

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan *Good Governance*

1. Pengertian *Good Governance*

Arti *good* dalam istilah *good governance* mengandung dua pengertian: pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Dari segi fungsional, aspek *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau justru sebaliknya dimana pemerintah tidak berfungsi secara efektif dan terjadi efisiensi. United Nations Development Programme (UNDP) mendefinisikan *good governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”. Berdasarkan definisi terakhir, Sedarmayanti (2003: 4-5) menyatakan bahwa *governance* mempunyai tiga kaki, yaitu :

1. *Economic governance* meliputi proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi terhadap *equity, poverty, dan quality of live*.
2. *Political governance* adalah proses keputusan untuk formulasi kebijakan

3. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan.

Oleh karena itu, institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta), dan *society* (masyarakat) yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. *State* berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, *private sector* menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, politik, termasuk mengajak kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik.

Dalam Sistem Administrasi Indonesia, penerapan *good governance* seperti dalam pengertian yang dikembangkan oleh UNDP, disebutkan bahwa tata pemerintahan adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka.

UNDP merekomendasikan beberapa karakteristik *governance*, yaitu legitimasi politik, kerjasama dengan institusi masyarakat sipil, kebebasan berasosiasi dan partisipasi, akuntabilitas birokratis dan keuangan (*financial*), manajemen sektor publik yang efisien, kebebasan informasi dan ekspresi, sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya. Tetapi UNDP kurang menekankan pada asumsi superioritas majemuk, multi-partai, sistem orientasi pemilihan umum, dan pemahaman bahwa perbedaan bentuk kewenangan politik dapat dikombinasikan dengan prinsip efisiensi dan akuntabilitas dengan cara-cara yang berbeda. Hal-hal tersebut juga berkaitan terhadap argumentasi mengenai nilai-nilai kebudayaan yang relatif;

sistem penyelenggaraan pemerintahan yang mungkin bervariasi mengenai respon terhadap perbedaan kumpulan nilai-nilai ekonomi, politik, dan hubungan sosial, atau dalam hal-hal seperti partisipasi, individualitas, serta perintah dan kewenangan. UNDP menganggap bahwa *good governance* dapat diukur dan dibangun dari indikator-indikator yang kompleks dan masing-masing menunjukkan tujuannya.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga keselarasan interaksi diantara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat (*society*).

2. Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Berdasarkan pengertian *good governance* yang disebutkan diatas dan sejalan dengan tuntutan reformasi yang berkaitan dengan aparatur negara termasuk daerah adalah perlunya mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas, dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan maka menuntut penggunaan konsep *Good Governance* sebagai pemerintahan yang baik, relevan dan berhubungan satu dengan yang lainnya.

Tingkilisan (2005: 117) menyatakan bahwa pemerintahan harus dikelola berdasarkan kualifikasi professional yang mengarah kepada kinerja SDM yang ada dalam organisasi publik sehingga dalam penyelenggaraan *good governance* didasarkan pada kinerja organisasi publik, yakni: responsivitas (*responsiveness*), tanggungjawab (*responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*).

- Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
- Responsibilitas menjelaskan sejauh mana pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan yang implisit atau eksplisit. Semakin kegiatan organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi dan peraturan serta kebijaksanaan organisasi, maka kinerjanya akan dinilai semakin baik.
- Akuntabilitas mengacu pada seberapa besar pejabat politik dan kegiatan organisasi publik tunduk pada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, maka dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini kinerja organisasi publik dinilai baik apabila sepenuhnya atau setidaknya sebagian besar kegiatannya didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan para wakil rakyat. Semakin banyak tindak lanjut organisasi atas harapan dan aspirasi pejabat politik, maka kinerja organisasi tersebut akan semakin baik.

B. Tinjauan tentang Responsibilitas

1. Pengertian Responsibilitas

Responsibilitas berasal dari kata *response* yang berarti tanggapan. Jika seseorang bertanya dan orang bertanya dan orang yang ditanya dapat memberikan tanggapan dengan cepat dan tepat, maka orang yang ditanya tersebut disebut responsif

(*responsive*). Responsif dengan demikian membutuhkan kemampuan beraksi dengan tata cara yang proposional dan dalam waktu yang segera. Sekalipun demikian, tidak semua yang segera itu baik. Ada juga reaksi yang cepat tetapi tidak terkontrol dan dengan cara yang tidak proposional, yang lazim disebut dengan impulsif (*impulse atau impulsion*). Sifat dari impulsif ini disebut impulsif (*impulsive*). Responsif bermakna positif, sementara impulsif bermakna negatif.

Responsibilitas merupakan pemaknaan umum tentang tanggung jawab. Ia bisa berarti tanggung jawab secara moral dan bukan moral. Pemaknaan yang lebih khusus adalah liabilitas. Istilah “liabilitas” sering kali dialih bahasakan menjadi “tanggung gugat” yaitu tanggung jawab secara hukum. Kata-kata dalam bahasa hukum, seperti *corporate liability*, *liability based on fault*, atau *strict liability*. Semua kata *liability* tersebut mengacu pada pertanggung jawaban dari aspek hukum.

Pengertian responsibilitas menurut kamus administrasi adalah keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Selain itu pertanggung jawaban mengandung makna bahwa meskipun seseorang mempunyai kebebasan dalam melaksanakan sesuatu tugas yang diberikan kepadanya, namun ia tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara apa yang diwajibkannya.

Menurut Azheri (2012: 86), responsibilitas adalah hal yang dipertanggung jawabkan atas suatu kewajiban dan termasuk putusan, keahlian, kemampuan, dan kecakapan. Kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan

dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apapun yang ditimbulkan.

Menurut Salam dalam Azheri (2012: 86) menyatakan bahwa tanggung jawab yaitu: *responsibility having the character of a free moral agent; capable of determining one's act; capable deterred by consideration of sanction or consequencess*. Dimana dari pengertian diatas dicatat dua hal yaitu;

1. Harus ada kesanggupan untuk menetapkan suatu perbuatan
2. Harus ada kesanggupan untuk memikul resiko dari suatu perbuatan.

Dalam kata *having the character* terkandung makna ada tuntutan berupa suatu keharusan atau kewajiban yang didalamnya sekaligus mengandung makna pertanggung jawaban moral/karakter. Karakter yang dimaksud merupakan suatu yang mencerminkan nilai dari suatu perbuatan. Setiap perbuatan terdapat alternatif penilaian yaitu tahu tanggung jawab dan tidak tahu tanggung jawab.

Kata tanggung jawab dalam makna responsibilitas dilihat secara filosofis terdapat 3 unsur antara lain:

1. Kesadaran (*awareness*)
Artinya tahu, kenal, mengerti, dapat memperhitungkan arti, guna sampai kepada soal akibat perbuatan atau pekerjaan yang dihadapi, dengan kata lain seseorang baru dapat diminta pertanggung jawaban bila yang bersangkutan sadar tentang apa yang dilakukannya.
2. Kecintaan/kesukaan (*affection*)
Artinya suka, menimbulkan rasa kepatuhan, kerelaan, dan kesediaan berkorban. Rasa cinta timbul atas dasar kesadaran, apabila tidak ada

kesadaran berarti rasa cinta tidak akan muncul. Jadi, cinta timbul atas dasar kesadaran dan atas dasar kesadaran inilah lahirnya tanggung jawab.

3. Keberanian (*bravery*)

Adalah suatu rasa yang didorong keikhlasan, tidak ragu-ragu dan tidak takut atas segala rintangan. Suatu keberanian mesti disertai dengan perhitungan, pertimbangan dan kewaspadaan atas segala kemungkinan. Dengan demikian itu timbul atas dasar tanggung jawab.

Sedangkan menurut Pinto (Azheri 2012: 89), menyatakan responsibilitas ditunjukkan pada indikator penentu atas lahirnya suatu tanggung jawab, yaitu suatu standar yang telah ditentukan terlebih dahulu dalam suatu kewajiban yang harus ditaati. Jadi, prinsip tanggung jawab dalam arti responsibilitas lebih menekankan pada suatu perbuatan yang harus atau wajib dilakukan secara sadar dan siap untuk menanggung segala resiko yang didasarkan atas moral tersebut. Dalam makna responsibilitas, jika tanggung jawab itu belum ada pengaturannya secara eksplisit dalam suatu norma hukum.

Penekanan prinsip responsibilitas yaitu didasarkan ketaatan pada aturan hukum yang berlaku dan melakukan kegiatan secara bertanggung jawab kepada *stakeholder* dengan tidak melakukan tindakan-tindakan yang merugikan *stakeholders*. Penerapan prinsip ini harus dengan kesadaran dimana tanggung jawab merupakan konsekuensi logis dari adanya wewenang, menghindari penyalahgunaan kekuasaan, bertindak secara profesional dan menjunjung etika.

Levine (Sembiring 2012: 99) mengatakan, responsibilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan

dengan tidak melanggar ketentuan-ketentnguan yang telah ditetapkan. Dalam artian tanggung jawab menjelaskan apakah birokrasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dengan kebijakan birokrasi, baik yang eksplisit maupun implisit.

Definisi tanggung jawab menurut Kholer (skripsi Febrianti 2015: 19), adalah sebagai berikut:

1. Penerimaan atas penyerahan wewenang.
2. Kewajiban untuk melaksanakan dengan hati-hati wewenang yang diserahkan atau diterima yang mengingat pada fungsi seseorang (individu) atau grup yang berpartisipasi dalam aktivitas suatu keputusan organisasi.

Sedangkan menurut Ratminto dan Winarsih (dalam skripsi Febrianti 2015: 20), tanggung jawab adalah ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintah dengan hukum atau peraturan dan prosedur yang telah ditetapkan.

Tanggung jawab menurut Fridrich (Widodo 2001: 149), merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional atau kompetensi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya. Birokrasi publik dinilai bertanggung jawab (*responsible*) jika pelakunya memiliki standar profesionalisme atau kompetensi teknis yang tinggi.

Untuk bisa melakukan penilaian terhadap apa yang menjadi sikap, perilaku, dan sikap terjang, para birokrasi publik, harus memiliki standar penilaian tersendiri yang sifatnya administratif atau teknis, dan bukan politis. Karena itu,

responsibilitas sering disebut “*subjective responsibility*” atau “*administrative responsibility*”.

Islamy (Widodo 2001: 150), mengungkapkan bahwa responsibilitas subjektif bersumber pada sifat subjektif aparat (*internal control*) yang lebih mengedepankan nilai-nilai etis dan kemanusiaan yang terangkum dalam EEF (*equity, equality, and fairless*) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tugas-tugas administratif lainnya.

Tanggung jawab subjektif dapat pula berarti mempunyai rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*), serta memiliki kemampuan dan kecakapan (*capable to do* atau *professionalism*) yang memadai dalam menjalankan tugas, fungsi, dan tanggung jawab yang diberikan. Artinya birokrasi publik akan melaksanakan apa yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya secara serius meskipun tidak ada yang mengawasinya.

Sementara itu, birokrasi publik yang bertanggung jawab dalam arti “*capable to do* atau *professionalism*, menuntut birokrasi publik mempunyai kemampuan dan kompetensi teknis yang memadai dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab, baik yang bersifat administratif maupun fungsional yang diberikan. Dengan memiliki kemampuan tersebut, maka para birokrat dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara efektif, efisien, dan produktif.

Dari uraian diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa responsibilitas merupakan suatu ukuran untuk melihat penyelenggara pemerintahan melaksanakan wewenang yang diberikannya dan melakukannya sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang ada. Birokrasi publik dikatakan *responsible* jika

mereka melaksanakan tugas dengan sebaik mungkin dan tidak sekedar asal-asalan, baik ada yang mengawasi ataupun tidak, dengan mengerahkan segala kemampuan yang dimilikinya secara efektif dan efisien.

Birokrasi publik harus memiliki kemampuan dan kompetensi teknis (*capable and professionalism*) dalam menjalankan tugas, fungsi, dan tanggung jawab yang diembannya.

2. Parameter Responsibilitas

Adapun parameter responsibilitas yang dipakai dalam penelitian ini menurut Jabra dan Dwivedi (Widodo, 2001) meliputi:

1. Pemahaman akan tanggung jawab dalam melaksanakan tugas

Tanggung jawab adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatannya yang di sengaja maupun yang tidak di sengaja. Tanggung jawab juga merupakan suatu wujud kesadaran terhadap kewajiban untuk melaksanakan tugasnya dengan sebaik mungkin. Pemahaman akan tanggung jawab sangatlah penting bagi para birokrasi publik untuk melaksanakan tugasnya dalam melayani masyarakat.

Adanya pemahaman akan tanggung jawab untuk melaksanakan tugas tentu akan membantu para birokrasi publik tersebut menentukan apa saja yang menjadi pokok utama tugasnya dan konsekuensi apa yang akan diterima jika tugas yang diberikan tidak dikerjakan sesuai dengan prosedur yang ada.

Pada penelitian ini, pemahaman tanggung jawab yang dimaksudkan adalah sejauh mana para pegawai RSUD dr. A. Dadi Tjokrodipo memahami

tanggung jawab yang diemban untuk melaksanakan tugasnya sebagai tenaga kesehatan yang bertugas dirumah sakit tersebut untuk melayani pasien tanpa membedakan status sosial yang ada.

2. Pemberian wewenang sesuai tanggung jawab

Pemberian wewenang yang sama besar dengan tanggung jawabnya adalah salah satu hal terpenting bagi birokrasi publik untuk melayani masyarakat. Adanya pemberian wewenang yang sesuai dengan tanggung jawab yang diemban, diharapkan mampu menumbuhkan rasa kesadaran para birokrasi publik untuk mengambil suatu keputusan yang paling tepat. Para birokrasi publik berhak mengambil keputusan ataupun melakukan suatu tindakan namun tetap sesuai dengan batasan dan tanggung jawab yang diembannya tersebut.

Pada penelitian ini, pemberian wewenang berdasarkan tanggung jawab yang dimaksud adalah suatu pengambilan keputusan atau tindakan yang dipilih oleh para pegawai RSUD dr. A. Dadi Tjokrodipo untuk melayani pasien sesuai dengan batasan yang ada untuk mempertanggung jawabkan hasilnya.

3. Adanya evaluasi kinerja

Evaluasi kinerja merupakan suatu metode dan proses penilaian dari pelaksanaan tugas seseorang atau sekelompok orang atau unit-unit kerja dalam satu perusahaan atau organisasi sesuai dengan standar kinerja atau tujuan yang ditetapkan lebih dahulu. Evaluasi kinerja merupakan cara yang paling adil dalam memberikan imbalan atau penghargaan kepada pekerja.

Tujuan evaluasi kinerja adalah untuk menjamin pencapaian sasaran dan tujuan perusahaan dan juga untuk mengetahui posisi perusahaan dan tingkat pencapaian sasaran perusahaan, terutama untuk mengetahui bila terjadi keterlambatan atau penyimpangan supaya segera diperbaiki, sehingga sasaran atau tujuan tercapai.

Pada penelitian ini, adanya evaluasi kinerja diharapkan mampu menilai sejauh mana kinerja para pegawai RSUD A. Dadi Tjokrodipo melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya untuk mencapai visi, misi serta tujuan RSUD dr. A. Dadi Tjokrodipo itu sendiri.

4. Tindakan-tindakan yang akurat, adil, dan tepat waktu

Tindakan akurat, adil, dan tepat waktu dalam proses pemenuhan tanggung jawab yang diemban merupakan hal penting lain yang harus dilakukan oleh birokrasi publik, maksudnya adalah dalam proses melayani masyarakat, birokrasi harus mampu memberikan tindakan akurat sesuai kebutuhan masyarakat, adil dalam memberikan pelayanan tanpa memandang status sosial seseorang, dan tepat waktu tanpa menunda pekerjaan atau pelayanan yang diberikan sehingga pelanggan merasa puas dengan pelayanan yang ada.

Pada penelitian ini, tindakan akurat, adil, dan tepat waktu dari para pegawai RSUD dr. A. Dadi Tjokrodipo dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya meliputi pemberian pelayanan yang paling tepat pada pasien tanpa membedakan status sosial yang ada. Pasien miskin maupun pasien kalangan menengah keatas berhak mendapatkan pelayanan yang sama baiknya, serta para pegawai dr. RSUD A. Dadi Tjokrodipo diharapkan tepat waktu dalam

memberi pelayanan sesuai tanggung jawabnya, karena pelayanan publik yang berkualitas memiliki kriteria cepat, mudah, dan prosedur yang jelas sehingga masyarakat puas dalam menyelesaikan urusannya.

5. Komitmen dari pimpinan

Komitmen pimpinan dalam suatu instansi pemerintah menjadi kunci menciptakan layanan publik yang berkualitas. Komitmen terhadap organisasi artinya lebih dari sekedar keanggotaan formal, karena meliputi sikap menyukai organisasi dan kesediaan untuk mengusahakan tingkat upaya yang tinggi bagi kepentingan organisasi demi pencapaian tujuan. Komitmen dalam organisasi mencakup unsur loyalitas terhadap organisasi, keterlibatan dalam pekerjaan, dan identifikasi terhadap nilai-nilai dan tujuan organisasi. Rendahnya komitmen mencerminkan kurangnya tanggung jawab seseorang dalam menjalankan tugasnya.

Pada penelitian ini, jika kita mempersoalkan komitmen berarti sama dengan mempersoalkan tanggung jawab, karena itu ukuran komitmen seorang pimpinan yang dalam hal ini adalah direktur RSUD dr. A. Dadi Tjokrodipo adalah terkait dengan pendelegasian wewenang (*empowerment*). Dalam konsep ini pimpinan dihadapkan berkomitmen untuk mempercayakan tugas dan tanggung jawab ke bawahan. Sebaliknya, bawahan perlu memiliki komitmen untuk meningkatkan kompetensi diri.

C. Tinjauan tentang Pelayanan

1. Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Sinambela (2006: 5), pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Sementara itu menurut Agung Kurniawan (Pasolong 2011: 128) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Selanjutnya dalam Kepmenpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerimaan pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dapat disimpulkan dari pendapat ahli diatas bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan pemerintah sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk publik atau masyarakat dengan tujuan untuk memenuhi kepentingan masyarakat serta pemerintah itu sendiri. Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara, dalam hal ini negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan ini harus dipahami bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan masyarakat.

2. Jenis-jenis Pelayanan Publik

Kepmenpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik membedakan jenis pelayanan menjadi tiga) kelompok yaitu :

- a. Kelompok pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan sebagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misanya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain kartu tanda penduduk (KTP), akte pernikahan, akte kelahiran, akte kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK).
- b. Kelompok pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
- c. Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang di butuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan dan sebagainya. Kelompok pelayanan jasa inilah yang menjadi fokus utama peneliti, dimana setiap rumah sakit menghasilkan jasa yang sesuai dengan kebutuhan pasien.

3. Kualitas Pelayanan Publik

Parasuraman (2001: 165) menyatakan bahwa kualitas layanan merupakan suatu pengertian yang kompleks tentang mutu, tentang memuaskan atau tidak memuaskan. Konsep kualitas layanan dikatakan bermutu apabila pelayanan yang diharapkan lebih kecil daripada pelayanan yang dirasakan (bermutu). Dikatakan konsep kualitas layanan memenuhi harapan, apabila pelayanan yang diharapkan sama dengan yang dirasakan (memuaskan). Demikian pula dikatakan persepsi tidak memenuhi harapan apabila pelayanan yang diharapkan lebih besar daripada pelayanan yang dirasakan (tidak bermutu).

Menurut Parasuraman (Lupiyoadi 2006: 182-183), ada lima komponen atau karakteristik yang digunakan sebagai indikator untuk mengevaluasi kualitas pelayanan jasa, yaitu sebagai berikut:

a. Responsivness (daya tanggap)

Suatu respon atau kesigapan pemberi jasa dalam membantu publik dan memberikan pelayanan yang cepat dan tanggap dengan suatu kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang tepat kepada pelanggan, dengan penyampaian informasi yang jelas, sehingga tidak sampai membiarkan publik menunggu tanpa adanya suatu alasan yang jelas sehingga menyebabkan persepsi yang negatif dalam kualitas pelayanan.

b. Assurance (jaminan)

Kemampuan pemberi jasa atas pengetahuan terhadap produk layanan secara tepat, kualitas, keramah-tamahan, perkataan atau kesopanan dalam memberikan pelayanan, keterampilan dalam memberikan informasi dan kemampuan dalam

menanamkan kepercayaan publik terhadap organisasi. Adapun hal itu terdiri dari beberapa komponen antara lain komunikasi, kredibilitas, keamanan, kompetensi dan sopan santun.

c. *Tangibles* (kemampuan fisik)

Suatu bentuk penampilan fisik, peralatan personal, media komunikasi dan hal-hal yang lainnya yang bersifat fisik dan suatu kemampuan organisasi dalam menunjukkan eksistensi kepada pihak eksternal. Penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik organisasi dan keadaan lingkungan sekitarnya adalah bukti nyata dari pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa, yang meliputi fasilitas fisik (gedung, gudang, dan lain sebagainya), perlengkapan dan peralatan yang dipergunakan (teknologi) dan penampilan pegawai yang profesional.

d. *Emphaty* (perhatian)

Kemampuan organisasi dalam memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi kepada para publik dengan berupaya memahami keinginan publik. Di mana suatu organisasi diharapkan memiliki pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi pelanggan.

e. *Reliability* (kehandalan)

Suatu kemampuan untuk memberikan jasa yang dijanjikan dengan akurat dan terpercaya serta kinerja harus sesuai dengan harapan pelanggan dengan adanya ketepatan waktu, pelayanan yang sama untuk semua pelanggan tanpa adanya kesalahan, sikap yang penuh simpatik, dan dengan akurasi yang tinggi. Kehandalan mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja (*performance*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*).

4. Unsur-unsur yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik

Menurut Passolong (2007: 42-46), faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang antara lain sebagai berikut:

1. Struktur Organisasi

Struktur adalah susunan berupa kerangka yang memberikan bentuk dan wujud, dengan demikian akan terlihat prosedur kerjanya. Dalam organisasi pemerintahan, prosedur merupakan sesuatu rangkaian tindakan yang ditetapkan lebih dulu, yang harus dilalui untuk mengerjakan sesuatu tugas. Struktur organisasi juga dapat diartikan sebagai suatu hubungan karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial atau nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijaksanaan.

Struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Struktur organisasi mempunyai tiga komponen, yaitu: kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi. Kompleksitas berarti dalam struktur organisasi mempertimbangkan tingkat differensiasi yang ada dalam organisasi termasuk di dalamnya tingkat spesialisasi atau pembagian kerja, jumlah tingkatan dalam organisasi serta tingkat sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis. Formalisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang tata cara atau prosedur bagaimana kegiatan dilaksanakan (*Standard Operating Procedures*), apa yang boleh dan tidak dapat dilakukan. Sentralisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang kewenangan pengambilan keputusan, apakah disentralisasi atau didesentralisasi.

Berdasarkan pengertian dan fungsi struktur organisasi tersebut menunjukkan bahwa struktur organisasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam suatu organisasi, sehingga dengan demikian struktur organisasi juga sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan.

2. Kemampuan Aparat

Aparatur pemerintah, adalah kumpulan manusia yang mengabdikan pada kepentingan negara dan pemerintahan dan berkedudukan sebagai pegawai negeri. Aparatur pemerintah adalah seluruh jajaran pelaksana pemerintah yang memperoleh kewenangannya berdasarkan pendelegasian dari Presiden. Aparatur negara atau aparatur adalah pelaksana kegiatan dan proses penyelenggaraan pemerintahan, baik yang bekerja dalam badan eksekutif, legislatif dan yudikatif maupun mereka yang sebagai TNI dan pegawai negeri sipil pusat dan daerah yang ditetapkan dengan peraturan-peraturan pemerintah.

Aparat negara dan atau aparatur pemerintah, diharapkan atau dituntut adanya kemampuan baik berupa pengetahuan, keterampilan serta sikap perilaku yang memadai, sesuai dengan tuntutan pelayanan dan pembangunan sekarang ini. Sementara itu, konsep lain mendefinisikan kemampuan (*ability*) sebagai sifat yang dibawa lahir atau dipelajari yang memungkinkan seseorang melakukan hal yang bersifat mental atau fisik, sedangkan *skill* atau keterampilan adalah kecakapan yang berhubungan dengan tugas.

Hal ini sesuai dengan pendapat Moenir A.S. (2001: 44) yang menyatakan bahwa dalam hal kualitas pelayanan publik, maka kemampuan aparat sangat berperan penting dalam hal ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut.

Kemampuan aparat dipengaruhi oleh berbagai faktor yaitu tingkat pendidikan, kemampuan penyelesaian pekerjaan sesuai jadwal, kemampuan melakukan kerja sama, kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan organisasi, kemampuan dalam menyusun rencana kegiatan, kecepatan dalam melaksanakan tugas, tingkat kreativitas mencari tata kerja yang terbaik, tingkat kemampuan dalam memberi pertanggungjawaban kepada atasan, tingkat keikutsertaan dalam pelatihan/kursus yang berhubungan dengan bidang tugas.

3. Sistem Pelayanan

Secara definisi sistem adalah suatu jaringan yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi yang utama dalam suatu usaha atau urusan. Sistem pelayanan merupakan suatu kebulatan dari keseluruhan yang kompleks terorganisir, berupa suatu himpunan perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan dari keseluruhan yang utuh.

Menurut Pamudji (1998: 17), untuk sistem pelayanan perlu diperhatikan apakah ada pedoman pelayanan, syarat pelayanan yang jelas, batas waktu, biaya atau tarif, prosedur, buku panduan, media informasi terpadu saling menghargai dari masing-masing unit terkait atau unit terkait dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan itu sendiri. Sistem pelayanan adalah kesatuan yang utuh dari rangkaian pelayanan yang saling terkait, bagian atau anak cabang dari suatu sistem pelayanan. Jika salah satu bagian atau anak cabang terganggu maka akan mengganggu pula keseluruhan pelayanan itu sendiri. Dalam hal ini apabila salah satu unsur pelayanan seperti tinggi mahal biaya, kualitasnya

rendah atau lamanya waktu pengurusan maka akan merusak citra pelayanan di suatu tempat.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dinyatakan bahwa sistem pelayanan yang berkualitas pelayanan publik harus memperhatikan kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkait dengan lokasi tempat pelayanan; kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan dan perlindungan terhadap dampak hasil pelayanan.

5. Manajemen Pelayanan Publik

Menurut Moenir (2006: 186) manajemen pelayanan adalah manajemen proses yaitu sisi manajemen yang mengatur dan mengendalikan proses layanan, agar mekanisme kegiatan pelayanan dapat berjalan tertib, lancar, tepat mengenai sasaran dan memuaskan bagi pihak yang harus dilayani. Sedangkan menurut Ratminto dan Atik septi Winarsih (2005: 4) manajemen pelayanan adalah suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasi rencana, mengkoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan.

Dari pengertian-pengertian yang di kemukakan di atas peneliti mengambil kesimpulan bahwa manajemen pelayanan merupakan suatu alat untuk mencapai tujuan yang diinginkan, dengan manajemen yang baik akan memudahkan terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat. Dengan manajemen juga daya guna dan hasil guna unsur-unsur manajemen akan dapat ditingkatkan.

6. Faktor-faktor Pendukung Pelayanan Publik

Moenir (2010: 88-119) mengatakan, terdapat enam faktor yang mendukung terlaksananya pelayanan publik yang baik dan memuaskan antara lain:

1. Faktor Kesadaran

Suatu proses berpikir melalui metode renungan, pertimbangan dan perbandingan, sehingga menghasilkan keyakinan, ketenangan, ketetapan hati dan keseimbangan dalam jiwanya sebagai pangkal tolak untuk perbuatan dan tindakan yang akan dilakukan kemudian.

2. Faktor Aturan

Aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang. Makin maju dan majemuk suatu masyarakat makin besar peranan aturan dan dapat dikatakan orang tidak dapat hidup layak dan tenang tanpa aturan. Pertimbangan pertama manusia sebagai subyek aturan ditujukan kepada hal-hal yang penting, yaitu :

- a. Kewenangan
- b. Pengetahuan dan pengalaman
- c. Kemampuan bahasa
- d. Pemahaman oleh pelaksana
- e. Disiplin dalam pelaksanaan

3. Faktor Organisasi

Organisasi pelayanan pada dasarnya tidak berbeda dengan organisasi pada umumnya tetapi ada sedikit perbedaan dalam penerapannya, karena sasaran

pelayanan ditujukan secara khusus kepada manusia yang mempunyai watak dan kehendak multi kompleks.

4. Faktor Pendapatan

Pendapatan ialah seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas tenaga dan/atau pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain atau badan/organisasi, baik dalam bentuk uang, natura maupun fasilitas, dalam jangka waktu tertentu.

5. Faktor Kemampuan dan Keterampilan

Kemampuan berasal dari kata dasar mampu yang dalam hubungan dengan tugas/pekerjaan berarti dapat (kata sifat/keadaan) melakukan tugas/pekerjaan sehingga menghasilkan barang atau jasa sesuai dengan yang diharapkan. Kata jadian kemampuan dengan sendirinya juga kata sifat/keadaan yang ditujuka pada sifat atau keadaan seseorang yang dapat melaksanakan tugas/pekerjaan atas dasar ketentuan-ketentuan yang ada.

6. Faktor Sarana Pelayanan

Sarana pelayanan yang dimaksud disini ialah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama/pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga berfungsi sosial dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja itu. Fungsi sarana pelayanan tersebut antara lain :

- a. Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan sehingga dapat menghemat waktu.
- b. Meningkatkan produktivitas, baik barang maupun jasa.
- c. Kualitas produk yang yang lebih baik atau terjamin.
- d. Ketepatan susunan dan stabilitas ukuran terjamin.

- e. Lebih mudah atau sederhana dalam gerak para pelakunya
- f. Menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan
- g. Menimbulkan perasaan puas pada orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi sifat emosional mereka.

Oleh sebab itu, peran sarana pelayanan cukup penting disamping unsur manusianya. Upaya meningkatkan produktivitas kerja dan mutu pelayanan yang diberikan suatu anggota pemerintah maupun swasta kepada masyarakat atau kliennya harus pula dikaitkan dengan pengetahuan dan keterampilan para anggota tersebut. Artinya rendahnya produktivitas kerja dan mutu pelayanan yang diberikan seorang pegawai tidak semata-mata disebabkan oleh tindakan dan perilaku yang disfungsi akan tetapi sangat mungkin karena tingkat pengetahuan dan keterampilan yang tidak sesuai dengan tugas yang dipegang olehnya.

D. Tinjauan tentang Rumah Sakit

1. Pengertian Rumah Sakit

Menurut *America Hospital Association*, rumah sakit adalah suatu organisasi yang melalui tenaga medis profesional yang terorganisir serta sarana kedokteran yang permanen menyelenggarakan pelayanan kedokteran, asuhan keperawatan yang berkesinambungan, diagnosis serta pengobatan penyakit yang diderita pasien. Sedangkan menurut Wolper dan Pena (Azwar 1996: 82), rumah sakit adalah tempat dimana orang sakit mencari dan menerima pelayanan kedokteran serta

tempat dimana pendidikan klinik untuk mahasiswa kedokteran, perawat dan berbagai tenaga profesi kesehatan lainnya diselenggarakan.

Jadi, rumah sakit adalah pusat dimana pelayanan kesehatan masyarakat, pendidikan serta penelitian kedokteran diselenggarakan.

2. Rumah Sakit di Indonesia

Menurut Azwar (1996: 82), sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, rumah sakit di Indonesia dapat dibedakan atas beberapa tipe, jika ditinjau berdasarkan kepemilikannya, maka rumah sakit di Indonesia dibedakan atas dua macam yakni :

1. Rumah Sakit Pemerintah

Rumah sakit milik pemerintah yang dimaksudkan disini dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu:

a. Pemerintah Pusat

Pada dasarnya ada dua pemerintah pusat yang dimaksudkan, yakni:

- Departemen Kesehatan, dimana rumah sakit dikelola langsung oleh Departemen Kesehatan, seperti Rumah Sakit Dr. Cipto Mangunkusumo di Jakarta dan rumah sakit Dr. Soetomo di Surabaya.
- Departemen lain, beberapa departemen lainnya seperti Departemen Pertahanan dan Keamanan, Departemen Pertambangan serta Departemen Perhubungan juga mengelola rumah sakit sendiri. Dimana dalam hal ini Departemen kesehatan berperan merumuskan kebijakan pokok dibidang kesehatan saja, yang harus dipakai sebagai landasan dalam melaksanakan setiap upaya kesehatan.

b. Pemerintah Daerah

Sesuai Undang-undang Pokok Pemerintah Daerah No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, maka rumah sakit yang berada di daerah dikelola oleh Pemerintah Daerah. Pengelolaan yang dimaksudkan tidak hanya pembiayaan saja, tetapi dalam bidang kebijakan. Seperti hal pembangunan sarana, pengadaan peralatan ataupun penetapan tarif pelayanan.

2. Rumah Sakit Swasta

Sesuai dengan Undang-undang Kesehatan No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan, beberapa rumah sakit di Indonesia juga dikelola oleh pihak swasta. Undang-undang pokok kesehatan dan juga Sistem Kesehatan nasional mengakui adanya peranan pihak swasta. Bahkan jika ditinjau dari perkembangan yang dialami kini, rumah sakit swasta di Indonesia tampak lebih berkembang pesat.

Sebagai akibat dari telah dibenarkannya pemilik modal bergerak dalam perumahsakitian, menyebabkan mulai banyak ditemukan rumah sakit swasta yang telah dikelola secara komersial serta berorientasi mencari keuntungan. Maka untuk mempertahankan fungsi sosial rumah sakit, rumah sakit swasta tersebut diwajibkan menyediakan 20% dari tempat tidurnya untuk masyarakat golongan tidak mampu.

Azwar (1996: 89) menyatakan, jika ditinjau dari kemampuan yang dimiliki, rumah sakit di Indonesia dibedakan atas lima macam yakni:

1. Rumah Sakit kelas A

Rumah Sakit kelas A adalah rumah sakit yang mampu memberikan pelayanan kedokteran dan pelayanan subspecialis yang luas. Oleh pemerintah, rumah sakit kelas A ini telah ditetapkan sebagai tempat pelayanan rujukan tertinggi (*top referral hospital*) atau disebut pula sebagai Rumah Sakit Pusat.

2. Rumah Sakit kelas B

Rumah Sakit kelas B adalah rumah sakit yang mampu memberikan pelayanan kedokteran dan subspecialis terbatas. Direncanakan Rumah Sakit kelas B didirikan di setiap ibukota Provinsi (*provincial hospital*) yang menampung rujukan dari rumah sakit kabupaten. Rumah sakit pendidikan yang tidak termasuk kelas A juga diklasifikasikan sebagai Rumah Sakit kelas B.

3. Rumah Sakit kelas C

Rumah Sakit kelas C adalah rumah sakit yang mampu memberikan pelayanan kedokteran spesialis terbatas. Direncanakan rumah sakit tipe ini dibangun di setiap ibukota kabupaten (*regency hospital*) yang menampung rujukan dari PUSKESMAS.

4. Rumah Sakit kelas D

Rumah Sakit kelas D adalah rumah sakit yang bersifat transisi karena pada suatu saat akan ditingkatkan menjadi kelas C. Pada saat ini kemampuan rumah sakit kelas D hanyalah memberikan pelayanan kedokteran umum dan kedokteran gigi. Sama halnya dengan Rumah Sakit kelas C, Rumah Sakit

kelas D ini juga menampung rujukan pelayanan yang berasal dari PUSKESMAS.

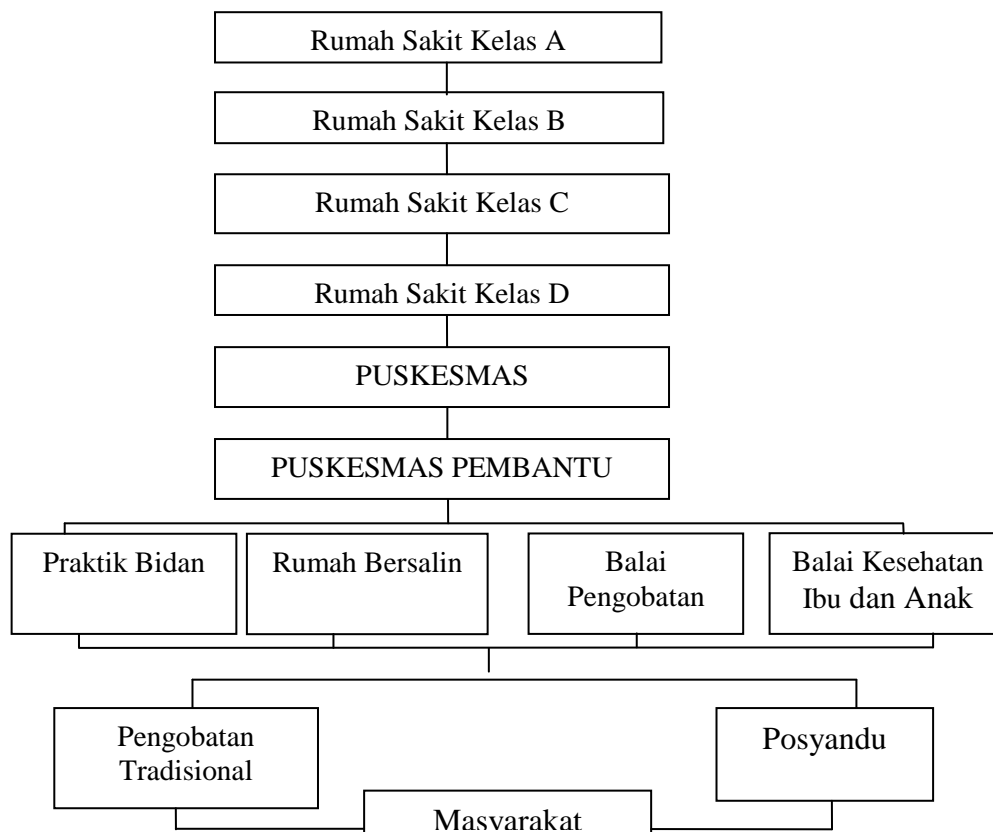
5. Rumah Sakit kelas E

Rumah Sakit kelas E adalah rumah sakit khusus (*special hospital*) yang menyelenggarakan hanya satu macam pelayanan kedokteran saja. Misalnya rumah sakit jiwa, rumah sakit kanker, rumah sakit ibu dan anak dan lain sebagainya.

Menurut Azwar (1996:90) kelima jenjang Rumah Sakit serta berbagai sarana pelayanan kedokteran lainnya yang saling berhubungan dapat dilihat pada bagan

2.1

Bagan 2.1 Jenjang Rumah Sakit



Sumber: Azwar, 1996. *Pengantar Administrasi Kesehatan Edisi Ketiga*. Jakarta: Binarupa Aksara.

3. Tugas Rumah Sakit

Pada umumnya tugas rumah sakit adalah menyediakan keperluan untuk pemeliharaan dan pemulihan kesehatan. Menurut Keputusan Menteri Kesehatan RI No: 983/Menkes/SK/XI/1992 tentang Pedoman Organisasi Rumah Sakit Di Lingkungan Departemen Kesehatan, tugas rumah sakit umum adalah melaksanakan upaya kesehatan secara berdaya guna dan berhasil guna dengan mengutamakan upaya penyembuhan dan pemeliharaan yang dilaksanakan secara serasi dan terpadu dengan upaya peningkatan dan pencegahan serta melaksanakan rujukan.

4. Fungsi Rumah Sakit

Rumah sakit mempunyai beberapa fungsi, yaitu menyelenggarakan pelayanan medik, pelayanan penunjang medik dan non medik, pelayanan dan asuhan keperawatan, pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan, pelayanan rujukan upaya kesehatan, administrasi umum dan keuangan.

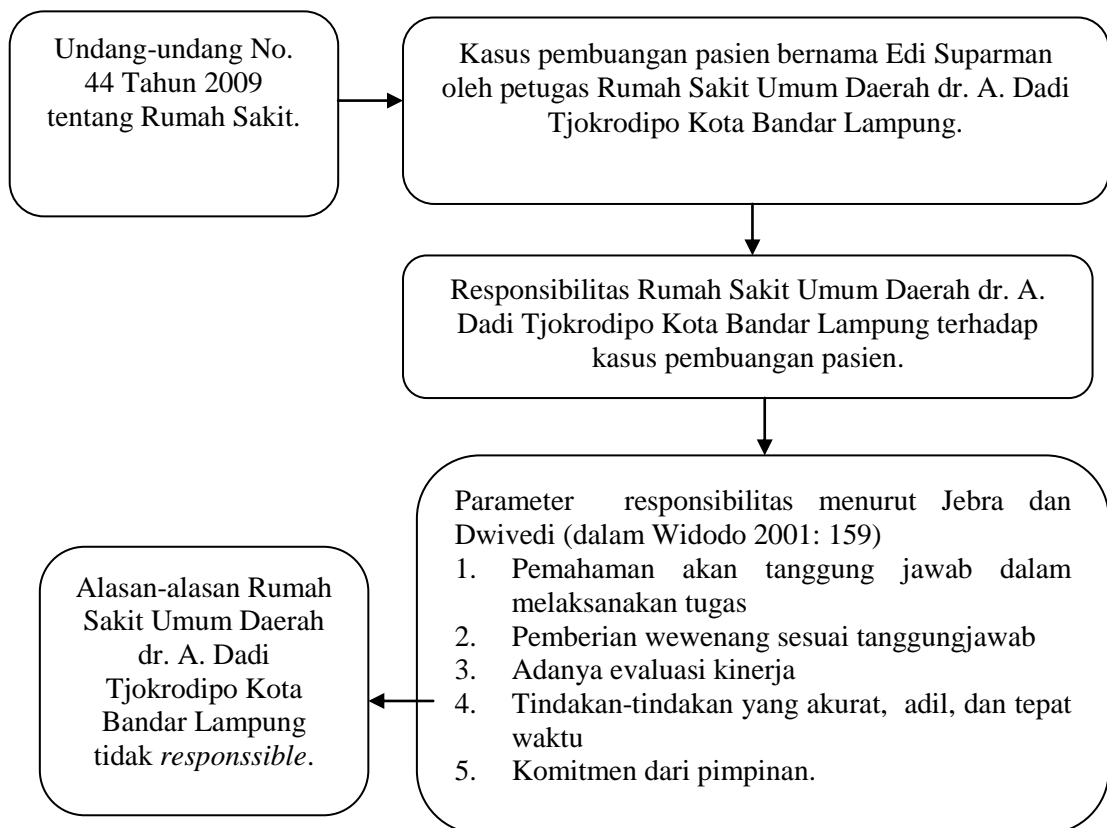
Maksud dasar keberadaan rumah sakit adalah mengobati dan perawatan penderitakit dan terluka. Sehubungan dengan fungsi dasar ini, rumah sakit memberikan pendidikan bagi mahasiswa dan penelitian yang juga merupakan fungsi yang penting.

Fungsi keempat yaitu pencegahan penyakit dan peningkatan kesehatan juga telah menjadi fungsi rumah sakit. Jadi empat fungsi dasar rumah sakit adalah pelayanan penderita, pendidikan, penelitian dan kesehatan masyarakat.

E. Kerangka Pemikiran

Kerangka pikir dalam penelitian kualitatif adalah penuangan hasil tangkapan peneliti atas fenomena sosial yang diamati, telaah konseptual, rumusan masalah, tujuan, kegunaan, metode yang dipilih, dan hipotesis (asumsi) yang dibangun. Miles dan Huberman (Tresiana 2013:75) menggambarkan kerangka pikir adalah suatu kerangka konseptual yang menjelaskan, baik dalam bentuk naratif maupun grafik, dengan dimensi utama yang akan diteliti, yakni meliputi: (1). faktor dan variabel kunci, (2). hubungan diantara faktor dan variabel. Adapun kerangka pikir dalam penelitian ini dapat dilihat pada bagan 2.2 dibawah ini:

Bagan 2.2 Kerangka Pikir



Sumber: diolah peneliti, Februari 2015