

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kualitas Pelayanan

Goetsch dan Davis (dalam Tjiptono, 1996 : 51) mendefinisikan kualitas secara lebih luas cakupannya : “Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”.

Kualitas pada dasarnya terkait dengan pelayanan yang terbaik, yaitu suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan. Menurut Triguno (1978 : 78 ) pelayanan/penyampaian terbaik, yaitu “melayani setiap saat, secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan, ramah dan menolong, serta professional dan mampu”.

Menurut Wycof (dalam Tjiptono, 1996 : 59) “kualitas jasa/layanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan”. Ini berarti bila jasa/layanan yang diterima (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan maka kualitas layanan/jasa dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa yang diterima melampaui harapan pelanggan maka kualitas layanan/jasa dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal, sebaliknya bila jasa/layanan yang diterima lebih rendah dari pada yang diharapkan, maka kualitas jasa/layanan akan dipersepsikan buruk.

Dengan demikian baik tidaknya kualitas jasa/layanan tergantung pada kemampuan penyediaan jasa/layanan dalam memenuhi harapan pelanggan secara konsisten dan berakhir pada persepsi pelanggan.

Konsep kualitas bersifat relatif, karena penilaian kualitas sangat ditentukan dari prespektif yang digunakan. Menurut Trilestari (2004:5) pada

dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu persepsi pelanggan, produk, dan proses. Untuk produk jasa layanan, ketiga orientasi tersebut dapat menyumbangkan keberhasilan organisasi ditinjau dari kepuasan pelanggan. Norman (dalam Trilestari 2004:1-2) mengatakan bahwa apabila kita ingin sukses memberikan kualitas pelayanan, kita harus memahami terlebih dahulu karakteristik tentang pelayanan sebagai berikut:

1. Pelayanan sifatnya tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi.
2. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan berpengaruh yang sifatnya adalah tindak sosial.
3. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadian bersamaan dan terjadi di tempat yang sama.

Karakteristik tersebut dapat menjadikan dasar bagaimana kita dapat memberikan pelayanan yang berkualitas. Pengertian kualitas lebih luas dikatakan oleh Davidow dan Uttal (1989:19) yaitu “merupakan usaha apa saja yang digunakan untuk mempertinggi kepuasan pelanggan”. Kotler (1997:49) mengatakan bahwa kualitas adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat”. Kualitas tidak dapat dipisahkan dari produk dan jasa atau pelayanan. Groesth dan Davis (Tjiptono, 1995:51) mengemukakan bahwa “Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.” Sampara (1999:14) mengemukakan bahwa kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan

sebagai pedoman dalam memberikan layanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik. Sedangkan menurut, Sinambela, keinginan atau kebutuhan pelanggan”. Sedangkan menurut Goetsch dan Davis, kualitas pelayanan adalah merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan (LAN, 2003:17).

Pelayanan dikatakan berkualitas atau memuaskan bila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Apabila masyarakat tidak puas terhadap suatu pelayanan yang disediakan, maka pelayanan tersebut dapat dipastikan tidak berkualitas atau tidak efisien. Karena itu, kualitas pelayanan sangat penting dan selalu fokus kepada kepuasan pelanggan. Kepuasan pelanggan menurut Fitzsimmons and Fitzsimmons (2001:2) adalah “Kepuasan pelanggan adalah persepsi pelanggan bahwa pemberi pelayanan telah memenuhi atau melampaui harapannya.” Dari definisi tersebut dapat ditelaah bahwa kepuasan pelanggan dalam hal ini adalah persepsi masyarakat akan kenyataan dari realitas yang ada yang dibandingkan dengan harapan-harapan yang ada. Atau adanya perbedaan antara harapan konsumen terhadap suatu pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan

Kualitas pelayanan adalah kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat dengan standar yang telah ditentukan. Kualitas pelayanan sangat penting agar terciptanya suatu tujuan. Kualitas pelayanan memiliki hubungan yang sangat

kuat dengan kepuasan masyarakat. Kualitas pelayanan yang baik akan memberikan suatu rangsangan yang kuat pada pengguna jasa. Untuk pengguna jasa dari para penyedia jasa ketika mereka membutuhkan pelayanan, adanya kemampuan perusahaan untuk memahami keinginan pelanggan apa yang menjadi keinginan konsumen, sehingga para penyedia jasa dapat dengan tepat atau paling tidak mendekati kualitas yang diinginkan oleh konsumen.

Menurut Tjiptono (dalam Hardiyansyah 2011:39-40), pada prinsipnya kualitas pelayanan publik memiliki ciri-ciri antara lain adalah:

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan.
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi dan ruang, tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain.
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga Negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu

pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Adapun dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda. Apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap sebagai suatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Oleh karenanya, kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka kualitas dapat diberi pengertian sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan/atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan. Kualitas sering kali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan.

Pada hakekatnya, pelayanan umum itu adalah untuk:

1. Meningkatkan mutu produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum;
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna; dan
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakasa dan peran serta masyarakat pembangunan serta dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Oleh karena itu dalam pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut: (1) Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun 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 perundang-undangan yang berlaku dengan tetap

berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas; (3) Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan; dan (4) Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan.

Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan berbagai manfaat, di antaranya 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 di mata pelanggan, serta laba (PAD) yang diperoleh akan semakin meningkat (Tjiptono, 1995:42).

#### **B. Standar Pelayanan**

Setiap Penyelenggaraan pelayanan public harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan public sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat control masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan.

Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan, serta memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan/atau

*stakeholder* lainnya (termasuk aparat birokrasi) untuk mendapatkan saran dan masukan, membangun kepedulian dan komitmen meningkatkan kualitas pelayanan.

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

- 1) Prosedur pelayanan;
- 2) Waktu Penyelesaian;
- 3) Biaya Pelayanan;
- 4) Produk pelayanan;
- 5) Sarana dan Prasarana pelayanan;
- 6) Kompetensi Petugas Pelayanan;

Selanjutnya untuk melengkapi standar pelayanan tersebut diatas, ditambahkan materi muatan yang dikutip dari rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, karena dianggap cukup realistis untuk menjadi materi muatan Standar Pelayanan Publik, sehingga susunannya menjadi sebagai berikut:

- a. Dasar Hukum
- b. Persyaratan;
- c. Prosedur pelayanan;
- d. Waktu Penyelesaian;
- e. Biaya Pelayanan;
- f. Produk Pelayanan;
- g. Sarana dan Prasarana
- h. Kompetensi petugas pelayanan;
- i. Pengawasan *intern*;
- j. Pengawasan *extern*;
- k. Penanganan pengaduan, saran dan masukan;

#### I. Jaminan pelayanan.

Dalam pembahasan, perumusan dan penyusunan standar pelayanan seharusnya melibatkan aparat yang terkait dengan pelayanan, untuk tujuan membangun komitmen bersama tercapainya tujuan yang ditetapkan dalam visi, misi organisasi. Tidak kalah pentingnya dalam proses perumusan dan pembahasannya. Tidak kalah pentingnya dalam proses perumusan dan pembahasannya, melibatkan masyarakat/*stakeholder*, dan dilakukan tidak bersifat formalitas.

#### C. Prinsip Pelayanan

Sepuluh Prinsip pelayanan umum diatur dalam Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/ M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, kesepuluh prinsip tersebut adalah sebagai berikut; (1) Kesederhanaan; Prosedur pelayanan publik tidak berbelitbelit, mudah dipahami, dan mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan; (2) Kejelasan; 1) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; 2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; 3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran. (3) Kepastian waktu; Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. (4) Akurasi; Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah. (5) Keamanan; Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum. (6) Tanggung jawab; Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.



(7) Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi, telekomunikasi dan informatika (teletematika). (8) Kemudahan Akses; Tempat dan lokasi sarana prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informasi. (9) Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan; Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas. (10) Kenyamanan; Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapih, lingkungan yang indah dan sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lainnya. Pasal 34 UU No. 25/2009 disebutkan bahwa pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut: a. adil dan tidak diskriminatif; b. cermat; c. santun dan ramah; d. tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut; e. profesional; f. tidak mempersulit; g. patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar; h. menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara; i. tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; j. terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan; k. tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik; l. tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat; m. tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki; n. sesuai dengan kepantasan; dan o. tidak menyimpang dari prosedur.

#### **D. Azas-Azas Pelayanan**

Bahwa pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya secara niscaya membutuhkan asas-asas pelayanan. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik. Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan Menpan Nomor 63/2003 sebagai berikut:

- a. **Transparansi.** Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas.** Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. **Kondisional.** Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. **Partisipatif.** Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. **Kesamaan Hak.** Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban.** Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

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

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;

- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

#### **E. Dimensi dan Indikator Kualitas Pelayanan Publik**

Menurut Zeithami (dalam Hardiyansyah 2011:41) menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu: *expected service* dan *perceived service*. Kualitas pelayanan memiliki sepuluh dimensi yaitu:

1. *Tangible* (terlihat) terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personal dan komunikasi.
2. *Reliable* (kehandalan), terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
3. *Responsive* (tanggap), kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.
4. *Competence* (kompeten), tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan.
5. *Courtesy* (ramah), sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
6. *Credibility* (dapat dipercaya), sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
7. *Security* (merasa aman), jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya resiko.

8. *Access* (akses), terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
9. *Communication* (komunikasi), kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, seklaigus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.
10. *Understanding the costumer* (memahami pelanggan), melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

#### **F. Pelayanan Kesehatan**

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, pelayanan memiliki tiga makna, (1) perihal atau cara melayani; (2) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang); (3) kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa. Secara etimologis, pelayanan berasal dari kata *layan* yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai: perihal/cara; melayani; servis/jasa; sehubungan dengan jual beli barang atau jasa (Poerwardaminta, 1995:571). Dari uraian tersebut, maka pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain.

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

1 Ayat 1 UU No. 25/2009, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Mengikuti definisi di atas, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2007:4-5).

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat, maka kesehatan adalah hak bagi setiap warga masyarakat yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar. Setiap Negara mengakui bahwa kesehatan menjadi modal terbesar untuk mencapai kesejahteraan. Oleh karena itu, perbaikan pelayanan kesehatan pada dasarnya merupakan suatu investasi sumber daya manusia untuk mencapai masyarakat yang sejahtera (*welfare society*).

Kesehatan menurut WHO (1947) adalah suatu keadaan yang sempurna baik secara fisik, mental dan sosial serta tidak hanya bebas dari penyakit atau kelemahan. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009, kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis.

Berdasarkan dua pengertian kesehatan tersebut, dapat disarikan bahwa kesehatan ada empat dimensi, yaitu fisik (badan), mental (jiwa), social dan ekonomi yang saling mempengaruhi dalam mewujudkan tingkat kesehatan pada seseorang, kelompok, atau masyarakat. Oleh karena itu, kesehatan

bersifat holistik atau menyeluruh, tidak hanya memandang kesehatan dari segi fisik saja.

Adapun definisi pelayanan kesehatan yaitu sebagai berikut:

Definisi dari pelayanan kesehatan adalah setiap upaya yang diselenggarakan sendiri ataupun secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara serta meningkatkan kesehatan, mencegah serta menyembuhkan penyakit, serta memulihkan kesehatan perseorangan, keluarga, kelompok dan masyarakat. (Mubarak dan Chayatin, 2009:132)

Berdasarkan pedoman kerja pukesmas yang disusun departemen kesehatan (1990) pukesmas memiliki empat fungsi dasar yaitu:

1. Preventif (pencegahan penyakit).
2. Promotif (peningkatan kesehatan).
3. Kuratif (pengobatan penyakit).
4. Rehabilitative (pemulihan kesalahan).

Pukesmas bertanggungjawab menyelenggarakan pelayanan kesehatan Tingkat pertama secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan. Pelayanan kesehatan tingkat pertama yang menjadi tanggung jawab pukesmas meliputi pelayanan kesehatan perseorangan dan pelayanan kesehatan masyarakat.

Upaya pelayanan kesehatan tingkat pertama yang diselenggarakan puskesmas ialah pelayanan yang bersifat pokok (*basic health service*), yang sangat dibutuhkan oleh sebagian besar masyarakat serta mempunyai nilai strategis untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Pelayanan kesehatan tingkat pertama meliputi pelayanan kesehatan masyarakat dan pelayanan medik. Umumnya pelayanan kesehatan tingkat pertama ini bersifat pelayanan rawat jalan. Sebagai pusat pelayanan kesehatan tingkat pertama di wilayah kerjanya, puskesmas merupakan sarana pelayanan

kesehatan pemerintah yang wajib menyelenggarakan pelayanan kesehatan secara bermutu, terjangkau, adil dan merata. Upaya pelayanan yang diselenggarakan meliputi:

1. Pelayanan kesehatan masyarakat yang lebih mengutamakan pelayanan promotif dan preventif. Dengan pendekatan kelompok masyarakat serta sebagian besar diselenggarakan bersama masyarakat melalui upaya pelayanan dalam dan luar gedung di wilayah kerja puskesmas.
2. Pelayanan dasar yang lebih mengutamakan pelayanan kuratif dan rehabilitatif dengan pendekatan individu dan keluarga pada umumnya melalui upaya rawat jalan dan rujukan. Pada kondisi tertentu bila memungkinkan dapat dipertimbangkan puskesmas dapat memberikan pelayanan rawat inap sebagai rujukan antara sebelum di rujuk ke rumah sakit.

Menurut Levei dan Lomba (1973) dalam Azwar (1996). Pelayanan kesehatan ialah 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 masyarakat. Menurut Konraht 2002, yang dimaksud dengan pelayanan kesehatan adalah setiap upaya baik yang diselenggarakan sendiri atau bersama-sama dalam organisasi meningkatkan dan memelihara kesehatan. Mencegah penyakit, mengobati penyakit dan memulihkan kesehatan yang ditunjukkan kepada perseorangan, kelompok atau masyarakat.

Jenis pelayanan kesehatan menurut pendapat Hodgetts dan Cassio (1983) dalam Azwar (1996) terdiri atas dua yaitu : (1) pelayanan kedokteran dan (2) pelayanan kesehatan masyarakat. Pelayanan kedokteran tujuan utamanya untuk menyembuhkan penyakit dan memulihkan kesehatan serta

sasarannya ialah perseorangan atau keluarga sedangkan pelayanan kesehatan masyarakat tujuan utamanya untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan serta mencegah penyakit dan sasaran utamanya masyarakat.

Upaya pemeliharaan kesehatan diarahkan kepada:

1. Peningkatan mutu pelayanan kesehatan agar dapat secara efektif dan efisien meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.
2. Pengendalian biaya, agar pelayanan kesehatan dapat lebih terjangkau setiap orang.
3. Pemerataan upaya kesehatan dengan peran masyarakat agar setiap orang dapat menikmati hidup sehat.

Di dalam setiap upaya pelayanan kesehatan, hal-hal ini perlu dilaksanakan secara selaras, terpadu dan saling memperkuat. Pengendalian biaya seharusnya tidak menyebabkan mutu dan pemerataan menurun. Usaha meningkatkan mutu tidak perlu berarti biaya menjadi tidak terjangkau. Begitu pula peningkatan pemerataan jangan mengakibatkan mutu menurun.

Pelayanan kesehatan merupakan faktor ketiga yang mempengaruhi derajat kesehatan masyarakat, karena keberadaan fasilitas kesehatan sangat menentukan dalam pelayanan pemulihan kesehatan, pencegahan terhadap penyakit, pengobatan dan keperawatan serta kelompok dan masyarakat yang memerlukan pelayanan kesehatan. Ketersediaan fasilitas sangat berpengaruh oleh lokasi, apakah dapat dijangkau oleh masyarakat atau tidak, tenaga kesehatan yang memberikan pelayanan, informasi dan motivasi masyarakat untuk mendatangi fasilitas dalam memperoleh pelayanan, serta program pelayanan kesehatan itu sendiri apakah sesuai dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Semakin mudah akses individu atau masyarakat terhadap pelayanan kesehatan maka derajat kesehatan



masyarakat semakin baik. Adapun faktor pelayanan kesehatan dapat mempengaruhi kesehatan, dapat terlihat sebagai berikut:

- a. Adanya upaya promotif terhadap penularan HIV/AIDS akan menurunkan prevalensi HIV/AIDS.
- b. Tersedianya sarana dan prasarana kesehatan yang baik akan memudahkan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan kesehatan yang bermutu dan berkualitas.

Levey dan Loomba (1973) menjabarkan pelayanan kesehatan ialah setiap upaya yang diselenggarakan secara sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perseorangan, keluarga, kelompok dan atau pun masyarakat (Azwar, 1996).

Menurut Hodgetts dan Cascio (1983) secara umum bentuk pelayanan kesehatan dibedakan menjadi dua bentuk (Azwar, 1996), yaitu:

1. Pelayanan Kedokteran

Pelayanan kedokteran memiliki tujuan untuk menyembuhkan penyakit dan memulihkan kesehatan, serta sasarannya terutama untuk perseorangan dan keluarga. Pelayanan kedokteran cara pengorganisasiannya dapat secara sendiri (misalnya praktek dokter) atau secara bersama-sama dalam satu organisasi.

2. Pelayanan Kesehatan Masyarakat

Pelayanan kesehatan masyarakat menitikberatkan kepada memelihara dan meningkatkan kesehatan serta mencegah penyakit. Kelompok sasaran utama dalam pelayanan ini yaitu kelompok dan masyarakat. Apabila pelayanan kedokteran dapat dilakukan secara solo maupun

bersama-sama, sifat pelayanan kesehatan masyarakat umumnya pengorganisasiannya secara bersama-sama dalam satu organisasi.

Sistem pelayanan kesehatan adalah suatu jaringan penyedia pelayanan kesehatan (*supply side*) dan orang-orang yang menggunakan pelayanan tersebut (*demand side*) disetiap wilayah serta Negara dan organisasi yang melahirkan sumber daya tersebut, dalam bentuk manusia maupun material. Pengertian 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 perseorangan, keluarga, kelompok ataupun masyarakat.

Fasilitas pelayanan kesehatan adalah suatu tempat yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan, baik promotif, preventif, kuratif, maupun rehabilitatif yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.

Ada syarat-syarat pokok yang harus dipenuhi oleh pelayanan kesehatan guna membantu pencapaian tujuan. Dalam beberapa sumber ada yang menyebutkan syarat pokoknya berjumlah delapan, namun ada juga yang menyederhanakan hanya menjadi lima. Syarat-syarat tersebut adalah:

1. Tersedia dan berkesinambungan (*available and continuous*)

Pelayanan kesehatan tidak sulit ditemukan dan ada setiap saat dibutuhkan oleh masyarakat.

2. Dapat diterima dan wajar (*acceptable and appropriate*)

Pelayanan kesehatan janganlah bertentangan dengan keyakinan, kepercayaan, kebudayaan masyarakat dimana pelayanan kesehatan itu berada dan bersifat baik/wajar.

3. Mudah dicapai (*accessible*)

Dipandang dari lokasi keberadaannya dan perlu distribusi sarana yang baik sehingga tidak hanya dapat dicapai oleh orang yang ada di pusat kota tetapi dapat dijangkau oleh masyarakat pelosok.

4. Mudah dijangkau (*affordable*)

Dilihat dari sisi biaya, pelayanan kesehatan yang baik yaitu apabila biaya pelayanan kesehatan sesuai dengan kemampuan ekonomi masyarakat.

5. Bermutu (*Quality*)

Kemampuan pelayanan kesehatan untuk memberikan pelayanan yang dapat memuaskan pengguna jasa dan sesuai dengan kode etik serta standar yang ditetapkan.

Dalam pelayanan kesehatan ada dua kelompok besar pelanggan yang berada didalamnya, yaitu:

1. Pelanggan Internal

Mereka adalah para tenaga medis, nonmedis atau pelaksana fungsional lainnya seperti dari laboratorium, radiologi, gizi, ambulance, bank darah dan lain-lain yang saling membutuhkan dan saling bergantung dalam suatu sistem pelayanan kesehatan intern.

2. Pelanggan Eksternal

Pelanggan yang termasuk didalamnya merupakan sasaran dari organisasi pelayanan kesehatan. Mereka diantaranya pasien, keluarga, dan sahabatnya beserta pihak-pihak lain yang berkepentingan. Pasien adalah seseorang yang menerima pelayanan medis. Seringkali pasien menderita penyakit atau cedera dan memerlukan bantuan dokter untuk memulihkannya.

Adapun Prinsip pelayanan kesehatan sebagai berikut:

1. Mengutamakan pelanggan, standar prosedur pelayanan susunan demi kemudahan dan kenyamanan pelanggan, bukan hanya untuk

mempelancar pekerjaan. Jika pelayanan kita memiliki pelanggan eksternal dan internal, harus ada prosedur yang berbeda dan terpisah untuk keduanya.

2. Sistem yang efektif. Proses pelayanan perlu dilihat sebagai sebuah sistem yang memadukan hasil-hasil kerja dari berbagai unit dalam organisasi.perpaduan
3. Tersebut harus terlihat sebagai sebuah prosedur pelayanan yang berlangsung dengan tertip dan lancer di mata para pelanggan.
4. Melayani dengan hati nurani ( soft system) . dalam transaksi tatap muka dengan pelanggan, diutamakan keaslian sikap dan perilaku sesuai hati nuran.perilaku yang dibuat-buatsangat mudah dikenali pelanggan dan akan memperburuk citra pelayanan .
5. Perbaikan yang berkelanjutan, semakin baik mutu pelayanan akan menghasilkan pelanggan yang semakin sulit dipuaskan, karena tuntutananya akan semakin tinggi, dan kebutuhanya semakin meluas dan beragam. Hal tersebut mendorong pemberi jasa pelayanan harus mengadakan evaluasi danperbaikan terus-menerus.
6. Memberdayakan pelanggan. Menawarkan jenis-jenis pelayanan yang dapat digunakan sebagai sumber daya atau perangkat tambahan oleh pelanggan untuk menyelesaikan persoalan hidup sehari-hari.

Sistem pelayanan kesehatan meliputi hal berikut yaitu:

- a. Pelayanan kesehatan dasar

Umumnya pelayanan dasar dilaksanakan di pukesmas, puskesmas pembantu, pukesmas keliling, dan klinik di wilayah kerjanya.

- b. Pelayanan kesehatan rujukan

Misalnya rumah sakit, baik kelas A, B, C maupun D .

Adapun Manfaat sistem rujukan:

Sistem rujukan adalah suatu penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang melaksanakan pelimpahan tanggung jawab timbal balik dalam suatu kasus penyakit atau masalah kesehatan secara vertikal ( dari unit yang berkemampuan kurang kepada unit yang lebih mampu ) atau secara horizontal (antara unit-unit yang setingkat kemampuannya tetapi berbeda spesialisnya).

Manfaat dari sudut pemerintahan sebagai penentu kebijakan (*policy maker*) seperti berikut.

- a. Membantu penghematan dana karena tidak perlu menyediakan berbagai macam peralatan kedokteran di setiap sarana kesehatan.
- b. Memperjelas sistem pelayanan kesehatan karena terdapat hubungan kerja antara sebagai sarana kesehatan yang tersedia.
- c. Memudahkan pekerjaan administrasi, terutama pada aspek perencanaan.

Manfaat dari sudut masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan (*health consumer*) seperti berikut.

- a. Meringankan biaya pengobatan karena terhindar dari pemeriksaan yang sama secara berulang.
- b. Mempermudah masyarakat mendapatkan pelayanan kesehatan karena diketahui dengan jelas fungsi dan wewenang setiap sarana pelayanan kesehatan.

Manfaat dari sudut penyelenggara pelayanan kesehatan (*health provider*) sebagai berikut:

- a. Memperoleh jenjang karier tenaga kesehatan dengan berbagai akibat positif lainnya, seperti semangat kerja, ketekunan, dan dedikasi.
- b. Membantu peningkatan pengetahuan, keterampilan, dan kerja sama dengan pelayanan kesehatan lainnya.
- c. Memudahkan atau meringankan beban tugas karena setiap sarana kesehatan mempunyai tugas dan kewajiban tertentu.

Strata pelayanan kesehatan pada dasarnya, ada tiga macam strata pelayanan kesehatan di semua Negara sebagai berikut:

- a. Pelayanan kesehatan tingkat pertama (*primary health services*), yaitu pelayanan kesehatan yang bersifat pokok (*basic health services*), yang sangat dibutuhkan oleh sebagian besar masyarakat serta mempunyai nilai strategis untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Umumnya bersifat rawat jalan (*ambulatory/out patient services*).
- b. Pelayanan kesehatan tingkat kedua (*secondary health services*), yaitu pelayanan kesehatan lebih lanjut, bersifat rawat inap (*inpatient services*), dan untuk menyelenggarakan dibutuhkan tenaga kesehatan spesialis.
- c. Pelayanan kesehatan tingkat kerja (*tertiary health services*), yaitu pelayanan kesehatan yang bersifat lebih kompleks dan umumnya diselenggarakan oleh tenaga kesehatan supspesialis.

