

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kualitas Pelayanan Publik

2.1.1 Pengertian Kualitas

Konsep kualitas bersifat relatif, karena penilaian kualitas sangat ditentukan dari perspektif yang digunakan. Menurut Trilestari (dalam Hardiansyah 2018:48) pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang seharusnya konsisten dalam antara satu dengan yang lain, yaitu persepsi pelanggan, produk, dan proses. Untuk produk dan jasa pelayanan, tiga orientasi tersebut dapat menyumbangkan keberhasilan organisasi ditinjau dari kepuasan pelanggan.

Menurut pendapat Kotler dalam Hardiansyah (2018:49) mengatakan bahwa Kualitas adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat. Kualitas tidak dapat dipisahkan dari produk dan jasa atau pelayanan.

Groetsh & Davis dalam Hardiansyah (2018:49) mengemukakan bahwa Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Sedangkan menurut, Sinambela dkk. dalam Hardiansyah (2018:49) kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*).

Joseph M. Juran dalam M.N. Nasution (2005:34) mendefinisikan kualitas sebagai berikut : “ Kualitas sebagai cocok/sesuai untuk digunakan (*Fitness for use*). Yang mengandung pengertian bahwa suatu produk atau jasa harus dapat memenuhi apa yang diharapkan oleh pemakainya”

Philip B. Crosby (dalam M.N. Nasution, 2005:3) menyatakan bahwa :

kualitas adalah memenuhi atau (*conformance of requirement*). Sama dengan persyaratan Meleset sedikit saja persyaratannya, maka suatu produk atau jasa dikatakan tidak dari berkualitas. Persyaratan itu sendiri dapat berubah sesuai dengan keinginan pelanggan, kebutuhan organisasi, pemasok dan sumber pemerintah, teknologi serta pasar atau pesaing.

Pengertian kualitas menurut Tjiptono dalam Hardiansyah (2018:54) adalah :

1. Kesesuaian dengan persyaratan;
2. Kecocokan untuk pemakaian;
3. Perbaikan berkelanjutan;
4. Bebas dari kerusakan/cacat;
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat;
6. Melakukan segala sesuatu secara benar;
7. sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Menurut Gaspersz dalam Sinambela (2014:7) pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok :

1. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk;
2. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Menurut Garvin dalam Hardiyansyah (2018:51) terdapat lima macam perspektif kualitas yang dapat menjelaskan mengapa kualitas dapat diartikan secara beraneka ragam, meliputi :

1. *Transcedental approach*
2. *Product-based approach*
3. *User-based approach*
4. *Manufacturing-based approach*
5. *Value-based approach*

Gavin mengusulkan delapan dimensi kritis atau kategori kualitas yang dapat berfungsi sebagai kerangka kerja untuk analisis strategis :

1. Kinerja
2. Fitur
3. Keandalan
4. Kesesuaian
5. Daya tahan
6. Servis
7. Estetika
8. Presepsi Kualitas

2.1.2 Pengertian Pelayanan

Menurut kamus Bahasa Indonesia, Pelayan memiliki tiga makna

1. Perihal atau cara melayani;
2. Usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan;
3. Kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Menurut *American Marketing Association*, seperti dikutip oleh Cowell (dalam Hardiansyah 2018:13) bahwa pelayanan pada dasarnya ialah :

Kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan

sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik.

Secara etimologis, pelayanan berasal dari kata layan yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai: Perihal cara melayani; Servis/jasa; Sehubungan dengan jual beli barang atau jasa (Poerwadarminta, dalam Hardiyansyah, 2018:14). Dari uraian tersebut, maka pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain.

Istilah lain yang sejenis dengan pelayanan itu adalah pengabdian dan pengayoman. Dari seorang administrator diharapkan akan tercermin sifat-sifat memberikan pelayanan publik, pengabdian kepada kepentingan umum dan memberikan pengayoman kepada masyarakat lemah dan kecil. Administrator lebih menekankan pada mendahulukan kepentingan masyarakat/umum dan memberikan service kepada masyarakat ketimbang kepentingan sendiri (Thoha, dalam Hardiyansyah, 2018:14).

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

2.1.3 Pengertian Pelayanan Publik

Moenir dalam Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia (2006:26) mengemukakan pengertian bahwa pelayanan umum untuk pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok dengan landasan

faktor materiel melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, definisi dari pelayanan umum adalah: Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang – undangan.

Sedangkan menurut Bab 1 Pasal 1 Ayat 1 Undang Undang No. 25/2009, yang dimaksud dengan pelayanan publik 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.

Dari beberapa pengertian pelayanan dan pelayanan publik yang telah diuraikan di atas, dalam konteks pemerintah daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

2.1.4 Asas – Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya secara niscaya membutuhkan asas-asas pelayanan. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik.

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan MENPAN Nomor 63/2003 sebagai berikut :

- 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. Kesamaan Hak. Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- F. Keseimbangan Hak dan Kewajiban. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing masing pihak.

Sedangkan menurut Pasal 4 Undang-Undang No. 25/2009, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :

- A. kepentingan umum;
- B. kepastian hukum;
- C. kesamaan hak;
- D. keseimbangan hak dan kewajiban;
- E. keprofesionalan;
- F. partisipatif;
- G. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- H. keterbukaan;
- I. akuntabilitas;
- J. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- K. ketepatan waktu; dan
- L. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

2.1.5 Prinsip – Prinsip Pelayanan Publik

Sepuluh Prinsip pelayanan umum diatur dalam Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M. PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, kesepuluh prinsip tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kesederhanaan; Prosedur pelayanan publik tidak berbelit belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan;
2. Kejelasan; 1) Persyaratan teknis dan administrasiatif pelayanan publik;
2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/ sengketa

dalam pelaksanaan pelayanan publik; 3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran;

3. Kepastian waktu; Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi; Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, sah.
5. Keamanan; Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung jawab; Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi, telekomunikasi dan informatika (teletematika).
8. Kemudahan Akses; Tempat dan lokasi sarana prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informasi.
9. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan; Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan; Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapih, lingkungan yang indah dan

sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lainnya.

2.1.6 Klarifikasi Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu: pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum. Penjelaskannya sebagai berikut:

1. Pelayanan Kebutuhan Dasar

Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah meliputi: kesehatan, pendidikan dasar dan bahan kebutuhan pokok masyarakat.

2. Pelayanan Umum

Selain pelayanan kebutuhan dasar, pemerintah sebagai instansi penyedia pelayanan publik juga harus memberikan pelayanan umum kepada masyarakatnya. Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu: a) pelayanan administratif, b) pelayanan barang, dan c) pelayanan jasa.

2.1.7 Standar Pelayanan Publik

Standar merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat control masyarakat dan/atau

penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan. Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan, serta memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan/atau stakeholder lainnya (termasuk aparat birokrasi) untuk mendapatkan saran dan masukan, membangun kepedulian dan komitmen meningkatkan kualitas pelayanan.

Standar Pelayanan Publik menurut Keputusan MENPAN nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur pelayanan;
2. Waktu Penyelesaian;
3. Biaya Pelayanan;
4. Produk Pelayanan;
5. Sarana dan Prasarana;
6. Kompetensi petugas pelayanan;

Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan penerima pelayanan dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Oleh karena itu dalam kaitan nya dengan tingkat kepuasan masyarakat, Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 mengamatkan agar setiap penyelenggara pelayanan secara berkala melakukan survey indeks kepuasan masyarakat.

2.1.8 Pengertian Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan adalah sebuah hal yang mengukur tingkat tinggi rendahnya penyelenggaraan pelayanan terhadap kepuasan yang diberikan. Pelayanan dikatakan berkualitas atau memuaskan pada pelayanan tersebut dapat memenuhi keinginan dan harapan masyarakat. Apabila tidak puas terhadap suatu pelayanan yang disediakan, maka pelayanan tersebut dapat dipastikan tidak berkualitas atau tidak efisien. Menurut Gaspersz dalam Sinambela, Reformasi pelayanan publik (2013:6) Kualitas Pelayanan mengacu pada pengertian:

1. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik langsung maupun atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan member kepuasan atas produk itu.
2. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Dalam memahami kualitas pelayanan ada beberapa hal yang harus diperhatikan yaitu, akurasi pelayanan, kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, tanggung jawab, kelengkapan, kemudahan, dalam mendapatkan pelayanan, variasi model pelayanan, pelayanan pribadi, kenyamanan dalam memperoleh pelayanan.

2.1.9 Dimensi Kualitas Pelayanan

Pelayanan dikatakan berkualitas atau memuaskan apabila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat, kualitas pelayanan sangat penting dan salah fokus kepada kepuasan pelanggan. Menurut Fitsimmons

and Fisimmons dalam Hardiyansyah (2018:50), kepuasan pelanggan adalah *"custome satisfaction is costumers perception that a supplier has met or exceeded their expectation"*. Dari definisi tersebut dapat telaah bahwa kepuasan pelanggan dalam hal ini adalah persepsi masyarakat akan kenyataan dari realitas yang ada yang dibandingkan dengan harapan-harapan yang ada.

Untuk mengetahui kepuasan pelanggan dilakukan melalui pendekatan yang di dasarkan pada dimensi-dimensi yang berkaitan dengan permasalahan-permasalahan yang ada. Zheithaml dkk (dalam Hardiyansyah, 2003:46), mengemukakan kualitas pelayanan diukur dari lima dimensi yaitu:

1. *Tangible* (Berwujud)

Kualitas pelayanan dikaji dalam bentuk fisik bisa dilihat dan dirasakan yang terdiri dari indicator kenyamanan tempat melakukan pelayanan, penampilan petugas dalam melayani. dan penggunaan alat bantu pegawai dalam melayani.

2. *Reability* (Kehandalan)

Dimensi ini mengkaji tentang kehandalan untuk melayani masyarakat atau pemohon, terdiri dari indicator kecermatan pegawai, keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu dan kecermatan petugas dalam melayani.

3. *Responsiveness* (Daya Tanggap)

Dimensi ini menjelaskan tentang daya tanggap pegawai terhadap dalam pelayanan, indikator terdiri dari respon pegawai dalam menanggapi keluhan pelanggan atau pemohon.

4. *Assurances* (Asuransi)

Adanya jaminan dalam pelayanan meliputi jaminan ketepatan waktu dalam pelayanan, memberikan jaminan biaya dalam pelayanan sesuai dengan aturan.

5. *Emphaty* (Empati)

Berkenaan dengan sikap petugas dalam melayani, meliputi indikator mendahulukan kepentingan pemohon, petugas pelayanan melayani dengan sikap ramah, sopan dan tidak diskriminatif.

Dari uraian diatas kualitas pelayanan yang diberikan penyelenggara dapat dikaji mengenai hal-hal yang lebih spesifik yang meliputi lima dimensi yaitu *Tangible*, *Empaty*, *Assurance*, *Responsiveness*, *Reability*. Untuk meningkatkan mutu pelayanan dan terciptanya pelayanan yang sesuai dengan harapan pelanggan atau pemohon perlu adanya peningkatan dalam lima dimensi tersebut.

2.2 Konsep Puskesmas

2.2.1 Definisi Puskesmas

Puskesmas merupakan organisasi fungsional yang menyelenggarakan upaya kesehatan yang bersifat menyeluruh, terpadu, merata, dapat diterima dan terjangkau oleh masyarakat. Dengan peran serta aktif masyarakat dan menggunakan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi tepat guna, dengan biaya

yang dapat dipikul oleh pemerintah dan masyarakat. Upaya kesehatan tersebut diselenggarakan dengan menitik beratkan kepada pelayanan untuk masyarakat luas guna mencapai derajat kesehatan yang optimal, tanpa mengabaikan mutu pelayanan kepada perorangan. Serta berperan sebagai lembaga kesehatan yang menjangkau masyarakat di wilayah terkecil dalam hal pengorganisasian masyarakat dalam peran aktif masyarakat serta dalam penyelenggaraan kesehatan secara mandiri.

Puskesmas merupakan unit pelaksana teknis kesehatan dibawah supervise Dinas Kesehatan Kota/Kabupaten. Secara umum, mereka harus memberikan pelayanan preventif, promotif, kuratif sampai dengan rehabilitative, baik melalui upaya kesehatan perorangan atau upaya kesehatan masyarakat. Puskesmas dapat memberikan pelayanan rawat inap selain pelayanan rawat jalan. Untuk memberikan pelayanan yang baik tentunya selalu diusahakan adanya peningkatan kualitas pelayanan guna mencapai derajat kesehatan yang optimal bagi seluruh masyarakat. Keberadaan Puskesmas sangat bermanfaat bagi keluarga tidak mampu.

Dengan adanya puskesmas, setidaknya dapat menjawab kebutuhan pelayanan masyarakat yang memadai yakni pelayanan kesehatan yang mudah dijangkau Puskesmas berfungsi sebagai:

1. Pusat penggerak pembangunan berwawasan kesehatan.
2. Pusat pemberdayaan keluarga dan masyarakat.
3. Pusat pelayanan kesehatan strata pelayanan.

Secara umum, pelayanan kesehatan yang diselenggarakan oleh Puskesmas meliputi pelayanan kuratif (pengobatan), preventif (upaya pencegahan), promotif (meningkatkan kesehatan) dan rehabilitas (pemulihan kesehatan).

Syarat pendirian Puskesmas berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2014 pasal 10 ayat 1 dan 2: Geografis, Aksesibilitas untuk jalur transportasi, Kontur tanah, Fasilitas parkir, Fasilitas keamanan, ketersediaan utilitas publik, pengelolaan kesehatan lingkungan, dan kondisi lainnya.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 75 tahun 2014 tentang puskesmas adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan kesehatan perorangan tingkat pertama dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif, untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat setinggi-tingginya di wilayah kerja. Pembangunan kesehatan yang diselenggarakan di Puskesmas bertujuan untuk mewujudkan masyarakat sebagai berikut:

1. Memiliki perilaku sehat yang meliputi kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat
2. Mampu menjangkau pelayanan kesehatan bermutu
3. Hidup dalam lingkungan sehat, dan
4. Memiliki derajat kesehatan yang optimal, baik individu, keluarga, kelompok dan masyarakat.