

---

## **PENERAPAN TOTAL QUALITY MANAGEMENT (TQM) DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK UNTUK MENINGKATKAN KEPUASAN MASYARAKAT TERHADAP DINAS SOSIAL**

**Nurul Fajri Husin, Fadhliah M. Alhadar, Rahmat Sabuhari**

Program Studi Manajemen Kosentrasi Manajemen Sumber Daya Manusia, Universitas  
Khairun, Indonesia

Email: nuhusin@gmail.com, fadhliah\_alhadar@yahoo.com, rahmat.sabuhari@unhair.ac.id

---

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan Total Quality Management (TQM) dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh Dinas Sosial, khususnya pada program Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) di Provinsi Maluku Utara. Meskipun pemerintah telah berkomitmen untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan menerapkan TQM, masih terdapat kendala dalam beberapa instansi, terutama Dinas Sosial, yang memiliki nilai kepatuhan yang rendah. Penelitian ini fokus pada kualitas pelayanan dan kepuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan studi kasus dan pendekatan deskriptif. Pengumpulan data melibatkan observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi di Dinas Sosial Kota Ternate. Hasil analisis menunjukkan bahwa penerapan TQM dalam berbagai indikator mencapai 65%, namun masih terdapat beberapa indikator yang belum terpenuhi sepenuhnya. Penerapan prinsip-prinsip TQM, seperti Customer Focused, Continuous Improvement, Employee, dan Quality Assurance, memengaruhi proses pelayanan. Namun, beberapa indikator, seperti pelibatan masyarakat, standar operasional prosedur yang belum tepat, dan kurangnya kegiatan peningkatan kapasitas pegawai, menyebabkan dampak negatif terhadap kualitas pelayanan dan kepuasan masyarakat. Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan perlunya perbaikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Dinas Sosial. Peningkatan kualitas pelayanan dapat dicapai dengan memperhatikan indikator yang belum terpenuhi dan melibatkan masyarakat dalam penyusunan standar layanan. Upaya peningkatan kapasitas pegawai juga perlu diperhatikan untuk mendukung penerapan TQM secara holistik. Penelitian ini memberikan kontribusi teoritis sebagai referensi untuk penelitian berikutnya dan memberikan pandangan praktis bagi Organisasi Perangkat Daerah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

**Kata Kunci:** Quality Management (TQM), Pelayanan Publik, Dinas Sosial

### **Abstract**

*This research aims to analyze the implementation of Total Quality Management (TQM) in the provision of public services by the Department of Social Affairs, particularly in the National Health Insurance (JKN) Premium Assistance Program in the North Maluku Province. Despite the government's commitment to improving the quality of public services by implementing TQM, there are still challenges in some agencies, especially the Department of Social Affairs, which has low compliance values. This study focuses on service quality and public satisfaction with the provided services. The research methodology employed is a qualitative approach with a case study and descriptive approach. Data collection involves observation, in-depth interviews, and documentation at the Social Affairs Department in Ternate City. The analysis results indicate that the implementation of TQM across various indicators reaches 65%, but there are still some indicators that are not fully met. The application of TQM principles, such as Customer Focus, Continuous Improvement, Employee, and Quality Assurance, affects the service processes. However, some indicators, such as community involvement, inappropriate standard operating procedures, and a lack of employee capacity-building activities, have a*

---

---

*negative impact on service quality and public satisfaction. The conclusion of this research highlights the need for improvements in the provision of public services in the Department of Social Affairs. Enhancing service quality can be achieved by addressing unmet indicators and involving the community in the development of service standards. Efforts to improve employee capacity should also be considered to support the holistic implementation of TQM. This research provides theoretical contributions as a reference for future studies and practical insights for Local Government Agencies in enhancing the quality of public services.*

**Keywords:** *Quality Management (TQM), Public Services, Social Services*

---

## PENDAHULUAN

Penerapan Total Quality Management (TQM) dalam manajemen organisasi di sektor swasta, baik dalam produksi barang maupun jasa, telah banyak diteliti. Penerapan TQM dengan komitmen dan berkelanjutan membuat perusahaan atau organisasi lebih siap menghadapi persaingan dan dinamika kebutuhan pelanggan. Tidak hanya diperlukan oleh sektor swasta, penerapan TQM juga sangat penting untuk organisasi atau institusi publik, mengingat vitalnya pelayanan publik dan tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan rakyat.

Pelayanan publik mencakup berbagai aspek, seperti administrasi, jasa, dan barang. Penyelenggaraan pelayanan publik memerlukan tata kelola pemerintahan yang baik, didukung oleh mekanisme profesional, sumber daya yang handal, integritas, dan kepatuhan pada peraturan serta nilai-nilai pelayanan. Di Indonesia, pemerintah berkomitmen untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan menerapkan sistem manajemen berorientasi mutu, berdasarkan prinsip-prinsip Total Quality Management. Meskipun demikian, masih terdapat kendala dalam penyelenggaraan pelayanan publik, terutama dalam beberapa instansi yang kurang memperhatikan kewajiban mereka (Alofan et al., 2020; Anwar, 2020).

Data World Governance Indicator menunjukkan bahwa efektivitas pemerintahan Indonesia masih perlu ditingkatkan. Komitmen pemerintah untuk reformasi birokrasi dan perbaikan tata kelola pemerintahan menjadi penting untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Upaya penerapan sistem manajemen yang berorientasi pada mutu bertujuan meningkatkan kepuasan pengguna layanan. Pengawasan internal dan eksternal oleh lembaga seperti Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Ombudsman Republik Indonesia, dan Bank Dunia diperlukan untuk memastikan bahwa penerapan sistem manajemen berjalan sesuai rencana (Chatterjee & Suy, 2019).

Data Penilaian Penyelenggaraan Pelayanan Publik menunjukkan bahwa beberapa pemerintah daerah di Indonesia masih memiliki predikat kualitas penyelenggaraan pelayanan publik rendah. Dalam lingkup Provinsi Maluku Utara, belum ada pemerintah daerah yang mencapai predikat zona hijau. Organisasi Perangkat Daerah seperti Dinas Sosial menjadi fokus penilaian. Sayangnya, sebagian besar Dinas Sosial di berbagai Kabupaten/Kota memiliki nilai kepatuhan yang rendah, disebabkan oleh kurangnya pemahaman terhadap kewajiban penyelenggaraan pelayanan publik, frekuensi pengawasan yang kurang intens, dan ketidakseimbangan jumlah petugas.

Perbaikan tata kelola pemerintahan, peningkatan pemahaman atasan dan pelaksana terhadap standar pelayanan, serta peningkatan infrastruktur dan fasilitas merupakan langkah-langkah penting dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Indonesia (Dewi & Tobing, 2021). Dengan demikian, pemerintah dapat memenuhi amanat Undang-Undang Dasar 1945 dan meningkatkan kepercayaan masyarakat serta kondisi investasi dan kerjasama dengan negara lain (Fahri, 2022).

Dalam dua dekade terakhir, Total Quality Management (TQM) telah menjadi sorotan dalam berbagai sektor, termasuk industri dan pendidikan. Penerapan TQM, yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan kepuasan pelanggan, telah meluas di berbagai negara dan sektor, mulai dari industri hingga kesehatan, pendidikan, dan organisasi ekonomi, budaya, dan keilmuan. TQM dianggap strategi yang penting untuk bertahan dalam persaingan dan meningkatkan kepuasan serta loyalitas pelanggan. Implementasi TQM dianggap kebutuhan mendasar dan telah terbukti memberikan dampak positif terhadap produktivitas. TQM juga dikaitkan dengan peningkatan daya saing perusahaan dan mendorong inovasi. Meskipun awalnya dikembangkan untuk industri, konsep TQM oleh Deming juga dapat diterapkan pada pelayanan publik dengan pemahaman dan adaptasi yang tepat (Munulo & Kagambirwe, 2019).

Beberapa penelitian menyoroti dampak positif penerapan TQM pada berbagai sektor, termasuk konstruksi, industri manufaktur, dan perusahaan teknologi tinggi. Penerapan TQM juga dianggap berkontribusi pada kinerja keuangan dan operasional, serta inovasi dan keterlibatan karyawan. Dalam sektor pendidikan, TQM mencakup aspek kepemimpinan efektif, fokus pada kepuasan pelanggan, peningkatan kualitas berkelanjutan, komunikasi efektif, dan kerja tim (Gupta & Shrestha, 2021). Penelitian juga menunjukkan bahwa penerapan TQM dalam pendidikan tinggi harus memenuhi standar mutu secara konsisten untuk mempertahankan dan meningkatkan kualitas pendidikan. Meskipun banyak penelitian terkait TQM telah dilakukan dalam berbagai sektor, penelitian ini mencoba untuk membahas penerapan TQM dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik. Peneliti berusaha untuk menganalisis pendapat masyarakat terhadap pelayanan publik dengan melibatkan wawancara dengan pengguna layanan (Lallo et al., 2016).

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji fenomena terkait penyelenggaraan pelayanan publik oleh Dinas Sosial, yang menunjukkan bahwa meskipun memiliki peran penting, instansi tersebut memiliki nilai kepatuhan yang rendah di berbagai Kabupaten/Kota. Fokus penelitian difokuskan pada penerapan Total Quality Management (TQM) dalam penyelenggaraan pelayanan publik, khususnya pada program Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Pertanyaan penelitian mengenai kualitas pelayanan Dinas Sosial dan kepuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan. Tujuan penelitian melibatkan analisis proses penyusunan standar pelayanan, implementasi penyelenggaraan pelayanan publik, serta respon masyarakat terhadap layanan tersebut. Manfaat penelitian ini mencakup kontribusi teoritis sebagai sumber referensi untuk penelitian berikutnya dan memberikan pandangan praktis bagi Organisasi Perangkat Daerah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus dan pendekatan deskriptif. Penelitian kualitatif digunakan untuk mendeskripsikan suatu proses, fenomena, atau peristiwa secara menyeluruh, mendalam, rinci, dan dapat dipertanggungjawabkan (Ghony & Almanshur, 2014). Studi kasus dipilih untuk fokus pada satu kasus secara intensif dan rinci, menjaga keutuhan objek penelitian. Metodologi kualitatif ini melibatkan observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi sebagai teknik pengumpulan data. Observasi dilakukan di kantor Dinas Sosial, melibatkan dua sesi untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam. Wawancara mendalam dilakukan dengan penyelenggara dan pengguna layanan, menggunakan pertanyaan terbuka sebagai pedoman. Dokumentasi digunakan untuk melengkapi data dari sumber lain.

Penelitian ini memanfaatkan triangulasi sumber untuk menguji kredibilitas data, yaitu dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumen dari berbagai sumber. Keabsahan data juga diperkuat melalui ketekunan pengamatan dalam pengumpulan data. Analisis data melibatkan koleksi, reduksi, dan penyajian data. Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Reduksi data dilakukan untuk menyederhanakan dan memilah informasi yang relevan. Penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi terpadu dan mudah dipahami (Mai et al., 2016; Nakamura & Managi, 2020).

Penelitian ini memilih Dinas Sosial sebagai situs penelitian, dengan informan terdiri dari penyelenggara (pegawai Dinas Sosial) dan pengguna layanan (masyarakat). Purposive sampling digunakan untuk pemilihan informan dengan pertimbangan tertentu. Pengumpulan data dilakukan dengan ketekunan pengamatan, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Triangulasi sumber digunakan untuk menguji keabsahan data melalui cross check antar berbagai sumber. Analisis data melibatkan koleksi, reduksi, dan penyajian data dalam bentuk narasi terpadu. Kesimpulan awal ditarik setelah penyajian data, namun bersifat sementara dan dapat berubah seiring dengan verifikasi dan penarikan kesimpulan lebih lanjut. Metodologi ini diharapkan dapat memberikan gambaran mendalam tentang pelayanan publik di Dinas Sosial.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Penerapan TQM dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Dinas Sosial Kota Ternate**

Prinsip dalam TQM yaitu *Customer Focused*, *Continuous Improvement*, *Employee* dan *Quality Assurance* akan digunakan sebagai acuan untuk mengkaji penerapan TQM dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Berikut penulis uraikan hasil observasi maupun wawancara dan analisis data dokumen di Dinas Sosial Kota Ternate.

#### **a. Customer Focused**

*Customer Focused* berorientasi secara maksimal terhadap pelayanan yang diberikan untuk pelanggan atau pengguna layanan. Dengan *customer focused*, memungkinkan perusahaan atau instansi untuk dapat memahami dinamisme kebutuhan para pelanggan atau pengguna layanan (Juharni, 2017). Konsep Customer Focused yang menitikberatkan pada pelayanan pelanggan atau pengguna layanan. Dengan pendekatan ini, perusahaan atau instansi dapat memahami kebutuhan pelanggan melalui identifikasi dinamika kebutuhan masyarakat. Kebutuhan ini menjadi dasar dalam menetapkan kebijakan perusahaan atau instansi. Pelayanan dilakukan berdasarkan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang telah ditetapkan untuk mencapai kepuasan pelanggan. Namun, terdapat ketidaksesuaian dengan prinsip Customer Focused, di mana masyarakat tidak dilibatkan dalam proses penetapan SOP, seperti dijelaskan oleh Kepala Dinas.

Masyarakat berpendapat bahwa partisipasi mereka dalam proses penyusunan standar pelayanan sangat penting. Mereka menyuarakan keinginan agar terdapat pertemuan dengan masyarakat untuk mendengar dan mempertimbangkan kebutuhan serta saran mereka. Tiga indikator, yaitu saran dan masukan masyarakat, feedback, dan komunikasi, dianggap dapat terlaksana melalui sarana pengaduan yang mencakup berbagai media komunikasi (Pokhrel et al., 2018; Putra et al., 2021).

Dinas Sosial Kota Ternate memiliki beberapa sarana aduan yang dianggap memadai, termasuk SOP Pengelolaan Pengaduan. Meskipun demikian, masih ada indikator kebutuhan masyarakat yang tidak terpenuhi, yakni ketidaklibatan masyarakat dalam

penyusunan standar pelayanan. Dalam wawancara, Kepala Bidang Penanganan Fakir Miskin menyatakan bahwa WhatsApp adalah sarana aduan yang paling sering digunakan oleh masyarakat.

Meskipun sarana aduan dianggap membantu, terdapat beberapa kendala, seperti keterbatasan jumlah PIC dan kebutuhan untuk terus mengembangkan pelayanan agar tidak mengarah pada pelayanan yang tidak maksimal. Beberapa warga juga menyampaikan pengalaman kurangnya respons atau kejelasan informasi melalui sarana aduan. Oleh karena itu, disarankan untuk terus mengembangkan dan memaksimalkan sarana komunikasi dengan menyediakan sumber daya manusia yang kompeten dan berkomitmen sepenuh hati untuk memberikan pelayanan yang baik kepada seluruh masyarakat.

Berikut adalah tabel ratifikasi dan *checklist* penerapan prinsip *customer focused* di Dinas Sosial Kota Ternate :

**Tabel 1. Penerapan TQM prinsip *customer focused* di Dinas Sosial Kota Ternate**

No	Prinsip TQM	Regulasi	Konteks	Penerapan
1.	<p><b>Customer Focused</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kebutuhan Masyarakat</li> <li>• Saran masukan Masyarakat</li> <li>• <i>Feedback</i></li> <li>• Komunikasi</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pasal 18 huruf a sampai i Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.</li> <li>2. Pasal 20 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masyarakat diberikan jaminan hak pemenuhan pelayanan yang berkualitas serta dapat mengawasi dan mengadukan jika terdapat penyimpangan dalam pelayanan (Dimensi Pengaduan).</li> <li>2. (a) Penyelenggara wajib menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, <b>kebutuhan masyarakat</b> dan kondisi lingkungan (Dimensi Input Variabel Sarana Prasarana) (b) Penyelenggara wajib mengikutsertakan <b>masyarakat</b> dan pihak terkait dalam penyusunan dan penetapan standar pelayanan.</li> </ol>	<p>✓ (6 sarana aduan; SK SOP Aduan; Form tahapan aduan)</p> <p>✗</p>

Sumber: Hasil observasi, permintaan data dan wawancara

**b. Continuous Improvement**

Perusahaan atau instansi perlu melaksanakan perbaikan yang berkesinambungan dengan proses yang sistematis. Dalam hal ini, dapat menggunakan siklus PDCA (*plan-do-check-act*) yaitu rencana, pelaksanaan, pemeriksaan hasil, dan tindakan korektif.

Pada prinsip *Continuous Improvement* terdiri dari indikator *Plan, Do, Check, Act* (P-D-C-A) yang artinya rencana, pelaksanaan, pemeriksaan hasil, dan tindakan korektif. Indikator *Plan* atau rencana merupakan serangkaian upaya yang disusun oleh instansi untuk memastikan proses berjalan lancar dan tujuan dapat tercapai dengan baik. Dalam konteks standar pelayanan publik rencana dapat berupa penyusunan dan penetapan Standar Operasional Prosedur (SOP) pelayanan dan penetapan maklumat pelayanan serta kompensasi pelayanan.

Continuous Improvement, di mana perusahaan atau instansi perlu melakukan perbaikan berkesinambungan dengan menggunakan siklus PDCA (Plan-Do-Check-Act). Prinsip Continuous Improvement terdiri dari indikator P-D-C-A (Plan, Do, Check, Act), yang mencakup rencana, pelaksanaan, pemeriksaan hasil, dan tindakan korektif.

Pada indikator Plan, terdapat penyusunan SOP pelayanan, penetapan maklumat pelayanan, dan Surat Keputusan Kompensasi. Meskipun SOP pelayanan dan maklumat pelayanan telah tersedia di Dinas Sosial Kota Ternate, ada ketidakpuasan pengguna layanan terkait ketidakefektifannya, seperti dalam penetapan durasi waktu. Standar waktu yang diinformasikan dalam spanduk tidak mencerminkan durasi sebenarnya, terutama pada penerbitan KIS PBI JKN yang memakan waktu lebih lama.

Indikator Do menekankan pada pelaksanaan rencana sesuai dengan SOP dan maklumat pelayanan. Indikator Check memerlukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan layanan, yang dilakukan melalui berita acara evaluasi pelayanan, profesionalisme SDM, pengecekan sarana prasarana, dan survei kepuasan masyarakat. Namun, survei kepuasan masyarakat di Dinas Sosial Kota Ternate belum memadai karena tidak diolah menjadi indeks kepuasan dan tidak semua pengguna layanan diarahkan untuk mengisi survei.

Indikator Act menyoroti aksi untuk menindaklanjuti masalah dan kekurangan yang terdeteksi. Dinas Sosial Kota Ternate memiliki sistem pengelolaan pengaduan yang baik, dengan SOP Pengelolaan Pengaduan, formulir tahapan pengaduan, laporan rekapitulasi aduan, dan laporan evaluasi aduan. Meskipun demikian, perbaikan lembaga dan personal perlu terus dilakukan untuk mencapai pelayanan yang lebih baik.

No	Prinsip TQM	Regulasi	Konteks	Penerapan
2.	<b>Continuous Improvement</b> • Plan • Do • Check • Act	<ol style="list-style-type: none"> <li>Pasal 20 Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.</li> <li>PERMENPAN RB No. 15 tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan.</li> <li>PERMENPAN No. 14 Tahun 2017 tentang pedoman penyusunan survei kepuasan masyarakat unit penyelenggara pelayanan publik.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Penyelenggara menyusun dan menetapkan standar pelayanan publik sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan publik. (Dimensi proses variabel standar pelayanan).</li> <li>Pada Bab III huruf e, mengatur tentang hal-hal yang perlu dimuat dalam maklumat pelayanan. Salah satunya adalah pernyataan melakukan <b>perbaikan secara terus-menerus</b> (Dimensi proses variabel standar pelayanan).</li> <li>Kementerian menyusun peraturan yang berisi pedoman bagi para penyelenggara untuk melakukan survei kepuasan masyarakat. Tujuannya untuk mengukur tingkat kepuasan masyarakat dan meningkatkan kualitas layanan.</li> </ol>	<p>✓ (SOP Pelayanan)</p> <p>✓ (Maklumat, Kompensasi, Berita acara evaluasi pelayanan, Pengelolaan Pengaduan)</p> <p>✓ (Survei Kepuasan Masyarakat)</p>

Berikut adalah tabel ratifikasi dan *checklist* penerapan prinsip *Continuous Improvement* di Dinas Sosial Kota Ternate:

**Tabel 10. Penerapan TQM prinsip *Continuous Improvement* di Dinas Sosial Kota Ternate**

c. *Employee*

Sumber daya manusia dalam perusahaan dihargai keberadaannya dan diyakini mempunyai kapabilitas untuk dapat mendukung peningkatan kualitas suatu organisasi (Hansler dan Brunell, 1993; Juharni, 2017). Kapabilitas tersebut dapat tercapai dengan cara menyediakan memperhatikan peningkatan kapasitas pegawai serta sistem yang jelas menyokong kinerja pegawai yakni pemberian promosi, proses seleksi yang transparan serta pemberian kewenangan yang bertanggung jawab.

Pada prinsip ke-tiga ini, terdiri dari indikator *Capability, Promotion, Evaluation, Authority, Responsibility*. Penerapan kelima indikator tersebut di tandai dengan adanya evaluasi kinerja, kegiatan peningkatan kapasitas, seleksi dan promosi pelaksana yang transparan serta penunjukkan pelaksana yang kompeten. Dari hasil wawancara dan observasi ditemukan bahwa dari kelima indikator, ada 1 (satu) indikator yang belum diterapkan yaitu tidak ada kegiatan peningkatan kapasitas pegawai. Menurut Kepala Dinas Sosial Kota Ternate terkait peningkatan kapasitas pegawai,

“Selama ini kami bergantung pada pelatihan atau bimbingan yang dilaksanakan oleh Kementerian Sosial RI. Pada level Dinas di daerah kami tidak memiliki program pelatihan khusus kepada Sumber Daya Manusia dalam kantor. Namun, sejak pandemi Covid-19 sejak tahun 2020 hingga saat ini, Kementerian Sosial RI tidak pernah mengadakan pelatihan atau program peningkatan kapasitas pelaksana. Program pelatihan yang ada hanya dari BPKSDM Kota Ternate yang ditujukan khusus untuk bagian umum dan kepegawaian dan bagian perencanaan saja.” (Informan 4)

Kapabilitas dalam melayani dan dapat menjelaskan dengan baik adalah keharusan yang dimiliki oleh para pelaksana. Akan tetapi, akan sulit tercapai pelayanan yang prima apabila instansi tidak memikirkan atau tidak menyediakan kegiatan peningkatan kapasitas pegawai sebagai bekal bagi para pegawai untuk dapat melayani dengan prima. Menurut para informan pengguna layanan bahwa sekalipun publikasi terkait standar pelayanan sangat membantu dalam memberikan jaminan dan kepastian layanan. Akan tetapi, perlu didukung dengan sumber daya manusia atau pegawai yang mau melayani dan mampu menjelaskan kepada masyarakat yang datang mengakses pelayanan.

“Tara kabar ni. Kalau syarat-syarat itu kan saya su urus itu suda to. Cuma ini dong bilang sabar-sabar saja abis tong mo baku malawang lagi kan bagemana dong su bilang bagitu berarti tong mangarti itu sudah. Cuma sampe ini saya hubungi pe dorang lewat wa me bapak tu dia so tra balas-balas lagi.” (Informan 2)

“Waktu itu ibu rini bilang sudah muncul. Tapi e mungkin maksudnya yang anak saya 3. Padahal kan e anak saya ke empat yang masih bayi juga e saya ajukan. Maksud saya yang anak ke empat belum masuk. Nah ini sudah ada e anak ke lima saya ajukan lagi. Tapi saya tanya perkembangannya belum ada jawaban.” (Informan 3)

Kebutuhan akan sumber daya manusia yang mumpuni, bukan hanya dari segi pemahaman dan penguasaan pekerjaannya. Namun, pegawai diharapkan mempunyai komitmen untuk aktif merespon permintaan informasi dari pengguna layanan. Permintaan informasi adalah hak para pengguna layanan sedangkan penyediaan informasi yang jelas dengan kepastian hukum adalah kewajiban para pelaksana.

“Saya jadi curiga, dong ini mau bantu kalau tong ada orang dalam boleh kapa.” (Informan 2)

“e gimana ya, saya bingung juga bu. Apa mungkin ibu rini tidak paham atau mungkin e beliau sibuk. Kalau tidak ada balasan atau respon kan jadinya kecewa dan bingung pasti bu. Tapi hari ini rencana saya coba hubungi lagi.” (Informan 3)

Pengguna layanan bukan hanya merasa kurang puas atau kecewa terhadap pelayanan namun juga membuka pikiran lain yang berkembang tentang petugas yang tidak profesional dan perilaku diskriminasi. Dimana hal tersebut akan sangat mungkin diminimalisir apabila petugas mampu melayani dan merespon permintaan informasi dengan baik.

Sedangkan untuk evaluasi kinerja, seleksi dan promosi pelaksana dan penunjukkan pelaksana yang kompeten telah diterapkan. Berdasarkan hasil permintaan data dan wawancara bahwa Dinas Sosial Kota Ternate memiliki beberapa instrumen untuk melakukan evaluasi kinerja diantaranya E-Lapkin, penyusunan Laporan Kinerja Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP), Sasaran Kinerja Pegawai (SKP), Survei Kepuasan Masyarakat dan Laporan Pengelolaan Pengaduan.

Hasil wawancara dengan Kepala Dinas, didapatkan keterangan terkait seleksi dan promosi jabatan bahwa :

“Kita dari Dinas menyampaikan ke BKD terkait kekosongan atau kebutuhan jabatan yang akan diisi. Kemudian BKD yang melakukan kajian dan inventarisir. Selanjutnya, BKD menyampaikan kepada Walikota. Kewenangan pemilihan atau penentuan pejabat pada akhirnya ada di Walikota.”

Proses tersebut mulai dari kepala seksi, kepala bidang bahkan kepala dinas dilakukan dengan proses yang transparan serta melalui tahapan verifikasi dan analisis di Badan Kepegawaian Daerah sebelum akhirnya disampaikan ke Walikota. Untuk seleksi kepala seksi dan kepala bidang diawali dengan rekomendasi dan pengusulan analisis kebutuhan dari kepala dinas ke Badan kepegawaian Daerah sedangkan untuk pemilihan kepala dinas dari Badan Kepegawaian Daerah menyusun analisis kebutuhan kemudian pelelangan jabatan, serangkaian seleksi kemudian hasil seleksi diserahkan kepada Walikota untuk diputuskan nama yang akan dipilih sebagai kepala dinas.

No	Prinsip TQM	Regulasi	Konteks	Penerapan
3.	<b>Employee</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Capability</i></li> <li>• <i>Promotion</i></li> <li>• <i>Evaluation</i></li> <li>• <i>Authority</i></li> <li>• <i>Responsibility</i></li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pasal 10 ayat (1) sampai (3) Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.</li> <li>2. Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.</li> <li>3. Pasal 15 huruf c Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyelenggara berkewajiban melaksanakan evaluasi kinerja dan upaya peningkatan kapasitas pelaksana (Dimensi Input Variabel Sarana Prasarana).</li> <li>2. Penyelenggara wajib melakukan seleksi dan promosi pelaksana secara transparan, tidak diskriminatif dan adil. (Dimensi Input Variabel Sarana Prasarana).</li> <li>3. Penyelenggara wajib menempatkan pelaksana yang kompeten (Dimensi Input Variabel Sarana Prasarana).</li> </ol>	<p>✓ (evaluasi ada)</p> <p>✗ (pelatihan tidak ada)</p> <p>✓</p> <p>✓</p>

Sedangkan untuk penunjukkan pelaksana yang kompeten, Kepala Dinas menyampaikan bahwa :

“Penentuan pelaksana atau penanggung jawab program adalah berdasarkan penunjukkan dari Kepala Dinas. Tentunya penunjukkan tersebut didahului dengan hasil pengamatan dan penilaian Kepala Dinas atas kinerja dan performa tiap pegawai. Saya menunjuk personil yang sekiranya menurut pengamatan saya, orang tersebut memiliki kapabilitas dan mampu untuk mengemban tanggung jawab. Saya juga melihat hasil dari pekerjaannya yang telah dikerjakan sebelumnya untuk melihat apakah personil tersebut mampu atau tidak.”

Kepala Dinas melakukan seleksi dari hasil pengamatan dan penilaian kompetensi para pegawainya yang kemudian digunakan sebagai dasar untuk menunjuk pegawai tersebut sebagai pelaksana atau penanggung jawab program (PIC). Berikut adalah tabel ratifikasi dan *checklist* penerapan TQM prinsip Employee di Dinas Sosial Kota Ternate.

**Tabel 11. Penerapan TQM prinsip Employee di Dinas Sosial Kota Ternate**

d. *Quality Assurance*

Pada prinsip *Quality Assurance*, suatu perusahaan atau instansi diharapkan dapat mendeteksi masalah kemudian mencari data yang akurat dalam penentuan kebijakan untuk menjadi solusi atas masalah yang di hadapi (Hansler dan Brunell, 1993; Juharni, 2017). Sehingga pada prinsip *Quality Assurance*, terdiri dari indikator *controlling*, *identification*, *problem solving* dan *fact and data*. Penerapan ke empat indikator tersebut ditandai dengan adanya pengawasan internal oleh atasan langsung atau pimpinan dalam instansi (Kepala Dinas) dan pengawasan oleh Inspektorat.

“Inspektorat melakukan pengawasan kepada kami biasanya setahun sekali. Terkait audit anggaran. Untuk kontrol pelayanan, saya yang awasi langsung. Dalam bentuk monitoring pelayanan, saya buat berita acara pengawasan dan dibuat per bulan.”

Pengawasan oleh Kepala Dinas ditetapkan dalam bentuk berita acara evaluasi pelayanan yang dilakukan setiap bulan. Berita cara evaluasi pelayanan berisi daftar centang terkait pelaksanaan prosedur atau SOP, prosedur dan sistem SDM cara pengecekan sarana prasarana sedangkan pengawasan oleh Inspektorat pada akhirnya akan diterbitkan Laporan akhir hasil pengawasan Inspektorat.

Berikut adalah tabel ratifikasi dan *checklist* penerapan prinsip *Quality Assurance* di Dinas Sosial Kota Ternate :

**Tabel 12. Penerapan TQM prinsip quality assurance di Dinas Sosial Kota Ternate**

No	Prinsip TQM	Regulasi	Konteks	Penerapan
4.	<b>Quality Assurance</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Controlling</i></li> <li>• <i>Identification</i></li> <li>• <i>Problem solving</i></li> <li>• <i>Fact and Data</i></li> </ul>	1. Pasal 35 Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.	2. Untuk memastikan proses pelayanan berjalan sebagaimana mestinya, maka diadakan pengawasan penyelenggaraan. Pengawasan dilakukan oleh pengawas internal maupun eksternal (Dimensi Input Variabel Sarana Prasarana).	✓ (Berita Acara Evaluasi Pelayanan & Laporan akhir pemeriksaan)

Sumber: Hasil observasi, permintaan data dan wawancara

Untuk lebih ringkas, berikut adalah tabel rangkuman penerapan prinsip-prinsip TQM dalam standar pelayanan publik pada Dinas Sosial Kota Ternate

**Tabel 13. Rangkuman Penerapan TQM**

No	Prinsip	Indikator	Komponen Standar Pelayanan Publik	KET
----	---------	-----------	-----------------------------------	-----

1	Customer Focused	Kebutuhan Masyarakat	<b>Musyawarah penyusunan dan penetapan SOP</b>	✗
2		Saran dan masukkan	Sarana Aduan	✓
3		<i>Feedback</i>		✓
4		Komunikasi		✓
5	Continuous Improvement	Plan	<b>SOP, Maklumat, Kompensasi</b>	<b>2/3</b>
6		Do	Pelaksanaan	✓
7		Check	Berita Acara Evaluasi Pelayanan, <b>Survei Kepuasan Masyarakat.</b>	<b>1/2</b>
8		Act	Pengelolaan aduan	✓
9	Employee	Capability	<b>Pelatihan</b>	✗
10		Promotion	Seleksi, Promosi & Penunjukkan penanggung jawab	✓
11		Authority		✓
12		Responbility		✓
13		Evaluation	Evaluasi Kinerja	✓
14	Quality Assurance	Controlling	Berita Acara Evaluasi Pelayanan,	✓
15		Identification	Laporan pemeriksaan	
16		Problem solving	inspektorat	
17		Fact and data		

Dari uraian 17 (tujuh belas) indikator TQM dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada Dinas Sosial Kota Ternate di atas, terlihat bahwa belum sepenuhnya prinsip-prinsip tersebut diterapkan secara utuh dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Dinas Sosial Kota Ternate. Jika dipresentasikan, maka sekitar 65% penerapan TQM dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada Dinas Sosial Kota Ternate. Impelementasi indikator yang belum terpenuhi adalah musyawarah yang melibatkan masyarakat, standar operasional prosedur yang belum tepat dan belum lengkap, survei kepuasan masyarakat tidak diproses lebih lanjut dan tidak ada kegiatan peningkatan kapasitas pegawai.

## Pembahasan

### Pengaruh Penerapan TQM Terhadap Proses Pelayanan

Peneliti melakukan wawancara mendalam kepada pengguna layanan atau masyarakat dan pegawai Dinas Sosial Kota Ternate untuk mengetahui bagaimana pengaruh penerapan TQM terhadap proses pelayanan yang pada akhirnya akan dapat disandingkan dengan hasil kepuasan masyarakat.

Dari uraian 17 (tujuh belas) indikator TQM dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada Dinas Sosial Kota Ternate, presentasi penerapan TQM telah mencapai 65%, terlihat bahwa hanya tersisa sedikit indikator yang belum terpenuhi. Walaupun lebih banyak indikator yang telah terpenuhi, ternyata bagi para informan beberapa indikator yang belum terpenuhi memiliki peran yang signifikan terhadap proses pelayanan dan kepuasan masyarakat akan pelayanan tersebut.

Prinsip TQM yang telah diterapkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada Dinas Sosial Kota Ternate meliputi :

#### a. Prinsip *Customer Focused*

Pada prinsip *customer focused*, 1 (satu) indikator yakni kebutuhan masyarakat terimplementasi dalam bentuk musyawarah pelibatan masyarakat terkait penyusunan dan penetapan SOP pelayanan, akan tetapi hal tersebut tidak dilaksanakan atau tidak diterapkan

oleh Dinas Sosial Kota Ternate. Berikutnya, 3 (tiga) indikator diantaranya komunikasi, saran dan masukan serta *feedback* terimplementasi dalam 1 (satu) komponen standar pelayanan yaitu sarana aduan.

Ketersediaan sarana aduan sebagai bentuk implementasi dari indikator komunikasi, saran dan masukan serta *feedback* menyediakan beragam pilihan kanal komunikasi bagi masyarakat. Masyarakat merasa terbantu dengan kanal pengaduan *whatsApp* atau telepon, hal tersebut ditandai dengan fakta bahwa kanal *whatsApp* atau telepon paling banyak digunakan oleh masyarakat untuk menghubungi dan meminta informasi dari pegawai. Masyarakat merasa terbantu karena dapat menghemat waktu, tenaga dan biaya yang dikeluarkan, karena tidak harus datang langsung ke kantor. Komunikasi lewat kanal *whatsApp* juga dirasa lebih praktis dan cepat.

#### **b. Prinsip *Continuous Improvement***

Prinsip ini terdiri dari 4 (empat) indikator yaitu yang pertama adalah *plan* atau rencana, bentuk implementasinya adalah ketersediaan standar operasional prosedur pelayanan, maklumat pelayanan dan kompensasi pelayanan. Yang telah terlaksana atau telah tersedia adalah maklumat pelayanan dan kompensasi pelayanan, sedangkan untuk standar operasional prosedur pelayanan belumlah tepat dan lengkap. SOP pelayanan PBI JKN yang seharusnya dirincikan ke dua produk pelayanan yakni reaktivasi PBI JKN dan penerbitan KIS PBI JKN, karena 2 produk tersebut memiliki alur atau mekanisme pelayanan berbeda sehingga memiliki konsekuensi durasi pelayanan yang berbeda pula.

Indikator kedua adalah *do* atau pelaksanaan atau proses pelayanan, selanjutnya indikator ketiga adalah *check* atau cek yang implementasinya meliputi berita acara evaluasi pelayanan dan survei kepuasan masyarakat. Berita acara evaluasi pelayanan merupakan bentuk pengecekan secara internal oleh pimpinan dalam instansi sedangkan survei kepuasan masyarakat merupakan bentuk pengecekan secara eksternal oleh masyarakat sebagai pengguna layanan. Dalam penerapan indikator ini, bentuk implementasi evaluasi pelayanan telah cukup baik karena dilakukan pengecekan terhadap pelaksanaan prosedur atau SOP, profesionalisme SDM serta pengecekan sarana prasarana yang dilakukan setiap bulannya.

Namun, untuk implementasi pelaksanaan survei kepuasan masyarakat belumlah optimal, yang sebenarnya survei kepuasan masyarakat memegang peranan yang tidak kalah penting. Dinas memerlukan hasil survei sebagai bahan untuk melakukan perbaikan secara terus menerus demi peningkatan kualitas layanan. Dinas Sosial Kota Ternate hanya mengumpulkan beberapa masyarakat untuk mengisi survei dan setelah itu tidak ada tindak lanjut, atau data survei kepuasan masyarakat tersebut tidak diproses lebih lanjut untuk mengetahui indeks kepuasan masyarakat dan tidak dibuatkan laporan akhir capaian kinerja instansi berdasarkan hasil indeks kepuasan masyarakat. Sehingga dapat dipastikan, Dinas tidak memakai pengecekan eksternal atau penilaian eksternal sebagai salah satu bahan masukan untuk perbaikan institusi. Dinas Sosial Hanya mengandalkan pengecekan mandiri atau internal.

Indikator keempat dalam prinsip ini adalah *act* atau aksi. Implementasi *act* dalam penyelenggaraan pelayanan publik yaitu pengelolaan aduan. Melalui mekanisme pengaduan, Dinas Sosial Kota Ternate menerima masukan, saran maupun aduan atau komplain yang kemudian ditindak lanjuti untuk diselesaikan dan dicarikan solusinya. Pada akhirnya akan menysasar pada perbaikan instansi dan seluruh perangkat dalam instansi.

#### **c. Prinsip *Employee***

Prinsip ini meliputi 5 (lima) indikator yaitu *capability*, *promotion*, *authority*, *responsibility* dan *evaluation*. Indikator *promotion*, *authority*, *responsibility* terimplementasi dalam bentuk seleksi dan promosi pejabat serta penunjukkan penanggung jawab. Hal

tersebut telah diterapkan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan daerah yang berlaku. Indikator berikutnya adalah *evaluation*, bentuk implementasinya adalah evaluasi kinerja pelaksana diantaranya E-Lapkin, penyusunan Laporan Kinerja Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP), Sasaran Kinerja Pegawai (SKP), Survei Kepuasan Masyarakat dan Laporan Pengelolaan Pengaduan. Dengan penerapan indikator-indikator tersebut, Dinas Sosial Kota Ternate dapat memastikan pejabat dan pelaksana mempunyai kapasitas yang mumpuni untuk mengemban tugas atau untuk bekerja di bidang sosial. Serta dengan penerapan evaluasi kinerja, maka semua pegawai baik pimpinan sampai pelaksana dapat dimonitoring capaian pekerjaannya. Dengan demikian dapat mendorong terciptanya lingkungan kerja yang profesional dan bertanggung jawab.

Indikator yang terakhir adalah *capability*, namun indikator ini belumlah terpenuhi atau belum diterapkan oleh Dinas Sosial Kota Ternate. Bentuk implemetasinya adalah ketersediaan kegiatan peningkatan kapasitas pegawai. Sampai saat ini, belum ada inisiatif proaktif dari jajaran *top management* dalam Dinas Sosial Kota Ternate untuk mengadakan kegiatan peningkatan kapasitas pegawai. Dinas hanya bergantung pada undangan atau kegiatan pelatihan yang dahulu sering dilakukan oleh Kementerian Sosial. Sejak pandemi covid-19, sudah tidak ada lagi pelatihan atau undangan kegiatan peningkatan kapasitas pegawai dari Kementerian Sosial.

#### **d. Prinsip *Quality Assurance***

Prinsip ini terdiri dari 4 (empat) indikator yaitu *controlling, identification, problem solving, fact and data*. Keempat indikator tersebut terimplementasi dalam bentuk pengawasan internal maupun eksternal. Pengawasan yang dimaksud adalah bentuk audit pelayanan dan kinerja, anggaran maupun keuangan. Bentuk pengawasan eksternal adalah pengawasan oleh inspektorat sedangkan internal adalah dalam bentuk berita acara evaluasi pelayanan. Kedua indikator tersebut telah diterapkan. Dimana hasil pengawasan baik eksternal maupun internal, selanjutnya ditindak lanjuti untuk diidentifikasi apa kekurangan dan masalahnya serta bagaimana penyelesaian atau pertanggung jawabannya. Dengan penerapan indikator ini, Dinas Sosial Kota Ternate dapat selalu memastikan penjagaan terhadap kualitas pelayanan, adapun dikemudian hari terdapat kesalahan atau kekurangan maupun masalah maka hasil pengawasan tersebut digunakan untuk ditindak lanjuti atau diselesaikan dan dipertanggung jawabkan.

### **Dampak Pengabaian Penerapan TQM Terhadap Proses Pelayanan**

Lebih lanjut, penulis akan menguraikan lebih dalam terkait indikator yang belum diterapkan dan apa dampaknya terhadap pelayanan dan kepuasan masyarakat. Indikator yang belum diterapkan yakni pelibatan masyarakat, standar operasional prosedur yang belum tepat dan belum lengkap, survei kepuasan masyarakat tidak diproses lebih lanjut. Konsekuensi atas kekurangan pada indikator tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

#### **a. Tidak ada pelibatan masyarakat**

Dari para informan yang telah di wawancarai, didapatkan keterangan bahwa mereka tidak pernah mendapatkan informasi untuk dapat terlibat dalam penyusunan dan penetapan standar pelayanan publik di Dinas. Hal tersebut terkonfirmasi oleh jajaran pejabat Dinas Sosial Kota Ternate bahwa penyusunan dan penetapan standar pelayanan tidak dilakukan dalam bentuk musyawarah yang melibatkan masyarakat. Dinas Sosial Kota Ternate menyusun dan menetapkan secara mandiri standar pelayanan tersebut.

Konteks pentingnya pelibatan masyarakat atau pengguna layanan dalam menyusun standar pelayanan telah disampaikan oleh Hansler dan Brunell (1993) dan Juharni (2017) bahwa produk atau pelayanan yang akan diberikan haruslah memenuhi bahkan lebih dari ekspektasi para pelanggan. Caranya melalui komunikasi aktif bisa dalam bentuk survei

maupun pengumpulan informasi agar dapat menyesuaikan dengan preferensi pelanggan yang beragam.

Dalam beberapa penelitian terdahulu pun menemukan bahwa salah satu jalan upaya pencapaian tujuan dengan penerapan TQM adalah prinsip fokus pada kepuasan pelanggan (Larina, 2015). Upaya pemenuhan standar mutu dilakukan secara konsisten dan berkesinambungan sehingga pelanggan mendapatkan kepuasan, dengan memastikan hasil akhir sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (Rosinawati et al, 2013). Untuk bisa mencapai kepuasan, tentu kita perlu terlebih dahulu mencari tahu apa keinginan dari para pengguna layanan, dengan cara membangun komunikasi dan meminta *feedback* (Militaru et al, 2013).

Seharusnya ruang pelibatan masyarakat dibuka seluas mungkin dalam penyusunan standar pelayanan. Penyelenggara dengan masyarakat sebagai pengguna layanan dapat berkomunikasi dengan baik dalam hal memastikan bahwa ketentuan atau standar yang ditetapkan telah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam forum tersebut masyarakat dapat memberikan saran dan masukan serta menjadi wadah bagi penyelenggara dan masyarakat untuk dapat bertukar pikiran untuk mencapai suatu kata mufakat. Dengan begitu pula, masyarakat semakin paham dan merasa lebih bertanggung jawab dalam hal mendukung dan mematuhi program pemerintah serta segala ketentuan yang telah ditetapkan. Sebaliknya, apabila partisipasi masyarakat kurang dalam penyelenggaraan pelayanan publik maka akan berujung pada kegagalan pencapaian tujuan kebijakan karena dianggap tidak mampu mengakomodir kepentingan dan aspirasi masyarakat. Pentingnya hal ini, sehingga dalam undang-undang telah diamanatkan untuk dilaksanakan. Namun kenyataannya penyelenggara masih abai akan perintah dari undang-undang tersebut.

#### **b. Standar operasional prosedur yang belum tepat dan belum lengkap**

Pada surat keputusan kepala dinas tentang penetapan standar pelayanan yang telah terpublikasi baik secara fisik dalam ruangan kantor maupun secara *online* pada media sosial milik Dinas Sosial Kota Ternate telah memuat 8 (delapan) produk layanan. Salah satunya adalah SOP pelayanan PBI JKN. Setelah diteliti lebih lanjut, ternyata dalam standar pelayanan PBI JKN terdiri dari 2 (dua) produk layanan. Produk layanan pertama adalah reaktivasi PBI JKN, sedangkan yang kedua adalah penerbitan PBI JKN. Seharusnya masing-masing produk layanan tersebut dibuatkan standar pelayanan yang berbeda. Khususnya pada waktu dan prosedur layanan. Karena, kedua produk layanan tersebut setelah ditelesuri memiliki alur atau skema pelayanan yang berbeda dengan konsekuensi waktu atau durasi pelayanannya pun berbeda.

Untuk pelayanan reaktivasi PBI JKN relatif lebih cepat atau tidak membutuhkan waktu yang lama untuk diselesaikan. Berbeda halnya dengan pelayanan penerbitan PBI JKN, prosedur yang berlaku melibatkan pihak Dinas dan Kementerian, jika pelayanan reaktivasi bisa selesai hanya dengan pengecekan dan pengaktifan kembali oleh Dinas melalui aplikasi atau sistem tapi untuk pelayanan penerbitan perlu verifikasi oleh dinas dan pemerintah kelurahan, pengajuan oleh dinas kepada kementerian baru kemudian menunggu proses kementerian untuk menerbitkan KIS PBI JKN-nya. Sehingga konsekuensi dari panjang pendeknya dan kompleksitasnya prosedur yang harus dilalui sehingga berdampak pada lamanya durasi pelayanan masing-masing produk tersebut. Untuk reaktivasi dapat diselesaikan dalam kurun waktu 5 (lima) sampai dengan 20 (dua puluh) menit namun untuk pelayanan penerbitan KIS PBI JKN memerlukan 3 (tiga) sampai dengan 4 (empat) bulan. Dinas tidak cukup cermat dalam menyusun serta menetapkan standar pelayanan tersebut. Akibatnya, para informan sebagai pengguna layanan merasakan ketidakpastian hukum.

Penyusunan dan penetapan standar layanan sangatlah penting. Dengan penetapan dan publikasi standar layanan, maka masyarakat mendapat gambaran atau kepastian

terhadap setiap pelayanan yang diaksesnya yang apabila dalam prakteknya ada hal yang tidak sesuai dengan standar yang telah ditetapkan maka masyarakat dapat bersikap kritis untuk mengadukan hal tersebut demi mendapatkan haknya sebagaimana mestinya. Sedangkan bagi pegawai atau pelaksana, standar pelayanan tersebut merupakan acuan dasar agar dalam bekerja dapat terjaga dalam koridor dan tidak terjadi penyimpangan atau maladministrasi. Kepastian hukum merupakan maksud, tujuan serta asas dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang sejatinya merupakan hal mendasar yang wajib untuk diberikan oleh pelaksana dalam menjalankan setiap pelayanan.

Pada akhirnya, para informan menyampaikan bahwa sangat setuju apabila standar pelayanan ditetapkan dan dipublikasi secara terbuka agar mudah di akses oleh masyarakat. Sehingga masyarakat paham mengenai proses pelayanan yang akan dilalui serta mendapat kepastian hukum atas pelayanan tersebut.

Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Gaspersz (2001) bahwa sistem atau sekumpulan prosedur yang terdokumentasi serta praktek yang terstandarisasi untuk menjamin kesesuaian proses dan produk, kemudian dievaluasi dan dilakukan perbaikan secara terus menerus maka akan dapat menjamin kesesuaian dan memberikan kepuasan pelanggan atau pengguna layanan.

### **c. Tidak ada kegiatan peningkatan kapasitas pegawai**

peningkatan kapasitas pegawai dimaksudkan bukan hanya untuk menyiapkan pegawai yang kapabel dalam menjalankan tugas, namun juga melatih pegawai agar mampu menjadi petugas pelayanan publik yang berkomitmen tinggi untuk melayani dengan sepenuh hati agar dapat memberikan pelayanan publik yang prima. Dinas Sosial Kota Ternate selama ini bertumpu pada Kementerian Sosial RI dalam hal penyediaan pelatihan atau bimbingan teknis terkait program kerja dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia (SDM). Namun, menurut Kepala Dinas Sosial Kota Ternate bahwa sejak tahun 2020 sampai saat ini, tidak ada lagi undangan terkait pelatihan atau kegiatan peningkatan kapasitas SDM bidang sosial dari Kementerian Sosial RI. Sejauh ini, pelatihan atau bimtek hanya tersedia untuk pegawai bagian umum dan perencanaan yang diadakan oleh BPKSDM Kota Ternate. Kondisi ini mengakibatkan peningkatan kapasitas seluruh pegawai tidak merata dan berjalan lambat.

Sebagai *Top Management*, Kepala Dinas beserta jajaran sekretaris dan para kepala bidang seharusnya menyadari pentingnya penerapan TQM dan dapat mengusahakan pemenuhannya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Termasuk mencari solusi atas penyediaan pemerataan peningkatan kegiatan kapasitas pegawai. Hal ini telah dibuktikan dalam beberapa penelitian terdahulu, dimana kepuasan pelanggan dapat tercapai apabila *top management* memiliki kesadaran dan dukungan terhadap penerapan TQM sebagai sistem yang efektif (Topalovic, 2015; Sari dan Firdaus, 2018).

Menurut hasil penelitian ini, selain pentingnya publikasi standar layanan dalam mewujudkan kepastian hukum terhadap semua produk layanan. Kapasitas dan komitmen para pegawai atau sumber daya manusia dalam Dinas juga dirasa penting. Ketersediaan standar pelayanan akan sukses diterapkan apabila dilaksanakan oleh pegawai yang kapabel dan memiliki komitmen tinggi dalam memberikan pelayanan yang prima. Walaupun memiliki jumlah pegawai yang banyak namun apabila jumlah pegawai yang memiliki kapabilitas dalam bekerja dan melayani masyarakat tidak merata maka akan berpengaruh terhadap kelancaran suatu pelayanan dan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan di instansi tersebut.

Setiap produk layanan memiliki *person in contact* (PIC) atau penanggung jawab program yang ditugaskan memberikan informasi terkait rincian informasi pelaksanaan produk layanan kepada masyarakat. Menurut para informan mereka selalu menanyakan perkembangan atau informasi terkait pelayanan yang sedang diakses ke PIC tersebut. Akan

tetapi, menimbang kondisi jumlah masyarakat yang akan dilayani banyak seharusnya seluruh pegawai dalam bidang tersebut diboboti dengan pengetahuan yang merata terkait produk pelayanan tersebut. Agar masyarakat tidak menumpuk meminta informasi pada 1 (satu) orang saja. Akibatnya, pelayanan cenderung tidak maksimal karena 1 (satu) orang pegawai tidak mungkin dapat melayani dengan maksimal untuk menjawab dan memberi informasi kepada banyak pengguna layanan. Selain itu, apabila PIC tersebut berhalangan tentu masyarakat akan kebingungan untuk mencari informasi dari pegawai lain. Pegawai lain tidak dapat memberikan informasi yang memadai karena pegawai yang lain tidak dibekali kompetensi seperti halnya PIC.

Hal ini sejalan dengan pendapat Hansler dan Brunell (1993) dan Juharni (2017) bahwa setiap sumber daya manusia yang ada dalam perusahaan atau instansi dihargai keberadaannya dan mendapatkan peluang dan kesempatan yang sama dalam hal peningkatan kapasitas maupun dalam hal berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, dapat menumbuhkan kemandirian dan loyalitas para karyawan terhadap perusahaan atau instansi dan setiap tugas dan tanggung jawabnya. Pada akhirnya, keberadaannya dapat mendukung peningkatan kualitas suatu organisasi atau instansi

Sejalan dengan hal-hal yang telah diuraikan diatas, bahwa kondisi yang sama terjadi pada hasil penelitian milik Sari dan Firdaus (2018) dalam penelitiannya yang berjudul “*The impact of TQM implementation on Small and Medium Manufacturing Companies*” menemukan bahwa Implementasi TQM berdampak langsung pada kinerja UKM, baik kinerja keuangan maupun kinerja operasional. Keberhasilan penerapan TQM pada UKM di Bekasi dan Jakarta selain sangat dipengaruhi oleh kesadaran *top management* terhadap penerapan TQM juga dipengaruhi oleh komitmen jangka panjang, peningkatan berkelanjutan, kerja tim serta pendidikan dan pelatihan.

#### **d. Pelaksanaan survei kepuasan masyarakat yang tidak optimal**

Pelaksanaan survei kepuasan masyarakat belumlah optimal, seharusnya survei kepuasan masyarakat menjadi kunci karena memegang peranan yang tidak kalah penting. Dinas memerlukan hasil survei sebagai bahan untuk melakukan perbaikan secara terus menerus demi peningkatan kualitas layanan. Dinas Sosial Kota Ternate hanya mengumpulkan beberapa masyarakat untuk mengisi survei dan setelah itu tidak ada tindak lanjut, atau data survei kepuasan masyarakat tersebut tidak diproses lebih lanjut untuk mengetahui indeks kepuasan masyarakat dan tidak dibuatkan laporan akhir capaian kinerja instansi berdasarkan hasil indeks kepuasan masyarakat. Sehingga dapat dipastikan, Dinas tidak memakai pengecekan eksternal atau penilaian eksternal sebagai salah satu bahan masukkan untuk perbaikan institusi. Dinas Sosial Hanya mengandalkan pengecekan mandiri atau internal.

Dinas Sosial Kota Ternate akan kehilangan agenda penting terkait pengukuran sejauh mana penilaian masyarakat terhadap proses pelayanan oleh instansi serta kehilangan manfaat survei kepuasan masyarakat yang dapat digunakan sebagai tombak dan pegangan dalam mengidentifikasi masalah dan evaluasi pelayanan demi perbaikan dan peningkatan kualitas layanan. Hal ini telah ditegaskan secara lugas oleh beberapa penelitian dari para akademisi maupun manager bahwa kepuasan masyarakat merupakan tujuan tertinggi bagi pemerintah melalui pelayanan publik karena itu merupakan indikator kesuksesan pemerintah (Paudel dan Gupta, 2019; Gupta dan Shrestha, 2021). Kepuasan masyarakat merupakan tolak ukur yang penting dalam mengevaluasi kota, sebagai suatu usaha untuk meningkatkan performa sehingga akan berdampak pada keuntungan dan kenyamanan warganya (Nakamura dan Managi, 2020).

## **KESIMPULAN**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa indeks kepuasan masyarakat tergolong baik dengan capaian nilai 70,125%. Meskipun demikian, survei kepuasan menunjukkan bahwa unsur durasi pelayanan dan kompetensi petugas mendapatkan nilai minim. Melalui wawancara mendalam dengan pengguna layanan, pegawai Dinas Sosial, observasi, dan permintaan data, teridentifikasi masalah ketidakpuasan yang disebabkan oleh pengabaian penerapan Total Quality Management (TQM) dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Dinas Sosial Kota Ternate.

Secara keseluruhan, penerapan TQM dalam penyelenggaraan pelayanan publik mencapai 65%, namun masih terdapat 4 indikator yang belum terpenuhi dari 17 indikator TQM yang diuraikan. Masalah terkait durasi pelayanan dan kompetensi petugas berperan signifikan dalam ketidakpuasan masyarakat. Beberapa kekurangan penerapan TQM antara lain pengabaian musyawarah penyusunan standar layanan dengan melibatkan masyarakat, kurangnya detail terkait standar operasional prosedur, kapabilitas dan komitmen pelaksana yang tidak optimal, serta tidak optimalnya pelaksanaan survei kepuasan masyarakat sebagai evaluasi kinerja.

Dengan demikian, kesimpulan dari penelitian adalah bahwa masalah ketidakpuasan masyarakat terkait dengan kekurangan penerapan TQM dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Dinas Sosial Kota Ternate. Saran yang diajukan meliputi peningkatan pemahaman terhadap Undang-Undang Pelayanan Publik, fokus dan serius dalam menerapkan indikator TQM, pelibatan masyarakat dalam menetapkan standar pelayanan, publikasi dan pelaksanaan standar operasional prosedur, serta perencanaan kegiatan pelatihan dan bimbingan teknis secara berkala untuk meningkatkan kapasitas pegawai.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alofan, F., Chen, S., & Tan, H. (2020). National cultural distance, organizational culture, and adaptation of management innovations in foreign subsidiaries: A fuzzy set analysis of TQM implementation in Saudi Arabia. *Journal of Business Research*, 109, 184–199.
- Anwar, S. (2020). Implementasi total quality management (TQM) dalam bisnis pendidikan. *EDUKA: Jurnal Pendidikan, Hukum, Dan Bisnis*, 4(2), 46–52.
- Chatterjee, R., & Suy, R. (2019). An overview of citizen satisfaction with public service: Based on the model of expectancy disconfirmation. *Open Journal of Social Sciences*, 7(4), 243–258.
- Dewi, D. S., & Tobing, T. N. W. (2021). Optimalisasi penyelenggaraan pelayanan publik dalam masa perubahan melawan COVID-19 di Indonesia. *JISAMAR (Journal of Information System, Applied, Management, Accounting and Research)*, 5(1), 210–214.
- Fahri, J. (2022). Exploring Citizen's Satisfaction with the Infrastructure of Services at a Local Seaport in Ternate, North Maluku. *Journal of Indonesian Economy and Business*, 37(2), 103–135.
- Ghony, M. D., & Almanshur, F. (2014). Metode Penelitian Kualitatif-Edisi Revisi. *Jogjakarta: Ar-Ruzz Media*.
- Gupta, A. K., & Shrestha, G. L. (2021). Citizen charter in Nepali public sector organizations: Does it really work? *Policy & Governance Review*, 5(1), 18–32.
- Juharni, M. S. (2017). *Manajemen Mutu Terpadu (Total Quality Management)* (Vol. 1). SAH MEDIA.
- Lallo, L., Halwatiah, S., & Nasution, A. (2016). Pelayanan Prima Dalam Pembuatan Akta Kelahiran di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Toraja Utara. *Jurnal Analisis Kebijakan Dan Pelayanan Publik*, 2(2).

- Mai, P. N., Hao, V. H., & Duy, V. N. (2016). Factors influencing citizens' satisfaction with public administrative services at the grassroots level case study of Tay Ho district. *VNU JOURNAL OF ECONOMICS AND BUSINESS*, 32(5E).
- Munulo, K. H., & Kagambirwe, K. G. (2019). *Implications of Information Load on Fiscal Decentralization Delivery in Government Aided Primary Schools in Uganda*.
- Nakamura, H., & Managi, S. (2020). Airport risk of importation and exportation of the COVID-19 pandemic. *Transport Policy*, 96, 40–47.
- Pokhrel, K. P., Ale, G., & Raut, A. (2018). Polycentric settlement as a sustainable development strategy: A case of Baglung district, Nepal. *Geographical Journal of Nepal*, 11, 137–155.
- Putra, T. R. I., Yunus, M., & Fakhreza, T. H. (2021). Total Quality Management In Affecting Company Operational Performance In Convection Smes With Organizational Commitment As A Mediator. *Jurnal Aplikasi Manajemen*, 19(3), 662–677.
- Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pelayanan Umum
- Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik
- PERMENPAN No. 14 Tahun 2017 tentang pedoman penyusunan survei kepuasan masyarakat.
- PERMENPAN Nomor 26 Tahun 2020 tentang Pedoman Evaluasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi



**This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)**

---