

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1.1. Pengertian Organisasi Publik

Dalam literatur manajemen publik, pengertian organisasi publik bermula dari konsep “barang publik” (*publik goods*), yaitu adanya produk-produk tertentu berupa barang dan jasa yang tidak dapat dipenuhi dengan mekanisme pasar yang dilakukan individu-individu (**Samuelson, 1945**). Konsep ini menunjukkan adanya produk-produk yang bersifat kolektif dan harus diupayakan secara kolektif pula.

Beberapa bidang tertentu yang bersifat kolektif dimana organisasi publik memainkan peranannya, misalnya peningkatan hukum, pelayanan kesehatan, pendidikan, keamanan nasional, dan lain sebagainya. Semua ini tidak bisa diupayakan secara individual. Organisasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, yaitu pelayanan-pelayanan yang tidak dapat diusahakan sendiri secara terpisah oleh masing-masing individu. Oleh karena itu, fungsi organisasi publik adalah mengatur pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat secara umum.

Ciri-ciri organisasi publik menurut **Levin dkk (1990)** dalam **Dwiyanto (1995)** adalah sebagai berikut :

1. Organisasi publik tugas-tugasnya lebih kompleks dan ambigu
2. Organisasi publik lebih banyak menghadapi masalah dalam implementasi keputusannya.

3. Organisasi publik memperkerjakan lebih banyak pegawai dengan motivasi beragam
4. Organisasi publik lebih memperhatikan bagaimana mengedepankan peluang/kapasitas yang ada
5. Organisasi publik lebih memperhatikan usaha kompetensi kegagalan pasar
6. Organisasi publik lebih banyak kegiatan dengan signifikan simbolis lebih besar
7. Organisasi publik memegang standar lebih ketat dalam komitmen dan legalitas
8. Organisasi publik lebih fokus menjawab ketidakadilan
9. Organisasi publik beroperasi untuk kepentingan publik
10. Organisasi publik harus menjaga dukungan minimal masyarakat dalam tingkatan yang lebih tinggi dari pada sektor privat.

Berdasarkan teori diatas, tampak bahwa organisasi publik memiliki karakteristik lingkungan yang lebih rumit dibandingkan dengan organisasi bisnis. Organisasi bisnis hanya memperhitungkan konsumen dan para pesaing. Sementara organisasi publik harus mempertimbangkan berbagai komponen yang lebih luas.

1.2. Pengertian Manajemen Publik

Pada dasarnya *public : management* atau manajemen publik, yaitu instansi pemerintah. **Overman** dalam **Keban (2014 : 85)**, mengemukakan bahwa :

“Manajemen publik bukanlah *scientific management*, meskipun sangat dipengaruhi *policy analysis*, bukankah juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi *rational instrumental* pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain”.

Berdasarkan pendapat **Overman** tersebut, **OOT, Hyde dan Shafritz (1991)** mengemukakan bahwa “manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua bidang administrasi publik yang tumpang tindih”. Untuk membedakan keduanya secara jelas maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merefleksikan sistem otak dan syaraf, sementara manajemen publik mempresentasikan sistem jantung dan sirkulasi dalam tubuh manusia. Dengan kata lain, manajemen publik merupakan proses menggerakkan SDM dan non SDM sesuai perintah kebijakan publik.

Menurut **Ramto (1997:14)** manajemen pemerintah (*public managenent*) adalah :

“Faktor utama dalam suatu administrasi publik (*public administration*) untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan sarana dan prasaranan yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia”.

Dengan demikian, manajemen pemerintah, tidak lain adalah faktor upaya dalam suatu organisasi. Upaya tersebut diwujudkan dalam berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga negara dan masyarakatnya. **(Kristiadi, 1994: 23).**

1.3. Pengertian Kualitas

Kualitas dapat didefinisikan sebagai seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan para konsumen atas layanan yang mereka terima. Pengertian atau makna atas konsep kualitas telah diberikan oleh banyak pakar dengan berbagai sudut pandang yang berbeda, sehingga menghasilkan definisi-definisi yang berbeda pula. **Kotler (1997:49)** mengatakan bahwa kualitas adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemauannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat. Kualitas tidak bisa dipisahkan dari produk dan jasa atau pelayanan.

Kemudian **Goeth** dan **Davis** yang dikutip **Tjiptono**, mengemukakan bahwa kualitas diartikan “sebagai suatu kondisi dinamis dimana yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”. (**Tjiptono, 2004:51**)

Triguno juga mengungkapkan hal yang senada tentang kualitas, yang dimaksud dengan kualitas adalah, “Suatu standar yang harus dicapai oleh seseorang atau kelompok atau lembaga atau organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa.” (**Triguno, 1997:76**) pengertian kualitas tersebut menunjukkan bahwa kualitas berkaitan erat dengan pencapaian standar yang diharapkan.

1.4. Pengertian Pelayanan

Pelayanan publik/umum merupakan salah satu fungsi utama dari pemerintah. Pemerintah berkedudukan sebagai lembaga yang wajib memberikan atau memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan merupakan terjemahan dari istilah *service* dalam bahasa Inggris yang menurut **Kotler** yang dikutip **Tjiptono**, yaitu berarti “setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak ke pihak yang lain, yang pada dasarnya bersifat *intangible* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu”. (**Tjiptono, 2004:6**). Kemudian **Sutopo** dan **Sugiyanti** mengemukakan bahwa pelayanan mempunyai pengertian sebagai “membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan seseorang”. (**Sutopo dan Sugiyanti, 1998:25**)

Sebagai suatu produk, pelayanan (*service*) mempunyai sifat yang khas, yang menyebabkan berbeda dengan produk yang lain. Menurut (**Martiani, 1995:1**) pelayanan mempunyai lima sifat dasar sebagai berikut :

1. Tidak berwujud (*intangible*)
2. Tidak dapat dipisah-pisahkan (*inseparability*)
3. Berubah-ubah/beragam (*variability*)
4. Tidak tahan lama (*perishability*)
5. Tidak ada kepemilikan (*unownership*)

Dalam kaitannya dengan pelayanan umum **Sedarmayanti** mengungkapkan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan umum adalah “melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang”(**Sedarmayanti, 1999:195**).

Hal serupa diungkapkan oleh **Saefullah**, yang menyatakan bahwa “pelayanan umum (*public service*) adalah pelayanan yang diberikan pada masyarakat umum yang menjadi warga negara atau yang secara sah menjadi penduduk negara yang bersangkutan”. (**Saefullah, 1999:5**)

Menurut **Koetler** yang dikutip oleh **Tjiptono (2006:6)**, dalam bukunya **Manajemen Jasa** menyatakan bahwa :

“Pelayanan adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat *intangible* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Produksi jasa bisa berhubungan dengan produk fisik maupun tidak”.

Menurut **Fitzsimmons** yang dikutip oleh **Tjiptono** dalam bukunya **Manajemen Jasa (2006:70)**, ada 5 indikator mengenai pelayanan publik :

1. **Bukti Fisik (*Tangibles*)**

Meliputi fasilitas fisik, perlengkapan pegawai dan sarana komunikasi.

2. **Kehandalan (*Reliability*)**

Yakin kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan.

3. **Daya Tangkap (*Responsiveness*)**

Yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.

4. Jaminan (*Assurance*)

Mencangkup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.

5. Kepedulian (*Empaty*)

Meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Pelayanan umum dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau sehingga pelayanan umum harus mengandung unsur-unsur seperti yang telah disebutkan dalam **Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia No. 81 Tahun 1993**, yaitu sebagai berikut :

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegangan pada efisiensi dan efektivitas.
3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diusahakan agar dapat memberikan kenyamanan, keamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (**Kemenpan No. 81 Tahun 1993**)

Mengenai hak dan kewajiban pemberi maupun penerima pelayanan umum telah dijelaskan dalam pasal 4-7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pemerintah sebagai pemberi pelayanan umum harus memperhatikan hak-hak masyarakat sebagai pengguna layanan, yaitu sebagai berikut :

1. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan kesehatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.
2. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan.
3. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.
4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan.
5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.
6. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen.
7. Hak untuk diperlakukan dan dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.
8. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

(Pasal 4 Undang-Undang No.8 Tahun 1999)

Hak dan kewajiban masyarakat dalam menerima pelayanan merupakan hak yang mutlak didapatkan oleh setiap masyarakat. Pasal 4 Undang-Undang No.8 Tahun 1999 dijelaskan bahwa setiap masyarakat berhak mendapatkan

perhatian atas pelayanan-pelayanan yang diberikan oleh pemerintah tanpa terkecuali.

Menurut **Nisjar** ada beberapa ciri-ciri atau kriteria dari pelayanan umum, sebagaimana yang dikutip oleh **Sedarmayanti**, yaitu sebagai berikut :

1. Prosedur pelayanan harus mudah dimengerti dan mudah dilaksanakan, sehingga terhindar dari prosedur birokratik yang sangat berlebihan, berbelit-belit.
2. Pelayanan diberikan secara jelas dan pasti, sehingga ada suatu kejelasan dan kepatian bagi pelanggannya dalam menerima pelayanan tersebut.
3. Pemberian pelayanan senantiasa diusahakan agar pelayanan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.
4. Pelayanan harus senantiasa memperhatikan kecepatan dan ketepatan waktu yang sudah ditentukan.
5. Pelanggan setiap saat dapat dengan mudah memperoleh berbagai informasi yang berkaitan dengan pelayanan secara terbuka.
6. Dalam berbagai kegiatan pelayanan, baik teknis maupun administrasi pelanggan selalu diperlakukan dengan motto: *customer is king and customer is always right*.

(Sedarmayanti, 1999:195)

Pelayanan kepada masyarakat merupakan perwujudan dari fungsi aparatur pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, sehingga penyelenggarannya harus terus ditingkatkan sesuai dengan sasaran pembangunan.

Dalam **Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993** telah ditetapkan 8 (delapan) sendi pelayanan yang harus dapat dilaksanakan oleh instansi atau satuan kerja dalam suatu departemen yang fungsi sebagai unit

pelayanan umum. Kedelapan sendi yang dimaksud dijelaskan lebih lanjut oleh

Sedarmayanti, sebagai berikut :

1. **Kesederhanaan**, berarti bahwa tata cara/prosedur pelayanan umum dapat diterapkan secara lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilakukan. Ada informasi pelayanan yang dapat berupa loket informasi, layanan pengaduan disertai petunjuk pelayanan.
2. **Kejelasan dan kepastian**, artinya tertera dengan jelas waktu pelayanan, berapa dan bagaimana syarat pelayanan, dicantumkan jam kerja kantor untuk pelayanan masyarakat, jadwal dan pelaksanaan pelayanan, pengaturan tarif, dan terdapat pengaturan tugas dan penunjukan petugas sesuai dengan keahlian yang dimiliki pegawai.
3. **Keamanan**, berarti hasil produk pelayanan memenuhi kualitas teknis (aman) dan dilengkapi dengan jaminan purna pelayanan secara administratif (pencatatan, dokumentasi, tagihan), dilengkapi dengan sarana dan prasarana pelayanan (peralatan) yang dimanfaatkan secara optimal. Penataan ruang dan lingkungan kantor yang diupayakan rapi, bersih, maka memberikan rasa aman.
4. **Keterbukaan**, berarti dengan adanya upaya publikasi atau penyebaran informasi yang dilakukan melalui media atau bentuk penyuluhan tentang adanya pelayanan yang dimaksud.
5. **Efisiensi**, berarti bahwa persyaratan pelayanan ditunjukkan langsung dengan pencapaian sasaran.
6. **Ekonomis**, berarti adanya kewajaran dalam penetapan biaya, harus disesuaikan dengan nilai barang atau jasa pelayanan.
7. **Keadilan yang merata**, berarti pelayanan harus diupayakan untuk dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat melalui distribusi yang adil dan merata, juga tidak memperbolehkan adanya diskriminasi.
8. **Ketepatan waktu**, artinya organisasi harus dapat melayani dengan cepat dan tepat sesuai dengan aturan yang berlaku, petugas harus

tanggap dan peduli dalam memberikan pelayanan, termasuk disiplin dan kemampuan melaksanakan tugas. Dari segi etika, keramahan dan sopan satuan juga perlu diperhatikan.

(Sedarmayanti, 1999:200-201)

1.5. Pengertian Kualitas Pelayanan

Sebagai salah satu fungsi utama pemerintah maka pelayanan tersebut sudah seharusnya dapat diselenggarakan secara berkualitas oleh pemerintah. Kualitas pelayanan umum menurut **Wyckof** yang dikutip **Tjiptomo**, yaitu sebagai berikut:

“Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Apabila jasa atau pelayanan yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa atau pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas jasa tau pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika jasa atau pelayanan yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan buruk”.

(Tjiptono, 2004:59)

Berdasarkan penjelasan yang dipaparkan diatas oleh **Tjiptono** maka dapat diindikasikan bahwa sebuah kualitas pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat sebagai penerimaan layanan mengharapakan tingkat keunggulan dari setiap jasa pelayanan yang didapat dari pelayanan yang didapatkan sebelumnya. Bila pelayanan yang diberikan melampaui harapan dari masyarakat pelanggan maka

kualitas pelayanan yang diberikan akan mendapatkan persepsi yang ideal dari penerima pelayanan.

Menurut **Lukman (2000:10)**, dalam bukunya “**Manajemen Kualitas Pelayanan**”, menyatakan bahwa :

“Kualitas pelayanan adalah sebagai kegiatan pelayanan yang diberikan kepada seseorang atau orang lain atau organisasi pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku”.

Lebih jelas lagi **Gasperz** yang dikutip **Lukman**, mengungkapkan sejumlah pengertian pokok dari kualitas pelayanan, yaitu sebagai berikut :

1. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk itu.
2. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari segala kekurangan atau kerusakan. (**Lukman, 2000:7**)

Pengertian pokok kualitas pelayanan seperti yang dijelaskan diatas menunjukan bahwa. Kualitas pelayanan adalah kualitas yang terdiri dari keistimewaan dari berbagai pelayanan yang bertujuan untuk memenuhi kepuasan atas pelayanan yang didapatkan tersebut.

Pendapat diatas ditegaskan oleh **Boediono**, bahwa pada hakekatnya pelayanan umum yang berkualitas itu adalah :

1. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah dibidang pelayanan umum.

2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat disekenggarakan secara lebih berdaya guna dan hasil guna.
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam membangun serta meningkatkan kerjasama masyarakat luas. **(Boediono, 1999:63)**

Hakikat pelayanan umum berkualitas yang diartikan oleh **Budiono** adalah berdasarkan pada hakekat yang memprioritaskan peningkatan mutu pelayanan dan kemampuan dari penyedia pelayanan kepada penerima layanan agar pelayanan yang diberikan lebih berdaya dan hasil guna.

Pelayanan umum baru dapat dikatakan berkualitas jika sesuai dengan harapan/keinginan atau kebutuhan penerimaan layanan, untuk dapat mengetahui apakah pelayanan umum yang diberikan pemerintah sesuai dengan keinginan atau kebutuhan masyarakat sebagai pengguna layanan, maka kualitas pelayanan umum harus diukur dan dinilai oleh masyarakat pengguna layanan. Hal tersebut sesuai dengan pendapat **Lukman** dan **Sugiyanto**, yang mengatakan bahwa :

“Kualitas pelayanan berhasil dibangun, apabila pelayanan yang diberikan kepada pelanggan mendapatkan pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani. Pengakuan terhadap keprimaan sebuah pelayanan, bukan datang dari aparaturnya yang memberikan pelayanan, melainkan datang dari pengguna jasa layanan” (Lukman, 2001:12).

Hal senada pun diungkapkan oleh **Tjiptono**, yang menyebutkan bahwa :

“Citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang atau persepsi penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut pandang atau persepsi pelanggan. Pelangganlah yang mengkonsumsi dan menikmati jasa, sehingga merekalah yang seharusnya menentukan kualitas

pelayanan umum. Persepsi pelanggan terhadap kualitas jasa atau pelayanan merupakan penilaian menyeluruh atas keunggulan suatu pelayanan” (Tjiptono, 2004:61).

Jadi proses penentuan suatu kualitas pelayanan yang diberikan merupakan penilaian dari penerima jasa berdasarkan sudut pandang dan persepsi pelanggan atas jasa pelayanan yang didapatkan. Persepsi penilaian pelanggan terhadap pelayanan yang diberikan merupakan penilaian menyeluruh dari suatu penilaian pelayanan yang diberikan sehingga dapat dikatakan bahwa suatu pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang berdasarkan pada kepuasan pelanggan. Jika suatu kepuasan tercipta maka persepsi suatu pelayanan berkualitas akan tumbuh.

Kemampuan memberikan pelayanan secara profesional merupakan tuntutan yang tidak dapat ditawar lagi mengingat konsumen/pelanggan dalam hal ini selalu berada pada posisi yang dirugikan, hal tersebut diperkuat dengan telah diberlakukannya Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen harus diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur, tidak diskriminatif, serta untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan jasa yang digunakannya. Sehingga dengan demikian tidak ada alternatif lain bagi perusahaan yang bergerak pada bidang pelayanan maupun pelayanan publik (*public service*) untuk berupa memperbaiki tingkat pelayanannya yang lebih baik kepada konsumennya. **Kirom (2015:27)**

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan suatu bentuk sistem, prosedur atau metode tertentu diberikan kepada orang lain, dalam hal ini, kebutuhan pelanggan tersebut dapat

terpenuhi sesuai dengan harapan atau keinginan pelanggan dengan tingkat persepsi mereka.

Kemudian **Triguno** juga mengungkapkan hal yang senada tentang kualitas, yang dimaksud dengan kualitas sebagai berikut.

Definisi kualitas menurut **Triguno (1997:76)** menyatakan bahwa kualitas itu :

“Suatu standar yang harus dicapai oleh seseorang atau kelompok atau lembaga atau organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa”.

Dari beberapa definisi yang dikemukakan diatas dapat di tarik kesimpulan bahwa kepuasan atau ketidakpuasan adalah kesimpulan dari interaksi antara harapan dan pengalaman sesudah memakai jasa atau pelayanan yang diberikan. Apabila penampilan kurang dari harapan, maka pelanggan tidak dipuaskan, namun apabila penampilan sebanding dengan harapan, pelanggan puas, dan apabila penampilan melebihi harapan pelanggan akan sangat puas atau senang.

2.6. Pengertian Pelayanan Kesehatan

Pelayanan kesehatan adalah sebuah konsep yang digunakan dalam memberikan layanan kesehatan kepada masyarakat. Definisi pelayanan kesehatan menurut **Notoatmojo** adalah “sebuah sub sistem pelayanan kesehatan yang tujuan utuamanya adalah pelayanan preventif (pencegahan) dan promotif (peningkatan kesehatan) dengan sasaran masyarakat”.

Sedangkan menurut **Levey dan Loomba (1973)**, pelayanan kesehatan adalah “upaya yang diselenggarakan sendiri/secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah, dan mensembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perorangan, keluarga, kelompok atau masyarakat”.

Menurut **Departemen Kesehatan Republik Indonesia (2009)** pelayanan kesehatan adalah “setiap upaya yang diselenggarakan sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyambungkan penyakit serta memulihkan kesehatan perorangan, keluarga, kelompok dan ataupun masyarakat”.

Menurut pendapat **Hodgetts dan Casio**, jenis pelayanan kesehatan secara umum dapat dibedakan atas dua, yaitu :

1. **Pelayanan kedokteran**, pelayanan kesehatan yang termasuk dalam kelompok pelayanan kedokteran (*medical services*) ditandai dengan cara pengorganisasian yang dapat bersifat sendiri (*solo practice*) atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi. tujuan utamanya untuk menyembuhkan penyakit dan memulihkan kesehatan, serta sasarannya terutama untuk perseorangan dan keluarga.
2. **Pelayanan kesehatan masyarakat**, pelayanan kesehatan yang terbentuk dalam kelompok kesehatan masyarakat (*public health service*) ditandai dengan cara pengorganisasian yang umumnya secara bersama-sama dalam satu organisasi. tujuan utamanya untuk memelihara dan meningkatkan

kesehatan serta mencegah penyakit, serta sasarannya untuk kelompok dan masyarakat.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan kesehatan adalah sub sistem pelayanan kesehatan yang tujuan utamanya adalah *promotif* (memelihara dan meningkatkan kesehatan), *preventif* (pencegahan), *kuratif* (penyembuhan), dan *rehabilitasi* (pemulihan) kesehatan perorangan, keluarga, kelompok atau masyarakat, lingkungan. Maksud dari sub sistem disini sub sistem dalam pelayanan kesehatan yang meliputi : input, proses, output, dampak, umpan balik.

Pelayanan kesehatan yang baik menurut **Azwar (1996:38-39)** harus memenuhi syarat-syarat pokok sebagai berikut :

- a. **Tersedianya dan berkesinambungan**, artinya jenis pelayanan kesehatan yang dibutuhkan oleh masyarakat tidak sulit ditentukan, serta keberadaan dalam masyarakat adalah pada setiap saat yang dibutuhkan
- b. **Dapat diterima dan wajar**, artinya tidak bertentangan dengan keyakinan dan kepercayaan masyarakat.
- c. **Mudah dicapai**, untuk mewujudkan pelayanan yang baik, pengaturan distribusi sarana kesehatan menjadi sangat penting, sehingga tidak terjadi konsentrasi sarana kesehatan yang tidak merata.
- d. **Mudah dijangkau**, artinya harus diupayakan biaya pelayanan kesehatan sesuai dengan kemampuan ekonomi masyarakat
- e. **Berkualitas**, yaitu yang menunjuk pada tingkat kesempurnaan pelayanan kesehatan yang diselenggarakan, yang disatu pihak dapat memuaskan para pemakai jasa pelayanan, dan pihak lain tata cara memuaskan para pemakai jasa pelayanan, dan pihak lain tata cara

penyelenggarannya sesuai dengan kode etik serta standar yang telah ditetapkan.

Hal senada juga disampaikan oleh **Yacobalis (2001:61)** bahwa pelayanan kesehatan yang baik harus memenuhi syarat-syarat, “Tersedia dan terjangkau, tepat kebutuhan, tepat sumber daya, tepat standar profesi/etika profesi, wajar dan aman, kualitas memuaskan bagi pasien yang dilayani”. Menurut **Schulz R. Dkk (2003:222)**, pelayanan medis yang baik adalah pelayanan medis yang memenuhi syarat-syarat :

- a. Didasari oleh praktek medis yang rasional dan didasari oleh ilmu kedokteran
- b. Mengutamakan pencegahan
- c. Terjadinya kerja sama antara masyarakat dengan ilmuwan medis
- d. Mengobati seseorang sebagai keseluruhan
- e. Memelihara kerjasama antara dokter dengan pasien
- f. Berkoordinasi dengan pekerja sosial
- g. Mengkoordinasikan semua jenis pelayanan medis
- h. Mengaplikasikan pelayanan moderen dari ilmu kedokteran yang dibutuhkan masyarakat

2.7.Kualitas Pelayanan Kesehatan

Untuk melihat pelayanan itu berkualitas dan memenuhi keinginan pelanggan atau masyarakat, ada beberapa cara-cara untuk menilainya, antara lain dengan sistem keluhan dan saran, survei kepuasan pelanggan, serta pengamatan pada kepuasan pelanggan. Dengan demikian fokus pada kebutuhan/keinginan

masyarakat diartikan sebagai orientasi pemerintah terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat atas layanan yang diinginkan masyarakat.

Kualitas pelayanan kesehatan bersifat multidimensional, yaitu kualitas menurut pemakai jasa layanan kesehatan (pasien dan keluarga), dan kualitas menurut penyelenggara pelayanan kesehatan (dokter, perawat dan petugas lainnya). Pengertian kualitas pelayanan kesehatan secara umum dapat disebutkan sebagai berikut (Azwar, 1996:39) :

“Yang dimaksud dengan kualitas pelayanan kesehatan adalah yang menunjukkan pada tingkat kesempurnaan pelayanan kesehatan, yang disatu pihak dapat menimbulkan kepuasan pada setiap pasien sesuai dengan tingkat kepuasan rata-rata penduduk, serta dipihak lain tata cara penyelenggaraannya sesuai dengan kode etik dan standar pelayanan profesi yang telah ditetapkan”.

Bagi pemakai jasa pelayanan kesehatan (*health consumer*) dimensi kualitas pelayanan kesehatan menurut Azwar (1996:40) sebagai berikut :

“Kualitas pelayanan kesehatan lebih terikat pada ketanggapan petugas memenuhi kebutuhan pasien, kelancaran berkomunikasi antara petugas dengan pasien, keprihatinan serta keramahtamahan petugas dengan pasien, kepribadian serta keramahtamahan petugas dalam melayani pasien dan atau kesembuhan penyakit yang sedang diderita oleh pasien”.

Petugas dimaksud adalah tenaga medis/dokter dan paramedis serta tenaga pendukung yang bertugas memberikan pelayanan kepada pasien yang dirawat harus mengikuti kode etik yang telah ada.

Kualitas pelayanan kesehatan yang diberikan oleh birokrasi akan dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti tingkat kompetensi aparat, kualitas

peralatan yang dipergunakan untuk memproses pelayanan, budaya birokrasi, dan sebagainya. Kompetensi aparat birokrasi merupakan akumulasi dan sejumlah subvariabel seperti tingkat pendidikan, jumlah tahun pengalaman kerja, dan variasi pelatihan yang telah diterima. Kualitas pelayanan yang digunakan akan mempengaruhi prosedur, kecepatan proses, dan kualitas keluhan (*output*) yang akan dihasilkan. Apabila organisasi menggunakan teknologi moderen seperti komputer maka metode dan prosedur kerja akan berbeda ketika organisasi menggunakan cara kerja manual. Dengan mengadopsi teknologi moderen dapat menghasilkan *output* yang lebih banyak dan berkualitas dalam waktu yang relatif cepat.

Kualitas pelayanan rumah sakit adalah produk akhir dari interaksi dan ketergantungan yang rumit antara berbagai komponen atau aspek rumah sakit sebagai suatu sistem. Kualitas kesehatan adalah derajat dipenuhinya standar profesi yang baik dalam pelayanan pasien dan terwujudnya hasil akhir seperti yang diharapkan yang menyangkut diagnosa, tindakan, dan pemecahan masalah teknis. Pemahaman konsep tentang kualitas pelayanan terikat dengan faktor kepuasan pasien walaupun puasnya pasien itu tidak selalu sama dengan pelayanan berkualitas (**Sumarwanto, 1994:54**). Umumnya kualitas pelayanan medis dirumah sakit sangat tergantung pada individu dokter, dan diluar kewenangan direksi rumah sakit untuk mengaturnya (**Rijanto, 1994:18**).

Dengan demikian kualitas pelayanan kesehatan yang baik pada dasarnya apabila pelayanan tersebut tersedia dan terjangkau, tepat kebutuhan, tepat tujuan,

tepat sumber dayanya, tepat standart profesi, wajar dan aman, memuaskan bagi pasien yang dilayani.

2.8. Pengertian Kepuasan

Menurut **(Kotler, 2005)** secara umum definisi kepuasan adalah perasaan senang atau kecewa seseorang yang muncul setelah membandingkan antara kinerja produk dengan hasil yang diinginkan. Jika kinerja memenuhi harapan, maka pelanggan akan puas. Jika kinerja melebihi harapan, maka pelanggan akan merasa amat puas. Sedangkan **Jacobalis** dalam **Suryo Suprpto** (1998) menyatakan bahwa kepuasan adalah rasa lega atau senang karena harapan tentang sesuatu terpenuhi.

Berdasarkan dua pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa kepuasan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja yang dirasakan dengan harapan.

Menurut **Zeithaml** dan **Bither (2000:75)** definisi kepuasan adalah “Respon atau tanggapan konsumen mengenai pemenuhan kebutuhan. Kepuasan merupakan penilaian mengenai ciri atau keistimewaan produk atau jasa, atau produk itu sendiri, yang menyediakan tingkat kesenangan konsumen berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan konsumsi konsumen”.

Ada beberapa pakar yang memberikan definisi mengenai kepuasan/ketidakpuasan pelanggan. **Day** dalam **Tse** dan **Wilton (1998)** menyatakan bahwa kepuasan atau ketidakpuasan pelanggan adalah “Respon

pelanggan terhadap evaluasi ketidaksesuaian (*disconfirmation*) yang dirasakan antara harapan sebelumnya (atau norma kinerja lainnya) dan kinerja aktual produk yang dirasakan setelah pemakaiannya”.

Dari berbagai definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya pengertian kepuasan pelanggan mencakup perbedaan antara harapan dan kinerja atau hasil yang dirasakan.

Kepuasan pelanggan merupakan faktor utama bagi perusahaan untuk memperhatikan bisnis dan memenangkan pesaing diantara perusahaan yang sejenis, meskipun tidak mudah untuk mewujudkan kepuasan pelanggan secara menyeluruh walaupun setiap perusahaan mengharapkan agar pelanggan tidak ada yang merasa tidak puas. Namun setiap perusahaan harus meminimalkan ketidakpuasan pelanggan dengan memberikan sistem pelayanan sebaik mungkin.

Kepuasan masyarakat merupakan faktor yang sangat penting dan menentukan keberhasilan suatu badan usaha karena masyarakat adalah konsumen dari produk yang dihasilkannya. Hal ini didukung oleh pernyataan **Hoffman dan Beteson (1997:270)**, yaitu : *“Without customers, the service firm has no reason to exist”*. Definisi kepuasan masyarakat menurut **Mowen (1995:511)** *“Customer satisfaction is defined as the overall attitudes regarding goods or services after its acquisition and use”*. Oleh karena itu, badan usaha harus dapat memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat sehingga mencapai kepuasan masyarakat dan lebih jauh lagi kedepannya dapat dicapai kesetiaan masyarakat. Sebab, bila tidak dapat memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat sehingga menyebabkan ketidakpuasan masyarakat mengakibatkan kesetiaan masyarakat akan suatu

produk menjadi luntur dan beralih ke produk atau layanan yang disediakan oleh badan usaha yang lain.

Menurut **Dutton dkk (dalam Suryo Suprptono, 1998)**, ukuran kepuasan masyarakat yang tinggi mencakup kecakapan petugas, keramahan pelayanan, suasana lingkungan yang nyaman, waktu tunggu yang singkat, dan aspek pelayanan lainnya. Menurut **Selnes (dalam Rayi Endang, 2008)**, kepuasan masyarakat mencakup tingkat kepuasan secara keseluruhan (*overall satisfaction*), kesesuaian pelayanan dengan harapan masyarakat (*expectation*), dan tingkat kepuasan masyarakat selama menjalin hubungan dengan instansi (*experience*).

Menurut **Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia No. 25 Tahun 2004** ada beberapa dimensi yang menjalankan kinerja pegawai pelayanan publik. Dari peraturan tersebut, ada 14 hal yang berkaitan dengan kepuasan masyarakat dari pelayanan yang dilakukan oleh pegawai/petugas pelayanan, yaitu :

1. **Prosedur pelayanan**, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan
2. **Persyaratan pelayanan**, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang dibutuhkan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya
3. **Kejelasan petugas pelayanan**, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya)
4. **Kedisiplinan petugas pelayanan**, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku

5. **Tanggung jawab petugas pelayanan**, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan
6. **Kemampuan petugas pelayanan**, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat
7. **Kecepatan pelayanan**, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan
8. **Keadilan pelayanan**, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani
9. **Kesopanan petugas pelayanan**, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati
10. **Kewajaran biaya pelayanan**, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan
11. **Kepastian biaya pelayanan**, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan
12. **Kepastian jadwal pelayanan**, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
13. **Kenyamanan lingkungan**, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan kenyamanan kepada penerima pelayanan
14. **Keamanan pelayanan**, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap risiko-risiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Menurut **Utama (2005:5)** indikator pelayanan kesehatan yang dapat menjadi prioritas menentukan kepuasan pasien, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. **Kinerja tenaga dokter**, adalah perilaku atau penampilan dokter rumah sakit dalam proses pelayanan kesehatan pada pasien, yang meliputi ukuran

: layanan medis, layanan non medis, tingkat kunjungan, sikap, dan penyampaian informasi.

2. **Kinerja tenaga perawat**, adalah perilaku atau penampilan tenaga perawat rumah sakit dalam proses pemberian pelayanan kesehatan pada pasien, yang meliputi ukuran : layanan medis, layanan non medis, sikap, penyampaian informasi, dan tingkat kunjungan.
3. **Kondisi fisik**, adalah keadaan sarana rumah sakit dalam bentuk fisik seperti kamar rawat inap, jendela, pengaturan suhu, tempat tidur, kasur dan sprei. Makanan dan menu adalah kualitas jenis atau bahan yang dimakan atau dikonsumsi pasien setiap harinya, seperti nasi, sayuran, ikan, daging, buah-buahan, dan minuman. Menu makanan adalah pola pengaturan jenis makanan yang dikonsumsi oleh pasien.
4. **Sistem administrasi pelayanan**, adalah proses pengaturan atau pengolahan pasien dirumah sakit yang harus diikuti oleh pasien (rujukan dan biasa), mulai dari kegiatan pendaftaran sampai pase rawat inap.
5. **Pembiayaan**, adalah sejumlah uang yang harus dibayarkan kepada rumah sakit selaras pelayanan yang diterima oleh pasien, seperti biaya dokter, obat-obatan, makan, dan kamar. Rekam medis adalah catatan atau dokumentasi mengenai perkembangan.

Indikator pelayanan kesehatan yang dipilih pasien sebagai prioritas ukuran kualitas pelayanan kesehatan, cenderung akan menjadi sumber utama terbentuknya tingkat kepuasan pasien. Kepuasan pasien adalah hasil penilaian pasien berdasarkan perasaannya, terhadap penyelenggaraan pelayanan kesehatan dirumah sakit yang telah menjadi bagian dari pengalaman atau yang dirasakan pasien rumah sakit, atau dapat dinyatakan sebagai cara pasien rumah sakit mengevaluasi sampai seberapa besar tingkat kualitas pelayanan dirumah sakit, sehingga dapat menimbulkan tingkat rasa kepuasan (Utama, 2005:6).

Penilaian terhadap kualitas pelayanan kesehatan sangat penting, sebab dapat digunakan untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Menurut **Dwiyanto (2002:47)** penilaian kualitas pelayanan publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi/petugas seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas.

Ada beberapa metode yang dapat digunakan untuk mengukur dan memantau kepuasan pelanggan. **Kotler (2005:72)**, ada empat metode yang bisa digunakan untuk mengukur kepuasan pelanggan, yaitu :

1. **Sistem Keluhan dan Saran.** Perusahaan yang memberikan kesempatan penuh bagi pelanggannya untuk menyampaikan pendapat atau bahkan keluhan merupakan perusahaan yang berorientasi pada konsumen (*costumer oriented*).
2. **Survei Kepuasan Pelanggan.** Sesekali perusahaan perlu melakukan survei kepuasan pelanggan terhadap kualitas jasa atau produk perusahaan tersebut. Survei ini dapat dilakukan dengan penyebaran kuesioner oleh karyawan perusahaan kepada para pelanggan, melalui survei tersebut, perusahaan dapat mengetahui kekurangan dan kelebihan produk atau jasa perusahaan tersebut, sehingga perusahaan dapat melakukan perbaikan pada hal yang dianggap kurang oleh pelanggan.
3. **Ghost Shopping.** Metode ini dilaksanakan dengan mempekerjakan beberapa orang perusahaan (*ghost shopper*) untuk bersikap sebagai pelanggan di perusahaan pesaing, dengan tujuan para ghost shopper tersebut dapat mengetahui kualitas pelayanan perusahaan pesaing sehingga

dapat dijadikan sebagai koreksi terhadap kualitas pelayanan perusahaan itu sendiri.

4. ***Lost Customer Analysis***. Metode ini dilakukan perusahaan dengan cara menghubungi kembali pelanggannya yang telah lama tidak berkunjung atau melakukan pembelian lagi di perusahaan tersebut karena telah berpindah ke perusahaan pesaing. Selain itu, perusahaan dapat menanyakan sebab-sebab berpindahnya pelanggan ke perusahaan pesaing.

Tse dan Wilton (1988) dalam **Lupiyoadi (2004:349)** kepuasan atau ketidakpuasan pelanggan adalah respon pelanggan terhadap evaluasi ketidaksesuaian (*disconfirmation*) yang dirasakan antara harapan sebelumnya dan kinerja aktual produk yang dirasakan setelah pemakaiannya.



