

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan publik merupakan bentuk operasionalisasi dari kebijakan pemerintah, dalam paradigma pelayanan publik telah terjadi pergeseran kearah yang lebih baik yaitu dari paradigma tradisional ke paradigma demokrasi seperti yang disampaikan oleh Denhardt dan Denhardt dalam bukunya yang berjudul *The New Public Service: Serving, not Steering*. Pergeseran paradigma tersebut dikenal dengan 3 model yakni model administrasi publik tradisional (Old Public Administration, OPA) yang kemudian bergeser ke model manajemen publik baru (New Public Management, NPM), dan akhirnya menjadi model pelayanan publik baru (New Public Service, NPS). Hadirnya ketiga paradigma tersebut menegaskan makna dari pelayanan publik hadir untuk kepentingan siapa dan bagaimana paradigma ini memosisikan masyarakat. Paradigma pelayanan publik saat ini sudah mencapai kepada pelayanan publik yang responsif terhadap berbagai kepentingan masyarakat, menciptakan ruang yang besar bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam setiap pengambilan kebijakan publik, lebih demokratis dan memberikan ruang yang besar bagi pemberian pelayanan yang sesuai dengan kepentingan masyarakat (*citizens*) sebagai penerima pelayanan serta pelayanan yang diciptakan tidak bersifat diskriminatif.

Pelayanan publik yang baik harus melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam peningkatan pelayanan publik. Adapun peraturan perundang-undangan yang

mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik antara lain : UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2013 tentang Pengaduan Pelayanan Publik dan Permenpan No. 13 Tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dengan Partisipasi Masyarakat. Untuk meningkatkan partisipasi dan memenuhi kebutuhan masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik yang berkualitas, wajar dan adil maka pelayanan publik diwajibkan untuk menyediakan sarana pengaduan.

Pelayanan publik yang wajib diselenggarakan salah satunya adalah pengelolaan pengaduan masyarakat, hal tersebut tercantum dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyatakan penyelenggaraan pelayanan publik meliputi : pelaksana, pengelolaan pengaduan, informasi, pengawasan internal, penyuluhan dan konsultasi. Supaya masyarakat dapat memperoleh pelayanan publik yang berkualitas, maka pemerintah harus bisa menyediakan sarana pengaduan pelayanan publik. Sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik, bahwa pengaduan adalah :

“Penyampaian keluhan yang disampaikan pengadu kepada pengelola pengaduan pelayanan publik atas pelayanan pelaksana yang tidak sesuai dengan standar pelayanan, atau pengabaian kewajiban dan/atau pelanggaran larangan oleh penyelenggara.”

Selain diwajibkan untuk menyediakan sarana pengaduan, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik juga menugaskan untuk membentuk pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan pengaduan. Salah satu Kota yang sudah merespon amanat tersebut adalah Kota Semarang.

Kota Semarang sebagai Ibu Kota Jawa Tengah dan sebagai kota metropolitan terbesar ke lima di Indonesia adalah salah satu Kota yang terus melakukan perbaikan dari berbagai sisi, mulai dari infrastuktur sampai dengan kinerja perangkat daerahnya. Dalam rangka menumbuhkan kepedulian masyarakat terhadap peningkatan mutu pelayanan yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang, maka perlu mengoptimalkan pelayanan penanganan pengaduan yang sederhana, cepat, tuntas, berkualitas, dan terkoordinasi dengan menyediakan akses bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan atau keluhan terhadap kinerja Pemerintah Kota Semarang. Pemerintah Kota Semarang telah membentuk suatu lembaga pengaduan masyarakat yang disebut Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat (P3M) melalui Peraturan Walikota Semarang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Kota Semarang. Untuk menumbuhkan kepedulian dan partisipasi masyarakat terhadap peningkatan mutu pelayanan yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang, maka perlu mengoptimalkan pelayanan penanganan pengaduan yang berkualitas dengan menyediakan akses bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan atau keluhan terhadap kinerja Perangkat Daerah. Dengan adanya pengaduan masyarakat,

akan dilakukan langkah-langkah perbaikan kinerja perangkat daerah, baik melalui kebijakan umum maupun layanan jasa, administrasi dan barang.

Di Provinsi Jawa Tengah, Kota Semarang merupakan daerah yang paling banyak mendapatkan aduan dari masyarakat. Data aduan yang masuk dalam rentang waktu bulan Januari – Mei 2017 Kabupaten/Kota se Jawa Tengah pada portal lapor.go.id adalah sebagai berikut :

Tabel 1.1
Jumlah Aduan pada Bulan Januari – Mei 2017 Kabupaten/Kota se Jawa Tengah

No	Kabupaten/Kota	Belum	Proses	Selesai	Jumlah Aduan
1	Sragen	1	1	4	6
2	Boyolali	1	0	394	395
3	Kota Tegal	0	1	56	57
4	Kota Pekalongan	0	0	76	76
5	Kota Semarang	62	316	4124	4502
6	Salatiga	0	0	2	2
7	Surakarta	2	1	53	56
8	Kota Magelang	0	1	10	11
9	Brebes	1	1	51	53
10	Tegal	1	0	82	83
11	Pemalang	1	0	50	51
12	Pekalongan	0	0	43	43
13	Batang	0	0	15	15
14	Kendal	2	1	4	7
15	Temanggung	1	0	3	4
16	Demak	2	0	12	14
17	Jepara	0	0	3	3
18	Kudus	1	0	155	156

19	Pati	1	0	47	48
20	Rembang	1	0	102	103
21	Blora	1	0	143	144
22	Grobogan	2	1	6	9
23	Karanganyar	0	0	9	9
24	Wonogiri	3	2	3	3
25	Sukoharjo	0	1	11	12
26	Klaten	0	0	195	195
27	Kabupaten Magelang	0	2	18	20
28	Wonosobo	0	0	19	19
29	Purworejo	0	0	21	21
30	Kebumen	1	0	200	201
31	Banjarnegara	1	1	6	8
32	Purbalingga	1	0	2	3
33	Banyumas	3	0	3	6
34	Cilacap	5	1	24	30
35	Kabupaten Semarang	6	6	578	590
Jumlah		100	336	6524	6955

sumber : <https://lapor.go.id/statistik/>

Selama rentang waktu 5 bulan terhitung sejak bulan Januari - Mei, Kota Semarang tercatat sebagai Kota yang mendapatkan aduan yang paling banyak diantara Kabupaten/Kota yang lain. Tercatat ada 4502 aduan yang ditujukan untuk Pemerintah Kota Semarang, dari jumlah tersebut 62 atau 1.4% aduan belum diproses, 316 atau sekitar 7.19% aduan sedang diproses dan 4124 atau sekitar 92.4% aduan telah selesai diproses. Dari data yang masuk ke portal lapor.go.id, Kota Semarang selalu menempati posisi pertama Kota yang paling banyak mendapatkan aduan dari masyarakat.

Tabel 1.2
Rincian Aduan Masyarakat yang ditujukan Kepada Pemerintahan Kota Semarang Bulan Januari – Mei 2017

No	Bulan	Belum	Proses	Selesai	Jumlah Aduan
1	Januari	6	17	808	831
2	Februari	15	36	1,043	1,094
3	Maret	6	36	1,063	1,105
4	April	21	37	706	764
5	Mei	14	190	480	684

sumber : <https://lapor.go.id/statistik/>

Tingginya tingkat pengaduan yang ditujukan kepada Pemerintah Kota Semarang disebabkan oleh banyaknya permasalahan yang ada di Kota Semarang sebagai Ibu Kota Provinsi dengan jumlah penduduk 1,7 juta jiwa. Selain itu, kemudahan dalam menyampaikan aduan juga menjadi faktor pendorong masyarakat untuk menyampaikan aduan yang menjadi permasalahan di masyarakat. Selain datang langsung ke kantor Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat (P3M), Masyarakat dapat menyampaikan aduan melalui media sosial atau melalui aplikasi *mobile*.

Dari tabel diatas, menandakan adanya aduan yang sampai lebih dari 10 hari belum direspon. Sedangkan aduan yang seharusnya dapat direspon dalam waktu maksimal 2 hari sesuai dengan prosedur pada P3M Kota Semarang dan sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Secara Nasional. Hal tersebut menunjukan respon P3M Kota Semarang dalam penanganan pengaduan masih kurang responsif.

Salah satu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Kota Semarang yaitu PATTIRO (Pusat Telaah dan Informasi Regional) melakukan Uji Pengaduan terhadap salah satu sarana pengaduan Pemerintah Kota Semarang yaitu Lapor Hendi. Uji Pengaduan dilakukan pada bulan September 2016 melalui sarana Lapor Hendi, berupa SMS 1708, dan twitter #LaporHendi serta Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat (P3M) Pemkot Semarang. Dalam Uji Pengaduan yang dilakukan, PATTIRO mendistribusikan 14 pengaduan diantaranya melalui SMS Lapor Hendi (6 pengaduan), Twitter #LaporHendi (6 pengaduan), facebook P3M Kota Semarang (1 Pengaduan) dan Loker P3M (1 Pengaduan) yang terklasifikasi dari pengaduan ringan, sedang dan berat. Dari Uji Pengaduan tersebut, didapatkan hasil sebagai berikut :

- a. Dari 12 pengaduan yang dikirim ke Lapor Hendi ada 6 pengaduan (50%) pengaduan yang tidak direspon. 6 Pengaduan tersebut terdistribusi: SMS (4 pengaduan) dan twitter #laporhendi (2 pengaduan).
- b. Sedangkan 6 pengaduan (50%) yang ditanggapi tentang akses data melalui website, kantor dan perbaikan serta pengelolaan aset. Waktu respon cukup cepat kisaran yaitu 1-3 hari,
- c. Pengaduan masing-masing facebook dan loker P3M direspon SKPD yang bertanggung jawab.

sumber: PATTIRO Semarang

Aduan yang masih belum mendapat respon dengan baik adalah aduan yang masuk melalui portal Lapor Hendi baik yang melalui SMS ataupun melalui twitter #laporhendi yaitu sebanyak 6 aduan atau 50%. Terdapat aspek dari pengelolaan

pengaduan yang dilakukan P3M Kota Semarang belum terlaksana dengan baik. Masih tinggi nya tingkat aduan yang belum mendapat respon dengan baik menunjukkan belum efektif nya pengelolaan aduan yang dilakukan oleh P3M Kota Semarang. Guna mewujudkan sarana pengaduan yang baik dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik yang berkualitas, wajar, dan adil maka P3M Kota Semarang harus mampu melakukan manajemen pengelolaan aduan dengan baik.

Menurut Schelling and Chris Topher, Ed (dalam Rahmayanty, 2010:101) pentingnya mengorganisir keluhan adalah karena pelanggan yang mengeluh adalah teman baik kami, karena mereka memberikan kesempatan kepada kami untuk meningkatkan pelayanan. Input dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka memperbaiki pelayanan kepada masyarakat salah satunya berupa tuntutan atau komplain (keluhan) atas pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pemerintahan. Input dari masyarakat yang masuk tentu harus diproses sehingga diperlukan sistem pengorganisasian yang baik agar diperoleh sebuah keputusan atau kebijakan yang lebih baik dari pada sebelumnya. Ernest Dale (dalam Handoko, 2011:168) menyebutkan bahwa pengorganisasian adalah suatu proses untuk merancang struktur formal, mengelompokkan dan mengatur serta membagi tugas-tugas atau pekerjaan di antara para anggota organisasi, agar tujuan organisasi dapat di capai dengan efektif dan efisien.

Bertolak dari kasus tersebut, manajemen pengelolaan aduan oleh Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat harus sejalan dengan tugas, pokok dan fungsinya

agar tujuan organisasi dapat di capai dengan efektif. Berdasarkan latar belakang diatas, penulis melakukan penelitian yang berjudul: **“Manajemen Pengaduan Masyarakat di Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat (P3M) Kota Semarang”**.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Bagaimana manajemen pengaduan pada Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan yang ingin di capai dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan manajemen pengaduan masyarakat pada Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat (P3M) Kota Semarang.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat teoritis dan manfaat praktis yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis dalam penelitian ini adalah kegunaan ilmiah dalam memahami dan mendalami mengenai manajemen pengaduan masyarakat di Pusat Pengelolaan

Pengduan Masyarakat dalam penanganan pengaduan. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan berguna untuk:

- a. Menambah khasanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang manajemen pengelolaan pengaduan.
- b. Berguna untuk memperdalam dan mengkaji kebenaran teori yang telah diterima dengan kenyataan yang ada dilapangan.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Kota Semarang khususnya kepada Pusat Pengelolaan Pengduan Masyarakat (P3M) dalam melaksanakan penanganan pengaduan sesuai dengan tugas, pokok dan fungsinya. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan rujukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk memperbaiki kinerja dan mutu pelayanan kepada pelanggan sebagai penerima layanan (masyarakat) dan *setake holders*.

1.5 Tinjauan Pustaka

Memperhatikan rumusan masalah tersebut maka dalam penelitian ini terdapat beberapa teori meliputi teori manajemen publik, manajemen pengaduan, teori perencanaan (*planning*), teori pengorganisasian (*organizing*), teori pelaksanaan (*Actuating*), dan teori pengawasan (*controlling*).

1.5.1 Manajemen Publik

Overman dalam Harbani Pasolong (2007:83), mengemukakan bahwa manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning, organizing, dan controlling* satu sisi, dengan SDM, keuangan, fisik, informasi, dan politik disisi lain.

Mary Parker Follet mendefinisikan manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan orang lain. Definisi ini mengandung arti bahwa para manajer mencapai tujuan-tujuan organisasi melalui pengaturan orang-orang lain untuk melaksanakan berbagai tugas yang mungkin diperlukan, atau berarti dengan tidak melakukan tugas-tugas itu sendiri. Pengertian manajemen memang begitu luas, sehingga dalam kenyataannya tidak ada definisi yang digunakan secara konsisten oleh semua orang. *Stoner* (dalam Handoko, 2011:8) mengemukakan pengertian manajemen adalah sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya- sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah di tetapkan.

Dalam *Encyclopedia of the Social Science* dikatakan bahwa manajemen adalah suatu proses dengan mana pelaksanaan suatu tujuan tertentu diselenggarakan dan diawasi. Selanjutnya, Haiman mengatakan bahwa manajemen adalah fungsi untuk mencapai sesuatu melalui kegiatan orang lain

dan mengawasi usaha-usaha individu untuk mencapai tujuan bersama. Akhirnya George R. Terry mengatakan bahwa manajemen adalah pencapaian tujuan yang ditetapkan terlebih dahulu dengan mempergunakan kegiatan orang lain. Sehingga dari ketiga pengertian tersebut maka akan tampak tiga pokok penting dalam definisi-definisi tersebut, yaitu *pertama*, adanya tujuan yang ingin dicapai; *kedua*, tujuan dicapai dengan menggunakan kegiatan orang lain; dan *ketiga*, kegiatan-kegiatan orang lain itu harus dibimbing dan diawasi.

Istilah manajemen diartikan secara variatif oleh para ahli tergantung latar belakang pendidikan, pengalaman, atau prespektif yang dianut. Menurut Shafritz dan Russel (dalam Keban, 2004:85) manajemen berkenaan dengan orang yang bertanggungjawab menjalankan suatu organisasi, dan proses menjalankan organisasi itu sendiri yaitu pemanfaatan sumberdaya (seperti orang dan mesin) untuk mencapai tujuan organisasi.

Wilson (dalam Keban, 2008:100) meletakkan 4 prinsip dasar bagi studi administrasi publik yang mewarnai manajemen publik sampai sekarang yaitu:

- a. Pemerintah sebagai *setting* utama organisasi
- b. Fungsi eksekutif sebagai fokus utama
- c. Pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi dan

- d. Metode perbandingan sebagai suatu metode studi dan pengembangan bidang administrasi publik.

Perkembangan paradigma manajemen publik menurut Harbani Pasolong (2011 : 84 – 98) :

- 1 Manajemen Normatif

Pendekatan manajemen normatif melihat manajemen sebagai suatu proses penyelesaian tugas atau pencapaian tujuan. Manajemen normatif sejak pembentukannya lebih bersifat “*profit oriented*” dan karena itu dianggap tidak cocok dengan administrasi publik yang lebih berorientasi kepada *public service*.

- 2 Manajemen Deskriptif

Pendekatan manajemen deskriptif dapat diamati dari karya H. Mintzberg (1973). Mintzberg memberikan fungsi-lungsi yang biasa dilakukan oleh seorang manajer di tempat kerjanya. Menurut Mintzberg, fungsi manajemen yang benar-benar dijalankan terdiri atas kegiatan-kegiatan personal, interaktif, administrasi, dan teknis.

- 3 Manajemen Strategi

Manajemen strategi membicarakan hubungan antara organisasi dengan lingkungannya baik lingkungan internal maupun lingkungan eksternal. Manajemen strategi dapat memberi petunjuk bagi para eksekutif dalam

mencoba mempengaruhi dan mengendalikan lingkungan sehingga tidak sekedar bersikap memberi reaksi terhadapnya

4 Manajemen Publik

Wilson dalam Pasolong (2011: 96) meletakkan 4 (empat) prinsip dasar bagi studi administrasi publik yang mewarnai manajemen publik sampai sekarang yaitu (1) pemerintah sebagai *setting* utama organisasi; (2) fungsi eksekutif sebagai fokus utama; (3) pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi, dan (4) metode perbandingan sebagai suatu metode studi dan pengembangan bidang administrasi publik.

5 Manajemen Kinerja

Manajemen kinerja adalah suatu proses yang dirancang untuk meningkatkan kinerja organisasi kelompok / individu yang digerakkan oleh para manajer.

Fungsi-Fungsi Manajemen

George R. Terry (Hasibuan, 2009 : 38) fungsi-fungsi manajemen meliputi :

- a. Perencanaan (*planning*),
- b. Pengorganisasian (*organizing*),
- c. Pengarahan (*actuating*) dan
- d. Pengendalian (*controlling*).

Menurut Henry Fayol (Safroni, 2012:47), fungsi-fungsi manajemen meliputi :

- a. Perencanaan (*planning*),
- b. Pengorganisasian (*organizing*),
- c. Pengarahan (*commanding*),
- d. Pengkoordinasian (*coordinating*),
- e. Pengendalian (*controlling*).

Sedangkan menurut Ernest Dale (Handoko, 2011:22), fungsi-fungsi manajemen meliputi :

- a. Perencanaan (*planning*),
- b. pengorganisasian (*organizing*),
- c. Penyusunan Personalia (*Staffing*)
- d. Pengarahan (*Directing*)
- e. Inovasi (*Innovating*)
- f. Pengawasan (*controlling*).

Menurut perkembangan paradigma manajemen diatas, dapat dilihat bahwa manajemen publik telah bergeser kearah pelayanan publik yang lebih baik dengan pelibatan masyarakat untuk meningkatkan kinerja atau pelayanan kepada masyarakat.

Pelayanan publik atau pelayanan umum dididefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi

pemerintah di pusat, daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ratminto & Atik, 2009:5). Pengertian selanjutnya oleh Ahmad Ainur Rohman (2008:3), bahwa pelayanan publik (*public service*) merupakan suatu pemberian atau pelayanan terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas-fasilitas umum, baik jasa maupun non jasa, yang dilakukan oleh organisasi publik dalam hal ini adalah suatu pemerintahan.

Sementara itu, di dalam Bab I Pasal 1 UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga dijelaskan mengenai pengertian pelayanan publik yang artinya:

“kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”

Letak partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik ada pada pengaduan masyarakat. Pengelolaan pengaduan menjadi syarat yang penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal tersebut juga tercantum dalam Pasal 18 Ayat 2 UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik bahwa Penyelenggaraan pelayanan publik sekurang-kurangnya harus meliputi pelaksanaan pelayanan, pengelolaan pengaduan masyarakat, pengelolaan

informasi, pengawasan internal, penyuluhan kepada masyarakat dan pelayanan konsultasi.

1.5.2 Manajemen Pengaduan

Sektor yang perlu mendapat prioritas adalah manajemen pengaduan. Sehingga, pemerintah perlu memberikan prioritas utama dibidang pelayanan pengaduan masyarakat. Pelayanan yang efisien dan efektif akan memberikan rasa keadilan di masyarakat serta terjaminnya kualitas pelayanan publik yang baik. Pengaduan adalah proses, cara, perbuatan mengadu dan ungkapan rasa tidak senang atau tidak puas akan hal-hal yang tidak begitu penting, tetapi perlu diperhatikan (KBBI). Pengaduan masyarakat merupakan bentuk partisipasi pengawasan dari masyarakat dan respon ketidakpuasan yang disampaikan secara tertulis maupun tidak tertulis terhadap pelayanan administratif, pelayanan barang dan jasa. Keluhan atau aduan dari masyarakat sangat penting untuk dikelola. Agus Fanar Syukri, Ph.D. (2009:29) menyatakan bahwa:

“Pengaduan masyarakat merupakan suatu sumber informasi yang sangat penting bagi upaya-upaya pihak penyelenggara pelayanan untuk memperbaiki kesalahan yang mungkin terjadi, sekaligus secara konsisten menjaga dan meningkatkan pelayanan yang dihasilkan agar selalu sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Oleh karena itu perlu didesain suatu sistem pengelolaan pengaduan yang secara dapat efektif dan efisien mengelola berbagai pengaduan masyarakat menjadi bahan masukan bagi perbaikan kualitas pelayanan diwaktu yang akan datang.”

Aduan yang masuk harus dikelola dengan baik mulai dari proses masuknya aduan sampai pada penyelesaian aduan. Selain itu juga menyangkut mekanisme kontrol agar diperoleh hasil yang baik. Sehingga dalam mengelola aduan dibutuhkan perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan yang matang.

Manajemen pengaduan adalah suatu proses kegiatan untuk menampung, mencatat, menelaah, menyalurkan, mengkonfirmasi, mengklarifikasi, memberikan alternatif solusi kepada pengadu, mendokumentasi dan mensosialisasikan hasil pengelolaan pengaduan kepada masyarakat.

Aduan sangat penting untuk dikelola karena dapat menjadi bahan masukan bagi perbaikan kualitas pelayanan publik. Selain itu Manajemen pengaduan perlu diupayakan agar mempermudah masyarakat yang akan menyampaikan pengaduannya. Manajemen pengaduan mulai dari masuknya pengaduan sampai dengan timbal balik yang didapatkan oleh masyarakat. Manajemen pengaduan merupakan implementasi dari teori manajemen dalam bidang pengaduan. Manajemen komplain mencakup empat pilar atau tahapan yaitu *Planning, Organizing, Actuating dan Controlling*.

Manajemen pengaduan pada dasarnya merupakan kegiatan penyaluran pengaduan, pemrosesan respon pengaduan, umpan balik, dan laporan penanganan pengaduan. Rangkaian kegiatan ini memiliki elemen-elemen berikut:

a) Sumber atau Asal Pengaduan

Sumber pengaduan adalah masyarakat, baik secara individu maupun kelompok darimana komplain atau pengaduan berasal. Seluruh elemen masyarakat dapat menyampaikan pengaduan melalui saluran yang telah disediakan.

b) Isi Pengaduan

Isi pengaduan yaitu permasalahan yang diadukan oleh pihak pengadu. Aduan bisa menyangkut berbagai macam hal, mulai dari kesalahan prosedur, kualitas layanan, kerusakan fasilitas umum dan sebagainya.

c) Unit Penanganan Pengaduan

Unit penanganan pengaduan Adalah satuan yang disediakan oleh institusi untuk mengelola dan menangani pengaduan dari masyarakat melalui saluran yang telah tersedia.

d) Respon Pengaduan

Respon pengaduan adalah tanggapan atau jawaban dari unit penanganan pengaduan yang disampaikan kepada pihak pengadu.

e) Umpan Balik

Umpan balik adalah penilaian pihak pengadu atas respon atau jawaban unit penanganan pengaduan mengenai permasalahan yang masyarakat sampaikan.

f) Laporan Penanganan Pengaduan

Sesudah umpan balik dari pihak yang mengajukan aduan diterima, maka unit pengelolaan pengaduan wajib membuat laporan tentang pengaduan dan penanganan pengaduan yang telah dilakukan.

Dalam mengimplementasikan manajemen pengaduan harus didukung oleh sumber-sumber yang memadai baik sumber daya manusia, sumber daya alam, dan sumber dana. Menurut Dyah Hariani (2008 : 245-246) dalam menyusun mekanisme keluhan yang akan tercantum dalam regulasi pelayanan pemerintah dalam hal ini adalah sebagai penyelenggara pemerintahan dan sebagai penyedia pelayanan perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Bagaimana pengguna layanan menggunakan mekanisme keluhan
- b. Bagaimana penyedia pelayanan akan menangani keluhan
- c. Berapa lama mekanisme penanganan keluhan
- d. Apa tindakan yang akan penyedia pelayanan ambil dalam menangani keluhan
- e. Apakah terdapat lembaga mediasi bila pengguna layanan belum puas dengan jawaban penyedia pelayanan
- f. Siapa yang duduk dewan pengevaluasi kinerja dan
- g. Badan macam apa yang memonitor kerja penyedia pelayanan dalam menangani keluhan.

Selain itu, tidak semua keluhan dapat ditindak lanjuti pada saat keluhan diterima, tetapi membutuhkan waktu tertentu untuk menyelesaikannya.

Sehingga masyarakat tidak langsung mendapatkan tanggapan untuk aduan-aduan yang membutuhkan waktu.

Agar setiap keluhan dapat ditangani secara cepat dan tepat, masyarakat perlu tahu tentang bagaimana cara menyampaikan aduan secara efektif. Sehingga perlu adanya sosialisasi yang masif dari unit penanganan pengaduan kepada masyarakat. Dyah Hariani (2008 : 247) memberikan contoh bagaimana menyampaikan aduan yang efektif adalah sebagai berikut:

Mencantumkan identitas pribadi pengguna layanan, sehingga instansi penyedia pelayanan dapat mencari keterangan seputar pengguna layanan berkaitan dengan keluhan a) Mencantumkan nomor kontak pengguna layanan, agar penerima keluhan dapat langsung menjawab melalui nomor tersebut b) Memberikan sebanyak mungkin latar belakang keluhan dan menyertakan dokumen apapun yang mendukung keluhan dan c) Apabila pengguna layanan membutuhkan seseorang untuk membantu, atau hanya mendiskusikan masalah secara informal, berikan pernyataan bersedia membantu, lengkap dengan nomor kontak penghubung.

untuk kasus berat seperti korupsi, kolusi dan nepotisme perlu dikembangkan penerimaan aduan tersendiri. Keluhan yang berbau tindak pidana dengan keluhan yang bersifat manajerial perlu dipisahkan guna mempermudah unit penyedia pelayanan untuk memfokuskan diri pada upaya-upaya memperbaiki kualitas pelayanan atas dasar masukan-masukan dari pengguna pelayanan (Dyah Hariani, 2008 : 247). Penyaluran aduan dari masyarakat kepada penyedia layanan dapat dilakukan melalui berbagai macam bentuk, diantaranya sebagai berikut :

- a. Melalui telepon saat jam kerja.

- b. Melalui mesin faksimil kepada siapa keluhan ditujukan.
- c. Melalui e-mail.
- d. Melalui korespondensi atau surat menyurat.
- e. Melalui tatap muka langsung dengan sebelumnya membuat janji untuk ketemu pejabat/staf penerima keluhan, mengunjungi kantor penyedia pelayanan atau tempat keluhan dapat diproses (Dyah Hariani, 2008 : 248).

Setelah aduan disampaikan kepada unit penanganan pengaduan, masyarakat sebagai pengadu yang ingin mengetahui perkembangan aduan atau tanggapan dari masalah yang diadukan, tanggapan tersebut dapat disampaikan kepada masyarakat melalui:

- a. Melalui e-mail.
- b. Melalui korespondensi atau surat menyurat.
- c. Melalui SMS.
- d. Melalui telepon.
- e. Melalui tatap muka langsung.
- f. Melalui web.
- g. Melalui koran/ majalah
- h. Melalui facebook, dan lain-lain.

Nina Rahmayanty (2010:151) menyampaikan bahwa untuk mengelola pengaduan dengan efektif, unit penanganan pengaduan harus memiliki sistem pengelolaan pengaduan yang berpegang pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Kemudahan
- b. Tanggap
- c. Rentang waktu
- d. Kerahasiaan
- e. Kejelasan
- f. Hak dan kewajiban (akuntabilitas)
- g. Transparansi
- h. Komitmen
- i. Keadilan bagi semua pihak
- j. Terdokumentasi

1.5.3 Perencanaan

Perencanaan terjadi di semua tipe kegiatan. Perencanaan merupakan pemilihan sekumpulan kegiatan dan keputusan selanjutnya apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana, dan oleh siapa. Rencana harus mempertimbangkan kebutuhan, fleksibilitas, agar mampu menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi baru secepat mungkin. Rencana merupakan salah satu aspek penting dalam pengambilan keputusan (*decision making*).

Newman (dalam Manullang, 2005:39) mengatakan, *planning is deciding in advance what is to be done*. Jadi, perencanaan adalah penentuan terlebih dahulu apa yang akan dikerjakan. Sedangkan Louis A. Allen mengatakan, *planning is the determination of a course of action to achieve a*

desired result. Perencanaan adalah penentuan serangkaian tindakan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Charles Bettelheim mengatakan *a plan consist of the totaly of arrangements decided upon in order to carry out a project*. Selanjutnya dia berkata bahwa setiap rencana terdapat dua elemen, yaitu *a project, that is an end which one proposes to achieve* dan *the arrangement decided upon in order that this end may be achieved, that is the determination of the means*. Charles Bettelheim singkatnya berpendapat bahwa dalam setiap rencana terdapat dua elemen, yaitu tujuan dan alat yang perlu untuk mencapai tujuan itu.

Kemudian menurut Irine Dian Sari Wijayanti (2008:14) dalam bukunya Manajemen, perencanaan merupakan suatu fungsi manajer yang mencakup pemilihan kegiatan yang akan dijalankan, bagaimana menjalankan dan kapan dimulai dan selesainya pekerjaan itu, untuk membantu tercapainya tujuan organisasi. Perencanaan juga merupakan suatu proses pengambilan keputusan yang mengandung unsur-unsur fakta, asumsi dan kegiatan yang dipilih dan akan dilakukan di masa mendatang. Perencanaan yang baik selalu di dasarkan pada kenyataan-kenyataan, tidak terlalu optimis atau sebaliknya. Perencanaan juga tidak didasarkan pada kehendak atau subjektivitas perencana. Diperlukan data yang relevan untuk membantu proses perencanaan yang baik. Data tersebut dikumpulkan dan dianalisis untuk kemudian dipakai sebagai dasar perencanaan.

Manullang (2005:42-43) dalam bukunya Manajemen berpendapat bahwa suatu rencana mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

a. Tujuan perusahaan

Unsur pertama dari suatu rencana adalah tujuan, harus jelas pada setiap rencana apa yang menjadi tujuan baik tujuan yang bersifat materil atau tujuan yang bersifat moral.

b. Politik

Politik merupakan salah satu unsur yang ada dalam suatu rencana. Politik merupakan peraturan atau pedoman yang digariskan bagi tindakan organisasi untuk mencapai tujuan dengan hasil yang baik.

c. Prosedur

Suatu rencana juga harus memuat prosedur, yaitu urutan pelaksanaan yang harus dituruti oleh seseorang dalam melakukan sesuatu tindakan untuk mencapai tujuan organisasi.

d. Budget

Budget atau anggaran merupakan ikhtisar dari hasil-hasil yang diharapkan untuk dicapai, dan pengeluaran yang diperlukan untuk mencapai hasil tersebut yang dinyatakan dalam angka.

e. Program

Program adalah campuran dari politik dan budget yang dimaksudkan untuk menetapkan suatu rangkaian tindakan untuk waktu yang akan datang.

Tahap Dasar Perencanaan

Menurut T. Hani Handoko (1999), semua kegiatan perencanaan pada dasarnya melalui empat tahap sebagai berikut:

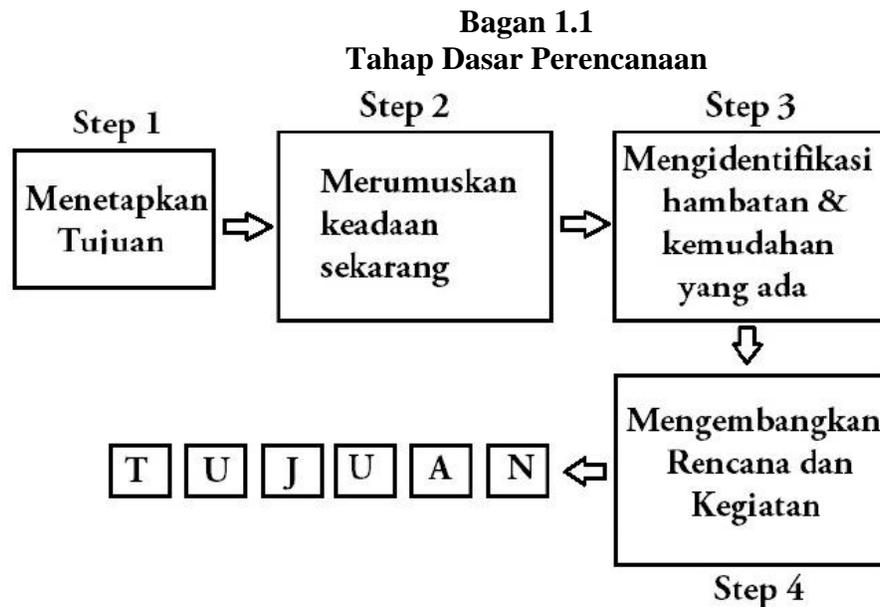
Tahap 1: *Menetapkan tujuan atau serangkaian tujuan.* Perencanaan dimulai dengan keputusan-keputusan tentang keinginan atau kebutuhan organisasi atau kelompok kerja. Tanpa rumusan tujuan yang jelas, organisasi akan menggubakan sumber daya-sumber dayanya secara tidak efektif.

Tahap 2 : *Merumuskan Keadaan Saat Ini.* Pemahaman akan posisi perusahaan sekarang dari tujuan yang hendak dicapai atau sumber daya-sumber daya yang tersedia untuk pencapaian tujuan, adalah sangat penting, karena tujuan dan rencana menyangkut waktu yang akan datang. Hanya setelah keadaan perusahaan saat ini dianalisa, rencana dapat dirumuskan untuk menggambarkan rencana kegiatan lebih lanjut. Tahap kedua ini memerlukan informasi, terutama keuangan dan data statistik, yang didapatkan melalui komunikasi dalam organisasi.

Tahap 3 : *Mengidentifikasi Segala Kemudahan dan Hambatan.* Segala kekuatan dan kelemahan serta kemudahan dan hambatan perlu diidentifikasi untuk mengukur kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan. Oleh karena itu perlu diketahui faktor-faktor lingkungan internal dan eksternal yang dapat membantu organisasi mencapai tujuannya, atau yang mungkin menimbulkan masalah. Walaupun sulit dilakukan, antisipasi

keadaan, masalah, dan kesempatan serta ancaman yang mungkin terjadi di waktu mendatang adalah bagian esensi dari proses perencanaan.

Tahap 4 : *Mengembangkan Rencana atau Serangkaian Kegiatan Untuk Pencapaian Tujuan*. Tahap terakhir dalam proses perencanaan meliputi pengembangan berbagai alternatif kegiatan, yang meliputi penilaian alternatif-alternatif serta pemilihan alternatif terbaik di antara berbagai alternatif yang ada, untuk pencapaian tujuan organisasi.



S

sumber: Handoko T. Hani (2011)

dalam mengelola komplain atau aduan dibutuhkan perencanaan yang matang, Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat (P3M) Kota Semarang dalam perencanaannya telah menetapkan tujuan sebagai instansi pengelola pengaduan yaitu bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam

memperoleh pelayanan publik yang berkualitas, wajar, dan adil. Pelayanan publik saat ini tidak cukup pada level pelayanan saja, tetapi harus melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam setiap pengambilan kebijakan publik dan sebagai kontrol terhadap kinerja Pemerintah. Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat (P3M) Kota Semarang membuka seluas-luasnya aduan jika ada permasalahan yang dirasakan oleh masyarakat dalam pelayanan publik yang diberikan.

Dengan adanya masukan dari masyarakat tersebut, maka Pemerintah akan lebih mudah untuk mencapai tujuan pelayanan publik. Dalam pelaksanaannya, tentu ada kemudahan dan hambatan yang akan dihadapi. Kemudahannya adalah bahwa di era digital ini segala sesuatu dapat dilakukan dengan teknologi. Begitu juga dengan pengelolaan pengaduan, masyarakat sebagai pengadu cukup melalui aplikasi berbasis mobile dan internet masyarakat sudah bisa menyampaikan aduannya kepada Pemerintah.

Dalam hal pengembangan rencana dan kegiatan, Sekretaris P3M Kota Semarang mempunyai tugas pokok merencanakan, mensinkronisasi dan mengkonfirmasi sesuai dengan Pasal 4 huruf a, b, d dan f Peraturan Walikota Semarang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Kota Semarang.

1.5.4 Pengorganisasian

Kata “organisasi” mempunyai dua pengertian umum. Pengertian pertama menandakan suatu lembaga atau kelompok fungsional. Pengertian kedua berkenaan dengan proses pengorganisasian, sebagai suatu cara dimana kegiatan organisasi di alokasikan dan ditugaskan diantara para anggotanya agar tujuan organisasi dapat tercapai dengan efisien.

Pengorganisasian merupakan salah satu dari lima fungsi manajemen yang sangat berperan penting dalam pencapaian operasi perusahaan secara efektif dan efisien. Lebih lanjut, fungsi ini dapat menentukan apakah organisasi bisa mengoptimalkan efisiensi penggunaan sumber dayanya, baik SDM maupun sumber daya yang lain. Fungsi ini di definisikan oleh *Robbins* sebagai aktivitas yang menentukan tugas apa yang harus di kerjakan, siapa yang melaksanakannya, bagaimana tugas tersebut dikelompokkan dan di distribusikan, kepada siapa akan di laporkan hasilnya, dan dimana keputusan mengenai hal tersebut di buat. Semua aktivitas tersebut termasuk salah satu tanggung jawab manajer administrasi dalam mendesain struktur organisasi sebuah perusahaan.

T. Hani Handoko (2011:167) dalam bukunya Manajemen berpendapat bahwa pengorganisasian (*organizing*) merupakan proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya yang dimiliki dan lingkungan yang melingkupinya. Terdapat dua aspek utama proses

penyusunan struktur adalah departementalisasi dan pembagian kerja. Departementalisasi merupakan pengelompokan kegiatan kerja suatu organisasi agar kegiatan yang sejenis dan berhubungan dapat dikerjakan bersama. Pembagian kerja adalah pemerincian tugas pekerjaan agar setiap individu dalam organisasi bertanggungjawab dan melaksanakan sekumpulan kegiatan yang terbatas. Istilah pengorganisasian mempunyai bermacam-macam pengertian, istilah tersebut dapat digunakan untuk menunjukkan hal-hal berikut :

- a. Cara manajemen merancang struktur formal untuk penggunaan yang paling efektif sumber daya-sumber daya keuangan, fisik, bahan baku dan tenaga kerja organisasi.
- b. Bagaimana organisasi mengelompokkan kegiatan-kegiatannya, dimana setiap pengelompokan diikuti dengan penugasan seorang manajer yang diberi wewenang untuk mengawasi anggota-anggota kelompok.
- c. Hubungan-hubungan antara fungsi-fungsi, jabatan-jabatan, tugas-tugas dan para karyawan.
- d. Cara bagaimana para manajer membagi lebih lanjut tugas-tugas yang harus dilaksanakan dalam departemen mereka dan dan mendelegasikan wewenang yang diperlukan untuk mengerjakan tugas tersebut.

Menurut *Ernest Dale* (dalam Handoko, 2011:168) Pengorganisasian merupakan suatu proses untuk merancang struktur formal, mengelompokkan dan mengatur serta membagi tugas-tugas atau pekerjaan diantara para anggota

organisasi, agar tujuan organisasi dapat di capai dengan efisien. Proses pengorganisasian dapat ditunjukkan dengan tiga langkah prosedur berikut ini :

- a. Pemerincian seluruh pekerjaan yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan organisasi.
- b. Pembagian beban pekerjaan total menjadi kegiatan-kegiatan yang secara logik dapat dilaksanakan oleh satu orang. Pembagian kerja sebaiknya tidak terlalu berat sehingga tidak dapat diselesaikan, atau terlalu ringan sehingga ada waktu menganggur, tidak efisien dan terjadi biaya yang tidak perlu.
- c. Pengadaan dan pengembangan suatu mekanisme untuk mengkoordinasikan pekerjaan para anggota organisasi menjadi kesatuan yang terpadu dan harmonis. Mekanisme pengkoordinasian ini akan membuat para anggota organisasi menjaga perhatiannya pada tujuan organisasi dan mengurangi ketidak-efisienan dan konflik-konflik yang merusak.

Pelaksanaan proses pengorganisasian yang sukses, akan membuat suatu organisasi dapat mencapai tujuannya. Proses ini akan tercermin pada struktur organisasi, yang mencakup aspek-aspek penting organisasi dan proses pengorganisasian, yaitu: 1) pembagian kerja, 2) departementalisasi, 3) bagan organisasi formal, 4) rantai perintah dan kesatuan perintah, 5) tingkat-tingkat hirarki manajemen, 6) saluran komunikasi, 7) penggunaan komite, 8) rentang manajemen dan kelompok-kelompok informal yang tak dapat dihindarkan.

Seluruh pekerjaan yang menjadi tugas dan fungsi Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat (P3M) Kota Semarang telah tercantum dalam

Peraturan Walikota Semarang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Kota Semarang. Adapun pembagian kerja dari P3M Kota Semarang sesuai dengan susunan organisasi yang telah dibentuk meliputi:

- a. Pengarah
- b. Penanggungjawab
- c. Ketua
- d. Wakil Ketua
- e. Sekretariat terdiri dari :
 - 1) Kelompok Kerja Pengolahan Pengaduan
 - 2) Kelompok Kerja Informasi Dan Klarifikasi Pengaduan
 - 3) Kelompok Kerja Monitoring Dan Evaluasi

Seluruh kelompok kerja tersebut saling berkoordinasi dan bertanggungjawab kepada sekretariat P3M yang dipimpin oleh seorang sekretaris yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Wakil Ketua. Wakil Ketua P3M di duduki oleh Kepala Bagian Organisasi Sekretariat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Ketua. Ketua P3M di duduki Asisten Administrasi Umum Sekretariat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada penanggungjawab. Struktur organisasi P3M yang paling atas adalah Walikota dan Sekretaris Daerah sebagai pengarah dan penanggungjawab.

1.5.5 Penggerakkan

Segala sesuatu yang sudah direncanakan dan diorganisasikan tidak mungkin berjalan apabila tidak dilaksanakan. Sehingga tercapainya tujuan organisasi tidak cukup dengan adanya rencana dan pengorganisasian saja melainkan harus ada pelaksanaan dan pengawasan. Dalam pelaksanaan juga diperlukan pengarahan sebagai usaha yang berkaitan dengan segala sesuatu agar seluruh anggota organisasi/lembaga dapat melaksanakan seluruh pekerjaan dan bekerja sama untuk mencapai tujuan.

Menurut George R. Terry dalam bukunya *Principles of Management* (Sukarna, 2011: 82) mengatakan bahwa

“Actuating is setting all members of the group to want to achieve and to strike to achieve the objective willingly and keeping with the managerial planning and organizing efforts.

“...Penggerakkan adalah membangkitkan dan mendorong semua anggota kelompok agar supaya berkehendak dan berusaha dengan keras untuk mencapai tujuan dengan ikhlas serta serasi dengan perencanaan dan usaha-usaha pengorganisasian dari pihak pimpinan.

Definisi diatas terlihat bahwa tercapai atau tidaknya tujuan tergantung kepada bergerak atau tidaknya seluruh anggota kelompok manajemen, mulai dari tingkat atas, menengah sampai kebawah. Segala kegiatan harus terarah kepada sasarannya, mengingat kegiatan yang tidak terarah kepada sasarannya hanyalah merupakan pemborosan terhadap tenaga kerja, uang, waktu dan materi atau dengan kata lain merupakan pemborosan terhadap *tools of management*. Hal ini sudah barang tentu merupakan *mis-management*.

Tercapainya tujuan bukan hanya tergantung kepada perencanaan dan pengorganisasian yang baik, melainkan juga tergantung pada penggerakan dan pengawasan. Perencanaan dan pengorganisasian merupakan landasan yang kuat untuk adanya pelaksanaan yang terarah kepada sasaran yang dituju. Penggerakan tanpa perencanaan tidak akan berjalan efektif karena dalam perencanaan itulah ditentukan tujuan, budget, standard, metode kerja, prosedur dan program. (Sukarna, 2011: 82-83).

Menurut Ibnu Syamsi dalam bukunya Pokok-Pokok Organisasi dan Manajemen, aktuasi merupakan usaha untuk menciptakan iklim kerja sama di antara staf pelaksana program sehingga tujuan organisasi dapat tercapai secara efektif dan efisien. Sedangkan menurut Sondang Siagian (2012:36) fungsi aktuasi tidak terlepas dari fungsi manajemen lainnya. Fungsi penggerak dan pelaksanaan dalam istilah lainnya yaitu *actuating* (memberi bimbingan), *motivating* (membangkitkan motivasi), *directing* (memberikan arah), *influencing* (mempengaruhi) dan *commanding* (memberikan komando atau perintah).

Aspek-aspek penggerakan atau penggerakan menurut Irine Diana Sari Wijayanti dalam bukunya yang berjudul Manajemen, yaitu :

a. Kepemimpinan

Adalah proses mengarahkan dan mempengaruhi aktivitas-aktivitas anggota kelompok yang berkaitan dengan tugasnya. Dari pengertian tersebut dapat ditunjukkan tiga unsur yaitu pimpinan, bawahan dan

pembagian kekuasaan atau power. Kekuasaan atau Power adalah kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain sehingga perilaku tersebut sesuai dengan yang diharapkan oleh orang yang mempunyai power tersebut.

b. Motivasi

Adalah segala sesuatu yang mengerahkan dan mendorong seseorang berperilaku tertentu. Seorang pemimpin akan berhasil jika power nya mengarahkan bawahan. Apabila seorang karyawan yang memiliki kemampuan bekerja tetapi tidak memiliki kemauan atau motivasi untuk bekerja sama, maka yang timbul adalah kesulitan mengajak/menyuruh untuk bekerja dengan baik.

c. Mengembangkan Komunikasi

Adalah kegiatan-kegiatan untuk saling memberi keterangan dan ide secara timbal balik, yang diperlukan dalam setiap usaha kerja sama manusia untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam suatu organisasi pada dasarnya terdapat keterangan dan ide yang secara struktural mengalir yaitu, yang disampaikan oleh pimpinan atau komunikasi kebawah (*Downward Communication*), yang disampaikan oleh bawahan atau komunikasi ke atas (*Upward Communication*) dan yang disampaikan oleh dan untuk para anggota organisasi atau komunikasi mendatar (*horizontal communication*).

Dari model-model komunikasi tersebut yang menjadi dasar untuk menyelenggarakan dan pengawasan organisasi umumnya adalah komunikasi kebawah (*Downward Communication*). Oleh karena itu, pimpinan harus senantiasa memberikan penjelasan-penjelasan mengenai hal yang harus diketahui oleh bawahan khususnya mengenai tujuan organisasi.

Dalam pelayanannya, aduan yang ditujukan kepada Pemerintah Kota Semarang melalui P3M rata-rata 50 aduan per hari. Dari seluruh aduan yang masuk, terdapat aduan yang tidak di proses oleh P3M tanpa adanya konfirmasi. Hal tersebut bisa disebabkan salah satunya oleh motivasi kerja para pegawai atau pola komunikasi antara atasan dan bawahan yang tidak sesuai. Pimpinan lembaga seharusnya senantiasa mengarahkan bawahannya untuk selalu berkoordinasi baik antar sesama pegawai, dengan atasan maupun dengan dinas yang lain. Untuk memotivasi pegawai perlu diadakannya kegiatan yang dapat mendorong pegawai untuk lebih giat lagi dalam bekerja. Selain itu juga untuk membangun komunikasi dua arah baik dari atasan kebawahan maupun sebaliknya.

1.5.6 Pengawasan

Hani Handoko (2011:359) dalam bukunya Manajemen mendefinisikan pengawasan sebagai proses untuk “menjamin” bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-

kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.

Senada dengan pendapat diatas, Manullang (2005:172) dalam bukunya Dasar-Dasar Manajemen menyampaikan bahwa perencanaan berhubungan erat dengan fungsi pengawasan karena dapat dikatakan rencana itulah sebagai standar atau alat pengawasan bagi pekerjaan yang sedang dikerjakan. Demikian pula fungsi pelaksanaan berhubungan erat dengan fungsi pengawasan karena pengawasan merupakan *follow up* dari perintah-perintah yang sudah dikeluarkan. Apa yang sudah dilaksanakan harus diawasi, agar yang diperintahkan itu benar-benar dilaksanakan.

Mengingat hubungan erat antara perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan, maka G. R. Terry juga memberikan batasan dari fungsi-fungsi tersebut. Menurutnya pengawasan adalah "*Control is to determine what is accomplishe in keeping with the plan*". Selanjutnya Newman mengatakan, "*Control is assurance that the performance conform to plan.*" Demikian Henry Fayol mengatakan, "*Control consist in verifying whether everything occure in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has object to point out weaknesses adn errors in order to reactivity them and prevent recurrence. It operate in everything, peoples, actions.*"

Sesuai dengan batasan-batasan diatas, maka pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menerapkan pekerjaan apa yang sudah

dilaksanakan, menilainya, dan bila perlu mengoreksi dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.

Dari berbagai batasan pengawasan diatas, bahwa tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisasi tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperbaikinya, baik pada waktu itu ataupun waktu yang akan datang. (Manullang, 2005:172-173)

Definisi pengawasan yang dikemukakan oleh Robert J. Mockler berikut ini memperjelas unsur-unsur esensial proses pengawasan :

“Pengawasan manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan.” (Handoko, 2011:361)

Ada tiga tipe dasar pengawasan, antara lain :

- a. Pengawasan pendahuluan (*feedforward control*). Pengawasan tipe ini sering juga disebut dengan *steering controls*, dirancang untuk mengantisipasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangandari

standar atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu tahap kegiatan tertentu diselesaikan. Pengawasan ini menggunakan pendekatan aktif dan agresif, yaitu mendeteksi masalah-masalah dan mengambil tindakan yang diperlukan sebelum masalah terjadi. Oleh karena itu diperlukan informasi yang akurat dan tepat berkaitan dengan tujuan yang akan dicapai apabila terjadi perubahan-perubahan.

- b. Pengawasan concurrent (*concurrent control*), yaitu pengawasan yang dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan. Pengawasan ini sering disebut pengawasan “ya – tidak”, *screening control*, atau “berhenti – terus, dilaksanakan selama suatu kegiatan berlangsung. Pengawasan ini merupakan proses dimana aspek tertentu dari suatu prosedur harus disetujui dulu, atau syarat tertentu harus dipenuhi dulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan, sehingga lebih menjamin ketepatan pelaksanaan suatu kegiatan.
- c. Pengawasan umpan balik (*feedback control*). Pengawasan tipe ini dilakukan dengan mengukur hasil-hasil dari suatu kegiatan yang telah diselesaikan. Sebab-sebab penyimpangan dari rencana atau standar ditentukan, dan penemuan-penemuan diterapkan untuk kegiatan-kegiatan serupa di masa yang akan datang. Pengawasan ini bersifat historis, pengukuran dilakukan setelah kegiatan terjadi.

Ketiga bentuk pengawasan tersebut sangat berguna bagi manajemen, tetapi juga memiliki kelebihan dan kekurangan, oleh karena itu manajemen harus menggunakan sistem pengawasan yang paling sesuai dengan situasi tertentu. Misalnya, untuk pengawasan pendahuluan dan pengawasan *concurrent*, memiliki kelebihan dimana manajemen dapat membuat tindakan koreksi dan tetap dapat mencapai tujuan. Sementara kelemahannya adalah biaya keduanya mahal, banyak kegiatan yang tidak memungkinkan dimonitor secara terus-menerus, dan pengawasan yang berlebihan cenderung membuat produktivitas menurun.

Untuk mempermudah proses pengawasan maka ada beberapa fase atau urutan pengawasan. Proses pengawasan dimanapun atau pengawasan yang berobjek apapun terdiri dari fase sebagai berikut :

a. Menetapkan alat pengukur (standar)

Pada fase ini, pemimpin harus menentukan atau menetapkan standar atau alat-alat pengukur. Berdasarkan standar tersebutlah kemudian diadakan penilaian.

b. Mengadakan penilaian (*evaluate*)

Fase evaluasi merupakan fase yang membandingkan antara pekerjaan yang telah dikerjakan (*actual result*) dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.

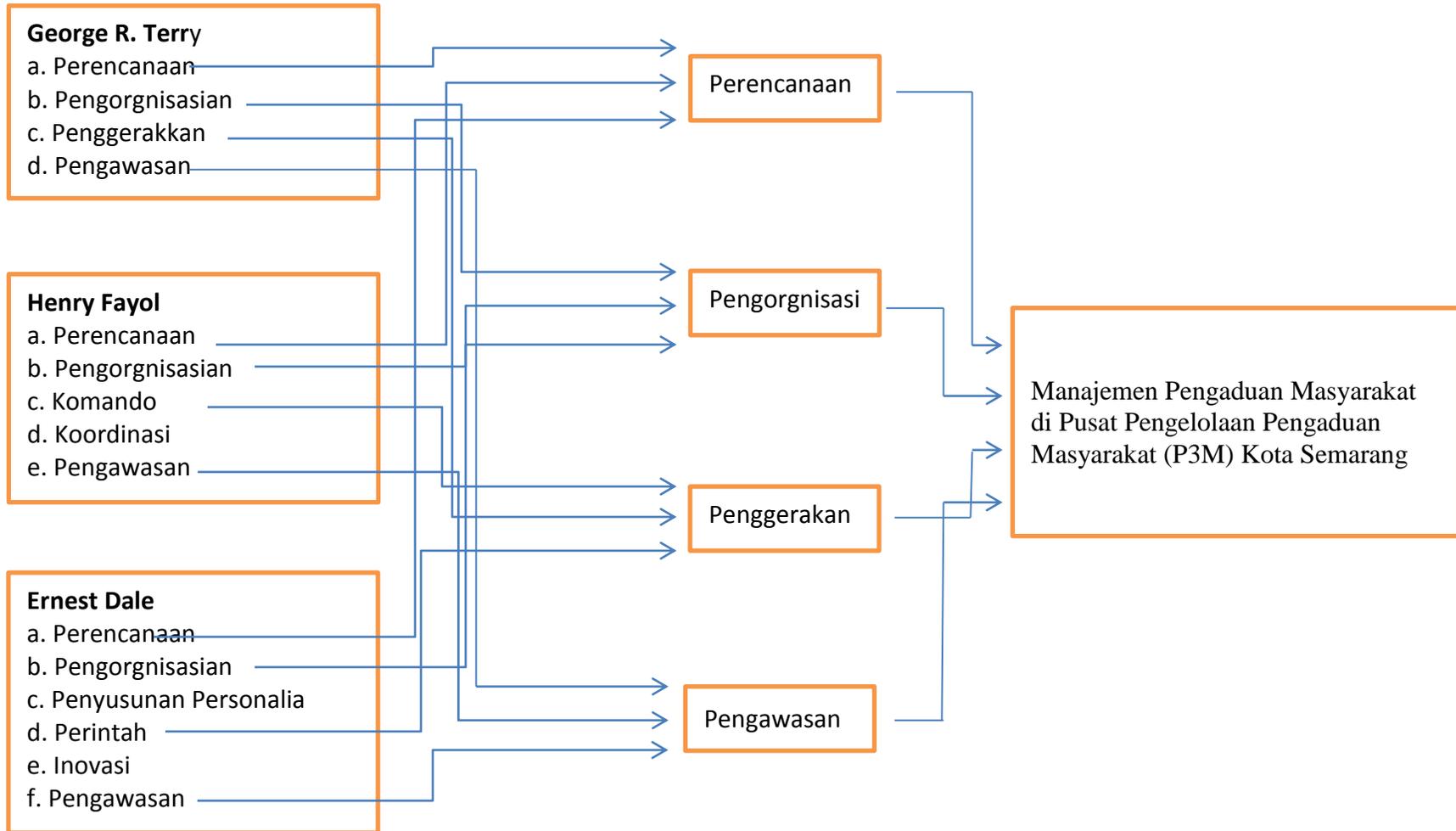
c. Mengadakan tindakan perbaikan (*corrective action*)

Fase *corrective action* adalah fase dimana dilaksanakannya tindakan perbaikan dengan maksud agar tujuan pengawasan dapat direalisasikan. Tujuan utama dari pengawasan adalah agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Demikian juga tujuan fase ketiga dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan.

Apabila struktur perintah dan pengawasan kurang berjalan dengan baik maka akan menekan atau memperlemah rasa percaya diri kebanyakan pegawai yang berada di bawah. Pada akhirnya hal ini akan berdampak pada menurunnya kinerja, kreativitas, dan inovasi para pegawai. Penanggungjawab P3M Kota Semarang melakukan pengawasan terhadap kinerja seluruh pegawai, dalam melakukan pengawasannya, hasil pengawasan dilaporkan kepada Walikota sebagai pengarah dan melakukan perbaikan apabila diharuskan. Setiap hari tentu ada aduan yang masuk baik secara langsung (datang ke kantor P3M Kota Semarang) maupun secara tidak langsung (melalui SMS atau media sosial) sehingga perlu dipastikan aduan tersebut dapat diproses sesuai dengan prosedur dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Tipe pengawasan yang dilakukan oleh P3M Kota Semarang adalah tipe pengawasan *concurrent* yaitu pengawasan yang dilaksanakan selama suatu kegiatan berlangsung.

Gambar 1.3
Kerangka Pikir

Teori-Teori Manajemen



Sumber : Beberapa pendapat ahli tentang fungsi Manajemen dalam Handoko T. Hani (2011:22)

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Manajemen Pengaduan Masyarakat

1.6.1.1 Perencanaan

Perencanaan adalah penentuan terlebih dahulu apa yang akan dikerjakan.

Pada aspek perencanaan penulis mengidentifikasi berdasarkan aspek yang dianggap strategis yang harus dilakukan dalam aspek perencanaan manajemen pengaduan masyarakat di Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Kota Semarang yaitu :

- a. Tujuan organisasi
- b. Politik
- c. Prosedur
- d. Budget atau anggaran
- e. Program

1.6.1.2 Pengorganisasian

Pengorganisasian merupakan suatu proses untuk merancang struktur organisasi, mengelompokkan dan mengatur serta membagi tugas-tugas atau pekerjaan diantara para anggota organisasi agar tujuan organisasi dapat di capai secara efisien dengan sumber daya yang dimilikinya. Sehingga dalam penelitian ini, peneliti fokus pada aspek-aspek penting yang organisasi dan proses pengorganisasian pada Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat Kota Semarang, yaitu:

- a. pembagian kerja,
- b. departementalisasi,
- c. bagan organisasi formal,
- d. rentang manajemen

1.6.1.3 Penggerakan

Tercapainya tujuan organisasi bukan hanya tergantung kepada *planning* dan *organizing* yang baik, tetapi juga ditentukan oleh fungsi aktuasi yang baik, sehingga fungsi aktuasi tidak dapat dipisahkan dengan fungsi manajemen yang lain. Fungsi aktuasi atau penggerakan mempunyai istilah lain diantaranya *actuating* (memberi bimbingan), *motivating* (membangkitkan motivasi), *directing* (memberikan arah), *influencing* (mempengaruhi) dan *commanding* (memberikan komando atau perintah).

Penggerakan adalah membangkitkan, mendorong, memotivasi, dan melakukan komunikasi kepada semua anggota kelompok agar berkehendak dengan perencanaan dan usaha-usaha pengorganisasian dari pihak pimpinan untuk mencapai suatu tujuan.

Aspek-aspek penggerakan yang menjadi gejala pada Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat (P3M) Kota Semarang adalah mekanisme pengelolaan pengaduan yaitu :

1. Menerima pengaduan masyarakat
2. Mengelola pengaduan masyarakat

3. Klarifikasi pengaduan masyarakat
4. Konfirmasi pengaduan masyarakat
5. Monitoring dan evaluasi pengaduan masyarakat
6. Koordinasi pengaduan masyarakat
7. Mengendalikan pengelolaan pengaduan masyarakat

1.6.1.4 Pengawasan

Fungsi pengawasan merupakan *follow up* dari perintah-perintah yang sudah dikeluarkan, maka pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menilai pekerjaan dari awal, dan bila perlu melakukan perbaikan dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.

Untuk mempermudah proses pengawasan maka ada beberapa fase atau urutan pengawasan. Proses pengawasan dimanapun atau pengawasan yang berobjek apapun terdiri dari fase sebagai berikut :

- a. Menetapkan alat pengukur (standar)
- b. Mengadakan penilaian (*evaluate*)
- c. Mengadakan tindakan perbaikan (*corrective action*)

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Desain Penelitian

Pada penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan penelitian kualitatif deskriptif. Moleong (2011:5) mendefinisikan metode

penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Penelitian kualitatif deskriptif ini bertujuan untuk menggambarkan situasi atau kejadian. Data yang dikumpulkan berupa deskriptif, yaitu bertujuan untuk menggambarkan suatu gejala sosial dengan mengumpulkan data sebanyak-banyaknya mengenai aspek yang mempengaruhi penelitian sehingga tidak bermaksud mencari penjelasan atau menguji hipotesis.

1.7.2 Fokus dan Lokus Penelitian

Fokus dari penelitian ini adalah **Manajemen Pengaduan di Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat (P3M) Kota Semarang** yang dilihat dari fungsi-fungsi manajemen.

Lokus penelitian merupakan hal yang penting untuk mempersempit ruang lingkup serta mempelajari hal yang ingin dikaji. Dalam hal ini adalah Pusat Informasi Publik (PIP) Kota Semarang.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian kualitatif ini menggunakan teknik :

a. Observasi

Alat pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengamati dan mencatat secara sistematis gejala-gejala yang terlihat dan terdengar mengenai objek penelitian di kantor Pusat Pengelolaan Pengaduan

Masyarakat (P3M) yaitu di gedung Pusat Informasi Publik Kota Semarang agar peneliti mengetahui peran yang dilakukan P3M dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan fungsi-fungsi manajemen.

b. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan bertatap muka secara langsung terhadap informan, dimaksudkan untuk mencari fakta-fakta atau informasi yang belum terungkap sehingga fenomena yang terjadi dapat dipahami. Dalam penelitian ini teknik wawancara yang digunakan adalah wawancara mendalam dimana peneliti mengajukan pertanyaan secara mendalam yang berhubungan dengan fokus permasalahan. Selain mengacu pada pedoman wawancara, peneliti juga mengembangkan pertanyaan secara spontan terhadap respon informan, sehingga data yang didapat terkumpul secara maksimal.

c. Studi Pustaka

Mencari sumber data dengan cara membaca buku ataupun arsip lainnya yang dapat dimanfaatkan untuk melengkapi pengetahuan tentang penelitian yang dilakukan.

1.7.4 Subyek Penelitian

Subyek penelitian atau informan adalah individu atau kelompok yang diharapkan dapat mendeskripsikan apa yang ingin penulis ketahui, sesuatu yang

berkaitan dengan fenomena atau kasus yang sedang diteliti. Atau dengan kata lain dapat disebut dengan informan.

Dalam penelitian kualitatif , peneliti melakukan langkah nyata untuk mendapatkan data secara langsung dengan melakukan observasi dan wawancara kepada orang-orang telah ditentukan dimana orang-orang tersebut dapat dipercaya dan memahami mengenai pengelolaan pengaduan Kota Semarang.

Teknik pemilihan informan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dengan menetapkan *key informan* yaitu orang-orang yang mengetahui dengan benar atau yang terpercaya, sedangkan untuk memperoleh data kualitatif, peneliti menggunakan teknik *purposive sampling* yang terdiri dari: Kepala Seksi Pengelolaan Aspirasi dan Informasi Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik dan Persandian sebagai penanggungjawab P3M Kota Semarang dan Tenaga Pelaksana Kegiatan Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat (P3M) Kota Semarang.

1.7.5 Sumber Data

Sumber data adalah segala keterangan atau informasi mengenai hal yang berkaitan dengan masalah yang dibahas, tempat dimana data yang diperlukan dalam penelitian itu diperoleh. Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data Primer

Data primer merupakan informasi yang dikumpulkan peneliti langsung dari sumbernya (Warsito, 1997:69). Dalam hal ini, peneliti sebagai pengumpul data dan untuk mengumpulkan data primer menggunakan *interview guide* yang bersumber langsung dari Kepala Seksi Pengelolaan Aspirasi dan Informasi Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik dan Persandian sebagai penanggungjawab P3M Kota Semarang dan Tenaga Pelaksana Kegiatan Pusat Pengelolaan Pengaduan Masyarakat (P3M) Kota Semarang.

b. Data Sekunder

Data skunder adalah informasi yang telah dikumpulkan pihak lain (Warsito, 1997:69). Jadi data skunder merupakan informasi yang diperoleh tidak langsung dari sumbernya yaitu meliputi dokumen, laporan, monografi, browser, buklet, literatur, serta sumber-sumber lainnya.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan kedua sumber data, yakni sumber data primer dan sumber data skunder. Sesuai dengan kebutuhan yang akan dibutuhkan oleh peneliti selama melakukan penelitian.

1.7.6 Analisis Data

Analisis data kualitatif menurut Bogdan & Biklen dalam (Moleong, 2011:248) adalah upaya yang dilakukan bekerja dengan data,

mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang di ceritakan kepada orang lain. Adapun jenis-jenis analisis data sebagai berikut:

a. Analisis deskriptif

- 1) Penelitian deskriptif yang bersifat eksploratif.
- 2) Penelitian deskriptif yang bersifat development.

b. Analisis komparasi.

c. Analisis korelasi

- 1) teknik korelasi produk moment.
- 2) teknik korelasi tata jenjang.
- 3) teknik korelasi Phi.
- 4) teknik korelasi serial, dan lain-lain.

Dalam penelitian ini teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis deksriptif yang bersifat eksploratif, dimana peneliti menganalisis data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul dan mengambil kesimpulan.