

BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam Pasal 34 Angka (3) menyatakan bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang baik. Di dalam Pasal 28 UUD 1945 juga muncul buah pemikiran yang tertuang menjadi norma bahwa negara juga berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Hal-hal tersebut bisa dikatakan adalah kewajiban negara dan pemerintah sebagai pengemban amanat rakyat di bidang pelayanan umum yakni harus bisa melayani dan menjamin hak-hak dasar warga negara.

Dalam rangka untuk memberikan kualitas pelayanan yang terbaik dari para aparatur pemerintah, maka pemerintah menerbitkan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas merupakan salah satu ciri dari pemerintah yang baik sebagai tujuan dari pendayagunaan aparatur Negara. Dalam kaitan inilah maka peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan suatu upaya yang harus dilakukan secara terus menerus, berkelanjutan dan harus dilaksanakan oleh semua para aparatur pemerintah. Ruang lingkup pelayanan publik menurut UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata dan sektor strategis lainnya.

Ditinjau dari kebutuhan Pelanggan, pelayanan publik sangatlah penting, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik. Pelayanan dalam bentuk barang publik dapat berupa fasilitas-fasilitas yang menunjang kehidupan Pelanggan seperti jalan raya, air bersih, telepon umum dan lain sebagainya. Semakin tinggi kualitas pelayanan dalam bentuk barang publik, maka kehidupan Pelanggan akan baik artinya tidak ada masalah yang menghambat dalam melaksanakan kegiatan sehari-hari¹. Salah satu bentuk pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah pemenuhan kebutuhan fasilitas Pelanggan, terutama pada peraturan perundang-undangan yang telah dibuat sering kali tidak mudah dipahami oleh sebagian aktivitas publik sebagai pengguna yang berpendidikan rendah, sehingga banyak terjadi mis komunikasi antara birokrasi dengan warga Pelanggan pengguna layanan. Hasil penelitian *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)* yang menunjukkan bahwa kesulitan-kesulitan teknis seperti ini dialami oleh warga pengguna di berbagai tempat di seluruh Indonesia. Pelayanan untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar warga Negara dan Negara harus menjamin akses warganya terhadap pelayanan tersebut. Undang-Undang pelayanan publik menjamin hal ini karena menyadari betapa pentingnya keberadaan dan peran negara untuk melindungi hak-hak warganya dan menempatkan mereka sebagai pemangku kepentingan yang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik².

Berdasarkan dari peraturan yang ada pada penerapan dalam meningkatkan mutu pelayanan, maka setiap daerah mempunyai hak untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

¹ Sinambela, Lijan Poltak, dkk, 2007, *Reformasi Pelayanan Publik*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 13.

² Agus Dwiyanto, 2010, *Manajemen Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 62.

Desentralisasi adalah sebuah bentuk pemindahan tanggung jawab, wewenang, dan sumber-sumber daya (dana, personel, dan lain-lain) dari pemerintah pusat ke pemerintah ke tingkat pemerintahan dibawahnya³.

Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggaraan kepada Pelanggan dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Pasal 21 menjelaskan bahwa komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi: dasar hukum, persyaratan, system, mekanisme dan prosedur, jangka waktu penyelesaian, biaya/tarif, produk layanan, sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, kompetensi pelaksana, pengawasan internal, penanganan keluhan, saran dan masukan, jumlah pelaksana, jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan, jaminan keamanan dan keselamatan, dan evaluasi kinerja. Salah satu komponen pelayanan publik yaitu penanganan atau pengelolaan keluhan. Pasal 36 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan penyelenggaraan kewajiban menyediakan sarana pengaduan atau keluhan dan menugaskan pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan keluhan.

Dalam menjamin pemenuhan kebutuhan Pelanggan terhadap air, Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya air sebagai salah satu potensi regional daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Dalam hal ini, Pemerintah Daerah menyerahkan

³ Ladzi Safrony, 2012, *Manajemen dan Reformasi Pelayanan Publik Dalam Konteks Birokrasi Indonesia*, Aditya Media Publising, Yogyakarta, hlm. 16.

pelaksanaannya kepada sebuah instansi berupa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bergerak di bidang pelayanan air minum, yaitu Perusahaan Umum Daerah Air Minum atau disingkat menjadi Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang. Perusahaan Umum Daerah Air Minum didirikan guna menjamin pemerataan dan keseimbangan pelayanan air minum untuk kebutuhan Pelanggan dan usaha lainnya serta membantu dalam meningkatkan kesejahteraan Pelanggan⁴.

Air dalam sejarah kehidupan manusia memiliki posisi sentral dan merupakan jaminan keberlangsungan kehidupan manusia di muka bumi. Undang-Undang tentang pengairan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air. Undang-Undang ini bersifat nasional dan disesuaikan dengan perkembangan keadaan Indonesia, ditinjau dari segi ekonomi, sosial, teknologi.⁵ Dengan adanya pengaturan ini dimaksudkan agar pemerintah dapat mengontrol pengelolaan sumber daya air sebagai salah satu sektor produksi untuk kesejahteraan rakyat. Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air menjelaskan bahwa pengelolaan sumber daya air adalah upaya merencanakan, melaksanakan, memantau, mengevaluasi penyelenggaraan konservasi sumber daya air, pendayagunaan sumber daya air dan pengendalian daya rusak air.

Salah satu prinsip pengusahaan sumber daya air ini mengatur, bahwa pengusahaan sumber daya air diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip tidak mengganggu, mengesampingkan, dan meniadakan hak rakyat atas air (sebagaimana Pasal 2 Angka 1 PP RI Nomor 121 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air

⁴ Islamy, D., Widjonarko, 2014, Studi Kinerja Pelayanan PDAM Tirta Siak Berdasarkan Pendapat Pelanggan, *Jurnal Teknik PWK*, Vol. 3, No. 4, hlm. 818 -824.

⁵ Mohamad Taufik Makarao, 2006, *Aspek-Aspek Hukum Lingkungan*, PT Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta, hlm. 27.

Minum huruf a. Keseimbangan kepentingan usaha dan tuntutan sosial hak rakyat atas air harus diatur secara tepat yakni keseimbangan kepentingan ekonomis dan kepentingan sosial. Jika hak rakyat atas air diberikan prinsip perlindungan berkenaan dengan kepentingan perusahaan sumber daya air yang bersifat komersial, maka idealnya juga harus memperhatikan hak air dengan memberikan porsi yang sama sebagai prinsip perlindungan pada sumber daya air untuk menjaga kelangsungannya dan tetap terjaga ketersediaan sumber daya air selama diperlukan, sehingga perusahaan sumber daya air dan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat tidak mengganggu, tidak mengesampingkan, dan tidak meniadakan hak air (*water rights*)⁶. Oleh karena itu pemerintah melalui Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang harus menjaga ketersediaan air untuk kebutuhan rakyat.

Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang memiliki tujuan terwujudnya Perusahaan Umum Daerah air minum yang sehat dan handal dengan sumber daya yang berkualitas dan teknologi yang cerdas serta misinya memberikan pelayanan air yang berkualitas dan jumlah yang cukup dengan tarif terjangkau, meningkatkan derajat kesehatan dan kesejahteraan Pelanggan Kota Padang. Kualitas pelayanan menjadi suatu yang wajib dilakukan perusahaan agar mampu bertahan dan tetap mendapat kepercayaan pelanggan⁷. Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang dituntut memberikan pelayanan yang mudah, cepat, hubungan kemampuan dan keramahan yang ditujukan melalui sikap, sifat dalam memberikan pelayanan untuk kepuasan konsumen terkait dengan keluhan. Bila pelayanan yang dirasakan tidak sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas

⁶ Ronny Winarno, 2020, Hukum Perusahaan Sumber Daya Air Berbasis Keadilan Atas Hak Air, *Jurnal Analisis Hukum*, Vol. 2, No.2, hlm. 170.

⁷ Sumarsi, 2022, Pengaruh Kualitas Pelayanan dan Harga Terhadap Kepuasan Pelanggan pada Grabfood (Studi Wilayah Kecamatan Setiabudi), *Jurnal Ilmiah M-Progres*, Vol.12, No.1, hlm. 73.

pelayanan dinilai tidak memuaskan, perbedaan antara pelayanan yang diharapkan dengan dirasakan akan terbentuk kesenjangan dalam pelayanan. Kepuasan pelanggan dalam bidang jasa merupakan elemen penting dan menentukan dalam menumbuh kembangkan perusahaan agar tetap mendapat kepercayaan dari pelanggan⁸.

Berkaitan dengan menjalankan pelayanan secara prima oleh Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang, maka penanganan keluhan dari Pelanggan harus dengan cepat dilakukan tindakan. Berikut tabel keluhan-keluhan pelanggan.

Tabel 1. Laporan Penanganan Keluhan Pelanggan (bulan Maret 2022)

No	Bentuk Keluhan	Jumlah
1	Air kecil	32
2	Pipa bocor	38
3	Meteran rusak	8
4	Rehap meteran	4
5	Pindah meteran	5
6	Cek instalasi	2
7	Tagihan salah	3
8	Sambungan putus	2

Sumber. Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang, 2022

Berdasarkan tabel 1 di atas maka dengan adanya keluhan dari pelanggan tersebut terlihat bahwa pelayanan yang diberikan oleh Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang belum maksimal. Dalam mengatasi masalah keluhan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang perlunya mengadakan perbaikan baik yang dilaksanakan oleh bagian area, dan distribusi. Selama melaksanakan penanganan keluhan ini, terdapat beberapa keluhan yang terlambat pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sehingga pelanggan merasa kurang puas dengan pelayanan yang diberikan. Hasil data ini juga didukung oleh hasil wawancara

⁸ Sintia Bela Aprilia, 2020, Analisis Kualitas Pelayanan Perusahaan Umum Daerah Air Minum (PDAM) Kecamatan Dampit Dalam Menanggapi Keluhan Masyarakat Untuk Meningkatkan Kepuasan Pelanggan (Studi Pada Desa Pamotan, Ubalan, Dawuhan Kecamatan Dampit Kabupaten Malang), *Jurnal Respon Publik*, Vol. 14, No. 5, hlm. 2.

dengan Ibu Yelmawati, SE , Bag.Pelayanan mengenai keluhan Pelanggan menyatakan bahwa:

“Masih ada pelanggan yang kurang puas dengan pelayanan yang diberikan oleh Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang, hal ini terlihat dari terlambatnya penanganan keluhan karena pada masing-masing area. Bentuk pengaduan yang banyak kami terima ya masalah Pembayaran besar, air tidak jalan, kebocoran, pipa macet, air keruh. Kalau masalah air kecil yang di tempat tersebut memang alirannya kecil. Jadi sering terjadi masalah disana. Untuk penanganan ini tergantung nanti, ada yang dilakukan oleh bagian area seperti air tidak jalan, kebocoran pipa dan air keruh. Jika kebocoran pipa itu kurang sedang itu dilakukan oleh distribusi atau rehap skala richter (SR). jika ukuran besar bagian distribusi yang menanganinya.”

Berdasarkan permasalahan di atas maka peneliti tertarik untuk meneliti lebih mendalam mengenai masalah pelayanan penanganan keluhan terhadap pelanggan yang berjudul **“Pelayanan Penanganan Keluhan Pelanggan Pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan di bahas dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana penanganan keluhan pelanggan pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang?
2. Bagaimana kendala penanganan keluhan pelanggan pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis penanganan keluhan pelanggan pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang.

2. Untuk menganalisis kendala penanganan keluhan pelanggan pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1) Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan teori dan analisisnya untuk kepentingan penelitian dimasa yang akan datang serta bermanfaat bagi ilmu pengetahuan.

2) Manfaat Praktis

- 1) Hasil penelitian ini dapat memperluas pengetahuan peneliti serta menjadi masukan mahasiswa Ilmu Hukum untuk mempersiapkan diri terjun ke dalam Pelanggan. Penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum.
- 2) Hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak, baik bagi pemerintah dalam hal penentuan dan membuat kebijakan, aparat penegak hukum dalam penegakan hukum, terutama bagi praktisi hukum yang serius dalam penegakkan hukum mengenai birokrasi pelayanan pada Perusahaan Umum Daerah Air Minum (Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang) berdasarkan undang-undang.

E. Metode Penelitian

Metode pada hakikatnya pemberian pedoman, tentang cara-cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya. Sedangkan penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam

pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal ini disebabkan, karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Dalam pelaksanaan penelitian digunakan beberapa metode yang memudahkan dalam mencari data dan informasi yang diperlukan.⁹ Metode yang digunakan dalam penelitian ini, untuk mendapatkan data informasi yang diperlukan mencakup:

1. Pendekatan Masalah

Jadi penelitian dengan pendekatan secara empiris harus dilakukan di lapangan, dengan menggunakan metode dan teknik lapangan. Penulis mengadakan wawancara dengan pihak yang terkait dengan birokrasi bagian pelayanan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan suatu hal secara sistematis, faktual, dan akurat di daerah tertentu dan saat tertentu. Dalam hal ini menggambarkan tentang birokrasi pelayanan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang.

3. Jenis dan Sumber Data

- a. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Dataprimer

Merupakan sejumlah data yang dikumpulkan dari sejumlah keterangan atau fakta yang secara langsung diperoleh melalui suatu

⁹ Ashofa Buhan, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 12.

penelitian lapangan. Dengan penelitian itu diharapkan akan mendapatkan hasil yang sebenarnya pada obyek yang diteliti

2) Data sekunder

Merupakan sejumlah keterangan atau fakta-fakta yang diperoleh secara tidak langsung, yaitu dari studi kepustakaan yaitu yang berupa sejumlah keterangan atau fakta dengan cara mempelajari buku-buku, dokumen-dokumen, dan sebagainya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b. Sumber data

Berdasarkan jenis data maka dapat ditentukan sumber data dalam penelitian ini, yaitu:

1) Sumber data primer

Sumber data primer berupa keterangan-keterangan yang bersumber dari pihak-pihak yang terkait secara langsung dengan permasalahan yang diteliti. Pihak-pihak tersebut meliputi birokrasi pelayanan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang lewat penilaian yang dilakukan melalui wawancara.

2) Sumber data sekunder

Adalah sumber data yang diperoleh untuk mendukung sumber data primer yang biasanya berbentuk data kepustakaan. Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh studi pustaka dan badan-badan hukum, jenis data yang dipergunakan dalam penulisan ini terdiri dari:¹⁰

¹⁰ Ali Zainudin, 2009, *Metode Penelitian*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm, 23.

a. Bahan hukum primer yang bersumber dari perundang-undangan yang menjadi tolak ukur terapan. Bahan hukum primer tersebut meliputi:

- 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.
- 3) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- 4) Permenpan Nomor 62 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Pengaduan Pelayanan Publik Nasional.

b. Bahan Hukum sekunder, yakni memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa literatur yang ditulis oleh para ahli. Hasil-hasil penelitian, jurnal, hukum dan lain-lain yang berkaitan dengan objek penelitian. Bahan hukum sekunder tersebut meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

c. Bahan hukum tersier, adalah bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap sumber bahan hukum atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya. Data yang dikumpulkan dalam Penelitian ini dikelompokkan menjadi dua yaitu:

4. Teknik Pengumpul Data

Cara mengumpulkan data primer dan sekunder yang penulis gunakan yaitu wawancara. Wawancara yaitu mengumpulkan data secara langsung melalui teknik tanya jawab berdasarkan daftar pertanyaan yang telah disiapkan untuk memperoleh data dan informasi yang diperlukan. Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini yaitu wawancara semi terstruktur. Wawancara semi terstruktur adalah proses wawancara yang menggunakan panduan wawancara yang berasal dari pengembangan topik dan mengajukan pertanyaan, penggunaannya lebih fleksibel dari pada wawancara terstruktur. Tujuan dari wawancara jenis ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, di mana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat, dan ide-idenya¹¹. Wawancara dilakukan kepada birokrasi pelayanan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Padang dan Pelanggan yang mengajukan keluhan.

5. Pengolahan dan Analisis Data

Setelah penulis mengumpulkan data di lapangan, maka penyusunan akan mengolah dan menganalisis data tersebut dengan cara-cara sebagai berikut:

a. Pengolahan data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap untuk dianalisis. Data yang didapatkan dan diolah melalui proses reduksi data, penyajian data dan menarik

¹¹ Sugiyono, 2009, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, hlm, 73.

kesimpulan. Informasi dikumpulkan oleh pencari data dan dapat meningkatkan mutu kehandalan yang hendak dianalisis.

b. Analisis data

Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Data hasil penelitian ini dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis data dengan lebih menekankan pada kualitas atau isi dari data tersebut. Baik melalui data primer yang sudah di kumpulkan dan diolah guna menimbulkan kesimpulan penelitian. Data primer yang di peroleh akan dikemukakan dan di analisis lebih luas untuk memperoleh jawaban dari masalah yang akan di teliti.

