

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seluruh kepentingan publik harus dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara yaitu dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat. Dengan kata lain seluruh kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak itu harus atau perlu adanya suatu pelayanan.

Pemerintah mengandung arti suatu kelembagaan atau organisasi yang menjalankan kekuasaan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perbuatan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu negara. Fungsi utama pemerintah dalam menyelenggarakan negara adalah sebagai penyelenggara utama dalam pelayanan publik. Organisasi pemerintah berusaha berkembang sedemikian rupa untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, dengan target meningkatkan pemberian layanan yang sesuai dengan harapan masyarakat guna memberikan kepuasan bagi masyarakat sebagai pengguna layanan. Selain itu, organisasi pemerintah juga memiliki misi lainnya yang memang diperlukan masyarakat tetapi tidak dapat disediakan oleh organisasi lain (swasta profit dan swasta non profit), seperti terjaminnya pemenuhan kepentingan masyarakat.

Pelayanan yang disediakan organisasi pemerintah kepada masyarakat haruslah menjawab kebutuhan riil warganya. Tanpa itu, organisasi pemerintah akan kesulitan dalam memberikan akuntabilitas atas legitimasi yang telah diberikan warga kepada organisasi pemerintah untuk mengatur dan mengurus masyarakat. Oleh karena itu, untuk tampil sebagai pelayan masyarakat yang baik sekaligus berfokus pada kinerja untuk selalu meningkatkan dirinya, organisasi pemerintah harus mampu merasakan, mau belajar dan terus berkembang di tengah kehidupan lingkungan eksternal yang memang terus berkembang, maka pembinaan dan pengembangan maupun kemauan untuk belajar dari para personel dalam melayani “pelanggan” harus terus berkesinambungan, hal ini dalam rangka membentuk sumber daya manusia yang mampu menyesuaikan diri dengan segala perubahan dan perkembangan yang terjadi baik bagi personel lama maupun baru dalam organisasi.

Masalah kualitas pelayanan menjadi faktor penting dalam sebuah kelembagaan, baik sebagai organisasi yang berorientasi profit maupun organisasi publik/pemerintahan. Dalam upaya pencapaian tujuan/misi organisasi publik secara optimal, salah satu yang mempunyai kontribusi adalah kualitas pelayanan kepada masyarakat (*public services*). Pelayanan publik menjadi penting artinya karena pegawai negeri (aparatur) pada dasarnya mempunyai tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat, bukan yang dilayani oleh masyarakat. Prinsip ini harus menjadi landasan seluruh aparatur dalam menjalankan kewajibannya, sehingga dalam melakukan pekerjaan didasari pada keikhlasan dan semangat yang tinggi.

Dalam kenyataannya, tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang berkualitas, mengharuskan pembenahan dalam manajemen pelayanan publik. Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah itu masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa menunjukkan bahwa pemerintah sebagai organisasi publik masih belum sepenuhnya mampu menciptakan sistem pelayanan yang akseptabel di mata rakyat.

Tingkat kepercayaan masyarakat (*public trust*) kepada organisasi publik saat ini mulai menurun. Masyarakat menjadi tidak sabar atau mulai cemas dengan mutu pelayanan aparatur pemerintahan yang pada umumnya semakin merosot atau memburuk. Pelayanan publik oleh sektor swasta dirasakan lebih baik dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi pemerintah. Dalam bidang pendidikan misalnya, mulai muncul kecenderungan masyarakat tidak lagi memprioritaskan pendidikan negeri karena beranggapan kualitas pendidikan swasta tidak kalah bahkan ada beberapa diantaranya lebih unggul bila dibandingkan negeri. Demikian pula dalam bidang kesehatan, meskipun lebih mahal, ada kecenderungan masyarakat lebih memilih rumah sakit swasta dibandingkan rumah sakit negeri untuk mendapatkan perawatan dan pelayanan kesehatan karena pelayanan rumah sakit negeri dianggap berbelit-belit. Masyarakat pun mulai mempertanyakan apakah pemerintah mampu

menyelenggarakan pemerintahan dan memberikan pelayanan yang bermutu kepada masyarakat.

Di samping itu, kinerja birokrasi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dirasa masih rendah. Kualitas pelayanan cenderung kurang bermutu. Singkat kata dalam kenyataan pelayanan publik yang tidak/kurang profesional masih sangat banyak terjadi, bahkan terkesan justru bukannya melayani (*to serve*), tetapi justru sebaliknya minta dilayani (*to be served*). Masih sering terjadi hingga saat ini organisasi layanan publik yang tidak berorientasi pada masyarakat pengguna (apa yang dibutuhkan oleh pengguna). Artinya, pengguna (*user/customer*) bukan menjadi perhatian utama, dengan pertimbangan bahwa mereka pasti membutuhkan jasa atau layanan publik ini. Tanpa harus dengan pelayanan yang baik pun masyarakat pasti akan datang. Pola pikir (*mind set*) seperti ini sudah sepantasnya diubah. Kembali lagi kepada pemerintah, terutama pemerintah daerah, untuk berperan dan mengambil bagian sebagian otorisasi organisasi layanan publik agar memperbaiki kualitas layanan dengan penetapan regulasi dan kebijakan yang lebih aspiratif terhadap kebutuhan publik. Kebijakan otonomi daerah seharusnya dapat digunakan wahana perbaikan kualitas layanan publik. Dengan pemerintahan yang terdesentralisasi tersebut pemerintah daerah menjadi lebih dekat dengan masyarakatnya dan lebih memahami aspirasi serta kebutuhannya. Bahkan kualitas layanan publik oleh Pemda sendiri juga harus ditingkatkan. Hubungan Pemda dengan masyarakat bukan berpola *patron-client*, tetapi menempatkan masyarakat sebagai *customer* yang harus dilayani apa yang menjadi kebutuhannya dengan baik. Pentingnya memperhatikan keinginan

masyarakat ini semoga dapat menjadi renungan organisasi layanan publik seperti Pemda, PLN, PT Telkom, PDAM, lembaga pendidikan, kesehatan dan sebagainya agar tetap menjadi mitra yang baik bagi masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan dan produktivitasnya.

Terjadinya kesenjangan antara tuntutan masyarakat dengan pemerintah, membuat pemerintah untuk senantiasa menemukan ide-ide dan energi baru. Lahirlah kemudian beberapa konsep seperti mewirausahakan birokrasi (*reinventing government*) oleh Osborne dan Gaebler (2000), memangkas birokrasi (*Bunishing Bureaucracy*) oleh Osborne dan Plastrik, pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan penyelenggaraan otonomi daerah. Kesemuanya itu dimaksudkan untuk meminimalkan pemerintah dan mendorong terselenggaranya sistem pemerintahan yang lebih profesional dan handal dengan mengutamakan aspek pelayanan dan pemberdayaan.

Karakteristik manajemen pelayanan publik pada sektor publik sebagai suatu keseluruhan pengelolaan pelayanan yang dilakukan pemerintah, memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya, memiliki kelompok kepentingan yang luas termasuk kelompok sasaran yang ingin dilayani, memiliki tujuan sosial serta akuntabel publik. Seiring dengan perkembangan manajemen penyelenggaraan negara, dan dalam upaya mewujudkan pelayanan prima, paradigma pelayanan publik berkembang dengan fokus pengelolaan yang berorientasi kepada kepuasan pelanggan (*customer driven governance*) yang dicirikan dengan lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan, pemberdayaan

masyarakat, serta menerapkan sistem kompetisi dan pencapaian target yang didasarkan pada visi, misi, tujuan dan sasaran.

Dalam pelayanan publik yang berorientasi kepada kepuasan pelanggan, maka keluhan pelanggan pun menjadi hal yang perlu diperhatikan, diberikan pelayanan terbaik dan penanganan secara efektif atas keluhan mereka. Keluhan sebagai ungkapan ketidakpuasan pelanggan atas kualitas pelayanan yang diterima yang sering berujung lahirnya tuntutan, seringkali dipandang sebagai hal yang buruk bagi kehidupan suatu organisasi, termasuk birokrasi. Tragisnya, karena dipandang sebagai hal yang buruk banyak pihak yang berusaha menutup-nutupi atau bahkan mengabaikannya. Keadaan ini dibuktikan dengan tidak dilengkapinya secara khusus bagian penanganan keluhan pada hampir semua birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Keluhan yang mereka terima, sesungguhnya dapat dipandang sebagai kepedulian pelanggan atas keberadaan organisasi pelayanan publik, dan karenanya merupakan salah satu bentuk *social capital* yang sangat penting fungsinya bagi keberadaan organisasi pelayanan publik dan peningkatan kualitas pelayanan.

Dalam mewujudkan agenda reformasi pelayanan publik terdapat dua pihak yang seharusnya dapat saling bekerja sama untuk mewujudkan manajemen pelayanan yang baik dan tepat. Di satu sisi, kita menghadapi masyarakat yang semakin kritis dan juga kondisi mereka yang sebagian besar berada pada golongan ekonomi menengah ke bawah, sehingga tuntutan mereka ingin segera diatasi dengan cepat, tepat dan murah. Sehingga, ketika upaya reformasi pelayanan publik yang dilakukan pemerintah belum secara optimal mampu memenuhi

tuntutan masyarakat tersebut, masyarakat selalu memberikan label negatif dan berujung pada bentuk-bentuk protes / tidak mendukung terhadap agenda yang dicanangkan pemerintah. Sedangkan di sisi lain kita ketahui bahwa upaya-upaya untuk memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat itu butuh proses, waktu dan tentunya dukungan dari masyarakat. Seharusnya kita bisa mengapresiasi pemerintah yang telah mengarahkan berbagai kebijakan, strategi dan program baik secara nasional maupun daerah pada agenda-agenda peningkatan kualitas pelayanan publik.

Pada hakekatnya, pelayanan publik (masyarakat) adalah bentuk kegiatan pelayanan yang diberikan/dilaksanakan oleh instansi (lembaga), di pusat, daerah, BUMN, BUMD, dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat luas sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Perusahaan Daerah Air Minum Kota Makassar didirikan pada Tahun 1924 dengan dibangunnya Instalasi Pengolahan Air IPA I Ratulangi oleh pemerintah Hindia Belanda dengan nama Waterleidjding Bedrijf. PDAM Kota Makassar telah mengalami banyak perkembangan dan kini telah memiliki lima buah reservoir yang lokasinya menyebar di wilayah pelayanan. Tingkat pelayanan atas wilayah diharapkan mampu menjangkau semua kecamatan atau kelurahan yang ada di Kota Makassar.

PDAM Kota Makassar memiliki empat kantor Pelayanan. Salah satunya adalah Kantor Pelayanan Wilayah III PDAM Kota Makassar yang melayani pelanggan/masyarakat pada kecamatan Rappocini, kecamatan Manggala dan kecamatan Panakukang. Proses pelayanan yang dilakukan Kantor Pelayanan

Wilayah III PDAM Kota Makassar berkaitan dengan program atau kegiatan untuk pemenuhan kebutuhan air bersih masyarakat pada tiga kecamatan di atas.

Pelayanan yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Wilayah III PDAM Kota Makassar terdiri atas beberapa kegiatan pelayanan, yaitu pelayanan pemasangan baru, pelayanan perbaikan data pelanggan (perubahan nama, perbaikan alamat, dan perubahan golongan tarif), pelayanan pembayaran rekening dan pelayanan pengaduan/keluhan pelanggan. Pelayanan kepada masyarakat dalam kaitannya dengan pengembangan organisasi menuju pelayanan yang prima adalah dalam bentuk kegiatan internal PDAM Kota Makassar untuk mengembangkan kualitas pelayanan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dan pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat. Dengan demikian, tingkat kualitas pelayanan pada Kantor Pelayanan Wilayah III PDAM Kota Makassar kepada masyarakat mengalami peningkatan. Jika dilihat dari cakupan pelayanan yang sudah mencapai 73% pada tahun 2011, sarana dan prasarana serta karyawan pada Kantor Pelayanan Wilayah III PDAM Kota Makassar relatif cukup.

Pada sisi lain, perkembangan masyarakat pun menjadi semakin dinamis seiring dengan kemajuan dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang memerlukan segala sesuatunya yang serba cepat sehingga harus diiringi pula dengan pelayanan yang serba cepat. Masyarakat menuntut pelayanan yang lebih berkualitas, lebih ramah, lebih manusiawi dan terjangkau. Masyarakat sebagai *customer* dan sekaligus *citizen* semakin mempunyai pengaruh dalam menentukan jenis dan kualitas pelayanan yang diinginkan. Masyarakat menjadi lebih terlibat

dalam menentukan jenis pelayanan yang dibutuhkan, kapan dibutuhkan, bagaimana penyediaan pelayanan tersebut dan siapa yang menyediakannya.

PDAM Kota Makassar telah mengupayakan memberikan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan akan air bersih sesuai dengan mottonya selama ini yaitu memberikan pelayanan yang lebih baik, namun dalam perjalanannya sering mendapat keluhan dari masyarakat atau pelanggan. Keluhan masyarakat tentang semakin sulitnya untuk mendapatkan air bersih, pipa bocor, meter air rusak/buram/pecah, pembayaran tinggi dan air berbau/keruh tampaknya masih menjadi kendala yang sepenuhnya belum dapat diatasi oleh pemerintah daerah dalam hal ini PDAM Kota Makassar. Jumlah keluhan masyarakat tidak sedikit, namun kualitas pelayanan yang diberikan belum optimal.

Berdasarkan data yang ada pada Kantor Pelayanan PDAM dan media massa, masih banyak keluhan pelanggan yang mengindikasikan bahwa pelayanan PDAM Kota Makassar saat ini masih belum dapat memenuhi keinginan pelanggan sebagai stakeholder dari pemerintah daerah. Keluhan-keluhan yang didominasi tentang kualitas air, meter bermasalah dan kebocoran yang menyebabkan pelanggan tidak dapat air masih saja bermunculan. Hal ini menandakan masih kurang maksimalnya pelayanan yang dilakukan PDAM dalam rangka memenuhi kebutuhan air masyarakat secara berkelanjutan. Lebih jelasnya dapat dilihat dari Tabel 1, berikut ini :

Tabel 1
Keluhan Pelanggan Wilayah III PDAM Tahun 2012

NO	BULAN	Keluhan Tidak Dapat Air	Keluhan Pipa Bocor	Keluhan Air Keruh/Berbau
1	Januari	20	93	13
2	Februari	11	96	12
3	Maret	13	84	9
4	April	9	88	8
5	Mei	10	72	7
6	Juni	7	75	25
7	Juli	3	65	17
8	Agustus	8	56	10
9	September	5	69	15
10	Oktober	4	67	18
11	Nopember	4	61	5
12	Desember	5	59	10
TOTAL		99	885	149

Sumber: Data Kantor Pelayanan Wilayah III PDAM Kota Makassar

Jumlah keluhan pelanggan pada Kantor Pelayanan Wilayah III PDAM Kota Makassar, pada tahun 2012 sesuai tabel.1, sebanyak 1133 keluhan. Terdiri dari 99 Keluhan Tidak Dapat Air, 885 Keluhan Pipa Bocor, dan 149 Keluhan Air Berbau/Keruh.

Selain melalui loket pengaduan maupun saluran telepon, tidak jarang pula pelanggan yang melaporkan keluhannya melalui media massa untuk dicantumkan dalam salah satu kolom aduan masyarakat. Sebagai salah satu contoh dari laporan di media massa, berikut ini petikan laporan pelanggan yang masuk melalui harian tribun timur.

(Harian Tribun Timur, 2 April 2012)

TRIBUN.TIMUR. Sudah beberapa pekan terakhir ini warga di Jl.Abd Kadir Kompleks Hartaco Indah mengeluhkan tidak jalannya air PDAM. Setiap hari mulai pagi sampai siang air PDAM tidak menetes di rumah warga.

“Susah beberapa minggu ini air tidak jalan terutama dari pagi sampai siang. Biasanya air baru menetes dari mulut kran nanti siang rata-rata pukul 13.00 wita. Kita juga tidak tahu apa masalah PDAM,”kata Ny Lianny warga di Blok 1 AH

Salah satu pelanggan Kantor Pelayanan Wilayah III PDAM Kota Makassar menyampaikan keluhannya melalui media massa. Laporan-laporan seperti ini sering kita jumpai pada halaman suara konsumen atau halaman aduan masyarakat media massa lokal. Pelanggan yang merasa keluhannya kurang terakomodir, biasanya akan memilih jalur ini karena mengharapkan keluhannya tersebut bisa lebih diperhatikan dan cepat ditangani oleh pihak PDAM.

Sebagai perusahaan layanan publik, PDAM pasti suatu saat bahkan setiap saat akan menghadapi keluhan pelanggan. Banyaknya keluhan pelanggan tidak mungkin dihilangkan hanya bisa dikurangi. Pihak PDAM harus mengelola dengan baik keluhan pelanggan ini hingga tidak menumpuk, sehingga pelanggan tidak sampai frustrasi akibat keluhannya tidak ditanggapi dengan baik. Pelanggan merasa sudah melakukan kewajibannya membayar rekening bulanan dan menuntut pelayanan sesuai dengan ekspektasi mereka.

Keluhan-keluhan terhadap pelayanan PDAM Kota Makassar menyebabkan pelanggan menjadi kurang puas, antara lain standar pelayanan, kecepatan penanganan keluhan yang kurang efektif sehingga membutuhkan waktu lebih dari yang diharapkan oleh pelanggan. Penanganan keluhan memberikan peluang untuk mengubah seorang pelanggan tidak puas menjadi pelanggan yang puas. Proses penanganan keluhan yang efektif mulai identifikasi disertai dengan penentuan

sumber yang menyebabkan pelanggan tidak puas dan mengeluh. Kecepatan dan ketepatan penanganan merupakan hal yang krusial. Ketidakpuasan bisa semakin besar apabila pelanggan yang mengeluh merasa keluhannya tidak diselesaikan dengan baik. Kondisi ini dapat menyebabkan mereka berprasangka buruk dan sakit hati.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, menjadi acuan bagi penulis dalam memilih judul tesis yaitu “ANALISIS PELAYANAN KELUHAN PELANGGAN PADA KANTOR PELAYANAN WILAYAH III PDAM KOTA MAKASSAR”.

B. Fokus Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, maka fokus permasalahan dalam penelitian ini adalah, “Bagaimanakah pelayanan keluhan pelanggan pada Kantor Pelayanan Wilayah III PDAM Kota Makassar?”

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis pelayanan keluhan pelanggan pada Kantor Pelayanan Wilayah III PDAM Kota Makassar.

2. Manfaat Penelitian

a. Secara Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi/sumbangan pemikiran bagi peneliti lainnya yang ingin meneliti lebih jauh dan mendalam terhadap hal-hal yang belum terungkap dalam penelitian ini maupun yang akan melakukan pengkajian mengenai pelayanan publik.

b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi untuk organisasi pemerintah, dalam hal ini PDAM Kota Makassar khususnya Kantor Pelayanan Wilayah III PDAM Kota Makassar dalam meningkatkan pelayanan keluhan pelanggan kepada masyarakat dan meningkatkan kualitas pelayanannya sesuai tuntutan pelayanan publik menuju kepada paradigma pemerintahan yang baik (*good governance*).