

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pemerintah mempunyai peran dalam menyelenggarakan pelayanan publik baik pada tingkatan pusat maupun daerah. Pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat tentu saja tidak dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah pusat kepada rakyat, tetapi melalui pemerintah daerah untuk mempermudah akses pelayanan publik sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal (1) ayat (5) yang berbunyi kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengelola urusan pemerintah daerah pada bidang tertentu dengan tujuan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui strategi peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Pemerintah pada hakekatnya berkewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang diprioritaskan bukan hanya untuk melayani dirinya sendiri, tetapi melakukan pelayanan publik kepada masyarakat. Salah satu strategi pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat secara baik, responsif dan efisien. Pelaksanaan otonomi daerah dapat mendorong pemerintah dalam memberikan layanan publik dengan memahami tuntutan masyarakat

daerahnya, memahami prosedur dan peraturan-peraturan yang ditetapkan serta mengedepankan kepentingan masyarakat.

Seiring dengan berjalannya otonomi daerah, pemberian pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah semakin dihadapkan dengan tantangan yang makin kompleks. Masih banyak ditemukan keluhan dari masyarakat yang melakukan pengaduan secara langsung terhadap instansi yang berkaitan mengenai kualitas pelayanan yang perlu ditingkatkan. Hal ini merupakan implikasi dari tuntutan masyarakat semakin beragam atas pelayanan publik yang diberikan, maka dari itu administrasi publik dituntut untuk mampu menjawab berbagai tantangan dari persoalan-persoalan pelayanan publik yang ada dengan menempuh beragam alternatif cara.

Salah satu cara yang dapat ditempuh dalam menghadapi tuntutan dari masyarakat adalah dengan melakukan reformasi administrasi publik. Berdasarkan konsep Grindle dan Thomas dalam jurnal Larasati (2013) kebijakan (*policy*) reformasi pelayanan publik itu haruslah diarahkan untuk mencermati dan membenahi berbagai kesalahan kebijakan di masa lalu maupun kebijakan yang berlaku sekarang serta mekanisme pengaturan kelembagaan yang ada. Hal ini dimaksudkan agar ruang lingkup cenderung terus berubah lembaga penyelenggara pelayanan publik tetap relevan, memiliki kinerja yang sangat produktif, efisien dan mampu menjawab berbagai tantangan baru yang datang secara terus-menerus.

Pemerintah sebagai penyedia pelayanan mengatur proses dan tata cara pemberian pelayanan publik hal ini sesuai dengan pasal (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pada pasal ini menyebutkan bahwa

pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dengan penyelenggara layanan publik.

Pentingnya pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat berguna untuk memenuhi kebutuhan tiap harinya sehingga dapat mendorong pemerintah sebagai penyedia layanan untuk terus menciptakan kualitas pelayanan yang sesuai dengan harapan masyarakat. Kualitas pelayanan yang telah diberikan oleh suatu organisasi publik sangat penting karena dapat memberikan manfaat bagi masyarakat atau organisasi yang bersangkutan. Menurut Taufiqurokhman & Satsipi (2018:88) kualitas pelayanan dapat didefinisikan sebagai bentuk siap, yang diperoleh dengan cara membandingkan persepsi pelanggan atas layanan yang nyata-nyata mereka terima dengan layanan yang mereka harapkan. Jika realita lebih tinggi dari apa yang diharapkan, maka pelayanan tersebut dikatakan bermutu sedangkan jika kenyataan kurang dari apa yang diharapkan, maka pelayanan yang telah diberikan tidak bermutu, dan jika realita sama dengan harapan maka pelayanan tersebut dapat dikatakan baik atau memuaskan dan perlu untuk dipertahankan.

Kualitas pelayanan publik dapat dijadikan standar tolak ukur dari hasil kinerja pemerintah itu sendiri sudah berjalan dengan baik atau masih ada yang perlu dibenahi. Berdasarkan *Peraturan MenPAN* Nomor 13 tahun 2009 tentang Pedoman

Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik. Terdapat pertimbangan teknis metodologis dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, diantaranya peningkatan kualitas pelayanan harus dengan tindakan nyata perbaikan, partisipasi masyarakat pengguna pelayanan, tindakan perbaikan pelayanan disampaikan secara transparan kepada para pengguna pelayanan. Upaya pemerintah dalam memberikan kepuasan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah wajib menyelenggarakan pelayanan yang salah satunya harus memiliki akses pelayanan pengaduan masyarakat secara langsung.

Pelayanan pengaduan merupakan layanan atau sarana yang disediakan oleh pemerintah kepada masyarakat yang mengalami keluhan atau komplain terhadap pelayanan yang diberikan oleh suatu sistem pelayanan. Pengaduan langsung/lisan bisa disampaikan secara individual, bisa dalam bentuk kelompok, bisa pula disampaikan melalui forum rapat komunitas (Bappenas, 2010). Keluhan dan komplain yang dilakukan oleh masyarakat dapat menjadi masukan dalam meningkatkan kualitas pelayanan.

Kebutuhan atas jasa layanan pemerintah yang disebut pelayanan publik ini bisa diperoleh dari instansi publik yang salah satunya adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai badan usaha penyedia barang dan atau jasa dalam upaya pemenuhan kebutuhan publik atau masyarakat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pada pasal (5) terdapat Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa

publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pelayanan air bersih merupakan produk dari jenis pelayanan barang yang dikelompokkan berupa penyediaan atau pengolahan yang berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaian langsung kepada konsumen dalam satu sistem. Oleh karena itu perlu adanya penyediaan akan air bersih untuk didistribusikan langsung kepada masyarakat sebagai kebutuhan sehari-hari, demi menjamin kebersihan air tersebut maka terbentuk instalasi pengolahan air minum untuk mengolah air baku menjadi air minum yang sesuai dengan standar yang ditetapkan untuk didistribusikan langsung kepada masyarakat.

Menurut Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Kota Pasuruan Nomor 2 tahun 1982 menyatakan bahwa Perusahaan Saluran Air Minum (SAM) berganti nama menjadi menjadi PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan. Peraturan Daerah tersebut juga menjadi bagian dari sejarah berdirinya PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan yang bertujuan untuk memprioritaskan dan memperluas jaringan pelayanan serta melaksanakan pembangunan daerah, khususnya dalam pengadaan air bersih yang memenuhi syarat kesehatan bagi masyarakat Kota Pasuruan. Sumber air baku yang dimanfaatkan PDAM Kota Pasuruan untuk memenuhi kebutuhan air bersih ini berasal dari air mata air umbulan di Winongan dan sumur bor di Pleret.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pasuruan Nomor 16 Tahun 2003 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan bertanggung jawab dalam memberikan layanan umum, mengelola dan

mengoperasikan sumber air bersih serta mengatur pemanfaatan umum yang mencakup aspek sosial dan kesejahteraan masyarakat yang dikelola secara profesional dengan prinsip ekonomi perusahaan.

PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan membagi zona wilayah Kota Pasuruan dibagi menjadi 3 (tiga) zona yang kondisi pelayanan yaitu zona wilayah pelayanan (a) kawasan pelayanan bagian tengah dan utara, zona wilayah pelayanan (b) kawasan pelayanan bagian timur, zona wilayah pelayanan (c) kawasan pelayanan bagian barat. Produsen air bersih yang utama di Kota Pasuruan, dengan jumlah pelanggan yang naik setiap tahunnya. Berikut jumlah pelanggan baru PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan selama kurun waktu tahun 2017 sampai dengan 2019 yang penulis kemas dalam bentuk tabel:

**Tabel 1.1.**  
**Jumlah Pelanggan PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan**

No.	Tahun	Pelanggan Terdaftar	Pelanggan Aktif
1.	2017	28.648	20.087
2.	2018	29.929	20.536
3.	2019 (terhitung sampai November)	31.125	21.450

Sumber: PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan Tahun 2020

Berdasarkan tabel 1.1 diatas dapat diketahui bahwa pelanggan di PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan terdiri dari pelanggan yang terdaftar dan pelanggan aktif. Pelanggan PDAM Kota Pasuruan terhitung secara keseluruhan hingga saat ini dan dapat dikatakan jumlah pelanggan setiap tahunnya meningkat. Seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan pembangunan menyebabkan kebutuhan air bersih

akan terus meningkat. Hal ini menjadikan kualitas pelayanan di PDAM sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Sebagai perusahaan daerah penyedia pelayanan air bersih, harus berupaya untuk menunjang terwujudnya visi, misi dan fungsi yang diemban maka diperlukan pengelolaan sistem air minum yang baik dan benar dengan memenuhi kaidah-kaidah teknis sesuai dengan standarisasi yang telah ditentukan. Jumlah pelanggan yang semakin meningkat ini tidak mengurangi kemungkinan kebutuhan air bersih yang diperoleh masyarakat semakin meningkat. Tantangan tersebut dirasakan cukup berat mengingat banyaknya jumlah pelanggan yang harus seimbang dengan kualitas pelayanan yang diberikan oleh masyarakat.

Adanya tantangan yang dialami oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Dharma Kota Pasuruan selalu berupaya dalam memberikan pelayanan dengan menjalin hubungan kepada pelanggan melalui penyediaan informasi dan penanganan pengaduan dengan mengutamakan kepuasan pelanggan serta berupaya untuk melakukan perbaikan sesuai dengan standarisasi yang ditentukan. Untuk itu, PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan memiliki akses pelayanan pengaduan secara langsung melalui *customer service*, melalui pelayanan pengaduan yang disediakan oleh PDAM Kota Pasuruan ini pelanggan dapat melaporkan keluhan yang dialaminya dengan harapan petugas dapat bertindak secara cepat dalam penanganan keluhan.

Hal ini dapat membuktikan PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan telah berupaya untuk memberikan pelayanan prima melalui penanganan keluhan yang dialami oleh pelanggan, dengan harapan pelanggan dapat memperoleh kepuasan pelayanan yang telah diberikan oleh perusahaan. PDAM Tirta Dharma Kota

Pasuruan setiap harinya menerima keluhan atau pengaduan dari pelanggan, sehingga diperlukan *monitoring* yang berupa hasil rekapitulasi data pengaduan untuk memudahkan pegawai dalam mengontrol dan melaksanakan jenis penanganan pengaduan serta untuk mengetahui jumlah pelanggan yang mengalami keluhan, berikut ini rekapitulasi data pelayanan pengaduan pelanggan di PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan:

**Tabel 1.2.**  
**Rekapitulasi Data Pengaduan Pelanggan Tahun 2017-2019 di PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan**

No	Jenis Pengaduan	Tahun			
		2017	2018	2019	Jumlah
1.	a. Meter Air				
	- Ganti water meter macet	1772	1584	978	4334
	- Pembelian water meter	4	2	3	9
	- Tera water meter	5	9	4	18
	- Hasil bacaan meter tidak sesuai	3	3	16	22
	- Penyempurnaan letak meter terpendam	6	7	7	20
	- Survey pindah water meter	46	38	25	109
2.	b. Pipa dinas dan asesoris				
	- Kopling bocor	58	60	50	168
	- Stop kran bocor	122	117	96	335
	- Water meter bocor	35	36	23	94
	- Segel lepas	2	-	-	2
	- Perbaiki pipa dinas bocor	510	617	532	1659



- Penyempurnaan jaringan	14	7	4	25
- Penyempurnaan pipa dinas bocor	17	3	-	20
- Pindah jaringan	-	5	-	5
- Perluasan jaringan	1	-	1	2
- Service connection	17	4	26	47
- Penambahan tekanan air	-	-	1	1
- Cek persil	50	49	39	138
- Penutupan permanen kena proyek tol	-	17	-	17
- Pembuatan wos out	-	-	1	1
- Penanaman pipa	-	-	2	2
- Lepas water meter	-	-	1	1
- Cek valep	-	2	-	2
- Berhenti permintaan sendiri	63	63	63	189
- Tutup amboering karena pelanggaran	3	1	-	4
- Pasang valve	2	1	-	3
- air tidak mengalir	696	803	1244	2743
- air keruh	17	10	2	29
- Pencairan hambatan air tidak keluar	3	4	9	16
<b>Jumlah Pengaduan</b>	<b>3446</b>	<b>3442</b>	<b>3127</b>	<b>10015</b>
<b>Tidak terealisasi</b>	<b>63</b>	<b>63</b>	<b>36</b>	<b>162</b>

Sumber: PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan Tahun 2020

Berdasarkan tabel 1.2 diatas pada tahun 2017-2019 terdapat 10.015 pengaduan pelanggan yang mengalami keluhan pada rekapitulasi data pengaduan

pelanggan, dari ketiga tahun tersebut menggambarkan kondisi yang lebih baik dibanding tahun sebelumnya karena keluhan yang dialami oleh pelanggan mengalami penurunan, tetapi masih ditemukan keluhan pelanggan yang belum tertangani. Jenis pengaduan dengan jumlah pelapor terbanyak dari data tersebut adalah jenis pengaduan ganti water macet dan air tidak mengalir. Kondisi tersebut menggambarkan masih ditemukan keluhan yang dialami pelanggan terhadap penanganan pengaduan yang diberikan oleh petugas. Hal ini didukung oleh salah satu pernyataan dari Amin sebagai wakil ketua DPD Pospera Jatim, sebagai berikut:

“Kami kirimkan bantuan air bersih pada para warga yang benar-benar membutuhkan. Bantuan ini untuk meringankan beban mereka, karena janji PDAM juga tak terealisasi. Berbagai upaya pun sudah kami lakukan bersama perwakilan warga, namun ternyata tak ada respon yang positif dan harapan warga akan adanya air bersih juga kosong,” Amin Suprayitno, Wakil Ketua DPD Pospera Jawa Timur. (<https://faktualnews.co/2019/10/26/pdam-kota-pasuruan-dituding-ingkarkan-janji-pospera-bantu-air-bersih/171964/>) diakses pada tanggal 26 Oktober 2019.

Kondisi ini menyatakan bahwa masih belum mendapatkan titik terang dari pihak PDAM Kota Pasuruan terkait dengan penanganan keluhan yang dialami oleh pelanggan. Hal tersebut termasuk salah satu dimensi kualitas pelayanan publik yakni dimensi ketanggapan (*responsiveness*) yang menunjukkan kondisi adanya tindakan yang diberikan oleh petugas PDAM masih belum ada respon atas keluhan yang dihadapi oleh pelanggan terhadap pelayanan pengaduan.

Adanya pelayanan pengaduan diharapkan dapat mengoptimalkan perbaikan dalam sistem yang dianggap masih kurang. Masyarakat atau pelanggan mengharapkan keluhan yang dialaminya dapat terselesaikan secara terstruktur dapat dikelola dengan baik sehingga tidak menimbulkan gejolak, tetapi masih

ditemukan kondisi keluhan yang disampaikan pelanggan yang belum terselesaikan. Hal ini didukung oleh salah satu pernyataan dari Ugik Endarto sebagai salah satu pelanggan PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan, sebagai berikut:

“Berbulan-bulan mati. Komplain terhitung 3 sampai 4 kali ke kantor sampai *eyel-eyelan* sama petugas pengaduannya, pengaduan di PDAM Kota Pasuruan dinilainya buruk lantaran tak tanggap menyelesaikan masalah warga,” tutur Ugik Endarto (23) , warga Jalan KH. Achmad Dahlan, Pohjentrek, Kota Pasuruan.(<https://kumparan.com/wartabromo/dua-bulan-air-pdam-kota-pasuruan-mampet-1rQuLbTmv7D>) diakses pada tanggal 9 Juli 2019.

Berdasarkan kondisi tersebut terjadi di wilayah Kota Pasuruan bagian tengah, dimana aliran PDAM di sejumlah daerah mengalami kemacetan/tidak keluar dan tidak adanya pemberitahuan dari pihak PDAM. Permasalahan terkait adanya keluhan yang dialami pelanggan yang sering diterima harus diberikan jaminan (*Assurance*) terkait estimasi penanganan yang diberikan oleh pihak perusahaan. Oleh karena itu, untuk dapat menilai sejauhmana kualitas pelayanan pengaduan yang diberikan oleh petugas PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan terkait keseluruhan keluhan yang dialami oleh pelanggan memang tidak bisa dihindari dan harus diselesaikan oleh petugas dengan baik sehingga dapat menjadi tolak ukur dalam pemberian kualitas pelayanan pengaduan tersebut yang dapat ditelaah dari kriteria dimensi kualitas pelayanan publik. Menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry dikutip Hardiyansyah (2018:63) untuk mengetahui kualitas pelayanan terdapat lima dimensi sebagai tolak ukur kepuasan konsumen/pelanggan yaitu *tangible* (berwujud), *Reliability* (kehandalan), *Responsiveness* (ketanggapan), *Assurance* (jaminan), *Empathy* (empati).

Adanya keluhan pelanggan tersebut, hal yang harus diperhatikan yaitu perusahaan harus mampu meningkatkan kualitas pelayanan pengaduan secara langsung melalui beberapa informasi keluhan atau *complain* yang disampaikan oleh pelanggan kepada petugas sehingga pelanggan menginginkan perbaikan atas pelayanan secara responsif dan memberikan jaminan estimasi waktu yang telah ditentukan. Penanganan keluhan yang dialami oleh pelanggan bukan berarti dengan menyelesaikan akar permasalahan antara dua belah pihak, tetapi itu juga memperhatikan bagaimana cara mempertahankan pelanggan lama maupun pelanggan baru perusahaan dengan meningkatkan kualitas pelayanan yang baik.

Untuk itu PDAM Tirta Dharma Kota Pasuruan harus memperhatikan kualitas pelayanan pengaduan, karena semakin meningkatnya jumlah pelanggan maka tidak menutup kemungkinan keluhan yang disampaikan oleh pelanggan akan terus meningkat. Pelayanan yang diberikan oleh pelanggan mempunyai pengaruh yang besar dalam suatu perusahaan. Apabila pelayanan terhadap pelanggan tidak terlaksana dengan baik, maka akan mengakibatkan lunturnya kepercayaan pelanggan terhadap perusahaan dan akibatnya tidak akan menggunakan jasa dari perusahaan tersebut. Diharapkan dengan adanya peningkatan kualitas pelayanan pengaduan, pelanggan yang sebelumnya merasa kurang puas atas layanan yang diberikan oleh perusahaan kemudian menyampaikan keluhan dan tertangani dengan baik maka menutup kemungkinan pelanggan akan merasa puas.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dari itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Kualitas Pelayanan Pengaduan dalam

Meningkatkan Kepuasan Pelanggan di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Dharma Kota Pasuruan”.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Kualitas Pelayanan Pengaduan dalam Meningkatkan Kepuasan Pelanggan di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Dharma Kota Pasuruan?”

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah “Untuk mengetahui dan menganalisis Kualitas Pelayanan Pengaduan dalam Meningkatkan Kepuasan Pelanggan di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Dharma Kota Pasuruan.”

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti mengenai Kualitas Pelayanan Pengaduan dalam Meningkatkan Kepuasan Pelanggan ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi para pihak yang terkait. Adapun manfaat penelitian yang diharapkan adalah:

## 1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi teoritis terhadap kualitas pelayanan publik.
- b. Memberikan pemahaman secara teori dalam bidang pelayanan dan faktor-faktor yang mendukung keberhasilan maupun kegagalan suatu pelayanan publik.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Mahasiswa

Menambah pengetahuan dan wawasan mengenai Kualitas Pelayanan Pengaduan dalam Meningkatkan Kepuasan Pelanggan di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Dharma Kota Pasuruan.

### b. Bagi Instansi

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan pertimbangan atau bahan rujukan bagi instansi, sehingga temuan yang mungkin ditemukan sedikit banyak dapat memberikan manfaat khususnya memperbaiki Kualitas Pelayanan Pengaduan dalam Meningkatkan Kepuasan Pelanggan.
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap perbaikan kualitas bagi instansi, sehingga dalam proses pelayanan yang diberikan kepada masyarakat selanjutnya dapat berjalan lebih baik.

c. Bagi Universitas

Melalui penelitian ini diharapkan untuk dapat memberi masukan berupa hasil penelitian atau laporan penelitian. Hasil atau laporan penelitian tersebut dapat digunakan sebagai referensi/literature untuk penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan kualitas pelayanan pengaduan dalam meningkatkan kepuasan pelanggan.