

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Teori**

##### **1. Pelayanan Publik**

Secara teori terdapat beberapa konsep yang berbeda tentang pelayanan publik dan pilihan terhadap konsep pelayanan publik memiliki implikasi yang luas terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam arti yang sempit, pelayanan publik adalah suatu tindakan pemberian barang dan jasa kepada masyarakat oleh pemerintah dalam rangka tanggung jawabnya kepada publik, baik diberikan secara langsung maupun melalui kemitraan dengan swasta dan masyarakat, berdasarkan jenis dan intensitas kebutuhan masyarakat, kemampuan masyarakat dan pasar. Konsep ini lebih menekankan bagaimana pelayanan publik berhasil diberikan melalui suatu *delivery system* yang sehat. Pelayanan publik ini dapat dilihat sehari-hari di bidang administrasi, keamanan, kesehatan, pendidikan, perumahan, air bersih, telekomunikasi, transportasi, bank, dan sebagainya.

Sedangkan dalam arti yang luas, konsep pelayanan publik (*public service*) identik dengan *public administration* yaitu berkorban atas nama orang lain dalam mencapai kepentingan (Perry,1989). Dalam konteks ini pelayanan publik lebih dititikberatkan kepada bagaimana elemen-elemen administrasi publik seperti *policy making*, desain organisasi, dan proses manajemen dimanfaatkan untuk mensukseskan pemberian pelayanan publik, dimana pemerintah merupakan pihak provider yang diberi tanggung jawab(Keban,2001).

Menelusuri arti pelayanan umum tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan umum. Oleh karena itu antara kepentingan umum dengan pelayanan umum adanya hubungan yang saling berkaitan. Meskipun dalam perkembangan lebih lanjut pelayanan umum dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi.

Pelayanan publik terdiri dari dua kata, yaitu pelayanan dan publik. Secara sederhana, pelayanan dapat diartikan sebagai usaha melayani kebutuhan orang, sedangkan publik adalah masyarakat atau rakyat. Jadi pengertian pelayanan publik adalah usaha melayani kebutuhan masyarakat atau rakyat. Dalam pemerintahan, istilah pelayanan publik dikenal dengan istilah pelayanan umum.

Pelayanan publik menurut Sinambela (2008:5) diartikan sebagai berikut :

“Setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”.

Lebih lanjut, Kurniawan (2005:4) mengartikan pelayanan publik sebagai “Pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan”.

Berdasarkan definisi di atas, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan.

Tujuan pelayanan publik adalah menyediakan barang dan jasa yang terbaik bagi masyarakat. Barang dan jasa yang terbaik adalah yang memenuhi apa yang dijanjikan atau apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan demikian pelayanan publik yang terbaik adalah yang memberikan kepuasan terhadap publik, kalau perlu melebihi harapan publik.

Menurut Kotler dalam Sampara Lukman, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik (Kotler dalam Lukman, 2000:8).

Pelayanan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan kepada orang lain atau pihak lain yang dapat memberikan suatu keuntungan dan dapat memberikan manfaat, hasil dari pelayanan berupa kepuasan yang diberikan walaupun hasil dari pelayanan yang diberikan tidak terikat pada suatu benda.

Menurut Dwiyanto, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Dwiyanto, 2005:141), bahwa pelayanan umum merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam memenuhi kewajibannya, akan tetapi tidak disebabkan oleh hal itu saja melainkan pemerintah memang harus memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat harus sesuai dengan standar pelayanan, karena masyarakat berhak mendapatkan pelayanan dari pemerintah secara prima atau pelayanan yang berkualitas.

Berdasarkan penjelasan di atas, pelayanan yang baik dan memuaskan akan berdampak positif seperti yang dikutip dari H.A.S. Moenir dalam bukunya *Manajemen Pelayanan Umum* antara lain:

1. Masyarakat menghargai kepada korps pegawai
2. Masyarakat patuh terhadap aturan-aturan layanan
3. Masyarakat akan merasa bangga kepada korps pegawai
4. Adanya kegairahan usaha dalam masyarakat
5. Adanya peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat menuju segera tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berlandaskan Pancasila

Pelayanan publik dapat juga diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pada hakikatnya, pemerintah adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998).

Oleh karena itu, birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional. Pelayanan publik (public services) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (public services) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara).

Dalam makalahnya “Manajemen Komplain dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik”, Prof.Dr.M.Irfan Islamy, MPA menuliskan bahwa

“Orientasi Pelayanan Publik terdiri atas *the vision of better public service, put the customer first and customer as king, customer satisfaction, service first, service excellence, to convert complaining customers into satisfied customers, customers-focused service, efficient, reliable, and responsive service, services for and with, not simply to customers, and the customer dimensions : quality, access, choice, participative control*”.

Dimensi-dimensi orientasi pelayanan yang telah disebutkan sebelumnya dalam dibagi menjadi :

1. *Quality* (Kualitas). Pelanggan sangat berkepentingan dengan pelayanan yang bermutu. Pelayanan harus berorientasi pada mutu, sehingga perlu didengar dan dilihat pandangan pelanggan serta pengalaman mereka atas mutu pelayanan yang diterimanya;
2. *Access* (Akses). Pelayanan harus mudah diakses oleh pelanggan. Dengan kata lain letak kantor pelayanan harus sedekat mungkin bisa dijangkau oleh pelanggan, sifat fisik kantor pelayanan harus cukup representatif agar dapat diberikan pelayanan yang memuaskan bagi pelanggan, jam kerja kantor pelayanan harus luas sesuai dengan peluang dan kesempatan pelanggan, aparat dan sistem pelayanan harus menjamin terpenuhinya kebutuhan kejiwaan dan sosial pelanggan, dan pelanggan harus mudah memperoleh dan memahami informasi pelayanan dan organisasi pelayanan;
3. *Choice* (Pilihan). Pelayanan harus berorientasi pada pilihan dan keinginan pelanggan. Aparat perlu mencermati dan memahami dengan baik dan benar apa yang menjadi pilihan dan keinginan pelanggan dan kemudian berusaha memenuhinya;
4. *Participate Control* (Kontrol Partisipatif). Rakyat mempunyai hak untuk mengawasi dan mengendalikan pelayanan yang mereka terima. Bila ternyata

pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan pilihan dan kepentingan mereka maka aparat pelayanan harus mengubah dan memperbaikinya sesuai dengan harapan pelanggan.

Pemberian pelayanan publik oleh aparat pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparat pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.

Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat (pemerintah), meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan: berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti ini terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang dilayani. Oleh karena itu, pada dasarnya dibutuhkan reformasi pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukan “pelayan” dan yang “dilayani” ke pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikan. Hal ini berarti bahwa birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat.

Dalam buku *Delivering Quality Services* karangan Zeithaml, Valarie A.et.al (1990), yang membahas tentang bagaimana tanggapan dan harapan masyarakat pelanggan terhadap pelayanan yang mereka terima, baik berupa barang maupun jasa. Dalam hal ini memang yang menjadi tujuan pelayanan publik pada umumnya adalah bagaimana mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah. Kemudian, untuk tujuan tersebut, Zeithaml, Valarie A.et.al (1990) diperinci sebagai berikut:

- a. Menentukan pelayanan publik yang disediakan, apa saja macamnya;
- b. Memperlakukan pengguna pelayanan, sebagai *customers*;
- c. Berusaha memuaskan pengguna pelayanan, sesuai dengan yang diinginkan mereka;
- d. Mencari cara penyampaian pelayanan yang paling baik dan berkualitas;
- e. Menyediakan cara-cara, bila pengguna pelayanan tidak ada pilihan lain.

Moenir (2008:88) menyatakan bahwa dalam pelayanan umum terdapat beberapa faktor pendukung yang penting, diantaranya faktor kesadaran para pejabat serta petugas yang berkecimpung dalam pelayanan umum, faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan, faktor organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan, faktor pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum, faktor keterampilan petugas dan faktor sarana dalam pelaksanaan tugas pelayanan. Keenam faktor itu masing-masing mempunyai peranan berbeda tetapi saling berpengaruh dan secara bersama-sama akan mewujudkan pelaksanaan pelayanan secara baik dan memuaskan.

Pelayanan publik merupakan program nasional untuk memperbaiki fungsi pelayanan publik, pelayanan publik diartikan sebagai kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah untuk memenuhi hak-hak warga masyarakat. Pelayanan publik dibatasi pada pengertian pelayanan publik merupakan segala bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan aparat pemerintah dalam

bentuk barang dan atau jasa, yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik merupakan sarana pemenuhan kebutuhan mendasar masyarakat untuk kesejahteraan sosial. Sehingga perlu memperhatikan nilai-nilai, sistem kepercayaan, religi, kearifan lokal serta keterlibatan masyarakat. Perhatian terhadap beberapa aspek ini memberikan jaminan bahwa pelayanan publik yang dilaksanakan merupakan ekspresi kebutuhan sosial masyarakat. Dalam konteks itu, ada jaminan bahwa pelayanan publik yang diberikan akan membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, masyarakat akan merasa memiliki pelayanan publik tersebut sehingga pelaksanaannya diterima dan didukung penuh oleh masyarakat.

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik, sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan

bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik

Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik terdapat pengertian Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik atau Penyelenggara merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Atasan satuan kerja Penyelenggara merupakan pimpinan satuan kerja yang membawahi secara langsung satu atau lebih satuan kerja yang melaksanakan pelayanan publik. Organisasi penyelenggara pelayanan publik atau Organisasi Penyelenggara merupakan satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Pelaksana pelayanan publik atau Pelaksana merupakan pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam Organisasi Penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Masyarakat merupakan seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang-perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik

secara langsung maupun tidak langsung. Standar pelayanan merupakan tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji. Penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Maklumat pelayanan merupakan pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam standar pelayanan. Sistem informasi pelayanan publik atau Sistem Informasi merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi penyimpanan dan pengelolaan informasi serta mekanisme penyampaian informasi dari penyelenggara kepada masyarakat dan sebaliknya dalam bentuk lisan, tulisan latin, tulisan dalam huruf Braille, bahasa gambar, dan/atau bahasa lokal, serta disajikan secara manual ataupun elektronik. Mediasi merupakan penyelesaian sengketa pelayanan publik antarpara pihak melalui bantuan, baik oleh ombudsman sendiri maupun melalui mediator yang dibentuk oleh ombudsman. Ajudikasi merupakan proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak yang diputus oleh ombudsman. Menteri merupakan menteri dimana kementerian berada yang bertanggung jawab pada bidang pendayagunaan aparatur negara. Ombudsman merupakan sebuah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau

seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. (UU No.25 Tahun 2009)

Hal yang sama dikemukakan oleh Sulastomo (2007: 17) bahwa; “Pelayanan umum suatu bentuk kegiatan pelayanan dilaksanakan instansi pemerintah pusat dan daerah bentuk barang dan jasa dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan-perundangan”.

Ruang lingkup pelayanan publik menurut Undang-Undang Pelayanan Publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam ruang lingkup tsb, termasuk pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya. (Pasal 5 UU No 25 Tahun 2009)

Dalam melaksanakan pelayanan publik pemerintah membentuk Organisasi Penyelenggara. Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Termasuk di dalamnya BUMD seperti PDAM. Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggung jawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan.

Organisasi penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana maksud diatas, sekurang-kurangnya meliputi :

- a. pelaksanaan pelayanan;
- b. pengelolaan pengaduan masyarakat;
- c. pengelolaan informasi;
- d. pengawasan internal;
- e. penyuluhan kepada masyarakat; dan
- f. pelayanan konsultasi. (Pasal 8 UU No 25 Tahun 2009)

Kegiatan pelayanan dalam prosesnya menunjukkan hubungan interaksi antara pemberi layanan dan penerima layanan. Menurut Ndraha (2003: 21), “Menunjukkan hubungan pemerintah (governance relation) yaitu hubungan yang terjadi antara yang diperintah dan pemerintah satu terhadap yang lain pada suatu posisi dan peran”. Selanjutnya Thoha (2004: 181), menyebutkan bahwa “Dalam hubungan itu, aspek atau dimensi kualitas pelayanan menjadi dasar penentu dan perkembangan hubungan interaksi pelayanan dan dilayani”.

## **2. Kualitas Pelayanan**

Pelayanan yang baik hanya akan diwujudkan apabila di dalam organisasi pelayanan terdapat sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan warga negara khususnya pengguna jasa pelayanan dan sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan warga negara. Fokus pada kepentingan warga negara merupakan hal yang mutlak dilakukan oleh tiap-tiap unit pelayanan, dikarenakan keberadaan unit pelayanan publik bergantung pada ada tidaknya warga negara negara yang membutuhkan jasa pelayanan publik. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas sudah menjadi tuntutan bagi pemerintah. Terlebih saat ini, dimana pelayanan publik tidak hanya harus mampu berkompetisi dengan swasta, akan tetapi pelayanan publik juga harus mampu berkompetisi dengan swasta, akan tetapi pelayanan publik juga harus mampu bersaing di tingkat internasional. Kualitas pelayanan ini merupakan suatu hal yang sangat penting bagi organisasi penyedia pelayanan.

Kata 'kualitas' mengandung banyak definisi dan makna. Orang yang berbeda akan mengartikannya secara berlainan. Beberapa contoh definisi yang kerap kali dijumpai antara lain:

- a. Kesesuaian dengan persyaratan/tuntutan;
- b. Kecocokan untuk pemakaian;
- c. Perbaikan/penyempurnaan berkelanjutan;
- d. Bebas dari kerusakan/cacat, pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat;
- e. Melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal;
- f. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. (Tjiptono,1997:2)

Zauhar (1994) menyebutkan konsep kualitas meliputi dua dimensi yaitu: 1) dimensi produk dan 2) dimensi hubungan antara produk dengan pemakai. Yang dimaksudkan dengan kualitas dalam dimensi produk adalah kualitas barang atau jasa dilihat dari perspektif derajat konformitas dengan spesifikasinya. Perspektif ini melihat kualitas tersebut dari sosok yang kasat mata dan dapat diidentifikasi melalui pemeriksaan dan pengamatan. Sedangkan dimensi kualitas hubungan produk dengan pemakai lebih menekankan pada aspek kesesuaian suatu produk atau jasa terhadap kegunaan atau tujuan yang diinginkan oleh pemakai. Barang atau jasa yang sudah sesuai dengan konformitasnya dapat saja menjadi tidak sesuai dengan kegunaan yang diinginkan oleh pemakai.

Dari pendapat Zauhar tersebut di atas dapat dipahami bahwa untuk menilai kualitas barang atau jasa dapat dilihat dari kecocokkan antara standar kualitas yang telah ditetapkan sebelumnya dengan output produk yang dihasilkannya. Sedangkan sisi pandang yang kedua, kualitas tersebut dilihat dari output produk (barang atau jasa) yang telah sesuai dengan standar kualitas, dihubungkan kembali

dengan kesesuaian dari pada harapan pelanggan. Dalam konteks ini akan dapat terjadi bahwa suatu produk yang telah sesuai dengan spesifikasi standar kualitasnya, akan menjadi tidak berkualitas manakala tidak sesuai dengan harapan pelanggan.

Pendapat para cendekiawan lainnya yaitu Sariatmodjo dan kawan-kawan (1999) menyebutkan kualitas pelayanan yang diterima oleh pelanggan meliputi dua unsur yaitu kualitas tehnik dan kualitas fungsional. Yang dimaksudkan dengan kualitas tehnik adalah menyangkut dimensi hasil dari proses operasi pelayanan. Sedangkan yang dimaksudkan dengan kualitas fungsional adalah menyangkut dimensi proses dalam arti interaksi antara pelanggan dengan pemberi pelayanan”.

Dari pendapat Sariatmodjo dan kawan-kawan ini, dapat dipahami maknanya bahwa untuk menilai kualitas pelayanan dapat dilihat dari dua dimensi yaitu dimensi tehnik yaitu kesesuaian hasil pelayanan dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan. Hal ini sesuai dengan penilaian kualitas dari dimensi produk yang dikemukakan oleh Zauhar. Dan dimensi fungsional yaitu hasil pelayanan tersebut dihubungkan dengan kesesuaiannya dengan harapan pengguna pelayanan. Hal ini sama dengan penilaian kualitas dari dimensi hubungan produk dengan pemakai sebagaimana dikemukakan oleh Zauhar.

Goetsch dan Davis (1994) dalam Tjiptono (2008:82) mendefinisikan ‘Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan’.

Sedangkan kualitas menurut Kotler (1998: 49) adalah “seluruh ciri serta sifat suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuan untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau yang tersirat”. Ini jelas merupakan definisi yang berpusat pada pelanggan. Seorang produsen dapat memberikan kualitas bila produk atau pelayanan yang diberikan dapat memenuhi atau melebihi harapan pelanggan.

Kualitas pelayanan merupakan standard yang harus diupayakan apabila kantor ingin memberikan kontribusi yang optimal pada pemakai jasa layanan. Pengguna jasa kantor akan mempunyai perasaan dimudahkan dan dilayani segala keperluan warkat dan penyelesaian permasalahan yang dirasakan oleh masyarakat. Kualitas ini meliputi aktivitas kegiatan yang harus dilalui oleh pekerjaan kantor untuk memenuhi hasil/produk yang harus dipenuhi oleh pengguna jasa. Secara spesifik kegiatan tersebut merupakan metode, prosedur maupun sistem yang ada sebagai satu kesatuan untuk menghasilkan layanan yang memuaskan. Di sisi lain peningkatan pelayanan publik juga tidak lepas dari upaya perubahan dari SDM organisasinya, sebagaimana dikatakan John Dilulio (1994) bahwa *deregulating the public service means changing personnel and procurement employes*.

Pemberian pelayanan yang berkualitas merupakan cerminan dari praktik profesional yang menjadi senjata ampuh dalam bersaing meraih dan mempertahankan pasar. Pelayanan yang berkualitas akan melibatkan seluruh komponen organisasi secara terintegrasi melaksanakan tanggung jawab dan peranannya dalam memberikan pelayanan. Kualitas pelayanan mencakup tata cara, perilaku dan juga penguasaan pengetahuan tentang produk dari

penyelenggara layanan, sehingga penyampaian informasi informasi dan pemberian fasilitas/jasa pelayanan kepada pelanggan dapat secara optimal memenuhi kebutuhan yang diharapkan pelanggan, sehingga pelanggan akan merasa puas dan perusahaan akan mendapatkan manfaatnya.

Konsep kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat dalam prakteknya menunjukkan perkembangan. Perkembangan tersebut telah mengubah definisi dan orientasi kualitas. Supranto (2001 : 2 ) menyatakan, “benar juga bahwa konsumen masa kini memiliki informasi yang lebih baik, mereka lebih menyadari adanya berbagai pilihan dan mereka bersikap lebih menuntut”. Pelanggan sekarang ini mengharapkan agar kita melakukan berbagai hal sesuai dengan cara-cara yang mereka mau dan bukan sebaliknya, melakukan hal-hal sesuai dengan kemauan kita.

Senada dengan pendapat tersebut, Osborne dan Gaebler, (2000: 166) menyatakan bahwa, “keberhasilan menjaga pelanggan tetap senang dan puas bukan karena penemuan baru, perkembangan teknologi, biaya lebih murah dan rendah, melainkan karena keberhasilan memuaskan pelanggan”. Dengan bertolak pada konsep *putting people first, customer-driven government, getting close to the customer*, kualitas pelayanan bukan lagi ditentukan oleh pemerintah tetapi oleh masyarakat, yang dalam terminologi ekonomi/bisnis disebut sebagai pelanggan, *Quality is determined only by customer*. Dengan demikian, kualitas pelayanan ditentukan oleh sejauhmana persepsi masyarakat sebagai konsumen atau pelanggan terhadap pelayanan yang diterimanya. Dengan kata lain, kualitas selalu berfokus pada masyarakat atau pelanggan.

Kemudian untuk dapat memberikan pelayanan yang berkualitas, maka organisasi publik atau pemerintah harus mengetahui dan memahami segala tuntutan, keinginan, harapan atau tingkat kepuasan pelanggan/masyarakat. Secara praktis, kualitas pelayanan antara lain berkaitan dengan pelayanan yang lebih cepat, hemat, murah, responsive, akomodatif, inovatif, produktif, *marketable* (memuaskan) dan profesional”.

Triton (2005: 79) mengemukakan suatu gagasan yang menarik tentang kualitas pelayanan yaitu bagaimana suatu produk bila ditambah dengan pelayanan (*service*) akan menghasilkan suatu kekuatan yang memberikan manfaat pada organisasi dalam meraih profit bahkan untuk menghadapi persaingan. Melalui diagram bunga, Triton menggambarkan titik-titik rawan yang ada di sekitar inti (*core*) suatu produk yang menjadi penilaian pelanggan. Walaupun antara organisasi yang satu dengan yang lain memiliki jenis produk yang berbeda-beda, akan tetapi pada dasarnya suplemen pelayanan mereka memiliki kesamaan. Suplemen Triton yang digambarkan layaknya ‘kelopak-kelopak bunga’ terdiri dari *information, consultation, ordertaking, hospitality, caretaking, exceptions, billing dan payment*. Pada diagram bunga tersebut, terdapat delapan suplemen pelayanan (*the eight petal on the flowers of service*) yang artinya sebagai berikut:

- a) *Information*: proses suatu pelayanan yang berkualitas dimulai dari informasi suatu produk atau jasa yang diperlukan oleh customer. Seorang customer akan menanyakan tentang apa, bagaimana, berapa, kepada siapa, dimana diperoleh dan berapa lama memperoleh barang atau jasa yang diinginkannya. Penyediaan saluran informasi yang langsung memberikan kemudahan dalam

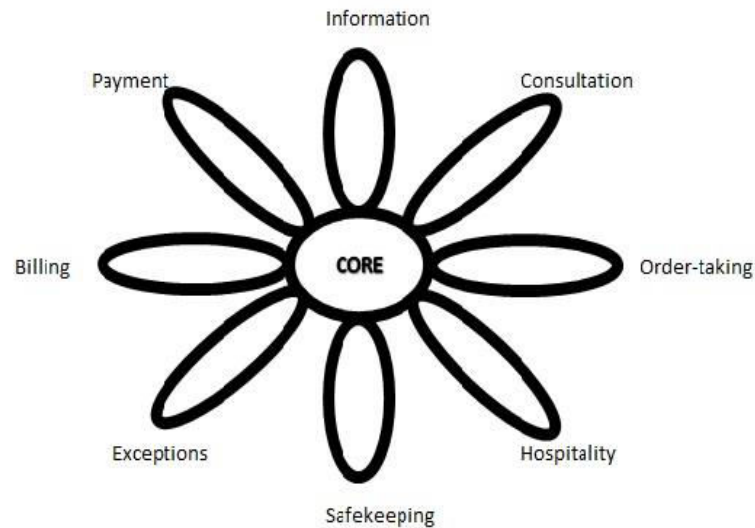
rangka menjawab keingintahuan customer tersebut adalah penting. Absennya saluran informasi pada petal yang pertama ini akan membuat minat pengguna barang atau jasa menjadi surut.

- b) *Consultation*: setelah memperoleh informasi yang diinginkan, biasanya customer akan membuat suatu keputusan, yaitu menggunakan atau tidak menggunakan. Di dalam proses pengambilan keputusan ini acapkali diperlukan pihak-pihak yang akan diajak berkonsultasi, baik menyangkut masalah teknis, administrasi, harga, hingga kualitas barang atau jasa dan manfaatnya. Guna mengantisipasi titik kritis yang kedua ini, produsen harus menyiapkan sarana berupa materi konsultasi, tempat konsultasi, personil konsultan, dan waktu untuk konsultasi secara cuma-cuma.
- c) *Ordertaking*: keyakinan yang diperoleh customer melalui konsultasi akan menggiring pada tindakan untuk memesan produk yang diinginkan. Penilaian pengguna pada titik ini adalah ditekankan pada kualitas pelayanan yang mengacu pada kemudahan pengisian aplikasi maupun administrasi pemesanan barang atau jasa yang tidak berbelit-belit, biaya murah, syarat-syarat ringan dan kemudahan-kemudahan lainnya.
- d) *Hospitality*: customer yang berurusan secara langsung ke tempat-tempat transaksi akan memberikan penilaian terhadap sikap ramah dan sopan dari para karyawan, ruang tunggu yang nyaman, kantin makanan dan minuman, hingga tersedianya wc/toilet yang bersih.
- e) *Caretaking*: variasi latar belakang customer yang berbeda-beda menuntut pelayanan yang berbeda pula, misalnya yang bermobil menginginkan tempat

parkir mobil yang lebih leluasa, yang tidak mau ke luar rumah menginginkan fasilitas delivery. Kesemuanya harus dipedulikan oleh penjual.

- f) *Exceptions*: beberapa customer kadang-kadang menginginkan pengecualian kualitas pelayanan, misalnya saja bagaimana dan dengan cara apa organisasi melayani klaim-klaim pelanggan yang datang secara tiba-tiba, garansi terhadap tidak berfungsinya produk, restitusi akibat produk tidak bisa dipakai, dan sebagainya.
- g) *Billing*: titik rawan ke tujuh pada administrasi pembayaran. Niat baik pembeli untuk menuntaskan transaksi sering digagalkan pada titik ini artinya penjual harus memperhatikan hal-hal yang berkaitan dengan administrasi pembayaran, apakah itu menyangkut daftar isian formulir transaksi, mekanisme pembayaran hingga keakuratan perhitungan rekening tagihan
- h) *Payment*: pada ujung pelayanan harus disediakan fasilitas pembayaran berdasarkan keinginan pelanggan. dapat saja berupa self *service* payment seperti penggunaan uang receh/koin pada telepon umum, kemudian melalui transfer bank, melalui credit card, debet langsung pada rekening pelanggan di bank, hingga tagihan ke rumah. (Triton, 2005: 174)

Gambar 1  
*The Flower of Services*



Sumber : Lovelock (1994)

Secara sederhana, kualitas layanan bisa diartikan sebagai “ukuran seberapa bagus tingkat layanan yang diberikan mampu sesuai dengan ekspektasi pelanggan” (Lewis and Booms, 1983) dalam Tjiptono (2008: 85). Berdasarkan definisi ini, kualitas layanan ditentukan oleh kemampuan perusahaan memenuhi kebutuhan dan keinginan pelanggan sesuai dengan ekspektasi pelanggan. Dengan kata lain, faktor utama yang mempengaruhi kualitas layanan adalah layanan yang diharapkan pelanggan (*expected service*) dan persepsi terhadap layanan (*perceived service*) (Parasuraman, et al., 1985) dalam Tjiptono (2008: 85). Apabila *perceived service* sesuai dengan *expected service*, maka kualitas layanan bersangkutan akan dinilai baik atau positif. Jika *perceived service* melebihi *expected service*, maka kualitas layanan dipersepsikan sebagai kualitas ideal. Sebaliknya apabila *perceived service* lebih jelek dibandingkan *expected service*, maka kualitas layanan dipersepsikan negatif atau buruk.

Konsep lain tentang kualitas pelayanan adalah keputusan-keputusan seorang konsumen untuk menggunakan atau tidak menggunakan suatu barang atau jasa dipengaruhi berbagai faktor antara lain persepsinya terhadap kualitas pelayanan. Pernyataan ini menunjukkan adanya interaksi yang kuat antara “kepuasan pelanggan dengan kualitas pelayanan”. Jika dihubungkan dengan administrasi publik, pelayanan adalah kualitas pelayanan birokrat terhadap masyarakat. Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi. Kualitas pelayanan juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan dan kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan.

Berdasarkan uraian tentang konsep kualitas dan pelayanan publik itu, maka kualitas pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintahan yang berupa barang, jasa dan layanan sipil, yang sesuai atau melebihi persepsi, tuntutan, keinginan, kebutuhan dan harapan yang menciptakan kepuasan masyarakat.

### **3. Keluhan Pelanggan (Pelayanan Pelanggan)**

Organisasi/perusahaan layanan publik termasuk PDAM harus mewujudkan bentuk-bentuk layanan dalam menangani keluhan pelanggan. Guru Besar Kebijakan Publik FIA Brawijaya, Prof. Dr. M. Irfan Islamy, MPA (2009) menyatakan bahwa wujud atau bentuk layanan itu harus berorientasi pada

kualitas. Pelanggan sangat berkepentingan dengan pelayanan yang bermutu. Karena itu pelayanan harus berorientasi pada mutu, sehingga perlu didengar dan dilihat pandangan pelanggan serta pengalaman mereka atas mutu pelayanan yang diterimanya. Kemudian akses, yang mana pelayanan itu harus mudah diakses oleh pelanggan, seperti letak kantor layanan harus sedekat mungkin bisa dijangkau oleh pelanggan, sifat fisik kantor harus cukup representative agar dapat diberikan pelayanan yang memuaskan bagi pelanggan, jam kerja kantor pelayanan harus luas sesuai dengan peluang dan kesempatan pelanggan, petugas layanan dan sistem pelayanan harus menjamin terpenuhinya kebutuhan kejiwaan dan social pelanggan. Pelanggan harus mudah memperoleh dan memahami informasi pelayanan dan organisasi pelayanan. Yang ketiga yaitu pilihan. Pelayanan harus berorientasi pada pilihan dan keinginan pelanggan. Aparat perlu mencermati dan memahami dengan baik dan benar apa yang menjadi pilihan dan keinginan pelanggan dan berusaha memenuhinya. Kemudian partisipasi kontrol aktif pelanggan. Pelanggan memiliki hak untuk mengawasi dan mengendalikan pelayanan yang mereka terima. Bila ternyata pelayanan tidak sesuai dengan pilihan dan keinginan mereka maka aparat pelayanan harus merubah dan memperbaiki sesuai dengan harapan para pelanggan.

Guru Besar Kebijakan Publik FIA Brawijaya, Prof. Dr. M. Irfan Islamy, MPA (2009) mendefinisikan keluhan/komplain pelayanan sebagai ekspresi perasaan ketidakpuasan atas standar pelayanan, tindakan atau tiadanya tindakan aparat pelayanan yang berpengaruh kepada para pelanggan. Hal ini dikemukakan pula oleh James bahwa “Keluhan adalah salah satu bagian dari ekspresi negatif

yang dihasilkan karena ketidaksesuaian kenyataan dengan keinginan seseorang” (James,2006).

Keluhan diartikan sebagai sesuatu yang tidak menyenangkan atau sesuatu yang mengganggu. *Chartered Management Institute*, mendefinisikan keluhan sebagai suatu ungkapan kurang puas akan produk atau pelayanan, baik lisan maupun tulisan dari pelanggan internal dan eksternal (LAN,2005). Lebih lanjut, keluhan diartikan sebagai pernyataan ketidakpuasan, apapun bentuknya (tertulis maupun lisan) tentang pelayanan tindakan atau kekurangan yang dilakukan oleh instansi penyedia pelayanan atau para stafnya yang mempengaruhi atau dirasakan oleh para pengguna pelayanan tersebut (LAN,2006)

Hal ini juga, diperkuat dengan teori yang disampaikan Kotler dalam membagi jenis keluhan. Menurut Kotler (2003) ada beberapa macam keluhan, yaitu :

1. Keluhan yang disampaikan secara lisan melalui telepon dan komunikasi secara langsung
2. Keluhan yang disampaikan secara tertulis melalui *guest complaint form*.

Definisi dari keluhan pelanggan khususnya pelanggan PDAM menurut Suyono adalah “satu pernyataan kurang puas terhadap produksi air minum baik secara kualitas, kuantitas dan kontinuitas layanan air minum beserta dengan bentuk layanan yang terikat di dalamnya seperti rekening yang tidak sesuai dengan pemakaian yang diungkapkan baik lisan maupun tertulis dari pelanggan internal maupun eksternal”.

Menurut Andreas (1999) ketidakpuasan yang diakibatkan adanya perbedaan antara harapan dan kemampuan sesungguhnya sebuah produk atau jasa yang diterima oleh konsumen, akan menimbulkan *negative effect* yang diyakini akan berpengaruh terhadap loyalitas pelanggan. Kekecewaan pelanggan yang diungkapkan dalam bentuk keluhan dan tuntutan terhadap organisasi hampir selalu berhubungan dengan kualitas yang diterima pelanggan yang dinilai tidak sesuai dengan harapannya sehingga menimbulkan ketidakpuasan atau

kekecewaan. Makna kualitas sendiri selalu dihubungkan atau berkaitan dengan elemen struktur, proses, dan produk (Donabedian dalam Powers 2002). Namun dalam layanan yang berupa jasa, kualitas pelayanan lebih banyak dilihat dari elemen struktur dan proses (Powers 2002). Elemen struktur merujuk pada karakteristik yang nampak dari suatu sistem pelayanan, sedangkan elemen proses merujuk pada interaksi yang terjalin antara pelanggan dan pemberi layanan. Elemen struktur suatu pelayanan menyangkut lingkungan dan fasilitas fisik dimana pelayanan tersebut terjadi, contohnya yaitu kelengkapan fasilitas, kebersihan, kenyamanan ruang, dekorasi, parkir, dan lain-lain (Fottler et al. dalam Powers 2002). Elemen proses didasarkan pada interaksi antara pelanggan dengan pemberi layanan di dalam lingkungan pelayanan, meliputi antara lain: responsivitas, keramahan, kompetensi, komunikasi, dan lain-lain (Reidenbach et al. Dalam Powers 2002).

Lovelock (2004) menyatakan bahwa secara umum pelanggan menyatakan keluhannya dengan tujuan untuk memperoleh kompensasi ataupun uang, bahkan meminta untuk dilayani kembali. Kemudian untuk mengungkapkan kemarahan akibat ketidaksesuaian dengan harapan pelanggan atau ketika pegawai yang melayaninya bersikap tidak peduli, kasar, mengintimidasi. Keluhan-keluhan tersebut juga menjadi *feedback* demi peningkatan pelayanan. Pelanggan pun merasa termotivasi oleh karena kepentingannya sendiri, mereka ingin membagi-membagi pengalaman dan keluhan yang ditemukan dari layanan kepada pelanggan yang lain.

Keluhan pelanggan juga dapat mendatangkan manfaat dengan adanya informasi dari pelanggan baik positif maupun negative. Adapun manfaat lain secara umum adalah pihak PDAM akan semakin tahu kelemahan, kekurangan dan kelebihan dalam melayani pelanggannya. Kemudian dengan mengetahui kelemahan dan kekurangan pihak PDAM telah melakukan tindakan introspeksi diri untuk lebih memperhatikan dan responsive terhadap keinginan pelanggan. Dengan mengetahui keinginan pelanggan, pihak PDAM jadi lebih mudah mencari jalan keluar meningkatkan mutu layanannya.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi seseorang melakukan komplain (keluhan) atau tidak, yaitu tingkat kepentingan konsumsi yang dilakukan (apabila konsumen mempersepsikan tingkat kepentingan, biaya dan waktu yang dibutuhkan relatif besar, maka besar kemungkinannya pelanggan bersangkutan akan melakukan komplain manakala terjadi kegagalan), tingkat ketidakpuasan pelanggan (semakin tidak puas seorang pelanggan, semakin besar pula kemungkinannya melakukan komplain), manfaat yang diperoleh dari komplain, pengetahuan dan pengalaman (umumnya tingkat pengetahuan dan pengalaman komplain seorang pelanggan berhubungan positif dengan kemungkinan komplain), sikap pelanggan terhadap keluhan, tingkat kesulitan dalam mendapatkan ganti rugi dan peluang keberhasilan dalam melakukan komplain.

Menurut Mowen (2002) suara pelanggan (*voice customer*) merupakan refleksi dari harapan konsumen terhadap atribut perusahaan dalam memenuhi kebutuhan pelanggan. Hal tersebut dapat berupa pelayanan, jenis produk, kualitas produk dan sebagainya. Suara pelanggan merupakan hal penting bagi perusahaan

dalam meningkatkan kepercayaan dan loyalitas pelanggan. Besarnya harapan pelanggan apabila dapat dipenuhi oleh perusahaan maka konsumen tersebut akan merasa puas dan diperhatikan.

Hirschman (1970) mengemukakan adanya 3 (tiga) bentuk respon yang dapat dilakukan oleh masyarakat atas pelayanan yang mengecewakan harapannya, yakni: *exit*, *voice*, dan *loyalty*. Respon *exit* dilakukan ketika masyarakat tidak puas mencari alternatif pelayanan dari organisasi lainnya. Namun, jika pelayanan itu bersifat monopoli, respon *exit* semacam ini tidak dapat dilakukan karena tidak ada pilihan lain bagi masyarakat untuk memperoleh pelayanan tersebut. Tetapi, masyarakat dapat menggunakan bentuk respon kedua yakni *voice*. Respon *voice* (bersuara) dapat dilakukan melalui keluhan dan tuntutan terhadap organisasi pelayanan secara langsung atau melalui saluran media massa, lembaga perlindungan konsumen, anggota parlemen dan lain-lainnya. Menurut Hirschman, *voice* bagi masyarakat adalah untuk mengubah praktek, kebijakan dan output dari perusahaan yang produk atau jasanya mereka beli, atau mengubah organisasi tempat mereka berada. Sedangkan *loyalty* adalah merupakan bentuk kesetiaan terhadap organisasi yang memberikan pelayanan, meskipun masyarakat memiliki kemampuan untuk *exit*. Mereka lebih memilih opsi *voice* untuk mengungkapkan kekecewaannya ketimbang opsi *exit* dan karena itu, mereka tetap loyal terhadap *service provider* meski kecewa.

Penanganan keluhan pelanggan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pelayanan pelanggan. Lovelock (1994) dalam Tjiptono (1997:127) mengklasifikasikan pelayanan pelanggan dalam delapan kelompok. Salah satu

diantaranya adalah *exceptions*, yang meliputi penanganan komplain (keluhan). Oleh karena itu, menanggapi dan menangani keluhan pelanggan perlu mendapatkan prioritas dalam penanganannya. Penanganan keluhan pelanggan dapat dimulai dengan mengidentifikasi sumber permasalahan yang menyebabkan pelanggan merasa tidak puas. Sumber masalah harus diatasi agar dimasa mendatang tidak terjadi lagi masalah yang sama.

Ketidakpuasan pelanggan akan semakin besar apabila keluhannya tidak segera ditangani dengan baik. Hal ini dilakukan agar jangan sampai pelanggan berprasangka buruk atau negatif (*negative thinking*) terhadap perusahaan. Pelanggan hanya menginginkan pihak perusahaan dapat menunjukkan perhatian terhadap ketidakpuasannya. Layaknya orang yang mengeluh, pelanggan akan merasa dihargai dan dihormati jika keluhannya bisa ditangani dengan baik dan cepat. Hal tersebut juga berpengaruh dalam meningkatkan kesetiaan pelanggan untuk tetap menggunakan produk PAM dibanding menggunakan air tanah atau produk lain. Penanganan keluhan dengan baik dan benar akan meningkatkan kepuasan pelanggan sehingga pelanggan akan memenuhi kewajibannya dengan segera.

Penanganan secara efektif terhadap keluhan-keluhan yang masuk ke bagian pengaduan memberikan peluang untuk mengubah seorang pelanggan yang tadinya tidak puas menjadi pelanggan yang puas dan berita negatif mengenai pihak organisasi/perusahaan pun bisa terhindarkan. Hal ini sejalan dengan teori Mudie & Cottom (1999) dalam Tjiptono (2008:210) yang menyatakan bahwa manfaat dari penanganan keluhan secara efektif meliputi penyedia layanan mendapatkan

kesempatan lagi untuk memperbaiki hubungannya dengan pelanggan yang kecewa, penyedia layanan bisa terhindar dari publisitas negatif, penyedia layanan bisa memahami aspek-aspek layanan yang perlu dibenahi dalam rangka memuaskan pelanggan, penyedia layanan mampu mengidentifikasi dan menindaklanjuti sumber masalah operasional, dan karyawan dapat termotivasi untuk memberikan layanan berkualitas lebih baik).

Bagian terbaik dari keluhan pelanggan adalah organisasi/perusahaan dapat menjadikan keluhan tersebut sebagai bahan evaluasi yang nyata dalam meningkatkan pelayanan kepada pelanggan. Dengan adanya keluhan pelanggan, organisasi/perusahaan harus mempunyai mekanisme untuk menanganinya.

Sementara, dalam rangka mengelola keluhan dan tuntutan, Matossian (2005) mengklasifikasikan sikap dan perilaku pelanggan dalam mengartikulasikan keluhan sekaligus solusi menghadapinya sebagaimana berikut: (1) tipe pertama yaitu organisasi berhasil memberikan pelayanan prima kepada pelanggan yang berakibat pada kepuasan pelanggan, akan tetapi kepuasan tersebut tidak diutarakan. Dalam kondisi seperti ini organisasi harus berusaha memancing atau mendorong pelanggan untuk mengungkapkan perasaannya; (2) tipe kedua organisasi berhasil memberikan pelayanan prima kepada pelanggan tetapi pelanggan tidak puas dan menyuarakan ketidakpuasan tersebut. dalam kondisi seperti ini organisasi harus berusaha memberikan penjelasan sebaik-baiknya kepada pelanggan atas layanan yang telah mereka berikan; (3) tipe ketiga yaitu organisasi gagal memberikan pelayanan prima kepada pelanggan, akan tetapi pelanggan diam saja tidak mengartikulasikan kekecewaannya. Dalam kondisi

seperti ini organisasi harus berusaha memberi sarana agar pelanggan dapat mengungkapkan keluhan-keluhan dan tuntutan; dan (4) tipe keempat organisasi gagal memberikan pelayanan prima kepada pelanggan, dan pelanggan kecewa terhadap layanan tersebut dan mengajukan keluhan dan tuntutan. Dalam kondisi semacam ini organisasi harus berusaha memulihkan atau memperbaiki pelayanan.

Proses penanganan komplain (keluhan) secara efektif dimulai dari pengidentifikasian dan penentuan sumber masalah yang menyebabkan pelanggan tidak puas dan mengeluh. Langkah ini merupakan langkah yang sangat vital, karena menentukan efektivitas langkah-langkah selanjutnya. Sumber masalah perlu diatasi, ditindaklanjuti, dan diupayakan agar di masa datang tidak timbul masalah yang sama. Dalam langkah ini, kecepatan dan ketepatan merupakan hal yang penting. Ketidakpuasan semakin besar apabila pelanggan yang mengeluh merasa keluhannya tidak diselesaikan dengan baik. Karena bagi pelanggan yang terpenting adalah pihak organisasi/perusahaan menunjukkan perhatian dan berusaha memperbaiki situasi. Oleh karena itu, para karyawan (terutama yang berhadapan langsung dengan pelanggan) perlu dilatih dan diberdayakan agar mampu mengambil keputusan dalam menangani setiap proses pelayanan yang diberikan bagi pelanggan yang melakukan komplain.

Kemudian untuk memastikan keberhasilan pengelolaan keluhan atau komplain pelanggan maka ada beberapa faktor yang mempengaruhi dan harus diperhatikan oleh pihak layanan publik atau PDAM, yang pertama yaitu faktor personal. Faktor keahlian, rasa percaya diri, komitmen, attitude dan motivasi

masing-masing petugas layanan publik untuk melakukan yang terbaik dalam melayani pelanggan. Kedua yaitu faktor kepemimpinan. Faktor kualitas dorongan, bimbingan dan dukungan yang diberikan oleh atasan dan pimpinan tim. Ketiga yaitu faktor team. Tugas pelayanan adalah tugas tim, tidak mungkin akan berhasil pengelolaan keluhan apabila tidak mendapat dukungan dari seluruh anggota tim. Bagian hubungan langganan atau customer service hanyalah ujung tombak pada saat menghadapi keluhan pelanggan. Untuk berhasil harus didukung tim lain seperti bagian billing, pembaca meter, distribusi, layanan meter, dan lain-lain. Keempat yaitu faktor sistem. Sistem kerja yang handal seperti adanya SOP, juklak, juknis yang handal ditunjang dengan sarana dan prasarana yang memadai. Pada perusahaan air minum sudah melakukan standarisasi dan diaudit secara professional oleh pihak ke-3 untuk mengecek pelaksanaan prosedur yang ada. Kelima yaitu faktor Situasional. Situasi dan kondisi lingkungan baik eksternal maupun internal seperti politik, keamanan, perekonomian secara umum dan lain sebagainya.

Menurut Fandy Tjiptono (2008:210) ada empat aspek penting dalam menangani keluhan pelanggan. Yang pertama adalah berempati dengan pelanggan yang marah. Untuk itu perlu diluangkan waktu untuk mendengarkan keluhan mereka dan berusaha memahami situasi yang dirasakan oleh pelanggan tersebut. Dengan demikian permasalahan yang dihadapi dapat menjadi jelas, sehingga pemecahan yang optimal dapat diupayakan bersama. Kedua, kecepatan dalam penanganan keluhan. Penanganan keluhan yang cepat akan memberikan kepuasan bagi pelanggan. Ketiga, Kewajaran atau keadilan dalam memecahkan

permasalahan atau keluhan. Organisasi/perusahaan harus memperhatikan aspek kewajaran dalam hal biaya dan kinerja jangka panjang. Hal yang diharapkan tentunya adalah situasi *'win-win'* (fair, realistis dan proporsional), dimana pelanggan dan organisasi/perusahaan sama-sama diuntungkan. Dan keempat, kemudahan bagi konsumen untuk menghubungi organisasi/perusahaan. Akses pelanggan dalam rangka menyampaikan komentar, saran, kritik, pertanyaan, maupun keluhan merupakan faktor krusial yang harus dipertimbangkan secara cermat. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya metode komunikasi yang mudah dan relatif tidak mahal, dimana pelanggan dapat menyampaikan keluhannya.

Ada beberapa hal yang diperlukan dan tidak boleh diperlukan dalam penanganan keluhan pelanggan. Hal-hal yang harus dilakukan oleh pihak PDAM yaitu membuat layanan pelanggan sebagai bagian dari budaya perusahaan, memberdayakan staff untuk menangani keluhan, menjaga hubungan dengan pelanggan untuk memastikan bahwa keluhan mereka ditangani dengan memuaskan, analisa pola keluhan dan ambil tindakan perbaikan, menerima dan memperlakukan keluhan secara positif, kesopanan, cepat tanggap dan sentuhan pribadi sangat penting. Pelanggan yang mengeluh dan mendapatkan ketiga hal tersebut biasanya akan tampil sebagai pelanggan yang lebih puas dari sebelumnya. Dan mereka akan bercerita kepada orang lain.

Hal-hal yang tidak boleh dilakukan dalam pelayanan keluhan pelanggan adalah menyalahkan pelanggan, pegawai mengatakan "ini bukan bagian saya", menerima keluhan secara "pribadi" atau membela diri, menggunakan pekerjaan administratif untuk menolak memberikan tanggapan yang cepat terhadap keluhan.

Sikap seenaknya, lamban, dan tidak memperlakukan pelanggan secara pribadi akan membuat PDAM kehilangan bukan hanya pelanggan yang bersangkutan, tetapi juga banyak pelanggan yang lainnya dan berita negatif akan menyebar dengan cepat membuat citra PDAM menjadi kurang baik di mata masyarakat.

Suryadi (2010) mengemukakan bahwa ada tiga aspek yang dipergunakan dalam meneliti pelayanan keluhan pelanggan. Yang pertama adalah bagaimana gambaran keluhan pelanggan yang dilaporkan terhadap organisasi yang bersangkutan dan pelayanan pegawai terhadap pelanggan yang melaporkan keluhannya. Keluhan-keluhan apa saja yang pelanggan laporkan dan bagaimana sikap dan tanggapan pegawai dalam memberikan respon saat pelanggan melaporkan keluhan tersebut.

Kemudian yang kedua, bagaimana media penyaluran yang digunakan oleh pelanggan untuk menyampaikan keluhannya. Saluran penyampaian keluhan dan tuntutan biasanya dilakukan melalui tiga jalur, yaitu: (1) langsung, dilakukan oleh pelanggan atau publik yang merasakan ketidakpuasan. Penyampaian secara langsung ini biasanya dilakukan atas keluhan yang penanganan perbaikannya dapat dilakukan saat itu juga, dan keluhan dapat langsung diterima oleh pihak yang berkewenangan melakukan perbaikan; (2) melalui telepon/sms/sistem on line, dilakukan jika pelanggan tidak memiliki waktu luang untuk datang langsung ataupun pelanggan memang memilih berkomunikasi untuk memperoleh penjelasan atau memberikan informasi keluhannya cukup melalui telepon tanpa harus datang langsung. (3) media massa, dilakukan jika pelanggan atau publik yang tidak puas, kesulitan bertemu langsung dengan pihak yang berwenang

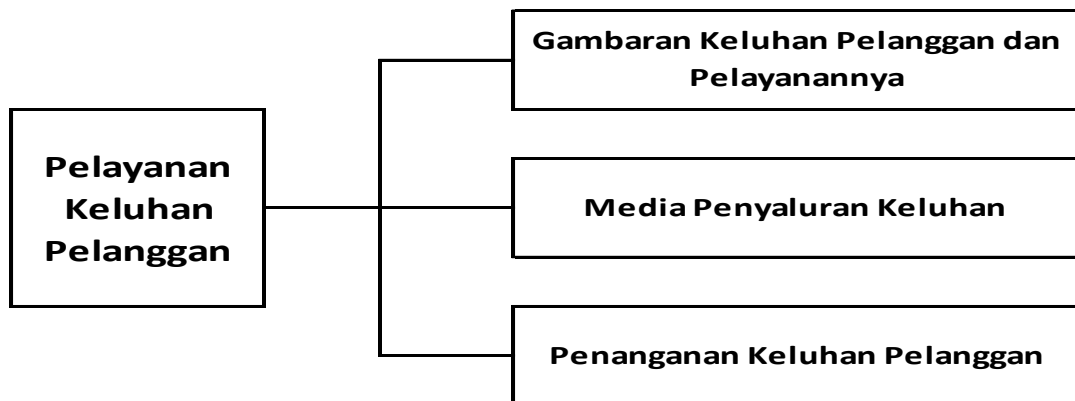
melakukan perbaikan ataupun bila mereka merasa keluhannya tidak ditanggapi secara memadai. Jadi lebih merupakan pelarian atau ungkapan kejengkelan atas ketidakpuasan.

Dan yang ketiga, bagaimana organisasi terkait menangani keluhan pelanggan tersebut. Penanganan keluhan bukanlah hal yang sederhana dan harus dikelola sedemikian rupa sehingga berhasil. Ukuran suatu keberhasilan penanganan keluhan antara lain pelanggan akan merasa nyaman dan puas karena merasa yakin bahwa keluhannya akan ditangani dengan cepat dan baik sehingga keluhan pelanggan tidak akan berlanjut hingga ke tingkat yang lebih tinggi dan menjadi permasalahan hukum hingga pengadilan dan cukup diselesaikan di internal perusahaan layanan publik / PDAM, kemudian akan memperoleh penghargaan dari pelanggan dengan memenuhi kewajibannya dengan membayar tepat waktu, pelanggan dan masyarakat pun akan menunjukkan kepedulian dengan saran dan kritik yang membangun dan tidak apatis terhadap program-program perusahaan, serta adanya penghargaan dari lembaga resmi baik swasta maupun pemerintah terhadap keberhasilan layanan publik tersebut.

Di tengah masyarakat yang semakin kritis, organisasi pemerintah dituntut mampu memberikan pelayanan yang baik. Sehingga dengan penanganan keluhan yang baik pula, akan berpengaruh positif terhadap citra pemerintah. Masyarakat akan mempercayai bahwa pemerintah telah memberikan mereka pelayanan yang terbaik dan pemerintah pun akan semakin berusaha meningkatkan kualitas pelayanan mereka.

## B. Model Berpikir

Sesuai uraian secara teoritis yang telah kami sajikan di atas, membawa alur pikir peneliti untuk merancang atau mendesain suatu model berpikir dalam penelitian ini dengan mengadopsi teori yang dikemukakan Suryadi mengenai pelayanan keluhan pelanggan, sehingga model berpikir yang dibangun oleh peneliti seperti terlihat pada gambar ini :



*Gambar 2.*  
*Model Berpikir Penelitian*

## C. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang, fokus permasalahan dan model berpikir di atas, maka peneliti mengajukan pertanyaan penelitian yang terkait masalah yang dihadapi, antara lain :

1. Bagaimanakah gambaran keluhan pelanggan dan pelayanannya yang terdapat pada Kantor Pelayanan Wilayah III PDAM Kota Makassar?

2. Bagaimana media penyaluran keluhan pelanggan yang digunakan pelanggan untuk menyampaikan keluhannya kepada Kantor Pelayanan Wilayah III PDAM Kota Makassar?
3. Bagaimanakah penanganan atas keluhan pelanggan yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Wilayah III PDAM Kota Makassar?