BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka Terkait Karya

1) Standar Pelayanan Publik

Berdasarkan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan, standar pelayanan adalah “tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah terjangkau, dan terukur”.

2) Prinsip Standar Pelayanan

Prinsip-prinsip pelayanan dijelaskan dalam peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan reformasi Birokrasi No.15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan, dalam penyusunan, penetapan, dan penerapan Standar Pelayanan dilakukan dengan memperhatikan :

1) Sederhana
   Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun penyelenggara.
2) Partisipatif
   Penyusunan Standar Pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan.
3) Akuntabel
   Hal-hal yang diatur dalam Standar Pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada pihak yang berkepentingan.
4) Berkelanjutan
   Standar Pelayanan harus terus-menerus dilakukan perbaikan sebagai upaya peningkatan kualitas dan inovasi pelayanan.

5) Transparansi
   Standar Pelayanan harus dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.
6) Keadilan
   Standar Pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

3) Tahapan Rancangan Standar Pelayanan

Dalam penyusunan standar pelayanan ada dua cara/metode yang dapat digunakan dalam proses penyusunan standar pelayanan yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 tentang pedoman Standar Pelayanan, yakni :

a. *Focus Group Discussion* (FGD)
   Metode ini digunakan untuk melakukan pembahasan yang lebih mendalam terhadap materi rancangan standar pelayanan, jika dipandang perlu Maka akan diundang narasumber ahli terkait jenis pelayanan yang dibahas.
b. *Public Hearing*
   Metode ini digunakan untuk melakukan penelusuran fakta yang dapat mengungkap kepentingan khalayak ramai. Maka akan diundang praktisi yang dipandang bisa mewakili publik untuk didengar pendapatnya.

Dalam penyusunan standar pelayanan, pihak penyelenggara pelayanan memiliki suatu kewajiban untuk dapat menyusun standar pelayanan yang berupa rancangan standar pelayanan sebagai bahan diskusi atau sosialisasi dengan masyarakat. Sebelum memulai proses penyusunan standar pelayanan, pihak penyelenggara agar kiranya memperhatikan terlebih dahulu identifikasi standar pelayanan yang sudah ada sebelumnya. Standar pelayanan yang ada akan menjadi salah satu referensi dalam proses penyusunan standar pelayanan agar lebih sempurna.

Standar pelayanan memiliki komponen yang telah diatur dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dalam peraturan tersebut dibedakan menjadi dua bagian yaitu :

a. Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan proses penyampaian pelayanan (service point) meliputi:
1) Persyaratan
2) Sistem, mekanisme, dan prosedur
3) Jangka waktu pelayanan
4) Biaya/tarif
5) Produk pelayanan
6) Penanganan pengaduan, saran dan masukan/apresiasi

b. Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan proses pengelolaan pelayanan (manufacturing) meliputi:
1) Dasar hukum
2) Sarana dan prasarana, dan/atau fasilitas
3) Kompetensi pelaksana
4) Pengawasan internal
5) Jumlah pelaksana
6) Jaminan pelayanan
7) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan
8) Evaluasi kinerja pelaksana

Pada komponen standar pelayanan yang terkait langsung dengan penyampaian pelayanan akan menjadi fokus utama dalam penyusunan standar pelayanan dikarenakan pada komponen standar pelayanan tersebut sekurang-kurang wajib untuk dipublikasikan karena akan bersentuhan langsung dengan masyarakat.

Sedangkan pada komponen standar pelayanan yang terkait proses pengelolaan pelayanan (manufacturing) akan menjadi urusan penyelenggara layanan. Tetapi pada komponen *manufacturing* penulis akan memasukan 8 (delapan) komponen atas permintaan dari instansi untuk melengkapi standar pelayanan yang belum ada.

Langkah yang harus dilakukan dalam penyusunan standar pelayanan, menggunakan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2015 tentang Pedoman Standar Pelayanan, Berikut langkah yang harus dilakukan dalam penyusunan Standar Pelayanan adalah :

1. Identifikasi Persyaratan, Prosedur, Persyaratan, Biaya, dan Waktu

Dalam mengakses suatu kegiatan pelayanan dimulai dari mengidentifikasi persyaratan untuk memperoleh layanan, lalu diproses sesuai dengan prosedur pelayanan hingga selesainya pelayanan, berapa biaya dan waktu yang dibutuh dalam memperoleh pelayanan.

2. Identifikasi produk pelayanan

Produk pelayanan adalah hasil dari jenis pelayanan yang akan diterima masyarakat dalam menggunakan jenis pelayanan.

3. Identifikasi Penanganan pengaduan, saran, dan masukan

Pada tahapan ini perlu mengidentifikasi penanganan pengaduan, saran, dan masukan pada setiap jenis pelayanan.

4. Identifikasi dasar hukum

Perlu mengidentifikasi dasar hukum apa saja yang saja yang terkait dalam jenis layanan.

5. Identifikasi sarana dan prasarana

Tahapan tersebut adalah proses mengidentifikasi sarana dan prasarana apa saja yang tersedia untuk pemberian layanan ke masyarakat.

6. Identifikasi jumlah dan kompetensi SDM

Pada tahapan selanjutnya perlu melakukan identifikasi jumlah SDM yang ada dan kemampuan kualitas SDM seperti jenjang Pendidikan, dan keahlian yang dimiliki dalam menyampaikan pelayanan.

7. Identifikasi pengawasan internal

Tahapan ini perlu mengidentifikasi bagaimana bentuk dalam pengawasan internal di setiap unit kerja.

Hasil yang diperoleh dari setiap proses identifikasi Standar Pelayanan, selanjutnya akan menjadi dasar penyusunan Standar Pelayanan untuk membuat rancangan Standar Pelayanan, Berikut adalah Rancangan Standar Pelayanan

Tabel 5
Rancangan Standar pelayanan Penyampaian pelayanan (Service point)

1	Persyaratan	diisi dengan hasil identifikasi
2	Prosedur	diisi dengan hasil identifikasi
3	Jangka waktu	diisi dengan hasil identifikasi
4	Biaya/tarif	diisi dengan hasil identifikasi
5	Produk pelayanan	diisi dengan hasil identifikasi
6	Pengaduan	diisi dengan hasil identifikasi

Sumber: Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan, 2023

Tabel 6
Rancangan Standar pelayanan Pengelolaan pelayanan(Manufacturing)

1	Dasar Hukum	diisi dengan hasil identifikasi
2	Sarana dan Prasarana	diisi dengan hasil identifikasi
3	Kompetensi Pelaksana	diisi dengan hasil identifikasi
4	Pengawasan internal	diisi dengan hasil identifikasi
5	Jumlah pelaksana	diisi dengan hasil identifikasi
6	Jaminan pelaksanaan	diisi dengan hasil identifikasi
7	Jaminan keamanan dan keselamatan kerja	diisi dengan hasil identifikasi
8	Evaluasi kinerja pelaksana	diisi dengan hasil identifikasi

Sumber: Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan, 2023

4) Penetapan dan Penerapan Standar Pelayanan

Standar pelayanan yang telah ditetapkan atas persetujuan penyelenggara layanan yang dibuktikan dengan membuat Berita Acara pembahasan Standar Pelayanan yang didalamnya wajib memberikan tanda tangan kesepakatan standar pelayanan, setelah itu dapat diterapkan oleh unit pelayanan yang bersangkutan dengan melakukan sosialisasi dengan internalisasi dan kepada pihak terkait. Sosialisasi sangat perlu dilakukan untuk dapat membangan pamahaman dan persamaan pada unit kerja penyelenggara layanan. Proses internalisasi dan sosialisasi agar di dokumentasikan oleh pihak penyelenggara.

5) Penetapan Maklumat Pelayanan

Sebelum diterapkan Standar Pelayanan, pihak penyelenggara pelayanan diwajibkan menyusun dan menetapkan maklumat pelayanan. Maklumat pelayanan mengikat penyelenggara pelayanan yang sebagai bentuk legalitas yang dapat memberikan hak kepada masyarakat dan mendapatkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan dan kebutuhan, dan menjadi patokan atau pedoman bagi pihak penyelenggara layanan untuk menjalankan tugas dan fungsi untuk melaksanakan pelayanan kepada masyarakat (Hardiansyah 2011). Hal-hal yang dimuat dalam pelayanan sesuai dengan peraturan Menteri pendayagunaan aparatur sipil negara dan reformasi birokrasi sebagai berikut :

a. Pernyataan janji dan kesanggupan untuk melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
b. Pernyataan memberikan pelayanan sesuai dengan kewajiban dan akan melakukan perbaikan secara terus-menerus;
c. Pernyataan kesediaan untuk menerima sanksi, dan/atau memberikan kompensasi apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai standar.

Maklumat pelayanan yang telah disusun wajib untuk dipublikasikan secara luas, jelas dan terbuka kepada masyarakat, melalui berbagai media yang mudah diakses oleh masyarakat.

6) Manfaat standar pelayanan

Adapun manfaat dari adanya standar pelayanan publik antara lain :

a. Memberikan jaminan kepada masyarakat.

Memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mereka mendapat pelayanan dalam kualitas yang dapat dipertanggung jawabkan, memberi fokus pelayanan kepada pelanggan/masyarakat. Menjadi alat komunikasi antar pengguna layanan dan menjadi alat monitoring dan evaluasi kinerja pelayanan

b. Melakukan perbaikan kinerja pelayanan

Perbaikan kinerja pelayanan publik wajib dilakukan karena dalam kehidupan bangsa dan bernegara pelayanan publik menyangkut aspek kehidupan sangat luas.

c. Meningkatkan Mutu Pelayanan

Mutu pelayanan ialah indikator penting dalam keberhasilan suatu pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

B. Tinjauan Pustaka terkait masalah

1. Kualitas pelayanan publik

   a. Definisi kualitas dan mutu pelayanan

Peningkatan mutu pelayanan adalah pemberian layanan secara efisien dan efektif sesuai dengan standar. Menurut Din ISO,1986 menyatakan bahwa mutu adalah totalitas dari wujud serta ciri dari suatu barang atau jasa, yang didalamnya terkandung rasa aman atau pemenuhan kebutuhan para pengguna layanan (Azizah Indriyani, 2020).

Kualitas pelayanan atau biasanya disebut service quality yang merupakan hasil dari suatu perbandingan antara keinginan konsumen dengan apa yang dirasakan konsumen setelah layanan yang telah diberikan oleh penyedia layanan. Kualitas pelayanan hanya fokus pada pengalaman masyarakat atau konsumen selama proses penggunaan layanan.

Menurut Ibrahim (Hardiyansyah, 2018) mengemukakan bahwa:

> Kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pelayanan publik.

Pelayanan adalah salah satu faktor penting yang dapat membentuk kepercayaan masyarakat kepada instansi pemerintah maka adanya standar pelayanan akan dapat meningkatkan mutu pelayanan berdasarkan penggunaan layanan yang diterima. Berdasarkan pendapat diatas maka ditarik kesimpulan bahwa baik dan buruknya suatu pelayanan tergantung pada penyedia layanan sebagaimana memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai penerima layanan. Kualitas pelayanan dapat dilihat dari segi *reliability* (kemampuan dari penyedia layanan untuk memberikan layanan yang akurat, cepat dan tanggap), *responsiveness* (kesanggupan dalam memberikan layanan), *assurance* (kemampuan berkomunikasi yang sopan dan ramah), *empathy* (sikap kepedulian dari penyedia layanan ke konsumen), *tangibles* (ketersediaan sarana prasarana dalam pemberian layanan) (Sriwidodo, 2010).

Adanya standar pelayanan akan membantu unit penyedia jasa layanan untuk dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat/pelanggannya. Dalam standar pelayanan dapat terlihat jelas dasar hukum, persyaratan, prosedur, pelayanan, waktu, biaya, dan pengaduan, sehingga petugas pelayanan dapat memahami apa yang harus mereka lakukan dalam meningkatkan mutu pelayanan (Lampung n.d.).

Adapun hasil penelitian terdahulu mengenai 3 standar pelayanan yang akan dibuat untuk meningkatkan mutu pelayanan yaitu, Standar Pelayanan Poli Umum, Standar Pelayanan Apotek, dan Standar Pelayanan KIA/KB:

Pada hasil penelitian Puskesmas Lompoe di Kota Pare-pare menunjukkan pelayanan dari segi *empathy,* kemampuan petugas atau perawat dalam memberikan pelayanan yang cepat (*reliability)* maupun *assurance* sangat kurang (Suparta, Haryono, 2018). Pada penelitian kepuasan pasien terhadap pelayanan Apotek pada Puskesmas Tanawangko pada dimensi *reliability* menunjukkan hasil

kurang memuaskan, dimensi *empathy* menunjukkan petugas perlu melatih keterampilan komunikasi kepada pasien (Bunet, Lolo, dan Rumondor, 2020). Pelayanan pada KIA/KB pada Puskesmas Keputih Surabaya, keramahan dan kesopanan petugas kepada konsumen merupakan kepentingan yang paling utama dalam meningkatkan mutu pelayanan (*assurances)* pada pelayanan KIA/KB pada puskesmas keputih Surabaya menunjukkan sangat kurang dan perlu peningkatan kembali (Millati, S. I., & Haksama, S, 2020).

b. Pelayanan Publik

Secara etimologis, pelayanan yang yang berasal dari layan yang berarti melayani (menolong atau mengurus) apa saja yang dibutuhkan pengguna layanan. Pelayanan publik ialah hak warga negara atau masyarakat yang timbul dari konsekuensi kewajiban masyarakat terhadap pemerintah sehingga menuntut pelayanan yang berkualitas (Jawahir Thontowi, 2004).

Pelayanan publik adalah perihal kemudahan yang diberikan masyarakat sehubungan dengan barang dan jasa (Rahmadana, 2020). Pelayanan publik dapat diartikan melayani keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada instansi untuk memperoleh kebutuhannya. Pelayanan publik sebagai penggerak utama dan juga dianggap penting oleh para pelaksana dari unsur *good governance* (Riska Chyntia Dewi and Suparno, 2022). Menurut Dwiyanto (2005) pelayanan publik didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Menurut Kotler (Laksana, 2018:85), pelayanan adalah Tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik mengartikan pelayanan publik sebagai berikut :

> ‘‘Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik’’

Kurniawan (2019) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Selanjutnya pelayanan publik menurut Sinambela (Pasolong 2014) adalah:

> ‘‘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’’.

Pelayanan publik pada dasarnya untuk memuaskan dan menyesuaikan harapan masyarakat pada umumnya memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat sebagai perwujudan kewajiban penyelenggara pelayanan kepada masyarakat.

Dari berbagai pendapat diatas, penulis dapat mengambil kesimpulan bahwa pelayanan publik ialah kegiatan yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat yang diberikan oleh penyedia layanan kepada penerima layanan.

2. Puskesmas

Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) ialah salah satu unit pelaksana pelayanan Kesehatan teknis dibawah dinas kesehatan kabupaten/kota yang bertanggung jawab dalam menyelenggarakan pembangunan Kesehatan dalam suatu wilayah. Puskesmas adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan

perseorangan tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif di wilayah kerjanya (Permenkes 2019)

a. Dasar Hukum

Setiap orang berhak memperoleh dan menerima pelayanan Kesehatan bagi instansi yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan.

1) Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan pasal 14 ayat (1): “Pemerintah bertanggung jawab merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya Kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat.
2) Peraturan Menteri Kesehatan tentang Pusat Kesehatan Masyarakat Nomor 43 Tahun 2019 ;
3) Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28H ayat (1): setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, serta berhak memperoleh pelayanan Kesehatan”.
4) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 10 tahun 2018 tentang Pengawasan di Bidang Kesehatan;
5) Dilanjutkan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 ayat (3): “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan Kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”.

b. Tugas dan Fungsi Puskesmas

Tugas dan fungsi puskesmas berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2019 tentang Puskesmas adalah sebagai berikut:

1. Tugas pokok :

   a) Melaksanakan kebijakan kesehatan untuk mencapai tujuan pembangunan kesehatan di wilayah kerjanya.
   b) Puskesmas mengintegrasikan program yang dilaksanakannya dengan pendekatan keluarga.
   c) Pendekatan keluarga merupakan salah satu cara Puskesmas mengintegrasikan program untuk meningkatkan jangkauan sasaran dan mendekatkan akses pelayanan kesehatan di wilayah kerjanya dengan mendatangi keluarga.

2. Fungsi Pokok:

   a) Penyelenggaraan Upaya Kesehatan Masyarakat (UKM) tingkat pertama di wilayah kerjanya.
   b) Penyelenggaraan Upaya Kesehatan Perorangan (UKP) tingkat pertama di wilayah kerjanya.

3. Wewenang Puskesmas:

   a) Menyusun perencanaan kegiatan berdasarkan hasil analisis masalah kesehatan masyarakat dan kebutuhan pelayanan yang diperlukan;
   b) Melaksanakan advokasi dan sosialisasi kebijakan kesehatan;
   c) Melaksanakan komunikasi, informasi, edukasi, dan pemberdayaan masyarakat dalam bidang kesehatan;
   d) Menggerakkan masyarakat untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah kesehatan pada setiap tingkat perkembangan masyarakat yang bekerja sama dengan pimpinan wilayah dan sektor lain terkait;
   e) Melaksanakan pembinaan teknis terhadap institusi, jaringan pelayanan Puskesmas dan upaya kesehatan bersumber daya masyarakat;
   f) Melaksanakan perencanaan kebutuhan dan peningkatan kompetensi sumber daya manusia Puskesmas;
   g) Memantau pelaksanaan pembangunan agar berwawasan kesehatan;
   h) Memberikan Pelayanan Kesehatan yang berorientasi pada keluarga, kelompok, dan masyarakat dengan mempertimbangkan faktor biologis, psikologis, sosial, budaya, dan spiritual;
   i) Melaksanakan pencatatan, pelaporan, dan evaluasi terhadap akses, mutu, dan cakupan Pelayanan Kesehatan;

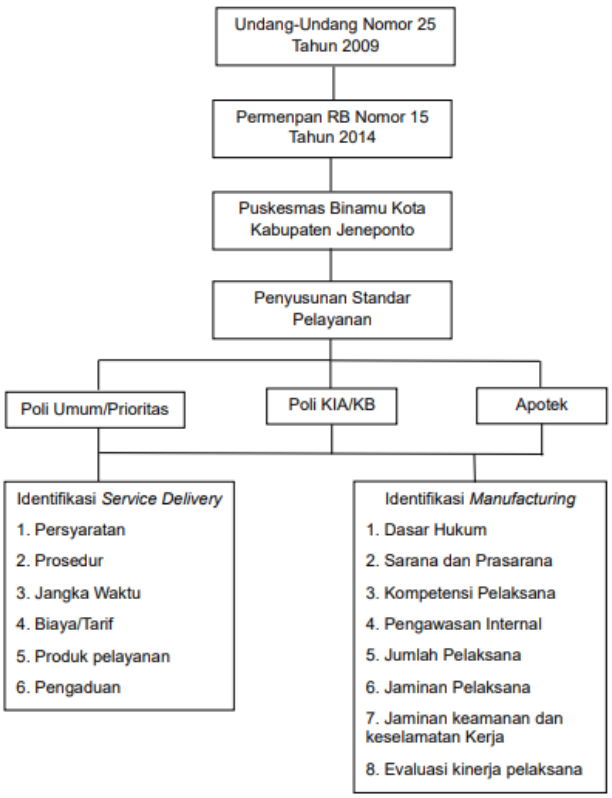
C. Kerangka pikir

Kerangka pikir atau alur pikir peneliti sebagai dasar pemikiran untuk memperkuat fokus yang menjadi latar belakang dari penelitian ini. Penelitian kualitatif, dibutuhkan landasan pemikiran agar penelitian tersebut lebih terarah.

Oleh karena itu dibutuhkannya kerangka pikir tersebut untuk dapat memperjelas penggunaan teori dalam penelitian tersebut. dari kerangka berpikir supaya terbentuk suatu alur penelitian yang jelas dan dapat diterima secara akal (Sugiyono, 2017: 92). kerangka pikir ini menjadi pemahaman dasar dan menjadi sebuah pondasi bagi setiap pemikiran, dalam kerangka penelitian perlu dikemukakan apabila penelitian tersebut berkaitan dengan fokus penelitian.

Berdasarkan pemaparan yang ada di atas, maka beberapa konsep dijadikan sebagai acuan dalam penelitian tersebut. Kerangka pikir ini akan diterapkan dalam penelitian yang akan diteliti yaitu “Peningkatan Mutu Kualitas Melalui Penyusunan Standar Pelayanan pada Puskesmas Binamu Kota Kabupaten Jeneponto”

Gambar 1
Kerangka pikir



Sumber : Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 201