

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan

Istilah pelayanan dalam bahasa Inggris adalah “service” A.S. Moenir (2002:26-27) mendefinisikan “pelayanan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan tertentu dimana tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani atau dilayani, tergantung kepada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pengguna.”

Pelayanan pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat. Proses yang dimaksudkan dilakukan sehubungan dengan saling memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi pelayanan.

Selanjutnya A.S. Moenir A(2002: 16) menyatakan bahwa proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung inilah yang dinamakan pelayanan. Jadi dapat dikatakan pelayanan adalah kegiatan yang bertujuan untuk membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan orang lain.

Dari definisi tersebut dapat dimaknai bahwa pelayanan adalah aktivitas yang dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.

2. Pengertian Pelayanan Publik

Dalam kamus Bahasa Indonesia (1990), pelayanan publik dirumuskan sebagai berikut :

- a. Pelayanan adalah perihal atau cara melayani.
- b. Pelayanan adalah kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang dan jasa.
- c. Pelayanan medis merupakan pelayanan yang diterima seseorang dalam hubungannya dengan pensegahan, diagnosa dan pengobatan suatu gangguan kesehatan tertentu.
- d. Publik berarti orang banyak (umum)

Pengertian publik menurut Inu Kencana Syafie, dkk (1999:18) yaitu : “Sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai- nilai norma yang mereka miliki”.

Pengertian lain berasal dari pendapat A.S. Moenir (1995:7) menyatakan bahwa : “Pelayanan umum adalah suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang atau birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu”.

Pelayanan merupakan kegiatan utama pada orang yang bergerak di bidang jasa, baik itu orang yang bersifat komersial ataupun yang bersifat

non komersial. Namun dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan antara pelayanan yang dilakukan oleh orang yang bersifat komersial yang biasanya dikelola oleh pihak swasta dengan pelayanan yang dilaksanakan oleh organisasi non komersial yang biasanya adalah pemerintah. Kegiatan pelayanan yang bersifat komersial melaksanakan kegiatan dengan berlandaskan mencari keuntungan, sedangkan kegiatan pelayanan yang bersifat non- komersial kegiatannya lebih tertuju pada pemberian layanan kepada masyarakat (layanan publik atau umum) yang sifatnya tidak mencari keuntungan akan tetapi berorientasikan kepada pengabdian.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi pemerintah di Pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang- undangan.

3. Unsur-unsur Pelayanan Publik

Dalam proses kegiatan pelayanan publik terdapat beberapa faktor atau unsur yang mendukung jalannya kegiatan. Menurut A.S. Moenir (1995:8), unsur-unsur tersebut antara lain :

- a. Sistem, Prosedur dan Metode
Yaitu di dalam pelayanan publik perlu adanya sistem informasi , prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.

- b. Personil, terutama ditekankan pada perilaku aparatur; dalam pelayanan publik aparatur pemerintah selaku personil pelayanan harus profesional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.
- c. Sarana dan prasarana
Dalam pelayanan publik diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan publik. Misalnya ruang tunggu, tempat parkir yang memadai.
- d. Masyarakat sebagai pelanggan
Dalam pelayanan publik masyarakat sebagai pelanggan sangatlah heterogen baik tingkat pendidikan maupun perilakunya.

4. Azas, prinsip dan standar pelayanan publik

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang profesional, kemudian Lijan Poltak Sinambela(2008:6) mengemukakan azas-azas dalam pelayanan publik tercermin dari:

- a. Transparansi
Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. Akuntabilitas
Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Kondisional
Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipatif
Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. Keamanan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi.

- f. Keseimbangan Hak dan kewajiban
Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing- masing pihak.

Dalam proses kegiatan pelayanan diatur juga mengenai prinsip pelayanan sebagai pegangan dalam mendukung jalannya kegiatan. Adapun prinsip pelayanan publik menurut keputusan MENPAN No. 63/ KEP/ M. PAN/ 7/ 2003 antara lain adalah :

- a. Kesederhanaan
Prosedur pelayanan publik tidak berbelit- belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan
Persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik; unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian waktu
Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi
Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan
Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. Tanggung jawab
Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

- g. Kelengkapan sarana dan prasarana
Tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
- h. Kemudahan akses
Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan, kesopan dan keramahan
Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan
Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parker, toilet, tempat ibadah, dan lain- lain.

Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. “Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib diataati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan.” Kep. MENPAN No. 63 Th 2003:VB, meliputi :

- 1) Prosedur pelayanan
Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengadaan.
- 2) Waktu penyelesaian
Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- 3) Biaya pelayanan
Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang dititipkan dalam proses pemberian pelayanan.

- 4) Produk Pelayanan
Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 5) Sarana dan prasarana
Penyedia sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- 6) Kompetensi petugas pemberi pelayanan
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Azas, prinsip, dan standar pelayanan tersebut diatas merupakan pedoman dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh instansi pemerintah dan juga berfungsi sebagai indikator dalam penilaian serta evaluasi kinerja bagi penyelenggara pelayanan publik. Dengan adanya standar dalam kegiatan pelayanan publik ini diharapkan masyarakat bisa mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan prosesnya memuaskan dan tidak menyulitkan masyarakat.

5. Jenis- jenis Pelayanan Publik

Timbulnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam- macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam. Berdasarkan keputusan MENPAN No. 63/ KEP/ M. PAN/ 7/ 2003 kegiatan pelayanan umum atau publik antara lain :

- a. Pelayanan administratif
Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status

kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Pendudukan (KTP), akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat kepemilikan atau penguasaan Tanah dan sebagainya.

- b. Pelayanan barang
Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
- c. Pelayanan jasa
Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

6. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Kegiatan pelayanan publik diselenggarakan oleh instansi pemerintah. Instansi pemerintah merupakan sebutan kolektif meliputi satuan kerja atau satuan orang kementrian, departemen, lembaga, pemerintahan non departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi dan tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Daerah. Sebagai penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum.

Kegiatan pelayanan publik atau disebut juga dengan pelayanan umum, yang biasanya menempel di tubuh lembaga pemerintahan dinilai kurang dapat memenuhi tugasnya sesuai dengan harapan masyarakat, sebagai konsumen mereka. Salah satu yang dianggap sebagai biang keladinya

adalah bentuk orang birokrasi, sehingga birokrasi seperti dikemukakan oleh Achmat Batinggi (1999:53) adalah : “Merupakan tipe dari orang yang dimaksudkan untuk mencapai tugas- tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.”

Konsep birokrasi bukan merupakan konsep yang buruk. Organisasi birokrasi mempunyai keteraturan dalam hal pelaksanaan pekerjaan karena mempunyai pembagian kerja dan struktur jabatan yang jelas sehingga komponen birokrasi mempunyai tanggung jawab dan wewenang untuk melaksanakan kewajibannya. Pelaksanaan pekerjaan dalam orang birokrasi diatur dalam mekanisme dan prosedur agar tidak mengalami penyimpangan dalam mencapai tujuan orang. Dalam organisasi birokrasi segala bentuk hubungan bersifat resmi dan berjenjang berdasarkan struktur orang yang berlaku sehingga menuntut ditaatinya prosedur yang berlaku pada orang tersebut.

Adapun yang menjadi ciri ideal birokrasi menurut Max Weber seperti yang dikutip dan diterjemahkan oleh Ahmad Batingi (1999: 53) antara lain adalah : a) pembagian kerja yang kurang jelas, b) Adanya hierarki jabatan, c) Adanya pengaturan sitem yang konsisten, d) Prinsip *formalistic impersonality*, e) Penempatan berdasarkan karier, f) Prinsip rasionalitas,

Dengan adanya otonomi daerah, diharapkan memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat.

Dengan demikian pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan.

Untuk menciptakan kegiatan pelayanan publik yang berkualitas, maka Menteri Pendayagunaan Negara menerbitkan keputusan No. 63/ KEP/ M. PAN/ 7/ 2003 mengenai pola penyelenggaraan pelayanan publik, yang antara lain :

- a. Fungsional
Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.
- b. Terpusat
Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
- c. Terpadu
 - 1) Terpadu Satu Atap
Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan.
 - 2) Terpadu Satu pintu
Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

3) Gugus Tugas

Petugas pelayanan secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

7. Manajemen Pelayanan Publik

Berkaitan dengan upaya peningkatan efektivitas dan efisiensi kegiatan pelayanan publik, maka diperlukan suatu aktivitas manajemen. Aktivitas manajemen adalah aktivitas yang dilakukan oleh manajemen yang mampu mengubah rencana menjadi kenyataan, apakah rencana itu berupa rencana produksi atau rencana dalam bentuk sikap dan perbuatan (A.S. Moenir, 1995: 164).

Aktivitas manajemen memang subyektif, karena manajemen berhadapan dengan unsure organisasi yang terdiri dari manusia, dana, peralatan, bahan, metode dan pasar (bagi orang bisnis). Namun dalam hal manajemen pelayanan yang dihadapi oleh manajemen yang utama antar lain adalah manusia (pegawai) dengan segala tingkah lakunya.

Manajemen pelayanan umum oleh A.S. Moenir (1995: 204) didefinisikan sebagai “manajemen yang proses kegiatan diarahkan secara khusus pada terselenggaranya pelayanan guna memenuhi kepentingan umum atau kepentingan perseorangan, melalui cara- cara yang tepat dan memuaskan pihak yang dilayani.”

Selain dapat berjalan dengan baik, manajemen pelayanan umum/publik harus dapat mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan.

Sasaran manajemen pelayanan umum sederhana saja yaitu kepuasan. Meskipun sasaran itu sederhana tapi untuk mencapainya diperlukan kesungguhan dan syarat- syarat yang seringkali tidak mudah dilakukan. Hal ini berkaitan dengan masalah kepuasan yang tidak dapat diukur secara pasti tetapi relatif. Mengenai sasaran dari kegiatan pelayanan umum, A.S. Moenir (1995: 165) mengemukakan sasaran utama pelayanan umum, yaitu :

a. Layanan

Agar layanan dapat memuaskan orang atau sekelompok orang yang dilayani, maka petugas harus dapat memenuhi empat syarat pokok yakni :

(a) tingkah laku yang sopan, (b) cara menyampaikan sesuatu berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan, (c) waktu penyampaian yang tepat dan, (d) keramahan.

b. Produk

Yang dimaksud dengan produk dalam hubungan dengan sasaran pelayanan umum yaitu kepuasan dapat berbentuk :

1) Barang

Yaitu sesuatu yang dapat diperoleh melalui layanan pihak lain, misalnya barang elektronik dan kendaraan.

2) Jasa

Produk jasa yang dimaksud adalah suatu hasil yang tidak harus dalam bentuk fisik tetapi dapat dinikmati oleh panca indera dan atau perasaan (gerak, suatu, keindahan, kenyamanan, rupa) disamping memang ada yang bentuk fisiknya dituju.

3) Surat- surat berharga

Kepuasan berikut ini menyangkut keabsahan atas surat- surat yang diterima oleh yang bersangkutan. Keabsahan surat sangat ditentukan oleh proses pembuatannya berdasarkan prosedur yang berlaku dalam tata laksana surat pada instansi yang bersangkutan.

Ditinjau dari segi aktivitasnya dalam kaitan dengan fungsi pelayanan, aktivitas manajemen yang menonjol diantara aktivitas- aktivitas yang dilakukan menurut A. S. Moenir (1995: 164- 185) antara lain ialah :

a) Aktivitas menetapkan sasaran dalam rangka pencapaian tujuan

Aktivitas yang menonjol dalam manajemen pelayanan umum adalah menetapkan sasaran untuk mencapai tujuan organisasi serta menetapkan cara yang tepat serta melaksanakan pekerjaan dan menyelesaikan masalah.

b) Menetapkan cara yang tepat

Aktivitasnya manajemen yang kedua adalah menetapkan cara bagaimana yang tepat untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam hal ini termasuk menetapkan teknik pencapaian, prosedur dan metode. Khusus dalam tugas- tugas pelayanan soal prosedur dan metode harus benar- benar menjadi perhatian manajemen, karena hal ini akan menentukan kualitas dan kecepatan dalam pelayanan, baik pelayanan manual maupun pelayanan dengan menggunakan peralatan.

Mengenai teknik tercapainya tujuan, A. S. Moenir (1995: 170: 173) juga menuliskan beberapa teknik manajemen yang perlu diketahui, antara lain :

- 1) Manajemen dengan sasaran (*Management by Objective= MBO*)
Teknik ini menggunakan pendekatan pada sasaran orang yang dijabarkan lebih lanjut menjadi sasaran unit kerja yang paling kecil. Unit- unit kerja tersebut setelah mengetahui sasaran yang

akan dituju, lalu membuat rencana pencapaian dan pengendaliannya bersama dengan unit tingkah atasnya.

- 2) Manajemen hasil (*Management by Result= MBR*)
 Dalam teknik MBR ini masalah kewenangan dalam pengambilan keputusan, dilakukan melalui system delegasi karena di situlah letak kelangsungan proses kegiatan hingga tercapai hasil di negara (result).
- 3) Manajemen dengan system (*Management by system= MBS*)
 Mbs mencapai sasaran melalui mekanisme system, karena itu system dengan prosedur dan metodenya menjadi perhatian utama untuk ditata. Teknik MBS ini lebih tepat penerapannya di bidang kegiatan yang sifatnya pelayanan, karena faktor utama tertuju pada proses, (pelayanan adalah proses)
- 4) Manajemen dengan motivasi (*Management by Motivation*)
 Teknik MBM mendasarkan pendekatan utama pada pencapaian sasaran melalui system motivasi. Berbagai macam motivasi dikembangkan baik yang bersifat material maupun non material sehingga mampu menjadi alat perangsang aktivitas yang bersifat tetap.
- 5) Manajemen dengan pengecualian (*Management by Exception= MBE*)
 Penekanan yang dipakai teknik MBE ini ialah bahwa dalam pengelolaan organisasi selalu ada hal- hal yang secara strategis tidak dapat dilimpahkan pada orang lain dan tetap berada ditangan pimpinan organisasi, meskipun secara teori dilimpahkan wewenang itu dimungkinkan karena dalam susunan organisasi ada pejabat yang mengurusnya dan bertanggungjawab. Wewenang atau tugas yang tidak dilimpahkan itulah yang disebut pengecualian dalam teknik MBE ini.

c) Melaksanakan pekerjaan

Dalam pelaksanaan kegiatan ini penting yang harus diperhatikan ialah bahwa manajemen harus senantiasa siap memecahkan setiap masalah yang timbul dan sekaligus memutuskan keputusan yang diambil manajemen hendaknya benar-benar memecahkan persoalan

dan dapat dilaksanakan, serta memenuhi maksud yang terkandung dalam inti masalah.

d) Mengendalikan kegiatan atau proses pelayanan

Pengendalian agak berbeda dengan pengawasan, meskipun keduanya masuk dalam jaringan kegoatan manajemen. Perbedaan itu terletak pada unsure tanggung jawab. Pada pengendalian, unsure ini jelas kelihatan sehingga pengendalian menjadi dinamis, disamping unsur- unsur tujuan, rencana kegiatan dan standar. Dalam pengendalian memang termasuk kegiatan pemantauan sebagai salah satu fungsi manajemen, tetapi tidak membawa misi tanggung jawab sebagaimana kegiatan pengendalian.

Pengawasan adalah suatu proses kegiatan yang berisi pengukuran, perbandingan dan perbaikan serta berorientasi pada masa datang. Aktivitas pengendalian pelaksanaan tugas pelayanan umum harus selalu dilakukan sejak permulaan sampai berakhirnya tugas itu.

e) Mengevaluasi pelaksanaan tugas atau pekerjaan.

Evaluasi pelaksanaan kegiatan dapat dilakukan melalui system lapangan dan pengamatan di lapangan. Cara lain yang dapat ditempuh untuk evaluasi pelaksanaan tugas pelayanan umum antara lain : menyediakan kotak saran atau pengaduan untuk menampung segala jenis keluhan atau saran dari masyarakat mengenai pelaksanaan pelayanan.

B. Kualitas Pelayanan

1. Pengertian kualitas Pelayanan

Pemberian pelayanan yang baik merupakan salah satu upaya perusahaan untuk menciptakan kepuasan bagi konsumennya. Jika konsumen merasa telah mendapatkan pelayanan yang baik berarti perusahaan mampu memberikan pelayanan yang baik pula. Demikian pula sebaliknya, pelayanan tidak dapat diuraikan secara obyektif seperti sebuah produk, melainkan merupakan interaksi social dengan subyektivitas, lebih tergantung pada nilai, parasaan dan perilaku.

Goetsch dan Davis yang diterjemahkan Fandy Tjiptono membuat definisi mengenai kualitas sebagai berikut : “Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan” (2001: 101)

Definisi kualitas di atas mengandung makna bahwa elemen- elemen kualitas yaitu :

- a. Kualitas merupakan kondisi yang dinamis
- b. Kualitas berhubungan dengan produk jasa, manusia, proses dan lingkungan.
- c. Kualitas meliputi usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggan.

Menurut Wyckcof dan Lovelock dalam bukunya yang dikutip dan diterjemahkan oleh Fandy Tjiptono (2000 : 60) ada dua faktor utama yang

mempengaruhi kualitas pelayanan yaitu *respected service* dan *perceived service*. Apabila jasa yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa dipersepsikan sebagai kualitas ideal. Sebaliknya jika jasa yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas jasa yang dipersepsikan buruk. Baik tidaknya kualitas jasa tergantung pada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pelanggannya secara konsisten.

Masyarakat akan merasa puas apabila mereka mendapatkan suatu pelayanan yang berkualitas A.S. Moenir mengemukakan pendapat mengenai konsep pelayanan yang efektif sebagai suatu pelayanan yang berkualitas menurut A. S. Moenir (1995:204) adalah “Layanan yang cepat, menyenangkan, tidak mengandung kesalahan, mengikuti proses dan menyenangkan, tidak mengandung kesalahan, mengikuti proses dan prosedur yang telah ditetapkan lebih dahulu.”

Jadi pelayanan yang berkualitas itu tidak hanya ditentukan oleh pihak yang melayani, tetapi juga pihak yang ingin dipuaskan. Dan yang menjadi prinsip- prinsip layanan yang berkualitas menurut A. S. Moenir (1995:205) antara lain :

- a. Proses dan prosedur harus ditetapkan lebih awal.
- b. Proses dan prosedur itu harus diketahui oleh semua pihak yang terlibat.
- c. Disiplin bagi pelaksanaan untuk mentaati proses dan prosedur
- d. Perlu peninjauan proses dan prosedur oleh pimpinan, sewaktu- waktu dapat dirubah apabila perlu.
- e. Perlu menciptakan iklim yang kondusif bagi pengembang budaya organisasi untuk menciptakan kualitas layanan.
- f. Kualitas berarti memenuhi keinginan, kebutuhan, selera konsumen.

- g. Setiap orang dalam organisasi merupakan partner dengan orang lainnya.

Sekarang ini kegiatan pemasaran tidak terlepas dari kualitas pelayanan terhadap konsumen. Kualitas pelayanan yang baik dan tepat akan mempengaruhi konsumen untuk membuat keputusan dalam pembelian suatu produk, sehingga dibutuhkan strategi kualitas pelayanan yang baik.

Menurut Parasuraman dkk ada beberapa kriteria yang menjadi dasar penilaian konsumen terhadap pelayanan yaitu :

- a. Bukti langsung (*tangible*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi.
- b. Keandalan (*reliability*) yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan.
- c. Daya tanggap (*responsiveness*) yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
- d. Jaminan (*assurance*) mencakup pengetahuan, kemampuan dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf bebas dari bahaya, resiko dan keragu-raguan.
- e. Empati, meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang unik, perhatian individu, memahami kebutuhan para pelanggan (Fandy Tjiptono, 2001:70)

2. Dimensi kualitas pelayanan jasa

Jasa menurut Philip Kotler adalah : “Setiap tindakan atau perbedaan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat intangible (tak berwujud fisik) dan menghasilkan kepemilikan sesuatu” (Fandy Tjiptono, 2001:6)

Ada empat karakteristik pokok pada jasa yang membedakannya dengan barang. Fandy Tjiptono (2001:15) dapat disimpulkan sebagai berikut :

a. Tidak nyata (*intangible*)

Seseorang tidak dapat menilai hasil dari jasa sebelum menikmatinya sendiri, oleh karena itu untuk mengurangi ketidakpastian, para pelanggan memperhatikan tanda atau bukti kualitas jasa tersebut.

b. Tidak tahan lama (*perishable*)

Bila suatu jasa tidak digunakan, jasa tersebut akan berlalu begitu saja, yang menjadi masalah adalah jika permintaan pelanggan tidak konstan atau berfluktuasi sehingga tidak sesuai dengan penawaran perusahaan.

c. Diproduksi dan dikonsumsi secara serentak/ bersamaan (*inseperable*)

Interaksi penyedia jasa dan pelanggan merupakan ciri khusus dalam pemasaran jasa. Efektivitas individu yang menyampaikan jasa merupakan unsur penting dalam menyampaikan jasa merupakan unsur penting dalam hubungan penyedia jasa dengan pelanggan. Kemampuan dan pengetahuan karyawan merupakan faktor penting dalam keberhasilan pemberian jasa.

d. Banyak variasi bentuk, kualitas dan jenis (*variable*)

Dewasa ini mulai berkembang suatu pandangan bahwa untuk dapat memasarkan jasa dengan baik kepada konsumen di luar perusahaan adalah dengan memenuhi kebutuhan internal perusahaan terlebih dahulu terutama untuk sumber daya manusia perusahaan. Seleksi dan pelatihan personil yang baik, standarisasi proses pelaksanaan jasa dan pemantauan keputusan pelanggan diperlukan untuk mengendalikan kualitas jasa.

Internal marketing akan dapat menciptakan suatu efektivitas kerja SDM sebelum mereka berhubungan dengan konsumen. Untuk dapat meraih kesuksesan dalam perusahaan jasa perlu menekankan pada pentingnya komunikasi, keterbukaan, tanggung jawab dan integritas yang tinggi terhadap pencapaian tujuan.

Beberapa konsep internal marketing menurut Kotler dalam Rambat Lupiyoadi (2001), yaitu :

1) *Training*

Yaitu program yang ditujukan bagi SDM perusahaan berupa pemberian informasi pengetahuan dasar mengenai strategi kerja, sikap, kemampuan, baik berkomunikasi maupun pemasaran jasa serta memahami konsumen.

2) *Management Support and Internal Interactive Communication*

Merupakan sarana kerja sama yang efektif dari kalangan manajemen perusahaan kepada SDM pelaksana dan juga membuka kesempatan komunikasi dua arah dari karyawan kepada atasan. Informasi ini meliputi masalah kerja atau keputusan- keputusan penting lainnya dalam perusahaan.

3) *Personal Administration Tools and Resources Management*

Manajemen perlu mempersiapkan program perencanaan SDM yang tepat dan efektif agar dalam pelaksanaan sesuai dengan strategi yang telah ditetapkan perusahaan. Pada aplikasinya diperlukan koordinasi secara berkesinambungan.

4) *Developing a Service Culture*

Manajemen perusahaan harus dapat menciptakan suatu pola yang sama untuk setiap SDM agar kinerjanya memuaskan konsumen. (2001: 120)

3. Keputusan tingkat pelayanan jasa

Peranan pelayanan adalah sangat penting dalam menentukan kualitas jasa, maka setiap perusahaan memerlukan *service excellence*. Menurut Elhaitamy menyatakan bahwa *service excellence* atau pelayanan yang unggul adalah suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan secara memuaskan. Secara garis besar menurut Fandy Tjiptono (2001: 21) ada empat unsur pokok dalam konsep ini :

- a. Kecepatan
- b. Ketepatan
- c. Keramahan
- d. Kenyamanan

Tingkat *excellence* dapat dicapai dengan cara setiap karya harus memiliki keterampilan tertentu, diantaranya berpenampilan baik dan rapi, bersikap ramah, memperhatikan gairah kerja dan sikap selalu siap untuk melayani, tenang dalam bekerja, tidak tinggi hati karena merasa dibutuhkan, menguasai pekerjaannya baik tugas yang berkaitan pada bagian atau departemennya maupun bagi lainnya, mampu berkomunikasi

yang baik, bisa memahami bahasa isyarat pelanggan dan memiliki kemampuan menangani keluhan pelanggan secara professional. Perusahaan yang bersangkutan akan dapat meraih manfaat besar, terutama berupa kepuasan dan loyalitas pelanggan yang besar, bila hal tersebut dapat dilakukan.

Fandy Tjiptono (2001: 88) menjelaskan tentang strategi meningkatkan kualitas jasa sebagai berikut :

1) Mengidentifikasi determinan utama kualitas jasa

Setiap perusahaan jasa perlu berupaya memberikan kualitas yang terbaik kepada pelanggannya. Untuk itu dibutuhkan identifikasi determinan utama kualitas jasa dilihat dari sudut pandang pelanggan. Langkah pertama yang dilakukan adalah melakukan riset untuk mengidentifikasi determinan jasa yang paling penting bagi pasar/sasaran. Langkah berikutnya adalah memperkirakan penilaian berdasarkan determinan-determinan tersebut. Dengan demikian dapat diketahui posisi relative perusahaan di mata pelanggan dibandingkan dengan pesaing, sehingga perusahaan dapat memfokuskan upaya peningkatan kualitasnya pada determinan-determinan utama berdasarkan persepsi pelanggan.

2) Mengelola harapan pelanggan

Tidak jarang suatu perusahaan membuat promosi yang berlebihan kepada pelanggan dengan maksud agar mereka terpicu. Hal ini dapat

menjadi boomerang bagi perusahaan jika perusahaan tidak dapat memenuhi janji sesuai dengan apa yang telah dipromosikan. Semakin banyak janji yang diberikan maka semakin besar pula harapan pelanggan terhadap perusahaan. Peluang untuk tidak dapat terpenuhinya harapan pelanggan pun semakin besar. Perusahaan tidak perlu memberikan janji yang tidak realistis untuk diwujudkan namun lebih baik dapat memberi lebih dari apa yang dijanjikan.

3) Mengelola bukti (*vidence*) kualitas jasa

Pengelolaan bukti kualitas jasa bertujuan untuk memperkuat persepsi pelanggan selama dan sesudah jasa diberikan. Oleh karena jasa merupakan kinerja dan tidak dapat dirasakan sebagaimana halnya barang, maka pelanggan cenderung memperhatikan fakta- fakta *tangibles* yang berkaitan dengan jasa sebagai bukti kualitas jasa.

Bukti- bukti kualitas jasa bisa berupa fasilitas jasa (gedung, kendaraan, dan sebagainya), penampilan pemberi jasa, perlengkapan, peralatan yang digunakan untuk memberi jasa, biaya jasa, logo perusahaan. Selain itu sebagai faktor seperti lokasi gedung, interior ruangan, dan atmosfir (situasi dan kondisi dimana terjadinya proses keberlangsungan jasa) dapat menciptakan persepsi tertentu terhadap perusahaan jasa, misalnya keramahan, ketenangan, kecermatan, wibawa, rasionalitas, maupun fleksibilitas.

4) Mendidik konsumen tentang jasa

Membantu pelanggan dalam memahami suatu jasa merupakan upaya positif dalam rangka menyampaikan kualitas jasa. Pelanggan yang lebih terdidik akan dapat mengambil keputusan secara lebih baik, oleh karenanya kepuasan mereka dapat tercipta lebih tinggi.

5) Mengembangkan budaya kualitas

Budaya kualitas harus dijadikan sistem nilai organisasi yang akan menghasilkan lingkungan yang kondusif bagi pembentukan dan penyempurnaan kualitas secara terus menerus. Budaya kualitas terdiri dari filosofi, keyakinan, sikap, norma, nilai, tradisi, prosedur, harapan untuk meningkatkan kualitas. Agar tercipta budaya kualitas yang baik dibutuhkan komitmen menyeluruh pada seluruh anggota organisasi.

Upaya membentuk budaya dapat dilakukan melalui pengembangan satu program yang terkoordinasi yang diawali dari seleksi dan pengembangan karyawan. Ada delapan program pokok yang saling terkait guna membentuk budaya kualitas, yaitu : pengembangan individual, pelatihan manajemen, perencanaan sumber daya manusia, standar kinerja, pengembangan karier, survey opini, perlakuan yang adil, dan *profit sharing*.

6) Menciptakan *automating quality*

Adanya otomatisasi dapat mengatasi variabilitas jasa yang disebabkan kurang sumberdaya manusia yang dimiliki. Meskipun demikian, sebelum memutuskan akan melakukan otomatisasi,

perusahaan perlu melakukan penelitian secara seksama untuk menemukan bagian mana yang membutuhkan sentuhan dan bagian mana yang memerlukan yang mencakup keseluruhan jasa.

7) Menindaklanjuti jasa

Menindaklanjuti jasa dapat membantu memisahkan aspek- aspek jasa yang perlu ditingkatkan. Perusahaan perlu mengambil inisiatif untuk menghubungi sebagian atau semua pelanggan untuk mengetahui tingkat kepuasan atau persepsi mereka terhadap jasa yang diberikan. Perusahaan dapat pula memberikan kemudahan bagi pelanggan untuk berkomunikasi, baik menyangkut kebutuhan maupun keluhan mereka.

8) Mengembangkan system informasi kualitas jasa

Sistem informasi jasa merupakan suatu sistem yang menggunakan berbagai macam riset secara sistematis untuk mengumpulkan dan menyebarkan informasi kualitas jasa guna mendukung pengambilan keputusan informasi yang dibutuhkan mencakup segala aspek yaitu data saat ini dan masa lalu, kuantitatif dan kualitatif, internal dan eksternal, serta informasi mengenai perusahaan dan pelanggan.

C. Kriteria Pelayanan Kesehatan

Menurut Suprijadi ([Http : //aparatur Negara. Bappenas. Go. Id/ pdf](http://aparatur.Negara.Bappenas.Go.Id/pdf)), kriteria pelayanan publik antara lain :

1. Memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya

2. Memiliki kelompok kepentingan yang luas termasuk kelompok sasaran yang ingin dilayani
3. Memiliki tujuan sosial
4. Dituntut untuk akuntabel kepada publik
5. Memiliki konfigurasi indikator kinerja yang perlu kelugasan
6. Seringkali menjadi sasaran isu politik serta
7. Problem yang dihadapi multi dimensi

Sedangkan dalam buku pedoman Puskesmas (1992) telah diatur mengenai proses pelayanan yang menjauhi standar pelayanan kesehatan, yaitu :

- 1) Pelayanan kesehatan harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat terbanyak di suatu Negara.
- 2) Penentuan jenis pelayanan itu harus benar- benar memberikan jawaban untuk mengatasi kebutuhan masalah utama serta mendasar di tengah-tengah masyarakat.
- 3) Penentuan jenis layanan ini harus berorientasi pada jangkauan kemampuan ekonomi masyarakat kecil.
- 4) Pelayanan kesehatan harus terjamin kontinuitasnya.
- 5) Mudah dicapai
- 6) Tidak membahayakan kelangsungan tanggung jawab untuk memelihara kesehatannya di dalam tingkat pertama dalam rangka memberikan dampak edukatif.

D. Puskesmas

1. Pengertian Puskesmas

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia (1996), pengertian puskesmas (Pusat Kesehatan Masyarakat) didefinisikan sebagai poliklinik di tingkat kecamatan, tempat rakyat menerima pelayanan kesehatan dan penyuluhan mengenai keluarga berencana.

Sedangkan menurut Hatmoko (2006) ;

Puskesmas adalah suatu kesatuan organisasi kesehatan fungsional yang merupakan pusat pengembangan kesehatan masyarakat yang juga membina peran serta masyarakat disamping memberikan pelayanan secara menyeluruh dan terpadu kepada masyarakat di wilayah kerjanya dalam bentuk kegiatan pokok. Dengan kata lain Puskesmas mempunyai wewenang dan tanggung jawab atas pemeliharaan kesehatan masyarakat dalam wilayah kerjanya.

Jadi dapat disimpulkan bahwa puskesmas adalah suatu unit organisasi yang bergerak dalam bidang pelayanan kesehatan yang berada di garda terdepan dan mempunyai misi sebagai pusat pengembangan pelayanan kesehatan, yang melaksanakan pembinaan dan pelayanan kesehatan secara menyeluruh dan terpadu untuk masyarakat di suatu wilayah kerja tertentu.

2. Wilayah Kerja Publik

Wilayah kerja Puskesmas meliputi satu kecamatan atau sebagian dari kecamatan. Faktor kepadatan penduduk, luas daerah, keadaan geografik dan keadaan infrastruktur lainnya merupakan bahan pertimbangan dalam menentukan wilayah kerja puskesmas. Puskesmas merupakan perangkat pemerintahan daerah Tingkat II, sehingga pembagian wilayah kerja puskesmas ditetapkan oleh Bupati dan Walikota dengan saran teknis dari Kepala Dinas Kabupaten/ kota. Sasaran penduduk yang dilayani oleh sebuah Puskesmas rata- rata 30.000 penduduk setiap puskesmas.

3. Fungsi Puskesmas

Menurut Hatmoko (2006), fungsi Puskesmas antara lain :

- a. Sebagai Pusat pembangunan kesehatan masyarakat di wilayah kerjanya.
- b. Membina peran serta masyarakat di wilayah kerjanya dalam rangka meningkatkan kemampuan untuk hidup sehat.
- c. Memberikan pelayanan kesehatan secara menyeluruh dan terpadu kepada masyarakat di wilayah kerjanya.

Proses dalam melaksanakan fungsinya, dilaksanakan dengan cara :

- a. Merangsang masyarakat termasuk swasta untuk melaksanakan kegiatan dalam rangka menolong dirinya sendiri.
- b. Memberikan petunjuk kepada masyarakat tentang bagaimana menggali dan menggunakan sumber daya yang ada secara efektif dan efisien.
- c. Memberikan bantuan yang bersifat bimbingan teknis materi dan rujukan medis maupun rujukan kesehatan kepada masyarakat dengan ketentuan bantuan tersebut tidak menimbulkan ketergantungan.
- d. Memberikan pelayanan kesehatan langsung kepada masyarakat.
- e. Bekerja sama dengan sektor- sektor yang bersangkutan dalam melaksanakan program Puskesmas.

4. Peran Puskesmas

Dalam konteks otonomi Daerah saat ini, Puskesmas mempunyai peran yang sangat vital institusi pelaksanaan teknis, dituntut memiliki kemampuan manajerial dan wawasan jauh ke depan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan. Peran tersebut ditunjukkan dalam bentuk ikut serta menentukan kebijaksanaan daerah melalui sistem perencanaan yang matang dan realisasi, tatalaksana kegiatan yang tersusun rapi, serta sistem evaluasi dan pemantauan yang akurat. Rangkaian managerial di atas bermanfaat dalam penentuan skala prioritas daerah dan subyek bahan

kesesuaian dalam menentukan RAPBN yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Adapaun ke depan Puskesmas juga dituntut berperan dalam pemanfaatan teknologi informasi terkait upaya peningkatan pelayanan kesehatan secara komprehensif dan terpadu.

E. Pertanyaan penelitian

1. Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik di Puskesmas Ngaglik I Sleman Yogyakarta dilihat dari segi :
 - a. Kesederhanaan prosedur pelayanan
 - b. Kejelasan
 - c. Kepastian waktu penyelesaian pelayanan
 - d. Akurasi
 - e. Keamanan
 - f. Tanggung jawab
 - g. Kelengkapan sarana dan prasarana pelayanan
 - h. Kemudahan akses
 - i. Kedisiplinan, kesopanan, keramahan petugas pelayanan
 - j. Kenyamanan
2. Apa saja hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan pelayanan di Puskesmas Ngaglik I Sleman Yogyakarta?
3. Apa saja upaya yang dilakukan Puskesmas Ngaglik I Sleman Yogyakarta dalam mengatasi hambatan tersebut?