**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Penelitian**

Pelayanan dan kepuasan pelanggan merupakan tujuan utama dalam organisasi, karena itu tugas utama organisasi adalah menarik dan mempertahankan pelanggan. Ukuran keberhasilan penyelenggara pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan, Kepuasan penerima pelayanan dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan.

Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan, pemerintah melalui Undang - undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 mengatur tentang pelayanan publik. Menurut Sinambela (2015) istilah publik berasal dari bahasa inggris yaitu publik yang berarti umum, masyarakat , negara. Istilah pelayanan publik menurut Inu Kencana dalam Sinambela, mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai – nilai normal yang merasa memiliki.

Publik adalah manusia atau masyarakat yang memiliki kebersamaan dalam pemikiran berdasarkan peraturan – peraturan. Menurut Gronroos (1990 : 27) dalam Ratminto & Atik (2015 : 2) Pelayanan adalah suatu aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal - hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan. Sedangkan menurut Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby (1997 : 448) Pelayanan adalah produk – produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha – usaha manusia dan menggunakan peralatan.

Pelayanan publik merupakan rangkaian pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat , instansi pemerintah dan badan hukum.

Pelayanan Publik dewasa ini yang dilakukan oleh Aparatur Pemerintah masih banyak dijumpai kelemahan - kelemahan, sehingga belum dapat memenuhi kualita s yang di harapkan masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa dan secara perorangan, sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparatur Pemerintah.

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu: pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum. Pelayanan kebutuhan dasar diantaranya yaitu kesehatan,pendidikan dasar, kebutuhan pokok. Sedangkan Pelayanan Umum diantaranya yaitu pelayanan Administrasi, pelayanan barang,pelayanan jasa, pelayanan Regulatif.

Pelayanan publik dilakukan untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaranya niscaya membutuhkan asas – asas pelayanan, dengan kata lain dalam memberikan pelayanan publik instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik. Asas – asas pelayanan publik menurut Keputusan Menpan 63 / 2003 sebagai berikut :

1. Transparansi, bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak, disediakan secara memadai dan mudah mengerti.
2. Akuntabilitas, dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.
3. Kondisional, sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip – prinsip efesiensi dan efektivitas
4. Partisipasi, mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan hak, tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan ,gender dan status ekonomi.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing – masing pihak.

Transparansi penyelenggaraan pelayanan publik merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan publik utamanya meliputi:

1. Manajemen dan Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Transparansi terhadap manajemen dan penyelenggaraan pelayanan publik meliputi kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/ pengendalian oleh masyarakat. Kegiatan tersebut harus dapat diinformasikan dan mudah diakses oleh masyarakat;
2. Prosedur Pelayanan, Prosedur pelayanan adalah rangkaian proses atau tata kerja yang berkaitan satu sama lain, sehingga menunjukkan adanya tahapan secara jelas dan pasti serta cara-cara yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian sesuatu pelayanan. Prosedur pelayanan publik harus sederhana, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan, serta diwujudkan dalam bentuk bagan alir (*Flow Chart*) yang dipampang dalam ruangan pelayanan.

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui beberapa cara sebagai berikut (Keputusan MENPAN No 63 tahun 2004) :

1. Pengawasan melekat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung sesuai dengan ketentuan peraturan perundang –undangan.
2. Pengawasan fungsional yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional sesuai dengan ketentuan perundang – undangan.
3. Pengawasan masyarakat yang dilakukan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat tentang penyimpangan dan kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Bentuk pengawasan masyarakat yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik berupa laporan atau pengaduan masyarakat. Penyelenggara pelayanan publik wajib menyelesaikan setiap laporan atau pengaduan masyarakat mengenai ketidak puasan dalam pemberian pelayanan sesuai kewenangannya. Untuk menampung pengaduan masyarakat tersebut, unit pelayanan menyediakan loket atau kotak pengaduan.

Dalam menyelesaikan pengaduan masyarakat, pimpinan unit penyelenggara perlu memperhatikan hal –hal sebagai berikut (Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004):

1. Prioritas penyelesaian pengaduan
2. Penentuan pejabat yang menyelenggarakan pengaduan
3. Prosedur penyelesaian pengaduan
4. Rekomendasi penyelesaian pengaduan
5. Pemantauan dan evaluasi penyelesaian pengaduan
6. Pelaporan proses dan hasil penyelesaian pengaduan kepada pimpinan
7. Penyampaian hasil penyelesaian
8. Dokumentasi penyelesaian pengaduan

Pelayanan pengelolaan keluhan pelanggan harus sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik. Dalam pelayanan pengelolaan pengaduan yang perlu diperhatikan antara lain hak pengadu dan kewajiban penyelenggara, sarana pengaduan, pengelola, mekanisme pengelolaan pengaduan, pelaporan, pemantauan dan evaluasi, penyelesaian pengaduan, kewajiban dan larangan bagi pengelola, perlindungan pengaduan dan penilaian kinerja.

Berdasarkan Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik ,bahwa penyelenggara pelayanan publik sekurang kurangnya meliputi pelaksanaan pelayanan, pengelolaan pengaduan masyarakat, pengelolaan informasi, pengawasan internal, penyuluhan kepada masyarakat dan pelayanan konsultasi.

Data pelayanan yang harus diukur berdasarkan Keputusan Menpan KEP/25/M.PAN/2/2004 memuat 14 unsur pelayanan publik yaitu : Prosedur Pelayanan, Persyaratan Pelayanan, Kejelasan Petugas Pelayanan, Kedisiplinan Petugas Pelayanan, Tanggung jawab Petugas Pelayanan, Kemampuan Petugas Pelayanan, Kecepatan Pelayanan, Keadilan Mendapatkan Pelayanan, Kesopanan dan Keramahan Petugas, Kewajaran Biaya Pelayanan, Kepastian Biaya Pelayanan, Kepastian Jadwal Pelayanan, Kenyamanan Lingkungan, Keamanan Pelayanan.

Rumah sakit merupakan salah satu organisasi pelayanan publik yang bergerak dibidang jasa, rumah sakit merupakan salah satu jaringan pelayanan kesehatan yang sangat penting,banyak dengan tugas,beban masalah dan harapan yang digantungkan. Perkembangan jumlah rumah sakit di indonesia yang diikuti pula dengan perkembangan pola penyakit, perkembangan teknologi kedokteran dan kesehatan serta perkembangan harapan masyarakat terhadap pelayanan rumah sakit menjadikan dibutuhkannya tenaga pelayanan dan manajer – manajer yang handal.

Para petugas kesehatan yang bekerja di rumah sakit telah dibekali ilmu kedokteran dan kesehatan dalam pendidikan,tetapi dalam mengelola rumah sakit tidak mencukupi ilmu kesehatan saja tetapi juga harus dibekali ilmu tentang manajemen mengelola rumah sakit.

Rumah Sakit merupakan fasilitas,sebuah institusi dan sebuah organisasi. Milton Roemer dan Friedman dalam buku *Doctors in Hospital* menyatakan bahwa rumah sakit setidaknya mempunyai lima fungsi. Pertama harus ada pelayanan rawat inap dengan diagnostik dan terapeutiknya,berbagai jenis spesialisasi baik bedah maupun non bedah. Pelayanan rawat inap meliputi pelayanan keperawatan, gizi, farmasi, laboratorium,radiologi ,diagnostik serta terapeutiknya.

Kedua rumah sakit mempunyai pelayanan rawat jalan.Ketiga rumah sakit punya tugas untuk melakukan pendidikan dan latihan. Keempat rumah sakit perlu melakukan penelitian dibidang kedokteran dan kesehatan. Kelima rumah sakit juga punya tanggung jawab untuk program pencegahan penyakit dan penyuluhan kesehatan bagi populasi di sekitarnya.

Harus disadari bahwa tujuan utama kegiatan di rumah sakit adalah melayani pasien dan keluarga dalam berbagai bentuk pelayanan. Davidson dan Ress Mogg dalam Thandra 2015:10 menyatakan mendapat pelayanan yang bermutu adalah hak masyarakat. John Naisbict dan Patricia aburdene juga menyatakan bahwa pelanggan atau konsumen adalah raja. Kini sudah harus betul – betul diwujudkan keunggulan konsumen di dunia dan semua institusi termasuk kesehatan berorientasi pada kepuasan pelanggan.

Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan di tentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan penerima pelayanan di capai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan, oleh karena itu dalam kaitannya dengan tingkat kepuasan masyarakat MENPAN No 63 tahun 2004 mengamanatkan agar setiap penyelenggara pelayanan secara berkala melakukan survey indeks kepuasan masyarakat (IKM).

Cara mengukur kepuasan pelanggan menurut Kotler (2000:38) dalam Buchari Alma (2014:285)

1. *Complaint atau suggestion system (*Sistem keluhan dan Saran). Banyak perusahaan membuka kotak saran dan menerima keluhan yang dialami oleh langganan, Ada juga yang memberikan amplop yang sudah ditulis alamat perusahaan untuk digunakan menyampaikan saran, keluhan , kritik. Saran tersebut dapat juga disampaikan melalui kartu komentar, *customer hot line,* telepon bebas pulsa. Informasi ini dapat memberikan ide dan masukan kepada perusahaan yang memungkinkan perusahaan mengantisipasi dan cepat tanggap terhadap kritik dan saran tersebut.
2. *Customer satisfaction surveys* (Survey kepuasan pelanggan), dalam hal perusahaan melakukan survey untuk mendeteksi komentar pelanggan Survey ini dapat dilakukan melalui pos, telepon atau wawancara pribadi atau pelanggan diminta mengisi angket.
3. *Ghost shopping* (pembeli bayangan), dalam hal ini perusahaan menyuruh orang tertentu sebagai pembeli ke perusahaan lain atau ke perusahaannya sendiri. Pembeli misteri ini melaporkan keunggulan dan kelemahan pelayan yang melayaninya. Juga dilaporkan segala sesuatu yang bermanfaat sebagai bahan pengambilan keputusan oleh manajemen . Bukan saja orang lain yang disewa untuk menjadi pembeli bayangan tetapi juga manajer sendiri harus turun ke lapangan. Pengalaman manajer ini sangat penting karena dari informasi yang diperoleh langsung ia alami sendiri
4. *Lost Customer Analysis* (Analisa pelanggan yang lari), langganan yang hilang, dicoba dihubungi. Mereka diminta untuk mengungkapkan mengapa mereka berhenti , pindah ke perusahaan lain adakah sesuatu masalah yang terjadi yang tidak bisa diatasi atau terlambat diatasi. Dari kontak semacam ini akan diperoleh informasi dan akan memperbaiki kinerja perusahaan sendiri agar tidak ada lagi langganan yang lari dengan cara meningkatkan kepuasan mereka.

Sebab – sebab munculnya ketidakpuasan antara lain: Tidak sesuai harapan dengan kenyataan, Layanan selama menikmati jasa tidak memuaskan, Perilaku personil kurang memuaskan, Suasana dan kondisi fisik lingkungan tidak menunjang, Cost terlalu tinggi , karena jarak terlalu jauh , banyak waktu terbuang dan harga tidak sesuai, Promosi / iklan terlalu muluk, tidak sesuai dengan kenyataan.

**Indeks Kepuasan Masyarakat**

Berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang relevan, valid dan reliable, sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat adalah sebagai berikut :

1. **Prosedur pelayanan** , yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan
2. **Persyaratan pelayanan**, yaitu persyaratan teknis dan *administrative* yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. **Kejelasan petugas pelayan**, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya)
4. **Kedisplinan petugas pelayanan**, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
5. **Tanggung jawab petugas pelayanan**, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
6. **Kemampuan petugas pelayanan**, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan /menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. **Kecepatan pelayanan**, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
8. **Keadilan mendapatkan pelayanan**, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/ status masyarakat yang dilayani.
9. **Kesopanan dan keramahan petugas**, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
10. **Kewajaran biaya pelayanan**, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
11. **Kepastian biaya pelayanan**, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
12. **Kepastian jadwal pelayanan**, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan , sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
13. **Kenyamanan** **lingkungan**, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
14. **Keamanan Pelayanan**, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko – resiko yang diakibatkan dari pelaksana pelayanan.

Rumah Sakit Umum Daerah Al Ihsan merupakan salah satu rumah sakit rujukan regional jawa barat. Angka kunjungan paling tinggi adalah peserta BPJS. Data yang diperoleh dari bagian pencatatan dan pelaporan rumah sakit mulai tahun 2014 sampai dengan 2016 cenderung meningkat. Tahun 2014 angka kunjungan pelanggan BPJS 56 %, Tahun 2015 angka kunjungan 70 %, tahun 2016 angka kunjungan meningkat 71%.

Dengan meningkatnya angka kunjungan,maka rumah sakit berupaya memenuhi harapan pelanggan salah satunya yaitu dengan menyediakan layanan pengaduan sebagai upaya evaluasi terhadap jenis pelayanan yang diberikan.

Dalam studi pendahuluan yang telah dilakukan peneliti ada beberapa masalah yang menjadikan alasan peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Hasil analisa pelayanan pengaduan tahun 2015 dan 2016. Analisa pelayanan pengaduan pelanggan tahun 2015 masalah yang menjadi keluhan adalah dokter datang terlambat, nomor antrian, calo.

Hasil analisa layanan pengaduan tahun 2016 masalah yang menjadi keluhan penyalahgunaan antrian / calo, fasilitas publik kurang memadai, stok obat habis, komunikasi penyampaian informasi pelayanan rumah sakit kepada pasien dan keluarga perlu ditingkatkan penyampaian informasi petugas farmasi tidak baik.

Hasil analisa ini menunjukkan bahwa pelayanan pengaduan tersebut masih kurang baik, alasan peneliti mengambil data skunder dari hasil analisa pengelolaan pelanggan karena salah satu bentuk evaluasi masyarakat terhadap jenis pelayanan yang diberikan rumah sakit apakah sudah sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat atau belum, dan merupakan salah satu upaya dalam peningkatan kepuasan pelanggan di RSUD Al Ihsan.

Hasil wawancara langsung dengan kasubag humas BPJS cabang soreang dalam hal ini diwakili oleh kepala unit cabang soreang mengatakan bahwa jika pihak BPJS ada masalah maka langsung menyampaikan ke bagian humas, pihak humas segera menanggapi tetapi untuk solusinya belum ada, dan masalah yang menjadi keluhan dari pelanggan BPJS setiap tahunnya hampir sama yaitu masalah antrian rawat jalan, daftar tunggu operasi, stok obat dan papan informasi tentang jumlah tempat tidur.

Dari hasil observasi peneliti bahwa penanganan pengaduan pelanggan di Rumah Sakit Umum Daerah Al Ihsan tidak hanya ditangani oleh bagian humas dan pemasaran tetapi semua urusan dibawah kepala sub bagian hukum, humas dan pemasaran serta urusan promosi kesehatan rumah sakit. Dalam pengelolaan layanan pengaduan pelanggan hampir semua sarana dan prasarana yang menunjang pelayanan sudah ada seperti : kotak saran, sms getway, website, layanan pengaduan langsung, dan banner alur pelayanan keluhan pelanggan.

Berdasarkan latar belakang studi pendahuluan diatas maka peneliti tertarik untuk meneliti tentang Analisis Implementasi Layanan Pengaduan Dalam Rangka Meningkatkan Kepuasan Pelanggan BPJS Di RSUD Al Ihsan.

* 1. **Fokus Penelitian**

Setelah melakukan pengamatan atau observasi maka situasi sosial yang ditetapkan sebagai tempat penelitian adalah sub bagian hukum,humas dan pemasaran, sebagai situasi sosial sub bagian ini terdapat beberapa petugas yang melayani keluhan secara langsung. Fokus penelitian diarahkan pada:

1. Implementasi layanan pengaduan dalam rangka meningkatkan kepuasan pelanggan BPJS di RSUD Al Ihsan Provinsi Jawa Barat.
2. Pedoman layanan pengaduan.
3. Informan kunci dalam penelitian ini adalah orang – orang yang berhubungan secara langsung dengan pelayanan pengaduan diantaranya : Wadir Umum dan Keuangan, Kabag SDM. Kasubbag hukum, humas dan pemasaran, Kaur humas dan pemasaran, Analis Hukum,Kasubag humas BPJS cabang soreang.
   1. **Rumusan Masalah**

Berdasarkan fokus penelitian yang telah ditetapkan tersebut maka masalah penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi layanan pengaduan pelanggan pada saat ini.
2. Bagaimana kinerja petugas layanan pengaduan pelanggan.
3. Apa saja hambatan dalam pelaksanaan pelayanan pengelolaan pengaduan.
4. Bagaimana tingkat kepuasan pelanggan BPJS di RSUD Al Ihsan .
5. Bagaimana upaya RSUD Al Ihsan dalam meningkatkan kualitas pelayanan BPJS .
   1. **Tujuan Penelitian**

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk merancang sebuah pedoman layanan pengaduan, namun secara spesifik tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui implementasi layanan pengaduan pelanggan pada saat ini.
2. Mengetahui kinerja petugas layanan pengaduan pelanggan.
3. Mengetahui apa saja hambatan dalam pelaksanaan pelayanan pengelolaan pengaduan.
4. Mengetahui tingkat kepuasan pelanggan BPJS di rawat jalan.
5. Mengetahui layanan pengaduan pelanggan dalam upaya peningkatan kualitas pelanggan BPJS di rawat jalan.
   1. **Manfaat Penelitian**

Bila tujuan penelitian dapat tercapai,maka hasil penelitian akan memiliki manfaat teoritis dan praktis.

* + 1. **Manfaat Teoritis**

1. Menambah wawasan ilmu pengetahuan bidang manajemen perumahsakitan.
2. Menambah pemahaman tentang pelayanan pengaduan pelanggan.
3. Menambah pemahaman tentang metode peningkatan kualitas pelayanan publik dengan partisipasi masyarakat.
4. Memperoleh pemahaman tentang implementasi pelayanan pengaduan pelanggan yang efektif sesuai dengan harapan masyarakat.
   * 1. **Manfaat Praktis**
5. Secara praktis laporan hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Kepala Bagian Umum, Hukum, Humas Dan Pemasaran, Kepala Subbagian Hukum, Humas Dan Pemasaran, Serta Kepala Urusan Humas dan Pemasaran dalam pengelolaan pelayanan keluhan pelanggan.
6. Sebagai bahan masukan untuk mengetahui kondisi pengelolaan pelayanan keluhan pelanggan dan selanjutnya dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan pimpinan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik dengan partisipasi masyarakat.