

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Penelitian Terdahulu**

Penelitian ini dilakukan tidak terlepas dari hasil penelitian-penelitian terdahulu yang pernah dilakukan sebagai bahan perbandingan dan kajian. Adapun hasil-hasil penelitian yang dijadikan perbandingan tidak terlepas dari topik penelitian yaitu mengenai pelaksanaan pelayanan publik.

1. Andi Wira Nurramdani (2017) : **PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI PUSAT KESEHATAN MASYARAKAT (PUSKESMAS) KASSI-KASSI KECAMATAN RAPPOCINI KOTA MAKASSAR**

Tujuan Penelitian ini untuk mengetahui pelaksanaan standar pelayanan yang diterima pasien rawat jalan di pusat kesehatan masyarakat (PUSKESMAS) kassi kassi Kecamatan Rappocini Kota Makassar dan faktor faktor yang mempengaruhinya. Penelitian ini dilakukan di Pusat Kesehatan Masyarakat (PUSKESMAS) Kassi-kassi Kecamatan Rappocini Kota Makassar . Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknik analisa data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data diperoleh dari wawancara dan kuesioner yang diolah menggunakan skala likert serta studi kepustakaan.

Berdasarkan hasil penelitian, diperoleh kesimpulan yang menunjukkan pelaksanaan standar pelayanan yang diterima pasien sudah berjalan dengan sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan oleh puskesmas kassi-kassi dan adapun

beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan standar pelayanan yang diterima pasien di puskesmas kassikassi Kecamatan Rappocini Kota Makassar.

2. Budiarto 2015 :KUALITAS PELAYANAN KESEHATAN PUSKESMAS DI KECAMATAN ENREKANG KABUPATEN ENREKANG.

Dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 menjelaskan bahwa kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Dan juga telah ditetapkan bahwa setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Oleh karena itu, setiap elemen masyarakat baik individu, keluarga, berhak memperoleh pelayanan atas kesehatannya dan pemerintah bertanggung jawab mencanangkan, mengatur menyelenggarakan dan mengawasi penyelenggaraan kesehatan secara merata dan terjangkau oleh masyarakat. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat kualitas pelayanan Puskesmas di Kecamatan Enrekang Kabupaten Enrekang. pendekatan penelitian yang digunakan adalah kuantitatif, unit analisis dalam penelitian ini adalah individu. Dengan metode kuantitatif yang bersifat deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui kuesioner kepada pasien dan survey langsung untuk memperoleh data-data yang diperlukan tentang bagaimana kualitas pelayanan kesehatan di Puskesmas. Hasil Penelitian terhadap kualitas pelayanan kesehatan Puskesmas di Kecamatan Enrekang Kabupaten Enrekang diukur dengan menggunakan 5 dimensi kualitas pelayanan publik yakni Bukti Langsung (*Tangibles*), Keandalan (*Reliability*), Daya Tanggap (*Responsiveness*), Jaminan (*Assurance*), dan Empati (*Empathy*). Pelayanan yang dilakukan oleh Puskesmas telah efektif karena telah

mendapatkan penilaian yang baik oleh masyarakat berdasarkan kelima indikator penilaian yang digunakan, hal ini ditunjukkan dengan rekapitulasi kelima indikator kualitas pelayanan sudah berada diatas 60%, hal ini menunjukkan bahwa kualitas pelayanan kesehatan yang diberikan sudah baik.

3. Isna Septia Rusdi 2016 : PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI PUSAT KESEHATAN MASYARAKAT (PUSKESMAS) MOYUDAN SLEMAN YOGYAKARTA

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kegiatan pelayanan Publik di Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) Moyudan Sleman dengan indicator; 1) prosedur pelayanan publik; 2) waktu penyelesaian pelayanan; 3) biaya pelayanan; 4) sarana dan prasarana.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data meliputi; wawancara, observasi dan dokumentasi. Subyek dalam penelitian ini adalah kepala bagian tata usaha, petugas pendaftaran, petugas bagian pelayanan umum, petugas laboratorium, petugas bagian pelayanan kesehatan ibu dan anak, dan apoteker dengan cara penentuan informan menggunakan teknik purposif. Teknik keabsahan data yang digunakan yaitu triangulasi sumber.

Hasil penelitian; 1) prosedur pelayanan sudah berjalan sesuai dengan alur pelayanan yang telah ditentukan. Alur pelayanan dibagi sesuai dengan bagian pelayanannya masing-masing. Prosedur pelayanan sederhana, mudah dipahami dan mudah dijalankan; 2) Waktu pelayanan dimulai dari pukul 07.30 sampai dengan 14.30 WIB untuk hari Senin sampai dengan Kamis, 07.30 sampai dengan 11.30 WIB untuk hari Jum'at, dan 07.30 sampai dengan 13.00 WIB untuk hari Sabtu.

Waktu penyelesaian pelayanan setiap orang kurang lebih 10 menit; 3) Biaya pelayanan jelas dan transparan. Biaya pelayanan mengacu pada peraturan Bupati Sleman nomor 59 tahun 2012. Puskesmas Moyudan tidak memungut biaya diluar biaya yang telah ditetapkan; 4) sarana dan prasarana di Puskesmas Moyudan meliputi; alat-alat medis, alat-alat non medis, dan gedung Puskesmas. Sarana dan prasarana di beberapa bagian pelayanan masih belum memenuhi kebutuhan Puskesmas.

Tabel 1.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Karya Ilmiah	Persamaan	Perbedaan
1	2	3	4	5
1	Andi Wira Nurramdani 2017	PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI PUSAT KESEHATAN MASYARAKAT (PUSKESMAS) KASSI-KASSI KECAMATAN RAPPOCINI KOTA MAKASSAR	Persamaan tentang analisis pelaksanaan pelayanan publik	Meneliti tentang pelaksanaan standar pelayanan yang diterima pasien rawat jalan di pusat kesehatan masyarakat (PUSKESMAS) kassi kassi Kecamatan Rappocini Kota Makassar dan faktor faktor yang mempengaruhinya
2	Budiarto 2015	KUALITAS PELAYANAN KESEHATAN PUSKESMAS DI KECAMATAN ENREKANG KABUPATEN ENREKANG.	Persamaan nya adalah menggunakan teori yang sama yakni teori dari Zeithaml dkk 2009	Penelitian menggunakan metode deskriptif kuantitatif
3	Isna Septia Rusdi 2016	PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK DI PUSAT KESEHATAN MASYARAKAT (PUSKESMAS)	Persamaan sama sama meneliti kegiatan pelayanan	Perbedaannya hanya di lokasi studi kasus pelaksanaan kegiatan pelayanan Publik di Pusat Kesehatan Masyarakat

		MOYUDAN SLEMAN YOGYAKARTA	publik puskesmas	di	(Puskesmas) Moyudan Sleman
--	--	---------------------------------	---------------------	----	-------------------------------

## **B. Tinjauan Teoretis**

### **1. Administrasi Publik**

#### **a. Pengertian Administrasi Publik**

Menurut Harbani Pasolong (2007:8), Administrasi Publik adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

#### **b. Ruang Lingkup Administrasi Publik**

Ruang lingkup atau cakupan administrasi negara sangat kompleks tergantung perkembangan kebutuhan dan dinamika masalah yang dihadapi masyarakat. Charles dan Plano (1988:3) bahwa kehidupan manusia menjadi semakin kompleks maka apa yang akan dikerjakan oleh pemerintah atau administrasi negara juga semakin kompleks.

Untuk mengetahui ruang lingkup administrasi negara maka bisa dikaji dari tulisan-tulisan dan praktisi administrasi yang populer dan dapat dikaji dasar. Untuk melihat cakupan atau ruang lingkup praktis administrasi publik dari satu negara adalah dengan mengamati jenis-jenis lembaga-lembaga departemen dan non departemen yang ada.

Buku yang ditulis oleh Nikolaos Henry (1995) memberikan beberapa ruang lingkup yang dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas (selain perkembangan ilmu administrasi negara itu sendiri) antara lain:

1. Organisasi publik, yang pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi.
2. Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia.
3. Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintah dan etika birokrasi.

### **c. Pengertian Administrasi**

Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.

Administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna. Menurut The Liang Gie (1999: 14) administrasi adalah “Segenap rangkaian penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.” Masih dari sumber yang sama, definisi administrasi menurut Luther Gullick yaitu “Administrstion has to do with getting things done, with the accomplishment of defenid objectives.” Jadi menurut Gullick,

administrasi berkenaan dengan penyelesaian haal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang hendak ditetapkan.

Sementara itu, menurut Nawawi (1999: 1), administrasi adalah “Kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.”<sup>21</sup> Menurut Siagian (2002: 2) administrasi adalah: “Keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.” Selain itu ada juga beberapa ciri-ciri administrasi, yaitu sebagai berikut:

1. Adanya kelompok manusia yang terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih.
2. Adanya kerjasama.
3. Adanya proses usaha.
4. Adanya bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan dan,
5. Adanya tujuan.

Adapun pengertian administrasi menurut Pfiffner dan Presthus yang dikutip Syafei (2003: 31) memberikan penjelasan mengenai administrasi negara sebagai berikut:

- a. Administrasi Negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
- b. Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintahan. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- c. Secara ringkas, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap sejumlah orang.

Sedangkan menurut Chander dan Plano dalam Keban (2004: 3) mengemukakan bahwa:

“Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam publik.”

Sementara itu, Henry dalam Harbani Pasolong (2008: 8), mengemukakan bahwa:

“Administrasi Publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.”

Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik. Sedangkan Waldo dalam Pasolong (2008: 8) mendefinisikan “Administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.”

Kesimpulan yang dapat ditarik dari beberapa pengertian tentang administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintah secara efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan publik.

#### **d. Pengertian Pelayanan**

Pelayanan adalah gerbang utama yang harus selalu di optimalkan baik instansi, organisasi maupun individu dalam upaya memuaskan pelanggan, sehingga pelayanan bisa juga di sebut sebagai cerminan baik atau buruknya kualitas instansi, organisasi, maupun individu tersebut.

Pengertian pelayanan menurut Kotler dalam Lijan Poltak Sinambela, dkk (2011:4) adalah “Setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”.

Menurut Hardiansyah (2011:11) mendefinisikan bahwa “Pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan, dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari suatu pihak kepada pihak lain”. 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.

Pendapat lain mengenai pelayanan menurut Gronoss yang dikutip oleh Ratminto dan Atik (2006:2) :

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.

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

#### **e. Asas Pelayanan Publik**

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang

merupakan salah satu isi dari Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009. Membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik.

Berdasarkan hal tersebut maka diselenggarakannya azas-azas pelayanan publik antara lain seperti yang tercantum berdasarkan Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yaitu, kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, profesional, partisipatif, tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas, ketepatan waktu dan kecepatan, serta mudah dan terjangkau.

a) Kepentingan Umum

Mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

b) Kepastian Hukum

Mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, keputusan dan keadilan dalam setiap penyelenggaraan negara

c) Kesamaan Hak

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

d) Keseimbangan Hak dan Kewajiban

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

e) Profesional

Mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

f) Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

g) Tidak Diskriminatif

Tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.

h) Keterbukaan

Harus membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif.

i) Akuntabilitas

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan masyarakat umum.

j) Fasilitas

Penyediaan fasilitas dan sarana prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

k) Ketepatan Waktu dan Kecepatan

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang ditentukan.

l) Mudah dan Terjangkau

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan dan kenyamanan yang memadai termasuk penyedia sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

Menurut Ratminto dan Atik (2005:245) terdapat beberapa azas dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintahan dan perizinan yang harus diperhatikan, yaitu sebagai berikut:

- a) Empati dengan costumers  
Pegawai yang melayani urusan perizinan dari instansi penyelenggara jasa perizinan harus dapat berempati dengan masyarakat pengguna jasa layanan.
- b) Pembatasan prosedur  
Prosedur harus dirancang sependek mungkin, dengan demikian konsep one stop shop benar-benar diterapkan.
- c) Kejelasan tata cara pelayanan  
Tata cara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan
- d) Minimalisasi persyaratan pelayanan  
Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sesedikit mungkin dan sebanyak yang benar-benar diperlukan.
- e) Kejelasan wewenang  
Kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa pelayanan harus dirumuskan sejelas mungkin dengan membuat bagan tugas dan distribusi wewenang.
- f) Transparansi biaya  
Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan setransparan mungkin.
- g) Kepastian jadwal dan durasi pelayanan  
Jadwal dan durasi pelayanan juga harus pasti, sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak resah.
- h) Minimalisasi formulir  
Formulir-formulir harus dirancang secara efisien, sehingga akan dihasilkan formulir komposit (satu formulir yang dapat dipakai untuk berbagai keperluan).
- i) Maksimalisasi masa berlakunya izin  
Untuk menghindari terlalu seringnya masyarakat mengurus izin, maka masa berlakunya izin harus ditetapkan selama mungkin.
- j) Kejelasan hak dan kewajiban providers dan costumers  
Hak-hak dan kewajiban-kewajiban baik bagi providers maupun bagi costumers harus dirumuskan secara jelas, dan dilengkapi dengan sanksi serta ketentuan ganti rugi.
- k) Efektivitas penanganan keluhan  
Pelayanan yang baik sedapat mungkin harus menghindari terjadinya keluhan.

## **f. Prinsip dan Standar Pelayanan Publik**

Prinsip dan standar pelayanan merupakan pegangan dalam mendukung jalannya kegiatan. Selain sebagai pegangan dalam mendukung jalannya pelayanan, prinsip dan standar pelayanan publik juga sangat berpengaruh terhadap baik buruknya kualitas pelayanan itu sendiri. Mengetahui baik buruknya kualitas pelayanan akan mempengaruhi seberapa banyak pengguna pelayanan publik tersebut.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pelayanan publik memiliki beberapa prinsip pelayanan, Beberapa prinsip tersebut yaitu:

### a) Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan.

### b) Kejelasan

Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

### c) Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang 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 penyelenggaraan pelayanan publik 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 penyedia sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

h) Kemudahan akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai termasuk penyedia sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

i) Kedisiplinan, kesopanan 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, 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 ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan.”

(Kep. MENPAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003). Standar pelayanan menurut menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur negara Nomor.63/KEP/M.PAN/7/2003, meliputi :

a) Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

b) Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

c) Biaya pelayanan

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

d) Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

e) Sarana dan prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

f) Kompetensi petugas pemberi pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Sedangkan menurut Moenir (2005:197) menyatakan bahwa agar layanan dapat memuaskan kepada orang atau sekelompok orang yang dilayani, maka si pelaku dalam hal ini petugas, harus dapat memenuhi empat persyaratan pokok, yaitu: Empat (4) syarat pokok petugas menurut Moenir (2002:9)

#### 1. Tingkah laku yang sopan

Dengan sopan santun orang merasa dihormati dan dihargai sebagai layaknya dalam hubungan kemanusiaan dengan demikian sudah merupakan suatu kepuasan tersendiri bagi yang bersangkutan.

#### 2. Cara menyampaikan

Penyampaian sesuatu yang berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan dan hendaknya memperhatikan pada prinsip sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk menghindari penyampaian yang menyimpang.

#### 3. Waktu penyampaian

Menyampaikan sesuatu hasil olahan yang tepat sangat didambakan setiap orang yang mempunyai permasalahan.

#### 4. Keramah tamahan

Hanya ada pada layanan lisan baik berhadapan maupun tidak berhadapan.

Penyusunan standar pelayanan dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 2009, adapun komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi :

- a) Dasar Hukum
- b) Persyaratan

- c) Sistem, Mekanisme dan Prosedur
- d) Jangka Waktu Penyelesaian
- e) Biaya / Tarif
- f) Produk Pelayanan
- g) Sarana, Prasarana, dan Fasilitas
- h) Kompetensi Pelaksanaan
- i) Pengawasan Internal
- j) Penanganan Pengaduan, Saran, dan Masukan
- k) Jumlah Pelaksana
- l) Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan.
- m) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas bahaya, dan resiko keragu-raguan
- n) Evaluasi Kinerja Pelaksana

Dengan adanya standar dalam kegiatan pelayanan publik ini diharapkan masyarakat bisa mendapat pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan proses yang memuaskan serta tidak menyulitkan masyarakat sebagai pengguna pelayanan.

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan bahwa penyusunan prinsip dan standar pelayanan publik tersebut dipakai sebagai pedoman dalam pelayanan publik oleh instansi pemerintah dan dapat dijadikan indikator penilaian terhadap kualitas pelayanan yang telah diberikan. Adanya standar dalam kegiatan pelayanan publik ini diharapkan masyarakat bisa mendapat pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan proses yang memuaskan serta tidak menyulitkan masyarakat sebagai pengguna

pelayanan. Standar pelayanan publik tersebut tidak semuanya digunakan sebagai indikator pengukuran pelaksanaan pelayanan publik di Puskesmas Cibiru karena ada hal yang dinilai sudah jelas dan tidak perlu untuk dilakukan penelitian. Dua hal tersebut diantaranya produk pelayanan dan kompetensi petugas pemberi pelayanan.

#### **g. Jenis-jenis Pelayanan Publik**

Timbulnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga kegiatan pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam. Berdasarkan Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik dikelompokkan dalam beberapa jenis yang didasarkan pada ciri-ciri dan sifat-sifat kegiatan dalam proses pelayanan serta produk pelayanan yang dihasilkan. Berdasarkan keputusan MENPAN Nomor. 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 Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, 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.

Dari uraian diatas terlihat bahwa pelayanan umum mencakup lingkup kegiatan dan jenis-jenis yang sangat luas. Dengan kata lain, persoalan pelayanan umum dalam satu pemerintahan merupakan permasalahan yang sangat kompleks dan arena itu membutuhkan perhatian semua kalangan, baik dari pemerintahan sebagai pihak pemberi layanan maupun dari masyarakat sebagai pihak yang menerima pelayanan.

**h. Unsur Unsur Pelayanan Publik**

Suatu proses kegiatan beberapa factor atau unsur yang saling mendukung jalannya kegiatan. Menurut Moenir (2002:8), unsur-unsur tersebut antara lain :

a) Sistem, Prosedur, dan Metode

Dalam pelayanan perlu adanya informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.

b) Personil

Personil lebih dotekankan pada perilaku aparatur dalam pelayanan. Aparatur pemerintah selaku personil pelayanan harus professional, disiplin, dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.

c) Sarana dan Prasarana

Dalam pelayanan diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan. Misalnya seperti ruang tamu, tempat parkir yang memadai, dan sebagainya

d) Masyarakat Sebagai Pelanggan

Dalam pelayanannya, masyarakat selaku pelanggan sangatlah heterogen yaitu tingkat pendidikan maupun perilakunya.

Setiap pelayanan publik memang diperlukan adanya kejelasan informasi prosedur yang mudah serta tidak berbelit dan juga dibutuhkan usaha dari pemberi pelayanan agar dapat berjalan tertib dan lancar. Seperti misalnya petugas menerapkan sistem antrian agar pelayanan berjalan tertib.

Unsur yang juga penting selain sistem, prosedur dan metode adalah unsur personil juga mempunyai peranan penting mewujudkan pelayanan yang baik. Petugas yang memiliki kemampuan yang sesuai dengan bidangnya pasti akan melaksanakan tugasnya dengan baik dan memberikan layanan yang baik juga. Oleh karena itu, dibutuhkan petugas yang profesional untuk memberikan kepuasan kepada pengguna layanan. Selain profesional, petugas harus melayani dengan ramah dan sabar, mengingat masyarakat sangatlah heterogen baik pendidikannya maupun perilakunya.

Unsur pendukung lainnya adalah sarana dan prasarana. Pelayan publik wajib menyediakan sarana dan prasarana bagi pengguna layanan agar masyarakat sebagai pengguna layanan merasa nyaman. Dengan tersedianya sarana dan prasarana yang lengkap juga petugas akan mudah memberikan layanan.

Unsur yang terakhir adalah masyarakat sebagai pengguna layanan. Masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari petugas pelayanan. Tetapi selain memiliki hak, masyarakat juga mempunyai kewajiban untuk mengikuti prosedur pelayanan yang telah ditetapkan agar terjadi keseimbangan antara hak dan kewajiban baik penerima layanan maupun pemberi layanan.

#### **i. Faktor Pendukung Pelayanan Publik**

Faktor pendukung pelayanan publik sangatlah dibutuhkan demi menunjang sistem pelayanan publik agar berjalan optimal, sehingga masyarakat yang menggunakan jasa atau barang yang disediakan para pelayan publik dapat merasa puas.

Moerir (2002:88) berpendapat ada enam factor pendukung pelayanan, antara lain :

##### **a) Faktor Kesadaran**

Faktor kesadaran ini mengarah pada keadaan jiwa seseorang yang mengarah pada titik temu dari beberapa pertimbangan sehingga diperoleh suatu keyakinan, ketenangan, ketetapan hati, dan keseimbangan jiwa. Dengan adanya kesadaran akan membawa seseorang kepada kesungguhan dalam melaksanakan pekerjaan

##### **b) Faktor Aturan**

Aturan sebagai perangkat penting dalam segala tindakan pekerjaan seseorang. Oleh karena itu, setiap aturan secara langsung atau tidak langsung akan berpengaruh. Dengan adanya aturan ini seseorang akan mempunyai

pertimbangan dalam menentukan langkahnya. Pertimbangan pertama manusia dalam subjek aturan ditunjukkan oleh hal-hal penting :

- Kewenangan
- Pengetahuan dan Pengalaman
- Kemampuan bahasa
- Pemahaman pelaksanaan
- Disiplin

c) Faktor Organisasi

Factor organisasi tidak hanya terdiri dari susunan organisasi lebih banyak pada pengaturan mekanisme kerja. Sehingga dalam organisasi perlu adanya sarana pendukung yaitu sistem, prosedur, dan metode untuk melancarkan mekanisme kerja.

d) Faktor Pendapatan

Faktor pendapatan yang diterima oleh seseorang merupakan imbalan atas tenaga dan pikiran yang telah dicurahkan orang lain. Pendapatan dalam bentuk uang, iuran, atau fasilitas dalam jangka waktu tertentu.

e) Faktor Kemampuan

Faktor kemampuan merupakan titik ukur untuk mengetahui sejauh mana pegawai dapat melakukan suatu pekerjaan sehingga menghasilkan barang atau jasa sesuai dengan yang diharapkan.

f) Faktor Sarana Pelayanan

Faktor sarana yang dimaksud peralatan, perlengkapan kerja, dan fasilitas yang berfungsi sebagai alat pendukung utama dalam mempercepat penyelesaian pekerjaan.

Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam pelaksanaan pelayanan publik harus memperhatikan aspek pendukung agar pelayanan berjalan dengan baik. Factor yang harus diperhatikan meliputi : factor kesadaran dari petugas pelayanan maupun masyarakat, factor atuloh yang telah ditentukan dari instansi pemberi pelayanan, factor organisasi yang baik, factor imbalan atau gaji, factor kemampuan dalam bekerja, factor sarana dan prasarana, factor komunikasi, dan factor pendidikan.

#### **j. Penyelenggara Pelayanan Publik**

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

Kegiatan pelayanan publik atau pelayanan umum yang biasanya menempel di tubuh lembaga pemerintah dinilai kurang dapat memenuhi tugasnya sesuai dengan harapan masyarakat sebagai konsumen mereka. Salah satu yang dianggap biang keladi adalah bentuk orang birokrasi. Max Weber yang dikutip oleh Lijan Poltak Sinambela (2008:53) mendefinisikan “ birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi

yang ditandani oleh hierarki, spesialisasi peran, dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat.”

Adanya otonomi daerah, diharapkan memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. 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 memberikan dan meningkatkan kualitas pelayanan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pola penyelenggaraan pelayanan publik untuk menciptakan kegiatan pelayanan publik yang berkualitas, 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

- Terpadu satu atap

Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses.

- Terpadu satu pintu

Diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan, memiliki keterkaitan proses:

- Gugus tugas

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

Kesimpulan dari paparan di atas dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus sesuai dengan prinsip fungsional, terpusat dan terpadu agar pelayanan publik terlaksana dengan baik. Tujuan pedoman ini untuk mendorong terwujudnya penyelenggara pelayanan publik yang prima dalam arti memenuhi harapan dan kebutuhan baik bagi pemberi maupun penerima layanan.

## **2. Tinjauan Tentang Puskesmas**

### **a. Pengertian Puskesmas**

Kesehatan masyarakat adalah salah satu modal pokok dalam rangka pertumbuhan dan kehidupan bangsa dan mempunyai peran penting dalam rangka meningkatkan derajat hidup bangsa. Oleh karena itu pemerintah harus mengusahakan bidang kesehatan dengan sebaik- baiknya. Dalam mengusahakan bidang kesehatan tersebut, pemerintah membentuk sebuah unit kesehatan yang

disebut Pusat Kesehatan Masyarakat (PUSKESMAS). Sesuai dengan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 128/MENKES/SK/II/2004 Tentang Kebijakan Dasar Pusat Kesehatan Masyarakat, menjelaskan bahwa puskesmas adalah unit pelaksana teknis dinas kesehatan kabupaten/kota yang bertanggungjawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di suatu wilayah kerja. Sedangkan menurut Hatmoko (2006:1) puskesmas yaitu : “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”.

Menurut Azrul Azwar (2010: 125) puskesmas adalah suatu unit pelaksana fungsional yang berfungsi sebagai pusat pembangunan kesehatan, pusat pembinaan peran serta masyarakat dalam bidang kesehatan serta pusat pelayanan kesehatan tingkat pertama yang menyelenggarakan kegiatannya secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan pada suatu masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu.

Berdasarkan paparan tersebut dapat disimpulkan bahwa puskesmas merupakan unit pelaksana teknis dinas kesehatan kabupaten/ kota yang bertanggungjawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di suatu wilayah kerja.

#### **b. Wilayah Kerja Puskesmas**

Puskesmas sebagai unit pelaksana terdepan mempunyai peran yang sangat penting dalam bidang kesehatan. Puskesmas dalam melaksanakan fungsinya sebagai unit pelaksana kesehatan terdepan puskesmas harus memiliki wilayah kerja yang jelas. Puskesmas memerlukan pembagian wilayah kerja agar pelayanan dapat terselenggara dengan baik dan merata. Wilayah kerja puskesmas menurut Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 128/MENKES/SK/II/2004 Tentang Kebijakan Dasar Pusat Kesehatan Masyarakat, standar wilayah kerja puskesmas adalah satu kecamatan, tetapi apabila di satu kecamatan terdapat lebih dari satu puskesmas, maka tanggungjawab wilayah kerja dibagi antar puskesmas, dengan memperhatikan keutuhan konsep wilayah (desa/kelurahan atau RW). Masing-masing Puskesmas tersebut secara operasional bertanggungjawab langsung kepada Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota.

Menurut Hatmoko (2006: 1), sasaran penduduk yang dilayani oleh sebuah Puskesmas rata-rata 30.000 penduduk. Untuk perluasan jangkauan pelayanan kesehatan maka Puskesmas perlu ditunjang dengan unit pelayanan kesehatan yang lebih sederhana yang disebut Puskesmas Pembantu dan Puskesmas Keliling. Khusus di kota besar dengan jumlah penduduk satu juta atau lebih, wilayah kerja puskesmas bisa meliputi 1 kelurahan. Puskesmas di Ibukota kecamatan dengan jumlah penduduk 150.000 jiwa atau lebih, merupakan Puskesmas Pembina yang berfungsi sebagai pusat rujukan bagi Puskesmas kelurahan dan juga mempunyai fungsi koordinasi.

Berdasarkan paparan tersebut dapat disimpulkan bahwa wilayah kerja puskesmas mencakup satu kecamatan, tetapi apabila di satu kecamatan terdapat

lebih dari satu puskesmas, maka tanggungjawab wilayah kerja dibagi antar puskesmas dengan memperhatikan keutuhan konsep wilayah.

Puskesmas sebagai unit terdepan pelaksana kesehatan yang paling dekat dengan masyarakat karena wilayah kerja yang hanya mencakup satu kecamatan. Dalam menjalankan tugasnya puskesmas harus memiliki tujuan dan fungsi yang jelas agar terciptanya kesehatan yang optimal di setiap kecamatan. Tanpa fungsi dan tujuan yang jelas, Puskesmas tidak dapat menciptakan kesehatan yang optimal di setiap kecamatan. Menurut Hatmoko (2006: 3) 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.

Berdasarkan paparan tersebut dapat disimpulkan bahwa fungsi puskesmas adalah sebagai pusat pelayanan kesehatan dasar masyarakat dengan bekerja sama dengan sektor lain dan pemanfaatan SDM/SDA.

### **c. Peran Puskesmas**

Berdasarkan konteks Otonomi Daerah saat ini, puskesmas mempunyai peran yang sangat vital sebagai institusi pelaksana teknis, dituntut memiliki kemampuan manajerial dan wawasan jauh ke depan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan. Peran tersebut ditunjukkan dalam bentuk ikut serta menentukan kebijakan daerah melalui sistem evaluasi dan pemantauan yang akurat. Rangkaian manajerial di atas bermanfaat dalam penentuan skala prioritas daerah sebagai bahan kesesuaian dalam menentukan RAPBD yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Puskesmas juga dituntut berperan dalam pemanfaatan teknologi informasi terkait upaya peningkatan pelayanan kesehatan secara komprehensif dan terpadu.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang ditunjukkan dalam bentuk ikut serta menentukan kebijakan daerah melalui sistem perencanaan yang matang dan sesuai dengan fakta, tata laksana kegiatan yang tersusun rapi, serta sistem evaluasi dan pemantauan yang akurat.

### **d. Struktur Organisasi Puskesmas**

Puskesmas menjalankan fungsi dan perannya sebagai unit pelaksana terdepan bagi masyarakat harus memiliki struktur organisasi yang jelas. Tanpa struktur organisasi yang jelas puskesmas tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik.

Selain itu struktur organisasi puskesmas sangat penting agar dapat memberikan laporan ke pusat sesuai dengan wilayah kerjanya masing-masing. Susunan organisasi puskesmas menurut Hatmoko (2006: 5-6) terdiri dari :

- a) Unsur Pimpinan: Kepala Puskesmas
- b) Unsur Pembantu Pimpinan: Urusan Tata Usaha
- c) Unsur Pelaksana :
  - Unit yang terdiri dari tenaga/pegawai dalam jabatan fungsional
  - Jumlah I ,III ,IV , V ,VI dan VII

Ringkasan uraian tugas menurut Peraturan Walikota No 25 Tahun 2015:

- a) Kepala Puskesmas:

Mempunyai tugas pokok dan fungsi: memimpin, mengawasi dan mengkoordinir kegiatan Puskesmas yang dapat dilakukan dalam jabatan struktural dan jabatan fungsional.

- b) Kepala Urusan Tata Usaha

Mempunyai tugas pokok dan fungsi: dibidang kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan surat menyurat serta pencatatan dan pelaporan.

c) Unit I:

Mempunyai tugas pokok dan fungsi: melaksanakan kegiatan Kesejahteraan Ibu dan Anak, Keluarga Berencana dan Perbaikan Gizi.

d) Unit II:

Mempunyai tugas pokok dan fungsi: melaksanakan kegiatan pencegahan dan pemberantasan penyakit, khususnya imunisasi, kesehatan lingkungan dan laboratorium.

e) Unit III:

Mempunyai tugas pokok dan fungsi: melaksanakan kegiatan Kesehatan Gigi dan Mulut, Kesehatan tenaga Kerja dan Lansia (lanjut usia).

f) Unit IV:

Mempunyai tugas pokok dan fungsi: melaksanakan kegiatan Perawatan Kesehatan Masyarakat, Kesehatan Sekolah dan Olah Raga, Kesehatan Jiwa, Kesehatan Mata dan kesehatan khusus lainnya.

g) Unit V:

Mempunyai tugas pokok dan fungsi: melaksanakan kegiatan dibidang pembinaan dan pengembangan upaya kesehatan masyarakat dan Penyuluhan Kesehatan Masyarakat.

h) Unit VI:

Mempunyai tugas pokok dan fungsi: melaksanakan kegiatan pengobatan Rawat Jalan dan Rawat Inap (Puskesmas Perawatan).

i) Unit VII:

Mempunyai tugas pokok dan fungsi: melaksanakan pengelolaan Farmasi.

Berdasarkan paparan tersebut struktur organisasi Puskesmas terdiri dari pimpinan, pembantu pimpinan, dan unsur pelaksana yang mencakup tujuh unit.

