

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. 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 di mana organisasi publik memainkan peranannya, misalnya penegakkan 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 mempekerjakan lebih banyak pegawai dengan motivasi beragam**

4. Organisasi publik lebih memperhatikan bagaimana mengamankan peluang/kapasitas yang ada
5. Organisasi publik lebih memperhatikan usaha kompensasi 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 di atas, 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 memperhitungkan berbagai komponen yang lebih luas.

B. Pengertian Manajemen Publik

Pada dasarnya *public management* atau manajemen publik, yaitu instansi pemerintah. Overman dalam Keban (2004 : 85), mengemukakan bahwa :

Manajemen publik bukanlah *scientific management*, meskipun sangat dipengaruhi oleh *scientific management*. Manajemen publik bukanlah *policy analysis*, bukanlah juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi *rational-instrumental* pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain. *Public management* adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* satu sisi, dengan SDM, keuangan, fisik, informasi dan politik disisi lain.

Berdasarkan pendapat Overman tersebut, **OTT, Hyde dan Shafritz (1991:xi)**, 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 pemerintahan (*public management*) adalah :

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

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

C. Pengertian Kualitas

Pengertian atau makna atas konsep kualitas telah diberikan oleh banyak pakar dengan berbagai sudut pandang yang berbeda, sehingga menghasilkan definisi-definisi yang berbeda pula. **Goesth 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**). Kemudian **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 itu berkaitan erat dengan pencapaian standar yang diharapkan.

Berbeda dengan **Lukman** yang mengartikan kualitas adalah “sebagai janji pelayanan agar yang dilayani itu merasa diuntungkan.” (**Lukman, 2000:11**). Kemudian **Ibrahim** melihat bahwa kualitas itu “sebagai suatu strategi dasar bisnis yang menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan dan kepuasan konsumen internal dan eksternal, secara eksplisit maupun implisit.” (**Ibrahim, 1997:1**).

Pengertian yang lebih rinci tentang kualitas diberikan oleh Tjiptono, setelah melakukan evaluasi dari definisi kualitas beberapa pakar, kemudian Tjiptono menarik 7 (tujuh) definisi yang sering dikemukakan terhadap konsep kualitas, definisi-definisi kualitas menurut **Tjiptono** tersebut, adalah sebagai berikut:

1. **Kesesuaian dengan persyaratan atau tuntutan;**
2. **Kecocokan untuk pemakaian;**
3. **Perbaikan atau penyempurnaan berkelanjutan;**
4. **Bebas dari kerusakan atau cacat;**
5. **Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat;**
6. **Melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal; dan**

7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

(Tjiptono,1997:2). Dari pengertian tersebut tampak bahwa, disamping kualitas itu menunjuk pada pengertian pemenuhan standar atau persyaratan tertentu, kualitas juga mempunyai pengertian sebagai upaya untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan secara terus menerus dalam pemenuhan kebutuhan pelanggan sehingga dapat memuaskan pelanggan.

D. 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 pelayanan mempunyai lima sifat dasar sebagai berikut:

1. Tidak berwujud (*intangible*)
2. Tidak dapat dipisah-pisahkan (*inseperability*)
3. Berubah-ubah / beragam (*variability*)

4. Tidak tahan lama (*perishability*)
5. Tidak ada kepemilikan (*unowwership*).

(Martiani, 1995:1)

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 senada juga 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 Langsung (*Tangibles*)**
Meliputi fasilitas fisik, perlengkapan pegawai dan sarana komunikasi.
2. **Kehandalan (*Realibity*)**
Yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan.
3. **Daya tanggap (*Responsiveness*)**
Yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.

4. Jaminan (*Assurance*)

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

5. Empati (*Empaty*)

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

Kemudian pelayanan publik menurut **Pamudji** adalah “berbagai kegiatan pemerintah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di bidang barang dan jasa.” (**Pamudji, 1994:21**). Adapun yang dimaksud pelayanan publik menurut Ndraha, yaitu “Proses produksi barang dan jasa yang ditujukan kepada publik.” (**Ndraha, 2000:58**). Lebih jelas lagi yang dimaksud dengan pelayanan umum, telah disebutkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum, adalah sebagai berikut :

“Segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan .”

(Kepmenpan No.81 tahun 1993: Pendahuluan).

Beberapa pengertian pelayanan umum diatas mengemukakan bahwa pelayanan umum atau pelayanan publik merupakan berbagai kegiatan yang harus dilakukan oleh pemerintah baik di Pusat, di Daerah, dan BUMN/BUMD untuk memenuhi kebutuhan yang menjadi tuntutan dari masyarakat. Kebutuhan tersebut meliputi produk pemerintah yang berupa barang dan jasa yang tergolong sebagai jasa publik dan layanan sipil.

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 berpegang 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.**

(Kepmenpan 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 keselamatan 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 kepastian 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 aparaturnya pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, sehingga penyelenggaraannya 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 berfungsi 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, dan memberikan rasa aman.

4. Keterbukaan, berarti adanya upaya publikasi atau penyebaran informasi yang dilakukan melalui media atau bentuk penyuluhan tentang adanya pelayanan yang dimaksud.
5. Efisiensi, berarti bahwa persyaratan pelayanan ditujukan 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 santun juga perlu diperhatikan.

(Sedarmayanti, 1999:200-201).

E. 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 **Tjiptono**, 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 atau 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 **Tiptono** maka dapat diindikasikan bahwa sebuah kualitas pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat sebagai penerima layanan mengharapkan 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 para penerima pelayanan.

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

Kualitas pelayanan adalah sebagian kegiatan pelayanan yang diberikan kepada seseorang atau orang lain atau organisasi pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

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

“Pada dasarnya kualitas pelayanan mengacu pada pengertian pokok:

- 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 di atas menunjukan bahwa. Kualitas pelayanan adalah kualitas yang terdiri dari keistimewaan dari berbagai pelayanan yang bertujuan untuk memenuhi kepuasan atas pelayanan yang didapat tersebut.

Pendapat di atas 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 diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna.**
3. **Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam membangun serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.**

(Boediono, 1999:63).

Hakekat 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 berhasil guna.

Pelayanan umum baru dapat dikatakan berkualitas jika sesuai dengan harapan/keinginan atau kebutuhan penerima 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 menyatakan 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 yang 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, yang pada dasarnya mengatur hak-hak konsumen, dimana 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 berupaya memperbaiki tingkat pelayanannya yang lebih baik kepada konsumennya. **Kirom (2015:27)**

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas 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 adalah 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 di atas dapat ditarik 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.

F. 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 utamanya 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 menyembuhkan 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 menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perorangan, keluarga, kelompok dan atupun 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 satu organisasi. Tujuan utamanya untuk menyembuhkan penyakit dan memulihkan kesehatan, serta sasarannya terutama untuk perseorangan dan keluarga.
- 2. Pelayanan kesehatan masyarakat:** Pelayanan kesehatan yang termasuk dalam kelompok kesehatan masyarakat (public health service) ditandai dengan cara pengorganisasian yang umumnya secara bersama-sama dalam suatu 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 adalah sub sistem dalam pelayanan kesehatan yang meliputi: input , proses, output, dampak, umpan balik

G. 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.

Berdasar dua pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa kepuasan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja yang dirasakan dengan harapan

Menurut **Zeithaml dan Bitner (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 di atas 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 : "*weithout custumers, the service firm has no reason to exist*". Definisi kepuasan masyarakat menurut **Mowen**

(1995:511) "*Costumers satisfaction is defined as the overall attitudes regarding goods or services after its acquisition and uses*". 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 Suprpto, 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 Endah, 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 menjelaskan 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 ketrampilan 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 rasa nyaman 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.**