

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 LATAR BELAKANG PENELITIAN**

Fungsi utama pemerintah dalam menyelenggarakan negara adalah sebagai penyelenggara utama dalam pelayanan publik. Organisasi pemerintah berusaha berkembang sedemikian rupa untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat dengan target meningkatkan pemberian layanan yang sesuai dengan harapan masyarakat guna memberikan kepuasan bagi masyarakat sebagai pengguna layanan. Sejalan dengan adanya tuntutan yang berkembang dalam masyarakat agar organisasi pemerintah senantiasa meningkatkan pelayanannya kepada publik, maka setiap organisasi pelayanan publik termasuk didalamnya puskesmas harus mampu menciptakan kondisi dinamis guna meningkatkan mutu produk, suasana lingkungan, prosedur profesionalitas dan sikap dari pemberi layanan disamping harus memperhatikan sendi-sendi pelayanan publik/umum yang tercantum dalam Kep.Menpan No.81 tahun 1993.<sup>1</sup>

Pelayanan publik memegang peranan penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini disebabkan salah satu tugas pemerintah terhadap rakyatnya adalah memberikan pelayanan dalam rangka memenuhi kebutuhan yang diinginkan oleh masyarakat . Secara umum dapat disebutkan bahwa pelayanan publik adalah upaya untuk memenuhi hak-hak warga Negara. <sup>2</sup>Dalam kaitan tersebut, idealnya pelayanan publik dapat diberikan dengan mutu yang baik guna mencapai kepuasan masyarakat.

Kenyataan di Indonesia, termasuk di dalamnya pada pelayanan Puskesmas di Tangerang, menunjukkan masih banyak keluhan serta ketidakpuasan terhadap mutu pelayanan aparatur pemerintahan dalam menjabarkan tugas-tugas pelayanan

---

<sup>1</sup> Keputusan Menpan No. 81 tahun 1993, *Tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum*, Jakarta.

<sup>2</sup> Soeprapto Riyadi, 2005, *Evaluasi kebijakan publik: suatu pendekatan*, Universitas Negeri Malang, Malang), hal. 23

publiknya, terutama bila dikaitkan dengan kewajiban untuk memperhatikan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Tidak jarang pula, rendahnya mutu pelayanan publik ini menjadi penyebab timbulnya kasus-kasus yang dapat dikategorikan sebagai mal-administrasi, diantaranya pelayanan berlarut-larut, perlakuan tidak adil, permintaan imbalan, dan penyalahgunaan wewenang.<sup>3</sup>

Secara umum kondisi di atas berpangkal pada buruknya tiga aspek yaitu pola penyelenggaraan (ketatalaksanaan), sumber daya manusia, dan kelembagaan pelayanan publik di Indonesia yang meliputi (Agus F. Syukri, 2007):

1. Pola penyelenggaraan kurang responsif, kurang informatif, kurang *accessible*, kurang koordinasi, terlalu birokratis, tidak mau mendengar, dan inefisien;
2. Sumber daya manusia kurang professional, kompeten, empati, dan beretika;
3. Kelembagaan cenderung hierarkis dan tidak dirancang agar mampu memberikan pelayanan pada masyarakat secara efisien dan optimal.

Beberapa Puskesmas di Kota Tangerang memiliki jumlah kunjungan pasien dan jumlah pegawai yang berbeda-beda. Dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik maka pemerintah Kota Tangerang membuat suatu kebijakan dengan menerapkan manajemen mutu pelayanan berstandar internasional di enam Puskesmas di Kota Tangerang dengan harapan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik di kota Tangerang, khususnya di bidang kesehatan. Karena Puskesmas adalah suatu instansi milik pemerintah yang bertugas melayani masyarakat dan keberadaannya dekat dengan masyarakat menengah kebawah dan miskin.

Menghadapi tuntutan masyarakat kota Tangerang, khususnya di bidang kesehatan maka pemerintah kota Tangerang menyadari untuk melakukan peningkatan mutu dengan menerapkan Sistem Manajemen Mutu (SMM) ISO

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hal. 65

9001: 2008 di 6 Puskesmas di Kota Tangerang sebagai upaya merespon perubahan dan meningkatkan daya saing dalam era globalisasi saat ini. Melihat fungsi Puskesmas sebagai pemberi layanan kesehatan masyarakat umum, dan pelanggan jasa adalah masyarakat miskin yang selama ini semakin meningkat. Maka pemerintah Kota Tangerang menganggap bahwa kebutuhan akan jasa pelayanan untuk masyarakat miskin pada umumnya harus ditingkatkan dengan menerapkan ISO 9001:2008 di pelayanan kesehatan publik yaitu Puskesmas. Karena dengan penerapan tersebut dapat diharapkan pelayanan terhadap masyarakat dapat lebih baik lagi dengan menggunakan standar ISO dan dapat meningkatkan kualitas pelayanan.

Keenam puskesmas yang telah menerapkan sistem manajemen mutu ISO 9001:2008 adalah 6 Puskesmas yang terdiri dari: (1) Puskesmas Sukasari, (2) Puskesmas Cipondoh, (3) Puskesmas Batu Ceper, (4) Puskesmas Neglasari, (5) Puskesmas Karawaci Baru dan (6) Puskesmas Cibodasari.

Selama ini penerapan sistem manajemen mutu di 6 Puskesmas Kota Tangerang, belum pernah dilakukan penelitian mengenai dampak penerapan sistem manajemen mutu ISO 9001 : 2008 terhadap kinerja puskesmas atau terhadap kepuasan masyarakat sebagai konsumen.

Hal ini penting sebagai acuan dalam membenahan pelayanan agar dapat memberikan kepuasan optimal. Masalah utama sebagai sebuah lembaga jasa pelayanan kesehatan yang banyak pesaingnya adalah pelayanan yang diberikan apakah sudah sesuai harapan pasien/konsumen atau belum. Oleh karena itu, enam Puskesmas yang sudah menerapkan ISO 9001:2008 di Tangerang dituntut untuk selalu menjaga kepercayaan dan kepuasan pasien/konsumen (pelanggan ) dengan meningkatkan kualitas pelayanan agar kepuasan pasiennya meningkat.

Pihak Puskesmas perlu secara cermat menentukan kebutuhan pasien/konsumen (pelanggan) sebagai upaya untuk memenuhi harapan/keinginan dan meningkatkan kepuasan atas pelayanan yang diberikan. Menjalin hubungan dan melakukan penelitian terhadap mereka perlu dilakukan agar pelayanan yang

diberikan sesuai dengan yang diharapkan. Hal inilah yang disebut orientasi pada pasien/konsumen.

Terciptanya kualitas layanan tentunya akan menciptakan kepuasan terhadap pengguna layanan. Kualitas layanan ini pada akhirnya dapat memberikan beberapa manfaat, di antaranya terjalinnya hubungan yang harmonis antara penyedia barang dan jasa dengan pelanggan, memberikan dasar yang baik bagi terciptanya loyalitas pelanggan dan membentuk suatu rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mouth*) yang menguntungkan bagi penyedia jasa tersebut.

ISO 9001:2008 merupakan salah satu standar sistem manajemen mutu yang diakui dunia internasional dan bersifat global untuk berbagai bidang usaha. Selain dapat meningkatkan kemampuan bersaing, masih banyak manfaat dari perolehan sertifikasi ISO 9001:2008 yang telah diteliti dan dipublikasikan.

Adapun manfaat untuk mendapatkan sertifikasi ISO telah ditabulasi dan dibahas, keuntungan mendapatkan sertifikasi ISO antara lain memperoleh reputasi yang lebih baik, tingkat kesadaran akan perlunya menjaga kualitas, prosedur dan tanggung jawab menjadi lebih jelas dan terdokumentasi dengan lebih baik, menghilangkan pekerjaan yang tidak perlu, lebih mudah untuk ditelusuri dan dilakukan audit, pelayanan kepada pelanggan lebih baik, meningkatkan kepuasan pelanggan serta karyawan, melakukan peningkatan yang berkesinambungan, meningkatkan keuntungan, kesempatan untuk melakukan ekspansi dan bagi Puskesmas dapat meningkatkan mutu pelayanan kesehatan masyarakat yang berorientasi pada kepuasan pelanggan serta merubah *image* buruk masyarakat terhadap pelayanan kesehatan pemerintah menjadi lebih baik.

Pada hakikatnya implementasi Sistem Manajemen Mutu / SMM (ISO 9001:2008) menjadikan pelayanan menjadi lebih baik, semua kegiatan dilakukan secara prosedural, terdokumentasi dan secara rutin dapat dilakukan analisis terhadap kegiatan yang telah dilakukan.

Selain itu, ISO 9001:2008 sebagai sebuah standar internasional mengenai sistem manajemen mutu, telah terbukti efektif meningkatkan performa mutu

organisasi yang menerapkannya. Standar tersebut dapat dimanfaatkan oleh instansi pelayanan publik untuk mencapai reformasi birokrasi.

Beberapa penelitian telah menunjukkan bahwa ISO 9001:2008 dapat diterapkan sebagai sebuah model untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik seperti yang dipaparkan oleh Zakaria Ahmad (2001), Pin-Yu Chu dkk (2001), Van den Heuvel dkk (2005), Sing dan Nahra (2006), dan Kiran Kaur dkk (2006).

Pemilihan ISO 9001 sebagai model dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik didasari beberapa pertimbangan, antara lain (Sumaerdi, 2011):

1. ISO 9001 memberikan sebuah kerangka sistem manajemen yang komprehensif. Persyaratan-persyaratan ISO 9001 tidak hanya mengatur kriteria-kriteria pengelolaan proses inti layanan publik tetapi juga mengatur proses-proses manajemen sumber daya, tanggung jawab manajemen, dan peningkatan mutu.
2. ISO 9001 memungkinkan untuk mengarahkan integrasi antara persyaratan-persyaratan yang ada dalam sistem manajemen dengan peraturan perundangan yang berlaku.
3. ISO 9001 mengarahkan institusi pelayanan publik untuk mengidentifikasi, memetakan dan menetapkan kriteria serta standar penerimaan proses-proses yang dimilikinya. Hal ini diharapkan akan mengurangi inefisiensi serta ketumpangtindihan tugas dan wewenang atau meningkatkan efektifitas tata laksana institusi pelayanan publik.
4. ISO 9001 mengarahkan institusi pelayanan publik untuk menetapkan dan memastikan bahwa sumber daya manusianya kompeten dan *aware* terhadap tugas dan tanggung jawabnya melalui serangkaian persyaratan penetapan kompetensi, evaluasi kompetensi, perumusan, pelaksanaan dan evaluasi efektifitas program pengembangan kompetensi. Dengan demikian, diharapkan hal ini akan meningkatkan “kualitas” sumber daya manusia institusi pelayanan publik.

5. ISO 9001 mengarahkan institusi pelayanan publik untuk menetapkan dan memastikan bahwa struktur organisasi, tugas, wewenang, dan pola hubungan komunikasi antar tiap personil efektif. Dengan demikian, diharapkan hal ini akan meningkatkan aspek kelembagaan institusi pelayanan publik.
6. ISO 9001 berbasis pada kepuasan pelanggan dan perbaikan berkelanjutan. Hal ini mengarahkan agar instansi pelayanan publik selalu berfokus pada kebutuhan dan upaya untuk meningkatkan kepuasan pelanggannya.

ISO 9001 tidak hanya berbicara dalam tataran prinsip-prinsip umum tetapi juga kerangka operasional sehingga lebih mudah dalam penerapannya. Jika dibandingkan dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM), ISO 9001 memiliki kelebihan utama berupa tidak hanya memperhatikan aspek tujuan/sasaran mutu tetapi juga mengatur bagaimana cara mencapainya. Selain itu, SPM disusun berdasarkan persepsi penyelenggara negara (Riyadi Soeprpto, 2005) sedangkan standar penerimaan proses-proses ISO 9001 harus disusun berdasarkan persepsi pelanggannya.

Berdasarkan pengamatan laporan yang ditemui di lapangan, peneliti menemukan beberapa permasalahan berkaitan dengan penerapan ISO 9001:2008 di 6 puskesmas terakreditasi di Kota Tangerang yang belum berjalan efektif dan hal ini dapat dilihat dari laporan *audit surveillance* di antaranya:

- a. Pengendalian rekam medik belum berjalan secara efektif.
- b. Masih ada kasus kesalahan pemberian obat untuk pasien. Pasien dengan kolesterol tinggi, karena simvastatin tinggi, maka diberikan obat gemfibrosil yang seharusnya untuk penanganan trigliserida (kasus di Puskesmas Cipondoh, Tangerang).
- c. Organisasi tidak dapat menunjukkan bukti hasil monitoring dan evaluasi atas pencapaian sasaran mutu yang telah ditetapkan dan disampaikan ke wakil manajemen.

- d. Daftar inventaris ruangan yang telah ditetapkan belum mencukupi beberapa alat ukur, seperti tensimeter dan thermometer.
- e. Organisasi tidak dapat menunjukkan bukti telah dibuatkan program/jadwal pemeliharaan atas peralatan IT (hardware, software, jaringan, backup data), bangunan, kendaraan roda empat dan roda dua, serta genset.

Berdasarkan paparan di atas, dengan melihat begitu pentingnya penelitian mengenai pengaruh penerapan SMM ISO 9001:2008 pada Puskesmas yang ada di Tangerang terhadap kinerja puskesmas, serta melihat beberapa masalah dalam penerapan SMM ISO 9001:2008, maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengambil judul: “ PENGARUH PENERAPAN SISTEM MANAJEMEN MUTU / SMM ISO 9001:2008 TERHADAP KINERJA PEGAWAI PUSKESMAS DI LINGKUNGAN PUSKESMAS SE-KOTA TANGERANG ”.

## **1.2 . IDENTIFIKASI MASALAH**

Berkenaan dengan hal tersebut diatas maka identifikasi masalah yang dapat dirumuskan dalam penelitian di antaranya adalah :

1. Kurangnya perhatian pegawai terhadap sistem manajemen mutu pelayanan
2. Kurangnya minat pegawai Puskesmas dalam memahami dan mempelajari tentang sistem manajemen mutu ISO 9001:2008 yang penting untuk kualitas pelayanan.
3. Konsep tentang penerapan manajemen mutu pelayanan masih belum jelas karena orientasi penerapan mutu ISO 9001:2008 di Puskesmas hanya untuk mendapatkan sertifikat semata.
4. Kurangnya perhatian dari pemerintah setempat terhadap tercapainya kualitas pelayanan berdasarkan ISO 9001:2008 yang dirasa penting dalam memenuhi hak-hak konsumen di era globalisasi.
5. Perubahan kualitas pelayanan antara Puskesmas yang telah disertifikasi ISO dan yang belum tersertifikasi ISO belum terlihat secara signifikan.

6. Masyarakat kota Tangerang masih belum memahami tentang pelayanan publik bersertifikat ISO 9001:2008.

### **1.3 BATASAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah diatas dan mengingat luasnya ruang lingkup masalah yang dihadapi maka, penelitian ini hanya akan mengungkapkan pengaruh antara penerapan sistem manajemen mutu ISO 9001:2008 terhadap kinerja pegawai puskesmas di 6 Puskesmas terakreditasi ISO 9001:2008 di Kota Tangerang.

### **1.4 RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dikemukakan diatas, maka didalam penelitian dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah penerapan sistem manajemen mutu ISO 9001:2008 berpengaruh terhadap kinerja pegawai puskesmas ?
2. Apakah kedelapan prinsip manajemen mutu ISO 9001:2008 berpengaruh terhadap kinerja pegawai puskesmas ?
3. Faktor manakah yang paling dominan berpengaruh terhadap kinerja pegawai puskesmas ?

### **1.5 TUJUAN PENELITIAN**

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis pengaruh dari penerapan SMM ISO 9001:2008 terhadap kinerja Puskesmas di enam Puskesmas yang ada di Tangerang.
2. Untuk mengidentifikasi kedelapan prinsip SMM ISO 9001:2008 tersebut, manakah yang paling dominan berpengaruh terhadap kinerja puskesmas.
3. Untuk mengetahui faktor yang paling dominan berpengaruh terhadap kinerja pegawai puskesmas.



## **1.6 MANFAAT PENELITIAN**

Dengan dilaksanakannya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat yang luas antara lain:

1. Sebagai masukan kepada kepala daerah dalam upaya meningkatkan kinerja pegawai Puskesmas Kota Tangerang
2. Sebagai masukan atau referensi bagi peneliti yang akan datang dalam meneliti tentang pengaruh penerapan SMM ISO 9001:2008 terhadap kinerja puskesmas dan kepuasan konsumen.
3. Peneliti mengharapkan dari hasil penelitian ini akan memacu dan memotivasi peneliti dalam menerapkan sistem manajemen mutu ISO 9001:2008 dan dapat meningkatkan kinerja di tempat kerja.