keluhan
4. Masalah yang timbul sebagai akibat kesalahan instansi.
5. Produk atau jasa tersebut merupakan hal yang penting bagi masyarakat

I.5.3.3 Bentuk Perilaku Keluhan Masyarakat

Mowen menjelaskan bahwa perilaku keluhan yang dilakukan masyarakat dapat dibagi menjadi dua tujuan yang diinginkan oleh masyarakat, yaitu :⁴⁴

1. *Consumers complaint in order to recerver an ecoomical loss*

Hal ini dapat berupa penggantian produk tersebut dengan produk yang lain, atau masyarakat menginginkan pengembalian uang baik secara langsung dari instansi atau distributor atau secara tidak langsung secara hukum.

2. *Consumers engage in complaint behaviour is to rebuild their self-image.*

⁴³ Mowen, John, And Michael M, 1998, *Consumer Behaviour, 5th ed*, New Jersey: Prentice Hall, hlm. 431-440

⁴⁴ *Ibid*

Sudah adanya ikatan antara masyarakat dengan instansi yang terpola dalam perilaku keluhan maka instansi menginginkan untuk membangun kembali citra yang baik terhadap produk atau jasa tersebut dibenak masyarakat. Karena jika penampilan serta pelayanan yang menyertai produk atau jasa tersebut rendah maka citra instansi di mata masyarakat di mata pelanggan juga akan rendah. Dari sini dapat dilihat bahwa menyampaikan keluhan tidak semudah yang dibayangkan. Perlu ada kesadaran dari dua belah pihak, masyarakat maupun perusahaan bahwa menyampaikan kritik maupun menerima kritik dari pihak lain adalah sesuatu yang normal.

Keluhan masyarakat umumnya muncul karena tidak puas. Banyak hal yang menyebabkan hal tersebut terjadi, di antaranya:⁴⁵

- a) Pelayanan yang diharapkan dari kita tidak seperti yang mereka harapkan
- b) Mereka diacuhkan
- c) Tidak ada yang mau mendengarkan
- d) Seseorang berlaku tidak sopan atau tidak membantu terhadap mereka
- e) Tidak ada yang mau bertanggungjawab untuk suatu kesalahan
- f) Ada kegagalan komunikasi dll.

Fandy Tjiptono menjelaskan bahwa terdapat empat tindakan utama yang bisa dilakukan pengguna layanan atau dalam menghadapi kegagalan atau ketidakpuasan atas pelayanan yang diterima. Tindakan tersebut yaitu:⁴⁶

⁴⁵ Majid, Suharto Abdul, 2009, *Customer Service dalam Bisnis Jasa dan Transportasi*, Rajawali Pers, Jakarta. Hlm. 149-150

⁴⁶ Tjiptono, Fandy, 2008, *Service Management : Mewujudkan Layanan Prima*, Andi Offset, Yogyakarta. Hlm 310

1. Tidak melakukan apa-apa.

Pelanggan yang tidak puas dan tidak melakukan apa-apa secara praktis tidak akan membeli atau menggunakan jasa.

2. Berhenti membeli produk/jasa organisasi yang bersangkutan/atau memakai jasa dari organisasi atau lembaga yang telah mengecewakan dirinya melalui cerita dari mulut ke mulut
3. Melakukan komplain ke penyelenggara pelayanan secara langsung meminta kompensasi pada penyelenggara pelayanan ataupun penyalurnya.
4. Melakukan pengaduan melalui pihak ketiga seperti lembaga perlindungan konsumen, badan pemerintah yang terkait dengan bisnis yang bersangkutan, atau menempuh jalur hukum.

Komplain pada dasarnya berhubungan dengan tiga sumber utama, yaitu:⁴⁷

1. 40% masalah disebabkan oleh organisasi, seperti kualitas produk rendah, komunikasi atau informasi yang tidak akurat dan berlebihan, harga yang terlalu mahal, dan lain-lain.
2. 20% masalah disebabkan karyawan, misalnya sikap dan perilaku kasar tidak sopan.
3. Sisanya 40% berasal dari pelanggan itu sendiri, misalnya tidak teliti membaca instruksi atau petunjuk yang diberikan, ekspektasi yang berlebihan, dan lain

⁴⁷ Ibid, Hlm. 317-318

Mudie dan Cottam menyatakan bahwa pada umumnya jumlah masyarakat yang tidak puas pada sebuah jasa dan menyampaikan keluhannya tidaklah sebanyak pada kasus ketidakpuasan terhadap barang.⁴⁸ Walaupun ada keluhan biasanya hanya sedikit proporsinya yang terselesaikan secara memuaskan, itupun memakan waktu cukup lama. Pada kasus ketidakpuasan terhadap produk berupa barang fisik, mayoritas masalah bisa didemonstrasikan dan didiskusikan secara terbuka.

Sebaliknya pada kasus ketidakpuasan terhadap jasa, kebanyakan masalah yang muncul bisa diperdebatkan berdasarkan berbagai macam sudut pandang. Walaupun ternyata keluhan itu benar, penyedia jasa/layanan masih bisa bersikap defensif atau membela diri. Sebagai ilustrasi, seandainya klien salon kecantikan kecewa dengan model rambut hasil potongannya, mungkin saja sang penata rambut berargumen bahwa sang klien yang kurang jelas menyampaikan keinginannya. Mungkin pula ia mengatakan bahwa rambut si klien tidak terlalu 'pas' untuk dipotong sesuai persis dengan keinginannya. Dengan kata lain, mungkin saja bentuk wajah klien tidak cocok untuk model rambut yang dipilih, tapi sang klien memaksa dipotong seperti itu.

Setiap masyarakat yang merasa tidak puas terhadap kinerja produk, jasa dan/atau organisasi tertentu akan bereaksi dengan tindakan yang berbeda. Ada yang mendiamkan saja dan ada pula yang melakukan komplain. Berkaitan dengan hal ini, menurut Singh, ada ketidakpuasan, yaitu:⁴⁹

⁴⁸ *Ibid*, Hlm. 206

⁴⁹ *Ibid*

a) *Voice response*. Menurut Singh, *voice response* ditujukan pada obyek-obyek yang sifatnya eksternal bagi lingkaran sosial konsumen (yakni, relasi informal) dan pihak pertukaran yang tidak memuaskan (misalnya, pengecer, distributor, pemanufaktur, dan penyedia layanan). No-action response tidak melakukan apa-apa) dimasukkan dalam kategori ini secara tentatif karena mencerminkan perasaan terhadap pemasar atau penjual layanan, apabila pelanggan menyampaikan keluhan secara langsung dan/atau meminta ganti rugi (kompensasi) kepada dan/atau distributornya, sebetulnya organisasi masih mungkin meraih sejumlah manfaat. Pertama, pelanggan memberikan kesempatan sekali lagi kepada organisasi untuk memuaskan mereka. Sehingga sebenarnya konsumen masih berharap adanya perbaikan kinerja. Kedua, resiko publisitas buruk dapat ditekan, baik publisitas dalam bentuk rekomendasi getok tular negatif, maupun melalui media masa. Dan yang tidak kalah penting adalah ketiga, memberi masukan positif mengenai kekurangan pelayanan yang perlu diperbaiki organisasi. Melalui perbaikan dan pemulihan layanan, organisasi dapat memelihara hubungan baik dan loyalitas pelanggannya.

Tabel I.5
Tipologi Perilaku Komplain Masyarakat⁵⁰

Voice Response	Private Response	Third Party Response
<i>Redress seeking (voice)</i>	Memperingatkan keluarga dan teman (getok ular negatif)	<i>Legal action</i>
<i>No Action (loyalitas)</i>	<i>Exit</i>	Komplain ke lembaga konsumen

Sumber: Tjiptono. 2008. *Service Management*

- b) *Private Response*. Obyek dalam *private response* bukanlah pihak terlibat langsung dalam pengalaman yang tidak memuaskan. Sebaliknya, kategori ini berupa memutuskan untuk tidak menggunakan jasa/layanan organisasi yang mengecewakannya dan memperingatkan atau memberitahu kolega, teman, atau keluarganya mengenai pengalaman buruknya dengan produk atau organisasi bersangkutan. Umumnya tindakan ini sering dilakukan dan dampaknya sangat signifikan terhadap citra negatif.
- c) *Third-party response*. Tipe respons ini ditujukan pada obyek-obyek eksternal yang tidak secara langsung terlibat dalam pengalaman yang tidak memuaskan (contohnya, surat kabar, lembaga konsumen, lembaga bantuan hukum, dan sebagainya). Dari sudut pandang konsumen, penyampian komplain lewat media massa cenderung secara psikologis lebih memuaskan. Selain tanggapan dari organisasi relatif lebih cepat (karena pihak organisasi khawatir kasusnya berkepanjangan dan berpotensi membuat citra organisasi menjadi buruk di mata khalayak),

⁵⁰ *Ibid*

mereka yang komplain juga mungkin merasa puas bisa ‘menghukum’ organisasi nakal tersebar luasnya pengalaman buruknya di media massa.

Huefner dan Hunt menambahkan tiga kategori perilaku komplain lainnya: retalisasi, *advoidance*, dan *grudeholding*. Retalisasi merupakan salah satu bentuk balas dendam yang dilakukan pelanggan yang tidak puas terhadap organisasi atau distributor yang mengecewakannya. Manifestasinya bisa macam-macam misalnya merusak produk dan peralatan organisasi, mencuri atau menguntit, melakukan aksi vandalisme, melakukan komunikasi getok tular negatif di dalam organisasi bersangkutan dan *disruptive behavior* (seperti sengaja menaruh item produk di tempat yang keliru).

Advoice dan *grudgeholding* merupakan bentuk variasi dari *exit*. Menurut Boote, *exit* bisa berupa empat macam: memboikot atau berhenti membeli merek yang sama; berhenti membeli tipe produk tertentu; berhenti membeli dari pengecer tertentu; dan berhenti membeli dari pemanufaktur tertentu. Ini artinya pelanggan akan berhenti menggunakan layanan organisasi yang bersangkutan. Sedangkan, menurut Huefner dan Hunt, *exit* merupakan fenomena jangka pendek, sedangkan *advoidance* lebih berjangka menengah sebagai bentuk tindakan sengaja untuk menghukum organisasi. Sementara *grudeholding* merupakan fenomena yang lebih ekstrem dan bisa berlangsung bertahun-tahun bahkan selamanya.

Dari sini dapat dilihat bahwa ada banyak faktor yang mempengaruhi keputusan seseorang untuk melakukan komplain atau tidak. Namun pada

umumnya keputusan seseorang untuk melakukan komplain atau tidak dipengaruhi oleh faktor tingkat ketidakpuasan terhadap layanan tertentu.

I.5.3.4 Keengganan Menyampaikan Keluhan

Keengganan masyarakat atau pengguna layanan menyampaikan keluhan merupakan hal yang biasa terjadi. Masyarakat biasanya enggan untuk menyampaikan keluhan. Karena persepsi pengguna layanan itu sendiri tentang sulitnya melakukan keluhan dan kurangnya tanggapan organisasi atas keluhan yang mereka sampaikan

Menurut Mudie Cottam dalam Tjiptono, biaya yang harus dikeluarkan masyarakat untuk menyampaikan keluhannya tersebut meliputi:⁵¹

1. *Inconvenience* (ketidaknyamanan), misalnya harus melakukan perjalanan khusus, harus mengisi berbagai formulir, harus menyediakan waktu tertentu, gangguan terhadap aktivitas rutin yang dijalankan, biaya yang harus dikeluarkan.
2. *Uncertainly* (ketidakjelasan), misalnya tidak ada tanda-tanda akan diberikan ganti rugi, tidak ada kejelasan kapan masalah tersebut akan diselesaikan.
3. *Unpleasant* (ketidaksenangan), misalnya diperlakukan secara kasar oleh petugas, mendapat rasa malu.

Hal-hal tersebut menjadi pendorong bagi pelanggan untuk tidak menyampaikan keluhan mereka pada organisasi. Akibatnya mereka lebih memilih

⁵¹ Tjiptono, Fandi, op.cit. Hlm 155

untuk mendinginkan saja ketidak puasan yang mereka rasakan. Apabila tingkat kesulitannya tinggi, maka cenderung tidak akan menyampaikan keluhan.

Sementara itu beberapa ahli memberikan pendapat dari sisi psikologi. Mereka berpendapat bahwa kengganannya pelanggan dalam menyampaikan keluhan di samping dipengaruhi faktor ekonomi juga dipengaruhi oleh perilaku psikologi konsumen (*psychological behavioral*). Richard L. Oliver berpendapat bahwasanya dibutuhkan kecakapan dan motivasi (*ability and motivation*) untuk menyampaikan keluhan.⁵² Kecakapan dalam konteks ini dimaksudkan mengetahui prosedur dan jalur penyampaian keluhan, serta kemampuan pelanggan dalam berkomunikasi dengan pihak organisasi. Sedangkan motivasi juga menjadi dasar yang kuat bagi pelanggan dalam menyampaikan keluhan kepada organisasi. Motivasi ini meliputi budaya untuk bisa menyampaikan keluhan tanpa adanya intimidasi dari pihak manapun.

Dari sini dapat dilihat bahwa menyampaikan keluhan tidak semudah yang dibayangkan. Perlu ada kesadaran dari kedua belah pihak, pelanggan maupun organisasi bahwa menyampaikan kritik maupun menerima kritik dari pihak lain.

I.5.2.5 Akibat Keluhan Masyarakat terhadap Layanan

Kekecewaan pelayanan yang diwujudkan dalam keluhan sebenarnya dapat menjadi dampak yang potensial bagi instansi pemerintah, selama instansi mampu menangani keluhan dengan cermat dan tepat. Perilaku keluhan ini juga dapat

⁵² Oliver, R. L. 1997. *Satisfaction : A Behavioral Perspective On The Consumer*. New York: McGraw Hill Companies, Inc. Hlm. 286

berdampak pada perilaku pembelian ulang di masa yang akan datang yang lebih baik selama instansi memberikan perhatian yang konsisten terhadap apa yang dikeluhkan masyarakat.⁵³ Lebih jauh lagi Sugiarto berpendapat bahwa keluhan yang disampaikan masyarakat dapat kita lihat sebagai sarana untuk menghadapi kompetisi di masa yang akan datang, sarana promosi yang terbaik, asset terpenting bagi perusahaan, serta jaminan pertumbuhan dan perkembangan perusahaan.⁵⁴ Jadi dapat dikatakan bahwa perilaku keluhan tidak selalu membawa dampak negatif bagi instansi pemerintah. Namun sebaliknya bisa mendatangkan manfaat - manfaat yang tidak terduga. Apabila instansi pemerintah membuka diri untuk menerima keluhan dari masyarakat, maka dapat menjadikannya sebagai sarana untuk meningkatkan kualitas pelayanan.

I.5.4 Penanganan Keluhan sebagai Respon atas Keluhan masyarakat

I.5.4.1 Definisi Penanganan Keluhan

Secara umum menurut Fandy Tjiptono, manajemen komplain adalah suatu sistem yang digunakan untuk memonitor setiap sikap dan kepuasan para pengguna layanan, penyalur, dan partisipan lain dalam sistem pemasaran sehingga manajemen dapat mengambil langkah yang lebih cepat untuk menyelesaikan masalah. Manajemen keluhan muncul karena adanya masalah-masalah yang ditimbulkan oleh pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah

⁵³ *Ibid*, Hlm. 286

⁵⁴ Sugiarto, Ir Endar, 2002, Psikologi Pelayanan Dalam Industri Jasa, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Hlm 199

maupun swasta.⁵⁵ Penanganan pengaduan menurut Queensland Ombudsman adalah:

“Handling complaints well presents an opportunity to show to the public that you are accountable to them. Complaints are an essential part of any accountability process and in fact are often the starting point. Any agency that claims to be accountable for its actions must take complaints seriously”.⁵⁶

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

Menurut Dwiyanto tersedianya ruang untuk menyampaikan aspirasi (*voice*) dalam bentuk pengaduan dan protes terhadap jalannya penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan publik akan sangat penting perannya bagi upaya perbaikan kinerja tata pemerintahan secara keseluruhan.⁵⁷ Sedangkan mekanisme pengaduan menurut Blackmore adalah sebagai berikut :

“complaints mechanism constitute a vital component of quality initiative manifest in the public sector reforms (...) representing an important conduit through which service users can articulate their views. Moreover, where is a desire to develop a more consumer oriented public sector, the ability to complaint effectively is the only recourse to redress where choice and exit

⁵⁵ Nasution. 2004. Manajemen Jasa Terpadu. Bogor. Ghalia Indonesia. Hlm 115

⁵⁶ Queensland Ombudsman. 2006. Effective Complaints Management. Brisbane: Queensland Ombudsman.(www.ombudsman.qld.gov.au diakses tanggal 19-6-2014). Hlm. 1

⁵⁷ Wibawa, Samodra (ed). 2009. Administrasi Negara: Isu-Isu kontemporer. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hlm. 153

*are denied through either dependence on a specific service or monopoly service provision”.*⁵⁸

Dari pernyataan Blackmore diatas dijelaskan bahwa mekanisme pengaduan merupakan komponen penting dalam mewujudkan kualitas dalam reformasi sektor publik. Menjadi akses penting bagi pengguna layanan, karena dapat mengartikulasikan kebutuhan mereka. Adanya mekanisme pengaduan merupakan indikasi adanya keinginan untuk mengembangkan sektor publik agar lebih berorientasi pada pelanggan, mengingat bahwa masyarakat bergantung pada penyedia layanan yang telah dimonopoli

Kadampully mengemukakan bahwa *“Complain management is process involves complaints acquisition, transmision analysis, handling and use of complaint related information in decision making”*. Suatu proses yang terdiri dari perolehan keluhan, transmisi, analisis, penanganan dan penggunaan keluhan dalam pengambilan keputusan.⁵⁹

Queensland Ombudsman menjelaskan bahwa *“Management complaint is a staged way of receiving, recording, processes, responding, to and reporting on complaints and using them to improve srvice and decision making. It specifies the stages and area of responsibility for managing complaints”*. Suatu tahapan dari menerima, merekam, memproses, merespon, dan melaporkan keluhan dan

⁵⁸ Ibid, Hlm 160

⁵⁹ Suryadi. 2010. Penanganan Keluhan Publik Pada Birokrasi Dinas Perijinan. Vol, 23. No, 4. Pp, 293-303. Hlm. 295

menggunakannya untuk meningkatkan pelayanan dan pengambilan keputusan. Ini menentukan tahapan dan wilayah tanggung jawabnya untuk mengelola keluhan.⁶⁰

Atas dasar pemikiran tentang penanganan pengaduan di atas, dalam penelitian ini yang dimaksud penanganan pengaduan adalah suatu sistem menerima, merekam, menganalisa merespon atau menyelesaikan pengaduan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, kemudian melaporkannya pada pihak-pihak yang berkepentingan, dan menggunakan informasi tentang pengaduan tersebut dalam pengambilan keputusan untuk memperbaiki pelayanan publik selanjutnya.

I.5.4.2 Prinsip Penanganan Keluhan Yang Efektif

Menurut Patterson, penilaian atas suatu manajemen penanganan keluhan yang efektif didasarkan pada karakteristik atau prinsip utama sebagai berikut ini;⁶¹

1. **Komitmen**

Pihak manajemen dan semua anggota memiliki komitmen yang tinggi untuk mendengarkan dan menyelesaikan masalah komplain dari masyarakat sebagai peningkatan kualitas produk dan jasa yang diberikan.

2. *Visible*

Manajemen menginformasikan secara jelas dan akurat kepada masyarakat dan karyawan tentang cara penyampaian keluhan dan juga pihak- pihak yang dapat dihubungi dalam penyampaian keluhan tersebut.

⁶⁰ Queensland Ombudsman. 2006. *Effective Complaints Management*. Brisbane: Queensland Ombudsman.(www.ombudsman.qld.gov.au diakses tanggal 19-6-2014). Hlm. 7

⁶¹ Tjiptono, Fandi dan Anastasia D. 2000. *Prinsip dan Dinamika Pemasaran, J & J Learning*, Yogyakarta. Hlm. 173

3. *Acessible*

Instansi menjamin bahwa masyarakat secara bebas, mudah dan murah dapat menyampaikan keluhan, misalnya dengan menyediakan saluran telepon call center dan formulir pengaduan keluhan.

4. Kesederhanaan

Prosedur penanganan keluhan sederhana dan mudah dipahami masyarakat.

5. Kecepatan

Setiap keluhan ditangani secepat mungkin. Rentang waktu penyelesaian yang realistis diinformasikan dengan masyarakat. Selain itu setiap perkembangan atau kemajuan dalam penanganan keluhan masyarakat yang sedang diselesaikan senantiasa dikomunikasikan kepada masyarakat yang bersangkutan.

6. *Fairness*

Setiap masyarakat mendapatkan perlakuan yang sama, adil dan tanpa membeda-bedakan masyarakat.

7. *Confidentially*

Keinginan masyarakat akan privasi dan kerahasiaan dihargai dan dijaga.

8. *Records*

Data mengenai keluhan disusun sedemikian rupa sehingga memudahkan setiap upaya berkesinambungan.

9. Sumber daya

Instansi mengalokasikan sumber daya dan infrastruktur yang memadai untuk pengembangan dan penyempurnaan sistem penanganan keluhan, termasuk didalamnya adalah pelatihan karyawan.

10. *Remedy*

Pemecahan dan penyelesaian yang tepat seperti permohonan maaf untuk setiap keluhan yang ditetapkan dan diimplementasikan secara konsekuen.

Sedangkan menurut *Treasury Board of Canada Secretariat*, sistem penanganan keluhan masyarakat memiliki tujuh prinsip antara lain:⁶²

1. *Access*

Sistem manajemen pengaduan harus mencakup mekanisme yang mudah diakses dan dipublikasikan dengan baik untuk menyelesaikan keluhan. Siapapun yang memiliki masalah dengan pelayanan perlu tahu bagaimana cara menyampaikan keluhan dan kepada siapa. Informasi ini harus tersedia. Masyarakat harus memiliki kemudahan untuk menyampaikan keluhan apapun keadaannya serta tidak dikenakan biaya dalam menyampaikan keluhan.

2. *Language*

Pada instansi atau lembaga yang terletak di daerah yang memiliki dua bahasa atau lebih, penanganan keluhan harus tersedia dalam kedua bahasa resmi. Masyarakat memiliki hak hukum untuk ini, instansi dapat mempertimbangkan prosedur untuk menganani pengaduan yang dibuat

⁶² Treasury Board of Canada Secretariat. 1996. ARCHIVED - Quality Service - Effective Complaint Management (Guide XI). (www.tbs-sct.gc.ca diakses tanggal 22-3-2104)

dalam bahasa lain selain bahasa resmi dimana hal tersebut dibutuhkan. Penyelenggara pelayanan harus membuat setiap masyarakat merasa nyaman selama menyampaikan keluhannya.

3. *Simplicity*

Penyelesaian penanganan keluhan harus sederhana untuk dimengerti dan digunakan. Instansi harus menangani keluhan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dengan jelas dan mudah dimengerti.

4. *Responsiveness*

Sistem manajemen pengaduan harus memungkinkan karyawan untuk menagani keluhan dengan cepat dan harus mencakup batas waktu yang ditetapkan untuk tindakan yang mencerminkan kompleksitas dari berbagai jenis masalah. Karyawan seharusnya memberikan informasi kepada masyarakat yang menyampaikan keluhan terkait kemajuan penanganan pengaduannya. Instansi harus menangani keluhan secepat mungkin.

4. *Fairness*

Sistem manajemen keluhan harus memastikan bahwa penyelidikan penuh , dan adil untuk semua pihak .

5. *Confidentially*

Sistem manajemen penanganan keluhan harus menghormati keinginan orang untuk kerahasiaan.

6. *Outcome*

Sistem manajemen penanganan keluhan harus memungkinkan petugas untuk memberikan respon yang efektif terhadap keluhan yang memenuhi persyaratan.

7. *Reporting back*

Belajar dari keluhan adalah hal yang sangat penting perlu dilakukan oleh instansi. Hasil yang positif atau peningkatan dalam pelayanan yang dihasilkan dari penanganan pengaduan dapat meningkatkan kepercayaan publik dalam penyelenggara pelayanan dan program pemerintah jangka panjang. Oleh karena itu penting untuk menjadi laporan publik atas analisis pengaduan dan untuk menunjukkan dimana hal tersebut telah membawa perbaikan. Selanjutnya peneliti akan mereduksi kedua teori di atas, sehingga ditemukan adanya aspek yang sama seperti pada tabel reduksi di bawah ini :

Tabel I.6

Tabel Reduksi Prinsip Penanganan Keluhan yang efektif.

Teori	Komitmen	<i>Visible</i>	<i>acesible</i>	<i>Simplicity</i>	Kecepatan/responsive
Patterson (Tjiptono&Anastasia)	✓	✓	✓	✓	✓
Treasury Board of Canada Secretariat			✓	✓	✓

Teori	<i>Fairness</i>	<i>Confidential</i>	<i>Records</i>	Sumber daya	<i>Remedy</i>
Patterson (Tjiptono&Anastasia)	✓	✓	✓	✓	✓
Treasury Board of Canada Secretariat	✓	✓			

Teori	<i>Language</i>	<i>Reporting back</i>	<i>Outcome</i>
Patterson (Tjiptono&Anastasia)			
Treasury Board of Canada Secretariat	✓	✓	✓

Dari tabel reduksi prinsip kedua teori di atas didapatkan bahwa penanganan keluhan yang efektif memiliki 5 prinsip utama yaitu *accessible, simplicity, speed, fairness* dan *confidentially*.

I.5.4.3 Manfaat Penanganan Keluhan

Manfaat penanganan keluhan menurut Mitchell adalah:⁶³

1. Meningkatkan loyalitas
2. Dimanfaatkan sebagai perencanaan strategi operasional
3. Mengurangi kesan negatif oleh konsumen
4. Memberi persepsi positif bagi konsumen terhadap kualitas produk atau jasa.

⁶³ Mitchell, V.W. 1993. Handling Consumer Complaint Information, Why and How Journal of Management Decision, Vol.31 hal 24-30.

Menurut Fandy Tjiptono, Penanganan pengaduan secara efektif memberikan peluang untuk mengubah seorang pelanggan yang tidak puas menjadi pelanggan produk/jasa perusahaan yang puas (atau bahkan menjadi pelanggan abadi).⁶⁴ Manfaat penanganan keluhan yang efektif menurut Mudie & Cottam dalam Fandy Tjiptono meliputi :⁶⁵

1. Penyedia jasa memperoleh kesempatan lagi untuk memperbaiki hubungannya dengan pelanggan yang kecewa.
2. Penyedia jasa terhindar dari publikasi negatif
3. Penyedia jasa akan mengetahui aspek aspek yang perlu dibenahi dalam pelayanannya saat ini
4. Penyedia jasa akan mengetahui sumber masalah operasinya
5. Karyawan dapat termotivasi untuk memberikan pelayanan yang berkualitas lebih baik.

I.5.4.4 Proses Penanganan Keluhan

Dari kacamata staf layanan masyarakat, mereka sangat membutuhkan semacam panduan, pedoman, atau standar penanganan komplain. Sebagai ilustrasi, standar keterampilan menangani komplain yang berlaku di sebuah bank terkemuka di Indonesia mencakup hal – hal berikut:⁶⁶

1. Menyimak keluhan atau keberatan nasabah
 - a) Tahap ini merupakan tahap kritis sekaligus sulit, sehingga CSO (*Customer Service Officer*) dan *teller* harus tenang dan sabar.

⁶⁴ Fandy, Tjiptono, 2008, *Service Management : Mewujudkan Layanan Prima*, Andi Offset, Yogyakarta. Hlm. 210

⁶⁵ Ibid,

⁶⁶ Ibid, Hlm. 211-212

Jangan mencoba menjawab pada tahap ini, tetapi akui hak nasabah untuk menguraikan keluhan dan keberatan.

- b) Tunjukkan sikap empati, misalnya dengan cara meminta maaf, tidak memotong pembicaraan dan membuat catatan keluhan nasabah.
 - c) Informasikan komplain nasabah kepada atasan langsung. Bilamana memungkinkan, ajak nasabah untuk menemui atasan langsung atau pimpinan terkait.
2. Bertanya dan mencatat data nasabah beserta kronologis permasalahan
- a) Jangan sekali kali berasumsi bahwa anda telah memahami keluhan
 - b) Gali informasi lebih lanjut untuk mendapatkan kejelasan perihal keluhan nasabah yang sebenarnya, misalnya: "Ibu/Bapak tampaknya sangat kecewa dengan adanya pembebanan biaya per bulan. Apakah benar demikian Bu/Pak?" Akan tetapi, jangan sampai nasabah beranggapan ia sedang diinterogasi.
 - c) Libatkan nasabah dalam menggali informasi rinci menyangkut keluhan.
3. Mengonfirmasi ulang permasalahan
- a) Setelah anda merasa mengerti keluhan nasabah yang sebenarnya, misalnya: "harapan Ibu/Bapak adalah pendapatan dari bunga tabungan tidak kena potongan lagi, karena potongan tersebut sangat berarti bagi Ibu/Bapak".

- b) Kemudian konfirmasi ulang pemahaman anda tersebut, misalnya:
“Apakah demikian Bu/Pak”.
4. Memberikan penjelasan duduk permasalahan dan alternative penyelesaiannya
- a) Setelah memahami keluhan nasabah yang sebenarnya, berikan jawaban yang sesuai dengan jenis keluhan nasabah. Sebagai contoh:
- b) Memantau penyelesaian masalah.
5. Pantau penyelesaian masalah
- a) Informasikan secara lisan kepada nasabah hasil penyelesaian
- b) Minta maaf atas ketidaknyamanan nasabah, baik secara lisan maupun tertulis, dan ditandatangani oleh Pemimpin Cabang sesuai dengan ketentuan Bank Indonesia.
- c) Berikan/kirimkan souvenir/hadiah kepada nasabah tersebut diiringi ungkapan seperti: “Pak Dadi, souvenir ini sebagai ungkapan terimakasih kami atas kesabaran bapak dalam menunggu proses penyelesaian keluhan”.
- d) Jangan lupa catat setiap kali terjadi komplain.

I.6 Definisi Konsep

1. Pelayanan publik adalah suatu bentuk kegiatan yang dilakukan aparat birokrasi pelayanan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menggunakan jasa pelayanan di suatu instansi pemerintahan.
2. *Good Governance* Adalah penyelenggaraan pemerintah yang memiliki tanggung jawab serta efektif menjaga interaksi yang baik dan teratur antara pejabat-pejabat negara, swasta maupun masyarakat.
3. Keluhan atau komplain adalah ekspresi formal berupa rasa ketidakpuasan, ketidaksenangan, kecewa yang dirasakan oleh masyarakat berkenaan dengan pengalaman atas pelayanan suatu instansi atau organisasi.
4. Penanganan keluhan adalah suatu bagian dari sistem pelayanan publik mengenai alur tata kelola masalah dan keluhan yang diajukan oleh masyarakat atas pelayanan yang diberikan oleh suatu instansi atau organisasi, yang terdiri dari serangkaian kegiatan berupa proses dan pengelolaan keluhan
5. Keefektifan penanganan keluhan adalah tingkat keberhasilan suatu instansi atau organisasi dalam penanganan keluhan masyarakat.

I.7 Metodologi Penelitian

I.7.1 Metode Penelitian

Pada hakikatnya penelitian bertujuan untuk memberi solusi atas suatu masalah dan mendapatkan pengetahuan tentang sesuatu yang dianggap benar melalui proses observasi. Seorang peneliti dalam ilmu sosial harus mampu

menunjukkan kemampuannya dalam mengungkapkan realitas kehidupan masyarakat secara obyektif, tepat, dan tidak bias. Dibutuhkan suatu metode agar penelitian yang dilakukan tidak bias dan mampu memberikan manfaat bagi semua orang.

Metode merupakan seluruh proses berpikir mulai dari menemukan masalah, menjabarkannya ke dalam suatu kerangka teoritis tertentu, pengumpulan data bagi pengujian empiris sampai pada penjelasan dan penarikan gejala sosial yang diteliti. Metode penelitian merupakan cara dan prosedur yang sistematis dan terorganisasi untuk menyelidiki suatu masalah tertentu dengan maksud mendapatkan informasi untuk digunakan sebagai solusi atas masalah tersebut.⁶⁷

Sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian ini, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. adapun beberapa pengertian tentang metode kualitatif menurut Bogden dan Taylor, yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis ataupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.⁶⁸ Begitu juga menurut Jane Richie, penelitian kualitatif merupakan upaya untuk menyajikan dunia sosial, dan perspektifnya di dalam dunia, dari segi konsep, perilaku, persepsi, dan persoalan tentang manusia yang diteliti.⁶⁹

Alasan peneliti untuk menggunakan metode penelitian kualitatif adalah dilihat dari sifat masalah yang diteliti, dimana tujuan penelitian ini adalah berusaha untuk mengungkap dan memahami sesuatu dibalik suatu fenomena yang

⁶⁷ Ulber, Silalahi. 2010. Metode Penelitian Sosial. Bandung : PT Refika Aditama. Hlm. 12

⁶⁸ Lexy. J. Moleong. 2010. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. Hlm. 4

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 6

ada, jadi penelitian ini lebih ditujukan untuk mendapatkan gambaran atas keefektifan pelaksanaan penanganan pengaduan (*complaint handling*) di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya.

I.7.3 Tipe Penelitian

Dibutuhkan suatu prosedur yang bersifat metodologis untuk dapat memecahkan masalah serta mengadakan observasi atau pengamatan terhadap suatu masalah-masalah penelitian. Jika dilihat tujuan penelitian yaitu menggambarkan dan memahami transparansi, responsivitas dan akuntabilitas penanganan pengaduan (*complaint handling*), maka tipe penelitian yang sesuai untuk dilakukan pada penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif. Tipe penelitian deskriptif merupakan penelitian yang dimaksudkan untuk menyajikan suatu gambar yang terperinci tentang suatu situasi-khusus, *setting* sosial, atau hubungan. Pentingnya penelitian deskriptif sangat jelas terlihat dalam ilmu-ilmu sosial, yaitu banyak *imponderabilia* (hal-hal yang dianggap tidak penting, namun pada hakikatnya sangat berperan seperti nilai-nilai dan sebagainya) dari kehidupan sosial sehari-hari yang dapat dideskripsikan.⁷⁰

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

⁷⁰ Ulber, Silalahi. *Op.cit.* Hlm. 27

keefektifan penanganan keluhan (*complaint handling*) di Dinas kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya.⁷¹

I.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana objek penelitian bisa ditemukan. Pada dasarnya setiap situasi sosial yang ada menempatkan sebuah laboratorium. Dalam penelitian, lokasi penelitian tersebut dikembangkan sesuai dengan pengumpulan data yang ada. Penelitian ini dilakukan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya. Dalam penentuan lokasi penelitian ini didasarkan pada beberapa pertimbangan yaitu :

- a. Pertama peneliti menganggap bahwa administrasi kependudukan merupakan sesuatu hal yang sangat penting dimana hasilnya akan berguna untuk pelaksanaan pelayanan publik dan pembangunan sektor lain;
- b. Kedua di Kota Surabaya terdapat berbagai permasalahan dalam administrasi kependudukan mulai dari adanya 400 ribu KTP ganda, ribuan PNS yang belum memiliki akta kelahiran, dsb yang diduga dipengaruhi oleh ekspektasi masyarakat yang terbentuk berdasar asumsi-asumsi yang berkembang selama ini mengenai pelayanan publik yang berbelit-belit, membutuhkan waktu yang lama, mahal, dsb; Serta berbagai keluhan masyarakat kota Surabaya terhadap pelayanan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya masih dapat ditemui dan masih saja terjadi.
- c. Ketiga Dispendukcapil Kota Surabaya mendapat predikat kepatuhan terhadap UU pelayanan publik yaitu UU No. 25 Tahun 2009 yang artinya

⁷¹ Lexy, J Moleong. *Op.cit.* Hlm. 132

kinerja pelayanan yang diberikan telah sesuai dengan yang diamanatkan oleh UU terkait.

I.7.3 Informan dan Teknik Penentuan Informan

Informan adalah seseorang yang berada dalam penelitian yang dimanfaatkan dalam menggali informasi tentang situasi dan kondisi permasalahan penelitian. Pada penelitian kualitatif, peneliti tidak menggunakan populasi karena penelitian kualitatif berangkat dari kasus tertentu yang ada pada situasi sosial tertentu dan hasil kajiannya tidak akan berlakuan ke populasi, tetapi ditransferkan ke tempat lain pada situasi sosial yang memiliki kesamaan dengan situasi sosial pada kasus yang dipelajari.⁷²

Pada umumnya terdapat tiga tahap pemilihan informan dalam penelitian kualitatif, yakni pertama pemilihan informan awal, apakah itu informan untuk diwawancarai atau suatu situasi sosial. Kedua adalah pemilihan informan lanjutan guna memperluas deskripsi informasi dan melacak variasi informasi yang mungkin ada. Dan ketiga adalah menghentikan pemilihan informan lanjutan bilamana dianggap sudah tidak ditentukan lagi variasi informan.⁷³ Dalam penelitian ini menggunakan teknik penentuan informan dilakukan secara *purposive sampling*, dimana informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang permasalahan dalam penelitian ini.

⁷² Sugiyono, 2010, Metode Penelitian Kuantitatif dan kualitatif dan R&D, Alfabeta, Bandung . Hlm 216

⁷³ Bungin, Burhan. 2003. Analisis Data Penelitian Kualitatif, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hlm. 53-54

I.7.4 Data yang Dikumpulkan

- Data keluhan masyarakat tentang pelayanan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya
- Penyebab munculnya keluhan
- Mekanisme penanganan keluhan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya
- Keefektifan penanganan keluhan masyarakat
 1. Kemudahan masyarakat dalam menyampaikan keluhan
 2. Kesederhanaan prosedur dalam penanganan keluhan masyarakat
 3. Kecepatan dalam penanganan keluhan masyarakat
 4. Keadilan dalam penanganan keluhan masyarakat
 5. Kerahasiaan dalam penanganan keluhan masyarakat

I.7.5 Instrumen Penelitian

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

I.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Data merupakan bahan keterangan tentang sesuatu objek penelitian, yang sangat penting bagi peneliti guna menjawab pertanyaan dan mencapai tujuan penelitian. Mengumpulkan data merupakan bagian penting dari suatu rancangan penelitian. Data yang diperoleh meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data atau informasi yang berasal dari informan atau nara sumber yang diteliti. Sedangkan dengan data sekunder adalah data yang diperoleh dalam bentuk sudah jadi (tersedia) publikasi dan informasi yang dimiliki dan dikeluarkan dari organisasi atau instansi yang bersangkutan.

Menurut Lofland dan Lofland, sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti sumber buku, arsip, dokumen pribadi, dokumen resmi, dan lain-lain.⁷⁴ Pada penelitian kualitatif ini, peneliti sebagai alat atau sebagai instrumen yang mengumpulkan data. Data primer yang diperoleh peneliti, dengan melalui beberapa teknik yaitu:

1. Observasi atau Pengamatan

Teknik pengamatan ini memungkinkan melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana yang terjadi pada keadaan sebenarnya. Memungkinkan peneliti untuk melihat dunia sebagaimana dilihat oleh subjek penelitian, hidup pada saat itu, menangkap arti fenomena dari segi

⁷⁴ Lexy, J Moleong. *Op.cit.* Hlm. 157

pengertian subjek penelitian, menangkap kehidupan budaya dari segi pandangan dan anutan para subjek pada keadaan waktu itu.

2. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang sangat populer, karena itu banyak digunakan di berbagai penelitian. Menurut Heru Irianto dan Burhan Bungin, wawancara adalah proses percakapan dengan maksud mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, motivasi, perasaan dan sebagainya yang dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dengan orang yang diwawancarai (interview).⁷⁵ Teknik ini merupakan teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data atau keterangan lisan dari seseorang yang disebut key informan melalui suatu percakapan yang sistematis dan terorganisasi.

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan kegiatan pengumpulan data berupa gambar-gambar, artikel, yang hasilnya dapat dijadikan bahan lampiran maupun data tambahan riset yang dibutuhkan.

I.7.7 Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan hipotesis kerja. Alur analisis mengikuti model analisis interaktif sebagaimana diungkapkan Miles dan Huberman (1984). Aktifitas dalam analisis data yaitu *data*

⁷⁵ Burhan, Bungin (Ed).2010. Metodologi Penelitian Kualitatif. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hlm. 155

reduction, *data display* dan *conclusion*, dilakukan dengan bentuk interaktif dengan proses pengumpulan data (*data collecting*) sebagai siklus. Berikut penjelasan masing – masing komponen dalam analisis data :⁷⁶

1) Reduksi Data (*Data Reduction*)

Reduksi data dilakukan setelah data terkumpul. Reduksi data berarti merangkum, memilih hal – hal yang pokok, memfokuskan pada hal – hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian, data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti melakukan pengumpulan data selanjutnya.

2) Penyajian Data (*Data Display*)

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah menyajikan data. Penyajian data ini berupa tulisan, gambar, grafik dan tabel agar data terorganisasikan dan tersusun dalam pola hubungan sehingga akan semakin mudah dipahami.

3) Penarikan Kesimpulan (*Conclusion*)

Penarikan kesimpulan dilakukan selama proses penelitian berlangsung. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan akan berubah bila ditemukan bukti – bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data.

⁷⁶ Sugiyono, 2010, Metode Penelitian Kuantitatif dan kualitatif dan R&D, Alfabeta, Bandung. Hlm. 249

I.7.8 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Dalam penelitian ini, kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Pada penelitian peneliti memilih menggunakan triangulasi sumber data. Menurut Patton, triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek baik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat berbeda dalam penelitian kualitatif. Hal ini dapat dicapai dengan jalan :⁷⁷

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang – orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi. orang berada, orang pemerintahan.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Pemilihan triangulasi sumber data ini disesuaikan dengan karakteristik masalah, dimana peneliti melakukan pengumpulan data dengan pengamatan dan

⁷⁷ Patton, Michael Quinn. 2006. Metode Evaluasi Kualitatif, Pustaka Pelajar, Jakarta. Hlm. 55

wawancara terhadap key informan serta juga melakukan pengumpulan data dengan teknik dokumentasi. Sehingga dalam pemeriksaan keabsahan data juga perlu membandingkan hasil dari proses pengumpulan data yang telah dilakukan sebelumnya.

