

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Perkembangan kehidupan manusia dihadapkan pada berbagai macam kebutuhan, baik yang bersifat primer, sekunder maupun tersier. Diantara berbagai jenis kebutuhan tersebut pemenuhan yang utama bagi manusia adalah kebutuhan primer. Kebutuhan primer meliputi kebutuhan yang bersifat vital seperti air minum. Dengan semakin meningkatnya kebutuhan air minum yang memenuhi syarat kesehatan mengakibatkan peranan pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) menjadi sangat penting. Air adalah kebutuhan vital yang menjadi barang publik (Public goods) dan merupakan elemen terpenting bagi kelangsungan kehidupan manusia sejak di ciptakan, tubuh manusia telah mengandung 60% unsur air. Pakar kesehatan telah mengajurkan minimal 2 liter air harus di minum setiap hari agar dapat menjaga fungsi ginjal. Kebersihan tanpa air sulit diciptakan, demikian pula para cendekiawan maupun ilmuwan menetapkan adanya suatu kehidupan diantaranya di tenggarai adanya air. dengan demikian air merupakan suatu kebutuhan pokok bagi masyarakat, serta merupakan suatu elemen yang terpenting bagi kelangsungan kehidupan manusia.

Bumi merupakan planet yang mempunyai permukaan sebesar 70% tertutup air, dengan kondisi seperti itu bumi mempunyai predikat sebagai "planet air". Namun demikian, sebagian besar air di bumi merupakan air asin dan hanya sekitar 25% saja merupakan air tawar. Air tawar yang hanya bisa di konsumsi hanya 1%, sedangkan sisanya merupakan air tanah yang dalam atau berupa es di daerah kutub (Jurnal pengelolaan air

bersih di saat krisis, agustus 2007).<sup>1</sup>Dengan kondisi tersebut permasalahan penyediaan air bersih telah menjadi hal yang lazim di alami oleh negara-negara di dunia terutama negara yang sedang berkembang.

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang dan memiliki jumlah penduduk lebih dari 200 juta juga menghadapi permasalahan dalam rangka pemenuhan air bersih. Permasalahan air bersih tersebut dipicu oleh beberapa hal. *Pertama* sikap masyarakat terhadap air, di mana di Indonesia air dieksploitasi secara berlebihan. Air dimanfaatkan seolah-olah berlimpah dan merupakan barang bebas. Padahal dengan semakin terbatasnya jumlah air, maka hukum ekonomi berlaku dimana air merupakan benda ekonomis. *Kedua*, kondisi wilayah geografis. Indonesia mempunyai daerah yang di kategorikan wilayah pegunungan. Selain itu banyak wilayah yang memiliki banyak garis pantai, di mana air sumur tidak bisa di rekomendasikan lagi untuk keperluan rumah tangga, terutama untuk aktivitas memasak karena adanya abrasi pantai laut dan bentuk pencemaran lainnya (JJ. Amstrong Sembiring:2004). *Ketiga*, pertumbuhan penduduk yang cukup pesat serta perkembangan wilayah dan industri yang cukup pesat. Masyarakat dan industri perkotaan inilah yang termasuk boros air (Jurnal pengelolaan air bersih di saat krisis, agustus 2007).<sup>2</sup>

Di Indonesia, pengelolaan penyediaan air minum dilakukan oleh PDAM sebagai penyelenggara utama pelayanan air minum. Hal ini merupakan konsekuensi dari fungsi air di Indonesia. Air dipandang sebagai, *Pertama*, air merupakan bagian dari hak-hak asasi manusia yang mengandung suatu nilai universal, dimana kebutuhan tersebut tidak boleh dilimitasi, dieleminir sebagian dan atau seluruhnya, dan kebutuhan tersebut juga sudah menjadi hak konstitusional setiap warga negara. *Kedua*, air merupakan cabang-cabang

---

<sup>1</sup>JJ. Amstrong Sembiring: 2004, (Jurnal pengelolaan air bersih disaat krisis, Agustus 2007

<sup>2</sup>Ibid. hal.7.

produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan harus menjadi tanggung jawab pemerintah. (JJ. Amstrong 2004). Oleh karena air di pandang sebagai cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak. Maka air harus di kuasai negara, termasuk Perusahaan Daerah Air Minum selanjutnya disebut PDAM dalam artian, sebagaimana juga yang telah diamanatkan di dalam pasal ayat 33 ayat 2 UUD 1945 yang bukan saja berlaku untuk Republik Indonesia, tetapi juga berlaku di banyak negara, termasuk negara-negara yang sudah maju, seperti halnya di Amerika dan Eropa (JJ. Amstrong sembiring, 2004).<sup>3</sup>

Kehadiran PDAM di Indonesia sebagai penyelenggara utama pelayanan air minum di mungkinkan melalui undang-undang NO.5 tahun 1962 sebagai kesatuan usaha milik pemerintah daerah yang memberikan jasa pelayanan dan menyelenggarakan kemanfaatan umum di bidang air minum. Aktifitas PDAM mulai dari mengumpulkan, menggelolah dan menjernihkan sampai ke mendistribusikan ke pelanggan (Jurnal pengelolaan air bersih di saat krisis, agustus 2007).<sup>4</sup> Berdasarkan surat keputusan menteri pekerjaan umum Nomor 269/KPTS/1984 tanggal 8 Agustus 1984, dikatakan bahwa pelaksanaan pengelolaan sarana dan prasarana penyediaan air bersih kepada masyarakat secara adil dan merata, terus menerus sesuai dengan persyaratan higienies serta bertujuan menghasilkan pertambahan penghasilan bagi pemerintah daerah. Selanjutnya surat keputusan Menteri dalam negri Nomor. 690-096 tahun 1994 diatur tentang pola petunjuk teknis PDAM antara lain sebagai berikut :

- a. Mempunyai fungsi pokok pelayanan umum kepada masyarakat.
- b. Harus mampu membiayai dirinya sendiri.
- c. Harus mengembangkan tingkat pelayanannya.

---

<sup>3</sup> Ibid, Hal. 16

<sup>4</sup> Ibid, Hal. 25

d. Mampu memberikan sumbangan pembangunan daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah.

Tujuan tersebut diatas dimaksudkan untuk menjadi acuan bagi PDAM dalam menjalankan organisasinya. Akan tetapi dalam kenyataannya PDAM mengalami beberapa kendala/permasalahan sehingga dapat dikatakan tidak berhasil dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. PDAM sebagai penyelenggara utama pelayanan air bersih/minum di Indonesia saat ini berjumlah 300-an PDAM. Dengan jumlah sambungan 4,5 juta dan kapasitas produksi sebesar 95.000 liter/dtk, PDAM seluruh Indonesia hanya mampu melayani 39 persen penduduk perkotaan. Jumlah itu pun sudah termasuk kehilangan air (kebocoran jaringan distribusi) sebesar 40%. Dengan kemampuan PDAM yang masih terbatas, sebagian besar warga perkotaan (51%) maupun pedesaan, belum tersentuh pelayanan PDAM. Terutama kelompok berpenghasilan rendah yang bermukim di daerah rawan air, di pemukiman kumuh dan atau di kawasan pesisir yang umumnya bekerja sebagai nelayan.<sup>5</sup>

Jumlah penduduk daerah pelayanan PDAM Kota Ternate berdasarkan data BPS Kota Ternate tahun 2008 adalah sebesar 119.535 jiwa. Persentasi pelayanan PDAM sampai dengan Desember 2008 sebesar 49,32%, dengan kebocoran teknis pada sistem distribusi sebesar 35,72% (Laporan PDAM Kota Ternate 2008). Tuntutan untuk mendapatkan pelayanan yang bermutu dan nyaman semakin meningkat sesuai dengan meningkatnya kesadaran masyarakat. Untuk itu pelayanan yang diberikan harus memperhatikan kualitas yang dapat memberikan kepuasan bagi konsumennya. Berikut ini akan diuraikan berbagai kasus yang ada di PDAM Kota Ternate sehubungan dengan kualitas pelayanannya sudah sejak dua tahun ini pelayanan Perusahaan Air Minum (PDAM) Kota Ternate tidak

---

<sup>5</sup>Sumber data: [Http://pustaka.ut.ac.id/puslata/pdf/40198.pdf](http://pustaka.ut.ac.id/puslata/pdf/40198.pdf). Cit. Lusiana

memuaskan, karena dari beberapa pengaduan baik persurat maupun telpon tidak direspon PDAM sebagai mana mestinya.

Berikut adalah beberapa contoh kasus yang membuktikan bahwa pelayanan PDAM Kota Ternate memang tidak memuaskan:

Di daerah kelurahan Moya Kota Ternate selatan merupakan salah satu daerah pelanggan air bersih dari PDAM Kota Ternate, karena dikelurahan ini berada didaerah dataran tinggi, selain itu juga karena tanah didaerah ini merupakan jenis tanah cadas, sehingga untuk membuat sumur agak sulit karena harus menggali tanah sampai dengan kedalaman 11 m dari permukaan tanah.

Tetapi dikarenakan distribusi air PDAM tidak lancar, maka masyarakat kelurahan Moya ini sering kekurangan air bersih untuk kebutuhan sehari-hari. Air mengalir biasanya pada waktu malam hari sekitar jam 01.00 WIT sampai jam 03.00 WIT, dan air terkadang mengalir 7 hari dalam satu bulan juga pada jam-jam tertentu saja. Untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari masyarakat kelurahan Moya ini harus membeli air dari tangki-tangki, selain itu juga ada masyarakat yang membuat sumber-sumber air lainnya seperti sumur gali, tandon untuk menampung air sebanyak-banyaknya pada waktu air PDAM mengalir dan untuk menampung air PDAM yang memakai mobil-mobil tangki. Untuk itu, PDAM diharapkan mampu menjawab tuntutan pelayanan warga masyarakat yang berdomosili diarea ketinggian dalam Kota Ternate sebagai program prioritas, khususnya dalam menjangkau kebutuhan air bersih.

Tabel 1.1  
Wilayah Pelayanan PDAM Kota Ternate / Kecamatan 2010/2011

Wilayah	Jumlah Pelanggan	%
Ternate Selatan	8113	49.38%
Ternate Tengah	3497	21.28%
Ternate Utara	4821	29.34%
Total	16431	100.00%

Sumber: PDAM Kota Ternate

Berdasarkan tabel 1.1 diatas ketahui wilayah pelayanan PDAM Kota Ternate/ Kecamatan 2010/2011 keseluruhan jumlah pelanggan sebanyak 16431 pelanggan jumlah pelanggan untuk Ternate Selatan sebanyak 8113 pelanggan atau 49,38%. Jumlah pelanggan untuk Ternate Tengah sebanyak 3497 pelanggan atau 21,28%. Jumlah pelanggan untuk Ternate Utara sebanyak 4821 pelanggan atau 29,34%. Dengan demikian jumlah pelanggan terbanyak adalah berada di wilayah Ternate Selatan dengan jumlah 8113 atau 49,38%.

## B. RUMUSAN MASALAH

Dari pembahasan latar belakang masalah diatas, dapat ditarik suatu kesimpulan yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimanakah Kualitas Pelayanan Air Minum menurut Persepsi Pelanggan di Kota Ternate ?
2. Faktor-Faktor Apa Saja Yang Mempengaruhi Persepsi Pelanggan Terhadap Kualitas Pelayanan Air Minum di PDAM Kota Ternate ?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Suatu penelitian pada dasarnya dilaksanakan untuk memecahkan masalah. Penentuan tujuan penelitian diperlukan agar penelitian yang dilakukan mempunyai arah yang jelas dan sistematis.

Tujuan Penelitian antara lain :

Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program Pelayanan Air Minum di PDAM Kota Ternate

Manfaat Penelitian antara lain :

1. Hasil penelitian diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dan masukan kepada pemerintah Kota Ternate terhadap pelayanan Air Minum di PDAM untuk selanjutnya dapat dijalankan secara baik dan maksimal.
2. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan wacana yang bersifat intelektual bagi jurusan Ilmu Pemerintahan serta masyarakat luas.

### **D. KERANGKA DASAR TEORI**

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel yang dan hubungan antara variabel yang didasarkan pada konsep dan definisi tertentu. Unsur utama dan yang sangat penting dalam melakukan penelitian adalah teori. Definisi teori menurut Nasri Sangaribuan dan Sofyan Efendi adalah:

“Serangkaian asumsi, konsep, kontrak, definisi, dan preposisi untuk menerangkan suatu fenomena social secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep”<sup>6</sup>

Sedangkan menurut Dr. Irawan Soehartono mengemukakan:

“Teori merupakan proposisi yang memberikan penjelasan atau suatu gejala.”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>Masri Singarimbuan dan Sofyan Effendi, Metode Penelitian Survey. LP3S, Jakarta, hal 37

Untuk menjelaskan Persepsi Pelanggan Terhadap Kualitas Pelayanan Air Minum di PDAM Kota Ternate, penulis akan menggunakan beberapa kerangka pemikiran sebagai acuan. Dalam hal ini kerangka yang akan digunakan adalah:

## 1. Persepsi

Persepsi adalah mengalami sesuatu dalam pengertian melihat sesuatu, mendengar sesuatu, membuai dan merasakan sesuatu tanpa mampu mengadakan pemisahan antara dari diri sendiri (subjek) dengan objek yang dihayati, dengan kata lain persepsi merupakan bentuk pengalaman yang belum disadari benar, sehingga individu yang bersangkutan belum mampu membedakan diri sendiri dengan objek yang di hayati.<sup>8</sup>

Persepsi adalah pengalaman tentang objek, peristiwa, atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan. Persepsi adalah memberikan makna pada stimuli inderawati (sensori stimuli). Hubungan sensasi dengan persepsi sudah jelas. Sensasi adalah bagian dari persepsi. Walaupun begitu, menafsirkan makna informasi inderawati tidak hanya melibatkan sensasi, tetapi juga atensi, ekspektasi, motivasi, dan memori persepsi, seperti juga sensasi, ditentukan oleh faktor personal dan faktor situasional.<sup>9</sup>

Persepsi yang kita kenal secara baik memiliki tiga dimensi yang sama yang memadai konsep diri yaitu pengetahuan, pengharapan dan evaluasi. Pengetahuan adalah apa yang kita ketahui (atau kita anggap tahu) tentang pribadi lain berupa wujud lahiriah, masa lalu, perasaan, motif dan sebagainya. Pengharapan adalah gagasan tentang orang itu menjadi apa

---

<sup>7</sup> Irawan Soehartono, Metode penelitian Sosial. Remaja Rosdakarya. Bandung 1995, hal 6

<sup>8</sup> Nurul Wahyu Anggraeni, 2008 .Persepsi Dokter terhadap kegunaan rekam medis rawat inap sebagai dasar pemeliharaan dan pengobatan pasien (Studi kasus di RSD Panembahan Senopati Bantul). Skripsi. UGM. Hal. 8.

<sup>9</sup> Desiderato dalam Jalaludin Rakhmat, *Psikologi Komunikasi*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1988, hal.51



dan mau melakukan apa dipadukan dengan gagasan kita tentang seharusnya dia menjadi apa dan melakukan apa. Sedangkan evaluasi adalah kesimpulan kita tentang seseorang didasarkan pada seseorang (menurut pengetahuan kita tentang mereka) memenuhi pengharapan kita tentang dia.<sup>10</sup>

Persepsi dalam arti sempit adalah penglihatan, cara orang melihat sesuatu. Sedangkan dalam arti luas ialah pandangan atau pengertian yaitu sebagaimana seseorang memandang atau mengartikan sesuatu. Walgito menyatakan bahwa persepsi merupakan suatu proses yang didahului oleh proses penginderaan, yaitu merupakan proses diterimanya stimulus melalui alat indera atau juga yang disebut proses sensoris. Namun proses itu tidak berhenti begitu saja, melainkan stimulus tersebut diteruskan dan proses selanjutnya merupakan proses persepsi. Karena itu proses persepsi tidak dapat lepas dari proses penginderaan, dan proses penginderaan merupakan proses pendahulu dari proses persepsi. Proses penginderaan akan berlangsung setiap saat, pada waktu individu menerima stimulus melalui indera, yaitu melalui mata sebagai alat penglihatan, telinga sebagai alat pendengar, hidung sebagai alat pembauan, lidah sebagai alat pengecap, kulit pada telapak tangan sebagai alat perabaan; yang kesemuanya merupakan alat indera yang digunakan untuk menerima stimulus dari luar individu.<sup>11</sup>

Dalam mempersepsikan sesuatu, ada hal yang berperan dalam persepsi antara lain: 1. Objek yang dipersepsi; 2. Alat indera, syaraf, dan pusat susunan syaraf; 3. Perhatian. Objek menimbulkan stimulus yang mengenai alat indera atau reseptor. Stimulus dapat datang dari luar individu yang mempersepsi, tetapi juga dapat datang dari luar individu yang bersangkutan yang langsung mengenai syaraf penerima yang bekerja sebagai reseptor.

---

<sup>10</sup> James, F.C, *Psychology of Adjustment and Human Relationships*, McGraw-Hill Publishing Company, New York St Louis, San Fransisco, 1995, hal.285

<sup>11</sup> Bimo Algitto, *Pengantar Psikologi Umum*, ANDI, Yogyakarta, 2004, hal. 87.

Namun sebagian besar stimulus datang dari luar individu. Alat indera atau reseptor merupakan alat untuk menerima stimulus. Disamping itu juga harus ada syaraf sensoris sebagai alat untuk meneruskan stimulus yang diterima reseptor ke pusat susunan syaraf, yaitu otak sebagai pusat kesadaran. Sebagai alat untuk mengadakan respon diperlukan syaraf motoris. Untuk menyadari atau untuk mengadakan respon diperlukan syaraf motoris. Untuk menyadari atau untuk mengadakan persepsi diperlukan adanya perhatian, yaitu merupakan langkah pertama sebagai suatu persiapan dalam rangka mengadakan persepsi. Perhatian merupakan pemusatan atau konsentrasi dari seluruh aktivitas individu yang ditujukan kepada sesuatu atau sekumpulan objek.<sup>12</sup>

Sedangkan persepsi menurut Chaplin, persepsi adalah proses mengetahui atau mengenali objek dan kejadian objektif dengan bantuan indera, kesadaran dari proses-proses organic, satu kelompok penginderaan dengan penambahan arti-arti yang berasal dari pengalaman di masa lalu, variable yang menghalangi atau ikut campur tangan, berasal dari kemampuan organisme untuk melakukan pembedaan di antara perangsang-perangsang dan kesadaran intuitif mengenai kebenaran langsung atau keyakinan yang serta merta mengenai sesuatu.

Dalam psikologi komtemporer, persepsi secara umum diperlukan sebagai variable campur tangan (*intervening variable*), bergantung pada faktor-faktor perangsang, cara belajar, perangkat, keadaan jiwa atau suasana hati, dan faktor-faktor motivasional. Dengan alasan demikian, persepsi terhadap dunia oleh pribadi-pribadi yang berbeda juga akan berbeda, karena setiap individu maenanggapinya berkenan dengan aspek-aspek situasi tadi yang mengandung arti khusus bagi dirinya.

---

<sup>12</sup>Ibid, hal.89.

Proses perseptual dimulai dengan perhatian, yaitu merupakan proses pengamatan selektif. Faktor-faktor perangsang yang selektif dalam perbuatan memperhatikan ini ialah perubahan, intensitas, ulangan, kontras, dan gerak. Faktor-faktor organisme yang penting ialah minat, kepentingan dan kebiasaan memperhatikan yang telah dipelajari. Persepsi, yaitu tahap kedua dalam mengamati dunia kita, mencakup pemahanan dan mengenali atau mengetahui objek-objek serta kejadian-kejadian. Persepsi diorganisasi ke dalam bentuk (*figure*) dan dasar (*ground*). Bentuk dicirikan dengan potongan yang bagus, garis bentuk (garis luar, kontur) yang pasti, dan kejelasan dalam perhatian. Dasar, sifatnya kabur tidak jelas, tidak punya kontur yang baik, dan terlokalisasi dengan tak jelas. Persepsi juga bisa diorganisasi oleh faktor-faktor perangsang tadi sebagai kesamaan atau sebagai stimuli kedekatan, dan kesinambungan garis-garis. Maka teramat penting dalam persepsi ini ialah konstansi yang menyangkut kecenderungan untuk melihat objek sebagai hal yang konstan, sekalipun banyak sekali variasi dalam melihat kondisi tersebut. Hal-hal yang konstan dan penting ialah warna, ukuran, bentuk, dan kemerlangan<sup>13</sup>.

## **2. Pelayanan Publik**

Pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilakukan oleh suatu badan atau lembaga pemerintah maupun non pemerintah dalam bentuk barang maupun jasa baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan.

Menurut keputusan MENPAN No. 81/1993, pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau. Karna itu pelayanan umum harus mengandung unsure sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> Chapling, J.P, Kamus Lengkap Psikologi, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004,hal. 358.

- a. Hak dan kewajiban bagi pemberi dan penerima dan penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
- b. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitas.
- c. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.
- d. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban member peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Sedangkan Pelayanan Publik mempunyai cirri-ciri sebagai berikut:<sup>14</sup>

- a. Tidak dapat memilih konsumen.
- b. Pelayanan di batasai oleh peraturan perundang-undangan.
- c. Politik menginstitusikan konflik.
- d. Pertanggungjawaban yang kompleks.
- e. Sangat sering diteliti.
- f. Semua tindakan harus mendapatkan justifikasi.
- g. Tujuan dan output di ukur atau di tentukan.

Menurut Moenir, pengertian pelayanan umum atau pelayanan publik merupakan kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor

---

<sup>14</sup>Achmad N. Publik Private Partnership dalam pelayanan publik perkotaan Indonesia, 1996, hal 5

material melalui system, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha untuk memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya.<sup>15</sup>

Pelayanan publik merupakan persoalan yang cukup kompleks yang tidak bisa disamakan dengan organisasi lainnya. Hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Adapun asas pelayanan public adalah antara lain: kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan, keramahan, serta kenyamanan.

Ada beberapa faktor pendukung pelayanan publik atau pelayanan umum, sehingga pelaksanaan pelayanan umum bisa memuaskan dan berjalan dengan baik, yaitu antara lain:

a. Faktor Kesadaran

Kesadaran pegawai pada segala tindakan terhadap tugas atau pekerjaan yang menjadi tanggungjawabnya membawa dampak yang sangat positif terhadap organisasi dan tugas itu sendiri. Adanya kesadaran membawa seseorang kepada kesungguhan disiplin dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan, sehingga hasilnya dapat diharapkan untuk memenuhi standar yang telah diterapkan baik dalam perwujudan standar pelaksanaan maupun standar operasional.

b. Faktor aturan

Aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang. Dalam organisasi, aturan sangat mutlak agar supaya organisasi tersebut dapat berjalan dengan teratur dan terarah.

---

<sup>15</sup>H.A.S Moenir, 1995 "Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia", Jakarta: Bumi Aksara, hal 26

c. Faktor organisasi

Organisasi pelayanan pada dasarnya tidak berbeda dengan organisasi pada umumnya, namun ada perbedaan sedikit dalam penerapannya, karena sasaran penerapan ditunjukkan secara khusus pada manusia yang mempunyai watak dan kehendak multi kompleks.

Organisasi yang dimaksud disini tidak semata-mata dalam perwujudan susunan organisasi, melainkan pada peraturan dan mekanisme kerjanya yang harus mampu menghasilkan pelayanan yang memadai. Sarana pendukung mekanisme kerja dalam organisasi yaitu: sistem, prosedur, dan metode yang berfungsi sebagai tata cara atau tata kerja agar pelaksanaan pekerjaan dapat berjalan dengan lancar dan berhasil dengan baik.

d. Faktor Pendapatan

Pendapatan adalah semua penerimaan yang diperoleh seseorang dan organisasi tempat seseorang itu bekerja yang berkaitan dengan kedudukan dan perannya dalam organisasi, sehingga imbalan atas tenaga dan pikiran yang telah dicurahkan kepada organisasi.

e. Faktor Kemampuan Keterampilan

Kemampuan berasal dari kata dasar mampu yang dalam hubungan tugas/pekerjaan berarti dapat melakukan tugas/pekerjaan sehingga menghasilkan barang dan jasa sesuai dengan yang diharapkan. Sedangkan keterampilan adalah kemampuan melaksanakan tugas/pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan peralatan kerja yang tersedia.

#### f. Faktor Sarana Pelanggan

Sarana adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama/pembantu dalam melaksanakan pekerjaan dan berfungsi sosial dalam rangka untuk kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi itu.

Sesuai dengan pengertian, hakekat, asas, prinsip serta faktor pendukung pelayanan publik yang telah dijelaskan diatas, maka dapat diambil tujuan umum atau pelayanan publik adalah untuk kepentingan umum, pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik bertujuan untuk mengarahkan, memimbing serta menciptakan suasana yang menunjang dan mendukung kegiatan masyarakat serta untuk memenuhi persyaratan pelayanan.

### 3. Kualitas Pelayanan

Kualitas mengandung banyak arti dan makna, berikut ini beberapa pengertian mengenai kualitas: <sup>16</sup>

- a. Kesesuaian dengan persyaratan.
- b. Kecocokan untuk pemakaian.
- c. Perbaikan atau penyempurnaan berkelanjutan.
- d. Bebas dari kerusakan atau cacat.
- e. Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat.
- f. Melakukan segala sesuatu semenjak awal.
- g. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

---

<sup>16</sup>Fandy Tjiptono dalam Soedarmayanti, Restruksrisasi dan Pemberdayaan organisasi untuk menghadapi dinamika pembangunan lingkungan, Bandung.C.V. Masdar maju.2009, hal. 202.

Mutu suatu pelayanan hanya dapat diketahui setelah dilakukakn penelitian baik terhadap tingkat kesempurnaan, sifat, totalitas dari wujud serta ciri dan ataupun terhadap kepatuhan para penyelenggara pelayanan terhadap standar yang telah ditetapkan. Dalam praktek sehari-hari melakukan penilaian dari dimensi yang berbeda.

#### **4. Kualitas Pelayanan ditinjau dari kepuasan Pelanggan.**

Philip Kotler berpendapat bahwa “*Quality is the totality feature and the characteristics stated or implied need*”.<sup>17</sup> Maksudnya bahwa kualitas itu merupakan bentuk dan karakteristik produk maupun pelayanan yang dapat membawa rasa puas atau memenuhi harapan pengguna jasa. Sedangkan fandy Tjiptono mengemukakan teorinya bahwa dalam perspektif “*Total Quality Management (TQM)*” kualitas dipandang secara luas, tidak hanya aspek masalah saja yang ditekankan, melainkan juga proses, lingkungan dan manusia.<sup>18</sup>Jadi kualitas pelayanan menurut teori ini tidak hanya ditentukan oleh proses produk atau pelayanan saja, melainkan lingkungan dan orang-orang yang terlibat dalam proses tersebut juga bisa menentukan.

Penilaian terhadap kualitas pelayanan hanya dapat diberikan oleh pelanggan saja selaku penerima pelayanan. Sebab merekalah yang mengkonsumsi pelayanan sehingga merekalah yang dapat menentukan, menilai secara keseluruhan atas kualiatas pelayanan yang diberikan oleh produsen.

Untuk mengetahui kualitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik, dapat juga dilihat dari sejauhmana pelanggan atau orang dilayani menyatakan kepuasannya.Pernyataan tentang kepuasan tersebut dapat dilihat dari persepsi mereka terhadap produk pelayanan yang telah diberikan.Persepsi pelanggan sangat penting dalam

---

<sup>17</sup> Philip Kotler dalam Fandy Tjiptono, Prinsip-prinsip total Quality Service. Andy Offset, Yogyakarta. 1997, hal. 53

<sup>18</sup> Fandy Tjiptono, Op.cit, hal.55.



menilai kualitas pelayanan publik. Teknik pengukuran kepuasan pelanggan sebenarnya banyak berasal dari teknik yang dikembangkan di dalam pemasaran bagi perusahaan-perusahaan yang berorientasi profit. Salah satu contohnya adalah konsep dari Morgan dan Mangantryd yang menyebutkan 10 kriteria yang biasa digunakan oleh pelanggan dalam persepsi mereka terhadap kualitas pelayanan publik, yaitu:<sup>19</sup>

- a. *Reliability*, merupakan kemampuan untuk melaksanakan pelayanan yang telah dijanjikan.
- b. *Responsibility*, adalah kesediaan untuk membantu pelanggan dengan menyediakan pelayanan yang cocok seperti yang mereka harapkan.
- c. *Competence*, menyangkut pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk dapat melaksanakan pelayanan.
- d. *Acces*, merupakan kemudahan kontrak dengan lembaga penyedia jasa.
- e. *Courtesy*, sikap sopan, ramah, menghargai orang lain, penuh pertimbangan dan persahabatan.
- f. *Communication*, selalu memberikan informasi yang tepat kepada pelanggan dalam bahasa yang mereka pahami, mau mendengarkan mereka yang berarti mau menjelaskan tentang pelayanan, kemungkinan pilihan, biaya, jaminan, pada pelanggan bahwa masalah mereka akan ditangani.
- g. *Credibility*, dapat dipercaya, jujur dan mengutamakan pelanggan.
- h. *Security*, bebas dari resiko, bahaya dan keragu-raguan.
- i. *Understanding the customer*, berusaha untuk mengenal dan pahami kebutuhan dan menaruh perhatian kepada mereka secara individual.

---

<sup>19</sup> Morgan & Mangantryd dalam Raminto & Atik Septi W..Diktat Kuliah Manajemen Pelayanan Publik, UMY Press. Yogyakarta. 1996.

- j. *Appearance presentation*, penampilan dari fasilitas fisik, penampilan personel dan peralatan yang digunakan.

## 5. Kualitas Pelayanan Dalam Persepektif Manajemen Organisasi Pelayanan Publik (Provider).

Kualitas sebuah pelayanan ternyata juga bisa diukur dari segi manajemen organisasi pelayanannya (provider). Namun sebelum kita jauh untuk membahasnya ada baiknya kita ketahui teori tentang manajemen organisasi. Raymond E. Miles menyebutkan bahwa ciri-ciri organisasi terdiri dari variable-variable organisasi dan variable-variable manusia.<sup>20</sup>

Variable-variable yang dimaksud disini adalah tujuan, teknologi dan struktur, tujuan organisasi merupakan hasil interaksi dengan lingkungannya. Teknologi menyangkut mesin dan peralatan manapun juga prosedur serta pengetahuan dan keterampilan manusia di dalam organisasi. Struktur merujuk pada cara-cara dimana bagian-bagian data unit-unit organisasi disusun dalam suatu sistem yang terpadu dan saling menunjang.

Sedangkan variable-variable manusia yang dimaksudkan terdiri dari kemampuan sikap, nilai dan kebutuhan, dan ciri-ciri demografik. Kemampuan manusia dalam organisasi menyangkut keahlian (*skill*), keterdidikan (*trained*), dan pengalaman (*experienced*).

## 6. Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik diantaranya:<sup>21</sup>

- a. Kompetensi petugas pemberi pelayanan

<sup>20</sup> Raymond E. Miles, Theorist Of Manajemen, Implication for Organizational Behavior & Development, Mc Grow-Hill Series in Management, Andy Offset, Yogyakarta, 1975, hal.9-10

<sup>21</sup> Raminto & Atik Septi W, Op.cit, hal. 100

- Kompetensi petugas pelayanan harus ditetapkan dengan tempat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, perilaku yang dibutuhkan.
- b. Kelengkapan sarana dan prasarana  
Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informasi.
  - c. Kepastian waktu dalam memberikan pelayanan  
Pelayanan-pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
  - d. Sistem dan prosedur pelayanan sekurang-kurangnya memuat:
    - 1) Tata cara pengajuan permohonan pelayanan
    - 2) Tata cara penanganan pelayanan
    - 3) Tata cara penyampaian hasil pelayanan
    - 4) Tata cara pengaduan pelayanan
    - 5) Tata cara untuk menjadi pelanggan

## **E. DEFINISI KONSEPSIONAL**

Definisi konseptual adalah suatu usaha untuk menjelaskan suatu pembatasan antara konsep yang satu dengan yang lain agar tidak terjadi kesalah pahaman. Definisi konseptual digunakan untuk menjelaskan makna kata-kata yang tertera dalam judul. Adapun batasan pengertian konseptual dalam penulisan ini adalah :

### **a. Persepsi**

Persepsi adalah pengalaman tentang obyek, peristiwa, atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan.

**b. Pelayanan publik**

Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**c. Kualitas Pelayanan**

Adalah kualitas (totalitas dari wujud serta ciri) dan pelayan yang diberikan penyelenggara pelayanan yang didalamnya terkandung sekaligus pengertian akan adanya rasa aman dan terpenuhinya harapan para pelanggan penerima Pelayanan Air Minum.

**d. Faktor-faktor yang mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik**

Adalah suatu indikator serta tolak ukur berhasil atau tidaknya pelayanan yang diberikan.

**F. DEFINISI OPERASIONAL**

Faktor-faktor yang mempengaruhi Persepsi Pelanggan Terhadap Kualitas Pelayanan Publik, yang meliputi :

1. Kompetensi petugas pemberi pelayanan
  - a. Peningkatan kinerja
  - b. Pengetahuan, keahlian
  - c. Keterampilan dalam memberikan pelayanan
2. Kelengkapan sarana dan prasarana
  - a. Tersedianya peralatan kerja
  - b. Penyediaan pelayanan air bersih
  - c. Penyediaan teknologi telekomunikasi dan informasi

- d. Mudah menghubungi petugas
  - e. Mudah menghubungi operator
3. Kepastian waktu dalam memberikan pelayanan
- a. Ketepatan waktu dalam melaksanakan pekerjaan oleh petugas
  - b. Dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan
4. Sistem dan prosedur pelayanan
- a. Tata cara pengajuan permohonan pelayanan
  - b. Tata cara pengisian formulir pengajuan
  - c. Tata cara penanganan pelayanan
  - d. Tata cara penyampaian hasil pelayanan
  - e. Tata cara untuk menjadi pelanggan

## **E. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian.**

Jenis penelitian kualitatif. Tujuan dari penelitian dengan kualitatif tidak selalu memberikan sebab-akibat tetapi lebih berupaya memahami situasi tertentu untuk sampai pada suatu kesimpulan yang objektif. Penelitian kualitatif berupaya mendalami gejala dengan menginterpretasikan masalah atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya.<sup>22</sup>

Penelitian ini merupakan penelitian dengan pendekatan metode kualitatif. Beberapa karakteristik penting yang ada dalam jenis penelitian ini. Seperti dikemukakan oleh *Casel dan siymon* (1994) adalah: (1) pertimbangan apa yang di anggap bisa di pahami

---

<sup>22</sup>Lexy J Moloeng. 1990. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Resdakarya, Bandung. Hal 5

untuk mengurangi *quantifiable term*, (2) kurang begitu memberikan penekanan pada pembatasan (*apriori classification*), (3) memberikan fleksibilitas dalam penelitian, (4) cukup sensitive untuk memberikan analisis yang terperinci terhadap sebuah perubahan, (5) bisa berlangsung hanya pada *natural setting*, sehingga bisa memberikan pandangan secara holistik terhadap situasi dan organisasi yang diamati, (6) focus studi adalah pemahaman hidup dari individu, (7) peneliti harus bertindak proaktif dalam mendefinisikan persoalan-persoalan penting dalam penelitian.

## **2. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian yang dijadikan tempat penelitian adalah pada Dinas Perusahaan Daerah Air Minum Kota Ternate .Hal ini dikarenakan penulis ingin mengetahui sejauh mana Efektivitas Program Pelayanan Air Minum yang diberikan PDAM Kota Ternate kepada masyarakat sudah terlaksana dengan baik atau belum.

## **3. Jenis Data**

Jenis data dalam penelitian ini meliputi kata-kata dan tindakan (data primer), sumber tertulis (data sekunder).

### **1) Data Primer**

Data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian dengan menggunakan alat pengukur atau alat pengambilan data langsung pada subjek sebagai sumber informasi yang dicari.

### **2) Data Sekunder**

Data yang diperoleh dari buku-buku atau literatur, media massa, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Di dalam pengumpulan data diatas, maka penelitian ini menerapkan teknik-teknik pengumpulan data sebagai berikut:

##### 1) Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak: pewawancara (*interviewer*) yang menggunakan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan dan yang diadakan wawancara ini, seperti di tegaskan oleh Lincoln dan Guba<sup>23</sup> antara lain: mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian, dan lain-lain kebulatan; merekonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu; memproyeksikan kebulatan-kebulatan sebagai yang telah di harapkan untuk yang dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah, dan menambah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (*triangulasi*); dan memverifikasi, mengubah dan memperluas konstiksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota, dalam penelitian ini pendekatan wawancara menggunakan petunjuk umum wawancara (*interview guide*) yang ditunjuk pada responden yang terkait langsung dengan focus penelitian.

##### 2) Dokumentasi

Pengumpulan data penelitian melalui teknik komunikasi bertujuan untuk membantu penelitian mencari informasi penelitian tambahan khususnya dari dokumen resmi yang dapat dimanfaatkan dalam menguji, menafsirkan, bahkan untuk meramaikan. Dokumen yang dimaksud adalah dokumen resmi yang terbagi atas

---

<sup>23</sup>Lincoln dan Cuba (1985) dalam Moleong, Metodologi, ope. Cit., hal. 135.

dokumen *internal*, yakni berupa memo, surat keputusan, peraturan perundangan yang digunakan dalam internal organisasi, dan dokumen *eksternal* yang berisi bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga di luar organisasi, misalnya majalah, bulletin, pernyataan-pernyataan dan berita media masa.

### 3) Kuesioner

Teknik pengumpulan data dengan jalan mengadakan komunikasi tidak langsung dengan responden yaitu pelanggan PDAM Kota Ternate yang terkait dengan kepuasan pelanggan PDAM, responden dihubungi dengan jalan diberi daftar pertanyaan berupa angket, untuk dibagikan/ disebarakan kepada pelanggan yang telah diajak untuk dijawab.

## 5. Teknik Analisa Data

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber yaitu: dari wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan. Setelah dibaca, dipelajari dan ditelaah, maka langkah selanjutnya adalah mengadakan reduksi data yang dilakukan dengan membuat abstraksi. Abstraksi merupakan usaha membuat rangkuman yang inti, proses, dan pertanyaan-pertanyaan yang perlu dijaga, sehingga tetap berada di dalamnya. Langkah selanjutnya adalah penyusunan dalam satuan-satuan, itu kemudian di kategorisasikan pada langkah berikutnya. Kategori-kategori itu dilakukan sambil membuat kode-kode. Tahap akhir dari analisa data ini adalah mengadakan pemeriksaan keabsahan data. Setelah selesai tahap ini, mulailah kini tahap penafsiran data dalam mengolah hasil sementara menjadi teori substantansi dengan menggunakan beberapa metode tertentu.



Berdasarkan uraian diatas teknik analisis data dibagi kedalam 4 (empat) tahap, yaitu:

1) Pengumpulan Data

Dilakukan dengan teknik pengumpulan data sekunder, wawancara, observasi, dan studi pustaka.

2) Penilaian Data

Penilaian data banyak dilakukan terutama bagi data sekunder, dimana dalam penelitian deskriptif yang pada umumnya terkait dengan validitas dan objektivitas data. Sedangkan untuk data primer tidak terlalu mempermasalahkan hal diatas sehingga untuk memenuhi 2 (dua) hal diatas dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu: pertama mengategorikan antar data primer dan skunder. Kedua, melakukan reduksi atas data skunder yang telah tersedia kemudian diseleksi agar relevan dengan topic penelitian.

3) Interpretasi Data

Data yang sudah dinilai diatas kemudian diinterpretasikan dan direduksi sesuai dengan hal-hal yang diharapkan dari penelitian ini dengan dasar teori-teori yang dijadikan landasan dalam penelitian ini.

4) Generalisasi

Generalisasi atau penarikan kesimpulan sekaligus menjawab permasalahan berdasarkan interpretasi data, kemudian di berikan komentar terhadap hasil kesimpulan, sehingga akan diharapkan menambah wawasan teoritis atau bisa memberikan masukan bagi pihak yang berkepentingan sesuai dengan tujuan penelitian.

## **6. Analisis Hasil Kuesioner**

### Statistik Deskriptif

Statistik Deskriptif adalah statistik yang digunakan untuk menganalisis data dengan cara mendiskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa bermaksud membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum atau generalisasi<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup>Prof.Dr.Sugiono. Metode Penelitian, Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif hal. 207.