

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Uraian Teori**

##### **2.1.1 Konsep Kualitas**

Definisi mengenai kualitas cukup banyak namun sebenarnya definisi tersebut antara satu dengan yang lain hampir sama artinya. Goetsch dan Davis, 1994 (Tjiptono dan Diana, 2003:4) memberikan Definisi kualitas yaitu “Suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”. Kualitas adalah menjaga janji pelayanan agar pihak yang dilayani merasa puas dan diuntungkan. Meningkatkan kualitas merupakan pekerjaan semua orang dalam organisasi.

Definisi kualitas yang dikemukakan oleh Juran, Jasep M. (dalam Tjiptono, Fandy, 2000:53) mendefinisikan kualitas dengan menyatakan bahwa: “ Kualitas sebagai cocok atau sesuai untuk digunakan (*fitness for use*), yang mengandung pengertian bahwa suatu produk atau jasa harus dapat memenuhi apa yang diharapkan oleh pemakainya”.

Sedangkan dalam Crosby, Philip B. (dalam M.N. Nasution, 2005:37) mengemukakan bahwa: Kualitas adalah memenuhi atau sama dengan persyaratannya. Meleset sedikit saja dari persyaratannya, maka suatu produk atau jasa dikatakan tidak memuaskan. Persyaratan itu sendiri dapat berubah sesuai dengan keinginan pelanggan, kebutuhan organisasi pemasok dan sumber pemerintah, teknologi serta pasar atau pesaing”.

Berdasarkan beberapa pendapat pakar yang dikutipnya, Tjiptono (2000:2)

menyatakan bahwa pengertian kualitas dapat bermakna sebagai berikut:

- 1) Kesesuaian dengan persyaratan atau tuntutan
- 2) Kecocokan untuk pemakaian
- 3) Perbaikan atau penyempurnaan berkelanjutan
- 4) Bebas dari kerusakan atau cacat
- 5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat
- 6) Melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal
- 7) Sesuatu yang bias membahagiakan pelanggan

Jadi aspek terpenting dari kualitas pelayanan adalah kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan masyarakat melalui produk pelayanan yang bebas dari kekurangan atau kerusakan. Berdasarkan beberapa pengertian yang telah disebutkan di atas, tampak bahwa kualitas selalu berfokus pada pelanggan. Dengan demikian pelayanan yang diberikan untuk memenuhi keinginan pelanggan.

Pelayanan yang memuaskan sangat dibutuhkan oleh masyarakat khususnya pasien di Puskesmas Marelan mengingat pasien yang mempunyai keinginan yang selalu ingin dipenuhi dan dipuaskan, dalam hal ini mereka ingin diperlakukan secara profesional serta memperoleh pelayanan sesuai dengan yang mereka harapkan. Tantangan utama yang dihadapi Puskesmas Marelan adalah bagaimana memadukan kualitas pelayanan yang prima dengan apa yang diharapkan oleh pasien untuk mewujudkannya maka kinerja pegawai dalam memberikan pelayanan di Puskesmas Marelan harus ditingkatkan.

Dalam melaksanakan pelayanan yang memuaskan, tentunya tak terlepas dari sikap dalam menghadapi pelanggan atau contact personal. Hal ini merupakan aspek yang

penting dalam menentukan kualitas dalam pemberian pelayanan. Untuk mencapai hal ini, maka performance atau penampilan yang baik dan rapi turut mendukung dengan sikap ramah, memperlihatkan gairah kerja, sikap siap melayani, tenang dalam bekerja, mengetahui dengan baik pekerjaannya baik yang berhubungan dengan tugas unitnya maupun unit lain, mampu berkomunikasi dengan baik dan mampu menangani keluhan pelanggan.

### **2.1.2 Konsep Pelayanan**

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari system social, akan senantiasa menyangkut dengan unsure-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang di tandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi kemajuan bersama (Rasyid, 2000: 3).

Menurut petugas pelayanan, lamanya pemberian pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa disebabkan adanya kendala internal dan eksternal. Kendala internal meliputi peralatan pendukung yang tidak memadai, kualitas SDM rendah dan koordinasi antar unit. Sarana dan prasarana yang tidak memadai yang dimiliki oleh instansi sering menghambat pemberian pelayanan kepada pengguna jasa. Selain itu, faktor kualitas SDM yang relatif rendah semakin menghambat pemberian pelayanan kepada

masyarakat. Kualitas SDM yang rendah tersebut ditandai dengan ketidakmampuan petugas memberikan solusi kepada pelanggan.

Pelayanan merupakan salah satu ujung tombak dari upaya pemuasan pelanggan dan sudah merupakan keharusan yang wajib dioptimalkan baik oleh individu maupun organisasi, karena dari bentuk pelayanan yang diberikan tercermin kualitas individu atau organisasi yang memberikan pelayanan. Pelayanan jika dihubungkan dengan administrasi publik dapat didefinisikan sebagai kualitas pelayanan birokrat kepada masyarakat.

Sianipar (1998 : 4) mengemukakan pengertian pelayanan sebagai berikut:

Cara melayani, menyiapkan atau menjamin keperluan seseorang atau kelompok orang. Melayani adalah meladeni atau membantu mengurus keperluan atau kebutuhan seseorang sejak diajukan permintaan sampai penyampaian atau penyerahannya.

Menurut The Liang Gie (1997 : 23) yang mendefinisikan pelayanan bagi masyarakat atau kegiatan dari organisasi yang dilakukan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat.

Kegiatan pelayanan dalam suatu organisasi memiliki peran penting dan strategi, terutama bagi organisasi yang berorientasi pada pelayanan jasa. Hal itu tercermin pada pengertian pelayanan yang dikemukakan oleh Moenir (2000 : 12) sebagai berikut: Pelayanan adalah setiap kegiatan oleh pihak lain yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan orang banyak, pelayanan ini sifatnya selalu kolektif, sebab pelayanan kepentingan itu masih termasuk dalam rangka pemenuhan hak dan kebutuhan bersama yang telah diatur termasuk dalam pengertian pelayanan.

Sementara Menurut (John Wilson, 1993) Pelayanan publik adalah pelayanan

yang di berikan oleh Negara dan perusahaan milik Negara kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Adapun pengertian Pelayanan Publik menurut Kurniawan (2005:4) adalah “Pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang ditetapkan”. Menurut Undang-undang nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, mengatakan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan public adalah: Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang- undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pengertian pelayanan secara terinci yang dikemukakan oleh Gronroos (Ratminto dan Atik, 2004:3) yaitu: Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian 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 dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.

#### **2.1.2.1 Efektivitas dan Efisiensi Pelayanan Publik**

Dari penjelasan di atas menjadi menarik untuk digali lebih lanjut apakah pelayanan publik dapat memenuhi prinsip efektivitas dan efisiensi yang semestinya ada dalam kehidupan organisasi pemerintah, serta bagaimanakah yang seharusnya diterapkan. Efektivitas secara sederhana dapat diartikan tepat sasaran, yang juga lebih diarahkan pada aspek kebijakan, artinya program-program yang di bangun dan sedang

dijalankan ditujukan untuk memperbaiki kualitas kehidupan rakyat yang benar-benar memang diperlukan untuk menaikkan produktivitas global rakyat yang akan berdampak pada meningkatnya investasi public dalam bidang social, ekonomi. Dalam hal ini studi tentang efektivitas organisasi meliputi tiga perspektif yang saling berhubungan mengenai sifat hubungan antar elemen organisasi, bagaimana elemen-elemen organisasi yang saling mempengaruhi untuk mempermudah atau menghambat pencapaian tujuan yang akan dicapai. Konsep mengenai efektivitas tidak bias dilepaskan dari teori system dimana dua kesimpulan pokok dari teori system, yang pertama adalah bahwa kriteria efektivitas harus menggambarkan seluruh siklus input – proses – output, sedangkan yang kedua adalah bahwa criteria efektivitas harus menggambarkan hubungan timbal balik antara organisasi dan lingkungan yang lebih besar, sehingga dengan demikian efektivitas organisasi merupakan konsep yang sangat luas mencakup sejumlah komponen konsep, sedangkan tugas manajemen adalah mempertahankan keseimbangan yang optimal antara semua komponen konsep.

Efektivitas memfokuskan pada tingkat pencapaian terhadap tujuan dari organisasi publik, tingkat pelayanan dan derajat kepuasan masyarakat merupakan salah satu ukuran efektivitas (Ahmad Nurmandi, 2006:269). Dimensi waktu adalah salah satu komponen konsep dari efektivitas, dalam pengertian ini organisasi sebagai satu elemen system yang lebih besar, melalui waktu mengambil sumber input, memprosesnya dan mengembalikannya kepada lingkungan, sehingga test terakhir dari organisasi adalah apakah organisasi itu mampu bertahan dan hidup terus dalam lingkungan (James L, 1990:32)

Menurut Richard M. Steers (1985:8) Selanjutnya faktor - factor penyumbang efektivitas organisasi dirinci dalam beberapa kelompok karakteristik yaitu;

- a) Karakteristik organisasi yang meliputi struktur dan teknologi
- b) Karakteristik lingkungan yang meliputi kondisi lingkungan internal dan eksternal
- c) Karakteristik pekerja yang meliputi keterikatan pada organisasi dan prestasi kerja
- d) Karakteristik kebijakan dan praktek manajemen yang meliputi penyusunan rencana strategis dan proses-proses komunikasi.

Menghadapi berbagai persoalan-persoalan di sektor publik yang semakin kompleks yang menuntut penyelesaian yang lebih efektif dan efisien, pola kerjasama dapat diterapkan, sehingga pelayanan yang birokratis tidak lagi sesuai.

#### **2.1.2.2 Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik**

Setelah bergulirnya era otonomi dan desentralisasi diakui bahwa telah terjadi suatu fenomena yang menarik untuk disimak terkait dengan upaya pemerintah daerah dalam rangka memberikan pelayanan kepada publik. Berbagai inovasi dan kreativitas dibangun dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik, namun dalam realitas yang ada kualitas pelayanan publik ternyata masih diwarnai oleh pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang panjang serta dan membutuhkan waktu yang lama, biaya yang tidak jelas, terjadinya praktek pungutan liar, dan ketidakmerataan pelayanan pada semua segmen pengguna tertentu merupakan indikator rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia.

Masyarakat sebagai pengguna seperti tidak memiliki kemampuan apapun untuk berkreasi, suka tidak suka, mau tidak mau, mereka harus tunduk kepada pengelolaannya.

Seharusnya, pelayanan publik dikelola dengan paradigma yang bersifat *supportif* dimana lebih memfokuskan diri kepada kepentingan masyarakatnya, pengelola pelayanan harus mampu bersikap menjadi pelayanan yang sadar untuk melayani dan bukan dilayani. Senestinya pelayanan publik harus menjadi lebih responsif terhadap kepentingan dan kebutuhan publik, dengan pengubahan paradigma dari pelayanan yang sifatnya sentralistik ke pelayanan yang lebih memberikan kepuasan kepada pelanggan (*customer satisfaction*). Menurut hasil survey yang di lakukan UGM pada tahun 2002, secara umum *stakeholders* menilai bahwa kualitas pelayanan publik mengalami perbaikan setelah diberlakukannya otonomi daerah. Namun, dilihat dari sisi efisiensi dan efektivitas, responsivitas, kesamaan perlakuan (tidak diskriminatif) masih jauh dari yang diharapkan dan masih memiliki berbagai kelemahan dalam pelayanan publik antara lain :

1. *Kurang responsif*. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayann, mulai pada tingkatan petugas pelayanan (*front line*) sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi. Respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.
2. *Kurang informative*. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat.
3. *Kurang accessible*. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayana tersebut.
4. *Kurang koordinasi*. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.

5. *Birokratis*. Pelayanan (khususnya pelayanan perijinan) pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama. Dalam kaitan dalam penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan (*front line staff*) untuk dapat menyelesaikan masalah sangat kecil, dan di lain pihak kemungkinan masyarakat untuk bertemu dengan penanggung jawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan diberikan, juga sangat sulit. Akibatnya, berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan.
6. Kurang mau mendengar keluhan, saran, aspirasi masyarakat. Pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan, saran, aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.
7. *Inefisien*. Berbagai persyaratan yang diperlukan (khususnya dalam pelayanan perijinan) seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

### **2.1.2.3 Indikator Kinerja**

Menurut Agus Darma, mengatakan bahwa hampir semua cara pengukuran kinerja mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kuantitas, yaitu jumlah yang harus diselesaikan atau dicapai. Pengukuran kuantitatif melibatkan perhitungan keluaran dari proses atau pelaksanaan kegiatan. Ini berkaitan dengan jumlah keluaran yang dihasilkan.
2. Kualitas, adalah mutu yang dihasilkan. Mencerminkan pengukuran tingkat “kepuasan“, yakni seberapa baik penyelesaiannya.
3. Ketepatan waktu, adalah sesuai tidaknya dengan waktu yang direncanakan.

Pengukuran ketepatan waktu merupakan jenis khusus penyelesaian suatu kegiatan.

#### **2.1.24 Indikator Pelayanan**

Menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990) dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2010), mengemukakan 5 (lima) indikator pelayanan yang terdiri dari:

- a. *Tangible* atau ketampakan fisik, artinya pelayanan yang di berikan di wujudkan dalam bentuk tampakan fisik seperti gedung, peralatan, pegawai dan fasilitas-fasilitas layanan lainnya
- b. *Reliability* atau realibitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang di janjikan secara akurat
- c. *Responsiveness* atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong customers dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas
- d. *Assurance* atau kepastian adalah pelayanan harus di berikan secara pasti
- e. *Empathy* atau adanya perlakuan dan perhatian yang diberikan pemerintah kepada masyarakat

Dari beberapa pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa Pelayanan adalah cara melayani, membantu menyiapkan, mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang. Artinya objek yang dilayani adalah masyarakat yang terdiri dari individu, golongan, dan organisasi (sekelompok organisasi).

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan adalah: Segala bentuk pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam

rangka upaya pemenuhan pelaksanaan ketentuan peraturanperundang–undangan.

#### **2.1.2.5 Azas – azas Pelayanan**

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas–asas pelayanan. Berdasarkan Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2004 yang menyatakan asas–asas pelayanan sebagai berikut:

1. **Transparansi** Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. **Akuntabilitas** Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang–undangan.
3. **Kondisional** Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada efisiensi danefektifitas.
4. **Partisipatif** Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapanmasyarakat.
5. **Kesamaan hak** Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, gender, dan statusekonomi.
6. **Keseimbangan hak dan kewajiban**Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing–masingpihak.

Berdasarkan uraian diatas maka Puskesmas Marelان perlu memberikan pelayanan yang baik atau pelayanan prima, karena hal tersebut merupakan tuntutan dan kebutuhanmasyarakat.

Pengertian pelayanan yang dikemukakan oleh Catherine Devrye ( 1997 : 10) dengan menggunakan servis adalah sebagai berikut:

1. Pengabdian mereka yang kalah terhadap yang menang atau
2. Menjadiberguna.

Berdasarkan kedua hal tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa servis atau pelayanan merupakan usaha yang dilakukan untuk melakukan persaingan dengan orang organisasi lain dengan cara persaingan-persaingan dalam hal pemberian pelayanan sehingga pelayanan yang diberikan dapat menjadi berguna bagi pelanggan atau konsumen. Sehingga dalam melakukan pelayanan kepada konsumen atau masyarakat, menurut Catherine Devrye (1997 : 10) mengemukakan Tujuh hal pokok yang perlu diperhatikan terhadap kepuasan konsumen, yaitu:

1. Tetapkan, penuhi dan lampauilah harapan-harapan konsumen menguasai pasar.
2. Riset membuktikan bahwa persepsi konsumen tentang pelayanan yang baik secara langsung mempengaruhi garis dasar.
3. Dekatkanlah kesenjangan antara apa yang diharapkan konsumen dengan apa yang mereka rasakan mereka terima.
4. Rekor tidak cukup berarti.
5. Ciptakanlah pengalaman-pengalaman positif yang dapat diharapkan dengan konsistensi.
6. Antisipasilah perubahan harapan-harapan konsumen keistimewaan servis masa lalu akan menjadi norma besok.
7. Dalam organisasi jasa sendiri saya akan mengembangkan servis dalam hal melampaui harapan - harapan. Ke tujuh hal tersebut merupakan harapan yang diinginkan oleh setiap konsumen dalam menerima pelayanan. Karena jika pelayanan yang diberikan dapat melampaui harapan-harapan yang diinginkan,

maka konsumen atau masyarakat akan menjadi puas.

Berdasarkan pengertian di atas, maka pelayanan bagi instansi atau lembaga pemerintah, khususnya yang bergerak dalam bidang pelayanan jasa, maka sudah merupakan kewajiban setiap aparat atau karyawannya memberikan pelayanan terbaik. Suatu instansi atau lembaga dalam operasioanalnya tidak terlepas dari penilaian atau respon masyarakat (konsumen) maupun posisinya sebagai mitra dalam hal mewujudkan efektivitas pelayanan.

Bagi institusi pemerintah yang berorientasi pada pelayanan publik Puskesmas Marelan Pada prinsipnya mengacu pada pola pelayanan umum yang sama. Pola pelayanan yang dimaksud adalah Pedoman TataLaksana Pelayanan Umum berdasarkan surat keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara tersebut tercantum bahwa: Segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di Lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun syarat-syarat pelayan umum sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 81 Tahun 1993 adalah sebagai berikut:

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
2. Penggunaan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas.

3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian, kelancaran dan kepastian hukum pelayanan umum yang dilaksanakan.

Apabila pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah bersangkutan berkewajiban memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Memahami pengertian pelayanan seperti yang termuat dalam Surat Keputusan Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 / 1993, maka dapat dipahami bahwa instansi pemerintah yang berorientasi pada pelayanan umum harus memberikan pelayanan prima kepada yang dilayani. Artinya pelayanan yang memuaskan adalah suatu tanggung jawab (kewajiban) pihak pemberi pelayanan dan merupakan hak dari pihak penerima layanan yang dibenarkan oleh ketentuan hukum.

Puskesmas Marelان Sebagai suatu institusi pemerintah yang salah satu bidang tugasnya menangani pelayanan kesehatan, pada dasarnya mengembangkan dua fungsi utama dalam hal operasionalnya yaitu, Fungsi pelayanan teknis dan pelayanan administrasi. Fungsi pelayanan teknis merupakan tatacara yang digunakan dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan, sedangkan pelayanan administrasi merupakan pelayanan pengurusan surat-surat atau dokumen-dokumen yang diberikan kepadapelanggan.

Pelayanan hendaknya memuaskan keinginan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah harus selalu memperhatikan keinginan masyarakat dan berupaya untuk meningkatkan kualitaspelayanannya. Layanan umum bentuknya tidak terlepas dari tiga

macam, yaitu layanan dengan lisan, layanan melalui tulisan dan layanan dengan perbuatan. Hal ini dikemukakan oleh Moenir (1995 : 190 – 196) dalam bentuk layanan dibawah ini:

1. Layanan dengan lisan

Layanan dilakukan dengan lisan dilakukan oleh petugas-petugas di bidang hubungan masyarakat (HUMAS), bidang layanan informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapa pun yang memerlukan.

2. Layanan dengan tulisan

Agar layanan tulisan ini memuaskan pihak yang dilayani, satu hal yang harus diperhatikan ialah faktor kecepatan, baik dalam pengelolaan masalah maupun dalam proses penyelesaiannya (pengetikan, penandatanganan dan pengiriman kepada yang bersangkutan). Layanan tulisan terdiri atas dua golongan, pertama layanan berupa petunjuk, informasi dan yang sejenis ditujukan pada orang-orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga. Kedua, layanan berupa reaksi tertulis atas permohonan, laporan, keluhan, pemberitahuan.

3. Layanan berbentuk perbuatan

Layanan dalam bentuk perbuatan 70% - 80% dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah. Karena itu faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut sangat menentukan terhadap hasil perbuatan atau pekerjaan. Layanan perbuatan dan layanan lisan sering bergabung. Jadi tujuan utama orang yang berkepentingan ialah mendapatkan pelayanan dalam bentuk perbuatan atau

hasil perbuatan bukan sekedar penjelasan dan kesanggupan secara lisan.

### 2.1.3 Pelayanan Kesehatan

Pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang di perlukan orang lain. Sedangkan pengertian service dalam *Oxford* (2000) didefenisikan sebagai “*asystem that provides something that the public needs, organized by the governmebt or a private company*”. Oleh karenanya, pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang di butuhkan oleh masyarakat. Pelayanan kesehatan adalah upaya, pekerjaan atau kegiatan kesehatan yang di tujukan untuk mencapai derajat kesehatan perorangan/ masyarakat yang optimal/ setinggi-tingginya (pusdokkes Polri,2010).

Pelayanan masyarakat pada prinsipnya mengutamakan pelayanan kesehatan promotif dan preventif. Pelayanan promotif adalah upaya meningkatkan kesehatan masyarakat kea rah yang lebih baik lagi dan yang preventif mencegah agar masyarakat tidak jatuh sakit agar terhindar dari penyakit. Sebab itu pelayanan kesehatan masyarakat itu tidak hanya tertuju pada pengobatan individu yang di tentukan saja, tetapi yang lebih penting adalah upaya-upaya pencegahan (prevetif) meningkatkan kesehatan (promotif). Sehingga bentuk pelayanan kesehatan puskesmas atau balkesmas saja, tetapi juga bentuk-bentuk kegiatan lain langsung kepada peningkatan kesehatan dan pencegahan penyakit, maupun yang secara tidak langsung berpengaruh kepada peningkatan kesehatan.

Sejalan dengan hal di atas, Boediono (2010) menyatakan bahwa pelayanan prima adalah pelayanan bermutu yang dapat meningkatkan keprimaan yaitu :

1. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum.
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat di selenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna.
3. Mendorong tumbuhnya kreatifitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam membangun serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

#### **2.1.4 Masyarakat**

Masyarakat adalah sejumlah manusia yang merupakan suatu kesatuan golongan yang berhubungan tetap yang mempunyai kepentingan yang sama. Seperti; sekolah, keluarga, perkumpulan, Negara semua adalah masyarakat. Dalam ilmu sosiologi kita mengenal ada dua macam masyarakat, yaitu masyarakat paguyuban dan masyarakat petambayan. Masyarakat paguyuban terdapat hubungan pribadi antara anggota - anggota yang menimbulkan suatu ikatan batin antara mereka. Kalau pada masyarakat petambayan terdapat hubungan pamrih antara anggota-anggotanya.

Unsur-unsur suatu masyarakat

1. Harus ada perkumpulan manusia dan harus banyak.
2. Telah bertempat tinggal dalam waktu lama disuatu daerah tertentu.

##### **2.1.4.1 Orientasi Pada Masyarakat**

Pelayanan publik pada hakekatnya adalah pelayanan kepada pengguna jasa layanan dalam hal ini adalah masyarakat dalam arti luas, sehingga apapun bentuk dan model pelayanan yang diberikan semestinya orientasinya adalah untuk msyarakat itu

sendiri. Setiap golongan harus mendapatkan hak yang sama untuk menikmati pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan. Masyarakat juga harus diberikan peluang untuk berkontribusi dalam peningkatan pelayanan, baik dalam bentuk penyampaian aspirasi langsung ataupun tidak langsung yang fasilitasnya semestinya disediakan oleh penyedia layanan secara terbuka dan transparan.

Dalam konteks tersebut penyedia layanan tidak boleh anti kritik namun justru harus menerima segala bentuk masukan dan aspirasi dari masyarakat pengguna dalam rangka melakukan inovasi peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Sarana dan prasarana pendukung seperti bangunan fisik, sistem dan prosedur, aturan main, sumber daya manusia yang berkualitas dan pelayanan yang memberikan kemudahan dan kenyamanan masyarakat harus senantiasa ditingkatkan dan diperbaiki.

Peningkatan dan perbaikan pelayanan kepada publik yang dilakukan secara berkelanjutan kepada masyarakat tanpa pembedaan serta dukungan sarana dan prasarana penunjang akan berdampak pada tingkat kepercayaan dan apresiasi masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan sehingga masyarakat pun akan lebih *minded* untuk senantiasa menggunakan layanan yang disediakan.

### **2.1.5 Puskesmas**

Puskesmas adalah pusat pengembangan pembinaan, dan pelayanan sekaligus merupakan pos pelayanan terdepan dalam pelayanan pembangunan kesehatan masyarakat yang menyelenggarakan kegiatannya secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan pada masyarakat yang bertempat tinggal dalam wilayah tertentu (Depkes RI,2001).

Dedi Alamsyah, Ratna Muliawati (2013:13) Pusat Kesehatan Masyarakat (PUSKESMAS) adalah salah satu sarana pelayanan kesehatan yang menjadi andalan atau tolak ukur dari pembangunan kesehatan, sarana peran serta masyarakat, dan pusat pelayanan pertama yang menyeluruh dari suatu wilayah.

#### **2.1.5.1 Visi dan Misi Puskesmas**

Visi dan Misi pembangunan kesehatan yang di selenggarakan oleh Puskesmas adalah tercapainya Kecamatan Sehat menuju terwujudnya Indonesia sehat. Adapun indikator Kecamatan dapat di sebut sehat, sebagai berikut :

- a. Lingkungan Sehat
- b. Perilaku Sehat
- c. Cakupan pelayanan kesehatan bermutu
- d. Derajat kesehatan penduduk kecamatan

Ada pun Misi Puskesmas yaitu :

- a. Menggerakkan pembangunan berwawasan kesehatan di wilayah kerjanya
- b. Mendorong kemandirian hidup sehat bagi keluarga an masyarakat di wilayah kerjanya.
- c. Memelihara dan meningkatkan mutu, pemerataan dan keterjangkauan pelayanan kesehatan yang di selenggarakan.
- d. Memelihara dan meningkatkan kesehatan perorangan, keluarga dan masyarakat beserta lingkungannya.

#### **2.1.5.2 Peran Puskesmas**

Puskesmas adalah sebagai ujung tombak dalam mewujudkan kesehatan nasional

secara komprehensif, tidak sebatas aspek kuratif dan rehabilitas saja seperti di Rumah Sakit

### **2.1.5.3 fungsi Puskesmas**

Fungsi Puskesmas sesuai dengan UU Pasal 32 yang di selenggarakan oleh pasal 31, yaitu :

- a. Penggerak pembangunan berwawasan kesehatan di tingkat kecamatan.
- b. Pemberdayaan masyarakat dan keluarga dalam pembangunan masyarakat kesehatan tingkat pertama
- c. Penyuluhan Pelayanan dan pembinaan kesehatan masyarakat
- d. Pembina teknis untuk pelayanan kesehatan swasta dan kader pembangunan kesehatan
- e. Pengembangan kegiatan swadaya kesehatan masyarakat
- f. Pelaksanaan tugas lain yang di berikan oleh kepala dinas

### **2.1.5.4 Kedudukan dan Stratifikasi Puskesmas**

Kedudukan

- a. Kedudukan dalam bidang administrasi, Puskesmas merupakan perangkat Pemda/Kota dan tanggung jawab langsung baik secara teknis medis maupun secara administratif kepada dinas kesehatan kota.
- b. Dalam hirarki pelayanan kesehatan, sesuai SKN maka Puskesmas berkedudukan pada tingkat fasilitas kesehatan pertama.

Stratifikasi Puskesmas

Stratifikasi Puskesmas adalah upaya untuk melaksanakan penilaian prestasi

kerja Puskesmas, dalam rangka perkembangan fungsi Puskesmas, sehingga pembinaan dalam rangka perkembangan fungsi Puskesmas dapat dilaksanakan lebih terarah. Hal ini dapat menimbulkan gairah kerja, rasa tanggung jawab dan kreatifitas kerja yang dinamis melalui perkembangan falsafah mawas diri.

Ruang lingkup stratifikasi Puskesmas dikelompokkan dalam empat aspek yaitu :

1. Hasil kegiatan Puskesmas dalam bentuk cakupan masing- masingkegiatan
2. Hasil dan cara pelaksanaan manajemen kesehatan Sumber daya yang tersedia di Puskesmas.
3. Keadaan lingkungan yang mempengaruhi pencapaian hasil kegiatan Puskesmas.

#### **2.1.6. Hubungan Pelayanan dengan Pemerintah**

Pelayanan oleh administrasi negara Indonesia pada umumnya masih belum memuaskan masyarakat karena prosedur yang berbelit-belit, pemberian pelayanan yang lambat dan sering dengan biaya yang mahal. Keadaan pelayanan masyarakat seperti ini merupakan kendala bagi berbagai bidang kehidupan. Situasi seperti ini tentu tidak kondusif bagi dunia usaha karena menyebabkan inefisiensi dan banyak potensi yang ada dalam masyarakat tidak bisa berkembang.

Kenapa administrasi dan pelayanan di negara Indonesia belum berfungsi sesuai dengan harapan masyarakat? Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi efektivitas dan efisiensi administrasi negara, *pertama* derajat sentralisasi yang tinggi. Hal ini tercermin dari terpusatnya antara lain sistem kepegawaian, pembuatan keputusan berbagai pelayanan masyarakat. Para pejabat operasional tidak diberi cukup wewenang untuk melaksanakan tugas-tugasnya secara lebih mandiri, sehingga banyak keputusan dibuat ditingkat pusat dan melalui prosedur yang panjang dan lama. *Kedua*, administrasi negara Indonesia sangat dipengaruhi oleh pendekatan

yang birokratis yang menekankan pada pengaturan semua kegiatan berdasarkan prosedur dan peraturan perundang-undangan (*rules driven*) (Kasim, 1998:9-11).

Lebih jauh Hardjosoekarto (1994:44-45) mengatakan, ketidakmampuan birokrasi menghasilkan jasa dengan mengolah sumber-sumber yang efisien disebabkan hal-hal sebagai berikut : *Pertama*, karena tidak ada kompetisi sebagian besar birokrasi sektor publik memegang monopoli atas barang dan jasa yang dihasilkan. *Kedua*, adanya gejala ketidak sempurnaan informasi (*imperfect information*) juga menyebabkan birokrasi tidak dapat mengelola informasi tentang permintaan barang-barang kolektif. Dalam literatur tentang birokrasi disebutkan bahwa monopoli oleh birokrat menyebabkan tidak efisien, karena birokrasi cenderung akan menghasilkan *output* melebihi dari tingkat *output* yang dibutuhkan oleh masyarakat. Inilah yang sering disebut dengan *allocative inefficiency*. *Allocative inefficiency*, terjadi jika masyarakat tidak mendapatkan tingkat kualitas, kuantitas atau gabungan keduanya yang seharusnya dapat mereka pilih atas telah dibayarnya sejumlah biaya (uang) untuk membiayai birokrasi.

Tantangan yang dihadapi sekarang adalah kebutuhan pelayanan masyarakat yang meningkat dengan cepat sejalan dengan lebih meratanya kesempatan memperoleh pendidikan. Penyedia jasa harus menghadapi tantangan tersebut melalui perubahan dan reformasi di semua bidang kehidupan (Lee, 1997 :2-5).

Salah satu upaya pelayanan publik, sebagaimana diingatkan oleh Osborne dan Gaebler dalam "*Reinventing Government*" (1992) bahwa fungsi pemerintahan yang modern maka strateginya pada daya dukung dan daya dorong untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang berdimensi pendekatan masyarakat kearah kemitraan.

### **2.1.7. Standar Pelayanan Minimal (SPM)**

Kaitannya dengan pemberian pelayanan tersebut pemerintah membuat SPM, standar pelayanan minimal. SPM adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak di peroleh setiap warga secara minimal. Pelayanan dasar adalah jenis pelayanan publik yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan social, politik, ekonomi, keamanan, dan pemerintah.

Perlu diketahui bahwa hubungan antara pemerintah dengan rakyat adalah antara pemproduksi layanan dengan penerima layanan. Pemerintah adalah pemproduksi layanan sehingga wajib memberikan pelayanan kepada rakyat. Rakyat sebagai pembayar pajak dan retribusi berhak menerima pelayanan tersebut. Hubungan antara hak dan kewajiban tersebut harus jelas. Layanan publik yang diberikan pemerintah harus jelas jenis dan kualitasnya dan bias diukur dengan indicator-indikator yang dapat diukur.

Sesuai dengan amanat pasal 11 ayat (4) dan pasal 14 ayat (3) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penerapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 3 Tahun 2005 tentang perubahan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang, SPM diterapkan pada urusan wajib daerah terutama yang berkaitan dengan pelayanan dasar, baik daerah Provinsi maupun Daerah Kabupaten/Kota. Untuk urusan pemerintahan lainnya, daerah dapat mengembangkan dan menerapkan standar/indicator kinerja.

Dalam penerapannya, SPM harus menjamin akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dasar dari pemerintah daerah sesuai dengan ukuran-ukuran yang ditetapkan oleh pemerintah. Oleh karena itu, baik dalam hal perencanaan maupun penganggaran, wajib diperhatikan prinsip-prinsip SPM yaitu sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas waktu pencapaian.

Di samping itu, perlu dipahami bahwa SPM berbeda dengan standar teknis, karena standar teknis merupakan factor pendukung pencapaian SPM. SPM dimaksudkan untuk :

1. Terjaminnya hak masyarakat untuk menerima suatu pelayanan dasar dari Pemerintah Daerah dengan mutu tertentu
2. Menjadi alat untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan dasar, sehingga SPM dapat menjadi dasar menentukan kebutuhan pembiayaan daerah.
3. Menjadi landasan dalam menentukan perimbangan keuangan dan / atau bantuan lain yang lebih adil dan transparan
4. Menjadi dasar dalam menentukan anggaran kinerja berbasis manajemen kinerja
5. SPM dapat dijadikan dasar dalam alokasi anggaran daerah dengan tujuan yang lebih terukur
6. SPM dapat menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintahan daerah terhadap masyarakat. Sebaliknya, masyarakat dapat mengukur sejauh mana pemerintahan daerah dapat memenuhi kewajibannya dalam menyediakan pelayanan publik
7. Memperjelas tugas pokok pemerintahan daerah dan mendorong terwujudnya *checks and balances* yang efektif
8. Mendorong transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dengan standar ini maka masyarakat bias mengetahui jenis dan mutu pelayanan dasar apa yang harus diberikan oleh pemerintah daerah kepada warganya dengan indicator-indikator yang terukur. Indikator SPM adalah tolok ukur prestasi kuantitatif dan kualitatif yang digunakan

untuk menggambarkan besaran sasaran yang hendak di penuhi dalam pencapaian suatu SPM tertentu, berupa masukan, proses, hasil dan / atau manfaat pelayanan. Berdasarkan standar pelayanan minimal tersebut maka masyarakat bias mengukur kinerja pemerintah daerah mengenai pelayanan yang diberikan.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal, menteri / pimpinan lembaga pemerintah non Departemen peraturan perundangan yang mengatur urusan wajib. Dalam penyusunan SPM di tetapkan jenis pelayanan dasar, indicator SPM dan bats waktu pencapaian SPM.

SPM disusun dan diterapkan dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan hal dan pelayanan dasar warga Negara yang penyelenggaraannya diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan kepada daerah untuk perlindungan hak konstitusional, kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, serta ketentraman dan ketertiban umum dalam rangka menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia serta pemenuhan komitmennasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.

Pemerintah daerah menerapkan SPM sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri. SPM yang telah di tetapkan pemerintah menjadi salah satu acuan bagi pemerintahan daerah untuk menyusun perencanaan dan penganggaran penyelenggaraan pemerintah daerah. Pemerintah daerah menyusun rencana pencapaian SPM yang memuat target tahunan pencapaian SPM sesuai dengan peraturan Menteri. Rencana pencapaian SPM dituangkan dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) dan rencana

strategi satuan kerja perangkat daerah (Renstra SKPD) sesuai klasifikasi belanja daerah dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah.

Penyusunan rencana pencapaian SPM dan anggaran kegiatan yang terkait dengan pencapaian SPM dilakukan berdasarkan analisis kemampuan dan potensi daerah dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Rencana pencapaian target tahunan SPM serta realisasinya diinformasikan kepada masyarakat. Pemerintah daerah mengakomodasikan pengelolaan data dan informasi daerah yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dan/ atau untuk menciptakan efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah disekitarnya sesuai peraturan perundangan. Hal Ini Penting agar hasil yang dinikmati oleh masyarakat menjadi maksimal dan biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Dalam pengelolaan pelayanan dasar secara bersama sebagai bagian dari pelayanan publik, rencana pencapaian SPM perlu disepakati bersama dan dijadikan sebagai dasar dalam merencanakan dan menganggarkan kontribusi masing-masing daerah. Dengan demikian, perlu kerjasama yang erat antar pemerintahan daerah dimaksud.

Dalam upaya pencapaian SPM, pemerintah daerah dapat bekerja sama dengan pihak swasta. Swasta sebagai bagian dari masyarakat sipil sudah sepatutnya dilibatkan sebagai bagian dari partisipasi masyarakat. Peran swasta sangat penting karena sejalan dengan makin berkurangnya kemampuan pemerintah dan makin kuatnya swasta dalam struktur masyarakat. Kerjasama yang efektif antara pemerintah dan swasta dapat meningkatkan mutu pelayanan publik yang pada gilirannya akan berdampak sangat bagus dalam pemberdayaan masyarakat.

## 2.2 Kerangka pemikiran

Kerangka pemikiran yang baik akan menjelaskan secara teoritis pertautan antara variabel yang akan diteliti. Jadi secara teoritis perlu dijelaskan hubungan antara variabel independen dan dependen. Bila dalam penelitian ini variabel moderator dan intervening, maka perlu juga dijelaskan mengapa variabel itu ikut dilibatkan dalam penelitian. Oleh karena itu pada penyusunan paradigma harus berdasarkan pada kerangka berfikir.

Sugiyono (2012 : 60) mengatakan bahwa kerangka pemikiran merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai factor yang telah diidentifikasi sebagai salah satu yang penting. Oleh karena itu pada dasarnya penguraian kerangka pemikiran penulis pada kegiatan ini tentang kualitas pelayanan pegawai dalam memberikan pelayanan kesehatan di Puskesmas Terjun Kota Medan.

Bagan 1. Kerangka Pemikiran

