

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Peran

Menurut Soekanto peran dibagi menjadi 3 yaitu, peran aktif, peran partisipatif dan peran pasif. Peran aktif adalah peran yang diberikan oleh anggota kelompok karena kedudukannya didalam kelompok sebagai aktifitas kelompok, seperti pengurus, pejabat dan lainnya sebagainya. Peran partisipatif adalah peran yang diberikan oleh anggota kelompok kepada kelompoknya yang memberikan sumbangan yang sangat berguna bagi kelompok itu sendiri. Sedangkan peran pasif adalah sumbangan anggota kelompok yang bersifat pasif, dimana anggota kelompok menahan diri agar memberikan kesempatan kepada fungsi-fungsi lain dalam kelompok dapat berjakan dengan baik.

Kemudian menurut Fadli dalam Koziar Barbara Peran adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam suatu sistem. Peran dipengaruhi oleh keadaan sosial baik dari dalam maupun dari luar dan bersifat stabil.¹

Peran (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan berupa tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh seseorang yang menempati atau memangku suatu posisi dalam melaksanakan hak-hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya. Peran dijalankan dengan baik, dengan

¹ Aris Wahyu Setiawan, *Peran Pegawai dalam Pelayanan Pembuatan Paspor*, eJournal Ilmu Pemerintahan, Volume 4, Nomor 1, hal. 117

sendirinya akan berharap bahwa apa yang dijalankan sesuai keinginan dari lingkungannya.²

Peran adalah sebuah teori yang berbicara tentang posisi dan perilaku seseorang yang diharapkan dari padanya tidak berdiri sendiri, melainkan selalu berada dalam kaitannya dengan adanya orang-orang lain.³ Biddle dan Tomas membagi peristilahan teori peran dalam empat golongan, yaitu:

- a. Orang-orang yang mengambil bagian dalam interaksi sosial.
- b. Perilaku yang muncul dalam interaksi tersebut.
- c. Kedudukan orang-orang dalam perilaku.
- d. Kaitan antara orang dalam perilaku.⁴

Peran yang melekat pada diri seseorang harus dibedakan dengan posisi dalam pergaulan masyarakat. Posisi seseorang dalam masyarakat merupakan unsur statis yang menunjukkan tempat individu pada organisasi masyarakat. Peran lebih banyak menunjuk pada fungsi, penyesuaian diri, dan sebagai suatu proses. Peran dimaknai sebagai tugas atau pemberian tugas kepada seseorang atau sekumpulan orang. Peran memiliki 3 aspek, yaitu sebagai berikut:⁵

1. Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peran dalam arti ini merupakan

² Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), hal. 212-213

³ Edy Sudarhono, *Teori Peran (Konsep, Derivasidan Implikasinya)*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1994), hal. 3

⁴ Sarlito, Wirawan Sarwono, *teori-teori psikologi sosial*, (Jakarta: Rajawali Pers 2015), hal. 215

⁵ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar ...*, hal. 213

rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat;

2. Peran merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi;
3. Peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Dari berbagai pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan mengenai pengertian peran dalam hal ini peran pemerintah dalam melaksanakan fungsi dan tujuannya dalam pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan pengaturan masyarakat karena peran merupakan aspek dinamis dari kedudukan apabila seseorang melaksanakan hak-hak serta kewajiban sesuai dengan kedudukannya maka ia telah melakukan sebuah peranan.

B. Pelayanan Publik

1. Pengertian pelayanan publik

Menurut Moenir dalam Pasolong mengatakan bahwa, pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.

Kemudian dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor tahun 1993 mengemukakan bahwa, pelayanan adalah segala bentuk kegiatan pelayanan dalam bentuk barang atau jasa dalam rangka upaya memenuhi kebutuhan masyarakat.⁶

⁶Aris Wahyu Setiawan, *Peran Pegawai dalam Pelayanan ...*, hal. 118

Menurut kotler dalam Sampara Lukman pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk fisik, sedangkan kata publik berasal dari Bahasa Inggris yaitu *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai.⁷

Undang-Undang Republik Indonesia Nomer 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

Sedangkan menurut Zaithaml, Parasurman, berry dalam pasolong untuk mengetahui kualitas pelayanan yang dirasakan secara nyata oleh konsumen, ada indikator ukuran kepuasan konsumen yang terletak pada lima dimensi kualitas pelayanan menurut apa yang dikatakan konsumen. Kelima dimensi tersebut antara lain:⁸

1. Realiability (kehandalan) yaitu kemampuan memberikan pelayanan kepada pelanggan sesuai dengan yang di harapkan, seperti kemampuan dalam menepati janji, kemampuan memecahkan masalah dan kemampuan untuk meminimumkan kesalahan.

⁷ Prof. Dr. Lijan Poltak Sinambela dkk, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2014), hal. 4-5

⁸ Aris Wahyu Setiawan, *Peran Pegawai dalam Pelayanan...*, hal. 119

2. Responsiveness (daya tanggap) yaitu sebagai sikap tanggap, mau mendengarkan dan merespon pelanggan dalam upaya memuaskan pelanggan
3. Assurance (jaminan) yaitu kemampuan pegawai dalam menimbulkan kepercayaan dan keyakinan masyarakat melalui pengetahuan, kesopanan serta menghargai perasaan masyarakat, keterampilan dalam memberikan informasi, kemampuan dalam memberikan keamanan di dalam memanfaatkan jasa yang ditawarkan.
4. Emphaty (empati) yaitu kemampuan atau kesediaan karyawan memberikan perhatian yang bersifat pribadi, seperti bersikap ramah, memahami kebutuhan dan peduli kepada pelanggannya.

Pelayanan menurut M.Napis Djunaedi pelayanan dalam bahasa arab dikenal dalam istilah khidmah. Pelayanan merupakan jiwa bisnis syariah. Alquran memerintahkan dengan sangat ekspresif agar kaum muslim bersifat lembut dan sopan santun apabila berbicara atau melayani pelanggan.⁹

⁹ Anita Ratna Komala, *pengaruh kualitas manajemen complain terhadap kinerja pelayanan (studi pada nasabah di bank BJB syariah kcp karawang)*, (Bandung, Skripsi Diterbitkan, 2015), hal. 55

Allah berfirman dalam Al-quran Surat Ali Imran ayat 159 yang berbunyi:

فَمَا رَحْمَةً مِّنَ اللَّهِ لَئِنَّهُمْ ۖ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَا نَفَضُوا مِنْ حَوْلِكَ ۖ فَاعْفُ

عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ

الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya:

"Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampun untuk mereka, dan bermusyawaralah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sungguh, Allah mencintai orang yang bertawakal".¹⁰

Menurut ketetapan menteri perdayagunaan aparatur Negara no.63/kep/m.pan/7/2003 pelayanan publik adalah segala kegiatan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerimaan pelayanan maupun pelaksanaan peraturan perundang-undangan.¹¹

Pelayanan juga dapat diberikan makna kata respek. Respek dalam kegiatan pelayanan dapat diartikan menghormati atau menghargai kepentingan orang lain, dengan demikian dalam menyajikan pelayanan hendaknya menambahkan sesuatu yang tidak dapat dinilai dengan

¹⁰ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. (Solo: PT. Tiga Serangkai Pustaka Mandiri, 2015), *QS. Ali Imran:159*, hal. 75

¹¹ Dr. Ir. H. Juniarso Ridwan, M.Si., M.H. dan Achmad Sodik Sudrajat, S.H., M.H., *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Nuansa, 2010), hal. 19

uang, dan itu adalah ketulusan dan integritas. Ketulusan dan integritas bermuara pada hal-hal yang melekat dalam pelayanan prima:¹²

- a. Keramahan, kesopanan, perhatian dan persahabatan dengan orang yang menghubunginya.
- b. Kredibilitas dalam melayani pelanggan berpedoman pada prinsip; ketulusan dan kejujuran dalam menyajikan jasa pelayanan yang sesuai dengan kepentingan pelanggan, sesuai dengan harapan pelanggan, dan sesuai dengan komitmen pelayanan yang menempatkan pelanggan pada urutan nomor satu.
- c. Akses maksudnya seorang aparatur yang tugasnya melayani pelanggan mudah dihubungi baik langsung maupun tidak langsung.
- d. Penampilan fasilitas pelayanan yang dapat mengesankan pelayanan sesuai dengan keinginan pelanggan.
- e. Kemampuan dalam menyajikan pelayanan sesuai dengan keinginan pelanggan (waktu, biaya, kualitas, dan moral).

Allah berfirman dalam Al-quran Surat Al-Baqarah ayat 267 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَنْفِقُوا مِنْ طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا أَخْرَجْنَا لَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ ۖ
وَلَا تَيَمَّمُوا الْخَبِيثَ مِنْهُ تُنْفِقُونَ وَلَسْتُمْ بِآخِذِيهِ إِلَّا أَنْ تُغْمِضُوا فِيهِ ۗ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ

حَمِيدٌ

¹² W.Riawan Tjandra Dkk, *Peningkatan Kapasitas pemerintah...*, hal. 11-12

Artinya:

"Wahai orang-orang yang beriman! Infakkanlah sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang Kami keluarkan dari bumi untukmu. Janganlah kamu memilih yang buruk untuk kamu keluarkan, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya, melainkan dengan memicingkan mata (enggan) terhadapnya. Dan ketahuilah bahwa Allah Maha Kaya, Maha Terpuji".¹³

Kutipan Surat Al-Baqarah ayat 267 menjelaskan bahwa Allah SWT memerintahkan kepada hambanya untuk memberikan sesuatu yang baik-baik terhadap orang lain. Menjalankan suatu usaha, hendaknya seseorang memberikan produk, jasa maupun pelayanan yang baik dan berkualitas, dengan demikian akan muncul rasa percaya diri dari orang lain terhadap usaha yang dijalankan. Makna dari firman Allah dalam surat Al-Baqarah ayat 267, usaha yang dimaksud adalah usaha yang dilakukan atau dijalankan oleh seseorang baik itu ber nilai profit maupun non-profit, baik itu perusahaan swasta maupun instansi pemerintah. Bentuk pelayanan yang tercemin dari surat Al-Baqarah ayat 267 salah satunya adalah pelayanan publik yang diberikan oleh instansi pemerintahan selaku aparatur negara.

Dalam pelayanan publik, efektivitas dan efisien saja tidak dapat dijadikan patokan, diperlukan ukuran lain yaitu keadilan sebab tanpa ukuran ini ketimpangan pelayanan tidak dapat dihindari. Pentingnya ukuran ini juga memperhatikan bahwa birokrasi publik cenderung menetapkan target dan dalam pencapaian target, mereka cenderung menghindari kelompok miskin, rentan dan terpencil.¹⁴

¹³ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. (Solo: PT. Tiga Serangkai Pustaka Mandiri, 2015), *QS. Al-Baqarah:267*, hal. 46

¹⁴ Prof. Dr. Lijan Poltak Sinambela dkk, *Reformasi Pelayanan Publik...*, hal. 15

2. Tujuan pelayanan publik

Tujuan dari pelayanan publik adalah memuaskan atau sesuai dengan keinginan masyarakat atau pelanggan pada umumnya. Untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kualitas pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan keinginan dengan kenyataan. Hakekatnya pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.¹⁵

Asas pelayanan publik:

a. Transparan

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

b. Akuntabilitas

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Kondisional

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

d. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

e. Kesamaan hak

Tidak didiskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.

¹⁵ W.Riawan Tjandra Dkk, *Peningkatan Kapasitas pemerintah....*, hal. 10-11

f. Keseimbangan hak dan kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

3. Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan yang wajib ditaati oleh pemberi atau penerima pelayanan.¹⁶

Standar pelayanan publik pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 20 telah ditetapkan Standar Pelayanan yaitu:¹⁷

1. Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan;
2. Penyelenggara dalam menyusun dan menetapkan standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggara wajib mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait;
3. Penyelenggara berkewajiban menerapkan standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
4. Pengikutsertaan masyarakat dan pihak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan,

¹⁶ Dr. Ir. H. Juniarso Ridwan, M.Si., M.H. dan Achmad Sodik Sudrajat, S.H., M.H., *Hukum Administrasi...*, hal. 19

¹⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik*, bab V, pasal 20.

memiliki kompetensi dan mengutamakan musyawarah, serta memperhatikan keberagaman;

5. Penyusunan standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Sedangkan pada pasal 21 telah ditetapkan komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:¹⁸

1. Dasar hukum;
2. Persyaratan;
3. Sistem, mekanisme, dan prosedur;
4. Jangka waktu penyelesaian;
5. Biaya/tarif;
6. Produk pelayanan;
7. Sarana, prasarana, dan fasilitas;
8. Kompetensi pelaksana;
9. Pengawasan internal;
10. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
11. Jumlah pelaksana;
12. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
13. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguraguan;

¹⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik*, bab V, pasal 20.

14. Evaluasi kinerja pelaksana.

4. Paradigma pelayanan

Paradigma adalah suatu konsepsi yang dapat mendasari seseorang untuk merefleksikan keyakinannya, sehingga pelanggan yang dilayani tidak lagi menyatakan bahwa pelayanan aparatur pemerintah dalam melayani pelanggan selama masih bisa dipersulit kenapa dipermudah, kalau masih bisa dibayar kenapa mesti gratis, mumpung kita dibutuhkan, dan lain-lain.¹⁹

Menurut Tjiptono sebagaimana dikutip oleh A. Batinggi, paradigma merupakan kata yang berasal dari bahasa Yunani, paradigma, yang berarti “model, pola, atau contoh”. Paradigma merupakan sekumpulan asumsi yang memungkinkan seseorang menciptakan atau anggapan yang memungkinkan seseorang menciptakan realitasnya sendiri.²⁰

5. Manajemen pelayanan

Manajemen pelayanan pada sektor publik adalah keseluruhan kegiatan pengelolaan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah yang secara operasional dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah atau badan hukum lain milik pemerintah sesuai dengan wewenang yang dimiliki, baik pelayanan yang sifatnya langsung diberikan kepada

¹⁹ W.Riawan Tjandra Dkk, *Peningkatan Kapasitas pemerintah...*, hal. 13

²⁰ A. Batinggi dan Badu Ahmad, *Manajemen Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: CV Andi Offset, 2013), hal. 18

masyarakat maupun tidak langsung melalui kebijakan-kebijakan tertentu.²¹

Manullang M menguraikan aspek-aspek manajemen pelayanan publik yang difokuskan kepada pengembangan kapasitas (*capacity building*):²²

- a. Peningkatan efektivitas pengorganisasian pelayanan.
- b. Pengembangan prosedur pelayanan yang mudah, cepat dan transparan.
- c. Peningkatan kualitas dan kapabilitas personil penyelenggara pelayanan.
- d. Pengembangan kebijakan yang mendukung skema tindakan peningkatan pelayanan.

Menurut John F. MEE manajemen adalah seni untuk mencapai hasil yang maksimal dengan usaha yang minimal demikian pula mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan maksimal bagi pemimpin maupun pekerja serta pelayanan yang sebaik mungkin kepada masyarakat.²³ Manajemen komplain merupakan sebuah langkah untuk mengelola komplain-komplain dari masyarakat agar diperoleh sebuah hasil yang optimal yaitu hasil yang baik, benar, dan tepat yang bukan

²¹Direktorat Aparatur Negara Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS tahun 2010 tentang manajemen pengaduan masyarakat dalam pelayanan publik, hal. 38-39

²² Dimas Ramdhana Prasetya dkk, Analisis Pengelolaan Pengaduan Masyarakat dalam Rangka Pelayanan Publik (Studi Pada Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Malang), *Jurnal Administrasi Publik (JAP) Vol. 2, No. 1, Universitas Brawijaya, Malang*, 2016, hal. 152

²³ Wiyanto, *Pengelolaan Komplain (Keluhan) Masyarakat dalam Mewujudkan Tata Pamong yang Baik (Good Governance) di Kota Semarang*, (Semarang: skripsi, 2011), hal. 15

semata-mata untuk memudahkan kinerja penyelenggara pemerintah akan tetapi untuk masyarakat penerima atau pengguna layanan.²⁴

Tantangan yang sangat mendasar dalam mengimplementasikan manajemen pelayanan yang berbasis pelanggan adalah bahwa pelanggan yang dilayani oleh aparatur pelayanan sangat beraneka ragam mempunyai karakteristik yang berbeda-beda, misalnya ada pelanggan yang gemar berdebat, ada pelanggan yang pendiam, ada pelanggan yang hobi berbicara, dan ada pelanggan yang tidak sabaran. Pelanggan dengan karakteristik seperti ini memerlukan penanganan secara khusus dengan menggunakan pendekatan tertentu dalam menerapkan sistem pelayanan yang sesuai dengan keinginan pelanggan.²⁵

C. Penanganan Pengaduan

1. Pengaduan

Pengaduan dapat disamakan dengan keluhan atau komplain. Menurut Tjiptono pengertian keluhan adalah Secara sederhana, keluhan bisa diartikan sebagai ungkapan ketidakpuasan atau kekecewaan. Organisasi bisa mengumpulkan keluhan pelanggan melalui sejumlah cara, di antaranya kotak saran, formulir keluhan pelanggan, saluran telepon khusus, website, kartu komentar, survei

²⁴ Wiyanto, *Pengelolaan Komplain (Keluhan) Masyarakat...*, hal. 17

²⁵ W.Riawan Tjandra Dkk, *Peningkatan Kapasitas pemerintah...*, hal. 18-19

kepuasan pelanggan dan *customer exit surveys*. Situasi ini dikenal dengan istilah *Recovery Paradox*.²⁶

Mekanisme komplain adalah suatu bagian dari sistem pelayanan publik. Mekanisme komplain akan menjadi penyangga legitimasi dari pengelolaan pelayanan publik. Mekanisme tersebut untuk mendorong, mengakomodasi dan mengelola komplain konsumen atas pelayanan publik yang diterimanya. Mekanisme komplain adalah suatu bentuk pendekatan “*voice*” dari konsumen dalam merespons pelayanan publik yang diterimanya. Mekanisme komplain dalam hal ini, akan memastikan bahwa respons dari konsumen bisa dikelola dengan baik untuk dapat mempengaruhi keputusan penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik.²⁷

Pengelolaan keluhan di sektor publik sendiri sebenarnya bukan merupakan isu baru. Negara-negara Skandinavia selama ratusan tahun telah memiliki lembaga 10 yang dibentuk sebagai sarana untuk menyalurkan keluhan bagi masyarakat yang merasa tidak puas dengan pelayanan pemerintah. Mekanisme tersebut telah dilembagakan melalui ombudsman. Lembaga ombudsman ini lahir di Swedia pada tahun 1809. Kata “ombudsman” itu sendiri berasal dari bahasa Swedia yang diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris berarti “keluhan orang”. Ombudsman dalam terminologi lain, biasa disebut *ombudsperson*,

²⁶ Susi Indriyani dan Selvy Mardiana, Pengaruh Penanganan Keluhan (Complaint Handling) Terhadap Kepercayaan dan Komitmen Mahasiswa pada Perguruan Tinggi Swasta di Bandar Lampung, *Jurnal Bisnis Darmajaya*, Vol. 2 No. 01, Januari 2016, hal. 4

²⁷ A. Wibowo dan Aris Purnomo, *Mekanisme Komplain agar Pelayanan Publik Lebih Memihak Masyarakat Miskin*, (Jakarta Selatan: PATTIRO dan ACCESS, 2007), hal. 54

ombudservice, yang berarti seorang pegawai yang bertindak untuk kepentingan masyarakat.

Ombudsman pada dasarnya merupakan lembaga independen yang bertugas menerima pengaduan masyarakat. Masyarakat dapat mengadukan keluhannya berkaitan dengan pelayanan publik kepada ombudsman melalui berbagai sarana yang ada, seperti: telpon, surat, email, maupun datang langsung dan menyampaikannya secara lisan.

Pengaduan yang dikelola dengan baik akan mendatangkan manfaat atau keuntungan bagi organisasi yang dikomplain, antara lain:²⁸

1. Organisasi semakin tahu akan kelemahan atau kekurangannya dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan;
2. Sebagai alat introspeksi diri organisasi untuk senantiasa responsif dan mau memperhatikan suara dan pilihan pelanggan;
3. Mempermudah organisasi mencari jalan keluar meningkatkan mutu pelayanannya;
4. Bila segera ditangani, pelanggan merasa kepentingan dan harapannya diperhatikan;
5. Dapat mempertebal rasa percaya dan kesetiaan pelanggan kepada organisasi pelayanan;
6. Penanganan komplain yang benar bisa meningkatkan kepuasan pelanggan.

Prinsipnya pelayanan pengaduan masyarakat kepada pemerintah diupayakan agar mempermudah masyarakat yang akan menyampaikan

²⁸ Direktorat Aparatur Negara Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS tahun 2010 tentang manajemen pengaduan..., hal. 9-10

pengaduannya, antara lain dengan menyediakan layanan *hotline*, faksimili dan situs web sebagai sarana mempermudah pengaduan masyarakat.

Menurut Endar Sugiarto, sumber-sumber keluhan pelanggan antara lain adalah pelanggan internal dan pelanggan eksternal. Pelanggan internal adalah pegawai instansi yang bersangkutan dan para pemimpin instansi yang bersangkutan. Seorang pegawai suatu instansi yang tidak betah bekerja karena lingkungan kerja dan situasi pegawai yang ada di dalamnya. Suasananya nyaman dan harmonis akan mempengaruhi kesiapannya dalam menghadapi pelanggan eksternal. Para pemimpin instansi dapat menjadi sumber keluhan, karena pemimpin sering mendapat masukan dari pada pelanggan eksternal tentang pelayanan di instansinya. Perhatian utama suatu instansi adalah pelanggan eksternal, yaitu masyarakat. Kunci utama keberhasilan pelayanan terletak pada cara instansi tersebut memperlakukan pelanggan eksternal ini.²⁹

Menurut Endar Sugiarto, terdapat 4 kategori pengaduan pelanggan, yaitu:³⁰

1. *Mechanical complain* (pengaduan mekanikal)

Mechanical complain adalah pengaduan yang disampaikan oleh pelanggan sehubungan dengan tidak fungsinya peralatan yang dibeli atau sesuatu yang disampaikan kepada pelanggan.

²⁹ Drs. Sutopo, Mpa dan Drs. Adi Suryanto, M.Si, Pelayanan Prima Modul Pendidikan Dan Pelatihan Prajabatan Golongan I Dan II, *Lembaga Administrasi Negara – Republik Indonesia 2006*

³⁰ Widya Larasati, Penanganan Pengaduan Masyarakat Sebagai Pendukung Iklim Organisasi, *Jurnal komunikasi, Vol.10, NO.01, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2016.*

2. *Attitudinal complain* (pengaduan akibat sikap petugas pelayanan)

Attitudinal complain adalah pengaduan yang timbul akibat sikap negatif petugas pelayanan pada saat melayani pelanggan.

3. *Service related complain* (pengaduan yang berhubungan dengan pelayanan)

Service related complain adalah pengaduan pelanggan karena hal yang berhubungan dengan pelayanan itu sendiri.

4. *Unusual complain*

Unusual complain adalah pengaduan pelanggan yang bagi petugas merupakan keanehan atau tidak wajar.

Beberapa keunggulan dari mekanisme komplain dengan model ini sebagai berikut:³¹

1. Publik dapat langsung berkomunikasi dengan pejabat yang mewakili institusi pelayanan publik.
2. Pengaduan disiarkan ke publik sehingga setiap pernyataan dari pejabat publik dapat dimintai pertanggungjawaban. Termasuk sikap pejabat terhadap komplain yang diajukan konsumen.
3. Tidak ada pungutan bagi konsumen yang melakukan komplain.

Tetapi selain itu, ada beberapa kelemahan dari model tersebut:

1. Publik hanya diberi kesempatan menanggapi atas apa yang telah dilakukan, belum terdapat mekanisme untuk memastikan

³¹ A. Wibowo dan Aris Purnomo, *Mekanisme Komplain...*, halm. 60-62

bahwa respons yang diberikan publik dapat mempengaruhi keputusan penting dalam pelayanan publik.

2. Keterbatasan waktu bagi konsumen untuk benar-benar menyampaikan secara mendalam komplain atas masalah pelayanan publik yang dialaminya dan keterbatasan jumlah konsumen yang bisa menyampaikan komplain.

Seringkali komplain dari konsumen ditanggapi hanya secara normatif oleh pejabat dalam event tersebut. Tetap belum banyak perbaikan pelayanan publik yang dilakukan sebarang aspiratifnya pejabat pada *event-event* seperti itu.

2. Penangan Pengaduan

Penanganan pengaduan adalah kegiatan penyaluran pengaduan, pemrosesan respons atas pengaduan tersebut, umpan balik, dan laporan penanganan pengaduan.³² Penanganan pengaduan saat ini juga telah memiliki kebijakan perundangan yang jelas. Dan ini telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik. Namun meski kebijakan belum ada, sebenarnya instansi pemerintah masih dapat melaksanakan penanganan pengaduan.³³

Penanganan Pengaduan juga merupakan implementasi kebijakan publik, menurut Maryati dalam menjalankan sistem pemerintahan ini

³²Direktorat Aparatur Negara Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS, *Manajemen Pengaduan...*, hal. 53

³³Witra Apdhi Yohanitas, Strategi Penanganan Pengaduan dalam Rangka Peningkatan Pelayanan Publik, *Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. XV No.1, STIA LAN Jakarta*, 2016, hal. 104

harus ditopang dengan tata kelembagaan yang memungkinkan terwujudnya jalinan harmoni antara kehendak masyarakat dengan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan.³⁴ Artinya perlu dilakukan pengaturan agar kebijakan yang dikeluarkan bisa berjalan baik dari pelaksana maupun sarana prasarana.

3. Langkah-langkah Penanganan Pengaduan

Pada prinsipnya, prosedur penanganan pengaduan meliputi delapan langkah seperti yang telah dikemukakan di depan, yaitu;³⁵

1. Pencatatan dan pendokumentasian;
2. Pilah dan pilih dengan prinsip mulai dari yang paling mendesak dan mulai dari yang bukan surat kaleng;
3. Mengumpulkan data dan informasi terkait dengan masalah yang diadukan;
4. Pembuatan tanggapan dan penanganan (responds) atas pengaduan tersebut;
5. Sampaikan responds pada pihak pengadu untuk memperoleh umpan balik;
6. Meminta dan mencatat umpan balik dari pihak pengadu dan respon yang mereka terima;
7. Pembuatan laporan penanganan;
8. Penyampaian laporan penanganan pengaduan kepada pihak-pihak terkait.

³⁴ Witra Apdhi Yohanitas, Strategi Penanganan Pengaduan dalam Rangka Peningkatan Pelayanan Publik, *Jurnal Ilmu Administrasi...*, hal. 107

³⁵ Direktorat Aparatur Negara Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS, *Manajemen Pengaduan...*, hal. 55

D. Masyarakat

1. Definisi Masyarakat

Masyarakat berasal dari bahasa arab تَرَقَّى yang berarti ikut serta, berpartisipasi atau مُتَرَقِّق yang berarti saling bergaul. Di dalam bahasa Inggris dipakai istilah *society*, yang sebelumnya berasal dari kata lain *socius* berarti kawan. Pendapat sejenis juga terdapat dalam buku *Sosiologi Kelompok dan Masalah Sosial*, karangan Abdul Syani, dijelaskan bahwa perkataan masyarakat berasal dari kata *musyarak*, yang berarti bersama-sama, kemudian berubah menjadi masyarakat yang artinya berkumpul bersama, hidup bersama dengan saling berhubungan dan saling mempengaruhi, selanjutnya mendapatkan kesempatan menjadi masyarakat.³⁶

Para ilmuwan di bidang sosial sepakat tidak ada definisi tunggal tentang masyarakat dikarenakan sifat manusia selalu berubah dari waktu ke waktu. Pada akhirnya, pada ilmuwan tersebut memberikan definisi yang berbeda-beda antara satu dengan yang lain, menurut Emile Durkheim mendefinisikan masyarakat sebagai kenyataan objektif individu-individu yang merupakan anggota-anggotanya. Karl Marx melihat masyarakat sebagai struktur yang terdapat ketegangan sabagai akibat pertentangan antarkelas social sebagai akibat pembagian nilai-nilai ekonomi yang tidak merata di dalamnya.³⁷

³⁶ Dr. Basrowi, M.S., Pengantar Sosiologi, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), hal. 37

³⁷ Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi Pemahaman Fakta dan Gejala Permasalahan Sosial: Teori, Aplikasi dan Pemecahannya*, (Jakarta: Prenadamedia, 2013), hal. 35

M.J. Herskovits mendefinisikan masyarakat sebagai kelompok individu yang diorganisasikan dan mengikuti suatu cara hidup tertentu. J.L. Gillin dan J.P. Gillin memberikan batasan masyarakat sebagai kelompok yang tersebar dengan perasaan persatuan yang sama. Max Weber mengartikan masyarakat sebagai struktur atau aksi yang pada pokoknya ditentukan oleh harapan dan nilai-nilai yang dominan pada warganya.³⁸

Paul B. Horton, berpendapat bahwa masyarakat merupakan sekumpulan manusia yang relatif mandiri, hidup bersama cukup lama, mendiami wilayah tertentu, memiliki kebudayaan yang sama dan melakukan sebagaimana besar kegiatan dalam kelompok, dilain pihak mengatakan masyarakat adalah organisasi manusia yang saling berhubungan satu sama lainnya. Sedangkan Selo Soemardjan mengartikan masyarakat sebagai orang-orang yang hidup bersama dan menghasilkan kebudayaan.³⁹

Menurut Ralph Linton masyarakat adalah sekelompok manusia yang telah cukup lama dan bekerja sama, sehingga mereka dapat mengoordinasikan dirinya sebagai salah satu kesatuan sosial dengan batasan tertentu.⁴⁰ Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa manusia dapat dikatakan sebagai masyarakat ketika sudah cukup lama hidup bersama dan saling bekerjasama sehingga interaksi antar manusia dapat dikoordinasi.

³⁸ Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi...*, hal. 35-36

³⁹ *Ibid.*, hal. 36

⁴⁰ Dr. Basrowi, M.S., *Pengantar Sosiologi...*, hal. 38

Menurut Pelly dan Menanti terdapat 2 hakikat masyarakat, yaitu:

- a. bahwa masyarakat merupakan sekumpulan manusia yang memiliki budaya sendiri dan bertempat tinggal di daerah tertentu. Anggota masyarakat itu memiliki rasa persatuan dan menganggap mereka memiliki identitas sendiri. Linton mengemukakan bahwa anggota-anggota masyarakat tersebut memiliki pengalaman hidup bersama dalam jangka waktu yang cukup lama. Oleh sebab itu, terdapat kerja sama dan kelembagaan atas dasar cinta, norma, dan nilai-nilai yang dipedomani anggota-anggotanya.
- b. Masyarakat merupakan wadah sosialisasi dan transmisi nilai norma dari generasi ke generasi. Dengan demikian, masyarakat adalah salah satu wujud dari kesatuan hidup sosial manusia.⁴¹

Mac Iver dan page mengatakan bahwa, masyarakat ialah suatu sistem dari kebiasaan dan tata cara, dari wewenang serta kerjasama antar berbagai kelompok dan penggolongan, dari pengawasan tingkah laku serta kebebasan-kebebasan manusia. Keseluruhan yang berubah ini dinamakan masyarakat. Masyarakat merukan jalinan hubungan sosial dan masyarakat mempunyai sifat yang selalu berubah.⁴²

Abdul syani menjelaskan masyarakat merupakan kelompok makhluk hidup dangan realitas-realitas baru yang berkembang menurut hukum-hukumnya sendiri dan berkembang menurut pola perkembangan tersendiri. Manusia terikat dalam kehidupan kelompok karena rasa sosial yang serta

⁴¹ Dr. Basrowi, M.S., Pengantar Sosiologi..., hal. 39

⁴² *Ibid.*, hal. 40

merta dan kebutuhannya. Sedangkan menurut Hassan shadily mendefinisikan masyarakat sebagai suatu golongan besar kecil dari beberapa manusia, yang dengasn atau sendirinya bertalian secara golongan dan mempunyai pengaruh kebatinan satu sama lain.⁴³

Kesimpulan dari berbagai pendapat tentang masyarakat bahwa masyarakat adalah sekelompok manusia yang bertempat tinggal di daerah tertentu dalam waktu yang relatif lama, memiliki norma-norma yang mengatur kehidupannya menuju tujuan yang dicita-citakan bersama dan ditempat tersebut anggota-angotanya melakukan regenerasi.

2. Ciri-ciri masyarakat

Menurut Durkheim, masyarakat bukanlah hanya sekedar suatu penjumlahan individu semata, melainkan suatu sistem yang dibentuk dari hubungan antar mereka (anggota masyarakat), sehingga menampilkan suatu realita tertentu yang mempunyai ciri-cirinya sendiri:⁴⁴

1. Soerjono Soekanto menyatakan, bahwa sebagai suatu pergaulan hidup atau suatu bentuk kehidupan bersama manusia, maka masyarakat itu mempunyai ciri-ciri pokok, yaitu sebagai berikut:
 - a. Manusia yang hidup bersama. Di dalam ilmu sosial tak ada ukuran yang mutlak ataupun angka yang pasti untuk menentukan berapa jumlah manusia yang harus ada. Akan tetapi, secara teoretis, angka minimumnya ada dua orang yang hidup bersama;

⁴³ Dr. Basrowi, M.S., Pengantar Sosiologi..., hal. 40

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 40-42

- b. Bercampur untuk waktu yang cukup lama. Kumpulan dari manusia tidaklah sama dengan kumpulan benda-benda mati, seperti kursi, meja, dan sebagainya, karena berkumpulnya manusia akan timbul manusia-manusia baru. Manusia itu juga dapat bercakap-cakap, merasa dan mengerti, mempunyai keinginan-keinginan untuk menyampaikan kesan-kesan atau perasaan-perasaannya. Sebagai akibat hidup bersama itu, timbullah sistem komunikasi dan timbullah peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antarmanusia dalam kelompok tersebut;
 - c. Mereka sadar bahwa mereka merupakan kesatuan;
 - d. Mereka merupakan suatu sistem hidup bersama. Sistem kehidupan bersama menimbulkan kebudayaan, oleh karena setiap anggota kelompok merasa dirinya terikat satu dengan yang lainnya.
2. Abu Ahmadi menyatakan, bahwa masyarakat harus mempunyai ciri-ciri:
- a. Harus ada pengumpulan manusia dan harus banyak, bukan pengumpulan binatang;
 - b. Telah bertempat tinggal dalam waktu yang lama di suatu daerah tertentu;
 - c. Adanya aturan-aturan atau undang-undang yang mengatur mereka untuk menuju kepada kepentingan dan tujuan bersama.

3. Abdul Syani menyebutkan, masyarakat ditandai oleh ciri-ciri:
 - a. Adanya interaksi;
 - b. Ikatan pola tingkah laku yang khas di dalam semua aspek kehidupan yang bersifat mantap dan kontinu;
 - c. Adanya rasa identitas terhadap kelompok, di mana individu yang bersangkutan menjadi anggota kelompoknya.
4. Marion Lievy mengemukakan empat ciri untuk dapat disebut masyarakat:
 - a. Kemampuan bertahan melebihi masa hidup seorang individu;
 - b. Rekrutmen seluruh atau sebagian anggota melalui reproduksi;
 - c. Kesetiaan pada suatu sistem tindakan utama bersama;
 - d. Adanya sistem tindakan utama yang bersifat swasembada.
5. Talcott Parsons pun merumuskan kriteria bagi adanya masyarakat:
 - a. Suatu sistem sosial yang swasembada (selfsubsistent);
 - b. Melebihi masa hidup individu normal;
 - c. Merekrut anggota secara reproduksi biologis;
 - d. Melakukan sosialisasi terhadap generasi berikutnya.
6. Edward Shils, menekankan pada aspek pemenuhan keperluan sendiri (selfsufficiency) yang dibaginya dalam tiga komponen:
 - a. Pengaturan diri;
 - b. Reproduksi sendiri;
 - c. Penciptaan diri.

E. Penelitian Terdahulu

Larasati, memiliki tujuan penelitian yaitu penanganan pengaduan masyarakat sebagai pendukung Iklim organisasi di Seksi Informasi dan Sarana Komunikasi Kantor Imigrasi Kelas I Yogyakarta. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan jenis penelitian deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui proses observasi, wawancara, serta dokumentasi. Hasil yang diperoleh dalam penelitian Larasati adalah hasil yang positif yang didapatkan oleh Seksi Informasi dan Sarana Komunikasi pada saat menangani pengaduan masyarakat yang mereka terima.⁴⁵ Persamaan penelitian ini terletak dari jenis penelitian yang sama-sama menggunakan metode penelitian kualitatif dan kesesuaian praktik penanganan pengaduan pada Kantor Imigrasi. Perbedaannya penelitian ini adalah penanganan pengaduan sebagai pendukung iklim organisasi, sedangkan penelitian sekarang lebih kepada pelayanan publik.

Nisa dan Dewi, memiliki tujuan penelitian yaitu penanganan pengaduan melalui diskominfo dilaksanakan dengan aspek-aspek penanganan pengaduan yang sederhana. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan jenis penelitian deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui proses observasi, wawancara, serta dokumentasi. Hasil yang diperoleh dalam penelitian adalah penanganan pengaduan penyelenggaraan publik melalui

⁴⁵ Widya Larasati, *Penanganan Pengaduan Masyarakat...., Vol.10, NO.01, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2016.*

diskominfo telah berjalan dengan baik namun belum optimal.⁴⁶ Persamaan terletak dari jenis penelitian yang sama-sama menggunakan metode penelitaian kualitatif. Perbedaannya penelitian ini dilakukan di Kantor Dinas Komunikasi dan Informatika Pemerintah Kabupaten Sleman, sedangkan penelitian sekarang bertempat di Kantor Imigrasi Kelas II Blitar.

Dian, memiliki tujuan penelitian yaitu mengetahui kinerja Pusat Penanganan Pengaduan Pelayanan Publik (P5) dalam menangani pengaduan mengenai pelayanan publik dari masyarakat Kota Semarang dan menganalisis partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan jenis penelitian deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui proses observasi, wawancara, serta dokumentasi. Hasil yang diperoleh dari penelitian adalah Pemerintahan Walikota Sukawi telah mencanangkan berbagai upaya untuk meningkatkan pelayanan publik terhadap masyarakat Kota Semarang.⁴⁷ Persamaan penelitian ini terletak dari jenis penelitian yang menggunakan metode penelitaian kualitatif. Perbedaannya penelitian bertempat di Pemerintahan Walikota Sukawi Semarang, sedangkan penelitian sekarang bertempat di Kantor Imigrasi Kelas II Blitar.

⁴⁶ Yofa Nisa Kurnia Sari dan Utami Dewi, Penanganan Pengaduan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Melalui Diskominfo, Pemerintah Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta, *Jurnal Pengaduan Penyelenggaraan*, 2017.

⁴⁷ Sad Dian Utomo, penanganan pengaduan masyarakat Mengenai pelayanan publik, *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Vol.15, NO.3, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2008.

Fitria, memiliki tujuan penelitian yaitu mengetahui strategi hubungan masyarakat seksi fosarkim dalam menangani pengaduan pelayanan paspor. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan jenis penelitian deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui proses observasi, wawancara, serta dokumentasi. Hasil yang diperoleh dari penelitian adalah strategi humas yang diterapkan adalah dengan memfokuskan pelayanan yang maksimal dan menerapkan program-program sesuai tujuan sebelumnya, serta melakukan 3 langkah humas dalam menangani pengaduan pelayanan paspor.⁴⁸ Persamaan penelitian ini terletak dari jenis penelitian yang menggunakan metode penelitian kualitatif. Perbedaannya penelitian adalah lebih fokus untuk kestrategi hubungan masyarakat seksi fosarkim dalam menangani pengaduan pelayanan paspor, sedangkan penelitian sekarang fokus berperan kantor pelayanan publik dalam penanganan pengaduan masyarakat.

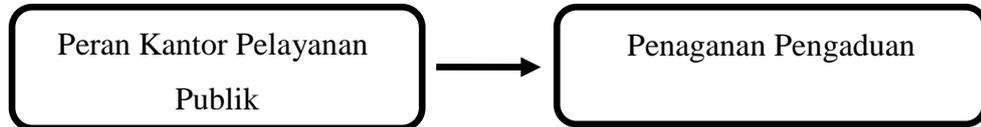
F. Kerangka Pemikiran Teoritis

Kerangka pemikiran teoritis menggambarkan pendekatan dalam memecahkan masalah penelitian. Kerangka pemikiran teoritis penelitian ini menggambarkan keterkaitan antar teori-teori yang digunakan dengan keadaan di lapangan dalam rangka menjawab tujuan-tujuan penelitian. Pola pikir peneliti dalam penelitian ini adalah peneliti ingin mengetahui peran kantor pelayanan publik dalam penanganan pengaduan masyarakat pada

⁴⁸ Fitria, strategi hubungan masyarakat seksi informasi dan sarana komunikasi keimigrasian (FOSARKIM) dalam menangani pengaduan pelayanan paspor dikantor imigrasi kelas II Cirebon, *jurnal ilmu komunikasi fisip unswagati cirebon*, 2017.

pembuatan paspor khususnya di Kantor Imigrasi Kelas II Blitar. Bagan kerangka pemikiran teoritis sebagai berikut:

Gambar 1.1
Kerangka pemikiran teoritis



Sumber: data olahan peneliti, 2019

