

TESIS
ANALISIS BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK PADA
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) TIRTA KENCANA
KOTA SAMARINDA

DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH :

Andi Nur Pratiwi Fatmala

E012 18 1 007

MAGISTER PEMERINTAHAN DAERAH



PROGRAM PASCA SARJANA S-2
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020

TESIS
ANALISIS BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK PADA
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) TIRTA KENCANA
KOTA SAMARINDA

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelai Magister
Program Studi Administrasi Publik

DISUSUN DAN DIAJUKAN OLEH :

Andi Nur Pratiwi Fatmala

E012 18 1 007

MAGISTER PEMERINTAHAN DAERAH

PROGRAM PASCA SARJANA S-2
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020

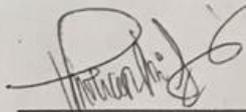
TESIS

**ANALISIS BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK PADA
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) TIRTA
KENCANA KOTA SAMARINDA**

Disusun dan diajukan oleh
ANDI NUR PRATIWI FATMALA
Nomor Pokok E012181007

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
pada tanggal **02 September 2020**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasihat

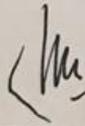


Dr. Hj. Indar Arifin, M.Si.
Ketua



Dr. A. M. Rusli, M.Si.
Anggota

Ketua Program Studi
Ilmu Pemerintahan,



Prof. Dr. Hj. Nurlinah M., M.Si.

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. H. Armin, M.Si.

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Andi Nur Pratiwi Fatmala
Nomor Pokok Mahasiswa : E012181007
Program Studi : (S2) Administrasi Publik
(Konsentrasi Pemerintahan Daerah)

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar – benar merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut,

Makassar, 02 September 2020
Yang Menyatakan,



Andi Nur Pratiwi Fatmala

PRAKATA

Assalamu'alaikum wa Rahmatullahi wa Barakatuh.

1) Segala puji dan syukur yang sedalam-dalamnya penulis panjatkan kehadirat ALLAH Subhanahu Wata'ala, dzat yang Maha Agung, Maha Pengasih dan Bijaksana atas segala limpahan Rahmat dan Karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul **“ANALISIS BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK PADA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) TIRTA KENCANA KOTA SAMARINDA ”** sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Strata-2 (S2) pada Program Studi Magister Pemerintahan Daerah, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin Makassar. Salam dan shalawat tidak lupa penulis kirimkan kepada junjungan Nabi Muhammad Shallallahu Alaihi Wasallam, yang mana segala tindakannya menjadi tauladan untuk kita semua.

2) Tesis ini berisi hasil penelitian yang dilakukan untuk mengkaji dan menganalisis Proses birokrasi pelayanan pemerintahan pada PDAM Tirta Kencana Kota Samarinda dan Kualitas Birokrasi Pelayanan Pemerintahan Pada PDAM Tirta Kencana Kota Samarinda, dalam proses tersebut penulis menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini tidaklah mudah. Selama penyusunan tesis ini, penulis menemukan berbagai hambatan dan tantangan, namun hambatan dan tantangan tersebut dapat teratasi berkat tekad yang kuat, semangat yang gigih, dan upaya yang konsisten oleh penulis.

Dalam menyelesaikan penyusunan tesis ini, banyak pihak yang telah membantu dan memberi dukungan serta motivasi. Oleh karena itu melalui kesempatan ini, penulis menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya

dan mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya terkhusus kepada kedua orang tua, Ibunda **Dra. A. ST. Haerani Nawir, M.M** dan Ayahanda **ALM. DRS. A. Abd. Hamid** dan Ibu mertua **Hj. Misnawati, S.E., S.Pd.I** dan ayah mertua **Drs. H. Muh. Natsir. K, M.M** yang senantiasa memberi semangat dan dukungannya dalam kelancaran studi penulis. Tak lupa didikan dan perjuangannya dalam membesarkan penulis, semoga Allah SWT memberikan kebahagiaan yang tiada tara di dunia maupun di akhirat kelak, Selain itu, ucapan terima kasih dengan penuh rasa tulus dan hormat penulis haturkan kepada Suami tercinta **A.Febryanto, S.S** yang senantiasa memberi dukungan, semangat, perhatian dan kasih sayangnya kepada penulis. Begitu juga kepada Anak tercinta **A. Hanan Abiyya Ardhanariswara** yang dalam setiap tawanya telah menjadi penyemangat bagi penulis untuk menyelesaikan studi.

Selain itu, ucapan terima kasih dengan hormat penulis haturkan kepada :

1. Ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA** selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk dapat mengenyam pendidikan tinggi pada program Strata-2 (S-2) Universitas Hasanuddin;
2. Bapak **Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si**, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, beserta seluruh stafnya;
3. Bapak **Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si** selaku ketua Magister administrasi publik Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin;
4. Ibu **Prof. Dr. Hj. Nurlina, M.Si** selaku ketua Magister Ilmu Pemerintahan Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin;

5. Ibu **Dr. Hj. Indar Arifin, M.Si** selaku Pembimbing I dan Bapak **Dr. H. A. M. Rusli** selaku Pembimbing II yang telah senantiasa memberikan arahan dan membimbing penulis sejak awal penyusunan proposal penelitian, hingga proses penyusunan Tesis ini selesai;
6. Para tim penguji Tesis, Bapak **Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M. Si**; Ibu **Prof. Dr. Hj. Nurlina, M.Si**; dan Bapak **Dr. A. Lukman Irwan S. IP, M. Si** yang telah memberikan kiritik dan saran yang sangat membangun bagi penulis sebagai upaya dalam penyempurnaan Tesis ini;
7. Seluruh dosen pascasarjana Magister Pemerintahan daerah yang telah membagi ilmu yang sangat bermanfaat kepada penulis, Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M. Si Bapak Prof. Dr. Rasyid Thaha, M.Si; Ibu Prof. Dr. Rabina Yunus, M.S; Ibu Prof. Dr. Nurlinah, M.Si; Bapak Dr. H. A. M. Rusli, M.Si; Ibu Dr. Indar Arifin, M.Si; Bapak Dr. A. Lukman Irwan S. IP, M. Si Bapak Dr. H. Suhardiman Syamsu, M.Si, dan tidak lupa juga Alm Prof. Dr. H. A. Gau Kadir, MA dan Alm Dr. H. Andi Samsu Alam, M.Si yang jasa-jasanya akan selalu dikenang oleh penulis.
8. Staf pegawai di Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
9. Seluruh informan penulis di Kota Samarinda yakni Staff PDAM Tirta Kencana Kota Samarinda dan pelanggan PDAM Tirta Kencana Kota Samarinda yang bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan banyak informasi yang sangat bermanfaat kepada penulis.

10. Adik tersayang, A. Agusti Ahmad Kurniawan dan A. Anugrah Aksa dan Kakak sepupu A. Ilham Jamil dan Adik sepupu A. Hasri Ainun Jamil yang selalu memberi semangat, dan dukungan serta senantiasa mengalungkan doa dari dulu hingga saat ini yang tiada hentinya.
11. Kepada sahabat-sahabat penulis yaitu Siti Munawaroh, Isti, Sukarno Hatta, Rahman, Afni A. yang selalu ada setiap penulis butuhkan, setia mendengar keluh kesah, kisah sedih, bahagia yang penulis alami dan tidak tanggung-tanggung untuk menegur penulis jika salah.
12. Segenap Keluarga besar Magister Pemerintahan daerah angkatan 2017, Afni.A., Risnaldi, Asriani Amir, Muh. Amril Pratama, Dandi Darmadi, Febriyanti Fajry, Karina, Nurwilly, Sri Nurwahyuni, A.Nurul Afana, M Akbar, Lifa Anis Tahara, Sutrisno, Mujaddid Ridha, Hasri As, lin Nurfdillah, Asdi Sutriadi, Fadillah Ainun Nisa dan Ana Mustika H. Alidin.
13. Segenap keluarga besar Magister Pemerintahan Daerah angkatan 2018, Muh. Zulkarnaen, Muh. Rezky Gau, Hardiyanti, Muh. Aksan M, Sukma Mahardhiny, Yusriah Amaliah, Salman, Abd. Wahid, Ita Purmalasari, Ahmad Rosandi, A. Kalam Anshari dan Fahmi Sulthoni.
14. Afni A dan Nadia Indriana Tenriawaru sebagai kakak kelas sekaligus teman baik yang selalu menyemangati.
15. Segenap keluarga besar Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta sebagai almamater S1.
16. Seluruh kerabat yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis.

Akhir kata, penulis mengucapkan permohonan maaf atas segala kekurangan dan kekhilafan. Terima Kasih, *Wassalamu Alaikum Warahamatullahi Wabarakatuh.*

Makassar, September 2020
Penulis

Andi Nur Pratiwi Fatmala
E 012 18 1 007

ABSTRAK

ANDI NUR PRATIWI FATMALA. *Analisis Birokrasi Pelayanan Publik Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda (Dibimbing Oleh Indar Arifin dan A. M. Rusli).*

Tujuan Penelitian mengkaji dan menganalisis proses birokrasi pelayanan pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda dan kualitas birokrasi pelayanan pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif yang akan memberikan gambaran faktual mengenai tujuan penelitian. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, survey, studi kepustakaan, penelusuran data online.

Hasil Penelitian: 1. Pemasangan sambungan baru yang belum sesuai adalah dibagian proses sistem mekanisme dan prosedur yaitu pada saat instalatur memasang water meter yang dilengkapi dengan barcode, kualitas pelayanan yang paling baik adalah dibagian responsiviness/ketanggapan kurang adalah dibagian reliability/ keandalan , 2. Perbaikan water meter a) Test meter yang belum sesuai adalah dibagian proses waktu penyelesaian kualitas pelayanan yang paling baik adalah dibagian responsiviness/ketanggapan dan kurang baik adalah reliability/keandalan , b) Penggantian water meter hilang atau kaca pecah telah sesuai dengan proses standar operasional pelayanan, kualitas pelayanan yang paling baik adalah empati dan kurang baik adalah reliability/ keandalan c) water macet atau kabur yang belum sesuai adalah dibagian proses pelayanan adalah waktu penyelesaian, kualitas pelayanan yang paling baik adalah segi responsiviness/ketanggapan dan yang kurang baik adalah reliability/ketanggapan d) water meter ex kebakaran telah sesuai dengan proses standar operasional pelayanan dan telah sesuai dengan kualitas pelayanan 3 Balik nama rekening telah sesuai dengan proses standar operasional pelayanan dan telah sesuai dengan kualitas pelayanan. 4. Pelunasan dan penyelesaian tunggakan telah sesuai dengan proses standar operasional pelayanan dan telah sesuai dengan kualitas pelayanan.

Kata Kunci: Birokrasi pelayanan, Perusahaan Daerah Air Minum



ABSTRACT

ANDI NUR PRATIWI FATMALA. *The Analysis of Public Service Bureaucracy of Tirta Kencana Samarinda Municipal Waterworks* (Supervised by Indar Arifin dan A.M. Rusli).

The objective of the research is to find out and analyze the process of public service bureaucracy of Tirta Kencana Samarinda Municipal Waterworks and the service quality of Tirta Kencana Samarinda Municipal Waterworks.

This research uses qualitative research which will provide a factual picture of the research objectives. Data collection techniques are carried out through observation, interviews, surveys, literature studies, online data searches.

Research findings: 1. The installation of new connections that are not yet suitable is in the process of system, mechanism and procedure, namely when the installer installs a water meter equipped with a barcode, the best service quality is in the responsiveness section, is in the section on reliability / reliability, 2. Improvements water meter a) The unsuitable test meter is the part of the process of completion time, the best service quality is the responsiveness / responsiveness section and the less good is the reliability / reliability, b) Replacement of lost water meter or broken glass is in accordance with standard operational service processes, quality the best service is empathy and less good is reliability / reliability c). water jammed or unsuitable run away is in the service process section is the completion time, the best service quality is in terms of responsiveness / responsiveness and the less good is reliability / responsiveness d) cashew water r ex fire is in accordance with the standard operational service process and in accordance with the quality of service 3 Transfer of account name is in accordance with the standard operational service process and in accordance with the quality of service. 4. Repayment and settlement of arrears is in accordance with the standard process of service operations and is in accordance with the quality of service.

Keywords: service bureaucracy, Local Water Supply Utility



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iii
PRAKATA.....	iv
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah	9
1.3 Tujuan Penelitian.....	10
1.4 Manfaat Penelitian.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
2.1 Birokrasi Pelayanan Publik.....	12
2.1.1 Pengertian Birokrasi Pelayanan Publik	12
2.1.2 Fungsi Birokrasi Terhadap Pelayanan Publik	15
2.2 Proses Pelayanan Publik	18
2.2.1 Definisi Kepuasan Pelanggan	21
2.2.2 Pengukur Kepuasan Pelanggan	21
2.3 Kualitas Pelayanan Publik	23
2.4 Penelitian Terdahulu	26
2.5 Kerangka Pikir	29
BAB III METODE PENELITIAN	32
3.1 Lokasi Penelitian	32
3.2 Tipe penelitian	32
3.3 Sumber Data	32
3.4 Teknik Penentuan Informan	33
3.5 Informan Penelitian	33
3.6 Teknik Pengumpulan Data	34
3.7 Deskripsi Fokus Penelitian	35

3.8 Analisis Data	37
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	39
4.1 Gambaran Umum Kota Samarinda	39
4.1.1 Sejarah Kota Samarinda.....	39
4.1.2 Aspek Geografi dan Demografi	40
4.1.3 Karakteristik Lokasi dan Wilayah Kota Samarinda	41
4.1.4 Visi Misi Kota Samarinda	42
4.2 Biografi PDAM	43
4.2.1 Sejarah singkat PDAM	43
4.2.2 Visi dan Misi PDAM Kota Samarinda	46
4.2.3 Motto PDAM Kota Samarinda	46
4.2.4 Proses Birokrasi Pelayanan Pemerintahan Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda.....	47
4.2.4.1 Penyedia Layanan	47
4.2.4.2 Penerima Layanan	65
4.2.4.3 Jenis Layanan	86
4.2.4.3.1 Pemasangan sambungan baru.....	98
4.2.4.3.2 Perbaikan water meter.....	102
4.2.4.3.3 Balik nama rekening	110
4.2.4.3.4 Pelunasan dan penyelesaian tunggakan.....	111
4.2.4.4 Kepuasan Pelanggan	113
4.2.5 Kualitas Birokrasi Pelayanan Pemerintahan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda.....	128
4.2.5.1 Pemasangan sambungan baru	128
4.2.5.1.1 <i>Tangibel</i> / Bukti Fisik.....	128
4.2.5.1.2 <i>Responsiviness</i> / Ketanggapan	138
4.2.5.1.3 <i>Reliability</i> / Keandalan	153
4.2.5.1.4 <i>Assurance</i> /Jaminan	164
4.2.5.1.5 <i>Emphaty</i> / empati.....	172

4.2.5.2 Perbaikan Water Meter a) Test meter, b) Penggantian water meter hilang atau kaca pecah, c) Water meter macet atau kabur, d) Water meter ex kebakaran	182
4.2.5.2.1 <i>Tangibel</i> / Bukti Fisik.....	182
4.2.5.2.2 <i>Responsiviness</i> / Ketanggapan	189
4.2.5.2.3 <i>Reliability</i> / Keandalan	203
4.2.5.2.4 <i>Assurance</i> /Jaminan	208
4.2.5.2.5 <i>Emphaty</i> / empati.....	215
4.2.5.3 Balik nama rekening air	225
4.2.5.3.1 <i>Tangibel</i> / Bukti Fisik.....	225
4.2.5.3.2 <i>Responsiviness</i> / Ketanggapan	233
4.2.5.3.3 <i>Reliability</i> / Keandalan	243
4.2.5.3.4 <i>Assurance</i> /Jaminan	245
4.2.5.3.5 <i>Emphaty</i> / empati.....	246
4.2.5.4 Pelunasan dan penyelesaian tunggakan	254
4.2.5.4.1 <i>Tangibel</i> / Bukti Fisik.....	254
4.2.5.4.2 <i>Responsiviness</i> / Ketanggapan	263
4.2.5.4.3 <i>Reliability</i> / Keandalan	271
4.2.5.4.4 <i>Assurance</i> /Jaminan	273
4.2.5.4.5 <i>Emphaty</i> / empati.....	277
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	290
5.1 Kesimpulan	290
5.2 Saran	291
5.2.1 Proses Birokrasi Pelayanan PDAM Tirta Kencana Kota Samarinda	291
5.2.2 Kualitas Birokrasi Pelayanan PDAM Tirta Kencana Kota Samarinda	291
5.2.2.1 <i>Tangibel</i> /Bukti Fisik	291
5.2.2.2 <i>Responsiviness</i> /Ketanggapan	291
5.2.2.3 <i>Reliability</i> /Keandalan	292

5.2.2.4 <i>Assurance</i> /Jaminan	292
5.2.2.5 <i>Emphaty</i> /Empati	293

ANALISIS BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK PADA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) TIRTA KENCANA KOTA SAMARINDA

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Birokrasi selalu menjadi perhatian masyarakat, setiap mendengar kata birokrasi masyarakat umum langsung terpikir mengenai berbagai urusan dan memiliki berbagai prosedur serta formalitas. Masyarakat sering memandang birokrasi sebagai sebuah sistem dan alat manajemen pemerintahan. Hal ini terjadi karena masyarakat sering mengalami atau melihat praktek-praktek aparat birokrat yang melenceng dari proses penyelenggaraan tugas-tugasnya, masyarakat pun memandang birokrasi dengan sesuatu yang selalu berurusan dengan pengisian formulir-formulir dan hal lainnya, aturan-aturan yang ketat yang mengharuskan masyarakat melewati banyak sekat-sekat formalitas dan sebagainya.¹

Pada dasarnya birokrasi merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya, dan birokrasi merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam posisi demikian maka tugas birokrasi adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dan merealisasikan setiap kebijakan pemerintah dalam mencapai kepentingan masyarakat.

Air adalah substansi yang dasar karena air merupakan sumber kehidupan untuk makhluk hidup. Air menjadi kebutuhan rumah tangga,

¹ Irfan Setiawan. 2014. *Rekonstruksi Birokrasi Pemerintah Daerah*. Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Jatinagor.

kegiatan pertanian, ekonomi dan industri. Dalam Undang Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air bahwa dalam menghadapi ketidak seimbangan antara ketersediaan air yang cenderung menurun dan kebutuhan air yang semakin meningkat, sumber daya air perlu dikelola dengan memperhatikan fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi secara selaras untuk mewujudkan sinergi dan keterpaduan antar wilayah, antar sektor, dan antar generasi guna memenuhi kebutuhan rakyat atas air sebagaimana pasal 16 menjelaskan wewenang dan tanggung jawab pemerintah Kabupaten/Kota meliputi:

- 1) Menetapkan kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air di wilayahnya berdasarkan kebijakan nasional Sumber Daya Air dan kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Air provinsi dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya.
- 2) Menetapkan Pola Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/ kota sekitarnya.
- 3) Menetapkan Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/kota sekitarnya.
- 4) Menetapkan kawasan lindung Sumber Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/ kota.
- 5) Mengatur, menetapkan, dan memberi izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan bukan usaha dan izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha pada lokasi tertentu di Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota.

- 6) Membentuk wadah koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/ kota;
- 7) Menetapkan nilai satuan BJPSDA dengan melibatkan para pemangku kepentingan terkait;
- 8) Memungut, menerima, dan menggunakan BJPSDA pada Wilayah Sungai dalam satu kabupaten/kota; dan
- 9) Menetapkan kebijakan dan strategi kabupaten/kota dalam penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum.²

Di Indonesia Pemerintah mendirikan usaha Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang bertujuan untuk menyediakan air bersih yang dimana struktur organisasinya berinduk kepada pemerintah daerah. PDAM adalah merupakan badan usaha yang harus menjalankan dua fungsi sekaligus yaitu sebagai *social oriented* dan *profit oriented*. *Social oriented* adalah pelayanan yang baik terhadap masyarakat dalam penyediaan air bersih, sedangkan *profit oriented* adalah tujuannya adalah menghasilkan laba atau keuntungan sebagai dana untuk beroperasi dan sebagai sumber penerimaan daerah.³

Pemberian pelayanan publik dari pemerintah kepada masyarakat adalah merupakan suatu tugas yang penting salah satunya adalah pelayanan PDAM dan pelayanan tersebut memang membutuhkan usaha-usaha implementasi yang dapat dipertanggung jawabkan, walaupun tidak jarang menghadapi rintangan dan menemui suatu hambatan baik dari internal maupun eksternal yang akan mengakibatkan suatu *gap* dalam menyediakan air bersih, maka dari

² Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air

³ Solihin, M. (2017). *Studi Tentang Pelayanan Pendistribusian Air Bersih Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kecamatan Kota Bangun Kabupaten Kutai Kartanegara*. Administrasi Negara, Volume 5, Nomor 3, 2017:6550-6564,

itu dibutuhkan suatu prinsip-prinsip untuk membangun kepercayaan masyarakat.

Adanya suatu kebutuhan masyarakat untuk menyelesaikan masalah-masalah pemerintahannya (responsibilitas) harus dibangun dengan memperhatikan nilai-nilai publik yang berlaku dan mampu mengakomodasikan keseimbangan kepentingan yang berbeda secara operasional, objektif, berkeadilan, bersifat antisipatif dan prediktif terhadap perkembangan pada masa akan datang yang dapat diterapkan secara konsisten, tegas, dan akuntabel, serta mengikat semua pihak yang berkepentingan tanpa pembedaan, mampu menciptakan proses internalisasi dan sosialisasi yang intensif agar pemahaman dan persepsi publik terhadap kebijakan dapat terbangun dengan baik.⁴

Upaya memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat PDAM dituntut untuk memberikan kepuasan dalam pelayanan yang diberikan, dengan demikian masyarakat akan semakin percaya dengan badan usaha milik daerah ini sebagai mitra usahanya. Untuk melihat kualitas PDAM dapat dilihat dari segi tingkat baik buruknya dalam proses penyampaian, baik berupa suatu jasa yang diberikan, tindakan atau aktivitas lainnya dari petugas kepada pelanggan.

Sebagaimana Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air, pada BAB X Pasal 61 dan 62 menerangkan mengenai hak dan kewajiban masyarakat antara lain :

⁴ Herabudin. (2016). *Studi Kebijakan Pemerintah Dari Filosofi Ke Implementasi*. Bandung: CV.Pustaka Setia. Hal 51

1) Hak

Dalam melaksanakan Pengelolaan Sumber Daya Air masyarakat berhak untuk:

- a) Memperoleh akses untuk memanfaatkan Sumber Daya Air.
- b) Menggunakan Air bagi pemenuhan kebutuhan pokok minimal sehari-hari, pertanian rakyat, dan kegiatan bukan usaha.
- c) Memperoleh manfaat atas Pengelolaan Sumber Daya Air.
- d) Memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan Pengelolaan Sumber Daya Air.
- e) Memperoleh informasi yang berkaitan dengan Pengelolaan Sumber Daya Air.
- f) Menyatakan pendapat terhadap Rencana Pengelolaan Sumber Daya Air yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan kondisi setempat.
- g) Mengajukan laporan dan pengaduan kepada pihak yang berwenang atas kerugian yang menimpa dirinya yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pengelolaan Sumber Daya Air; dan/atau
- h) Mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap berbagai masalah Sumber Daya Air yang merugikan kehidupannya.⁵

2) Kewajiban

- a) Melindungi dan memelihara kelangsungan fungsi Sumber Daya Air.
- b) Melindungi dan mengamankan Prasarana Sumber Daya Air.
- c) Melakukan usaha penghematan dalam penggunaan Air.

⁵ Op.,cit Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air

- d) Melakukan usaha pengendalian dan pencegahan terjadinya pencemaran Air.
- e) Melakukan perbaikan kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh kegiatan yang ditimbulkan.
- f) Memberikan akses untuk penggunaan Sumber Daya Air dari Sumber Air yang berada di tanah yang dikuasainya bagi masyarakat.
- g) Memberikan kesempatan kepada pengguna Air lain untuk mengalirkan Air melalui tanah yang dikuasainya.
- h) Memperhatikan kepentingan umum; dan
- i) Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶

3) Partisipasi Masyarakat

Pasal 63 menjelaskan:

- a) Masyarakat mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam Pengelolaan Sumber Daya Air.
- b) Partisipasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingan masyarakat dalam Pengelolaan Sumber Daya Air.
- c) Partisipasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam bentuk:

- (1) Konsultasi publik
- (2) Musyawarah
- (3) Kemitraan
- (4) Penyampaian aspirasi

⁶ Ibid.

(5) Pengawasan dan/atau

(6) Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷

Kebijakan terhadap birokrasi pelayanan yang ditetapkan oleh pemerintah sangat berpengaruh pada program-program untuk mencapai pelayanan yang diinginkan dan dibutuhkan masyarakat, karena pelayanan publik merupakan modal penting yang dapat diterapkan dengan baik oleh pemerintah untuk menata kehidupan masyarakatnya salah satunya Perusahaan Daerah Air Minum yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 5 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum pasal 1 ayat 6 menjelaskan Perusahaan Daerah Air Minum yang selanjutnya disebut PDAM adalah Badan Usaha Milik Daerah yang bergerak dibidang pelayanan air minum⁸, adapun organ kepengurusan PDAM yang disebutkan oleh Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 5 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2010 mengenai Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum pada pasal 8 terdiri dari: a) Walikota selaku pemilik modal b) Badan pengawas c) Direksi.⁹

Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 5 tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum pasal 6 PDAM Tirta Kencana didirikan dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan air minum masyarakat

⁷ Ibid

⁸ Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 5 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum

⁹ *Loc.cit* Peraturan Daerah Kota Samarinda Nomor 5 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum

Kota Samarinda dengan mengutamakan pemerataan dan keseimbangan pelayanan, membantu dan mendorong pertumbuhan perekonomian serta upaya untuk memberikan kesehatan bagi masyarakat.

Sedangkan Pasal 4 ayat 2 menjelaskan dalam hal penyediaan air minum kepada masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) PDAM harus mengupayakan pencapaian cakupan pelayanan 100% (seratus persen) dari jumlah penduduk, serta Pasal 4 ayat 3 menjelaskan upaya yang dilakukan PDAM untuk mencapai cakupan pelayanan 100% (seratus persen) sebagaimana dimaksud pada ayat 2 (dua) adalah optimalisasi *intake* air baku, pembangunan Instalasi Pengolahan Air (IPA) baru dan perluasan jaringan.¹⁰

Sebagaimana kedudukan birokrasi dalam demokrasi dianggap sebagai lembaga untuk memberikan pelayanan publik hendaknya mampu mengembangkan sistem prosedur birokrasi yang dilakukan secara legal, rasional, efisien dan efektif. Maksudnya disini adalah dalam melaksanakan suatu kebijakan politik harus ada pembagian tugas (*deviding of the jobs*) ada struktur (*hierarchi*), peraturan formal (*regulation*).¹¹

Adapun identifikasi keluhan dalam pelayanan PDAM Tirta Kencana antara lain:

- 1) Pelayanan administratif: Kesalahan nominal dalam pembayaran

Jumlah pelanggan PDAM Tirta Kencana Kota Samarinda tahun 2020 mencapai 159.500 (seratus lima puluh sembilan ribu lima ratus) dan masih ada keluhan-keluhan yang dirasakan oleh masyarakat seperti kesalahan dalam pencacatan meter dan kesalahan pembayaran rekening, yang dimana permasalahan tentang biaya rekening air yang tiba-tiba melonjak

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Indar Arifin. 2010. *Birokrasi Pemerintahan dan Perubahan Sosial Politik*. Makassar: Pustaka Refleksi. hal 68

naik sehingga masyarakat harus membayar tagihan dalam jumlah yang besar.¹²

- 2) Non Administratif: Adanya beberapa daerah zona merah atau yang belum terlayani air mengalir selama 24 jam dan sikap para pegawai kepada pelanggan, PDAM belum dapat mengakses penyambungan baru kepada semua masyarakat Kota Samarinda.

Ada beberapa daerah termasuk zona merah atau yang belum bisa terlayani air mengalir selama 24 jam, sementara masyarakat sendiri wajib membayar iuran air bulanan namun saat ini masih ada warga yang belum mendapatkan haknya yang banyak diakui oleh masyarakat.¹³ Maka dari latar belakang tersebut peneliti tertarik untuk mengkaji secara mendalam mengenai Analisis Birokrasi Pelayanan Publik Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang maka peneliti berusaha untuk mengemukakan permasalahan permasalahan agar keseluruhan proses penelitian dapat terarah pada pokok masalah yang sebenarnya, maka rumusan masalah yang telah dijabarkan sehingga muncul pertanyaan dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Bagaimana Proses Birokrasi Pelayanan Pemerintahan Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda?

¹² Donny Ananda Ramli Astanto.2017. *Prosedur Pelayanan Keluhan Pelanggan Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda*.

¹³ <https://kaltim.tribunnews.com/2019/09/06/sekot-merasa-kasih-pada-walikota-samarinda-kerap-terima-pesan-sms-dan-whatsapp-soal-pdam.t>. Hari jumat 27-9-2019

- 2) Bagaimana Kualitas Birokrasi Pelayanan Pemerintahan Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis

- 1) Proses Birokrasi Pelayanan Pemerintahan Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda
- 2) Kualitas Birokrasi Pelayanan Pemerintahan Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda

1.4 Manfaat Penelitian

- 1) Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah sebagai kajian manajemen pelayanan publik.

- 2) Manfaat Praktis

- a) Pemerintah Daerah

Sebagai bahan pertimbangan dalam memberikan pelayanan air bersih yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kota Samarinda.

- b) Masyarakat.

Diharapkan dapat menjadi referensi bagi semua kalangan dan menjawab pertanyaan ataupun keresahan terkait pelaksanaan pelayanan yang diberikan oleh PDAM kepada masyarakat Kota Samarinda.

c) Bagi Penulis

Penelitian ini merupakan ilmu yang diperoleh dari bangku kuliah dan sebagai penerapan ilmu pemerintahan daerah pada lingkup masyarakat secara langsung. Selain itu peneliti juga bisa memperoleh ilmu-ilmu dan pengalaman-pengalaman baru dari fenomena yang ditemui dalam proses penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Birokrasi Pelayanan Publik

2.1.1 Pengertian Birokrasi Pelayanan Publik

Penyebutan istilah birokrasi diawali oleh penemuan Gournay terhadap sebuah penyakit di Prancis yang disebutnya sebagai ``*Bureaumania*``. Penyakit *Bureaumania* disebutnya sebagai penyakit yang sangat merusak, yang kemudian digunakannya untuk menyebut bentuk pemerintahan yang keempat atau kelima dibawah istilah birokrasi¹⁴.

Istilah birokrasi seringkali dikaitkan dengan organisasi pemerintah, padahal *birokrasi* ciptaan Max weber itu terjadi baik dari segi organisasi *pemerintah* maupun dari non pemerintah. Birokrasi merupakan suatu sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan efisien, rasional, efektif. ¹⁵

Dari penjelasan beberapa pendapat ahli dapat disimpulkan bahwa sudut pandang birokrasi pemerintahan merupakan sesuatu yang sakral dan mencerminkan kekuasaan para pejabat birokrasi. Oleh karena itu para pejabat birokrasi tersebut harus mampu berfikir secara kompleks, sistematis, rasional, di dalam menjalankan berbagai fungsi tugas negara.

¹⁴ Op.cit Indar Arifin. 2010. *Birokrasi Pemerintahan dan Perubahan Sosial Politik*. Pustaka Refleksi hal 38

¹⁵ Miftah Thoha. 2011. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Kencana Pradana Media Group. Hal 15

Budiman Rusli berpendapat bahwa selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan. Pelayanan menurutnya sesuai dengan *Life cycle theory of leadership* (LCTL) bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun.¹⁶

Sementara itu istilah publik berasal dari Bahasa Inggris yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai.¹⁷ Selanjutnya menurut Kepmenpan No. 63/ KEP/ M.PAN/7/ 2003. Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan penerima layanan maupun dari pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lijan mengatakan ``Padanan`` merupakan kata yang tepat digunakan adalah praja yang dimana bermakna sebagai rakyat sehingga lahir istilah pamong praja yang berarti pemerintah melayani kepentingan seluruh rakyat. Maka dari itu pelayanan publik dapat diartikan sebagai segala sesuatu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap masyarakat yang dapat dilayani dan diuntungkan serta menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tersebut tidak terikat kepada produk secara fisik.¹⁸

¹⁶ Op.,cit Lijan Poltak Sinambela. 2010. Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, Implementasi Jakarta:.. PT Bumi Aksara Hal 5

¹⁷ J.S Badudu, Sutan Mohammad Zain.2001. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Pustaka Sinar Harapan. Halaman 781-782.

¹⁸ Op.,cit Lijan Poltak Sinambela. 2010. Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, Implementasi Jakarta:.. PT Bumi Aksara hal 29 .

Sementara menurut Hegel dan Weber sependapat bahwa birokrasi pelayanan publik yang ada dalam negara untuk menjawab irasional manusia sekaligus menjawab kompleksitas hubungan antara rakyat dengan negara. Penyebutan bentuk pemerintahan kemudian dianggap sangat penting terhadap perkembangan istilah birokrasi selanjutnya. Rumusan gagasan Gournay memiliki dua alasan penting yang pokok yaitu:

- 1) Secara eksplisit mengungkit klasifikasi pemerintahan Yunani klasik dengan menemukan tipe pemerintahan yang lain, sekaligus menambah bentuk-bentuk pemerintahan yang telah diakui sebelumnya monarki, aristokrasi, dan demokrasi. Birokrasi adalah merupakan hasil identifikasi terhadap adanya kelompok pemerintahan baru yang kemudian sekaligus menjadi tambahan tipologi klasik tersebut.
- 2) Istilah tersebut masuk dalam perbendaharaan bahasa abad ke 18 yakni ``biro`` (bureau) diartikan sebagai meja tulis dan diartikan sebagai suatu tempat bekerja para pejabat.¹⁹

Pelayanan Publik Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara. Tujuan mendirikan negara adalah untuk mensejahterahkan rakyat secara adil, tanpa adanya diskriminasi. Pendirian negara sebagai bentuk dari kesepakatan politik antar rakyat, yang di dalamnya memiliki konsekuensi-konsekuensi yang mengatur tentang hak dan kewajiban untuk memberikan pelayanan yang baik terhadap kepentingan rakyat karena tugas negara adalah mengabdikan kepada kepentingan dan kehendak

¹⁹ Op.cit Indar Arifin. 2010. *Birokrasi Pemerintahan dan Perubahan Sosial Politik*. Makassar: Pustaka Refleksi hal 38

masyarakat dan bukan sebaliknya rakyat mengabdikan kepada kepentingan penguasa negara.

Sehingga dari beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa birokrasi pelayanan publik adalah suatu sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan efisien, rasional, efektif. Negara melalui pemerintah yang bertindak sebagai pemangku kebijakan tentu harus bertanggung jawab kepada rakyat dalam memenuhi serta menjalankan pemerintahan. Dalam konstitusi disebutkan bahwa negara berkewajiban menyediakan kebutuhan dasar rakyat salah satunya pelayanan air bersih. Maka prinsip dari pelayanan hak-hak dasar adalah hak masyarakat dan kewajiban negara maka semua orang tanpa kecuali akan mendapatkan layanan tersebut. Ini tentu saja akan mengurangi kesenjangan sosial dan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pelayanan yang adil memberi kesempatan setiap orang atau warga negara untuk menikmati jenis pelayanan yang terbaik untuk perbaikan kehidupannya. Bila masyarakat telah mampu mendapatkan apa yang menjadi kebutuhannya maka secara tidak langsung akan memberi kesempatan dalam peningkatan taraf hidupnya di masa depan.

2.1.2 Fungsi Birokrasi Terhadap Pelayanan Publik

Fungsi birokrasi terhadap pelayanan publik pada suatu negara ditingkat nasional terdiri dari berbagai satuan kerja yang dikenal dengan berbagai nomenklatur dan dalam keseluruhan jajaran pemerintahan dari suatu negara tersebut merupakan satuan dari birokrasi pemerintahan yang juga dikenal sebagai istilah *civil service*. Di antaranya berbagai

satuan kerja yang terdapat dalam lingkungan pemerintahan dan terdapat pembagian tugas yang pada umumnya didasarkan pada prinsip fungsionalisasi.²⁰

Disoroti dari segi pemberian pelayanan kepada masyarakat, fungsionalisasi berarti bahwa setiap instansi pemerintah berperan selaku penanggung jawab utama agar terselenggaranya suatu tujuan tertentu. Setiap pelaksana pemerintah memiliki `` kelompok pelanggan`` (*clientele groups*), dan kepuasan kelompok pelanggan inilah harus dijamin oleh birokrasi pemerintahan salah contohnya Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda.

Suatu biro merupakan jawaban rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan yang merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut, penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan menjadi wewenang dari pejabat politik yang menjadi masternya.²¹

Oleh karena itu birokrasi memiliki fungsi sebagai suatu mesin politik yang dimana melaksanakan kebijakan yang telah diambil atau dibuat oleh pejabat-pejabat politik. Model birokrasi Weberian yang selama ini dipahami merupakan sebuah mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan tersebut. Dengan demikian setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi

²⁰ Loc.,cit Lijan Poltak Sinambela.2010. *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, Implementasi* . Jakarta : PT Bumi Aksara Hal 63

²¹ Op.,cit Miftah Thoaha. 2011. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta. Kencana Pradana Media Group. Hal 15

(each individual civil servant is a cog in the machine with no personally interests). Dalam kaitan ini maka setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab publik, kecuali pada bidang tugas dan tanggung jawab sebagai mesin itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah telah diwujudkan.²²

Birokrasi pemerintahan yang dilaksanakan oleh para birokrat dalam menjalankan pelayanan publik harus selalu mengarah kepada kepentingan dari masyarakat, kekuasaan yang ada selama ini berada pada tangan birokrat haruslah beralih lokusnya pada masyarakat, karena segala sesuatu kebijakan yang jadi dan dibuat oleh para birokrat bersumber dari suatu aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat, yang tidak kalah pentingnya bagi masyarakat adalah para birokrat sadar di mana mereka harus bertindak dan bersikap dengan mempergunakan wibawanya, kekuasaan negara, serta walaupun harus bersikap sebagai pelayan dan abdi masyarakat dan tidak boleh menunjukkan sikap bahwa mereka memiliki kekuatan dan kuasa sehingga merasa berhak untuk memberikan pelayanan baik maupun tidak baik

Menurut pendapat dari Max Weber, birokrasi mendasarkan diri dari hubungan antara hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai bawahan dengan menentukan tugas dan kewajiban dimana perintah dilakukan secara tertulis ada pengaturan mengenai

²² Loc.,cit Miftah Thoha. 2011. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta. Kencana Pradana Media Group. Hal 21

hubungan kewenangan, dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan-aturan tertentu.

Sedangkan Osborne dan Plastrik mencirikan pemerintahan (birokrat) sebagaimana diharapkan diatas adalah pemerintahan milik masyarakat yaitu pemerintahan mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat dimana masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi.²³

Di Indonesia jika ada pembahasan mengenai birokrasi, maka persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah. Birokrasi dengan segala macam kekurangan adalah menjadi milik pemerintah.²⁴ Birokrasi dari suatu pemerintah seringkali diartikan sebagai *of ficialdom* atau kerajaan pejabat, yang dimana suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern.²⁵

2.2 Proses Pelayanan Publik

Barata mengemukakan pada dasarnya terdapat 4 (empat) unsur penting dalam proses pelayanan publik:

- a) Penyedia layanan, yaitu pihak yang memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang atau jasa
- b) Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen atau pelanggan yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan

²³ Lijan Poltak Sinambela. 2010. *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, Implementasi* Jakarta: PT Bumi Aksara. Hal 4

²⁴ Op.,cit Miftah Thoha. 2011. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Kencana Pradana Media Group. Hal 15

²⁵ Loc.,cit Miftah Thoha Hal 16

- c) Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan
- d) Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan.²⁶

Ada asumsi menarik yang dipertanyakan, apakah budaya organisasi birokrasi mempengaruhi proses pelayanan publik, ataukah tradisi pelayanan publik akan mempengaruhi dan menciptakan budaya organisasi birokrasi? Jika yang pertama muncul maka akan terjadi stagnasi dan kekuatan statusquo dalam organisasi birokrasi, tetapi jika yang kedua muncul maka akan tercipta perubahan dan pengembangan organisasi birokrasi yang dinamis. Budaya organisasi (birokrasi) teori dan perkembangan manajemen pelayanan publik merupakan kesepakatan bersama tentang nilai-nilai bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua orang dalam organisasi yang bersangkutan.²⁷

Oleh karena itu budaya organisasi birokrasi akan menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para anggota organisasi, menentukan batas-batas normatif perilaku anggota organisasi, menentukan sifat dan bentuk-bentuk pengendalian dan pengawasan organisasi, menentukan gaya manajerial yang dapat diterima oleh para anggota organisasi, menentukan cara-cara kerja yang tepat dan sebagainya. Secara spesifik peran penting yang dimainkan oleh budaya organisasi (birokrasi) adalah membantu menciptakan rasa memiliki terhadap organisasi; menciptakan jati diri para anggota organisasi; menciptakan keterikatan emosional antara organisasi dan pekerja

²⁶ Atik Sulistio Utami. 2001. Program Pelatihan SDM dan Kualitas Pelayanan FISIP, UNAIR Barata, Atep. 2004

²⁷ Luthfi J. Kurniawan & Hesti Puspitosari. 2007. Wajah Buram Pelayanan Publik. Jakarta Yappika

yang terlibat didalamnya, membantu menciptakan stabilitas organisasi sebagai sistem sosial dan menemukan pola pedoman perilaku sebagai hasil dari norma-norma kebiasaan yang terbentuk dalam keseharian.

Begitu kuatnya pengaruh budaya organisasi (birokrasi) terhadap perilaku para anggota organisasi, maka budaya organisasi (birokrasi) mampu menetapkan tapal batas untuk membedakan dengan organisasi (birokrasi) lain, mampu membentuk identitas organisasi dan identitas kepribadian anggota organisasi, mampu mempermudah terciptanya komitmen organisasi daripada komitmen yang bersifat kepentingan individu, mampu meningkatkan kemantapan keterikatan sistem sosial dan mampu berfungsi sebagai mekanisme pembuatan makna dan simbol-simbol kendali perilaku para anggota organisasi. Pelayanan publik sebagai suatu proses kinerja organisasi (birokrasi), keterikatan dan pengaruh budaya organisasi sangatlah kuat. Dengan kata lain apapun kegiatan yang dilakukan oleh aparat pelayanan publik haruslah berpedoman pada rambu-rambu aturan normatif yang telah ditentukan oleh organisasi publik sebagai perwujudan dari budaya organisasi publik.

Mendekatkan birokrasi dengan masyarakat pelanggan mencermati pandangan ini, maka dalam konteks pelayanan publik dapat digaris bawahi bahwa keberhasilan proses pelayanan publik sangat tergantung pada dua pihak yaitu birokrasi (pelayan) dan masyarakat (yang dilayani).²⁸

²⁸ Luthfi J. Kurniawan & Hesti Puspitosari. 2007. Wajah Buram Pelayanan Publik. Jakarta Yappika

2.2.1 Definisi Kepuasan Pelanggan

Salam mengatakan kepuasan pelanggan adalah merupakan keseluruhan sikap konsumen atau pelanggan setelah mendapatkan dan menggunakan suatu barang dan jasa, kepuasan konsumen dianggap sebagai evaluasi sesudah pembelian di mana alternatif yang dipilih akan memberikan hasil (*outcome*) sama atau melampaui harapan konsumen. Senada dengan hal tersebut diatas kepuasan konsumen adalah sesuatu perasaan yang ditunjukkan melalui proses evaluasi dimana konsumen mendapatkan suatu barang atau jasa dan membandingkan dengan apa yang diterima dan diharapkan.²⁹

2.2.2 Pengukur Kepuasan Pelanggan

Kepuasan pelanggan menurut Mowen dan Minor dalam seluruh sikap pelanggan sesudah menggunakan atau mengkonsumsi produk jasa atau barang. Menurut Kotler & Keller kepuasan pelanggan (*satisfaction*) merupakan perasaan senang atau kecewa seseorang yang timbul karena membandingkan kinerja yang dipersepsikan produk (atau hasil) terhadap ekspektasi mereka. Jika kinerja gagal memenuhi ekspektasi pelanggan akan tidak puas. Jika kinerja sesuai ekspektasi pelanggan akan puas, jika kinerja pemberi layanan dapat melebihi ekspektasi maka pelanggan akan sangat puas atau senang.³⁰

²⁹ Loc.,cit Handi Irawan. 2009. *10 Prinsip Kepuasan Pelanggan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo

³⁰ Op.,cit Kotler, P., & Keller, K.L (2009). *Manajemen Pemasaran, Edisi Ketiga Belas Jilid 1*, Jakarta: Penerbit Erlangga.

Zethaml dan Bitner definisi Kepuasan adalah respon atau tanggapan konsumen mengenai pemenuhan kebutuhan. Kepuasan merupakan penilaian mengenai ciri atau keistimewaan produk atau jasa atau produk itu sendiri yang menyediakan tingkat kesenangan konsumen berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan konsumsi konsumen.

Pada konteks teori *customer behavior*, kepuasan lebih banyak didefinisikan dari perspektif pengalaman konsumen setelah mengkonsumsi atau menggunakan suatu produk atau jasa. Oleh karena itu kepuasan diartikan sebagai hasil dari penilaian konsumen bahwa produk atau pelayanan telah memberikan tingkat kenikmatan dimana tingkat suatu pemenuhan ini bisa lebih atau kurang.

Sehingga dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kepuasan pelanggan merupakan suatu dari penilaian, sikap dan respon *emotional* yang ditunjukkan oleh konsumen atau pelanggan setelah melalui proses pembelian atau ditunjukkan oleh konsumen atau pelanggan setelah melalui proses pembelian atau konsumsi yang bersumber dari adanya kegiatan membandingkan kesannya terhadap pelayanan jasa yang diberikan oleh institusi atau perusahaan terhadap konsumen tersebut yang disesuaikan dengan keinginannya serta proses penilaian terhadap pengalaman mengkonsumsi suatu produk atau jasa.

Menurut Taylor dan Baker kepuasan diukur menggunakan tiga indikator yang terdiri dari:

- 1) Rasa Senang Berdasarkan Pengalaman

Rasa senang berdasarkan pengalaman adalah hal dapat ditunjukkan dengan perasaan senang atas sebuah pengalaman seorang pelanggan atau masyarakat ketika menggunakan produk atau jasa yang ditawarkan oleh badan usaha tertentu.

2) Pemenuhan Harapan

Pemenuhan harapan adalah merupakan sebuah pemenuhan atas harapan-harapan pelanggan kepada sebuah produk atau jasa. Jika harapan-harapan tersebut dapat dipenuhi maka pelanggan tersebut merasa puas terhadap pelayanan.

3) Kepercayaan Pelanggan

Kepercayaan pelanggan merupakan kepercayaan seorang pelanggan atas sebuah produk atau jasa tertentu yang membuat pelanggan tersebut akan memakai produk atau jasa tersebut secara berulang kali.³¹

2.3 Kualitas Pelayanan Publik

Zeithaml mendeskripsikan kualitas layanan yang pada umumnya memiliki pengertian sebagai penilaian pelanggan dari keseluruhan superioritas atau keunggulan layanan. Dalam melihat kualitas pelayanan pada umumnya memakai lima (5) aspek yang meliputi *Tangible*, *Responsiveness*, *Reliability*, *Assurance*, dan *Emphaty*. Adapun penjelasan kelima dimensi kualitas pelayanan tersebut adalah sebagai berikut:

a) *Tangibel* ``Bukti Fisik``

³¹ Loc.,cit Handi Irawan. 2009. *10 Prinsip Kepuasan Pelanggan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo

Tangibel Merupakan kemampuan dari perusahaan dalam menunjukkan keberadaannya terhadap pihak eksternal. Kemampuan dan penampilan sarana prasarana fisik institusi atau organisasi, serta kondisi lingkungan sekitarnya menjadi bukti nyata dari pemberi jasa dalam memberikan pelayanan seperti fasilitas fisik (gedung, gudang, dan lain sebagainya), perlengkapan dan peralatan yang dipergunakan (teknologi) serta penampilan pegawainya.

b) *Responsiveness* ``Ketanggapan``

Responsiveness merupakan kemampuan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat (*responsive*) dan tepat terhadap *customer* cara menyampaikan informasi dengan jelas. Menghindari pelanggan sampai menunggu tanpa adanya alasan jelas sehingga mengakibatkan persepsi negative dari kualitas pelayanan.

c) *Reliability* ``Keandalan``

Reliability merupakan kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan berdasarkan apa yang dijanjikan secara terpercaya dan akurat. Kinerja harus sesuai dengan keinginan pelanggan seperti ketetapan waktu, pelayanan yang adil pada semua pelanggan tanpa terdapat kesalahan, dengan akurasi yang tinggi dan sikap simpatik.

d) *Assurance* ``Jaminan``

Assurance merupakan kemampuan, pengetahuan dan kesopan santunan dari para pegawai organisasi atau institusi untuk menumbuhkan kepercayaan terhadap para pelanggan. Beberapa

komponen *assurance* seperti komunikasi (*communication*) kredibilitas (*credibility*), keamanan (*security*), kompetensi (*competence*), dan sopan santun (*courtesy*)

e) *Empathy* ``Empati``

Empathy merupakan pemberian perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan terhadap pelanggan-pelanggan dengan upaya memahami setiap keinginan pelanggan. Perusahaan atau Institusional diharapkan mempunyai pengetahuan dan pemahaman mengenai pelanggan, memiliki waktu pengoperasian yang nyaman untuk pelanggan, dan kebutuhan pelanggan secara spesifik.³²

Kotler dan Keller memberikan pernyataan sebagai berikut:

*``The service quality of a firm is tested at each service encounter. If service personel are bored, cannot answer simple questions or visiting with each other while costumers are waiting, costumers will think twice about doing business again with that seller``.*³³

Berdasarkan pernyataan dari Kotler dan Keller bahwa kualitas jasa dari sebuah perusahaan akan dilakukan pengujian pada setiap interaksi antara pelanggan dan si pemberi jasa tersebut. Kualitas pelayanan merupakan bentuk dari penilaian konsumen terhadap tingkat pelayanan yang diharapkan (*expected service*). Dengan demikian kualitas pelayanan akan menentukan kepuasan pelanggan. Harapan pelanggan dan

³² Ha, J. dan S.C. Jang (2010) *Effects of Service Quality And Food Quality: The Moderating Role of Atmospherics in an Ethnic Restaurant Segment. Insternational Journal of Hospitality Manajemen, Vol 29*

³³ Kotler, P., & Keller, K.L (2009). *Manajemen Pemasaran, Edisi Ketiga Belas Jilid 1*, Jakarta: Penerbit Erlangga.

pengalaman pelanggan akan memunculkan definisi standar pelayanan yang kemudian akan menjadi penilaian terhadap produk atau jasa tertentu. Kualitas layanan sering berkaitan dengan lingkungan usaha yang dinamis. Penentuan dimensi kualitas layanan menjadi penting dilakukan dan bergantung dengan suatu kondisi masing-masing organisasi atau perusahaan maupun instansi.

Pelayanan sebagai unsur pokok dalam memberikan produk atau jasa terhadap pelanggan atau *customer*. Pelayanan yang baik mampu memberikan kepuasan pelanggan. Kemampuan dari perusahaan atau institusi dalam memberikan layanan produk atau jasa terhadap pelanggan merupakan bentuk kualitas pelayanan.

2.4 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang dapat dijadikan referensi untuk penelitian ini ada sebagai berikut:

1. Yono Basuki Hariyanto

a. Judul Penelitian:

Implementasi Kebijakan Perbaikan Di Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Jombang.

b. Hasil Penelitian:

Implementasi Kebijakan Janji perbaikan pelayanan di PDAM Kabupaten Jombang dari 19 (Sembilan belas) perbaikan pelayanan,

terdapat 13 (Tiga belas) atau 68, 42% Janji yang telah dilaksanakan dan ada 6 (enam) atau 31, 58 % janji yang belum dilaksanakan.

2. Muhammad Solihin

a. Judul Penelitian:

Pengaruh Kualitas Pelayanan Air Bersih Terhadap Kepuasan Masyarakat Pada PDAM Di Kecamatan Sesayap Kabupaten Tana Tuding.

b. Hasil Penelitian:

- 1) Pengendalian kualitas air yang diberikan oleh pihak PDAM cabang Kota Bangun apabila dilihat dari pendistribusiannya kepada masyarakat atau pelanggan dapat dikatakan kurang baik tidak sesuai dengan persyaratan fisik masih keruh dan berwarna, dikarenakan peralatan perlengkapan atau alat penyaringan lumpur tidak dapat berfungsi secara maksimal dan air bahan baku telah tercemar.
- 2) Pengendalian kuantitas air PDAM yang didistribusikan oleh pihak PDAM cabang Kota Bangun untuk pelanggan dapat dikatakan kurang maksimal. Hal ini dikarenakan jumlah air yang dimiliki PDAM cabang Kota Bangun yang dikonsumsi masyarakat atau pelanggan juga semakin berkurang seiring semakin meningkat jumlah penduduk Kota Bangun, setiap tahunnya dan selain itu air mengalir kerumah pelanggan tidak 24 jam setiap harinya.
- 3) Pengendalian kontinuitas air PDAM yang didistribusikan oleh pihak PDAM cabang Kota Bangun adalah kurang maksimal karena

seharusnya PDAM mengakses air 24 jam perhari secara otomatis tanpa berhenti, tetapi pada kenyataannya air yang dialirkan kepada pelanggan tidak teratur.

3. Donny Ananda Ramli Astanto

a. Judul Penelitian:

Prosedur Pelayanan Keluhan Pelanggan Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda.

b. Hasil Penelitian:

- 1) Ketepatan waktu pelayanan yang diberikan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Samarinda terhadap keluhan pelanggan sudah cukup baik dengan tingkat responsibilitas yang cukup dalam menanggapi keluhan pelanggan secara tepat waktu, sehingga dalam poin ini PDAM Tirta Kencana Samarinda sudah cukup optimal dalam menanggapi ketepatan waktu pelayanan kepada keluhan pelanggan.
- 2) Keterjangkauan waktu operasi yang dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Samarinda terhadap keluhan pelanggan sudah baik, karena pelayanan yang diberikan sudah mengacu pada Peraturan Menpan dan Standar Operasional Prosedur (SOP) Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Samarinda.
- 3) Kepuasan pelanggan terhadap jasa yang diberikan pihak Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Samarinda sudah cukup optimal dibuktikan dengan jawaban dari kepuasan pelanggan terhadap keluhan-keluhannya yang direspon dengan

cepat oleh pihak PDAM Tirta Kencana Samarinda. Oleh karena itu tingkat kepuasan pelanggan terhadap keluhan kepada pihak Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Samarinda cukup baik sehingga, pelanggan merasa puas atas kinerja yang dilakukan oleh pihak PDAM Tirta Kencana Samarinda.

Ketiga penelitian diatas oleh (Yono Basuki, Muhammad Solihin, Donny Ananda Ramli Astanto) dapat dijadikan rujukan dalam melakukan penelitian.

2.5 Kerangka Pikir

ANALISIS BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK PADA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) TIRTA KENCANA KOTA SAMARINDA

Birokrasi pelayanan publik yang dilaksanakan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kencana Kota Samarinda dalam mengukur keberhasilan pemberian pelayanan dapat dilihat pada proses pelayanan yang terdiri dari penyedia layanan adalah pihak memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang atau jasa, Penerima layanan adalah mereka yang disebut sebagai konsumen atau pelanggan yang menerima berbagai layanan dari layanan. Jenis layanan adalah layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan. Kepuasan Pelanggan adalah dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan yaitu kepuasan pelanggan. Sedangkan dari segi kualitas pelayanan dapat dilihat (*Tangible*) / Bukti Fisik adalah kemampuan dari perusahaan dalam menunjukkan keberadaannya terhadap pihak eksternal. Kemampuan dan penampilan sarana prasarana fisik institusi atau organisasi, serta kondisi

lingkungan sekitarnya menjadi bukti nyata dari pemberi jasa dalam memberikan pelayanan seperti fasilitas fisik (gedung, gudang, dan lain sebagainya). (*Responsiveness*) / Daya Tanggap adalah merupakan kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat (*responsiveness*) dan tepat terhadap *customer*, cara menyampaikan informasi dengan jelas. Menghindari pelanggan sampai menunggu tanpa adanya alasan jelas sehingga mengakibatkan persepsi negative dari kualitas pelayanan.

(*Reliability*)/Keandalan adalah kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan berdasarkan apa yang dijanjikan secara terpercaya dan akurat. Kinerja harus sesuai dengan keinginan pelanggan seperti ketetapan waktu, pelayanan yang adil pada semua pelanggan tanpa terdapat kesalahan, dengan akurasi yang tinggi, dan sikap simpatik. (*Assurance*)/ Jaminan adalah kemampuan, pengetahuan dan kesopan santunan dari para pegawai organisasi atau institusi untuk menumbuhkan kepercayaan terhadap para pelanggan. (*Empathy*) / Empati yaitu pemberian perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan terhadap pelanggan-pelanggan dengan upaya memahami setiap keinginan pelanggan. Setiap pelaksana pemerintah memiliki `` masyarakat pelanggan`` (*clientele groups*), yang berhak untuk mendapatkan kualitas dalam menerima pelayanan.

Tabel 2. 1 Kerangka Pikir

