BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pengertian Pelayanan

Pelayanan merupakan suatu usaha untuk memenuhi kebutuhan orang lain atas barang dan jasa. Kata pelayanan sering diikuti oleh kata "Publik" yang memiliki makna umum atau kepentingan orang banyak hal ini terjadi karenan pelayanan yang disediakan pemerintah bertujuan untuk pemenuhan orang banyak. Dengan dengan demikian pelayanan membuat kebutuhan orang lain terpenuhi akan yang mereka butuhkan

Pelayanan adalah artinya membantu dan menyiapkan atau mengurus apa yang dibutuhkan oleh seseorang yang membutuhkan serta menginginkan untuk menjadi sebuah perbuatan melayani. Karena sebuah pelayanan adalah suatu usaha yang dilakukan untuk memberikan bantuan untuk memudahkan orang lain. Pengertian lebih jelasnya adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekumpulan orang yaitu seperti organisasi untuk memenuhi kebutuhan orang lain.

Serta pelayanan adalah suatu perihal dari cara melayani atau service/jasa dan pelayanan dapat diartikan bahwa suatu pelayanan merupakan sebuah aktivitas yang diberikan untuk membantu dan mengurus apa yang diinginkan masayarakat yaitu berupa jasa atau barang yang diberikan oleh satu pihak kepada pihak lainnya karena pelayanan sebuah penunjang kebutuhan seseorang yang membutuhkannya.

Serta pada umumnya sebuah pelayanan yang bertaraf tinggi akan menciptakan sebuah kepuasaan tersendiri bagi yang memperolehnya . serta kata kulitas mengandung banyak definisi dan suatu makna , banyak orang yang berbeda mendefinisikan arti kualitas , tapi arti kualitas banyak definisi yang kita dapatkan memiliki beberapa kesamaan walaupun cara penyampaian yang berbeda.

Hakikat dari pelayanan suatu pelayanan publik adalah meningkatkan mutu kualitas dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi di bidang pelayanan umum. Selanjutnya hakikatnya adalah untuk mendorong segenap upaya untuk mengefektifkan dan mengefisienkan sistem dan tatalaksan pelaksanaan, sehingga pelayanan umum dapat diselemggarakan dengan berdayaguna dan berguna kemudian mendorong kreativitas peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan luas.

Menurut Kotler Sampara dalam buku Lijan Poltak yang berjudul“ *Reformasi Pelayanan Publik*” mendefinisikan mengenai pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan kumpulan atau kesatuan , dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Berdasarkan pengertian diatas mendefinisikan pelayanan adalah suatu kegiatan oleh pemerintah yang menghasilkan keuntungan bagi suatu kumpulan atau organisasi yang menghasilkan suatu pelayanan yang memuaskan yang dilihat dari hasil yang diperoleh untuk menghasilkan suatu kualitas pelayana.

Selanjutnya (Sampara lukman 2000:05) dalam buku “*Manajemen Kualitas Pelayanan*” berpendapat , pelayanan adalah suatu kegiatan ataun urutan kegiatan

yang terjadi dalam interaksi langsung seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik , dan menyediakan kepuasan pelanggan. Sementara dalam kampus besar bahasa indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal ,cara atau hasil pekerjaan melayani,sedangkan melayani adalah menyuguhi (orang) dengan makanan atau minuman,menyediakn keperluan orang .(J.S Badudu, Sutan,Mohammad Zain 2001: 781-782)

Definisi pelayanan merupakan setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun. Produksinya dapat dikaitkan atau tidak dikaitkan pada satu produk fisik. Pelayanan merupakan perilaku produsen dalam rangka memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat demi tercapainya kepuasan pada masyarakat itu sendiri.bahwa perilaku tersebut dapat terjadi pada saat, sebelum dan sesudah .Gronroos dalam Ratminto dan Atik melalui bukunya yang berjudul "*Manajemen Pelayanan*" mendefinisikan pelayanan yaitu:

> "Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberian pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/ pelanggan" (Ratminto, dan Atik, 2005:27)".

Berdasarkan pendapat diatas jelas disebutkan bahwa ciri pelayanan adalah tidak kasat mata (tidak dapat diraba) dan melibatkan upaya masyarakat atau peralatan lain yang disediakan oleh pemerintah penyelenggara pelayanan umum, Pelayanan merupakan serangkaian aktivitas yang tidak dapat sentuh dan terjadi

sebagai akibat adanya interaksi antara pemberi pelayanan dan yang diberi pelayanan.

Pelayanan merupakan sebuah kualitas yang terpusat kepada sebuah upaya pemenuhan kebutuhan dari keinginan masyarakat. Kualitas pelayanan juga akan berkaitan dengan suatu ketepatan dalam penyampaian karena untuk mengimbangi suatu keinginan pelanggan.

Zeitaml memberikan pengertian atas kata pelayanan sebagai penyampaian secara cerdas atas harapan masyarakat. Penjelasan Zeitaml selanjutnya dikembangkan oleh Parasuraman dkk. yang mengemukakan bahwa ada lima dimensi yang harus diperhatikan ketika seorang masayrakat melalukan penilaian atas kualitas jasa, diantaranya sebagai berikut.

1. *Tengible*, berkaitan dengan fasilitas fisik, pegawai, perlengkapan, dan juga sasaran komunikasi.
2. *Emphaty*, berkaitan dengan kemudahan melakukan hubungan, komunikasi yang bagus, perhatian individu, dan juga memahami kebutuhan pelanggan.
3. *Responsiveness,* berkaitan dengan keinginan para pelayan untuk membantu setiap pelanggan dan juga memberikan pelayanan yang tanggap.
4. *Reliability*, berkaitan dengan kemampuan memberikan pelayanan yang segera, andal, akurat, dan juga memuaskan.
5. *Assurance*, berkaitan dengan kemampuan, pengetahuan, kesopanan, dan juga sifat terpercaya.
   (Zeitml ,Parasuraman dan Berry 1990:26)

Berdasarkan pengertian diatas Pelayanan bisa diartikan seperti suatu kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan umum, pelayanan ini merupakan suatu sifat yang kolektif , alasannya adalah melayanai sebuah kepentingan perseorangan demi kepentingan termasuk

kedalam suatu pemenuhan hak dan kebutuhan bersama yang telah diatur maka hal tersebut termasuk dalam pengertian sebuah pelayanan.

Berdasarkan pada suatu bentuk kualitas pelayanan harus diperhatikan oleh pemeberi layanan maka karena suatu dimensi yang disebut dengan (*tangibles)* atau bukti langsung yang artinya sebagai kemampuan produsen dalam memberikaneksistensi dalam memberikan suatu pelayanan kepada masayarakat ketika sedang melalukan pelayanan terhadap konsumen.

Kedua dilihat dari aspek kehandalan yaitu (*Reliability)* hal ini meliputi mengenai kehandalan dalam melayani konsumen dengan sebaik-baiknya dan harus bisa memberikan suatu kepuasan bagi konsumen karena hal ini tidak terlepas dari kehandalan atau reliability dari sipemberi layanan . dalam menunjukan kualitas terbaiknya agar konsumen dapat menikmati produknya harus diikuti dengan dimensi kehandalan (*Reliability).* Untuk menunjang efesiensi setiap pegawai atau aparatur harus memiliki kemampuan yang handal serta mengetahui bagaimana dasar dari pekerjaanya atau prosedur kerja. Untuk itu hal ini menunjang bagaimana memperbaiki kekurangan atau suatu penyimpangan yang tidak sesuai dengan prosedur atau ketentuan kerja ,oleh karena itu jika kepada hal ini dilakukan disetiap bentuk pelayanan maka akan berdampak positif atas pelayanan tersebut.

Ketiga (*Responsivness)* definisi ini adalah daya tanggap arti dari hal ini dapat diartikan bagaimana bentuk respon pegawai atau aparatur terhadap hal yang berkaitan degan konsumen . Respon yang dimaksud adalah pemberi pelayanan dan penerima memerlukan adanya suatu penjelasan yang bijaksana, serta dapat

mengarahkan segala mekanisme kerja yang berlaku pada organisasi yang memberikan pelayanan bagi masyrakat sehingga akan timbul respon yang baik.

Keempat dilihat dari aspek Jaminan (*Assurance)* dilihat dari hal ini pihak pemberi layanan harus benar-benar memperhatikan suatu jaminan bukan istilah saja tetapi harus memperhatikan jaminan yang tak ingin sebagai kata saja tetapi harus diperhatikan benar-benar tetapi juga merupakan salah satu bentuk indikator dari kualitas pelayanan yang mempunyai sasaran untuk menunjang kepuasaan konsumen atas suatu produk dari pihak pemeberi layanan .

Adanya definisi tentang pelayanan , pelayanan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh kedua pihak yang ditunjukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang atas dasarnya tidak terlihat dan akan menjadi pemilik bagi masyarakat sesuai dengan hak dan kewajiban yang sudah diatur.

Pelayanan umum yang baik merupakan hak masyarakat dimana pelayanan yang maksimal akan menjadi suatu hal yang berdampak positif bagi masyarakat. dengan itu, pelayanan umum harus diberikan sesuai dengan standar yang berlaku untuk itu merupakan syarat dan ukuran yang harus terpenuhi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan wajib ditaati oleh para pemberi pelayanan kepada masyarakat tersebut.

Pengertian pelayanan juga dikemukakan oleh Agus Dwiyanto menjelaskan bahwa dalam mewujudkan "*Good Governance*" harus disertai dengan kebijakan untuk memperbaharui praktik pelayanan. Untuk dapat mewujudkannya, yaitu melalui lima dimensi pelayanan seperti berikut:

1. Sikap petugas yaitu keramahan, kepedulian, dan keinginan petugas untuk membantu masyarakat memperoleh layanan dengan baik.
2. Prosedur, yaitu birokrasi pelayanan yang memberikan kemudahan, kesederhanaan dan jumlah persyaratan yang diperlukan tidak menyulitkan masyarakat.
3. Waktu, yaitu proses ketepatan pengerjaan pelayanan yang singkat dan tidak terlalu lama sehingga membuat masyarakat terpuasakan.
4. Fasilitas, yaitu berupa ruang tunggu, toilet dan ruang pelayanan yang memadai sehingga memberikan kenayamanan pada masyarakat.
5. Biaya pelayanan, yaitu harga yang dibayarkan sesuai dengan nilai kewajaran yang didaptkan sehingga tidak membebani masyarakat.

(Dwiyanto, 2005:343-344)

Berdasarkan pendapat di atas pelayanan harus di dukung dengan sikap petugas yang pelayanan yang masksimal serta peran dari pemerintahan kepada masyarakat, supaya prosedur tidak terbelit-belit dan ketentuan ketepatan waktu harus tepat dan singkat supaya masyarakat mendapatkan fasilitas pelayanan yang maksimal.

Berbicara tentang pelayanan Harbani Pasolong berpendapat bahwa "pelayanan adalah aktivitas seseorang, kelompok dan atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan" (Pasolong, 2008:198) menurut pendapat tersebut Terciptanya pelayanan didasari kepada individu atau kelompok yang membutuhkan pelayanan dan ingin dilayani.

Pemerintah dalam melayani masyarakat ada jenis yang di layani dan kriteeria yang ditetapkan pemerintah. Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang,sekelompok dan atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Adapun pengertian pelayanan menurut Moenir, yaitu "Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain secara langsung" (Moenir, 2002: 16) Berdasarkan

pengertian diatas, pelayanan merupakan proses pemenuhan kebutuhan oleh masyarakat melalui aktifitas secara langsung.

Menurut Napitupulu dalam bukunya "*Pelayanan Publik dan Customer Statisfaction"* pelayanan adalah:

> "Kegiatan atau proses pemenuhan kebutuhan orang lain secara lebih memuaskan berupa produk jasa dengan sejumlah ciri seperti tidak berwujud,cepat hilang, lebih dapat di rasakan daripada dimiliki, dan rosespelangggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut." (Napitupulu, 2007 : 164).

Berdasarkan pengertian di atas bahwa pelayanan adalah kegiatan yang memuaskan pelanggan atau masyarakat sehingga pelanggan sangat puas dengan aparatur dan dapat merasakan hal itu kepada masyarakat. Maka suatu pelayanan harus bisa memberikan kepuasaan kepada masyarakat dilihat dari segi fisik ,produk jasa serta sejumlah ciri seperti wujud . maka suatu tingkatan pelayanan akan diukur bagaimana kepuasaan masyarakat yang diterima serta pasrtisifasi masyarakat dapat dilihat jika suatu tingkatan keberhasilan dalam pelayanan.

2.1.1.1 Standar Pelayanan

Standar pelayanan merupakan ukuran dibuktikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai prosedur yang wajib ditaati dan dilaksanakan penyelenggaraan pelayanan, dan menjadi pendoman penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan serta sebagai, alat control masyarakat atau yang menerima pelayanan atas kinerja pelayanan tersebut. Berdasarkan hal ini Standar Pelayanan Publik menurut keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 sekurang-kurang nya meliputi

1. Prosedur
2. Waktu penyelesaian
3. Biaya pelayanan
4. Produk layanan
5. Sarana dan Prasarana
6. Kompetensi petugas pelayanan

Prosedur pelayanan merupakan sekumpulan bagian yang berkaitan yang menjadi suatu susunan yang teratur untuk melayani dengan urutan waktu dan memiliki pola kerja yang tetap yang telah di tentukan, prosedur pelayanan yang dilakukan bagi pemberi dan penerima

Dalam waktu penyelesaian harus memiliki kejelasan, sehingga penerima layanan mengetahui jangka waktu penyelesian yang diajukkan, dan disisi lain agar terhindar dari adanya biaya yang tidak semestinya dikeluarkan atau pungutan liar sebagai pelicin dari hasil pelayanan yang akan diberikan kepada penerima layanan. Diperlukannya waktu penyelesaian dalam pelayanan ini menjadi tolak ukur atau patokan bagi pemberi layanan yang diatur sedemikian menjadi efesien danefektif dan memuaskan para penerima layanan tersebut

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan harus jelas dan transparan. Kemudian produk layanan produk pelayanan yang diterima oleh pemberi layanan sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan, dan produk layanan haru dipublikasikan pada standar pelayanan publik untuk diketahui oleh para penerima layanan apa saja yang bentuk dari pelayanan ini berperan sebagai sarana. Informasi bagi masyarakat tentang kebutuhan yang harus terpenuhi dan dibutuhkan oleh masyarakat.

Sehingga penyediaan sarana dan prasarana pelayanan juga harus didukung dengan baik dan memadai. Sarana dan prasarana sangat menetukan kinerja dan kualitas berjalannya pelayanan dengan baik, karena sarana dan prasarana hal yang paling utama dalam penyelenggaraan pelayanan. Selanjutnya, kompetensi pemberi layanan harus baik agar pelayanan berjalan dengan baik, masyarakat puas dan pelayanan menjadi berkualitas

Penyusunan standar pelayanan dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, adapun komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

a. Dasar Hukum
   Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar.
b. Persyaratan
   Syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan baik persyaratan teknis maupun administrative.
c. Sistem, mekanisme dan prosedur
   Tata cara pelayanan yang dibekukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
d. Jangka waktu penyelesaian
   Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
e. Biaya/tarif
   Ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
f. Produk Pelayanan
   Hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
g. Sarama,prasarana,dan fasilitas
   Peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
h. Kompetensi pelaksanaan
   Kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan keahlian, keterampilan dan pengalaman.
i. Pengawasan internal

Pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.\

j. Penanganan pengajuan
saran dan masukan Tata cara pelaksanaan pengamanan pengaduan dan tindak lanjut.
k. Jumlah pelaksana
Tersedianya pelaksanaan sesuai dengan beban kerjanya.
l. Jaminan pelayanan
memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan.
m. Evaluasi kinerja pelaksana
Penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

Bedasarkan Paparan di atas dapat di simpulkan bahwa penyusunan standar pelayanan *public* merupakan sebagai pendoman dalam pelayanan publik oleh instansi pemerintah dan dapat dijadikan sebuah penilaian terhadap indikator terhadap kualitas pelayanan yang telah diberikan. Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan yang dan sebagaimana adanya jaminan kepastian bagi penerima pelayanan. Dengan adanya standar pelayanan di harapkan masyarakat dapat bisa mendapatkan pelayanan yang layak serta sesuai dengan harapan serta keiginan masyarakat terhadap kebutuhan dan proses yang memuaskan serta tidak menyulitkan masyarakat sebagai pengguna pelayanan.

Seharusnya diera global ini suatu pelayanan harus bisa lebih efeisen terhadap produk yang diberikan kepada masyarakat karena kemajuan jaman akan membantu peningakatan terhadap suatu produk yang diberikan kepada masyarakat.

2.1.1.2 Faktor-Faktor yang mempengaruhi Pelayanan

Pelayanan yang berkualitas tidak hanya dipengurhi oleh aspek- aspek atau prinsip pelayanan yang secara umum harus dipenuhi. Namun, menurut Hardiansyah ada beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, diantaranya adalah motivasi kerja, pengawasan masyarakat, prilaku Birokrasi, kemampuan aparatur, komunikasi, perencanaan fasilitas yang baik dan pengaruh kepemimpinan. (Ibrahim, 2008:73).:

Berdasarkan pendapat diatas mengenai pelayanan yang berkualitas untuk mencapai tujuan ,ditunjang oleh beberapa aspek didalamnya namun dalam prosesnya ada beberapa faktor menurut Hardiansyah yang mempengaruhinya antara lain seperti berikut:

Faktor motivasi kerja. aparatur pelayanan yang memiliki motivasi kerja yang baik, akan berpengaruh terhadap kaulitas pelayanan yang diberikan. Motivasikerja itu terdiri dari, motivasi yang datang dari dalam si pemberi layanan, misalnya keinginan untuk memberikan layanan yang terbaik kepada pelanggannya, agar pelanggan tersebut merasa senang dan bahagia dengan apa yang ia melakukan. motivasi dari luar, seperti adanya dukungan dari keluarga, dukungan dari para sahabat dan yang lain-lainnya.

Kedua motivasi ini akan lebih baik didapatkan kedua-duanya oleh si pemberi layanan agar, layanan yang ia berikan sepenuh hati. Dengan demikian pelayanan yang ia berikan akan sangat baik, dan tentunya berkualitas.

Faktor pengawasan masyarakat. Peran serta masyarakat dalam mengawasi pelayanan yang diberikan oleh si pemberi layanan juga mempengaruhi kualitas

pelayanan. Masyarakat dapat memantau layanan yang diberikan oleh si pemberi/penyedia layanan dengan cara membandingkan penyelanggaraan pelayanan dengan standar operasional atau standar pelayanan. Si pemberi layanan harus,menyelenggarakan pelayanan dengan standar pelayanan tersebut.

Apabila penyelenggara pelayanan melakukan penyimpangan terhadap standar pelayanannya, maka masyarakat dapat melakukan komplein dan melaporkan insiden tersebut kepada atasannya dan lembaga yang melakukan pengawasan terhadap pemberi/penyedia layanan tersebut,

Faktor prilaku birokrasi. Prilaku birokrasi mempengaruhi kualitas Pelayanan publik, prilaku birokrasi yang bekerja dengann setengah hati,seperti prilaku pegawai yang malas-malasan, mengabaikan pelanggan, tidak komitmen dengan waktu akan membuat masyarakat kecewa. Hal ini tentunya akan menurunkan penilaian kualitas pelayanan yang mereka (pemberi/penyedia layanan) sediakan.untuk itu,perilaku birokrasi harus baik, harus komitmen dengan pelanggannya

Faktor kemampuan aparatur. Kemampuan aparatur yang menguasai mengenai pelayanan yang mereka sediakan dan akan mereka berikan dapat mempengaruhi kualitas pelayanan.Semakin cakap si pemberi layanan dalam bekerja, maka masyarakat akan merasa sangat puas Untuk itu, pengetahuan secara teknik dan non teknik dari pelayanan yang mereka sediakan sangat penting

*Faktor komunikasi.*Pengkomunikasian informasi yang mudah dan baik akan mempengaruhi kualitas pelayanan. Cara si pemberi layanan memberikan informasi tentang produk dan jasanya yang baik, harus dan dengan bahasa yang

mudah dipahami akan membuat pelanggan menjadi senang, sehingga akan menjalin suatu hubungan keereatan antara si pemberi layananan dan si pelanggan. Selain itu, akan muncul suatu kepercayaan yang merupakan sesuatu yang mahal dalam sebuah pelayanan

Faktor perencanaan fasilitas yang baik. Fasilitas merupakan suatu hal yang penting dalam menunjang suatu pelayanan yang berkualitas. Fasilitas sangat berpengaruh bagi para pelanggan dalam sebuah pelayanan, baik fasilitas primer maupun sekunder.misal nya di salah satu rumah sakit di dalam ruang tunggu pasien mempunyai fasilitas seperti tv,sofa,ruang informasi, dan lain-lain untuk fasilitas primernya adalah rumah sakit yang memiliki ruang tunggu yang dekat dengan ruang informasi anggar pasien dapat di tangani dengan cepat.

Syarat penting untuk menuju pelayanan yang sukses harus ditunjang melalui sumber daya manusia yang akan dikerahkan untuk melakukan suatu pelayanan publik ada beberapa hal yang menentukan kesuksesan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan pelayanan yang semakin baik , maka dalam hal ini ada beberapa point , mengutip dalam peraturan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia no 13 Tahun 2009 tentang peningkatan pelayanan publik dengan partisipasi masyarakat sebagai berikut :

1. Komitmen pimpinan Upaya yang secara teknik dapat dilakukan oleh aparatur pelaksana secara faktual selalu memerlukan dukungan dari para pengambil keputusan (para pimpinan) baik di daerah maupun di lingkungan pemerintah pusat. Komitmen dimaksudkan adalah keinginan yang kuat dan konsisten untuk melakukan perbaikan menerus. Komitmen ini diikuti oleh kebijakan,

keputusan yang senada dalam kaitan dengan pengalokasian dan pendayagunaan sumberdaya dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik.

2. Perubahan pola pikir (*mindset*) terhadap fungsi pelayanan Perubahan pola pikir adalah awal dari seluruh usaha perbaikan dan mempunyai pengaruh yang sangat besar untuk keseluruhan proses peningkatan pelayanan publik. Jika tidak ada pemahaman baru tentang pentingnya dan manfaat peningkatan pelayanan publik bagi individu dan organisasi aparatur maka tindakan nyata ke arah itu tidak akan pernah terwujud.
3. Partisipasi masyarakat pengguna pelayanan Peningkatan kualitas pelayanan publik sulit diwujudkan bila partisipasi masyarakat pengguna pelayanan masih rendah. Aspek partisipasi masyarakat pengguna pelayanan yang terpenting adalah aspirasi mereka atas ragam, kualitas dan biaya penyelanggaraan pelayanan. Jika tidak demikian, sangat mungkin penyelenggara dan pelaksana pelayanan publik akan menyelenggarakan dan melaksanakan pelayanan yang menghasilkan sesuatu yang justru tidak dibutuhkan dan atau tidak diinginkan oleh para pengguna pelayanan.
4. Kepercayaan Kunci sukses untuk memperbaiki pelayanan publik adalah adanya saling percaya (*trust)* antara penanggungjawab, penyelenggara dan pelaksana pelayanan publik dengan masyarakat penggunanya. Saling percaya akan menghasilkan komunikasi dan interaksi yang positif dan lebih bermakna dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan pelayanan itu sendiri

5. Kesadaran penyelenggara dan pelaksana pelayanan publik Kesadaran sangat berkaitan dengan tingkat responsifitas dan akuntabilitas penyelenggaraan dan pelaksanaan pelayanan publik. Banyak kasus menunjukkan kelambanan organisasi penyelenggara dan pelaksana pelayanan publik untuk menemukan pintu masuk perbaikan kualitas pelayanan disebabkan karena lemahnya kesadaran organisasi atas kualitas pelayanan publik yang dikelolanya. Tidak sadar masalah akan mengakibatkan tumpulnya kepekaan terhadap aspirasi pengguna pelayanan serta matinya kemauan untuk membuat perubahan yang bermakna perbaikan. Para personel di organisasi penyelenggara pelayanan dan pengambil keputusan perlu diyakinkan bahwa perbaikan pelayanan merupakan suatu kebutuhan (ada kesadaran tentang hal itu). Jika kesadaran itu belum ada, sebaiknya perlu dilakukan suatu proses awal untuk meningkatkan kesadaran tersebut meskipun proses itu akan memakan waktu lama.
6. Keterbukaan Kendala utama yang dihadapi dalam usaha untuk meningkatkan kualitas pelayanan adalah sifat keterbukaan yang belum dimiliki baik oleh penyedia layanan maupun oleh penerima layanan. Keterbukaan dalam hal ini adalah kesediaan untuk menerima pengaduan atau keluhan dan sekaligus kesiapan untuk melakukan tindakan nyata perbaikan. Keterbukaan juga dapat diartikan sebagai kemauan untuk berkomunikasi dengan pihak lain secara efektif. Aspek terpenting dari keterbukaan adalah kejujuran atas fakta yang ada.

7. Kejujuran Kejujuran merupakan faktor penting dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik. Kejujuran atas masalah yang ada akan mem bimbing ke arah solusi yang tepat. Sebaliknya upaya menutup nutupi ma salah yang sesungguhnya ada melalui mekanisme defensif akan menyesatkan semua pihak dari solusi dan tindakan perbaikan yang tepat.

Berdasarkan point-point diatas yang terkandung dalam peraturan Menpanrb no 13 tahun 2009 tentang pedoman peningkatan kualitas pelayanan publik.Partisipasi masyarakat dapat dilihat beberapa point yang disebutkan diatas maka dengan terselengarakannya suatu pelayanan publik maka harus ditunjang dengan beberapa hal seperti di dalam peraturan no 13 ini ,oleh karena itu demi terselengarakannya suatu pelayanan publik yang baik maka aparatur yang bertugas sebagai pemeberi layanan diharapkan bisa menjalankan sesuai dengan peraturan yang berlaku ,jika hal ini sesuai dengan point-point diatas akan merubah *mindset negatif* masyarakat terhadap pelayanan publik.

2.1.1.3 Kendala-Kendala dalam Pelayanan

Kendala merupakan suatu permasalahan yang terjadi akibat tidak tercapainya wujudnya atau tidak berjalan dengan baiknya suatu hal.Adanya kesenjangan antara perencanaan dan pelaksanaannya, sehingga perlu suatu penenganan dalam hal ini. menurut Ibrahim permasalahan-permasalahan yang sering terjadi dalam pelayanan publik adalah masalah kontak,masalah petugas pelayan publik itu sendiri, masalah mekanisme pelayanan yang ada masalah

struktur organisasi pelayanannya,masalah manajemen informasi,masalah tingkat kepekaan kendal procedural dan masalah tingkat kepercayaan (Ibrahim, 2008:65)

Pertama, masalah kontak antara penyedia pelayanan dan pelanggan/ masyarakat yang dilayani.Pemberi layanan yang bersikap acuh dan tidak tanggap terhadap penerima layanan atau konsumen sering kali terjadi pada pelayanan publik.Pemberi dan penerima layanan mau tidak mau mesti melakukan kontak, karena penerima layanan memerlukan informasi terkait produk layanan yang mereka terima. Namun, akan menjadikan suatu permasalahan apabila terjadi kontak yangterlalu intens tetapi disisi lain, antara penyedia layanan dan penerima layanan,perlu suatu kedekatan, agar dapat memahami apa yang mesti dan diterima dalam pelayanan., akan terjadi efektifitas dan efesiensi layanan.

Kedua, masalah petugas pelayan publik itu sendiri antara lain. petugas selaku pemberi layanan harus tepat baik dari segi porsi (banyaknya pemberi layanan), maupun dari sisi dalam menjalankan tugasnya. Perlu suatu perencanaan yang baik dari ukuran pemberi layanan yang diperlukan agar pelayanan itu efekti *Ketiga*, masalah mekanisme pelayanan yang ada. mekanisme palayananharus dibuat semudah mungkin agar masyarakat mau menalankan proses pelayanan yang ada. Mekanisme pelayanan yang sulit akan membuat masyarakat tidak mautelibat erhadap pelayanan yang ada.

Keempat, masalah struktur organisasi pelayanannya. Struktur organisasi harus memiliki kejelasan siapa yang bertanggung jawab terhadap pelayanan yang ada.kemudian, pembagian wewenang antara paratur pelayanan harus jelas, sehingga tidak akan membuat kebingungan terhadap masyarakat selaku penerima

layanan. Selajutnya, harus ada *job description* yang jelas agar tidak ada tumpang tindih kewenangan, dimana apabila terjadi, maka akan membuat aparatur pemberi layanan yang ada menjadi kebingungan.

Kelima ,masalah manajemen informasi. Manajemen informasi yang baik,merupakan suatu permasalahan yang penting.Kepastian sampainya suatu informasi antara si pemberi informasi

Keenam, masalah tingkat kepekaan. Pemberi layanan harus peka dengan setiapkeluhan para penerima layanannya pelayanan yang baik adalah pelayananyang dinamis, dan mampu memenuhi keinginan penerima layanan.Untuk itu perlu komplein dan komentar dari penerima layanan, sehingga pelayanan itu menjadi lebih baik. Hal itu, akan terwujud apabila aparatur pemberi layanan peka terhadap penerima layanan

Ketujuh,kendala prosedural.Prosedural yang dibuat mesti tidak membebani penenerima pelayanan.Hal tersebut seperti persyaratan untuk mendapatkan layanan,tidak boleh menyusahkan atau membuat seseorang terkendala untuk mendapatkan pelayanan.

Kedelapan, masalah tingkat kepercayaan antara pemberi layanan dengan penerima layanan. Sesuatu yang sangat mahal dalam sebuah pelayanan adalah rasa percaya penerima layanan kepada peyedia/ pemberi layanan tersebut. Disaat penerima layanan tidak percaya dengan layanan yang disediakan, maka mereka akan beralih ke pelayanan lain, dan tidak akan berpartisipasi dalam layanan itu. Untuk itu, rasa percaya antara penyedia/pemberi layanan harus betul betul dijaga agar pelayanan tersebut berjalan dengan baik

2.1.2 Pengertian Kualitas

Kualitas merupakan segala sesuatu hal yang diharapkan yang diinginkan oleh setiap masyarakat sebagai yang dilayani dan aparatur yang melayani yaitu upaya penyempurnaan kebutuhan dan saling berhubungan satu sama lain dengan kecocokan dari keinginan para pelanggan sehingga penyampaiannya sejak awal hingga saat dilakukannya pelayanan dapat mengimbangi apa yang diharapkan pelanggan kepada aparatur. Pengertian aptas konsep kualitas telah diberikan oleh banyak pakar dengan berbagai sudut pandang yang berbeda sehingga dapat menghasilkan makna atau definisi-definisi yang berbeda.

Berdasarkan definisi diatas bahwa suatu kualitas merupakan hal yang sangat penting bagi para masayarakat sebagai konsumen yang dilayani ,maka dalam hal ini harus ada penyempurnaan dalam kebutuhan dan komunikasi satu sama lain demi terciptanya suatu kualitas yang efesien seperti Triguno dalam buku yang berjudul "*Budaya Kerja, Menciptakan Lingkungan yang Kondusif untuk Meningkatkan Produktivitas Kerja"*, kualitas merupakan:

> " Standar yang harus dicapai oleh seseorang atau kelompok atau lembaga organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, prosesdan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani,baik internal maupun eksternal dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan masyarakat" (Triguno, 1997:76)

Berdasarkan pendapat diatas, dalam pelayanan yang berkualitas atau pelayanan prima adalah salah satu ukuran keberhasilan menyajikan pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada tingkat kepuasan masyarakat yang dilayani, karena pada dasarnya tujuan dari sebuah pelayanan umum adalah mendapatkan suatu kepuasan dari objek atau masyarakat.

Konsep kualitas bersifat relatif, karena penilaian kualitas sangat ditentukan dari perspektif yang digunakan. Menurut Trilestari "pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu persepsi pelanggan, produk dan proses." (Trilestari, 2004: 5). Dari ketiga orientasi tersebut dapat menyumbangkan keberhasilan organisasi di tinjau dari kepuasan pelanggan. Sedangkan Sinambela dkk berpendapat bahwa "kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*)." (Sinambela, 2006: 13).

Pernyataan diatas mengenai konsep kualitas yaitu sutau orientasi akan menghasilkan keberhasilan bagi kelompok yang memberikan sebuah pelayanan yang ditinjau dari kepuasan pelanggan , serta menurut pengertian dari Sinambela menyebutkan bahwa suatu kualitas akan menunjang untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan pelanggan.

Pelayanan merupakan terjemahan dari istillah *service* dalam Bahasa Inggris yang menurut Lovelock berpendapat "*Service* adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami." (Lovelock, 1991:7). Artinya service merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan. Kemudian Poerwadarminta (1995:571) berpendapat bahwa "pelayanan dapat diartikan sebagai: perihal atau cara melayani;servis/jasa; sehubungan dengan jual beli barang atau jasa". Dari uraian pengertian pelayanan tersebut, pelayanan dapat diartikan bahwa pelayanan merupakan sebagai aktivitas yang diberikan

untuk membantu, menyiapkan dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain. Pelayanan merupakan suatu usaha untuk memenuhi kebutuhan orang lain atas barang dan jasa.

Kegiatan melayani konsumen dengan sebaik-baiknya dalam sebuah organisasi atau perusahaan tidak sekedar tentang kehandalan perusahaan, tapi lebih ke yang bagaimana cara pemberi pelayanan menanggapi konsumen dalam bentuk apapun. Ketika pemberi pelayanan menanggapi keluhan, saran atau permintaan yang dilayangkan konsumen dengan segera dan sebaik-baiknya maka respon positif juga akan ditunjukkan konsumen terhadap pemberi pelayanan. Kemudian feedback yang didapat perusahaan dapat dirasakan ketika konsumen tersebut entah mengkonsumsi produknya kembali atau bahkan banyak konsumen baru yang bisa jadi mendapatkan rekomendasi dari konsumen yang pernah menggunakan produk tersebut sebelumnya

Pemberi pelayanan dituntut untuk harus mengerti keinginan konsumen sebaik-baiknya, atau bahka ketika ada konsumen yang kurang mengerti dengan prosedur yang diterapkan oleh pemberi pelayananmaka pihak yang memberikan pelayanan tersebut harus memberikan pengertian sebaik mungkin sehingga konsumen dapat mengerti dan memaklumi atas segala peraturan atau prosedur yang diterapkan perusahaan. menurut Fandy Tjiptono berpendapat tentang kualitas, kualitas adalah:

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

7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.
(Tjiptono, 1995: 24)

Konsep pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen (*costumer behavior*), yaitu sesuatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka. Dari pengertian Tjiptono tentang kualitas tersebut terlihat bahwa, disamping kualitas itu menunjuk pada pengertian kesesuaian dengan persyaratan, yang berarti kualitas tersebut ada persyaratan yang harus dipenuhi. Kemudian kecocokan untuk pemakaian, yang berarti kuliatas itu harus ada kecocokan.

Selanjutnya perbaikan atau penyempurnaan berkelanjutan, yang berarti bahwa kualitas itu harus mengalami perbaikan - perbaikan demi terwujudnya suatu kesempurnaan. Kemudian bebas dari kerusakan atau cacat, yang berarti suatu kualitas itu terjamin dari kerusakan.

Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat, maksudnya kualitas itu harus memenuhi kebutuhan pelanggannya. Melakukan segala sesuatu secara benar sejak awal, maksudnya adalah kualitas tersebut dalam prosesnya tidak boleh melakukan kesalahan. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan, maksudnya adalah bisa memuaskan pelanggan. Tjiptono berpendapat bahwa:

> Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan berbagai manfaat, diantaranya hubungan antara pelanggan dan pemberi layanan menjadi harmonis, sehingga memberikan dasar yang baik bagi terciptanya loyalitas pelanggan, membentuk suatu rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mouth)* yang menguntungkan bagi pemberi layanan, reputasi yang semakin baik dimata pelanggan, serta laba yang diperoleh akan semakin meningkat.(Tjiptono, 1995:42)

Berdasarkan penjelasan yang dikemukakan oleh Tjiptono Terciptanya kepuasan pelanggan dapat menguntungkan antara kedua belah pihak dimana pemberi layanan dan penerima layanan serta dapat memberikan manfaat menjalin hubungan yang harmonis antara pemberi pelayanan dengan pelanggan.

2.1.3 Pengertian Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan merupakan setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam seuatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasil nya tidak terkait pada suatu produk secara fisik menurut (Kurniawan,2006:5) pemeberian pelayanan (melayani) keperluaan orang atau masyrakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Dan menurut KETMEMPAN No.63/KEP/M.PAN/7/2003 segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan segala upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana Undang-undang.

Kualitas pelayanan dapat diukur dari pengguna layanan yaitu dengan mengetahui tingkat kepuasan pengguna layanan dalam mendapatkan pelayanan. Kualitas pelayanan merupakan bagaimana proses pelayanan dalam upayanya memenuhi kebutuhan masyarakat.

Tolak ukur tinggi rendahnya kualitas pelayanan tergantung masyarakat. hal ini senada dengan pendapat Moenir yang menyampaikan berbagai macam penyebab tidak sesuainya suatu pelayanan publik yang diberikan, diantaranya:

1. Tidak atau kurang adanya kesadaran terhadap tugas/kewajiban yang menjadi tanggung jawab.
2. Sistem, prosedur dan metode kerja yang ada tidak memadai
3. Pengorganisasian tugas pelayanan yang belum serasi
4. Pendapatan pegawai yang tidak mencukupi kebutuhan hidup.

(Moenir, 2004:40-41)

Berdasarkan pendapat dari Moenir dapat disimpulkan bahwa, apabila kualitas pelayanan tidak sesuai dengan harapan masyarakat karena aparatur penyedia layanan kurang memiliki kesadaran terhadap tugas atau kewajibannya, sistem dan prosedur serta metode kerja tidak memadai, ditambah lagi tugas yang dijalankan belum terorganisir dan serasi, serta gaji yang didapatkan kurang mencukupi kebutuhan hidupnya.

Menurut Sinambela mengenai kualitas, ”kualitas adalah segala sesuatu yang dapat memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of costumers*). (Sinambela, 2006:13). Pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat. Penyedia layanan harus berupaya mencari tahu apa yang menjadi keinginan pelanggan atau masyarakat, sehingga sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat tersebut. Perlu dilakukan agar masyarakat merasa puas karena kualitas pelayanan yang diberikan semakin meningkat.

Kualitas pelayanan harus ditinjau dari dari dua dimensi *costumer* atau masyrakatt konsumen, rakyat penerima layanan, dan juga dari dimensi provider, atau proviser atau pemberi pelayanan didalam hal pemberi pelayanan publik menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam bukunya. “*Prinsip-prinsip Total quality Service”* kualitas pelayanan dapat di definisikan sebagai berikut:

> "Kualitas pelayanan adalah sistem manajemen strategi dan intergrative yang melibatkan semua manajer dan karyawan, serta mengatakan metode-metode kualitatif dan kuantitatif untuk memperbaiki secara berkesinambungan proses-proses organisasi,agar dapat memenuhi dan memebihi kebutuhan, keinginan,dan harapan pelanggan."
> (Tjiptono 2004:56).

Bedasarkan pengertian di atas kualitas pelayanan merupakan suatu manajemen yang strategi dan intergratif. Tujuan dari kualitas pelyanan itu sendiri untuk pemenuhan dan keinginan masyarakat Kata "kualitas" mengandung banyak pengertian, beberapa pengertian kualitas menurut Tjiptono adalah :

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

Tjiptono (1995, 24)

Menurut pengertian di atas ada beberapa indikator yang menjelasakan bahwa pengertian kualitas harus sesuai dengan apa yang ada pada faktor-faktor untuk menunjang keberhasilan dalam terselengarakan suatu kualitas dalam pelayanan.

Kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut kualitas adalah:

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

7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.
(Ibrahim 2008 :22)

Berdasarkan Pendapat di atas pelayanan dapat mencakup kesesuaian dalam pelayanan yang bebas dari segala sesuatu secara benar yang dapat membahagiakan pelanggan.

Berdasarkan teori diatas Peneliti menggunakan Grand Teori dari Sinambela dikarenakan menurut peneliti teori tersebut mencakup enam aspek yang harus di perhatikan bagi penyelenggaraan pelayanan publik yaitu meliputi :

1. Transparansi
2. Akuntabilitas
3. Kondisional
4. Partisipatif
5. Kesamaan hak
6. Keseimbangan Hak dan kewajiban.

(Sinambela,2006:6)

Berdasarkan teori di atas Kualitas Pelayanan harus bisa mempunyai bekal seperti pengertian dari Sinambela yang menyebutkan beberapa aspek sebagai penunjang keberhasilan dalam menjalankan suatu kualitas pelayanan agar bisa menghasilkan suatu produk yang bisa dinikmati masyarakat. Seperti penjelasan beberapa aspek di atas :

Transparansi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai, serta mudah dimengerti. Transparansi, memiliki makna keterbukaan dalam pelayanan makan keterbukaan adalah tata cara serta prosedur dan mekanisme serta rincian biaya karena dalam proses pelayanan umu hal tersebut harus diketahui bersama jika hal tersebut terutup akan menimbulkan masalah oleh karena itu harus di informasikan secara terbuka kepada masyarakat baik

masayrakat meminta ataupun tidak karena untuk mengantisipasi masalah yang tidak diinginkan. suatu pelayanan menjadi transparan jika pelayanan tersebut dilakukan dengan diberitahukan kepada masyarakat yang menjadi penerima layanan atau juga konsumen. Hal ini demikian pelanggan akan mengetahui melalui media informasi atas kebutuhan yang masyarakat butuhkan.

Akuntabilitas, adalah pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan jika suatu pelayanan yang diberikan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku dengan berpedoman kepada pertauran dan berpegang penuh atas efensiensi dan efektivitas. setiap penyelenggaraan pelayanan publik yang baik adalah penyelenggaraan yang bertanggung jawab kepada publik itu sendiri atas apa yang mereka lakukan kepada publik, khusunya dalam hal ini dalam hal pelayanan itu sendiri.

Kondisional sesuai dengan kondisi dan kemampuan oleh pemberi layanan kepada penerima layanan. Pengaturan setiap bentuk layanan umum harus disesuaikan dengan pelayanan yang diberikan dan dapat melihat kemampuan dalam membayar admintrasinya, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang tetap berpegang teguh pada prinsip efesien dan efektifitasnya.

Mengenai penetapan pelayanan yang dibuat atau yang diberikan kepada masyarakat harus mempertimbangkan dari aspek penerima layanan, mulai dari sebuah perencanaan hingga pelaksanaan. Hal ini dilakukan agar memberikan pelayanan berjalan dengan baik dan diterima oleh masyarakat dengan tepat sasaran dan tidak memberatkan kepada masyarakat.Pengenaan biaya atau pungutan biaya harus wajar tidak memberatkan apalagi sampai hanya bisa

dijangkau oleh sedikit orang saja.Untuk itu, peran serta masyarakat perlu dilibatkan dalam pengenaan tarif tersebut, agar tarif yang ditetapkan mampu dijangkau oleh mereka sebagai objek penerima layanan.

Partisipatif pelayanan publik juga harus mempu mendorong masyarakat untuk ikut serta dalam menyelenggarakan pelayanan yang baik. Keterlibatan para masyarakat dalam sebuah pelayanan sangat diperlukan karena pemerintah memilki keterbatasan, sebagai contoh dari partisipasi masyarakat adalah pada suatu panti sosial, masyarakat memberikan bantuan tenaga atau material, agar pelayanan social tersebut berjalan dengan baik.

Kesamaan hak adalah tidak diskriminatif dalam arti tidak membedabedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi. Hal ini tidak harus pemerintah lakukan, karena pemerintah memberikan pelayanan umum dan pada masyarakat tanpa melihat dari suatu sisi, melainkan pemerintah harus melihat apa yang masyarakat butuhkan, sehingga dalam memberikan pelayanan tidak mengukur masyarakat yang bagaimana dan seperi apa. Itu adalah hal yang tidak seharusnya pemerintahlakukan kesamaan hak semua sama bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan mendapatkan kepuasan dari ihak pemberi layanan.

Keseimbangan hak dan kewajiban adalah pemberi dan penerima pelayanan publik hasrus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak. Pemahaman antara penerima dan pemberi layanan sangat penting, keduannya harus mengetahui hak dan kewajibannya masing-masing, sehinnga tidak ada kata tidak puas dan tidak ada keraguan dalam proses pelayanan hingga selesainya pelayanan tersebut.

Kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari adanya keterbukaan karena untuk memudahkan akses bagi masyarakat. Masyarakat umum bisa mengakses suatu pelayanan yang prima juga dapat dipertangungjawabkan sesuai dengan peraturan yang harus menjadi pedoman bagi pelaksanaan pelayanan publik. Dengan peraturan ini masyrakat akan terlindungi karena masyrakat sebagai nilai kepercayaan yang didapat oleh masyarakat.

Pelayanan yang di berikan kepada masyarakat, pelayanan yang harus sesuai dengan skill atau kemampuan yang diberikan pelayanan kepada konsumen yang sebagai penerima. Serta pelayanan juga harus diberikan kepada masyrakat harus sesuai dengan kriteria apa yang diharapkan dengan harapan yang diinginkan oleh masyarakat. Pelayanan juga harus diberikan dengan tidak melihat ras, suku , atau agama karena untuk menunjang terciptanya pelayanan yang adil yang wajib di rasakan oleh penerima pelayanan.

Pendapat lain juga yang berkaitan dengan dimensi kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh (Fandi Tjiptono,1997:14) dalam bukunya "*Prinsip-Prinsip Total Quality Service*", yaitu:

> Bukti fisik *(tangibles*) meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi. Keandalan *(reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan. Daya tanggap (*resvonsiveness),* yaitu keinginan para staf untuk membentu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap. Jaminan (*assurance),* mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko, dan keraguraguan. (*Empati),* meliputi kemudahan dalam hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Berdasarkan beberapa dimensi diatas yang menjelaskan mengenai kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh Zeithml ,Parasuraman dan Berry ada lima dimensi indikator yang akan diuraikan oleh penulis sebagai berikut :

Pertama kualitas pelayanan dilihat dari Bukti Fisik (*Tangible*) adalah bentuk aktualisasi nyata secara fisik dapat terlihat atau digunakan oleh pegawai sesuai dengan penggunaan dan pemanfaatannya yang dapat dirasakan membantu pelayanan yang diterima oleh orang yang menginginkan pelayanan, sehingga puas atas pelayanan yang dirasakan, yang sekaligus menunjukkan prestasi kerja atas pemberian pelayanan yang diberikan (Parasuraman, 2001:32).

Berdasarkan pada suatu bentuk kualitas pelayanan harus diperhatikan oleh pemeberi layanan maka karena suatu dimensi yang disebut dengan *tangibles* atau bukti langsung yang artinya sebagai kemampuan produsen dalam memberikan eksistensi dalam memberikan suatu pelayanan kepada masayarakat ketika sedang melalukan pelayanan terhadap konsumen.

Kedua dilihat dari aspek kehandalan yaitu (*Reliability)* hal ini meliputi mengenai kehandalan dalam melayani konsumen dengan sebaik-baiknya dan harus bisa memberikan suatu kepuasan bagi konsumen karena hal ini tidak terlepas dari kehandalan atau reliability dari sipemberi layanan . dalam menunjukan kualitas terbaiknya agar konsumen dapat menikmati produknya harus diikuti dengan dimensi kehandalan (*Reliability).* Untuk menunjang efesiensi setiap pegawai atau aparatur harus memiliki kemampuan yang handal serta mengetahui bagaimana dasar dari pekerjaanya atau prosedur kerja. Untuk itu hal ini menunjang bagaimana memperbaiki kekurangan atau suatu penyimpangan yang

tidak sesuai dengan prosedur atau ketentuan kerja ,oleh karena itu jika kepada hal ini dilakukan disetiap bentuk pelayanan maka akan berdampak positif atas pelayanan tersebut.

Ketiga (*Responsivness)* definisi ini adalah daya tanggap arti dari hal ini dapat diartikan bagaimana bentuk respon pegawai atau aparatur terhadap hal yang berkaitan degan konsumen . Respon yang dimaksud adalah pemberi pelayanan dan penerima memerlukan adanya suatu penjelasan yang bijaksana, serta dapat mengarahkan segala mekanisme kerja yang berlaku pada organisasi yang memberikan pelayanan bagi masyrakat sehingga akan timbul respon yang baik.

Keempat dilihat dari aspek Jaminan (*Assurance)* dilihat dari hal ini pihak pemberi layanan harus benar-benar memperhatikan suatu jaminan bukan istilah saja tetapi harus memperhatikan jaminan yang tak ingin sebagai kata saja tetapi harus diperhatikan benar-benar tetapi juga merupakan salah satu bentuk indikator dari kualitas pelayanan yang mempunyai sasaran untuk menunjang kepuasaan konsumen atas suatu produk dari pihak pemeberi layanan .

Definisi assurance atau jaminan itu sendiri Menurut Abbas Salim (2007:1) mendefinisikan asuransi adalah kemauan untuk menetapkan kerugian-kerugian kecil (sedikit) yang sudah pasti sebagai pengganti/substitusi kerugian-kerugian besar yang belum terjadi.

Assurance atau jaminan adalah suatu persetujuan, dimana penanggung kerugian diri kepada tertanggung, dengan mendapat premi, untuk mengganti kerugian karena kehilangan kerugian atau tidak diperolehnya suatu keuntungan

yang diharapkan, yang dapat diderita karena peristiwa yang tidak diketahui lebih dahulu.

2.1.4 Rumah Sakit

Rumah Sakit merupakan suatu sarana untuk bertujuan memberikan pelayanan kesehatan dalam bentuk acuhan perawatan, tindakan medis serta upaya rehabilitasi medis untuk memenuhi kebutuhan pasien, memenugi kebutuhan pasien ini didasarkan batas-batas rumah sakit masing-masing menurut (Depkes RI,1994:2) Menjelaskan Ruamh sakit adalah sarana upaya kesehatan menyelenggarakan kegaitan pelayanan kesehtan serta dapat berfungso sebagai tempat pendidikan tenaga kesehtan dan penelitian.

Berdasarkan penedapat di atas rumah sakit merupakan sarana upaya kesehatan pelayanan untuk kebutuhan pasien dan tempat pendidikan tenaga kesehatan

Rumah sakit mempunyai tugas memberikan pelayanan kesehatan yang bermutu dan terjangkau oleh masyarakat dalam rangka meningkatkan pelayanan kesehatan menyangkut tugas rumah sakit adalah melaksanakan upaya pelayanan kesehatan secara berdaya guna dan berhasil dengan mengutamakan, penyembuhan dan pemulihan kepada pasien dilaksanakan secara terpadu dengan peningkatkan penanganan dan serta pelaksanaan upaya rujukan. Untuk itu rumah sakit mempunyai tugas dan fungsi berdasarkan UU RI No 44 Pasal 5 Tahun 2009, rumah sakt mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan pelayanan pengobatan dan pemulihan kesehatan sesuai dengan standar pelayanan rumah sakit.
2. Pemeliharaan dan peningkatan kesehatan peorangan melalui pelayanan kesehatan yang paripurna
3. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia dalam rangka peningkatan kemampuan dalam pemberian pelayanan kesehatan
4. Penyelenggaran penelitian dan pengembangan serta penapisan teknologi bidang kesehatan dalam rangka peningkatan pelayanan kesehatan dengan memperhatikan etika ilmu pengetahuan bidang kesehatan

Berdasarkan penjelasan di atas tugas dan fungsi rumah sakit di atur dalam UU RI No 44 Pasal 5 Tahun 2009 bahwa rumah sakit merupakan suatu sarana penyelenggaran pelayanan kesehatan yang terpadu.

2.1.5 Pasien

Pasien merupakan seseorang yang mempunyai masalah kesehatannya untuk memproleh pelayanan kesehatan bedasarkan UU 29 Tahun 2009 tentang praktik kedokteran pasien adalah setiap orang yang melakukan konsultasi masalah kesehatannya untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang diperlukan baik secara langsung maupun tidak langsung kepada dokter atau dokter gigi

Bedasarkan penjelasan di atas bahawa pasien merupakan seseorang yang melakukan konsultasi masalah kesehatan kepada dokter yang memproleh pelayanan kesehatan secara langsung maupun tidak langsung.

Hak pasien merupakan hubungan antara dokter dan pasien memiliki hak Informasi kesehatan dirinya, Informasi itu meliputi penyakit, tindakan medis, alternative terapi dan upaya penyembuhan, informasi yang diberikan dokter kepada pasien harus lengkap, tidak terbatas informasi yang di minta dan di atur oleh Undang-undang No 44 Tahun 2009 nomer tentang Rumah Sakit yaitu:

a. Memperoleh informasi mengenai tata tertib dan peraturan yang berlaku di ruamh sakit
b. memperoleh informasi tentang hak dan kewajiban pasien
c. memperoleh layanan yang manusiawi, adil, jujur, dan tanpa diskriminasi;
d. memperoleh layanan kesehatan yang bermutu sesuai dengan standar profesi dan standar prosedur operasional
e. memperoleh layanan yang efektif dan efisien sehingga pasien terhindar dari kerugian fisik dan materi;
f. mengajukan pengaduan atas kualitas pelayanan yang didapatkan
g. memilih dokter dan kelas perawatan sesuai dengan keinginannya dan peraturan yang berlaku di Rumah Sakit;
h. meminta konsultasi tentang penyakit yang dideritanya kepada dokter lain yang mempunyai Surat Izin Praktik (SIP) baik di dalam maupun di luar Rumah Sakit;
i. mendapatkan privasi dan kerahasiaan penyakit yang diderita termasuk data-data medisnya
j. mendapat informasi yang meliputi diagnosis dan tata cara tindakan medis, tujuan tindakan medis, alternatif tindakan, risiko dan komplikasi yang mungkin terjadi, dan prognosis terhadap tindakan yang dilakukan serta perkiraan biaya pengobatan;
k. memberikan persetujuan atau menolak atas tindakan yang akan dilakukan oleh tenaga kesehatan terhadap penyakit yang dideritanya;
l. didampingi keluarganya dalam keadaan kritis;
m. menjalankan ibadah sesuai agama atau kepercayaan yang dianutnya selama hal itu tidak mengganggu pasien lainnya;
n. memperoleh keamanan dan keselamatan dirinya selama dalam perawatan di Rumah Sakit;
o. mengajukan usul, saran, perbaikan atas perlakuan Rumah Sakit terhadap dirinya
p. menolak pelayanan bimbingan rohani yang tidak sesuai dengan agama dan kepercayaan yang dianutnya;
q. menggugat dan/atau menuntut Rumah Sakit apabila Rumah Sakit diduga memberikan pelayanan yang tidak sesuai dengan standar baik secara perdata ataupun pidana; dan
r. mengeluhkan pelayanan Rumah Sakit yang tidak sesuai dengan standar pelayanan melalui media cetak dan elektronik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut paparan di atas setiap pasien harus memiliki hak informasi yang sangat jelas agar pasien tersebut bisa mengetahui penyakit yang di derita pasien tersebut, pihak rumah sakit harus juga terbuka dalam memberikan informasi-

informasi kepada pasien, keluhan pasien dan masukan untuk penyembuhan pasien. Agar pasien dapat terpuaskan dalam pelayanan Rumah Sakit.

2.1.6 Kartu Indonesia Sehat

KIS adalah program yang dikeluarkan oleh presiden Joko Widodo dan wakil presiden Jusuf Kalla untuk membuat rakyat lebih sehat dan sejahtera. Berselang 14 hari setelah dilantik sebagai Presiden RI ke-7, Joko Widodo resmi meluncurkan KIS bersamaan juga denganKartu Indonesia Pintar dan Kartu Keluarga Sejahtera.Saat itu kehadiran KIS ini memang banyak membuat orang kebingungan. Pasalnya saat KIS ini diluncurkan, sudah ada program Jaminan Kesehatan Nasional yang kelola oleh Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan

KIS sendiri adalah kartu yang memiliki fungsi untuk memberikan jaminan kesehatan kepada masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan secara gratis. Penggunanya sendiri dapat menggunakan fungsi KIS ini di setiap fasilitas kesehatan tingkat pertama dan tingkat lanjut. Kartu ini sendiri merupakan program yang bertujuan untuk melakukan perluasan dari program kesehatan yang sebelumnya yaitu BPJS Kesehatan

Suatu program fasilitas kesehatan dari negara, yaitu KIS dan BPJS kesehatan ternyata memiliki perbedaan.Perbedaan yang utama sebenarnya nampak dengan jelas pada sasaran atau orang yang menerimanya. Jika BPJS merupakan sebuah program yang anggotanya harus mendaftar dan membayar iuran, maka KIS anggotanya diambil dari masyarakat yang tidak mampu dan pemberian kartunya ditetapkan oleh pemerintah serta pembayaran iurannya

ditanggung oleh pemerintah. Prosedur pelayanannya, KIS memiliki prinsip yang sama dengan jaminan kesehatan lainnya seperti juga BPJS.

Cara mendapatkan KIS Anda harus terlebih dahulu mengumpulkan dokumen-dokumen seperti berikut

1. KTP (Kartu Tanda Penduduk) dan KK (Kartu Keluarga)
2. SKTM (Surat Keterangan Tidak Mampuh) dari kelurahan setempat
3. Surat Pengantar dari Puskemas

Setelah dokumen di rasa cukup lengkap datang ke puskemas terdekat untuk di data terlebih dahulu lalu dan disana anda mendapatkan surat pengantar untuk mendatangi Kantor BPJS terdekat untuk mendapatkan KIS.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kualitas harus dimulai dari kebutuhan masyarakat dan berakhir pada persepsi masyarakat. Citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang atau persepsi pihak penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut pandang atau persepsi masyarakat. Masyarakat yang mengkonsumsi dan menikmati pelayanan suatu institusi pemerintahan atau organisasi publik, sehingga masyarakat yang akan menentukan baik atau buruknya suatu pelayanan. Pelayanan publik merupakan suatu urutan kegiatan yang sesuai dengan peraturan dan perundang – undangan demi memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pelayanan kepada masyarakat dapat berupa barang, jasa atau pelayanan administratif yang disediakan oleh pemerintah. Pada dasarnya tujuan pelayanan publik adalah memuaskan pelanggan. Dalam peningkatan kualitas pelayanan

publik adalah adanya kesetaraan hubungan antara masyarakat pengguna jasa dengan aparat yang bertugas memberikan jasa pelayanan

Pemerinatah selaku pemilik kebijakan dan memberikan fasilitas terhadap masyarakat dan RSHS selaku pelaksana yang ditunjuk oleh pemerintah untuk menjalankan program KIS seharusnya memberikan pelayanan yang memuaskan terhadap masyarakat. Pelayanan yang baik dan yang berkualiatas karena salah satu fungsi dari pemerintah selaku penyelengara dan rumah sakit yang kini semakin disorot oleh masyarakat.

Kualitas pelayanan yang diharapkan adalah sesuai dengan pedoman penyelenggaraan kualitas pelayanan berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No: 63/KEP/M.PAN/7/2003, yang menyatakan pelayanan publik merupakan kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan

Bertambahnya populasi dan banyak permintaan terhadap masyarakat membuat para penguna kartu KIS menginginakan pelayanan masyarakat yang efesien dan tidak berbelit- belit dari penyelengara jaminan itu, dengan keluarnya KIS saat jabatan Jokowi dengan target masyarakat miskin sudah terwujudkan hanya saja pemerintah menunjuk kepada pihak rumah sakit yang memiliki fasilitas dan peralatan yang modern.

Banyaknya pengguna KIS membuat pihak Rumah Sakit mulai kesusaahan dalam menangani dan melayani para pasien penguna KIS salah satu rumah sakit yaitu RSHS. Lokasi yang berada di pusat kota dan memiliki fasilitas modern tidak

lupa dengan sistem pelayanan yang di berikan kepada pemilik kartu KIS jauh berbeda dengan pasien rawat jalan umum.beberapa permasalahan muncul terkait dengan pelayanan yang diberikan terhadap RSHS tidak sesuai dengan prosedur yang ada seperti: pelayanan yang lamabat terhadap pasien penguna KIS, masih banyak calo dan pungli yang berada di lingkukan RSHS, terlantarnya pasien saat melakukan rujukan rawat inap, kurangnnya informasi melalui online dan arah petunjuk di RSHS,masih banyaknya deskirminasi terhadap penguna KIS dengan pasien umum.

Kualitas pelayanan yang di berikan RSHS merupakan keseharusan untuk memenuhi suatu kebutuhan masyarakat yang telah dipaparkan dalam Undang undang yang ada, peneliti mencoba untuk meninjau kembali permasalahan yang terus terjadi dikalangan RSHS, dengan mengunakan teori Sinambela dkk peneliti akan mengkaji sejauh mana kualitas pelayanan penguna KIS di RSHS dengan metode asspek yaitu: transparansi, akuntabilitas, kondisional,partisipatif dan keseimabangan hak dan kewajiban.

Pertama Transparansi adalah bentuk pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak dalam pelayanan kepada pasien pemilik KIS. Maksud terbuka disini adalah tidak ada hal yang ditutup-tutupi oleh pihak aparatur dalam memberikan layanannya terhadap pasien, sehingga para pemohon dapat mendapatkan kejelasan mengenai semua prosedur dalam pelayanan kepada pemilik KIS.

a) Terbuka adalah segala sesuatu yang bersangkutan dengan prosedur yang diberitahukan atau disampaikan oleh petugas RSHS kepada masyarakat umum, dalam proses pelayanan kepada pasien pemilik KIS
b) Mudah adalah sejumlah tahapan yang harus ditempuh atau dipenuhi baik oleh petugas RSHS maupun oleh pemohon kepada pasien pemilik KIS
c) Mudah di akses adalah Pelayanan yang dapat di akses dengan mudah dengan peraturan.

Kedua Akuntabilitas adalah pelayanan Rumah Sakit Hasan Sadikin Bandung Provinsi Jawa Barat yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan. Pelayanan yang diberikan oleh petugas RSHS Bandung dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan dan perundang – undangan yang berlaku. Meliputi:

a). Pertanggung Jawaban adalah atas pelayanan yang di berikan kepada pasien pemilik KIS di RSHS Bandung.
b). Efisiensi dan efektivitas adalah ketepatan waktu dalam pelayanan kepada pasien pemilik KIS di RSHS Bandung

Ketiga kondisional pelayanan Kondisional adalah kondisi dan kemampuan petugas RSHS dalam melayani masyrakat. Kondisional dapat dilihat dari :.

a) Kondisi adalah suatu keadaan di ruang lingkup RSHS khususnya Pasien Pemilik KIS.
b) Kemampuan Aparatur dalam memberikan layanan kepada pasien pemilik Kartu Indonesia Sehat di rshs

Keempat partisipatif pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelengaraan pelayanaan publik meliputi:

a) Harapan masyarakat terhadap peningkatan kualitas pelayanan kepada pasien pemilik Kartu Indonesia Sehat di RSHS Bandung
b) Aspirasi keinginan masyarakat yaitu minimnya papan informasi seperti alur pendaftaran tempat dan lokasi masih sangat minim bagi pasien KIS

Kelima kesamaan hak yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain – lain. Meliputi :

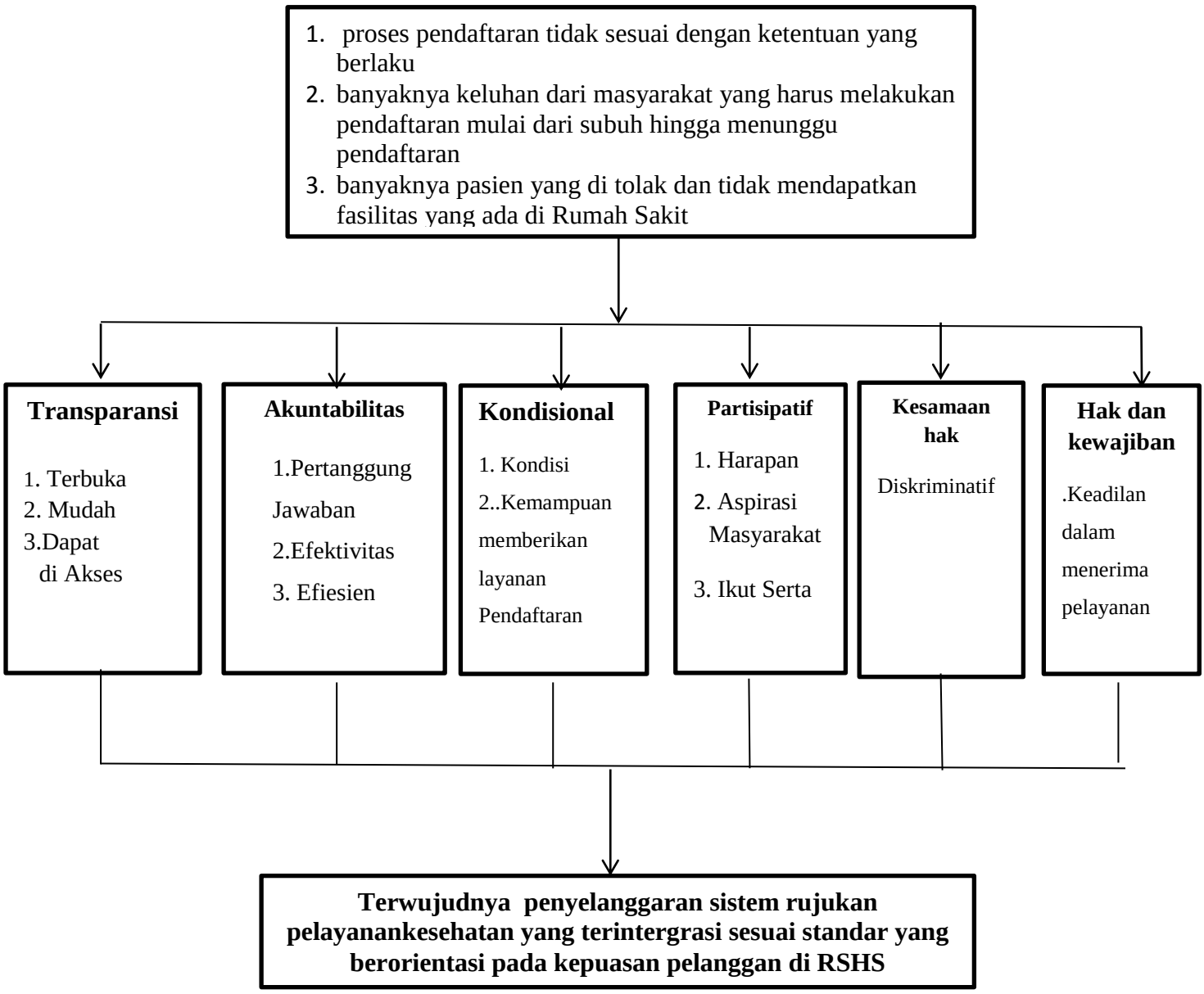
a) Diskriminatif antara pasien di beda-bedakan antara Umum dan Kartu Indonesia Sehat

Keenam Keseimbangan hak dan kewajiban pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik meliputi :

a) Keadialan dalam menerima pelayanan suatu pelayanan yang di berikan oleh RSHS antara pasien umum dan pasien pemilik KIS.

Berdasarkan kelima dimensi kualitas pelayanan diatas yang telah dikemukakan oleh sinambela diharapkan dapat mencapai tujuan dalam pelayanan kepada pasien pemilik KIS. Berdasarkan kerangka pemikiran di atas maka peneliti membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut.

Gambar 2.1
Model Kerangka Pemikiran



2.3 Proposisi

Bedasarkan kerangka pemikiran di atas proposisi penelitian ini adalah kualitas pelayanan Rrumah Sakit Hasan Sadikin Bandung Provinsi Jawa Barat khususnya pelayanan kepada pasien pemilik Kartu Indonesia Sehat di tentukan oleh aspek Transparansi, Akuntabilitas , Kondisional ,Partisipatif, Kesamaan Hak ,dan Keseimbangan Hak dan Kewajiban.