

## II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Masyarakat Miskin

Untuk mengukur kemiskinan, BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Jadi Penduduk Miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan. Garis Kemiskinan (GK) merupakan penjumlahan dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM). Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita per bulan dibawah Garis Kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin.

Garis Kemiskinan Makanan (GKM) merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2100 kilokalori perkapita perhari. Paket komoditi kebutuhan dasar makanan diwakili oleh 52 jenis komoditi (padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, dll). Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM) adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Paket komoditi kebutuhan dasar non makanan

diwakili oleh 51 jenis komoditi di perkotaan dan 47 jenis komoditi di pedesaan.

Friedman dalam Murtiningsih (2008:21) mengemukakan kemiskinan adalah ketidaksamaan kesempatan untuk memformulasikan basis kekuasaan sosial, yang meliputi : asset (tanah, perumahan, peralatan, kesehatan), sumberkeuangan (pendapatan dan kredit yang memadai), organisasi sosial politik yang dapat dimanfaatkan untuk mencapai kepentingan bersama, jaringansosial untuk memperoleh pekerjaan, barang atau jasa, pengetahuan dan keterampilan yang memadai, dan informasi yang berguna.

Dalam penanggulangan masalah kemiskinan BPS pun telah menetapkan 14 (empat belas) kriteria keluarga miskin, seperti yang telah disosialisasikan oleh Departemen Komunikasi dan Informatika (2005), rumah tangga yang memiliki ciri rumah tangga miskin, yaitu:

- a) Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang.
- b) Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan.
- c) Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.
- d) Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama dengan rumah tangga lain.
- e) Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik.
- f) Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan.
- g) Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah.
- h) Hanya mengkonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu.
- i) Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun.
- j) Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari.
- k) Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik.
- l) Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani dengan luas lahan 0,5 buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp. 600.000 per bulan.

- m) Pendidikan tertinggi kepala kepala rumah tangga: tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya SD.
- n) Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai Rp. 500.000, seperti: sepeda motor (kredit/non kredit), emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

Apabila kita melihat beberapa kriteria tentang keluarga miskin di atas, maka keadaan masyarakat di Kecamatan Ngambur Kabupaten Pesisir Barat masuk kedalam beberapa kriteria di atas. Masyarakat miskin baik yang berada di pinggir pantai maupun yang berada di pegunungan keadaannya sama-sama memperhatikan baik keadaan tempat tinggal, pakaian, makanan maupun pendapatan yang didapat setiap hari untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya sangat-sangat kekurangan.

Dalam rangka memenuhi hak masyarakat miskin sebagaimana diamanatkan konstitusi dan undang-undang, pemerintah dalam hal ini Departemen Kesehatan mengeluarkan kebijakan yang lebih memfokuskan pada pelayanan kesehatan masyarakat miskin. Masyarakat miskin disini adalah masyarakat yang berdasarkan kriteria pemerintah ditetapkan dalam kategori miskin. Dasar pemikirannya adalah selain memenuhi kewajiban pemerintah juga berdasarkan kajian bahwa indikator-indikator kesehatan akan lebih baik apabila lebih memperhatikan pelayanan kesehatan yang terkait dengan kemiskinan dan kesehatan. Melalui Jamkesmas diharapkan segenap lapisan masyarakat miskin dapat merasakan dan menikmati fasilitas kesehatan sehingga kedepannya dapat menurunkan angka kematian ibu melahirkan, menurunkan angka kematian bayi, dan balita serta penurunan angka kelahiran dengan tetap mengedepankan pelayanan akan kasus-kasus kesehatan masyarakat miskin umumnya.

## **B. Jaminan Kesehatan Masyarakat**

Jamkesmas adalah bantuan sosial untuk pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan tidak mampu yang iurannya dibayar oleh Pemerintah, diselenggarakan oleh Kementerian Kesehatan sejak tahun 2008 dan merupakan perubahan dari Program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan bagi Masyarakat Miskin/JPKMM atau lebih dikenal dengan program Askeskin yang diselenggarakan pada tahun 2005 sampai dengan 2007. Program Jamkesmas diselenggarakan untuk memberikan kemudahan dan akses pelayanan kesehatan kepada peserta di seluruh jaringan fasilitas kesehatan yang melaksanakan program Jamkesmas, mendorong peningkatan pelayanan kesehatan yang terstandar dan terkendali mutu dan biayanya, dan terselenggaranya pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel.

## **C. Pelayanan Kesehatan**

Pelayanan kesehatan adalah setiap upaya yang diselenggarakan sendiri atau bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan, mencegah dan mengobati penyakit serta memulihkan kesehatan perseorangan, kelompok dan ataupun masyarakat.

Azrul Azwar menyatakan bahwa kualitas pelayanan kesehatan adalah menunjuk pada tingkat kesempurnaan penampilan pelayanan kesehatan yang dapat memuaskan setiap pemakai jasa pelayanan kesehatan. (Azrul Azwar, 1996:68).

Sementara itu, pengertian mutu atau kualitas layanan kesehatan (pasien dan keluarganya), menurut penyelenggara pelayanan kesehatan (pihak institusi dan petugas pemberi layanan kesehatan) serta menurut penyandang dana penyelenggara layanan kesehatan tersebut (Azrul Azwar, 1996:82).

Pengertian mutu dari ketiga pihak tersebut adalah :

1. Dari segi pemakaian jasa layanan, mutu terutama berhubungan dengan ketanggapan dalam memenuhi kebutuhan pasien, komunikasi petugas dengan pasien, termasuk didalamnya sikap ramah, rendah hati dan kesungguhan.
2. Bagi pihak institusi penyelenggaraan layanan kesehatan termasuk didalamnya petugas pemberi layanan, mutu pelayanan terkait pemakaian yang sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi, juga berhubungan dengan otonomi profesi dokter dan perawat serta profesi lain yang terlibat dalam layanan di Puskesmas tersebut.
3. Dari segi pembiayaan, mutu layanan terkait dengan efisiensi pemakaian sumber daya serta kewajaran pembiayaan kesehatan.

Batasan tentang mutu banyak macamnya beberapa diantaranya yang dipandang cukup penting adalah :

1. Mutu adalah tingkat kesempurnaan dari penampilan sesuatu yang sedang diamati (*Winston Dictionary*, 1996:93).

2. Mutu adalah sifat yang dimiliki oleh suatu program (Donabedian, 1998:48).
3. Mutu adalah totalitas dari wujud serta ciri dari suatu barang atau jasa yang dihasilkan, yang didalamnya terkandung sekaligus pengertian atau adanya rasa aman dan/atau terpenuhinya kebutuhan para pengguna barang atau jasa yang dihasilkan (Din ISO 402, 1986:63).

#### **D. Pengertian dan Fungsi Puskesmas**

##### **a. Pengertian Puskesmas**

Puskesmas adalah unit pelaksana teknis Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan disuatu wilayah kerja (Kebijakan Dasar Puskesmas, Depkes RI, 2004). Keberadaan puskesmas ditengah masyarakat sangatlah penting karena puskesmaslah yang menjadi ujung tombak pelayanan kesehatan yang diberikan oleh pemerintah daerah. Pelayanan kesehatan yang baik yang mampu diberikan oleh penyelenggara pemerintah secara tidak langsung akan meringankan beban pemerintah. Kesehatan yang menjadi kun utama yang semua kegiatan yang mampu dilakukan oleh manusia harus mendapatkan jaminan dari pemerintah.

Sejalan dengan era desentralisasi puskesmas di harapkan mampu memberikan pelayanan kesehatan dasar serta menjadi pelopor penggerak penggerak pembangunan di wilayah kerjanya.

### **b. Fungsi Puskesmas**

Puskesmas mempunyai fungsi sebagai berikut :

1. Pusat penggerak pembangunan berwawas kesehatan
2. Pusat pemberdaya masyarakat
3. Pusat pelayanan kesehatan strata pertama, yaitu pelayanan kesehatan perorangan dan pelayanan kesehatan masyarakat. (Kebijakan Dasar Puskesmas Depkes RI, 2004).

### **E. Tinjauan Tentang Pelayanan Publik**

Manusia merupakan makhluk sosial yang satu sama lain saling membutuhkan.

Dalam berinteraksi dengan kehidupan sehari-hari, setiap orang membutuhkan pelayanan. Pelayanan baik dari diri sendiri maupun orang lain. Pelayanan ini dimaksudkan untuk pemenuhan kebutuhan dan kepentingan hidup sehari-hari.

Menurut Moenir dalam Tangkilisan (2005:208) Interaksi yang dilakukan manusia melalui aktivitas sehari-hari secara umum tidak terlepas dari kebutuhan pelayanan baik pelayanan yang bersifat fisik secara langsung oleh pribadi orang lain atau pelayanan oleh Negara yang bersifat *administrative*.

Menurut Supriyanto (2001:9) Pelayanan publik adalah upaya untuk membantu menyediakan, menyiapkan, atau mengurus keperluan masyarakat yang dilakukan oleh pejabat Negara sesuai dengan prinsip-prinsip dan asas-asas

dalam pelayanan publik. Pelayanan publik dilakukan oleh pejabat Negara melalui badan-badan layanan yang telah ditentukan oleh pemerintah.

Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 yang telah disempurnakan melalui SK Men.PAN No 63 Tahun 2003 mendefinisikan pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh pejabat penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Gonroos dalam Ratminto dan Winarsih (2005:2) Pelayanan merupakan suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang tidak kasat mata yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara penyelenggara pelayanan publik dengan masyarakat atau hal-hal lain yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik bagi negara melalui badan-badan penyelenggara layanan secara prinsip hanya memberikan pelayanan-pelayanan umum bagi publik/masyarakat secara adil mengingat pelayanan publik yang adil dan berkualitas merupakan masyarakat selaku konsumen pelayanan publik. Pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara Negara harus efektif dan efisien. Pelayanan publik diartikan sebagai aktifitas pemerintah untuk mendistribusikan hak-hak masyarakat, sehingga orientasi pelayanan publik memang semata-mata untuk pelayanan umum bagi masyarakat.

Konteks kepentingan umum dalam pelayanan publik merupakan kepentingan masyarakat secara luas tanpa ada perbedaan. Kepentingan umum ini

memberikan isyarat bahwa semua warga masyarakat di anggap sama dalam memperoleh pelayanan publik. Menurut Moenir (1992:10) yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah suatu kepentingan yang menyangkut orang banyak atau masyarakat, tidak bertentangan dengan norma-norma dan bersumber pada kebutuhan hidup orang banyak.

Pelayanan publik secara menyeluruh kepada masyarakat dilakukan dengan pelayanan umum yang terpadu dengan asas-asas umum yang berlaku bagi pelaksanaan standar pelayanan minimum. Pelayanan umum menurut Moenir (1992:26) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang dengan maksud memenuhi kebutuhan material atau system, prosedur atau metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan hak yang telah diberikan oleh negara.

#### **a. Ciri-ciri Pelayanan Publik**

Adapun ciri khusus pelayanan publik menurut Ahmad dalam Siagian (1994:81) adalah :

1. Tidak dapat memilih konsumen.
2. Perencanaan dibatasi oleh peraturan.
3. Pertanggungjawaban yang kompleks.
4. Sangat teliti.
5. Semua tindakan dapat justifikasi.
6. Tujuan dan output sulit diukur dan ditentukan.

#### **b. Asas-asas Pelayanan Publik**

Menurut Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No. 63. Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, terdapat enam asas pelayanan publik antara lain :

1. Transparansi

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan di sediakan secara memadai serta mudah di mengerti.

2. Akuntabilitas  
Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional  
Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima layanan dengan tetap berpegang teguh pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
4. Partisipatif  
Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan Hak  
Tidak deskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, dan golongan.
6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban  
Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajibanya.

### **c. Standar Pelayanan Publik**

Menurut Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No. 63. Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, standar pelayanan haruslah meliputi :

1. Prosedur Pelayanan  
Prosedur pelayanan yang dilakukan dalam hal ini antara lain kesederhanaan, yaitu kemudahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat serta kemudahan dalam memenuhi persyaratan pelayanan.
2. Waktu Penyelesaian  
Waktu yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sama dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan haruslah berkaitan dengan kepastian waktu dalam memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan lamanya waktu pelayanan masing-masing.
3. Biaya Pelayanan  
Biaya atau tarif pelayanan termasuk rincian yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan, haruslah berkaitan dengan pengenaan biaya yang secara wajar dan terperinci serta tidak melanggar ketentuan yang ada.

4. **Produk Pelayanan**  
Hasil pelayanan yang diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Hal ini berkaitan dengan kenyataan dalam pemberian pelayanan yaitu hasil pelayanan sesuai dengan yang ditentukan serta terbebas dari kesalahan-kesalahan teknis, baik dalam hal penulisan permohonan yang telah diajukan sebelumnya.
5. **Sarana dan Prasarana**  
Penyediaan sarana dan prasarana yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik. Hal ini berkaitan dengan ketersediaan perangkat penunjang pelayanan yang memadai seperti meja, kursi, mesin tik, dll. Serta adanya kenyamanan dan kemudahan dalam memperoleh suatu pelayanan.
6. **Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan**  
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan. Hal ini berkaitan dengan tanggung jawab petugas pelayanan seperti pengetahuan, kedisiplinan, dan kesopanan, dalam memberi dan menerima pelayanan.

#### **d. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik**

Prinsip pelayanan menurut Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 dalam Ratminto dan Winarsih (2005:21) disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. **Kesederhanaan**  
Kesederhanaan mengandung arti bahwa prosedur pelayanan tidak berbelit-belit, mudah dimengerti dan dipahami serta mudah dilaksanakan.
2. **Kejelasan**  
Kejelasan ini mencakup hal-hal sebagai berikut :
  - a. Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik.
  - b. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam melakukan pelayanan.
  - c. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
3. **Kepastian Waktu**  
Kepastian waktu dalam pelayanan publik harus sesuai dengan waktu yang telah ditentukan dalam standar pelayanan.
4. **Akurasi**

- Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
5. Keamanan  
Proses dan produk pelayanan publik harus memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
  6. Tanggung Jawab  
Pimpinan penyelenggaraan pelayanan publik harus bertanggung jawab terhadap semua proses dan produk pelayanan yang diberikan kepada masyarakat selaku kosumen.
  7. Kelengkapan sarana dan Prasarana  
Tersedianya sarana dan prasarana yang memadai dalam mendukung pelayanan publik.
  8. Kemudahan akses  
Tempat dan lokasi sarana pelayanan mudah dijangkau oleh masyarakat.
  9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan  
Pemberian pelayanan oleh petugas harus bersikap sopan, santun, ramah dan melakukan pelayanan dengan ikhlas.
  10. Kenyamanan  
Lingkungan tempat pelayanan harus tertib, teratur, bersih, disediakan ruang tunggu, tempat parkir, sarana ibadah dan toilet.

Peningkatan kualitas pelayanan merupakan tuntutan publik secara menyeluruh dalam mewujudkan prinsip “*better of life*”. Untuk mewujudkan prinsip-prinsip pelayanan tersebut instansi/badan penyelenggara pelayanan publik harus mempunyai strategi yang tepat dan terarah. De Vreye dalam Sugiyanti (1999:28-29) mengemukakan strategi pelayanan yang disebut *simple strategy for success* yang kemudian disebut dengan *service model* yaitu :

1. *Self-esteem* (harga diri), dilakukan dengan tindakan sebagai berikut :
  - a. Pengembangan prinsip pelayanan bukanlah berarti “tunduk” pada penyedia layanan
  - b. Menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya
  - c. Menempatkan pelayanan yang futuris dan terarah
  - d. Berpedoman pada slogan “hari ini harus lebih baik dari hari kemarin”
2. *Exceed expectation* (pemenuhan harapan), dilakukan dengan tindakan berikut:
  - a. Penyesuaian standar pelayanan yang baik
  - b. Pemahaman terhadap keinginan masyarakat
  - c. Pelayanan sesuai harapan
3. *Recovery* (Pembenahan) dilakukan melalui tindakan berikut :
  - a. Menganggap keluhan bukan sebagai masalah tetapi sebagai peluang

- b. Mengatasi keluhan pelanggan/masyarakat selaku konsumen
  - c. Mengumpulkan informasi tentang keinginan pelanggan/masyarakat
  - d. Melakukan uji coba standar pelayanan
4. *Vision* (pandangan kedepan), dilakukan dengan tindakan berikut :
- a. Perencanaan ideal di masa depan
  - b. Memanfaatkan teknologi semaksimal mungkin
  - c. Memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat
5. *Improve* (Perbaikan), dilakukan dengan tindakan berikut :
- a. Perbaikan secara terus menerus atau sering disebut “*better of better*”
  - b. Menyesuaikan dengan perubahan
  - c. Mengikutsertakan bawahan dalam penyusunan rencana
  - d. Investasi yang bersifat non material
  - e. Penciptaan lingkungan yang kondusif
  - f. Penciptaan standar yang responsive
6. *Care* (Perhatian), dilakukan dengan tindakan berikut :
- a. Menyusun sistem pelayanan yang memuaskan pelanggan
  - b. Menjaga kualitas
  - c. Menerapkan standar yang tepat
7. *Empower* (Pemberdayaan), dilakukan dengan tindakan berikut :
- a. Memberdayakan karyawan dan bawahan
  - b. Belajar dari pengalaman
  - c. Memberikan rangsangan, pengakuan dan penghargaan.

## **F. Konsep Tentang Kualitas Pelayanan Publik**

Dalam menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan dan peluang, aparatur negara hendaknya memberikan pelayanan dengan berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan, sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemberian pelayanan barang dan jasa karena salah satu misi utama pemerintah adalah menyediakan barang dan jasa serta penyampaian pada masyarakat sebagai upaya melakukan pelayanan publik yang berkualitas. Di samping itu, dengan berlakunya UU No.23/2006, diharapkan dapat memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. Di era otonomi daerah saat ini, dimana pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat

ke daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan.

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang sangat ketat. Dengan kondisi demikian, hanya organisasi yang mampu memberikan pelayanan berkualitas akan merebut konsumen potensial, seperti halnya birokrasi pemerintah yang semakin dituntut untuk menciptakan kualitas pelayanan agar dapat mendorong dan meningkatkan kegiatan dalam masyarakat. Oleh karena itu, aparatur negara harus lebih proaktif dalam mencermati paradigma baru global agar pelayanannya mempunyai daya saing yang tinggi dalam berbagai aktivitas publik. Untuk itu birokrasi seharusnya dapat menjadi *center of excellence* (pusat keunggulan pemerintah).

Terminologi kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti:

(1) kinerja; (2) keandalan; (3) mudah dalam penggunaan, (4) estetika. Adapun dalam definisi strategis dinyatakan bahwa, kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customer*), sedangkan pengertian kualitas, baik yang konvensional maupun yang

lebih strategis oleh Gasperz dinyatakan bahwa, pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok:

1. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
2. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan. Untuk itu kualitas pelayanan adalah suatu kegiatan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan prinsip: lebih murah, lebih baik, lebih cepat, tepat, akurat, ramah, dan sesuai dengan harapan pelanggan.

Kualitas yang dikutip dalam Disertasi Febrianda Lis (2009:90) oleh banyak pakar juga diartikan dalam suatu frase, diantaranya W.E Deming menyebutnya perbaikan berkesinambungan (*continuos improvement*), Joseph M.Juran menyebutnya sebagai cocok untuk digunakan (*fit for use*); Philip Crosby mengartikan kesesuaian dengan persyaratan. Selain itu Koaru Ishikawa mengartikan dalam bentuk kalimat yaitu produk yang paling ekonomis, paling berguna, dan selalu memuaskan pelanggan. Selanjutnya J.W. Cortado menyebutnya pula dalam satu frase yaitu saat kejujuran (*the moment of truth*) atau kualitas diciptakan pada saat pelaksanaan, dengan demikian bertolak dari pendapat-pendapat tersebut, maka kualitas pelayanan birokrasi adalah melayani masyarakat (konsumen) yang sesuai dengan kebutuhan dan selernya. Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa, segala sesuatu yang berkaitan dengan pelayanan, semuanya sudah terukur ketepatannya karena yang diberikan adalah

kualitas. Oleh sebab itu, pelayanan birokrasi yang berkualitas dapat didefinisikan melalui ciri-cirinya: (i) pelayanan yang bersifat anti birokratis; (ii) distribusi pelayanan, (iii) desentralisasi dan berorientasi pada klien.

Adapun menurut Tjiptono (1996:54), pada prinsipnya konsep kualitas memiliki dua dimensi yaitu : dimensi produk dan dimensi hubungan antara produk dan pemakai. Dimensi produk memandang kualitas barang dan jasa dari perspektif derajat konformitas dengan spesifikasinya yaitu perspektif yang memandang kualitas dari sosok yang dapat dilihat, kasat mata, dan dapat diidentifikasi melalui pemeriksaan dan pengamatan, sedangkan dalam perspektif hubungan antara produk dan pemakai merupakan suatu karakteristik lingkungan dimana kualitas produk adalah dinamis, sehingga produk harus disesuaikan dengan tuntutan perubahan dari pemakai produk. Lebih lanjut Crosby, Lethimen, dan Wyckoff mendefinisikan kualitas pelayanan adalah penyesuaian terhadap perincian-perincian dimana kualitas dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai.

Mengingat pentingnya kualitas pelayanan, banyak para pakar yang berpendapat bahwa, manfaat yang dapat diraih dari menciptakan dan mempertahankan kualitas pelayanan, jauh lebih besar dari pada biaya yang dikeluarkan untuk meraihnya, atau biaya akibat dari kualitas pelayanan yang buruk. Kualitas yang unggul saat ini, dipandang sebagai sasaran untuk meraih keunggulan dalam persaingan. Sejalan dengan hal ini, Tjiptono (1996:146) mengemukakan bahwa: Kualitas memiliki hubungan yang erat dengan kepuasan pelanggan selanjutnya kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan atau loyalitas pelanggan kepada perusahaan yang memberikan kualitas yang memuaskan, Dalam kaitannya dengan

kualitas pelayanan yang dilakukan oleh aparatur negara, Rasyid (3-4) mengemukakan manfaat yang diperoleh dari optimalisasi pelayanan yang efisien dan adil yaitu secara langsung dapat merangsang lahirnya respek masyarakat atas sikap profesional para birokrat sebagai abdi masyarakat (*servant leader*). Pada tingkat tertentu, kehadiran birokrat yang melayani masyarakat secara tatap muka akan mendorong terpeliharanya iklim kerja keras, disiplin dan kompetitif.

Untuk itu, dengan demikian untuk dapat menilai sejauhmana mutu pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah, memang tidak bisa dihindari, bahkan menjadi tolok ukur kualitas pelayanan tersebut dapat ditelaah dari kriteria dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik.

Menurut Zeithaml dkk (1990), Kualitas Pelayanan dapat diukur dari 5 dimensi, yaitu: *Tangibel* (Berwujud), *Reliability* (Kehandalan), *Responsiveness* (Ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), dan *Empathy* (Empati). Masing-masing dimensi memiliki indikator-indikator sebagai berikut:

Untuk Dimensi *Tangibel* (Berwujud), terdiri atas indikator:

- Penampilan Petugas/aparatur dalam melayani pelanggan
- Kenyamanan tempat melakukan pelayanan
- Kemudahan dalam proses pelayanan
- Kedisiplinan petugas/aparatur dalam melakukan pelayanan
- Kemudahan akses pelanggan dalam permohonan pelayanan
- Penggunaan alat bantu dalam pelayanan

Untuk Dimensi *Reliability* (Kehandalan), terdiri atas indikator:

- Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan
- Memiliki standar pelayanan yang jelas
- Kemampuan petugas/aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan
- Keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan

Untuk Dimensi *Responsiveness* (Respon/ketanggapan), terdiri atas indikator:

- Merespon setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan
- Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cepat
- Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan tepat
- Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cermat
- Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat
- Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas

Untuk Dimensi *Assurance* (Jaminan), terdiri atas indikator:

- Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan
- Petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan
- Petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan
- Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan

Untuk Dimensi *Empathy* (Empati), terdiri atas indikator:

- Mendahulukan kepentingan pemohon/pelanggan
- Petugas melayani dengan sikap ramah
- Petugas melayani dengan sikap sopan santun
- Petugas melayani dengan tidak diskriminatif (membeda-bedakan)
- Petugas melayani dan menghargai setiap pelanggan

Lima dimensi pelayanan publik tersebut di atas, menurut Zeithaml dkk. (1990)

dapat dikembangkan menjadi sepuluh dimensi sebagai berikut:

1. *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi.
2. *Reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
4. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan.
5. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
6. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
7. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko.
8. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
9. *Communication*, kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.
10. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Menurut Brown dalam Moenir (1998:33) bahwa di mata masyarakat, kualitas pelayanan meliputi ukuran-ukuran sebagai berikut:

1. *Reability*, yaitu kemampuan untuk memproduksi jasa sesuai yang diinginkan secara tepat;
2. *Assurance*, yaitu pengetahuan dan kemampuannya untuk meyakinkan;
3. *Empathy*, yaitu tingkat perhatian dan atensi individual yang diberikan kepada pelanggan;
4. *Responsiviness*, yaitu kemampuan untuk membantu pelanggan memberikan pelayanan yang tepat;
5. *Tangibel*, yaitu penyediaan fasilitas fisik dan kelengkapan serta penampilan pribadi.

Pendapat lain yang senada mengenai dimensi atau ukuran kualitas pelayanan dikemukakan oleh Fandy Tjiptono (1997:14) dalam bukunya “Prinsip-Prinsip Total Quality Service,” yaitu:

1. Bukti langsung (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.
2. Keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan.
3. Daya tanggap (*responsiveness*), yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
4. Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan dapat dipercaya yang dimiliki para staf; bebas dari bahaya, resiko atau keraguan.
5. Empati, meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan

Sementara menurut Lenvinne (1990) dalam ([http://id.wikipedia.org/wiki/kualitas pelayanan](http://id.wikipedia.org/wiki/kualitas_pelayanan)), dimensi kualitas pelayanan terdiri atas: *responsiveness*, *responsibility*, & *accountability*.

1. *Responsiveness* atau responsivitas ini mengukur daya tanggap providers terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan customers.
2. *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
3. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh stakeholders, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Selain itu ada tujuh hal yang perlu diperhatikan dalam pemberian pelayanan, namun yang paling signifikan untuk diterapkan dalam lembaga pemerintah adalah:

1. *Function* : kinerja primer yang dituntut.
2. *Confirmance* : kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan.
3. *Reliability* : kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu.
4. *Serviceability* : kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan.
5. Adanya *assurance* yang mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan. Selain dari hal di atas, maka yang berkaitan dengan kualitas pelayanan perlu pula diperhatikan mulai dari waktu tunggu, waktu proses hingga waktu penyelesaian suatu produk pelayanan yaitu sebagai berikut :

1. Akurasi pelayanan. Ini berkaitan dengan realitas pelayanan dan bebas dari kesalahan-kesalahan.
2. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
3. Tanggung jawab. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
5. Variasi model pelayanan. Berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola-pola baru dalam pelayanan, *features* dari pelayanan dan lain-lain.
6. Pelayanan pribadi. Berkaitan dengan fleksibilitas, penanganan permintaan khusus, dan lain-lain.
7. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan. Berkaitan dengan lokasi, ruang dan tempat pelayanan, kemudahan menjangkau, ketersediaan informasi, petunjuk-petunjuk dan bentuk-bentuk lain.
8. Atribut pendukung pelayanan lainnya, seperti lingkungan, kebersihan, ruang tunggu dan fasilitas lainnya.

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas, diharapkan melalui pelayanan yang baik akan dapat bermanfaat terhadap citra birokrasi pemerintah itu sendiri dan masyarakat, dengan demikian, untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, maka pemberdayaan terhadap para birokrat ke arah penciptaan profesionalisme pegawai juga menjadi sangat menentukan, seperti yang dikatakan Pamudji bahwa: Profesionalisme aparatur bukan satu-satunya jalan untuk meningkatkan pelayanan publik, karena masih ada alternatif lain, misalnya dengan menciptakan sistem dan prosedur kerja yang efisien tetapi adanya aparatur yang profesional tidak dapat dihindari oleh pemerintah yang bertanggung jawab. Pada hakikatnya pelayanan (*service*) diarahkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, setiap organisasi yang bergerak di bidang pelayanan baik dalam penyediaan jasa privat maupun jasa publik, harus diarahkan pada tercapainya kepuasan pelanggan atau masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan.

Dalam hal ini kepuasan pelanggan/ masyarakat sangat berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan, dengan demikian penerapan program kepuasan

pelanggan tampaknya memang tidak dapat dihindari lagi karena masyarakat sudah semakin kritis terhadap kualitas pelayanan yang diterimanya, seperti yang dikemukakan Woworuntu (1997:19) bahwa:

Kepuasan masyarakat akan menimbulkan hubungan yang harmonis antara birokrat dan masyarakat, dimana masyarakat akan memberikan informasi dari mulut ke mulut mengenai layanan publik yang diterimanya, dan hal ini tentunya sangat menentukan citra pemerintah itu sendiri di mata masyarakatnya. Lebih dari itu kepuasan masyarakat akan menyebabkan pelanggan di "raja"kan.

Sehubungan dengan hal di atas, dapat dipahami bahwa kepuasan masyarakat menjadi *urgen* dalam kehidupan suatu organisasi. Hal ini sejalan dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN) (2000:17) yang mengemukakan urgensi tentang kepuasan masyarakat sebagai berikut :

1. Kepuasan masyarakat adalah alat yang paling ampuh bagi kehidupan organisasi.
2. Masyarakat harus diberi pelayanan yang terbaik dan seoptimal mungkin.
3. Kepuasan masyarakat memerlukan upaya kerja profesional yang mantap.
4. Memuaskan masyarakat adalah tanggung jawab semua pihak dalam organisasi.
5. Pelayanan yang memuaskan adalah tindakan kita bukan advertensi atau iklan yang kita gemborkan. Selama ini, kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi pemerintah merupakan salah satu aspek yang banyak mendapat sorotan dari masyarakat, seperti diungkapkan Zulkarnain bahwa, pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara masih berada dalam peringkat *preset and accounted* artinya, organisasi atau pegawai menyadari dan mengetahui tentang kedudukan mereka untuk memberikan pelayanan yang berkualitas, namun untuk usaha ke arah yang sampai pada kualitas pelayanan belum serius untuk dilaksanakan. Oleh sebab itu, birokrasi pemerintah sebagai salah satu organisasi pelayanan, sudah sewajarnya untuk mencoba menerapkan konsep kepuasan masyarakat dalam kehidupan organisasinya, terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Perlunya menerapkan konsep kepuasan masyarakat tersebut semakin penting artinya dalam era Reformasi saat ini dimana masyarakat sudah semakin kritis dalam menilai kinerja birokrasi.

### **G. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Puskesmas**

Menurut Kebijakan Dasar Puskesmas Depkes RI, 2004, Puskesmas dituntut untuk memberikan pelayanan yang bermutu baik dari segi sumber daya manusia, program, sarana dan prasarana sehingga pelayanan yang diberikan memuaskan pengguna jasa puskesmas.

Sumber Daya Manusia adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki individu. Perilaku dan sifatnya ditentukan oleh keturunan dan lingkungannya, sedangkan prestasi kerjanya dimotivasi keinginan untuk memenuhi kepuasannya. Daya pikir adalah kecerdasan yang dibawa lahir (modal dasar) sedangkan kecakapan diperoleh dari usaha (belajar dan pelatihan). Program adalah rancangan mengenai asas serta usaha (dalam ketatanegaraan, perekonomian) yang akan dijalankan dalam mencapai maksud dan tujuan. Sarana dan prasarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dalam mencapai maksud dan tujuan

Adapun ketiga dimensi di atas, masing-masing memiliki indikator sebagai berikut :

Untuk dimensi sumber daya manusia, terdiri atas indikator :

- Ketersediaan perawat/medis
- Ketersediaan dokter

Untuk dimensi program, terdiri atas indikator :

- Program Masyarakat miskin (Jamkesmas)
- Program Umum

Untuk dimensi layanan/sarana dan prasarana, terdiri atas indikator :

- Administrasi
- Alat Medis/tindakan

#### **H. Kerangka Pikir**

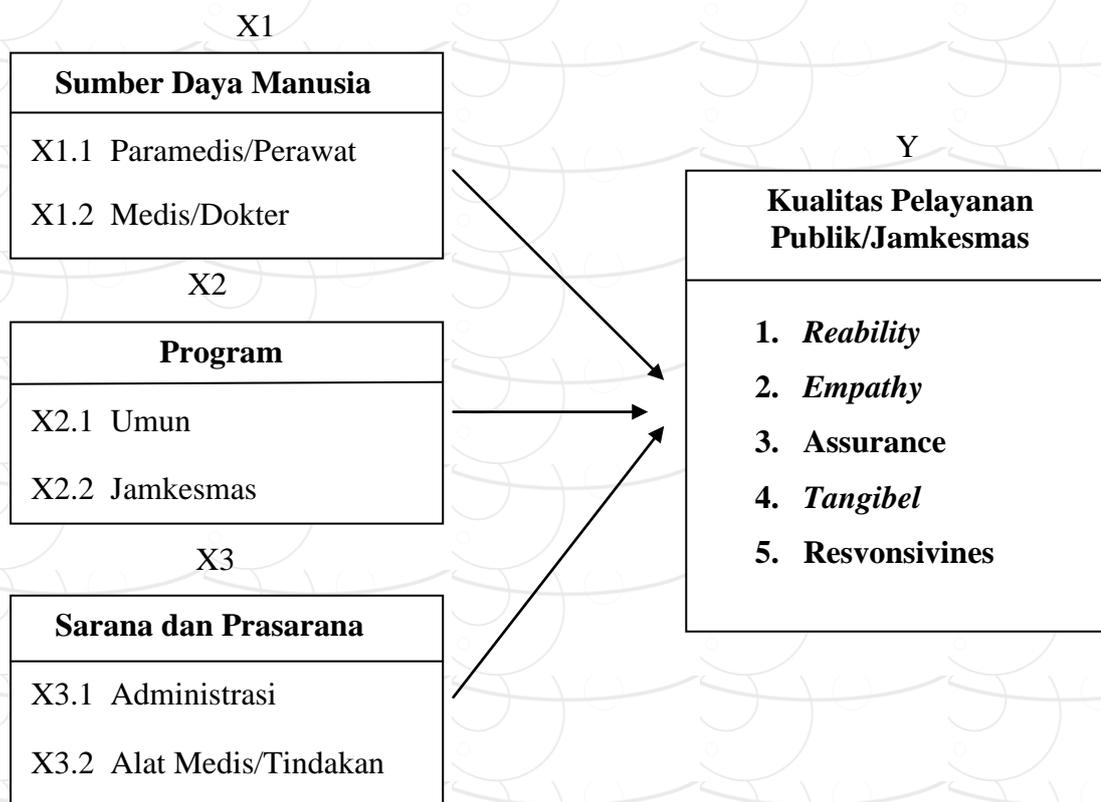
Berdasarkan uraian konseptual di atas, disimpulkan bahwa Tingkat kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan aparat/instansi pemerintahan dalam hal ini Puskesmas Ngambur bisa di nilai dari pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Faktor tersebut merupakan pendorong kepada organisasi publik untuk memberikan pelayanan sehingga pelayanan menjadi lebih baik dan masyarakat yang dilayani akan merasa terpuaskan.

Menurut (Depkes RI, 2004) Puskesmas dituntut untuk memberikan pelayanan yang bermutu baik dari segi sumber daya manusia, program, sarana dan prasarana sehingga pelayanan yang diberikan memuaskan pengguna jasa puskesmas.

Menurut Brown dalam Moenir (1998:33) bahwa di mata masyarakat, kualitas pelayanan meliputi *reability, empathy, assurance, resvonsivines* dan *tangibel*.

Dengan demikian, dari kerangka teori yang telah diuraikan di atas, secara skematis yang akan dilakukan di dalam mengkaji Tingkat Kepuasan Masyarakat Terhadap Kualitas Pelayanan Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) di PuskesmasNgambur apabila di tuliskan dalam sebuah kerangka pikir maka dapat digambarkan sebagai berikut :

Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) apabila di tuliskan dalam sebuah kerangka pikir maka dapat digambarkan sebagai berikut :



**Gambar 1 : Skema Kerangka Pikir**

## I. Hipotesis

Menurut Mardalis (2004:48) hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian. Dikatakan sementara karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Jadi hipotesis

juga dapat dinyatakan sebagai jawaban teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban empiris.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan hipotesis adalah suatu pendapat atau kesimpulan yang sifatnya sementara, belum benar-benar berstatus sebagai suatu tesis jika suatu dugaan dapat diterima sebagai suatu kebenarannya berarti terbukti, dalam penelitian tersebut tidak membuktikan kebenarannya dugaan tersebut, maka hipotesis ditolak.

Nasution (1996:36) mengemukakan hipotesis mempunyai 2 fungsi sebagai berikut :

1. Menguji kebenaran suatu teori
2. Memberi ide-ide untuk mengembangkan suatu teori.

Berdasarkan pokok kajian teori dapat dirumuskan :

$H_a$  : Ada pengaruh Signifikan tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan Jaminan Kesehatan Masyarakat di Puskesmas Ngambur Kecamatan Ngambur Kabupaten Pesisir Barat.

$H_o$  : Tidak ada pengaruh signifikan tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan Jaminan Kesehatan Masyarakat di Puskesmas Ngambur Kecamatan Ngambur Kabupaten Pesisir Barat.

$H_o = 0$  ( berarti tidak ada pengaruh)

$H_a \neq 0$  ( berarti ada pengaruh )