

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A.Latar Belakang Masalah**

Kepuasan pelanggan merupakan suatu keadaan dimana keinginan, harapan, dan kebutuhan pelanggan dapat terpenuhi. Suatu pelayanan dinilai memuaskan jika pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan pelanggan. Pengukuran kepuasan pelanggan merupakan elemen penting dalam menyediakan pelayanan yang lebih baik, lebih efisien, dan lebih efektif. Apabila pelanggan merasa tidak puas terhadap suatu pelayanan yang disediakan, maka pelayanan tersebut dapat dipastikan tidak efektif dan tidak efisien. Hal tersebut terutama sangat penting bagi pelayanan publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan merupakan faktor penting dalam mengembangkan suatu sistem penyediaan pelayanan yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, meminimalkan biaya dan waktu, serta memaksimalkan dampak pelayanan terhadap populasi sasaran. Pada kondisi persaingan saat ini, dimana pelanggan mampu untuk memilih di antara beberapa alternatif pelayanan dan memiliki informasi yang memadai dalam hal kualitas pelayanan, maka kepuasan pelanggan merupakan suatu determinan kunci dari tingkat

Mendefinisikan kualitas pelayanan jasa, seperti halnya pelayanan publik, tidak semudah memahami kualitas produk atau barang. Kualitas produk atau barang dapat terlihat langsung atau dapat dibedakan antara produk satu dengan produk lainnya melalui penampilan fisik atau spesifikasi bahan pembentuknya. Berbeda dengan jasa atau pelayanan yang tidak memiliki bentuk, jasa baru dapat dirasakan setelah dikonsumsi. Terdapat beberapa faktor yang dapat dipertimbangkan pelanggan dalam menilai suatu pelayanan, yaitu:

- (1) ketepatan waktu;
- (2) kemampuan teknis;
- (3) diharapkan;
- (4) berkualitas; dan
- (5) harga yang sepadan.

Berdasarkan faktor-faktor tersebut, pelanggan sendiri yang akan menilai tingkat kepuasan yang mereka terima dari barang atau jasa spesifik yang diberikan, serta tingkat kepercayaan mereka terhadap kemampuan pemberi pelayanan. Seperti yang dijelaskan dalam Undang-undang Pelayanan Publik Bab I Ketentuan Umum Ayat (7) bahwa standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cenat, mudah, terjangkau, dan terukur. Jika standar pelayanan telah terpenuhi, maka

pengukuran kualitas pelayanan salah satunya adalah dari tingkat kepuasan pelanggan terhadap layanan yang diberikan, baik berupa produk maupun jasa.

Sebagai bagian dari sistem kenegaraan dengan konstitusi yang pekat dengan norma keadilan, ekonomi Indonesia dicirikan oleh ruang lingkup pelayanan publik yang sangat luas. Sayangnya, pelayanan publik yang menyentuh hampir setiap sudut kehidupan masyarakat tidak ditopang oleh mekanisme pengambilan keputusan yang terbuka serta proses politik yang demokratis. Karena itu tidak mengherankan jika pelayanan publik di Indonesia memiliki ciri yang cenderung korup, apalagi yang berkaitan dengan pengadaan produk-produk pelayanan publik yang bersifat kewajiban seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Surat Izin Mengemudi (SIM), Paspor, dan lain-lain. Idealnya, aparatur pemerintah harus bertindak sebagai katalisator dan bukannya penghambat dari kegiatan pembangunan, termasuk di dalamnya mempercepat pelayanan masyarakat.

Kenyataan tersebut semakin diperparah dengan menurunnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah. Publik sangat membutuhkan pelayanan yang cepat, dengan kualitas yang maksimal. Peningkatan kualitas pelayanan di era globalisasi seperti saat ini sangat memerlukan suatu strategi, mulai dari strategi perancangan pelayanan prima dalam manajemen kualitas modern hingga kepada implementasi dari rancangan terhadap kualitas pelayanan. Aparat pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik dihadapkan pada era yang ditandai oleh keterbukaan dan transparansi dalam segala aspek kehidupan serta penerapan temu kembali informasi

secara cepat. Sehingga sangat mudah bagi publik untuk memilih dan menilai kualitas dari suatu pelayanan yang diberikan.

Pelayanan publik yang dilakukan aparatur negara sering tidak diikuti oleh peningkatan kualitas birokrasi yang sangat sulit untuk memahami pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi publik. Masyarakat pengguna jasa sering dihadapkan pada begitu banyak ketidakpastian ketika mereka berhadapan dengan birokrasi. Publik sulit memperkirakan kapan pelayanan itu bisa diperolehnya, begitu pula dengan harga pelayanan. Harga bisa berbeda-beda tergantung pada banyak faktor yang tidak sepenuhnya bisa dikendalikan oleh para pengguna jasa. Baik harga ataupun waktu seringkali tidak bisa terjangkau oleh masyarakat sehingga banyak orang yang kemudian enggan berurusan dengan birokrasi publik.

Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alenia keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Kompetensi pelayanan prima yang diberikan oleh aparatur pemerintahan kepada masyarakat, selain dapat dilihat dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Nomor 81/1993, juga dipertegas dalam Instruksi Presiden nomor 1/1995 tentang peningkatan kualitas aparatur pemerintah

kepada masyarakat. Oleh karena itu, kualitas pelayanan masyarakat dewasa ini tidak dapat diabaikan lagi, bahkan perlu disesuaikan dengan tuntutan era globalisasi.

Perusahaan Listrik Negara (PLN) merupakan sebuah bentuk pelayanan publik di bidang jasa tenaga listrik. Penyediaan tenaga listrik tersebut meliputi kegiatan pembangkitan, penyaluran, dan distribusi serta melakukan perencanaan dan pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik serta pengembangan penyediaan listrik sesuai perundang-undangan yang berlaku. Landasan hukumnya, yaitu:

- (1) Peraturan Pemerintah RI Nomor 23 Tahun 1994;
- (2) Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan BUMN Nomor Kep. 033/MPBUMN/1998;
- (3) Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 108/KMK. 05/2001; dan
- (4) Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 406/ KMK. 05/2001/Anggaran Dasar PT PLN.

Meskipun berstatus sebagai Perseroan Tertutup, PLN merupakan usaha dan bagian dari pelayanan pemerintah terhadap publik akan kebutuhan guna aliran listrik untuk kesejahteraan. Komitmen pelayanan PLN adalah berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur Saat ini energi listrik merupakan satu-satunya energi paling banyak pemakainya. Energi listrik merupakan energi yang makin menempati peran penting dalam kehidupan. Oleh karena itu, usaha penyediaan energi listrik berkembang sejajar dengan lain pertumbuhan yang tinggi terutama di negara berkembang. termasuk

Secara kelembagaan, PLN telah mencoba memberikan pelayanan yang berbasis profesionalisme. Sistem pelayanan pun dirancang secara lebih baik menggunakan teknologi informasi. Dari sisi petugas juga dipersiapkan agar mampu memberikan pelayanan terbaik kepada konsumen. Tetapi tampaknya konsep tersebut masih sebatas sebagai wacana, karena kondisi yang kontradiktif dapat dijumpai di beberapa kantor pelayanan PLN yang memperlihatkan kesan tidak profesionalismenya pelayanan yang diberikan.

Terlepas dari kekurangan dan kelebihan yang dimiliki PLN sebagai penyuplai energi listrik satu-satunya di Indonesia, kita masih merasakan berbagai bentuk ketidakpuasan sebagai pelanggan. Keluhan-keluhan pelanggan terhadap pelayanan yang diberikan PLN diantaranya:

- (1) biaya rekening listrik yang membengkak;
- (2) pencatatan meteran yang asal tebak, pemadaman listrik secara sepihak;
- 3) perbaikan kerusakan yang lambat; dan
- (4) penanganan gangguan listrik yang kurang cepat, pemasangan listrik tidak sesuai dengan pesanan.

Masalah pasang baru listrik, saat ini bukanlah hal yang sulit. Jika prosedur yang disyaratkan dipenuhi maka pasang baru pun akan segera diproses dengan waktu yang relatif cepat dan biaya yang terjangkau. Namun, pelaksanaannya cenderung lambat dan memakan biaya yang cukup mahal. Sebagai konsumen, masyarakat belum menikmati

pelayanan seperti yang diharapkan. Padahal, masyarakat senantiasa membayar tagihan listrik sebagai bentuk tanggung jawab.<sup>1</sup>

Kebijakan PLN seperti halnya kenaikan tarif dasar listrik (TDL) yang berimplikasi pada peningkatan pendapatan PLN, seharusnya disesuaikan dengan peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan. Semua konsumen berhak untuk menuntut kualitas pelayanan, termasuk menuntut adanya kompensasi akibat pelayanan PLN. Selama ini, pihak konsumen selalu tidak memiliki pilihan lain selain mengikuti aturan pemakaian listrik yang diterapkan PLN, seperti halnya kenaikan tarif dasar listrik tersebut. Contoh yang lain, misalnya dengan dalih penghematan energi, maka secara sepihak PLN membatasi suplai energi listrik dan melakukan pemadaman listrik tanpa pemberitahuan sebelumnya. Bahkan, PLN pun akan mudah memberikan sanksi seperti denda dan pemutusan sambungan listrik kepada konsumen jika konsumen terlambat membayar tagihan listrik.

PT PLN Cabang Mangkubumi kota Yogyakarta adalah salah satu usaha dan bagian dari pelayanan pemerintah terhadap kebutuhan aliran listrik, khususnya untuk warga Kota Yogyakarta. Seperti halnya dengan PT PLN yang lain, maka PT PLN Cabang Mangkubumi Kota Yogyakarta berkomitmen untuk selalu meningkatkan kualitas pelayanan kepada konsumennya. Meskipun demikian, penilaian kualitas pelayanan yang diberikan PT PLN Cabang Mangkubumi Kota Yogyakarta tentu tidak dapat hanya dilihat dari bentuk layanan yang diberikan, tetapi yang lebih penting adalah bagaimana bentuk layanan tersebut dapat diterima konsumen tanpa birokrasi yang

---

<sup>1</sup> Tulus Abadi dan Sudaryanto. 2004. *Memahami Hak dan Kewajiban Anda sebagai Konsumen Listrik*. Jakarta: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia dan Koalisi Masyarakat Sipil untuk Perbaikan Pelayanan Listrik. Hal. 76



berbelit dan lama serta hasilnya dapat dinikmati dan dirasakan langsung oleh konsumen, yang dalam hal ini adalah warga kota Yogyakarta.

PT PLN Cabang Mangkubumi Kota Yogyakarta sebagai penyelenggaran pelayanan publik di kota Yogyakarta juga melakukan serangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan pelayanan konsumen di bidang kelistrikan dengan mengacu pada landasan hukum yang jelas. Beberapa bentuk pelayanan publik yang diberikan, yaitu:

- (1) penyambungan listrik baru;
- (2) perubahan daya;
- (3) program listrik Prabayar;
- (4) Pelayanan kerusakan teknis dan gangguan jaringan; dan

(5) Pelayanan pengaduan konsumen. Pelayanan publik yang dilakukan PT PLN Cabang Mangkubumi Kota Yogyakarta tetap mengacu pada landasan hukum yang jelas, sehingga diharapkan pelayanan dibidang kelistrikan dapat diberikan kepada konsumen secara tepat dan kepuasan pelanggan sebagai tujuan akhir pelayanan terpenuhi. Hal tersebut sesuai dengan Undang-undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pada Pasal 1 Ayat (1): *pelayanan publik merupakan 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*



Selanjutnya pada Pasal 1 Ayat (2) disebutkan bahwa: *Penyelenggara pelayanan publik merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.* PLN Cabang Mangkubumi Kota Yogyakarta yang beralamatkan di Jl. Mangkubumi 16 Yogyakarta merupakan institusi resmi penyelenggara pelayanan publik di bidang kelistrikan yang dibentuk oleh negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tahun 1965 tentang Pembubaran Badan Pimpinan Umum Perusahaan Listrik Negara dan Pembentukan Perusahaan Listrik Negara dan Perusahaan Gas Negara.

Konsumen dari pelayanan publik yang diberikan oleh PT PLN Cabang Mangkubumi adalah masyarakat Kota Yogyakarta yang menggunakan jasa energi listrik untuk keperluan hidup sehari-hari, sesuai dengan bunyi Pasal 1 Ayat (6): *Masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.*

Kualitas pelayanan yang diberikan PT PLN Cabang Mangkubumi dapat dilihat dari standar pelayanannya, sesuai dengan bunyi Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 1 Ayat (7): *Standar Pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang*

*berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur.* Parameter pengukuran variabel penelitian didasarkan pada penerapan pelayanan publik yang dilakukan PT PLN Cabang Mangkubumi Kota Yogyakarta sesuai dengan prinsip standar pelayanan publik pada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik Pasal 21, yaitu:

- (1) Dasar Hukum Pelayanan;
- (2) Prosedur Penyelenggaraan Pelayanan;
- (3) Biaya/Tarif Layanan;
- (4) Bentuk-Bentuk Layanan Publik dan Waktu Penyelesaian;
- (5) Layanan Tehnis;
- (6) Penanganan Pengaduan, Saran, dan Masukan;
- (7) Jaminan Pelayanan,Keamanan,dan Kenyamanan,dan Evaluasi Kinerja;

## **B.Perumusan Masalah**

Berdasarkan paparan di atas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

(1) Apakah penyelenggaraan pelayanan masyarakat di kantor PT PLN Cabang Mangkubumi Kota Yogyakarta sudah sesuai dengan prinsip standar pelayanan publik dalam Undang-Undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2009; dan

(2) Apakah faktor pendukung dan penghambat kantor PLN Cabang Mangkubumi Kota Yogyakarta dalam melaksanakan prinsip standar pelayanan

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kualitas penyelenggaraan pelayanan masyarakat di kantor PT PLN Cabang Mangkubumi Kota Yogyakarta berdasarkan prinsip standar pelayanan publik dalam Undang-undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2005.
2. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam melaksanakan prinsip standar pelayanan publik di PT PLN Cabang Mangkubumi Kota Yogyakarta.

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai informasi bagi ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum perdata dalam hal pelayanan publik, di bidang energi listrik. Sedangkan dari segi praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan atau rekomendasi bagi pemerintah dalam upaya pengembangan kualitas pelayanan PT PLN kepada konsumennya.

### **D. Tinjauan Pustaka**

Kalau penulis harus menjawab apakah yang dimaksud dengan pelayanan publik, akan datang dengan berbagai jawaban. Kita bisa mengutip sumber alami (dipersepsikan) oleh orang banyak. Dalam perspektif ekonomi, misalnya pelayanan publik sering dielakkan sebagai turunan dari konsep barang publik (*publik goods*)

yakni suatu barang atau jasa yang konsumsinya oleh satu orang tidak mengurangi jumlah yang bisa dikonsumsi oleh orang lain. Dengan definisi seperti ini sering dijadikan contoh pertahanan sebagai barang publik atau pelayanan publik. Upaya pertahanan Negara akan dinikmati oleh seluruh warga Negara tanpa memperhatikan usia, kelamin, maupun kekayaan.

Definisi lain menunjukkan pada barang atau jasa yang memberikan dampak yang meluas lebih dari mereka yang mengkonsumsi langsung barang atau jasa itu sendiri. Contohnya adalah penerangan jalan yang dinikmati oleh semua orang yang menggunakan jalan tersebut di malam hari, dan kegiatan ekonomi yang muncul dari adanya kegiatan orang-orang di malam hari akan dinikmati tidak saja oleh mereka yang menikmati penerangan jalan umum di malam hari.

Rancangan dalam Undang-Undang pelayanan publik yang baru disusun adapun pengertian dari pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga Negara dan penduduk atau suatu barang, jasa, dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Keputusan menteri pendayagunaan aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik yang disebut sebagai pelayanan publik adalah segala segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan

Menurut kementerian pendayagunaan aparatur Negara, pelayanan publik dibatasi pada pengertian "pelayanan publik(masyarakat) merupakan segala bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan aparat pemerintah dalam bentuk barang dan atau jasa, yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan."

Pengertian ini diambil dari konsep rancangan undang-undang pelayanan publik yang akan disusun oleh kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, deputi bidang pelayanan publik.