

ANALISIS KINERJA PELAYANAN PUBLIK PDAM SURAKARTA DI KECAMATAN JEBRES

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat Magister

Program Studi Magister Administrasi Publik

Konsentrasi : Kebijakan Publik



Diajukan oleh :

**AGUS RAZIKIN
S241007001**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA
2010**

PERSETUJUAN
ANALISIS KINERJA PELAYANAN PUBLIK
PDAM SURAKARTA DI KECAMATAN JEBRES

Disusun Oleh :

Agus Razikin
S241007001

Telah disetujui oleh Tim Pembimbing :

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Pembimbing I	1. Dr.Drajat Tri Kartono, M.Si	.....	.....
Pembimbing II	2. Drs.Wahyu Nurharjadmo, M.Si.	.....	.....

Mengetahui :

Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik
Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret

Drs.Sudarmo,MA,Ph.D
NIP.19631101 199003 1 002

PENGESAHAN

ANALISIS KINERJA PELAYANAN PUBLIK PDAM SURAKARTA DI KECAMATAN JEBRES

Disusun oleh :

Agus Razikin
S241007001

Telah Disetujui oleh Tim Penguji

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	Drs.Sudarmo,MA,Ph.D	.....	.....
Sekretaris	Dra. Kristina Setyowati, M.Si	.....	.....
Anggota Penguji	1. Dr.Drajat Tri Kartono,M.Si	.....	.....
	2. Drs.Wahyu Nurharjadmo,M.Si	.....	.....

Surakarta,..... 2010

Direktur Program Pasca Sarjana
Universitas Sebelas Maret

Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik

Prof.Drs.Suranto,M.Sc, Ph.D
NIP.195708201985031004

Drs.Sudarmo,MA,Ph.D
NIP.196311011990031002

PERNYATAAN

Yang bertandatangan di bawah ini, saya :

Nama : Agus Razikin
NIM : S241007001

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang berjudul :
**“ANALISIS KINERJA PELAYANAN PUBLIK PDAM SURAKARTA DI
KECAMATAN JEBRES “** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal-hal yang
bukan karya saya, dalam tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar
pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya
bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya
peroleh dalam tesis ini.

Surakarta,2010

Yang membuat pernyataan

Agus Razikin
S241007001

PERSEMBAHAN

*Tesis ini kupersembahkan kepada :
Almarhum Kedua Orang Tuaku yang menjadikanku seperti
ini, Istriku Ferlijana yang selalu setia setiap saat
mendampingiku, Anak-Anaku Umar Januardi,
Harun Ar Rasyid, Farahanny yang akan meneruskan cita-
cita ayahmu dan Saudara - Saudaraku yang dengan tulus
ikhlas memberikan bantuan dan dorongan baik moril dan
materil*

KATA PENGANTAR

Puji syukur, Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT. yang telah melindungi dan melimpahkan hidayah, inayah dan rahmat-Nya kepada penulis sehingga mampu menyelesaikan tesis ini. Tesis ini mengambil judul Analisis Kinerja Pelayanan Publik PDAM Surakarta DI Kecamatan Jebres.

Penelitian ini dilaksanakan untuk memenuhi sebagian persyaratan mencapai derajat Magister pada Program Studi Magister Administrasi Publik dengan konsentrasi Kebijakan Publik. Tesis ini dapat terselesaikan karena bantuan dan dukungan banyak pihak. Maka sudah sepantasnya dalam kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar besarnya kepada :

1. Bapak Dr. Drajat Tri Kartono, M.Si, selaku Pembimbing I yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan yang terbaik untuk penulisan tesis ini .
2. Bapak Drs. Wahyu Nurharjadmo, M.Si, selaku Pembimbing II yang senantiasa dengan penuh kesabaran memberikan petunjuk dan koreksi dalam penulisan tesis ini.
3. Bapak Drs. Sudarmo, MA, Ph.D, Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik yang telah membantu segala urusan dalam bidang administrasi.
4. Bapak Pror.Drs.Suranto, M.Sc, Ph.D, Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret beserta staf yang telah memberikan segala fasilitas dan kesempatan untuk menyelesaikan tesis ini.

5. Seluruh Staf Pengajar Magister Administrasi Publik Angkatan VI yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan keterampilan di bidang Kebijakan Publik.
6. Bapak Drs.Ardi Widyatmoko, Direktur Politeknik Pratama Mulia Surakarta beserta staf yang turut memberikan fasilitas dan dorongan serta semangat pada penulisan tesis ini.
7. Bapak Ir.Singgih Tri Wibowo, Direktur PDAM Surakarta beserta staf yang turut membantu memberikan data-data untuk penulisan tesis ini.
8. Seluruh responden dan semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dalam penulisan ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini sangat jauh dari sempurna,oleh karena itu segala sesuatu kekurangan dapat dijadikan renungan bagi semua pihak yang berkenan mengadakan penelitian lanjutan yang terkait dengan permasalahan tesis ini.Semoga tesis ini bermanfaat bagi para pembaca.

Surakarta,.....2010

Agus Razikin
S241007001

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan	ii
Halaman Pengesahan	iii
Pernyataan	iv
Persembahan	v
Kata Pengantar	vi
Daftar Isi	viii
Daftar Tabel	x
Daftar Gambar	xi
Abstract	xii
Abstrak	xiii
Bab I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian	16
D. Manfaat Penelitian	17
Bab II. TINJAUAN PUSTAKA	18
A. Konsep Evaluasi Kinerja Organisasi Publik	18
B. Pengetian Pelayanana Publik	26
C. Ruang Lingkup	31
D. Paradigma Pelayanan	35
E. Kualitas Pelayanan	39
F. Standar Pelayanan Publik	43
G Evaluasi Kinerja Pelayanan Organisasi Publik	51
H. Kerangka Berpikir	55
I. Aspek Kajian	56

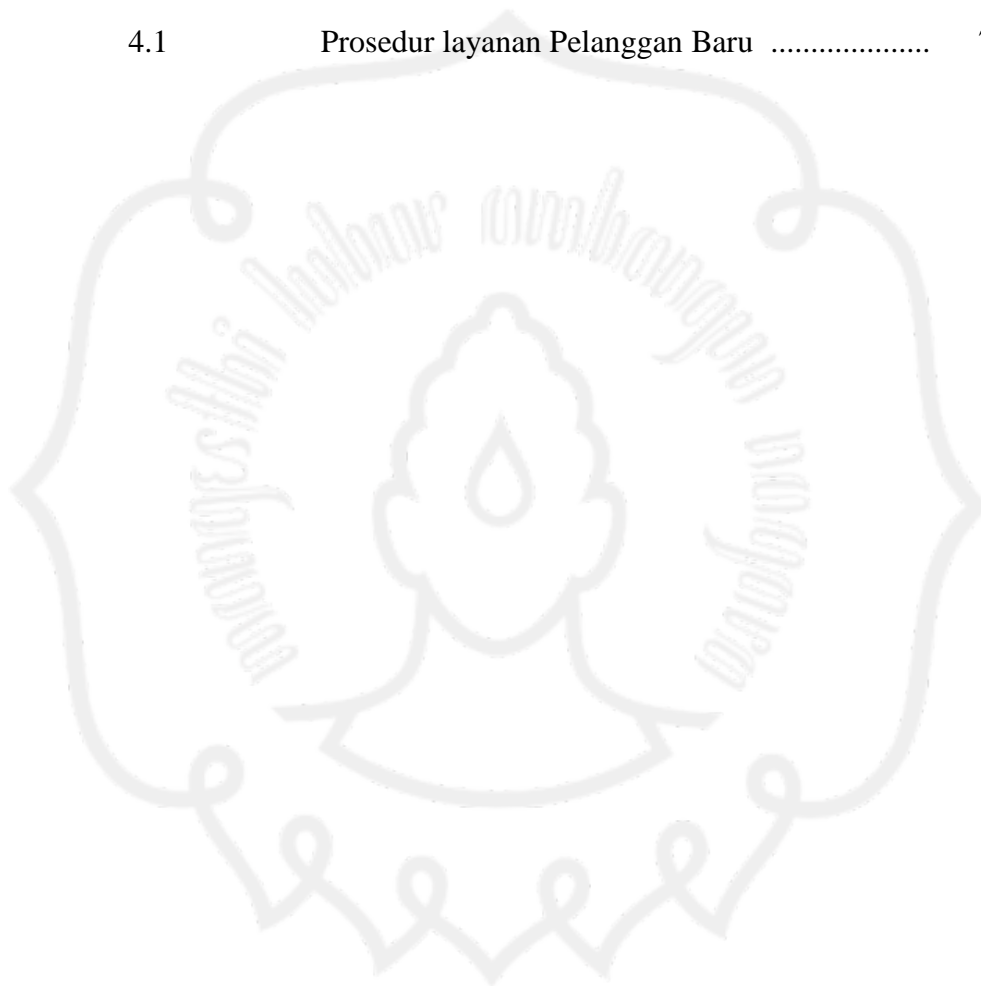
Bab III. METODE PENELITIAN	57
A. Jenis Penelitian dan Tipe Penelitian	57
B. Lokasi Penelitian	58
C. Data dan Sumber Data	59
D. Teknik Pengambilan Sampel	59
E. Teknik Pengumpulan Data	60
F. Teknik Analisis Data	63
Bab IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	67
A. Produktivitas	68
B. Kualitas Pelayanan	75
C. Responsivitas	83
D. Responsibilitas	86
E. Akuntabilitas	94
Bab V. PENUTUP	97
A. Kesimpulan	97
B. Implikasi	98
C. Saran- Saran	99
DAFTAR PUSTAKA	101
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

TABEL	JUDUL TABEL	HALAMAN
1.1	Jumlah Pelanggan PDAM Surakarta	10
1.2	Data Laporan Pengaduan	11
4.1	Permintaan Sambungan Baru	69
4.2	Jumlah Pengaduan Yang sudah Dikerjakan dan Yang Belum Dikerjakan	73
4.3	Jumlah Pengaduan Kualitas Air	77
4.4	Jumlah Pengaduan Sarana dan Prasarana	78

DAFTAR GAMBAR

GAMBAR		HALAMAN
2.1	Kerangka Berpikir	56
3.1	Teknik Analisa Data	66
4.1	Prosedur layanan Pelanggan Baru	72



ABSTRACT

Agus Razikin, S241007001, Performance of Analysis of Public Servicing In PDAM Surakarta In District Jebres, Thesis : Postgraduate Program University Sebelas Maret Surakarta.

Research on Performance Analysis Of Public Servicing Quality in PDAM Surakarta (Water Servicing Case Study in District Jebres), focuses five dimensions, i.e : productivity dimension, service quality dimension, responsiveness dimension, responsibility dimension and accountability dimension.

The main purpose of this research, firstly to know quality services of PDAM Surakarta to the customers by comparing the expected services quality with the quality which are obtained by the customer ,secondly to know whether there is a correlation between customers expectation and external communication to services quality.

This research is carried out by collecting the data and information with deep interview method (In depth interview) in order to get primary and secondary. The respondents of this research are the employees of PDAM Surakarta and the customers. The technique used in getting the sample is purposive sampling. The object of this research is the expectation and the services quality which are obtained by the customers. There are two analysis which are carried out, i.e. : qualitative descriptive analysis and interactive analysis consists of three components, i.e. : data reduction , data presentation, and conclusion.

The result of this research can be used as a reference for PDAM Surakarta to evaluate the quality of service and improve them, also for academic research .After all the writer hope that this result of research can improve knowledge for academic and other researchers, and it can give information and inputs for the relevant advance research with this research.

From this study result that servicing performance PDAM Surakarta has been well done, this is evidenced by the five dimensions of servicing performance dimensions only responsiveness dimensions and service quality dimensions that still need improvement such as water production which do not meet customer expectations and still found some complaints that cannot be followed up and how long it takes to overcome.

ABSTRAK

Agus Razikin, S241007001, *Analisis Kinerja Kualitas Pelayanan Publik Di PDAM Surakarta (Studi Kasus Pelayanan PDAM di Kecamatan Jebres)*, Tesis : Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penelitian tentang Analisis Kinerja Kualitas Pelayanan Publik di PDAM Kota Surakarta (Studi Kasus Pelayanan PDAM di Kecamatan Jebres) ini diidentifikasi menjadi lima dimensi yaitu dimensi produktivitas, kualitas layanan, responsifitas, tanggungjawab dan akuntabilitas. Dimensi kualitas pelayanan ini akan merasa terpuaskan apabila pelayanan PDAM Surakarta yang diberikan atau yang dirasakan telah sesuai dengan harapan para pelanggan.

Tujuan utama yang ingin dicapai dengan dilakukannya penelitian Analisis Kinerja Kualitas Pelayanan Publik di PDAM Surakarta (Studi Kasus Pelayanan PDAM di Kecamatan Jebres) ini, pertama untuk mengetahui kualitas pelayanan PDAM Surakarta terhadap kepuasan pelanggan dengan cara membandingkan kualitas pelayanan yang diharapkan dengan kualitas pelayanan yang diterima oleh pelanggan. Kedua untuk mengetahui ada tidaknya hubungan kebutuhan/harapan pelanggan dan komunikasi eksternal terhadap kualitas pelayanan.

Penelitian ini dilakukan pengumpulan data dan informasi dengan metode survey melalui wawancara secara mendalam (*Indepth Interview*) untuk menggali data-data primer dan sekunder. Responden penelitian ini adalah pegawai PDAM Surakarta dan pelanggan. Teknik yang digunakan dalam pengambilan sampel pada penelitian ini adalah *Purposive Sampling* atau sampel bertujuan. Objek penelitiannya adalah harapan dan yang dirasakan atas kualitas pelayanan. Analisis yang dilakukan melalui dua cara yaitu Analisis deskriptif kualitatif dan Analisis Interaktif yang terdiri dari tiga komponen yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai referensi bagi PDAM Surakarta untuk mengevaluasi kualitas pelayanan dan meningkatkannya. Sedangkan bagi akademis maupun peneliti diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah wawasan, pengetahuan serta dapat memberikan informasi atau masukan terhadap penelitian lanjutan yang relevan dengan penelitian ini.

Dari penelitian ini diperoleh hasil bahwa ada perbedaan antara rata-rata kualitas pelayanan yang diharapkan dengan rata-rata kualitas pelayanan yang diterima pelanggan. Berdasarkan analisis kualitas pelayanan PDAM Surakarta masih kurang memuaskan pelanggan. Hal ini terbukti dari lima dimensi kualitas pelayanan, dimensi responsifitas, dan dimensi kualitas layanan masih lemah. Dengan demikian masih perlu perbaikan untuk memuaskan/memaksimumkan kepuasan pelanggan.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keberadaan suatu negara pada dasarnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Negara berupaya untuk mencukupi apa yang menjadi kebutuhan rakyatnya. Dengan demikian esensi dari keberadaan suatu pemerintahan dalam suatu wilayah pada dasarnya adalah untuk memberikan pelayanan pada masyarakat. Ini berarti bahwa Pemerintah tidak diadakan sendiri, dan untuk dirinya sendiri, namun diadakan oleh masyarakat dan difungsikan untuk melayani masyarakat, serta mengembangkan potensi masyarakat yang bersangkutan untuk mencapai hasil yang disepakati bersama. Untuk itu maka Pemerintah melalui berbagai organisasi didalamnya berupaya untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

Reformasi di bidang politik yang terjadi di negara kita pasca runtuhnya rezim Orde Baru telah membawa dampak terjadinya reformasi pada bidang-bidang lain. Berbagai kemajuan teknologi yang saat ini sedang dirasakan juga menyemarakkan gaung perubahan dalam kehidupan bernegara. Pemahaman masyarakat akan hak-haknya semakin lama juga semakin meningkat. Berbagai tuntutan diajukan oleh masyarakat berkaitan dengan berbagai hal, antara lain tentang partisipasi, transparansi dan sebagainya.

Dibidang penyelenggaraan pemerintahan, isu yang disuarakan adalah persoalan pelayanan publik oleh organisasi publik atau organisasi pemerintah. Selama ini ada kesan pelayanan oleh petugas dalam organisasi pemerintah masih belum seperti yang diharapkan. Berbagai isu muncul diantaranya adalah bahwa pelayanan cenderung pilih kasih, berbau KKN, berbelit-belit dan sangat tidak memuaskan masyarakat. Untuk itu suara mengenai perlunya perbaikan dalam hal pelayanan pada masyarakat menjadi suatu hal yang tak terelakkan.

Dengan ditandai diterapkannya otonomi daerah melalui Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pengaturan rumah tangga daerah diserahkan pada daerah yang bersangkutan. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan, upaya peningkatan pelayanan oleh pemerintah mulai diwujudkan dalam bentuk penerapan prinsip-prinsip *good governance* (tata pemerintahan yang baik). Melalui pemberian otonomi kepada daerah diharapkan daerah mampu meningkatkan daya saing dan kualitas pembangunan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negera Kesatuan Republik Indonesia/ NKRI (UU No 32 tahun 2004)

Secara umum ada tiga fungsi yang harus ditingkatkan oleh tiap tiap daerah, sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Tiga fungsi yang harus dioptimalkan oleh Pemerintah Daerah tersebut adalah fungsi pelayanan

(*service*), fungsi pemberdayaan (*empowerment*) dan fungsi pembangunan (*development*) (Ryas Rasyid, 1997:8)

Guna mewujudkan peningkatan fungsi pelayanan itu maka harus terjadi pergeseran pemikiran dari para birokrat khususnya dalam hal pemberian pelayanan pada publik. Kinerja birokrasi publik harus diarahkan pada bagaimana menciptakan dan memberikan pelayanan yang baik dan memuaskan bagi publik. Kepuasan masyarakat menjadi tolok ukur yang nyata atas kinerja birokrasi publik.

Namun demikian untuk melakukan hal itu tidaklah mudah. Hal ini disebabkan karena sudut pandang pelayanan terbaik antara pemerintah dengan masyarakat memiliki perbedaan. Apa yang dianggap terbaik menurut pemerintah adalah sudah dibakukan yaitu dalam standar pelayanan prima, sementara terbaik menurut masyarakat mempunyai ukuran tersendiri, dimana pelayanan dikatakan terbaik jika memenuhi rasa puas mereka. Kepuasan akan dicapai jika layanan yang nyata-nyata diterima dapat melebihi apa yang mereka harapkan.

Dengan demikian sebuah pelayanan yang sudah dinyatakan terbaik oleh pemerintah dalam kenyataannya masih belum menimbulkan kepuasan warga masyarakat. Dengan demikian upaya mencapai kesepakatan tentang hal ini harus senantiasa dilakukan, sehingga muncul persepsi yang sama tentang kualitas layanan yang diberikan pemerintah pada masyarakat. Tingkat kepuasan masyarakat atas mutu pelayanan yang diberikan pemerintah memiliki arti yang sangat penting, karena dari sanalah akan terbangun

kepercayaan dan loyalitas masyarakat pada pemerintah yang pada akhirnya akan dapat memperbaiki citra pemerintah yang selama ini kurang begitu baik dimata publik. Dengan demikian pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah betul-betul harus berorientasi pada bagaimana memenuhi kepuasan masyarakat.

Semakin besarnya tuntutan masyarakat akan pelayanan yang berkualitas maka pada seluruh organisasi pemerintah beserta jajarannya dituntut untuk melakukan pembenahan dalam berbagai sektor pelayanan. Usaha itu ditunjukkan dengan berbagai usaha peningkatan kualitas pelayanan dan kemampuan pelayanan dari aparatur pemerintah agar lebih professional, efektif dan efisien sesuai dengan harapan masyarakat. Salah satu diantaranya adalah melalui penerapan prinsip pelayanan prima.

Variasi pelayanan publik merupakan cerminan kemandirian masyarakat di daerah yang bersangkutan, dalam upaya mendapatkan jasa pelayanan yang memuaskan untuk meningkatkan kesejahteraannya. Penelitian ini dipandang penting karena pelayanan publik yang berkualitas adalah salah satu pilar untuk menunjukkan terjadinya perubahan penyelenggaraan pemerintahan yang berpihak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu, secara teknis belum banyak pakar yang secara khusus meneliti fenomena ini secara komprehensif, dalam telaahan kritis tentang otonomi daerah sebagai penjelmaan otonomi masyarakat.

Penerapan model efisiensi struktural selama ini telah membawa dampak tertentu, yakni berbagai pelayanan di sektor publik menjadi tidak berkualitas. Ada kecenderungan pemerintah pusat enggan menyerahkan kewenangan lebih besar kepada daerah, sehingga pelayanan publik tidak efektif, tidak efisien dan tidak ekonomis.

Lebih dari itu, pelayanan publik cenderung tidak memiliki tanggung jawab, tanggung jawab, dan tidak representatif. Banyak contoh yang ditemukan bahwa pelayanan pendidikan, kesehatan, transportasi, fasilitas sosial, dan berbagai pelayanan jasa yang dikelola pemerintah tidak memuaskan masyarakat, bahkan kalah bersaing dengan pelayanan pihak swasta. Gejala ini telah dikemukakan Norman Flyn (1990: 38) bahwa pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara hierarkis cenderung bercirikan *over bureaucratic, bloated, wasteful, dan under performing*.

Diterapkannya sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan, mau tidak mau menuntut peningkatan kualitas pelayanan publik. Keterlibatan masyarakat lokal atas prakarsa sendiri menjadi sangat strategis dan menentukan dalam meningkatkan kualitas pelayanan yang mereka terima. Yang perlu dipahami adalah kualitas pelayanan yang berbeda-beda, sesuai dengan kondisi masyarakat, dapat dijalankan, mengingat masyarakat Indonesia bersifat majemuk, baik secara vertikal maupun horisontal: apakah berdasarkan agama, ras, bahasa, geografis, dan kultural. Sebagaimana dikemukakan Hoessein (2001 : 5)

Mengingat kondisi masyarakat lokal beraneka ragam, maka *local government* dan *local autonomy* akan beraneka ragam pula. Dengan demikian fungsi desentralisasi (devolusi) untuk mengakomodasi kemajemukan aspirasi masyarakat lokal juga akan beraneka ragam. Desentralisasi (devolusi) melahirkan *political variety* dan *structural variety* untuk menyalurkan *local voice* dan *local choice*.

Mencermati pemikiran tersebut, tujuan diterapkannya sistem desentralisasi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan harus benar-benar menjunjung nilai-nilai demokrasi dan kemandirian yang berakar dari masyarakat setempat. Melalui wakil-wakilnya, masyarakat dapat menentukan kriteria kualitas pelayanan yang diharapkan di berbagai bidang seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, ekonomi, sosial budaya, dan lain-lain. Masyarakat dapat menentukan bidang pelayanan yang perlu mendapatkan prioritas; bagaimana cara menentukan prioritas itu; oleh siapa dan dimana pelayanan itu diberikan; bagaimana agar pelayanan efektif, efisien, merepresentasikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat, serta masih banyak kriteria lain yang perlu dijelaskan. Karena itu penetapan semua kriteria tersebut dalam model demokrasi sangat ditentukan masyarakat itu sendiri.

Hal ini tentu tidak mudah dan sangat tergantung pada perubahan visi, misi, strategi, dan implementasi kebijakan institusi publik dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Selama ini terdapat kecenderungan bahwa penentuan kualitas pelayanan publik sangat ditentukan oleh pemerintah atau lembaga yang memberikan pelayanan (*provider*), bukan ditentukan bersama-sama antara *provider* dengan *user*, *customer*, *client*, atau *citizen* sebagai komunitas masyarakat pengguna jasa pelayanan; yang mencerminkan demokrasi dan kemandirian.

Padahal pelayanan yang diberikan seharusnya mencerminkan nilai-nilai demokrasi dalam makna luas; sebagaimana diungkapkan oleh Burns, Hambleton, dan Hogget (1994 : xiv) :

“It suggests that change in local government cannot be divorced from wider national and international socio economic forces which shape the context for local political action. Three major reform strategies publik services: the extension of market, new managerialism, and the extension of democracy are considered.”

Peran Pemerintah daerah dalam pelayanan publik secara eksplisit mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan ,keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, agama (pasal 10 ayat 3 UU No 32 tahun 2004). Dalam pasal 14 ayat 1 dikemukakan bahwa Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten /Kota merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota meliputi :a. perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana umum, penanganan bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan, penanggulangan masalah sosial, pelayanan bidang ketenagakerjaan, fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanahan, pelayanan kependudukan, dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, pelayanan administrasi penanaman modal, penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan urusan wajib lainnya yang diamankan oleh peraturan perundang-undangan Terkait dengan pasal-pasal tersebut, dalam pasal 16 ayat 1, dikemukakan bahwa hubungan dalam bidang pelayanan

umum antara pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi kewenangan, tanggung jawab dan penentuan standard pelayanan minimal, pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah. Luasnya cakupan pelayanan publik dalam bidang pemerintahan, sebagaimana dikemukakan di atas, memungkinkan adanya variasi bentuk dan cakupan pelayanan. Lebih-lebih bila dikaitkan dengan pendapat sebelumnya bahwa setiap daerah memiliki kemandirian dalam menentukan pelayanan yang diinginkan.

PDAM merupakan perusahaan yang dikelola oleh pemerintah daerah yang dalam pengoperasiannya perlu mengutamakan pemenuhan kepuasan masyarakat melalui penyediaan air bersih. Untuk itu pelayanan yang diberikan seharusnya memenuhi standard kualitas layanan yang baik, atau berkualitas dengan harga yang terjangkau.

Dalam rangka memenuhi kepuasan pelanggan, PDAM harus mampu mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kepuasan pelanggan untuk selanjutnya membuat ukuran-ukuran kepuasan tersebut, karena tujuan organisasi sektor publik secara makro adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat (*welfare society*).

Kepuasan pelanggan tersebut akan memicu kesuksesan pada berbagai hal baik dari sisi eksistensi maupun operasionalisasi kegiatan, termasuk didalamnya adalah keuangan. Sebagai perusahaan pemberi layanan publik yang berorientasi juga pada kepentingan profit, PDAM harus dikelola dengan baik berdasarkan asas- asas ekonomi perusahaan sehingga harus dapat

memelihara kelangsungan hidup perusahaan, namun tetap harus mampu melayani kebutuhan masyarakat pelanggan, khususnya dalam penyediaan air minum secara lancar dan dalam jumlah yang cukup.

Perusahaan Daerah Air Minum Kota Surakarta memiliki tujuan yaitu untuk memberikan pelayanan air bersih bagi seluruh masyarakat secara adil dan merata secara terus menerus dengan memenuhi norma pelayanan dan syarat-syarat kesehatan serta memantapkan manajemen perusahaan. Program penyediaan air yang dilakukan oleh PDAM baik di daerah perkotaan maupun di perdesaan mempunyai tujuan untuk memberikan pelayanan pada masyarakat untuk mendapatkan air bersih yang sehat dan memadai untuk keperluan rumah tangga maupun industri sehingga menunjang perkembangan ekonomi dan derajat kesehatan penduduk. Untuk itu agar keberlangsungan program tersebut mendapat dukungan publik maka PDAM harus berupaya untuk menciptakan kepuasan pelanggan.

Mahmudi menuliskan mengenai kepuasan pelanggan sektor publik (2005:101) sebagai salah satu bentuk hasil suatu pelayanan publik. Oleh sebab itu, kepuasan pelanggan dapat dikategorikan sebagai tujuan tingkat tinggi dalam suatu sistem pengukuran kinerja. Permasalahannya adalah selama ini beberapa ukuran kinerja pelayanan seperti kepuasan pelanggan, responsifitas, tanggungjawab, akuntabilitas, dan sebagainya belum sepenuhnya bisa dilakukan dengan baik. Untuk itu maka studi ini perlu dilakukan dalam rangka dapat memberikan manfaat sebagai sumbangan pemikiran kepada

instansi pemerintah penyedia layanan publik seperti PDAM, khususnya dalam upaya peningkatan pelayanan kepada pelanggan.

PDAM Surakarta, sampai dengan bulan Oktober 2009 telah memiliki pelanggan sebanyak 54.657, dengan perincian sebagai berikut

Tabel 1.1

Jumlah Pelanggan PDAM Surakarta sampai dengan bulan Oktober 2009

No	Kabupaten/ Kecamatan	Jumlah pelanggan
1	Kec. Laweyan	5.539
2	Kec. Serengan	3.646
3	Kec. Pasar Kliwon	7.048
4.	Kec. Jebres	13.788
5	Kec. Banjarsari	13.876
6	Perumnas Mojosongo	3.413
7	Kabupaten Klaten	397
8	Kabupaten Sukoharjo	4.131
9.	Kabupaten Karanganyar	2.807
10.	Kabupaten boyolali	8
	J u m l a h	54.657

Sumber : PDAM Surakarta nopember 2009

Demikian banyaknya jumlah pelanggan maka berbagai keluhan dari konsumen sering disampaikan ke PDAM. Adapun bentuk keluhan konsumen terhadap pelayanan PDAM Surakarta meliputi 3 hal. Pertama, masalah air

kotor yang didalamnya terdapat keluhan mengenai saluran mampet. Kedua, masalah distribusi yang meliputi keluhan mengenai pipa bocor, air mati, dan air keruh. Ketiga, masalah meter air yang meliputi masalah kran bocor, meter mati, meter hilang. Dari ketiga masalah diatas, maka masalah distribusi menjadi masalah yang paling banyak dikeluhkan oleh masyarakat.

Dari hasil rekapitulasi masalah keluhan yang kami lihat di data yang ada di PDAM Surakarta maka dapat dilihat sebagai berikut :

Tabel 1.2

Data laporan Keluhan Pelanggan Bulan Nopember 2009

No/Keluhan	Air Kotor	Distribusi	Meter Air
1	57	350	329

(PDAM Surakarta, 2009)

Dari data diatas maka nampak bahwa berbagai keluhan dirasakan oleh masyarakat mulai dari persoalan air kotor, distribusi dan meter air dan sebagainya. Untuk itu maka penelitian ini akan mencoba untuk melakukan evaluasi kinerja pelayanan PDAM Surakarta, khususnya di wilayah Kecamatan Jebres, mengingat di Kecamatan ini termasuk yang memiliki jumlah pelanggan terbesar kedua, setelah Kecamatan Banjarsasi

Berkaitan dengan persoalan kinerja pelayanan ini ada beberapa penelitian terdahulu yang pernah dilakukan. Penelitian Muhammad Hafiz Abd. Rashid dari *School of Hospitality and Service Management, Rochester Institute of Technology, Rochester, New York* yang dilakukan November 2008, dalam mengukur dan meningkatkan pelayanan pelanggan studi kasus pelayanan

publik di Malaysia, menunjukkan bahwa masyarakat pengguna jasa layanan di sector publik khususnya di departemen angkutan jalan menilai bahwa kinerja pelayanan yang diberikan oleh departemen tersebut dirasakan kurang maksimal. Kekurangan itu terletak pada: Pertama, lambannya pelayanan perijinan dalam menerbitkan surat-surat. Kedua, lambannya penyelesaian masalah sehingga dinilai tingkat responsifitasnya rendah. Ketiga, pemberian informasi yang kurang memadai. Hal ini menyangkut sikap dan perilaku pegawai pemerintah yang kurang komunikatif terhadap masyarakat. Selain ketiga hal diatas, masyarakat menilai bahwa para pemberi layanan harus mampu untuk belajar tersenyum, menggunakan intonasi yang tepat saat melayani, menjadi pendengar yang baik, dan sopan saat berhadapan dengan masyarakat. Selain itu, dari sisi fasilitas masyarakat menilai bahwa ketiadaan ruang tunggu yang nyaman dan kartu antrian membuat pelayanan menjadi tidak tertib. Sehingga dalam penelitian tersebut bisa disimpulkan bahwa pelayanan di departemen angkutan jalan di Malaysia masih lemah.

Lebih lanjut dikatakan Johnston bahwa beberapa keuntungan dalam memperbaiki kualitas pelayanan internal termasuk diantaranya : *higher levels of external customer satisfaction, improved staff attitudes, staff retention and compliance as well as an improved competitive position and improved financial performance* (tingkat kepuasan konsumen yang lebih tinggi, sikap staf yang lebih baik, kepatuhan dan retensi staff maupun posisi kompetitif yang lebih baik dan kinerja finansial yang meningkat). Johnston dalam

penelitiannya menemukan 6 hambatan utama (*six main barriers*) internal yang mempengaruhi perbaikan pelayanan eksternal, yakni sebagai berikut :

Barriers	Definition
1. Inappropriate culture	Blame culture, not a learning culture, lack of safety culture, resistance to empowerment, complacency, organisational philosophy, command and control leadership style
2. Lack of customer focus	Lack of customer focus, inward looking, not paying attention to the customer
3. Lack of resources	Lack of staff, money or time
4. Management issues	Poor planning, decision making, control, lack of support or commitment, failure to change, poor priority setting, lack of internal coordination and communication, departemental silos, communication breakdowns
5. People issues	Lack of training or knowledge, resistance, poor recruitment or teamwork, limited empowerment.
6. Poor processes	Poorly designed, implemented or operating process, inappropriate processes/ programs, lack of standard procedures.

Inappropriate cultural issues utamanya berkenaan dengan *complacency* (kepuasan dengan diri sendiri) dalam organisasi. *Lack of customer focus* berhubungan dengan orang-orang, baik manajer maupun staf yang mempunyai perspektif internal daripada eksternal. *Management issues* termasuk seperti manajer yang tidak tahu bagaimana perusahaan/ organisasi bekerja, target yang tidak tepat, kurangnya disiplin, kontrol dan kepemimpinan, dan lebih spesifik koordinasi dan komunikasi yang lemah diantara semua fungsi. *People/staff issues* utamanya berkenaan dengan orang-orang yang melakukan hal yang salah, tidak seperlunya membuat kesalahan, tidak mengikuti prosedur yang benar, dan tidak sadar ketika kesalahan telah dibuat. Sedangkan *poor process*

berhubungan dengan kualitas proses, kegagalan melakukan pekerjaan, cara kerja yang salah, dan tidak adanya saluran yang jelas bagi konsumen untuk menyampaikan keluhan.

Pada penelitian yang lain oleh Tao Zhang Ph. D., dari *Faculty of International Tourism Macau University of Science and Technology Avenue Wai Long, Taipa, Macao SAR, China* tentang Studi Pembahasan Pemerintah e-service Jasa dan Pengaruhnya pada Kepuasan Umum pada tahun 2008 menghasilkan kesimpulan bahwa mutu pelayanan pemerintah melalui pelayanan berbasis elektronik dapat dilihat dengan jelas melalui dua hal yaitu kualitas proses dan kualitas jasa. Kualitas proses terdiri dari tiga factor yaitu, tangibility, jaminan ketersediaan informasi dan jasa dan keandalan fasilitas dan SDM dalam melayani. Kualitas jasa meliputi dua faktor kemampuan reaksi dalam mengakomodasi kebutuhan dan rasa empati terhadap masyarakat. Dalam penelitian itu menunjukkan bahwa dua hal tersebut secara positif mempengaruhi jasa layanan elektronik oleh pemerintah.

Selanjutnya *Lars Eriksson dan Margareta Friman, Karlstad University Ann-Catrin Norman, The Swedish Social Insurance Agency* pada tahun 2007 meeliti bagaimana peningkatan Mutu Jasa elektronik Informasi angkutan umum pada dengan menggunakan teknologi Internet. Dalam penelitian tersebut diungkap bahwa ada hubungan positif antara efisiensi dan penggunaan internet. Hal ini berarti masyarakat menilai dengan menggunakan internet maka mereka mampu membeli tiket dengan lebih mudah dan tidak mengeluarkan tenaga dan biaya yang besar. Penelitian tersebut juga mengungkap ada hubungan positif

antara availibilitas dan penggunaan internet. Hal ini menunjukkan bahwa dengan internet masyarakat mampu mendapatkan informasi lebih cepat tentang ketersediaan tiket pada saat mereka akan bepergian. Hal lain menunjukkan ada hubungan positif antara pemenuhan kebutuhan dan penggunaan internet. Dengan demikian, internet memberikan solusi praktis dalam pemenuhan kebutuhan tiket perjalanan kepada masyarakat. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa internet mampu menjadi alat efektif dalam peningkatan kepuasan masyarakat dalam bidang transportasi perjalanan, khususnya untuk reservasi dan penjualan tiket.

Penelitian lain oleh Pablo Gutiérrez Rodríguez, José Luis Vázquez Burguet Universidad de Barcelona, Spanyol Roge Vaughan, Jonathan Edwards Bournemouth University, Inggris Raya pada tahun 2003 yang meneliti tentang Transformasi Jasa Pemerintah Kota Terhadap Kualitas di Sektor Publik. Penelitian ini akan mengkaji 5 hal yaitu fitur teknis, fitur fungsional, fitur laten, kualitas penerimaan dan kredibilitas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa fitur teknis seperti fasilitas, fitur fungsional seperti sistemasi dan urutan serta standarisasi kinerja dan fitur laten sangat menentukan kualitas penerimaan pelayanan oleh masyarakat. Kemudian ketiga hal tersebut juga sangat berpengaruh terhadap kredibilitas pemerintah. Selain itu ketiga hal diatas juga sangat berpengaruh terhadap kepuasan pemakai jasa layanan.

Hasil penelitian yang banyak dijadikan acuan mengenai dimensi kualitas jasa adalah yang dilakukan oleh Parasuraman, Zeithaml, dan Berry. Model pengukuran kualitas yang dikemukakan mereka mendukung model yang telah

ditemukan oleh Gronross sebelumnya, yang utamanya berdasarkan pada 3 (tiga) tema berikut ini :

"1) Service quality is more difficult for the customer to evaluate than goods quality; 2) Service quality perceptions result from a comparison of consumer expectations with the actual service performance; 3) Quality expectations are not made solely on the outcome of the service; they also involve evaluations of the process of the service" (Parasuraman et.al, 1985 : 42)

(1)Kualitas layanan lebih sulit bagi konsumen untuk mengevaluasi dari pada kualitas barang; 2) Persepsi kualitas layanan diperoleh dari perbandingan harapan kosumen dengan pelayanan sebenarnya; 3) Harapan kualitas tidak semata-mata pada hasil pelayanan; mereka juga melibatkan evaluasi dari proses pelayanan)

Dari hasil penelitian-penelitian itu, Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (1985 : 48) pada awalnya menemukan 10 (sepuluh) dimensi penentu kualitas jasa layanan yang disebut sebagai *"service quality determinants"*, yaitu *tangibles, reliability, responsiveness, competence, courtesy, credibility, security, access, communication, and understanding the customer* (penampilan fisik, keandalan, daya tanggap, kompetensi, kesopanan, kredibilitas, keamanan, akses, komunikasi, dan memahami konsumen). Namun dalam penelitian selanjutnya (Parasuraman et al, 1988 : 23), mereka merevisi menjadi hanya 5 (lima) dimensi pokok yang digunakan konsumen dalam menilai kualitas jasa. Kelima dimensi dasar tersebut adalah:

1. ***Reliability***, *the ability to perform the promised service dependably and accurately. Reliability* (keandalan) yakni kemampuan untuk memberikan pelayanan yang akurat sejak pertama kali tanpa membuat kesalahan apapun dan menyampaikan jasanya sesuai dengan waktu yang disepakati/dijanjikan.

2. **Responsiveness**, *the willingness to help customers and provide prompt service. Responsiveness* (daya tanggap), berkenaan dengan kesediaan dan kemampuan para karyawan untuk membantu para pelanggan dan merespons permintaan mereka, serta menginformasikan kapan jasa akan diberikan dan kemudian memberikan jasa secara cepat.
3. **Assurance**, *the knowledge and courtesy of employees and their ability to inspire trust and confidence. The assurance dimension includes the following features : competence to perform the service, politeness, and respect for the customers, effective communications with the customer, and the general attitude the server has the customer's best interest at heart.*
Assurance (jaminan), yakni perilaku karyawan mampu menumbuhkan kepercayaan pelanggan terhadap perusahaan dan perusahaan bisa menciptakan rasa aman bagi para pelanggannya. Jaminan juga berarti bahwa para karyawan selalu bersikap sopan dan menguasai pengetahuan dan ketrampilan yang dibutuhkan untuk menangani setiap pertanyaan atau masalah pelanggan.
4. **Empathy**, *the provision of caring, individualized attention to customers. Empathy includes the following features; approachability, and the efforts to understand the customers' needs. Emphaty* (Empati), yakni meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.
5. **Tangibles**, *the appearance of physical facilities, equipment, appearance of personnel, and communication materials. Tangibles* (ukti langsung), meliputi daya tarik fasilitas fisik, perlengkapan, dan material yang digunakan perusahaan, serta penampilan para karyawan.

Terakit dengan itu, Parasuraman (1991 : 430) juga menyatakan bahwa “*the instrument has been designed to be applicable across a broad spectrum of services.*” Itu berarti bahwa kelima dimensi itu berlaku dalam berbagai konteks jasa lainnya.

Konsumen menggunakan kelima dimensi ini dalam melakukan penilaian terhadap mutu jasa, yang didasari oleh perbandingan antara *expected service* dan *perceived service*. Gap di antara *expected* dan *perceived* adalah ukuran dari kualitas pelayanan. Lebih lanjut Valerie A. Zeithaml, Berry and Parasuraman (1990:19) mendefinisikan penilaian kualitas pelayanan sebagai suatu sikap yang berhubungan dengan keunggulan dari suatu jasa pelayanan. Dari beberapa pengalaman menunjukkan bahwa pemberian suatu kualitas jasa atau pelayanan tertentu akan menimbulkan penilaian yang berbeda dari setiap konsumen, karena tergantung pada bagian konsumen mengharapkan kualitas jasa atau pelayanan tersebut. Sehingga kualitas jasa atau pelayanan diartikan sebagai perbedaan antara harapan atau keinginan konsumen (*expected service*) dengan persepsi mereka (*perceived service*). Konsep selisih antara persepsi dan harapan dijadikan sebagai dasar skala *SERVQUAL* (*Service Quality*).

Berdasarkan uraian diatas, dapat diketahui bahwa jumlah dimensi kualitas pelayanan sangat bervariasi dari satu pakar peneliti dengan peneliti lainnya. Namun menurut Rust and Oliver; Brady and Cronin dalam jurnal *Managing Service Quality* (2008 : 539), ada sebuah konsensus bahwa dimensi kualitas pelayanan terdiri dari 3 (tiga) aspek utama, yakni : *outcome quality*, *interaction quality*, dan *physical service environment quality*. *Outcome quality*

menunjuk pada penilaian konsumen dari pelayanan utama yang merupakan faktor motivasi utama untuk memperoleh pelayanan (contohnya potongan rambut, uang yang diterima dari ATM). *Interaction quality* menunjuk pada penilaian pelanggan dari proses penyampaian pelayanan, yang khususnya diberikan melalui peralatan fisik antara penyedia layanan dengan pelanggan, baik secara langsung maupun lewat peralatan teknis. Hal ini termasuk penilaian konsumen tentang sikap staf pemberi pelayanan. Sedangkan dimensi *physical service environment quality* menunjuk pada evaluasi konsumen terhadap semua aspek *tangible* yang berhubungan dengan fasilitas atau peralatan dimana pelayanan diberikan.

Dan tentu saja penelitian ini ingin menunjukkan bahwa terdapat hubungan positif antara kepuasan pelanggan dengan tingkat kredibilitas lembaga pemberi layanan.

Beberapa penelitian diatas merupakan gambaran terjadinya beraneka ragam praktek pelayanan oleh organisasi publik dan faktor yang mempengaruhi, yang satu sama lain berbeda mengingat jenis pelayanan yang dilakukan juga berbeda. Dengan demikian penelitian ini juga akan dapat memperkaya hasil-hasil penelitian sejenis terutama yang berkaitan dengan kinerja pelayanan pada organisasi sektor publik.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah dalam pendahuluan yang telah diuraikan di atas maka dapat diambil perumusan masalah dalam penelitian ini adalah : “ Bagaimana kinerja pelayanan pelanggan yang dilakukan oleh PDAM Surakarta dilihat dari sisi produktivitas, kualitas layanan, responsifitas, responsibilitas, dan akuntabilitas “.

1. Tujuan Umum

Untuk melakukan evaluasi atas kinerja pelayanan di PDAM Surakarta. Khususnya yang dilakukan terhadap pelanggan di kecamatan Jebres Surakarta.

2. Tujuan Khusus

- a. Untuk mengetahui bentuk pelayanan PDAM yang memerlukan perbaikan dan peningkatan khususnya di kecamatan Jebres.
- b. Untuk mengetahui kebutuhan pelayanan prima (ekstra) yang diinginkan masyarakat Jebres terhadap PDAM Surakarta.
- c. Terdapat peningkatan dan kualitas pelayanan PDAM khususnya di kecamatan Jebres Surakarta
- d. Kepuasan pelanggan PDAM khususnya di kecamatan Jebres sebagai implikasi dari peningkatan pelayanan PDAM

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Bagi peneliti penelitian ini bermanfaat untuk pengujian teori kinerja pelayanan publik, untuk dapat mengembangkan model yang lebih tepat untuk memberikan pelayanan optimal pada masyarakat.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi PDAM penelitian ini akan bermanfaat untuk mengevaluasi sejauh mana kinerja pelayanan yang diberikan, sesuai dengan persepsi masyarakat secara umum.
- b. Bagi masyarakat pengguna penelitian akan bermanfaat untuk mengeksplorasi bentuk pelayanan yang mampu diterima dengan baik dan mendatangkan kepuasan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Konsep Kinerja Organisasi Publik

Konsep kinerja (performance) dapat didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau *degree of accomplishment* (Rue and Byar, 1981 dalam Keban 1995). Kinerja suatu organisasi dapat dilihat dari tingkatan sejauhmana organisasi dapat mencapai tujuan yang didasarkan pada visi dan misi yang sudah ditetapkan sebelumnya. Untuk itu diperlukan beberapa informasi tentang kinerja organisasi. Informasi tersebut dapat digunakan untuk melakukan evaluasi terhadap proses kerja yang dilakukan organisasi selama ini, sudah sejalan dengan tujuan yang diharapkan atau belum. Akan tetapi banyak organisasi tidak mempunyai informasi tentang kinerja organisasinya.

Untuk menilai kinerja organisasi itu tentu saja diperlukan indikator-indikator untuk mengukurnya secara jelas. Sebagai pedoman dalam menilai kinerja organisasi harus dikembalikan pada tujuan atau alasan dibentuknya sebuah organisasi. Misalnya untuk organisasi swasta/privat yang bertujuan untuk menghasilkan keuntungan dan atau barang, maka ukuran kinerjanya adalah seberapa besar organisasi tersebut mampu memproduksi barang untuk menghasilkan keuntungan bagi organisasi. Indikator yang sering

digunakan untuk mengukur kinerja organisasi privat/public seperti : *work lood, economy, efficiency, effectiveness dan equity* (Scrim dan Wood Ward, 1992 dalam Keban 1995) *productivity* (Perry, 1990 dalam Dwiyanto, 1995).

Dalam organisasi publik, sulit untuk ditemukan alat ukur kinerja yang sesuai (Fynn, 1986, Jackson dan Palmer, 1992 dalam Bryson, 2002). Bila dikaji dari tujuan dan misi utama kehadiran organisasi publik adalah untuk memenuhi kebutuhan dan melindungi kepentingan publik, kelihatannya sederhana sekali ukuran kinerja organisasi publik, namun tidaklah demikian kenyataannya, karena hingga kini belum ditemukan kesepakatan tentang ukuran kinerja organisasi publik.

Kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi pelayanan publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya kabur akan tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki *stakeholders* yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi swasta/privat. *Stakeholders* dari organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan satu dengan lainnya, akibatnya ukuran kinerja organisasi publik dimata para *stakeholders* juga menjadi berbeda-beda. Namun ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik yaitu : produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, tanggungjawab, akuntabilitas (Dwiyanto, 1995), efisiensi, efektivitas, keadilan dan daya tanggap (Kumorotomo, 1995)

Untuk melakukan analisis kinerja, khususnya organisasi publik adalah memilih perangkat ukuran kinerja berdasarkan hasil yang seimbang untuk mengukur kesuksesan dalam memenuhi tujuan dan sasaran organisasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Kumorotomo (1996:55) tentang kinerja BUMN, menunjuk sejumlah indikator untuk menilai kinerja birokrasi publik antara lain :

1. efisiensi,
2. efektivitas,
3. keadilan dan
4. daya tanggap.

Levine (dalam Agus Dwiyanto, 1995) mengemukakan tiga konsep ukuran kinerja organisasi sektor publik yaitu :

1. responsivitas (*responsiveness*),
2. tanggungjawab (*responsibility*) dan
3. akuntabilitas (*accountability*).

Responsivitas mengacu pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Semakin banyak keinginan dan kebutuhan masyarakat yang bisa diwujudkan oleh organisasi publik tersebut, maka kinerjanya akan dinilai semakin baik. Tanggungjawab menjelaskan sejauh mana pelaksanaan kegiatan organisasi dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip yang implisit atau eksplisit, baik secara administratif maupun secara yuridis formal. Semakin sesuai dengan prinsip-prinsip administratif dan peraturan serta kebijakan maka kinerjanya

juga dinilai semakin baik. Sedangkan akuntabilitas mengarah pada seberapa besar kegiatan yang dilakukan sesuai / tunduk dengan para pejabat politik dalam rangka memenuhi kepentingan masyarakat.

Sementara itu menurut Mulyadi dan Setiawan (dalam Tangkilisan, 2005:171) indikator kinerja adalah :

1. Membangun kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*)
2. Produktivitas kerja karyawan
3. Menghasilkan *financial returns* yang memadai.

2.Konsep Peningkatan Kinerja Organisasi Publik

Kinerja dapat juga dikatakan sebagai sebuah hasil (*output*) dari suatu proses tertentu yang dilakukan oleh seluruh komponen organisasi terhadap sumber-sumber tertentu yang digunakan (*input*). Selanjutnya, kinerja juga merupakan hasil dari serangkaian proses kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi. Bagi suatu organisasi, kinerja merupakan hasil dari kegiatan kerjasama diantara anggota organisasi atau komponen organisasi dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi. Sederhananya, kinerja merupakan produk dari kegiatan administrasi, yaitu kegiatan kerjasama untuk mencapai tujuan yang pengelolaanya biasa disebut sebagai manajemen.

Sebagai produk dari kegiatan organisasi dan manajemen, kinerja organisasi selain dipengaruhi oleh faktor-faktor input juga sangat dipengaruhi oleh proses-proses administrasi dan manajemen yang berlangsung, Sebagai apapun input yang tersedia tidak akan menghasilkan suatu produk kinerja yang diharapkan secara memuaskan, apabila dalam proses administrasi dan manajemen tidak

berjalan dengan baik. Antar input dan proses mempunyai keterkaitan yang erat dan sangat menentukan dalam menghasilkan suatu output kinerja yang sesuai harapan atau tidak.

Seperti sudah kita ketahui bersama bahwa proses manajemen yang berlangsung tersebut, merupakan pelaksanaan dari fungsi-fungsi manajemen yaitu *planning, organizing, actuating, dan controlling* (POAC) atau lebih detailnya lagi adalah *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, regulating, dan budgetting* (POSDCORB).

Mengingat bahwa kinerja organisasi sangat dipengaruhi oleh faktor input dan proses-proses manajemen dalam organisasi, maka upaya peningkatan kinerja organisasi juga terkait erat dengan peningkatan kualitas faktor input dan kualitas proses manajemen dalam organisasi tersebut.

Analisis terhadap kondisi input dan proses-proses administrasi maupun manajemen dalam organisasi merupakan analisis kondisi internal organisasi. Selain kondisi internal tersebut kondisi-kondisi eksternal organisasi juga mempunyai peran yang besar dalam mempengaruhi kinerja organisasi. Penilaian terhadap faktor-faktor kondisi eksternal tersebut dapat dilakukan dalam analisis : (a) kecenderungan politik, ekonomi, sosial, teknologi, fisik dan pendidikan, (b) peranan yang dimainkan oleh pihak-pihak yang dapat menjadi kompetitor, seperti swasta, dan lembaga-lembaga lain; dan (c) dukungan pihak-pihak yang menjadi sumber resources seperti para pembayar pajak, asuransi, dan sebagainya (Bryson, 1995 dalam Keban, 2001).

Berkaitan dengan upaya peningkatan kinerja organisasi, maka pilihan mana yang akan dioptimalkan penanganannya, apakah pada sisi internal organisasi atau pada sisi eksternal organisasi itu, tergantung pada permasalahan yang dihadapi organisasi.

2. Pelayanan Publik

a. Pengertian

Dalam konteks Indonesia, penggunaan istilah pelayanan publik (*publik service*) dianggap memiliki kesamaan arti dengan istilah pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Oleh karenanya ketiga istilah tersebut dipergunakan secara *interchangeable*, dan dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan pengertian pelayanan bahwa “pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. Sedangkan pengertian *service* dalam Oxford (2000 : 124) didefinisikan sebagai “*a system that provides something that the publik needs, organized by the government or a private company*”. Oleh karenanya, pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Sementara istilah publik, yang berasal dari bahasa Inggris (*publik*), terdapat beberapa pengertian, yang memiliki variasi arti dalam bahasa Indonesia, yaitu umum, masyarakat, dan negara. Publik dalam pengertian umum atau masyarakat dapat kita temukan dalam

istilah *publik offering* (penawaran umum), *publik ownership* (milik umum), dan *publik utility* (perusahaan umum), *publik relations* (hubungan masyarakat), *publik service* (pelayanan masyarakat), *publik interest* (kepentingan umum) dll. (Schermerhorn, Hunt and Osborn, 1991: 31). Sedangkan dalam pengertian negara salah satunya adalah *publik authorities* (otoritas negara), *publik building* (bangunan negara), *publik revenue* (penerimaan negara) dan *publik sector* (sektor negara). Dalam hal ini, pelayanan publik merujukkan istilah publik lebih dekat pada pengertian masyarakat atau umum. Namun demikian pengertian *publik* yang melekat pada pelayanan publik tidak sepenuhnya sama dan sebangun dengan pengertian masyarakat. Nurcholish (2005: 178) memberikan pengertian publik sebagai sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, memberikan pengertian pelayanan publik yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Oxford (2000) dijelaskan pengertian *publik service* sebagai “*a service such as*

transport or health care that a government or an official organization provides for people in general in a particular society”.

Fungsi pelayanan publik adalah salah satu fungsi fundamental yang harus diemban pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Fungsi ini juga diemban oleh BUMN/BUMD dalam memberikan dan menyediakan layanan jasa dan atau barang publik. Dalam konsep pelayanan, dikenal dua jenis pelaku pelayanan, yaitu penyedia layanan dan penerima layanan. Penyedia layanan atau *service provider* (Barata, 2003: 11) adalah pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).

Penerima layanan atau *service receiver* adalah pelanggan (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan. Adapun berdasarkan status keterlibatannya dengan pihak yang melayani terdapat 2 (dua) golongan pelanggan, yaitu:

- a) Pelanggan internal, yaitu orang-orang yang terlibat dalam proses penyediaan jasa atau proses produksi barang, sejak dari perencanaan, penciptaan jasa atau pembuatan barang, sampai dengan pemasaran barang, penjualan dan pengadministrasiannya.

b) Pelanggan eksternal, yaitu semua orang yang berada di luar organisasi yang menerima layanan penyerahan barang atau jasa. Pada prinsipnya pelayanan publik berbeda dengan pelayanan swasta. Namun demikian terdapat persamaan di antara keduanya, yaitu:

- (1) Keduanya berusaha memenuhi harapan pelanggan, dan mendapatkan kepercayaannya;
- (2). Kepercayaan pelanggan adalah jaminan atas kelangsungan hidup organisasi. (Barata, 2003: 15)

Sementara karakteristik khusus dari pelayanan publik yang membedakannya dari pelayanan swasta adalah:

- a. Sebagian besar layanan pemerintah berupa jasa, dan barang tak nyata. Misalnya perijinan, sertifikat, peraturan, informasi keamanan, ketertiban, kebersihan, transportasi dan lain sebagainya.
- b. Selalu terkait dengan jenis pelayanan-pelayanan yang lain, dan membentuk sebuah jalinan sistem pelayanan yang berskala regional, atau bahkan nasional. Contohnya dalam hal pelayanan transportasi, pelayanan bis kota akan bergabung dengan pelayanan mikrolet, bajaj, ojek, taksi dan kereta api untuk membentuk sistem pelayanan angkutan umum di Jakarta.
- c. Pelanggan internal cukup menonjol, sebagai akibat dari tatanan organisasi pemerintah yang cenderung birokratis. Dalam dunia pelayanan berlaku prinsip utamakan pelanggan eksternal lebih dari

pelanggan internal. Namun situasi nyata dalam hal hubungan antar lembaga pemerintahan sering memojokkan petugas pelayanan agar mendahulukan pelanggan internal.

- d. Efisiensi dan efektivitas pelayanan akan meningkat seiring dengan peningkatan mutu pelayanan. Semakin tinggi mutu pelayanan bagi masyarakat, maka semakin tinggi pula kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dengan demikian akan semakin tinggi pula peran serta masyarakat dalam kegiatan pelayanan.
- e. Masyarakat secara keseluruhan diperlakukan sebagai pelanggan tak langsung, yang sangat berpengaruh kepada upaya-upaya pengembangan pelayanan. Desakan untuk memperbaiki pelayanan oleh polisi bukan dilakukan oleh hanya pelanggan langsung (mereka yang pernah mengalami gangguan keamanan saja), akan tetapi juga oleh seluruh lapisan masyarakat.
- f. Tujuan akhir dari pelayanan publik adalah terciptanya tatanan kehidupan masyarakat yang berdaya untuk mengurus persoalannya masing-masing. (LAN, 2003: 22)

b. Ruang Lingkup

Secara umum, pelayanan dapat berbentuk barang yang nyata (*tangible*), barang tidak nyata (*intangible*), dan juga dapat berupa jasa. Layanan barang tidak nyata dan jasa adalah jenis layanan yang identik. Jenis-jenis pelayanan ini memiliki perbedaan mendasar, misalnya bahwa pelayanan barang sangat mudah diamati dan dinilai kualitasnya,

sedangkan pelayanan jasa relatif lebih sulit untuk dinilai. Walaupun demikian dalam prakteknya keduanya sulit untuk dipisahkan. Suatu pelayanan jasa biasanya diikuti dengan pelayanan barang, misalnya jasa pemasangan telepon berikut pesawat teleponnya, demikian pula sebaliknya pelayanan barang selalui diikuti dengan pelayanan jasanya.

Pelayanan jasa pada dasarnya memiliki tujuan yang hampir sama dengan pelayanan produk. Hampir semua perusahaan menawarkan manfaat dan penambahan nilai untuk kepuasan dan loyalitas pelanggan. Beberapa pendapat tentang pengertian jasa, yaitu menurut Stanton (1992: 220) jasa adalah semua kegiatan atau aktivitas yang dapat diidentifikasi secara tersendiri yang pada hakikatnya bersifat tak bisa diraba (*intangible*) yang merupakan pemenuhan kebutuhan dan tidak harus terikat pada penjualan produk atau jasa lain. Kotler (2000: 486) merumuskan jasa sebagai setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun. Produksinya dapat dikaitkan atau tidak dikaitkan pada satu produk fisik.

Menurut Lamb et al., (2001:482) jasa adalah hasil dari usaha penggunaan manusia dan mesin terhadap sejumlah orang atau objek yang meliputi perbuatan, kinerja, serta suatu upaya yang tidak bisa diproses secara fisik. Lebih lanjut Savas (1987: 28) mengelompokkan jenis-jenis barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat dan individu ke dalam 4 (empat) kelompok berdasarkan konsep *exclusion* dan

consumption dalam hal pengelolaan penyediaan pelayanan publik. Ciri dari *exclusion* akan melekat pada barang/jasa jika pengguna potensialnya dapat ditolak menggunakannya kecuali kalau yang bersangkutan dapat memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan penyedia. Barang/jasa tersebut hanya dapat dipindah tangankan apabila terjadi kesepakatan antara pembeli dan pemasok. Sedangkan dari segi *consumption* adalah bahwa barang konsumsi merupakan barang atau jasa yang dapat dipergunakan secara bersama-sama atau kolektif oleh banyak orang tanpa ada pengurangan kualitas maupun kuantitasnya.

a. Barang privat

Barang dan jasa jenis ini dikonsumsi secara individual dan tidak dapat diperoleh oleh si pemakai tanpa persetujuan pemasoknya. Bentuk persetujuan biasanya dilakukan dengan penetapan dan negosiasi harga tertentu, serta transaksi pembelian. Contoh: makanan, pakaian.

b. Barang semi privat

Barang dan jasa jenis ini dikonsumsi secara individual, namun sulit mencegah siapapun untuk memperolehnya meskipun mereka tidak mau membayar, atau biasa disebut juga sebagai barang semiprivat. Contoh dari barang semiprivat ini adalah pembelian radio ketika dinyatakan, si pemilik tidak dapat mencegah orang lain untuk tidak ikut mendengarkan.

c. Barang semi publik

Barang dan jasa jenis ini umumnya digunakan secara bersama-sama, namun si pengguna harus membayar dan mereka yang tidak dapat/mau membayar dapat dengan mudah dicegah dari kemungkinan menikmati barang tersebut. Semakin sulit atau mahal mencegah seseorang konsumen potensial dari pemanfaatan *toll goods* semakin serupa barang tersebut dengan ciri barang publik (*Collective Goods*). Atau biasa disebut juga dengan barang semi publik. Misal: jalan Toll, Jembatan Timbang

d. Barang publik

Barang dan jasa ini umumnya digunakan secara bersama-sama dan tidak mungkin mencegah siapapun untuk menggunakannya, sehingga masyarakat (pengguna) pada umumnya tidak bersedia membayar berapapun tanpa dipaksa untuk memperoleh barang ini.

Misal: jalan raya, taman

Dalam Kep. Menpan No: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pengelompokan pelayanan publik secara garis besar adalah sebagai berikut:

1. Pelayanan administratif
2. Pelayanan barang
3. Pelayanan jasa

Dari berbagai jenis pengelolaan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah tersebut, timbul beberapa persoalan dalam hal penyediaan pelayanan publik. Persoalan-persoalan tersebut diidentifikasi Wright (dalam LAN, 2003: 16) sebagai berikut:

1. Kelemahan yang berasal dari sulitnya menentukan atau mengukur output maupun kualitas dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.
2. Pelayanan yang diberikan pemerintah memiliki ketidakpastian tinggi dalam hal teknologi produksi sehingga hubungan antara output dan input tidak dapat ditentukan dengan jelas.
3. Pelayanan pemerintah tidak mengenal "*bottom line*" artinya seburuk apapun kinerjanya, pelayanan pemerintah tidak mengenal istilah bangkrut.
4. Berbeda dengan mekanisme pasar yang memiliki kelemahan dalam memecahkan masalah *eksternalities*, organisasi pelayanan pemerintah menghadapi masalah berupa *internalities*. Artinya, organisasi pemerintah sangat sulit mencegah pengaruh nilai-nilai dan kepentingan para birokrat dari kepentingan umum masyarakat yang seharusnya dilayaninya.

Di sisi lain, sektor swasta berperan dalam hal penyediaan barang dan jasa yang bersifat privat. Situasi persaingan selalu timbul dalam penyelenggaraan penyediaan barang dan jasa oleh sektor swasta. Ada kalanya pemerintah juga menyediakan layanan barang privat. Untuk

menghindari *crowding out effect*, dimana pemerintah lebih berperan sebagai kompetitor pemain pasar lainnya, perlu diatur secara jelas, mana barang dan jasa yang harus diserahkan ke swasta, mana yang dapat dikerjakan secara bersama-sama, dan mana yang murni dikerjakan oleh pemerintah.

c. Paradigma Pelayanan

Pelayanan publik adalah identik dengan representasi dari eksistensi birokrasi pemerintahan, karena berkenaan langsung dengan salah satu fungsi pemerintah yaitu memberikan pelayanan. Oleh karenanya sebuah kualitas pelayanan publik merupakan cerminan dari sebuah kualitas birokrasi pemerintah. Di masa lalu, paradigma pelayanan publik lebih memberi peran yang sangat besar kepada pemerintah sebagai *sole provider*. Peran pihak di luar pemerintah tidak pernah mendapat tempat atau termarginalkan. Masyarakat dan dunia swasta hanya memiliki sedikit peran dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pada tahun 1990-an terjadi reformasi di sektor publik. Hal ini terjadi karena terjadi kesalahan dalam memahami (mitos) upaya perbaikan kinerja pemerintah. Berkenaan dengan hal tersebut, Osborne & Plastrik (1996: 13) menjelaskan 5 mitos di seputar reformasi sektor publik, yaitu:

- a. Mitos Liberal, bahwa pemerintah dapat diperbaiki melalui pembelanjaan yang lebih dan bekerja lebih banyak (*spending more*

and doing more). Dalam kenyataannya, menganggarkan banyak uang kepada sistem yang disfungsi tidak menghasilkan hasil yang signifikan.

- b. Mitos Konservatif, bahwa pemerintah dapat diperbaiki melalui pembelanjaan yang dikurangi dan bekerja lebih sedikit (*spending less and doing less*). Dalam kenyataannya, penghematan yang dilakukan pemerintah terhadap anggarannya tidak menolong kinerja pemerintah menjadi lebih baik.
- c. Mitos Bisnis, bahwa pemerintah dapat diperbaiki melalui penyelenggaraan pemerintahan yang meniru teknik penyelenggaraan bisnis. Dalam kenyataannya, walaupun metafora bisnis dan teknik manajemen seringkali menolong, namun ada perbedaan kritis antara realitas sektor publik dan bisnis.
- d. Mitos Pekerja, bahwa kinerja pegawai pemerintah dapat meningkat apabila mempunyai uang yang cukup. Dalam kenyataannya kita harus mengubah cara sumber daya dimanfaatkan jika kita ingin mengubah hasil.
- e. Mitos Rakyat, bahwa pemerintah dapat diperbaiki melalui perekrutan sumber daya manusia yang lebih baik. Dalam kenyataannya, masalahnya bukan terletak pada sumber daya, akan tetapi sistemlah yang menjebak mereka. Oleh karenanya berkenaan dengan reformasi di sektor publik, salah satu prinsip penting yang merubah paradigma pelayanan publik adalah prinsip *steering*

rather than rowing. Berkenaan dengan prinsip ini, pemerintah diharapkan untuk lebih berperan sebagai pengarah daripada sekedar pengayuh. Fungsi pengayuh bisa dilakukan secara lebih efisien oleh pihak lain yang profesional. Prinsip ini menjelaskan bahwa pemerintah tidak dapat secara terus menerus bekerja sendirian, dan harus mulai mengubah paradigma pelayanan agar tujuan dari penyelenggaraan pelayanan dapat tercapai lebih baik lagi. Masih banyak prinsip-prinsip yang dikenalkan dalam konsep ini, namun intinya adalah semuanya mengubah cara pandang kita terhadap cara kerja pemerintahan.

Semangat *entrepreneurial government* ini lebih didasarkan pada pengalaman yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Amerika Serikat. Konsep lain yang sebenarnya telah lebih dulu eksis dan memiliki kemiripan dengannya adalah *New Public Management* (NPM) yang dipelopori oleh Inggris dengan gerakan privatisasi pada masa kepemimpinan Margaret Thatcher. Pada masa Thatcher, privatisasi untuk pertama kalinya diselenggarakan terhadap perusahaan milik negara dengan tujuan untuk menyehatkan perusahaan negara. Gerakan ini menjadi tren di dunia manajemen BUMN. Banyak negara yang kemudian meniru pola privatisasi Inggris ini, termasuk juga New Zealand, dan menyebar ke seluruh dunia.

Dengan paradigma baru di bidang pelayanan yang dilandasi oleh filosofi *entrepreneurial government* dan *new public management* inilah maka cara pandang tradisional terhadap peran pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik haruslah diubah. Osborne dan Plastrik (1996: 17) menjelaskan 5 strategi penting untuk mewujudkannya, yaitu:

1. Strategi inti: menciptakan kejelasan tujuan
2. Strategi konsekuensi: menciptakan konsekuensi untuk kinerja
3. Strategi pelanggan: menempatkan pelanggan di posisi penentu
4. Strategi pengendalian: memindahkan pengendalian dari puncak dan pusat
5. Strategi budaya: menciptakan budaya wira usaha

Dalam perspektif lain, secara umum pergeseran paradigma pelayanan adalah pergeseran dari birokrasi yang “dilayani” menjadi birokrasi yang “melayani”. Fungsi pelayanan yang diemban dan melekat pada birokrasi, tidak serta merta menempatkan warga masyarakat sebagai kelompok pasif. Dalam hal ini partisipasi masyarakat dalam pelayanan harus ditingkatkan, karena sejalan dengan misi pemberdayaan yang harus lebih diutamakan (*empowering rather than serving*). Pemberdayaan ini akan menuntun pada adanya peningkatan partisipasi warga masyarakat dalam pelayanan publik.

d. Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan telah menjadi salah satu isu penting dalam penyediaan layanan publik di Indonesia. Kesan buruknya pelayanan publik selama ini selalu menjadi citra yang melekat pada institusi penyedia layanan di Indonesia. Selama ini pelayanan publik selalu identik dengan kelambanan, ketidakadilan, dan biaya tinggi. Belum lagi dalam hal etika pelayanan di mana perilaku aparat penyedia layanan yang tidak ekspresif dan mencerminkan jiwa pelayanan yang baik.

Kualitas pelayanan sendiri didefinisikan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan (Goetsch & Davis, 2002: 7). Oleh karenanya kualitas pelayanan berhubungan dengan pemenuhan harapan atau kebutuhan pelanggan. Penilaian terhadap kualitas pelayanan ini dapat dilihat dari beberapa sudut pandang yang berbeda (Evans & Lindsay, 1997: 19), misalnya dari segi:

- a. *Product Based*, di mana kualitas pelayanan didefinisikan sebagai suatu fungsi yang spesifik, dengan variabel pengukuran yang berbeda terhadap karakteristik produknya.
- b. *User Based*, di mana kualitas pelayanan adalah tingkatan kesesuaian pelayanan dengan yang diinginkan oleh pelanggan.

c. *Value Based*, berhubungan dengan kegunaan atau kepuasan atas harga.

Kualitas pelayanan ini dapat diketahui ketika dilakukan mengenai beberapa jenis kesenjangan yang berhubungan dengan harapan pelanggan, persepsi manajemen, kualitas pelayanan, penyediaan layanan, komunikasi eksternal, dan apa yang dirasakan oleh pelanggan. Penjelasan terhadap kelima kesenjangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kesenjangan antara harapan pelanggan (*Expected Service*) dengan persepsi manajemen (*Management Perception of Customer Expectation*). Hal ini terjadi disebabkan karena kurang dilakukannya survey akan kebutuhan pasar atau kurang dimanfaatkannya hasil penelitian secara tepat serta kurang terjadinya interaksi antara penyedia pelayanan dan pelanggan. Penyebab lainnya adalah kurang terjadinya komunikasi antara pihak manajemen dengan petugas penyedia pelayanan (*customer contact personel*), padahal dari merekalah paling banyak diperoleh informasi tentang hal-hal yang menjadi harapan pelanggan. Terakhir adalah factor klasik dari terlalu banyaknya jenjang birokrasi dalam unit pelayanan juga merupakan salah satu faktor munculnya kesenjangan ini.

2. Kesenjangan antara persepsi manajemen (*Management Perception of Customer Expectation*) dengan spesifikasi kualitas pelayanan (*Service Quality Specification*). Kesenjangan ini terjadi ketika komitmen manajemen kurang dalam mewujudkan kualitas pelayanan, serta kurang tepatnya persepsi manajemen terhadap kualitas pelayanan yang diinginkan pelanggan, demikian pula dengan tidak adanya standarisasi dalam penyediaan pelayanan, dan tidak adanya penetapan tujuan yang jelas dalam penyediaan pelayanan.
3. Kesenjangan antara spesifikasi kualitas pelayanan (*Service Quality Specification*) dengan penyampaian pelayanan (*Service Delivery*). Kesenjangan ini terjadi karena muncul konflik peran dalam diri pegawai dalam hal keinginan untuk memenuhi harapan pelanggan dengan keinginan untuk memenuhi harapan pimpinan. Selain itu juga adalah teknologi yang tidak sesuai dalam mendukung pelayanan, tidak ada evaluasi dan penghargaan, serta kurang kerjasama internal.
4. Kesenjangan antara komunikasi eksternal kepada pelanggan (*External Communication to Customers*) dengan proses penyampaian pelayanan (*Service Delivery*). Penyebab kesenjangan ini adalah tidak adanya komunikasi horizontal dalam organisasi.

5. Kesenjangan antara pelayanan yang diharapkan pelanggan (*Expected Service*) dengan pelayanan yang dirasakan oleh pelanggan (*Percieved service*). Kesenjangan kelima ini menunjukkan dan menggambarkan ukuran dari tingkat kepuasan masyarakat terhadap kinerja organisasi pelayanan. Berbeda dengan kesenjangan sebelumnya, kesenjangan kelima ini menitikberatkan pada sisi pelanggan. (Evans & Lindsay, 1997: 34)

Menurut Budi (1997: 56) *total quality services* memiliki lima elemen yang saling terkait satu sama lain, yaitu: *market and customer research* (riset pasar dan pelanggan), *strategy formulation* (perumusan strategi), *education, training and communication*, *proces improvement* (penyempurnaan proses), *assesment, measurement and feedback* (pengukuran dan umpan balik).

Menurut Gaspersz (2002:181) mendefinisikan kualitas totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan atau jasa) yang menunjang kemampuan untuk memenuhi kebutuhan yang dispesifikasikan. Kualitas seringkali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau kesesuaian terhadap persyaratan atau kebutuhan. Menurut Feigenbaum (1991:7) kualitas yaitu *the total composite product and service characteristics of marketing, engineering, manufacturing, and maintenance through which the product and service in use will meet the expectation of the customer.*

Pendekatan *conceptual model of service quality* menekankan ada lima gap atau kesenjangan yang membuat perusahaan tidak mampu memberikan layanan yang bermutu kepada para pelanggan. Hasil penelitian dari Zeithami et al., (1990:36-45) menyebutkan kelima gap itu adalah sebagai berikut:

(a) kesenjangan pengharapan konsumen dengan persepsi manajemen, (b) kesenjangan persepsi manajemen dengan penjabaran kualitas jasa, (c) kesenjangan penjabaran kualitas jasa dengan pemberian layanan jasa, (d) kesenjangan penyerahan jasa dengan komunikasi eksternal, dan (e) kesenjangan jasa yang dirasakan konsumen dengan jasa yang diharapkan konsumen.

e. Standar Pelayanan Publik

Dalam upaya mencapai kualitas pelayanan yang diuraikan di atas, diperlukan penyusunan standar pelayanan publik, yang menjadi tolok ukur pelayanan yang berkualitas. Penetapan standar pelayanan publik merupakan fenomena yang berlaku baik di negara maju maupun di negara berkembang. Di Amerika Serikat, misalnya, ditandai dengan dikeluarkannya *executive order 12863* pada era pemerintahan Clinton, yang mengharuskan semua instansi pemerintah untuk menetapkan standar pelayanan konsumen (*setting customer service standard*). Isi dari *executive order* tersebut adalah sebagai berikut “*Identify customer who are, or should be, served by the agency, survey the customers to determine the kind and quality of service they want and their level of*

satisfaction with existing service, post service standards and measure result against the best bussiness, provide the customers with choice in both sources of services, and complaint system easily accesible, and provide means to address customer complaints.”

Inti isi *executive order* tersebut di atas adalah adanya upaya identifikasi pelanggan yang (harus) dilayani oleh instansi, mensurvei pelanggan untuk menentukan jenis dan kualitas pelayanan yang mereka inginkan dan untuk menentukan tingkat kepuasan pelanggan dengan pelayanan yang sedang berjalan, termasuk standar pelayanan pos serta mengukur hasil dengan yang terbaik, menyediakan berbagai pilihan sumber sumber pelayanan kepada pelanggan dan sistem pengaduan yang mudah diakses, serta menyediakan sarana untuk menampung dan menyelesaikan keluhan/pengaduan. Di Inggris juga diperkenalkan *Service First the New Charter Programme*, yang berisi 9 prinsip penyediaan pelayanan publik yang merupakan wujud dari visi pemerintah yang dilaksanakan oleh setiap pegawai negeri. Prinsip-prinsip tersebut adalah :

- a. Menentukan standar pelayanan;
- b. Bersikap terbuka dan menyediakan informasi selengkap-lengkapny;
- c. Berkonsultasi dan terlibat;
- d. Mendorong akses dan pilihan;
- e. Memperlakukan semua secara adil;

- f. Mengembalikan ke jalan yang benar ketika terjadi kesalahan;
- g. Memanfaatkan sumber daya secara efektif;
- h. Inovatif dan memperbaiki; dan
- i. Bekerjasama dengan penyedia layanan lainnya.

Di Indonesia, upaya untuk menetapkan standar pelayanan publik dalam kerangka peningkatan kualitas pelayanan publik sebenarnya telah lama dilakukan. Upaya tersebut antara lain ditunjukkan dengan terbitnya berbagai kebijakan seperti:

1. Inpres No. 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha,
2. Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum.
3. Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat.
4. Surat Edaran Menko Wasbangpan No. 56/Wasbangpan/6/98 tentang Langkahlangkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat. Instruksi Mendagri No. 20/1996;
5. Surat Edaran Menkowsbangpan No. 56/MK. Wasbangpan/6/98; Surat Menkowsbangpan No. 145/MK. Waspan/3/1999; hingga Surat Edaran Mendagri No. 503/125/PUOD/1999, yang kesemuanya itu bermuara pada peningkatan kualitas pelayanan.
6. Kep. Menpan No 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum

7. Surat Edaran Depdagri No. 100/757/OTDA tentang Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimum, pada tahun 2002
8. Kep. Menpan No: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Namun sejauh ini standar pelayanan publik sebagaimana yang dimaksud masih lebih banyak berada pada tingkat konseptual, sedangkan implementasinya masih jauh dari harapan. Hal ini terbukti dari masih buruknya kualitas pelayanan yang diberikan oleh berbagai instansi pemerintah sebagai penyelenggara layanan publik.

Adapun yang dimaksud dengan standar pelayanan (LAN, 2003: 46) adalah suatu tolok ukur yang dipergunakan untuk acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari pihak penyedia pelayanan kepada pelanggan untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Sedangkan yang dimaksud dengan pelayanan berkualitas adalah pelayanan yang cepat, menyenangkan, tidak mengandung kesalahan, serta mengikuti proses dan prosedur yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Jadi Upaya penyediaan pelayanan yang berkualitas antara lain dapat dilakukan dengan memperhatikan ukuran-ukuran apa saja yang menjadi kriteria kinerja pelayanan. Menurut LAN (2003: 49), kriteria-kriteria pelayanan tersebut antara lain:

- a. *Kesederhanaan*, yaitu bahwa tata cara pelayanan dapat diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh pelanggan.
- b. *Reliabilitas*, meliputi konsistensi dari kinerja yang tetap dipertahankan dan menjaga saling ketergantungan antara pelanggan dengan pihak penyedia pelayanan, seperti menjaga keakuratan perhitungan keuangan, teliti dalam pencatatan data dan tepat waktu.
- c. *Tanggungjawab dari para petugas pelayanan*, yang meliputi pelayanan sesuai dengan urutan waktunya, menghubungi pelanggan secepatnya apabila terjadi sesuatu yang perlu segera diberitahukan.
- d. *Kecakapan para petugas pelayanan*, yaitu bahwa para petugas pelayanan menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan.
- e. *Pendekatan kepada pelanggan dan kemudahan kontak pelanggan dengan petugas*. Petugas pelayanan harus mudah dihubungi oleh pelanggan, tidak hanya dengan pertemuan secara langsung, tetapi juga melalui telepon atau internet. Oleh karena itu, lokasi dari fasilitas dan operasi pelayanan juga harus diperhatikan.
- f. *Keramahan*, meliputi kesabaran, perhatian dan persahabatan dalam kontak antara petugas pelayanan dan pelanggan. Keramahan hanya diperlukan jika pelanggan termasuk dalam konsumen

konkret. Sebaliknya, pihak penyedia layanan tidak perlu menerapkan keramahan yang berlebihan jika layanan yang diberikan tidak dikonsumsi para pelanggan melalui kontak langsung.

- g. *Keterbukaan*, yaitu bahwa pelanggan bisa mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan gamblang, meliputi informasi mengenai tata cara, persyaratan, waktu penyelesaian, biaya dan lain-lain.
- h. *Komunikasi antara petugas dan pelanggan*. Komunikasi yang baik dengan pelanggan adalah bahwa pelanggan tetap memperoleh informasi yang berhak diperolehnya dari penyedia pelayanan dalam bahasa yang mereka mengerti.
- i. *Kredibilitas*, meliputi adanya saling percaya antara pelanggan dan penyedia pelayanan, adanya usaha yang membuat penyedia pelayanan tetap layak dipercayai, adanya kejujuran kepada pelanggan dan kemampuan penyedia pelayanan untuk menjaga pelanggan tetap setia.
- j. *Kejelasan dan kepastian*, yaitu mengenai tata cara, rincian biaya layanan dan tata cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan tersebut. Hal ini sangat penting karena pelanggan tidak boleh ragu-ragu terhadap pelayanan yang diberikan.

- k. *Keamanan*, yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko dan keragu-raguan. Jaminan keamanan yang perlu kita berikan berupa keamanan fisik, finansial dan kepercayaan pada diri sendiri.
- l. *Mengerti apa yang diharapkan pelanggan*. Hal ini dapat dilakukan dengan berusaha mengerti apa saja yang dibutuhkan pelanggan. Mengerti apa yang diinginkan pelanggan sebenarnya tidaklah sukar. Dapat dimulai dengan mempelajari kebutuhan-kebutuhan khusus yang diinginkan pelanggan dan memberikan perhatian secara personal.
- m. *Kenyataan*, meliputi bukti-bukti atau wujud nyata dari pelayanan, berupa fasilitas fisik, adanya petugas yang melayani pelanggan, peralatan yang digunakan dalam memberikan pelayanan, kartu pengenalan dan fasilitas penunjang lainnya.
- n. *Efisien*, yaitu bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.
- o. *Ekonomis*, yaitu agar pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang/jasa dan kemampuan pelanggan untuk membayar.

Manfaat yang dapat diperoleh dengan adanya standar pelayanan (LAN, 2003: 53) antara lain adalah:

1. Memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mereka mendapat pelayanan dalam kualitas yang dapat dipertanggungjawabkan, memberikan fokus pelayanan kepada pelanggan/masyarakat, menjadi alat komunikasi antara pelanggan dengan penyedia pelayanan dalam upaya meningkatkan pelayanan, menjadi alat untuk mengukur kinerja pelayanan serta menjadi alat monitoring dan evaluasi kinerja pelayanan.
2. Melakukan perbaikan kinerja pelayanan publik. Perbaikan kinerja pelayanan publik mutlak harus dilakukan, dikarenakan dalam kehidupan bernegara pelayanan publik menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Hal ini disebabkan tugas dan fungsi utama pemerintah adalah memberikan dan memfasilitasi berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, sosial dan lainnya.
3. Meningkatkan mutu pelayanan. Adanya standar pelayanan dapat membantu unit-unit penyedia jasa pelayanan untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat pelanggannya. Dalam standar pelayanan ini dapat terlihat dengan jelas dasar hukum, persyaratan pelayanan, prosedur pelayanan, waktu pelayanan, biaya serta proses pengaduan, sehingga petugas pelayanan memahami apa yang seharusnya mereka lakukan dalam

memberikan pelayanan. Masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan juga dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajiban apa yang harus mereka dapatkan dan lakukan untuk mendapatkan suatu jasa pelayanan. Standar pelayanan juga dapat membantu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja suatu unit pelayanan. Dengan demikian, masyarakat dapat terbantu dalam membuat suatu pengaduan ataupun tuntutan apabila tidak mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

3. Kinerja Pelayanan Organisasi Publik

Ada beberapa indikator untuk menilai kinerja pelayanan publik (Dwiyanto, 1995 : 134) yaitu sebagai berikut:

a. Produktifitas

Konsep produktifitas tidak saja mengukur tingkat efisiensi namun juga efektifitas pelayanan. Produktifitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dan output. Konsep produktifitas dirasa terlalu sempit dan kemudian General Accounting Office (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktifitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan ptblik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

b. Kualitas Pelayanan

Isu mengenai kualitas pelayanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja pelayanan publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan sebagai indikator pelayanan publik adalah:

- a). Informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah.
- b). Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat diperoleh dari media massa ataupun diskusi publik.
- c). Akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan relatif tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja pelayanan publik yang mudah dan murah. Kepuasan masyarakat bisa dijadikan indikator untuk menilai kinerja organisasi publik.

c. Responsifitas

Responsifitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsifitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsifitas dimasukkan

sebagai salah satu indikator kinerja karena responsifitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsifitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal itu jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misinya. Organisasi yang memiliki responsifitas yang lemah dengan sendirinya memiliki kinerja yang buruk.

d. Responsibilitas

Responsifitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi baik eksplisit maupun implisit (Lenvine, 1990). Oleh karena itu responsibilitas bisa saja ada suatu ketika berbenturan dengan responsifitas.

e. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik mengarah pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan masyarakat. Dalam konteks ini maka akuntabilitas dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kegiatan dan kebijakan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak bisa hanya dilihat

dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai, norma, yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Salim dan Woodward (1992: 23) melihat kinerja pelayanan berdasarkan pertimbangan pertimbangan ekonomi, efisiensi, efektifitas dan persamaan pelayanan. Aspek ekonomi dalam kinerja diartikan sebagai penggunaan sumber daya yang seminimal mungkin dalam proses dalam proses penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik. Efisiensi kinerja pelayanan publik juga dilihat untuk menunjang suatu kondisi tercapainya perbandingan terbaik antara input pelayanan dan output pelayanan. Aspek efektifitas kinerja pelayanan adalah untuk melihat pemenuhan tercapainya tujuan atau target pelayanan yang ditentukan. Prinsip keadilan dalam pemberian pelayanan publik juga dilihat sebagai ukuran untuk menilai seberapa jauh suatu bentuk pelayanan telah memperhatikan aspek-aspek keadilan dan membuat publik memiliki akses yang sama terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan.

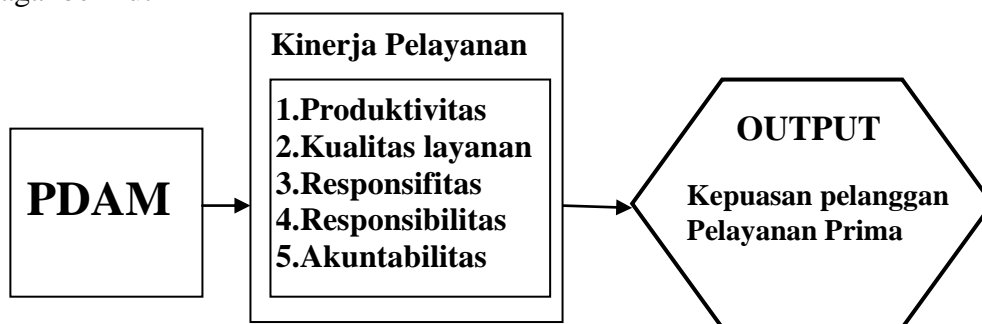
Zeithal, Parasuraman, dan Berry (1990 : 36) mengemukakan bahwa kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berdasarkan indikator yang sifatnya fisik. Penyelenggaraan pelayan

publik yang baik dapat dilihat melalui aspek pelayanan yang diberikan seperti, tersedianya gedung pelayanan yang representatif, fasilitas pelayanan berupa televisi, ruang tunggu yang nyaman, peralatan pendukung yang memiliki teknologi yang canggih, misalnya komputer, penampilan aparat yang menarik di mata pengguna jasa, seperti seragam dan asesoris, serta berbagai fasilitas pelayanan kantor yang memudahkan akses pelayanan bagi masyarakat.

B. Kerangka Pemikiran

Sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditetapkan, peneliti ingin mengevaluasi kinerja pelayanan PDAM Surakarta, dengan kebutuhan dan keinginan konsumen khususnya di kecamatan Jebres Surakarta. Penelitian akan mendeskripsikan bagaimana kinerja pelayanan yang dilakukan PDAM Surakarta melalui beberapa indikator kinerja pelayanan, yaitu produktivitas, kualitas layanan, responsifitas, responsibilitas, akuntabilitas dan keadilan.

Dari hasil identifikasi tersebut, maka kemudian akan dianalisis bagaimana hasil dari keseluruhan indikator tersebut untuk menetapkan apakah kinerja pelayanan PDAM Surakarta, khususnya di Kecamatan Jebres bisa dinyatakan baik atau buruk.. Adapun kerangka berfikir penelitian ini adalah sebagai berikut



C. Aspek Kajian

Dalam rangka melakukan evaluasi atas kinerja pelayanan PDAM Surakarta di wilayah Kecamatan Jebres, maka beberapa aspek kajian yang akan digunakan merunut pada konsep kinerja pelayanan yang dikemukakan oleh Dwiyanto (1995:134) sebagai berikut :

1. Produktivitas, yaitu seberapa besar pelayanan publik memiliki dan memenuhi keinginan dan harapan pelanggan ?
2. Kualitas layanan, yaitu produk yang dihasilkan apakah sesuai dengan keinginan/harapan pelanggan, berapa waktu yang dibutuhkan dalam menangani pengaduan dan apakah tarif yang ditetapkan sesuai dengan produk yang dihasilkan ?
3. Responsivitas, apakah program dan kegiatan pelayanan selaras dengan harapan/keinginan pelanggan, apakah misi dan tujuan untuk memenuhi keinginan/harapan pelanggan ?
4. Responsibilitas, apakah kebijakan-kebijakan yang ditetapkan baik eksplisit dan implisit sesuai dengan keinginan/harapan pelanggan dan bagaimana implementasi kebijakan tersebut ?
5. Akuntabilitas, seberapa besar kebijakan organisasi menyentuh kepada masyarakat luas, dan bagaimana bentuk pertanggungjawaban baik teknis maupun administrasi ?

BAB III

METODOLOGI

A. Jenis Dan Tipe Penelitian

Dalam penelitian ilmiah, metode penelitian diperlukan sebagai frame dalam melakukan research, analisa data, dan penyajian data sehingga terintegrasi dalam satu garis pemikiran dan tidak bias. Beberapa tipe penelitian antara lain penelitian deskriptif, eksplanatif dan eksploratif. Disamping itu ada beberapa jenis penelitian, antara lain penelitian survei, eksperimen, grounded research, kombinasi pendekatan kualitatif dan kuantitatif, dan analisa data sekunder (Singarimbun dan Effendi : 1999:13).

Untuk itu dalam rangka mengevaluasi kualitas pelayanan PDAM, penulis menggunakan tipe penelitian deskriptif, dengan mengkombinasikan pendekatan kualitatif, analisis data sekunder dan wawancara mendalam secara langsung (*Indepth Interview*) untuk menggali data-data primer.

Penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan / melukiskan keadaan subyek / obyek penelitian (seorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya (Hadari Nawawi 1998 : 63). Penelitian deskriptif ini akan dipadukan dengan pendekatan kualitatif.

Menurut Moleong (2000: 5), bahwa penelitian deskriptif kualitatif digunakan berdasarkan pertimbangan :

- 1) Menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan
- 2) Metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dengan responden dan
- 3) Metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

Dari sisi sumber datanya, penelitian yang dilakukan ini lebih menekankan pada penelitian lapangan (*field study*). Penelitian lapangan ini, meliputi kegiatan observasi lapangan, kuesioner, wawancara dengan responden biasa dan responden kunci untuk memperoleh data primer. Sedangkan studi kepustakaan dimaksudkan untuk mendapatkan teori dan konsep-konsep yang diperlukan sebagai landasan dasar dan kegiatan ini meliputi studi terdapat data sekunder yang ada.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini penulis lakukan di Kecamatan Jebres Surakarta, dengan pertimbangan bahwa Kecamatan Jebres merupakan pengguna pelayanan PDAM terbanyak kedua setelah Kecamatan Banjarsari. Namun dibandingkan Kecamatan lain di daerah Surakarta, kecamatan Jebres merupakan daerah yang paling banyak menuai keluhan. Sehingga perlu diteliti untuk mengatasi masalah tersebut.

C. Data dan Sumber Data

Data dalam penelitian ini dikelompokkan kedalam dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari informan yang akan diwawancarai. Sedangkan data sekunder adalah data yang bersumber dari dokumen-dokumen yang sudah ada, sehingga peneliti tinggal mengutip dan menganalisisnya.

Data primer dalam hal ini akan dikumpulkan dari informan yang terdiri atas masyarakat Kecamatan Jebres sebagai pelanggan PDAM, pejabat dan petugas lapangan dari PDAM yang dipandang mampu memberikan jawaban atas permasalahan penelitian. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari PDAM, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan, program arsip, dokumen dan profil pelanggan PDAM Surakarta.

D. Teknik Pengambilan Sampel

Data primer diperoleh dari sumber data atau informan yang penentuannya didasarkan pada tehnik *purposive sampling* atau sample bertujuan. Hal ini disebabkan karena penentuan informan dilakukan dengan pertimbangan tertentu (HB Sutopo, 2002:56), dan disesuaikan dengan tujuan penelitian. Dalam hal ini peneliti mengambil informan dari pihak-pihak yang dianggap mengetahui tentang fenomena yang diteliti secara mendalam dan dapat dipercaya.

E. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan datanya dilakukan dengan menggunakan berbagai pertimbangan berdasarkan konsep teknis yang digunakan, keingintahuan pribadi, karakteristik empiris dan sebagainya. Dalam hal ini digunakan tehnik yang bersifat interaktif dan non interaktif. Oleh karena itu untuk memperoleh data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti, maka peneliti menggunakan alat pengumpulan data penelitian sebagai berikut :

1. Wawancara mendalam/ *indeph interview*

Menurut Prabowo (1996: 72) wawancara adalah metode pengambilan data dengan cara menanyakan sesuatu kepada seseorang responden, caranya adalah dengan bercakap-cakap secara tatap muka. Pada penelitian ini wawancara akan dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara, namun sifatnya sangat dinamis. Menurut Patton (dalam Poerwandari, 1998 : 23) dalam proses wawancara dengan menggunakan pedoman umum wawancara ini, interview dilengkapi pedoman wawancara yang sangat umum, serta mencantumkan isu-isu yang harus diliput tanpa menentukan urutan pertanyaan, bahkan mungkin tidak terbentuk pertanyaan yang eksplisit.

Pedoman wawancara digunakan untuk mengingatkan interviewer mengenai aspek-aspek apa yang harus dibahas, juga menjadi daftar pengecek (*check list*) apakah aspek-aspek relevan

tersebut telah dibahas atau ditanyakan. Dengan pedoman demikian interviwer harus memikirkan bagaimana pertanyaan tersebut akan dijabarkan secara kongkrit dalam kalimat Tanya, sekaligus menyesuaikan pertanyaan dengan konteks actual saat wawancara berlangsung (Patton dalam poerwandari, 1998: 27)

Wawancara ini tidak dilakukan secara terstruktur ketat dan dengan pertanyaan yang tertutup akan tetapi lebih bersifat “*open ended*” dan mengarah pada kedalaman informasi serta dengan cara yang tidak secara formal terstruktur (HB Sutopo, 2002:59). Teknik ini dilakukan dengan mengadakan tanya jawab secara langsung dan mendalam dengan responden atau narasumber yang dianggap berkompeten terhadap permasalahan yang akan diteliti.

Guna memperoleh data yang lengkap maka wawancara dengan informan bisa dilakukan lebih dari satu kali tergantung pada kebutuhan akan data yang diperlukan. Untuk melakukan wawancara mendalam maka instrument yang digunakan adalah *questioner guide* (panduan wawancara). Ini berarti bahwa wawancara tidak dilakukan secara kaku akan tetapi lebih luwes dengan mengikuti alur berpikir dan jawaban narasumber atas pertanyaan sebelumnya.

2. Pengamatan/observasi.

Menurut Nawawi & Martini (1991: 31) observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara sistematik terhadap unsur-unsur yang tampak dalam suatu gejala atau gejala-gejala dalam objek penelitian. Dalam penelitian ini observasi dibutuhkan untuk dapat memahami proses terjadinya wawancara dan hasil wawancara dapat dipahami dalam konteksnya. Observasi yang akan dilakukan adalah observasi terhadap subjek, perilaku subjek selama wawancara, interaksi subjek dengan peneliti dan hal-hal yang dianggap relevan sehingga dapat memberikan data tambahan terhadap hasil wawancara.

Menurut Patton (dalam Poerwandari 1998: 35) tujuan observasi adalah mendeskripsikan setting yang dipelajari, aktivitas-aktivitas yang berlangsung, orang-orang yang terlibat dalam aktivitas, dan makna kejadian di lihat dari perpektif mereka yang terlihat dalam kejadian yang diamati tersebut.

Tehnik ini digunakan untuk menggali data dari sumber data yang berupa peristiwa, tempat atau lokasi dan benda serta rekaman gambar. Observasi merupakan kegiatan pengamatan langsung terhadap objek yang akan diteliti sehingga gambaran objek yang didapat akan menjadi lebih konkret.

3. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi adalah cara pengumpulan data dengan jalan menyelidiki benda-benda tertulis seperti buku-buku, peraturan-peraturan, dokumen, majalah, notulen rapat, catatan harian dan sebagainya. Ini merupakan salah satu tehnik non interaktif. Dalam penggunaan teknik ini peneliti berusaha mengkritisi dokumen-dokumen yang ada guna menangkap maknanya. Untuk itu juga dilakukan perbandingan antar dokumen satu dengan dokumen yang lain.

F. Teknik Analisa data

Analisis Data adalah proses penyusunan data agar dapat ditafsirkan, untuk selanjutnya ditarik kesimpulan. . Data yang terkumpul dalam penelitian ini akan dianalisis dengan metode analisis deskriptif kualitatif, yaitu dengan menggambarkan keadaan subyek/obyek penelitian seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain, pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta sebagaimana adanya. Dalam kaitan dengan ini maka peneliti menggunakan model analisis interaktif dari Miles & Huberman (1988). Dalam model analisis data terdiri atas tiga komponen yaitu Reduksi data, sajian data, dan penarikan kesimpulan serta verifikasinya. (HB Sutopo, 2002:91) Ketiga komponen tersebut aktivitasnya berbentuk interaksi dengan prose pengumpulan data yang

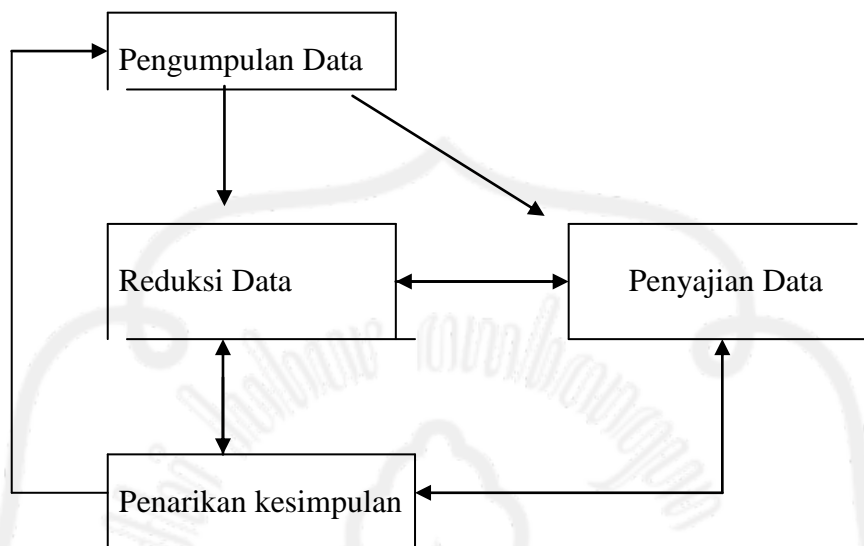
menggunakan proses siklus. Tiga komponen tersebut terlibat dalam proses analisis dan saling berkaitan serta menentukan hasil akhir analisis.

Reduksi data merupakan proses seleksi, pemfokusan dan penyederhanaan dan abstraksi data kasar yang dilakukan selama berlangsungnya proses penelitian. Sajian data merupakan rangkaian informasi untuk mempermudah pemahaman yang disusun secara sistematis berdasar reduksi yang dilakukan sebelumnya. Sajian data selain bisa dilakukan dalam bentuk narasi kalimat, juga dapat meliputi berbagai jenis matriks, gambar/skema, jaringan kerja kaitan kegioatan dan juga table pendukung narasinya (HB Sutopo, 2002:92). Sementara itu kesimpulan merupakan proses akhir dalam analisis data guna memperoleh jawaban atas pertanyaan penelitian.

Dalam hal ini perlu dilakukan verifikasi agar mantap dan bisa dipertanggungjawabkan. Verifikasi ini bisa dilakukan dengan pengulangan untuk tujuan pemantapan, penelusuran data kembali dengan cepat. Disamping itu juga dimungkinkan melalui diskusi.

Adapun bagan dari analisis tersebut adalah sebagai berikut :

Bagan II : Tehnik Analisa Interaktif



(HB Sutopo, 2002:96)

Selanjutnya untuk menguji keabsahan data yang diperoleh, peneliti menggunakan teknik triangulasi, yaitu tehnik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data, untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data tersebut (Moleong, 1994:178). Dalam kaitan dengan triangulasi ini dibedakan empat macam triangulasi yaitu triangulasi sumber, metode, penyidik dan teori. Dalam penelitian ini digunakan teknik triangulasi sumber guna menguji keabsahan datanya. Ini berarti bahwa pengecekan keabsahan atau validitas data dilakukan dengan membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh dengan sumber yang berbeda.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis data yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, secara umum kinerja pelayanan yang dilakukan PDAM Surakarta sudah baik, namun masih perlu peningkatan, khususnya pada dimensi kualitas layanan dan dimensi responsifitas. Secara rinci gambaran masing – masing dimensi dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Dimensi produktivitas, pihak PDAM Kota Surakarta, telah menerapkan asas, sederhana, tepat waktu, ekonomis dan terbuka dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan baru atau pelanggan lama
2. Dimensi kualitas layanan PDAM Kota Surakarta belum mampu memenuhi harapan pelanggan, hal ini terlihat pada Bulan Nopember 2009 ada 458 pelanggan yang melaporkan air yang diproduksi masih kotor dan berbau, kadang air mati, sehingga merugikan dan mengecewakan pelanggan dan mengganggu kesehatan pelanggan.
3. Dimensi responsifitas, Nampak belum memenuhi harapan pelanggan, hal ini terlihat pada Bulan Nopember 2009 sebanyak 751 pengaduan ,yang belum direspon sebanyak 312 pengaduan.
4. Dimensi responsibilitas, pihak PDAM Surakarta telah mengeluarkan kebijakan *one day service dan one week service* bagi para pelanggan baru, sehingga pelanggan yang memerlukan sambungan baru sepanjang

persyaratan telah dilengkapi dapat terlayani dengan baik. Permasalahan yang muncul pada dimensi ini justru terlihat pada pelanggan lama seperti masih ditemukan belum jelasnya biaya dan waktu yang dibebankan kepada pelanggan

5. Dimensi akuntabilitas, pada dimensi ini pihak PDAM Surakarta berkomitmen bahwa apa yang dilakukan tidak semata-mata berorientasi kepada kepentingan profit saja, tetapi juga memperhatikan masalah-masalah sosial seperti untuk MCK umum, rumah ibadah, dan lembaga pendidikan biaya relative murah.

B. IMPLIKASI

1. Implikasi Teoritis.

Berdasarkan teori dan hasil penelitian yang telah teruji kebenarannya, bahwa faktor keinginan/harapan pelanggan mempunyai hubungan yang signifikan terhadap kinerja pelayanan. Hal ini membuktikan pendapat dari Agus Dwiyanto tentang kinerja pelayanan bahwa kinerja pelayanan tidak cukup hanya dilakukan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu semata seperti efisiensi dan efektifitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsifitas.

2. Implikasi Praktis

- a. Penelitian ini mempunyai implikasi manajerial bagi PDAM Surakarta untuk segera meningkatkan kinerja pelayanan, sehingga keinginan/harapan pelanggan dapat terwujud.
- b. Sebagai pedoman bagi manajemen PDAM Surakarta untuk melakukan konsolidasi manajemen guna meningkatkan kinerja pelayanan.
- c. Sebagai tantangan bagi PDAM Surakarta untuk menunjukkan seluruh kemampuannya dalam memberikan pelayanan yang berkualitas untuk memenuhi harapan/keinginan pelanggan.

C. Saran - Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka penulis dapat memberikan saran – saran kepada PDAM Surakarta sebagai berikut :

1. Seyogianya selalu meningkatkan kinerja pelayanan pada seluruh dimensi pelayanan, sehingga dapat memenuhi harapan/kebutuhan pelanggan dengan cepat dan tanggap untuk mengatasi seluruh keluhan/pengaduan .
2. Pada dimensi kualitas layanan dapat meminimalisir produksi air yang tidak berkualitas seperti air macet, berwarna,berbau, dan kotor.
3. Pada dimensi responsifitas,pelanggan perlu diberitahukan berapa waktu untuk menanggulangi pengaduan/keluhan secara pasti.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto Suharsimi. 2000. *Manajemen Penelitian* Jakarta
- Atep Adya Barata. 2003. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Gramedia. Jakarta.
- Benjamin Molan. 2000. *Manajemen Pemasaran*. Edisi Milenium. PT, Indeks. Jakarta
- Budi W.S. 1997. *Service Quality : Alternatif Pendekatan dan Berbagai Persoalan di Indonesia*. Usahawan No. 01. Th XXVI. Januari. Jakarta.
- Burns, D. Humbleton, R & Hogget P. 1994. *Politics of Decentralization Revitalizing Local Democracy*. Macmillan. London.
- Feigenbaum, A.V. 1991. *Total Quality Control*. Third Edition. Mc Graw Hill. USA
- Flynn, N. 1990. *Publik Sector Management*. Brighton. Wheatsheaf.
- Gaspersz, Vincent. 2002. *Manajemen Kualitas dalam Industri Jasa*. Gramedia. Jakarta.
- Garvin, David, A. 1988. *Managing Quality*. The Free Press. New York
- Johnston, Robert, *Internal Service – Barriers, Flows and Assessment*, International Journal of Services, Vol 19 No. 2, 2008, Emerald Group Publishing Ltd.
- Joshi, Anuradha and Mick Moore. 2003. *Institutionalised Co-production: Unorthodox Publik Service Delivery in Challenging Environments*. The Institute of Development Studies. Brighton
- Kiser, Larry L. & Stephen L. Percy. 1980. *The Concept of Coproduction and Its Implication for Publik Service Delivery*. Paper presented at the 1980 Annual Meetings of the American Society for Publik Administration, on April 13-16. Indiana University. Bloomington.
- Kotler, Philip. 2000. *Marketing Management*. Alih Bahasa Edisi Indonesia oleh Hendra Teguh, Ronny. Erlangga. Jakarta
- Lamp, Charles., Joseph Hair and Mc Daniel. 2000. *Marketing*. Alih bahasa Indonesia oleh David Leisher. Erlangga. Jakarta.
- Lars Eriksson and Margareta Friman. 2007. *Electronic Service Quality: Public Transport Information on the Internet*. Karlstad University. Swedden.

- Leisher, Susannah Hopkins & Stefan Nachuk. 2006. Making Services Work for the Poor: A Synthesis of Nine Case Studies from Indonesia. Available online at <http://www.innovations.harvard.edu/Lembaga> Administrasi Negara. 2003. Penyusunan Standar Pelayanan Publik. LAN. Jakarta.
- Mahmudi. 2005. Manajemen Kinerja Sektor Publik. Unit Penerbit dan Percetakan YKPN. Yogyakarta
- Marschall, Melissa J. 2004. Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods. Political Research Quarterly. Academic Research Library
- Masri Singarimbun & Sofyan Efendi. 1987. Metode Penelitian Survei. LP3ES. Jakarta.
- McLaverly, Peter. 2002. Public Participation and Innovations in Community Governance. Ashgate. England.
- Muhammad Hafiz Abd. Rasyid. 2003. Measuring and Achieving Quality Customer Service: A Study on Public Sector in Malaysia. *Rochester Institute of Technology, Rochester*. New York
- Nurcholis, Hanif. 2005. Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah. PT. Grasindo. Jakarta
- Osborne, David & Ted Gaebler. 1992. Reinventing Government. Addison- Wesley Publishing Company. Massachusetts.
- Osborne, David & Peter Plastrik, 1996. Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government, Addison-Wesley Publishing Company. Massachusetts.
- Ostrom, Elinor. 1996. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." *World Development*, Vol. 24, No. 6 (June 1996), 1073-87.
- Pablo Gutiérrez Rodríguez ; José Luis Vázquez Burguet; Roge Vaughan, Jonathan Edwards. Transformation of Cities Against Government Service Quality in Public Sector. Burguet Universidad de Barcelona. Spanyol.
- Suwarno, Yogi. 2005. The Emergence of Public Participation in Contemporary Indonesia: Coproduction Role of Neighborhood Association in delivering Public Service. Master Thesis at GSPA-ICU, Tokyo. Zeithaml, Valerie A. et. al. 1990. Delivering Quality Service. The Free Press. New York
- Stanton, Williem. J. 1983. Fundamental of marketing. Alih Bahasa Indonesia oleh Sadu. Erlangga. Jakarta.

Sumanto. 1995. Metode Penelitian Sosial dan Pendidikan. Ando Offset. Yogyakarta.

Sundaru. 1992. Prinsip Pemasaran. Erlangga. Jakarta.

Octavia. 2001. Pemasaran. Salemba Empat. Jakarta.

Tao Zhang Ph. D. 2008. A Study of Government e-Services Quality and Its Effect on Public Satisfaction. Macau University of Science and Technology Avenue Wai Long, Taipa, Macao SAR. China

Zeithaml, 1990. Delivering Quality Service: balancing customer perception and expectation. Three Press. New York.

