

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata “pemerintah” yang mendapatkan akhiran-an terdapat kecendrungan perbedaan. Kata pemerintah menunjuk kepada individu-individu atau jawatan atau alat-alat perlengkapan negara, sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara-cara atau rumusan memerintah, misalnya pemerintahan yang adil, pemerintahan demokratis, pemerintahan diktator dan lain sebagainya, (dalam Tandjung, 2003: 4).

Menurut Sedarmayanti (2004;9), pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, yang memiliki tugas pokok yang mencakup :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Melaksanakan ketertiban umum, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Rasyid (2000:13)

antara lain:

1. Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan didalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya keributan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan aparatur yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Peraturan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan

mereka.

4. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Strong dalam Syafiie (2005:22) mengemukakan pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan luar. Oleh karena itu, pertama, harus mempunyai kekuatan militer, atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislative atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan financial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan Negara. Pemerintah dalam arti sempit adalah eksekutif yang melaksanakan fungsi menjalankan undang-undang, yaitu sekelompok orang yang diberi tugas untuk merencanakan, mengumpulkan, menyusun, mengorganisasi, menggerakkan, dan mengarahkan segenap upaya masyarakat/penduduk suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan Negara yang telah ditetapkan.

Sebagaimana kita ketahui bersama, dalam studi ilmu politik gejala pemerintahan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pusran kekuasaan. Bahkan menurut Kuper (2000: 418), istilah *government* (pemerintahan) dan segala bentuk implikasinya merupakan jantung dari studi ilmu politik. Demikian salah

satu alasan mengapa ilmu pemerintahan pada umumnya sulit melepaskan diri dari bayang-bayang ilmu politik (Ndraha, 2005:7).

Menurut Kuper (2000:417), pemerintah lebih mengacu pada proses pengelolaan politik, gaya atau model pengurusan masalah-masalah umum serta pengelolaan sumber daya umum. Dalam konteks itu, menurut Robinson setidaknya terdapat 3 nilai penting yang menjadi sentrum dalam pembicaraan pemerintahan, yaitu; *akuntabilitas*, *legitimasi*, dan *transparansi*. Akuntabilitas berkaitan dengan seberapa besar efektivitas pengaruh dari mereka yang diperintah terhadap orang yang memerintah. Atau dalam bahasa sederhana adalah seberapa besar tingkat kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap pemerintahnya. Legitimasi menunjukkan pada hak negara untuk menjalankan kekuasaan terhadap warga negaranya serta seberapa jauh kekuasaan tersebut dipandang sah untuk diterapkan. Hal ini berkaitan dengan seberapa wajar dan pantas kekuasaan pemerintah patut dilakukan, mengingat pemerintah adalah produk dan representasi dari masyarakat itu sendiri. Transparansi berhubungan dengan seberapa terbuka negara dalam menciptakan mekanisme untuk menjamin akses umum dalam pengambilan keputusan. Ini berkaitan dengan seberapa besar keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang meyakinkan mereka sebagai bagian dari semua konsekuensi yang akan terjadi (Labolo, 2010,20).

## **2. Konsep Manajemen Pemerintahan**

Manajemen pemerintahan juga menyangkut *design* dan implementasi sistem perencanaan, penyusunan pegawai, pengembangan pegawai, pengolahan



karir, evaluasi kinerja, kompensasi pegawai dan hubungan ketatanegaraan yang baik. Manajemen Pemerintahan terdiri atas serangkaian keputusan dan praktek manajemen yang mempengaruhi langsung sumber daya manusia dan orang-orang yang bekerja pada organisasi pemerintahan. Manajemen pemerintahan merupakan aktivitas-aktivitas yang dilakukan agar sumber daya manusia di dalam organisasi pemerintahan dapat dilaksanakan secara efektif guna mencapai tujuan.

Menurut Stoner, et. al dalam Zulkifli (2005:28) mengatakan manajemen merupakan proses merencanakan, mengorganisasikan, memimpin dan mengendalikan pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan semua sumber daya organisasi untuk mencapai sasaran organisasi yang sudah ditetapkan.

Wahyudi (2002:12) menyebutkan bahwa fungsi-fungsi pokok dari ilmu manajemen dengan penerapan pada sumber daya manusia organisasi adalah sebagai berikut :

- a. Fungsi Perencanaan, yaitu melaksanakan tugas dalam perencanaan kebutuhan, pengadaan, pengembangan, dan pemeliharaan sumber daya manusia.
- b. Fungsi Pengorganisasian, yaitu menyusun suatu organisasi dengan mendesain struktur dan hubungan antara tugas-tugas yang harus dikerjakan oleh tenaga kerja yang dipersiapkan.
- c. Fungsi Pelaksanaan, yaitu memberikan dorongan untuk menciptakan kemauan kerja yang dilaksanakan secara efektif dan efisien.
- d. Fungsi Pengendalian, yaitu melakukan pengukuran-pengukuran antara kegiatan yang dilakukan dengan standar-standar yang telah ditetapkan, khususnya di bidang tenaga kerja.

Disamping fungsi-fungsi pokok, manajemen sumber daya manusia memiliki beberapa fungsi-fungsi operasional. Dimana pada dasarnya fungsi operasional dari manajemen sumber daya manusia dapat diklasifikasikan dalam

tiga fungsi operasional seperti diungkapkan oleh Wahyudi (2002:14), yaitu pengadaan, pengembangan dan pemeliharaan Sumber Daya Manusia.

Fungsi-fungsi operasional manajemen sumber daya manusia dalam ruang lingkup pengadaan sumber daya manusia dan pengembangan sumber daya manusia diarahkan untuk menjamin syarat dasar kemampuan kerja. Sedangkan fungsi-fungsi operasional manajemen sumber daya manusia dalam ruang lingkup pemeliharaan sumber daya manusia diarahkan untuk menjamin syarat dasar kemampuan kerja.

### **3. Azas Penyelenggaraan Pemerintahan**

Menurut Rasyid (2000:4) Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari organisasi tingkat atas kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Selanjutnya Rasyid (2000:4) mengatakan,

Melalui wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) administrasi negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan/swasta

Landasan konstitusi dianutnya asas desentralisasi daerah dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana di amanatkan oleh Pasal 18 ayat (5), yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh

undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Pemberian kesempatan kepada Pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah. Namun pemberian otonom kepada daerah ini pada orde baru menyimpang dari undang-undang tersebut. Tumbangnya Orde Baru, yang kemudian ditandai dengan masuknya Indonesia pada era reformasi dimana reformasi total ini memberi dampak pada pergeseran paradigma sistem pemerintahan dari sentralisme ke arah sistem yang desentralisme.

Sifat pemerintahan semacam ini memberikan keleluasan kepada daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Perubahan ini juga terkait dengan aspek filosofi, teori dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang hendak dicapai. Perubahan ini memberi peluang kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri secara luas dan bertanggungjawab, yang dikenal dengan otonomi daerah. Sebagai langkah awal dalam menata kembali tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang kacau akibat dari krisis multi dimensi tersebut, dilakukan perubahan konstitusi dengan mengamandemen UUD 1945 pasal 18 mengenai pemberian otonomi kepada daerah. Perubahan Pasal 18 ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota.



Widjaja (2003 : 7 - 8) mengatakan,

Pelaksanaan otonomi daerah menjadi peluang dan tantangan bagi daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena daerahlah yang lebih mengetahui aspirasi dan kehendak serta potensi yang dimiliki daerahnya. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

#### 4. Evaluasi

Evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan, memperoleh, dan menyediakan informasi bagi pembuatan keputusan. Sudjana (2006:7) mengatakan,

Evaluasi merupakan kegiatan yang bermaksud untuk mengetahui apakah tujuan yang telah ditentukan dapat dicapai, apakah pelaksanaan program sesuai dengan rencana, dan/atau dampak apa yang terjadi setelah program dilaksanakan. Evaluasi program berguna bagi para pengambil keputusan untuk menetapkan apakah program akan dihentikan, diperbaiki, dimodifikasi, diperluas, atau ditingkatkan.

Menurut Yusuf (2000:3), evaluasi adalah suatu usaha untuk mengukur dan sumber nilai secara objektif dari pencapaian hasil-hasil yang direncanakan sebelumnya, dimana hasil evaluasi tersebut dimaksudkan menjadi umpan balik untuk perencanaan yang akan dilakukan di depan. Menurut Boyle dalam Suharto (2005:120). Sosial utama dari evaluasi adalah diarahkan kepada keluaran (*output*), hasil (*outcomes*), dan dampak (*impacts*) dari pelaksanaan rencana strategis.

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa evaluasi merupakan usaha untuk mengukur keluaran (*output*), hasil (*outcomes*), dan dampak (*impacts*) dari pelaksanaan rencana strategis yang telah di rencanakan dimana hasil evaluasi tersebut dimaksudkan menjadikan perencanaan kedepan lebih baik lagi.

Pada umumnya evaluasi adalah suatu pemeriksaan terhadap pelaksanaan suatu program yang telah dilakukan dan yang akan digunakan untuk meramalkan, memperhitungkan, dan mengendalikan pelaksanaan program ke depannya agar jauh lebih baik. Evaluasi lebih bersifat melihat ke depan dari pada melihat kesalahan-kesalahan dimasa lalu, dan ditujukan pada upaya peningkatan kesempatan demi keberhasilan program. Dengan demikian misi dari evaluasi itu adalah perbaikan atau penyempurnaan di masa mendatang atas suatu program.

Menurut Jones (1994 : 357) evaluasi adalah suatu aktivitas yang dirancang untuk menimbang manfaat program dalam spesifikasi kriteria, teknik pengukuran, metode analisis dan bentuk rekomendasi. Selanjutnya Weiss (dalam Jones, 1994: 355) mengemukakan bahwa evaluasi adalah kata kriteria yang meliputi segala macam pertimbangan, penggunaan kata tersebut dalam arti umum adalah suatu istilah untuk menimbang manfaat. Seseorang meneliti atau mengamati suatu fenomena berdasarkan ukuran yang eksplisit dan kriteria. Evaluasi dilakukan untuk dapat mengetahui dengan pasti pencapaian hasil, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan rencana strategi yang dapat dinilai dan dipelajari untuk menjadi acuan perbaikan di masa mendatang.

Boyle (dalam Suharto, 2006:120) lebih jauh lagi, mengatakan bahwa evaluasi berusaha mengidentifikasi mengenai apa yang sebenarnya yang terjadi pada pelaksanaan atau penerapan program. Dengan demikian evaluasi bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi tingkat pencapaian tujuan
2. Mengukur dampak langsung yang terjadi pada kelompok sasaran



3. Mengetahui dan menganalisa konsekuensi-konsekuensi lain yang mungkin terjadi diluar sosial.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Menurut Dunn (2003:609-610) fungsi evaluasi, yaitu: pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Menurut Ndraha (2003:201) evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Maka ada tiga model evaluasi sebagai berikut:

1. Model *Before-After*, yaitu perbandingan antar sebelum dan sesudah suatu tindakan dan tolak ukurnya adalah *Before*.
2. Model *Das Solen-Das Sein*, yaitu perbandingan apa yang seharusnya dengan yang senyatanya. Tolak ukurnya adalah *Das solen*.
3. Model kelompok Kontrol-kelompok tes (diberi perlakuan) dan tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

Menurut Dunn (2003;608-609) evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode analisis kebijakan lainnya yaitu:

1. Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.
2. Interdependensi Fakta-Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik "fakta" maupun "nilai".
3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokat, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan.
4. Dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara.

## 5. Pelayanan Publik

### 5.1 Pengertian Pelayanan Publik

Dalam membahas pengertian pelayanan publik, sebaiknya terlebih dahulu dibahas mengenai pengertian pelayanan. Menurut Sugiarto (2002:20) pelayanan merupakan suatu tindakan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan orang lain (konsumen, pelanggan, tamu, klien, pasien, penumpang, dll) yang tingkat pemuasannya hanya dirasakan oleh orang yang melayani maupun yang dilayani.

Berdasarkan pengertian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan merupakan suatu proses kegiatan maupun tindakan pemenuhan kebutuhan dimana terdapat dua pihak yaitu yang memberi pelayanan dan yang menerima pelayanan, dan manfaat dapat dirasakan oleh pihak lain yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan.

Sedangkan pelayanan publik menurut Moenir (2005:26) adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

Berdasarkan pendapat di atas, pelayanan publik merupakan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat umum yang menjadi penduduk negara, pemerintah sebagai lembaga birokrasi mempunyai fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, sedangkan masyarakat sebagai pihak yang memberikan mandat kepada pemerintah mempunyai hak untuk memperoleh pelayanan dari pemerintah.

Menurut Ratminto (2006:4-5) keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mendefinisikan pelayanan publik sebagai segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan definisi pelayanan di atas, dapat dilihat bahwa pemberian pelayanan merupakan proses yang dilakukan organisasi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan bersama. Pelayanan publik merupakan pemberian layanan dari organisasi pemerintah dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat serta dalam rangka mengimplementasikan ketentuan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut Moenir (2005:5) pendapat lain mengenai definisi pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Wasistiono (2001:6) yang mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.



Berdasarkan kedua pendapat di atas bahwa pelayanan publik itu diselenggarakan sesuai dengan sistem atau prosedur dan bukan hanya diberikan instansi atau lembaga pemerintah saja, melainkan juga diberikan oleh pihak swasta. Kegiatan pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah untuk masyarakat meliputi banyak hal, yaitu yang menyangkut semua kebutuhan masyarakat baik berupa barang maupun jasa.

## 5.2 Jenis-Jenis Pelayanan

Pengelompokan jenis pelayanan umum pada dasarnya dilakukan dengan melihat jenis jasa yang dihasilkan oleh suatu organisasi. Tjiptono (dalam Santosa, 2008:61) menyimpulkan pendapat beberapa ahli mengenai jenis-jenis jasa sebagai berikut:

1. Dilihat dari pangsa pasarnya, dibedakan antara pelayanan:
  - a. Jasa kepada konsumen akhir.
  - b. Jasa kepada konsumen organisasional.
2. Dilihat dari tingkat keberwujudan, dibedakan antara pelayanan
  - a. Jasa barang sewaan.
  - b. Jasa barang milik konsumen.
  - c. Jasa untuk bukan barang.
3. Dilihat dari keterampilan penyedia jasa, dibedakan antara
  - a. Pelayanan profesional.
  - b. Pelayanan non-profesional.
4. Dilihat dari tujuan organisasi, dibedakan antara:
  - a. Pelayanan komersial.
  - b. Pelayanan nirlaba.
5. Dilihat dari pengaturannya, dibedakan antara:
  - a. Pelayanan yang diatur.
  - b. Pelayanan yang tidak diatur.
6. Dilihat dari tingkat intensitas karyawan, dibedakan menjadi:
  - a. Pelayanan yang berbasis pada alat.
  - b. Pelayanan yang berbasis pada orang.
7. Dilihat dari tingkat kontak penyedia jasa dan pelanggan, dibedakan menjadi:
  - a. pelayanan dengan kontrak tinggi.
  - b. Pelayanan dengan kontrak rendah.

Lebih lanjut (Wirjatmi, 2006:11) mengemukakan klasifikasi pelayanan publik, yaitu:

1. Pelayanan administratif, yaitu pelayanan publik yang menghasilkan berbagai produk dokumen resmi yang dibutuhkan masyarakat. Produk ini meliputi status kewarganegaraan, status usaha, sertifikat kompetensi, kepemilikan, atau penguasaan atas barang. Wujud dari produk tersebut adalah dokumen-dokumen resmi, seperti SIUP, ijin trayek, ijin usaha, akta, kartu tanda penduduk, sertifikat tanah, dan lain sebagainya.
2. Pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan masyarakat. Misalnya, pendidikan, kesehatan, penyelenggaraan transportasi, dan lain sebagainya.
3. Pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan jenis barang yang dibutuhkan masyarakat. Misalnya, jaringan telepon, listrik, air bersih, dan sebagainya.

### **5.3 Kualitas Pelayanan Publik.**

Menurut Moenir (2005:17), pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain. Artinya sebagai proses pemenuhan kebutuhan terdapat dua pihak yaitu yang memberi pemenuhan kebutuhan dan yang menerima pemenuhan kebutuhan tersebut. Apabila dikaitkan dengan Pelayanan rumah sakit, proses tersebut dilakukan oleh pegawai rumah sakit untuk memenuhi apa yang dibutuhkan masyarakat dalam menggunakan jasa pelayanan kesehatan.

Menurut Mahmudi (2007:229) sistem pelayanan publik adalah proses segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan hal tersebut, Supriyono (2001:27) mengemukakan bahwa aparatur pemerintah dituntut untuk meningkatkan kinerjanya dalam memberikan

elayanan publik yang berkualitas. Dimulai dari daya tanggap terhadap tuntutan publik, diterjemahkan dalam bentuk perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi yang memerlukan penerapan prinsip “3 E’s” (*Economy, Effectiveness, Efficiency*) dan “3 R’s” (*Responsiveness, Representativeness, Responsibility*).

Berdasarkan konsep kualitas dan pelayanan publik di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pelayanan publik yang berkualitas adalah setiap usaha membantu atau menyiapkan segala bentuk urusan yang dilakukan aparatur pemerintah dengan tujuan memenuhi kebutuhan dan harapan publik (masyarakat).

Sistem pelayanan publik menurut Ratminto (2006:20) mempunyai beberapa indikator yaitu:

- a. *Transparansi* yaitu: pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. *Akuntabilitas* yaitu: pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. *Kondisional* yaitu: pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. *Partisipatif* yaitu: pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- e. *Kesamaan hak* yaitu: pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain.

Menurut Patton (dalam Sinambela, 2008:8) pelayanan yang berkualitas juga dapat dilakukan dengan konsep “layanan sepenuh hati”. Nilai yang sebenarnya dalam pelayanan sepenuh hati terletak pada kesungguhan empat sikap “P”, yaitu:

- a. *Passionate* (gairah), ini menghasilkan semangat yang besar terhadap pekerjaan, diri sendiri, dan orang lain.
- b. *Progressive* (progresif), penciptaan cara baru dan menarik untuk meningkatkan layanan dan gaya pribadi.



- c. *Proactive* (proaktif), untuk mencapai kualitas layanan yang lebih bagus diperlukan inisiatif yang tepat.
- d. *Positive* (positif), sikap ini mengubah suasana dan kegairahan interaksi dengan konsumen.

Menurut Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan, setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan. Standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi:

1. Persyaratan pelayanan. Persyaratan pelayanan adalah syarat (dokumen atau barang/hal lain) yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
2. Prosedur pelayanan. Prosedur pelayanan adalah prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
3. Waktu penyelesaian. Waktu penyelesaian adalah waktu yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
4. Biaya pelayanan. Biaya pelayanan adalah biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
5. Produk pelayanan. Produk pelayanan adalah hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
6. Pengelolaan pengaduan.
7. Pengelolaan pengaduan adalah bentuk pengelolaan pengaduan yang dibuat, seperti penyediaan kotak saran, sms, website, nomor telepon dan alamat email dan alamat kantor yang dapat dihubungi.

#### **5.4 Standar Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit**

Standar pelayanan rumah sakit daerah adalah menyelenggarakan pelayanan manajemen rumah sakit, pelayanan medik, pelayanan penunjang dan pelayanan keperawatan baik rawat inap maupun rawat jalan yang minimal harus diselenggarakan oleh rumah sakit. Ratminto dan Atik (2008:272)

Menurut Triwibowo (2013:39), Donabedian (1980) mengemukakan bahwa pelayanan kesehatan rumah sakit dapat terdiri dari:

1. Masukan (*input*)

Masukan yang dimaksud disini adalah sarana fisik, perlengkapan dan peralatan, organisasi dan manajemen, keuangan serta sumber daya manusia dan sumber daya lainya di rumah sakit.

2. Proses yang dilakukan.

Proses adalah semua kegiatan atau aktifitas dari seluruh karyawan dan tenaga profesi dalam interaksinya dengan pelanggan.

3. Hasil yang dicapai.

Hasil (*outcome*) yang dimaksud di sini adalah tindak lanjut dari keluaran berupa hasil akhir kegiatan dan tindakan tenaga profesi kesehatan serta seluruh karyawan terhadap pelanggan (pasien).

Secara khusus selain pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat wilayah setempat maka rumah sakit juga harus meningkatkan manajemen dalam rumah sakit yaitu meliputi:

1. Manajemen sumber daya manusia.
2. Manajemen keuangan.
3. Manajemen sitem informasi rumah sakit, kedalam dan keluar rumah sakit.
4. Sarana dan prasarana
5. Mutu pelayanan. Ratminto (2008:274)

## B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang di jadikan acuan bagi penulis dalam penulisan penelitian ini adalah:

Fergina Malyza (2013) dengan judul skripsi “Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan Bagi Pasien Rawat Inap Kelas Bangsal 2 dan 3 di Rumah Sakit Umum Daerah Arifin Ahmad Provinsi Riau Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik”. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan pelayanan kesehatan bagi pasien rawat inap kelas bangsal 2 dan 3 di Rumah Sakit Umum Daerah Arifin Ahmad Provinsi Riau berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. dan untuk mengetahui faktor penghambat pelaksanaan pelayanan kesehatan bagi pasien rawat inap kelas bangsal 2 dan 3 di Rumah Sakit Umum Daerah Arifin Ahmad Provinsi Riau. Metode penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Dengan menggunakan teknik pengumpulan data observasi, wawancara, kuisisioner dan dokumentasi. Hasil penelitiannya yaitu pelayanan kesehatan rawat inap di Rumah Sakit Umum Daerah Arifin Ahmad Provinsi Riau belum sepenuhnya memenuhi standar pelayanan menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, seperti perawat belum mampu bekerja sama dengan tim secara baik dan waktu penyelesaian pelayanan belum diinformasikan secara terbuka. Hambatan atau kendala-kendala pelayanan kesehatan rawat inap kelas bangsal 2 dan 3 di Rumah Sakit Umum Daerah Arifin Ahmad Provinsi Riau yaitu perawat maupun dokter tidak bisa maksimal dalam memberikan pelayanan. Rendahnya kemampuan, pengetahuan dan keterampilan perawat dalam melayani pasien.



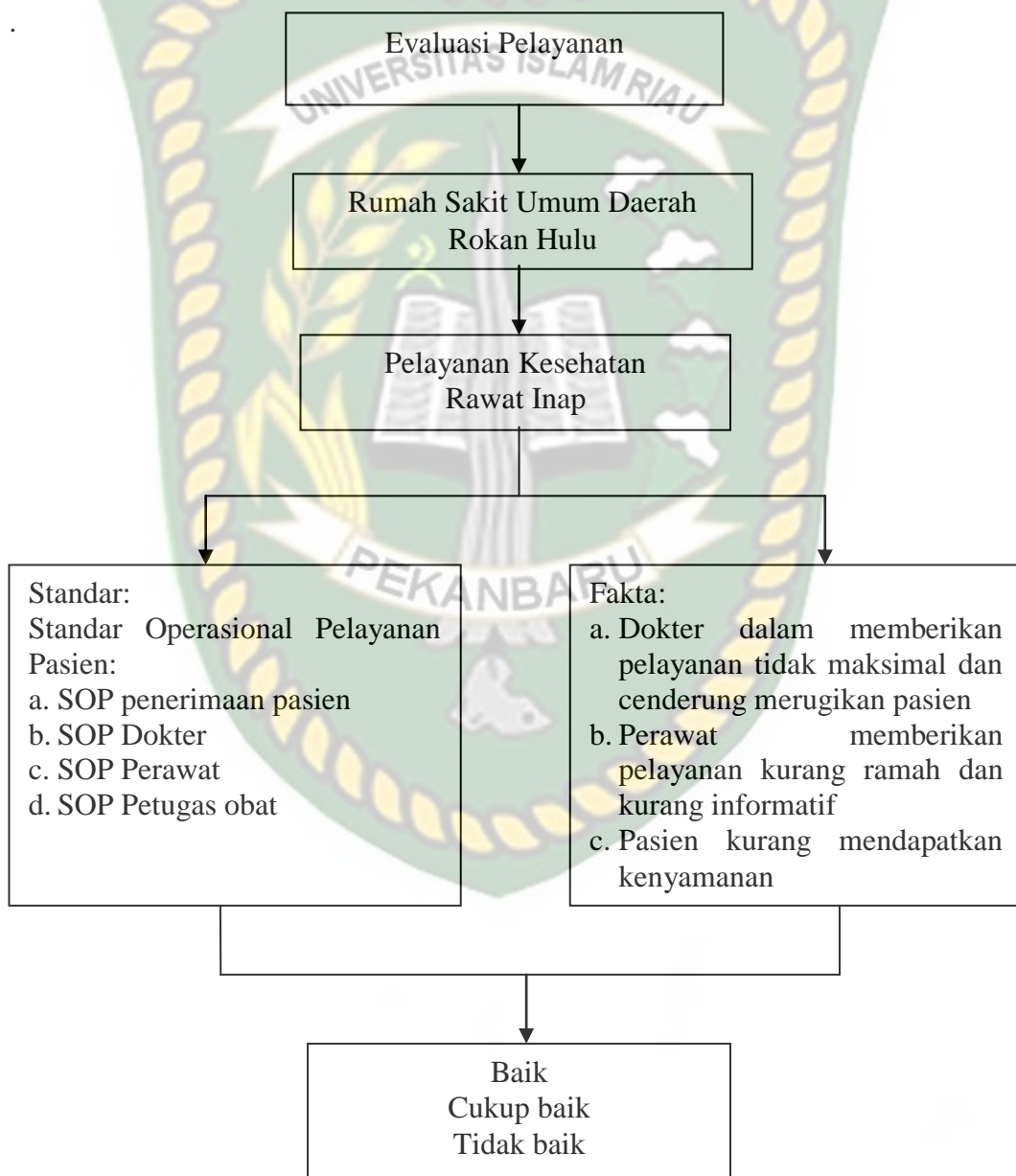
Jumlah ruangan masih kurang. Sarana dan prasarana di ruangan rawat inap di kelas bangsal 2 dan 3 masih sangat terbatas.

Zulhendro (2016) dengan judul skripsi “Analisis Pelayanan Kesehatan Rawat Jalan Di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian”. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menjelaskan pelayanan kesehatan rawat Jalan di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian. Metode penelitian ini adalah survei. Dengan menggunakan teknik pengumpulan data observasi, wawancara, kuisisioner dan dokumentasi. Hasil penelitiannya yaitu pelayanan rawat jalan di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian berada pada kategori 34 % - 66 %, hal ini terlihat dari rata-rata tanggapan responden yaitu sebanyak 29 orang atau 42 % mengatakan pelayanan rawat jalan di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian cukup baik. Hal ini berarti bahwa pelayanan rawat jalan di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian belum sesuai sesuai standar pekayanan, karena hanya sebagian dari indikator pelayanan yang mampu diwujudkan dan ada beberapa dari indikator penilaian pelayanan rawat jalan di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian dinilai belum berhasil dilaksanakan dengan baik.

### C. Kerangka Pikiran.

Berdasarkan teori yang telah diuraikan dalam studi kepustakaan, maka penulis membuat suatu kerangka pikiran dari penelitian ini, sebagai berikut:

Gambar II.1 Kerangka Pikiran Tentang Evaluasi Pelayanan Kesehatan Rawat Inap di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian.



Sumber: Modifikasi penelitian, 2017

#### D. Hipotesis

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan sebelumnya dihubungkan dengan landasan teori yang ada maka penulis mengemukakan hipotesis sebagai berikut; “Diduga pelayanan kesehatan rawat inap di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian terdapat fenomena”.

#### E. Konsep Operasional

Konsep merupakan defenisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau alami. Konsep mempunyai tingkah generasi yang berbeda-beda. Semakin dekat suatu konsep kepada realita, maka semakin dekat konsep itu diukur. Untuk memudahkan penganalisaan dan tidak mengaburkan konsep agar tujuan penelitian dapat tercapai maka penulis merasa perlu membatasi dan mengoperasionalkan konsep-konsep yang dipakai, konsep-konsep tersebut antara lain:

- ❖ Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya.
- ❖ Standar Operasional Prosedur (SOP

Standar Operasional Prosedur (SOP) adalah urutan langkah-langkah (atau pelaksanaan-pelaksanaan pekerjaan) dimana pekerjaan tersebut dilakukan berhubungan dengan apa yang dilakukan, bagaimana melakukannya, dimana melakukannya dan siapa yang melakukannya.



❖ Pasien rawat inap

Pasien rawat inap adalah pasien yang dinyatakan oleh dokter yang memeriksa baik masuk melalui rawat jalan maupun gawat darurat, untuk observasi atau mendapatkan tindakan medis lebih lanjut sehingga perlu dirawat inap.

❖ SOP Penerimaan pasien

SOP Penerimaan pasien adalah langkah-langkah yang dilakukan dalam menerima pasien Rawat Inap pada Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian.

❖ SOP Dokter

SOP Dokter adalah langkah-langkah yang dilakukan dokter dalam melakukan tindakan medik pada pasien Rawat Inap di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian.

❖ SOP Perawat

SOP Perawat adalah langkah-langkah yang dilakukan perawat dalam melakukan tindakan keperawatan pada pasien Rawat Inap di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian.

❖ SOP Pelayanan Petugas Obat

SOP Pelayanan Petugas Obat adalah langkah-langkah yang dilakukan petugas obat dalam melakukan pelayanan kepada keluarga pasien Rawat Inap di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian.

## F. Operasional Variabel

Operasional variabel penelitian ini yaitu tentang evaluasi pelayanan kesehatan rawat inap di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir

Pengaraian. Adapun penjabaran variabel tersebut kedalam operasionalisasi variabel dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel II.1 : Konsep Operasional dan Operasional Variabel.

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penelitian	Kategori
I	2	3	4	5
Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya (Ndraha, 2003:201)	Pelayanan kesehatan rawat inap	a. SOP penerimaan pasien	1. Diterima dengan ramah. 2. Diberi Penjelasan 3. Memberitahukan prosedur perawatan	Ordinal
		b. SOP Dokter	1. Diagnosa penyakit 2. Memberikan pengobatan 3. Membangun hubungan komunikasi	Ordinal
		c. SOP Perawat	a. Pemeriksaan pasien b. Memberikan informasi c. Memberikan obat dari dokter	Ordinal
		d. SOP Petugas Obat	a. Menerima resep dari keluarga pasien b. Mengecek obat dan mencari obat c. Memberikan obat dan informasi mengenai obat	Ordinal

### E. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui bahwa pandangan masyarakat terhadap pelayanan kesehatan rawat inap di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian, setiap indikator dijabarkan dalam beberapa sub indikator. Kategori penilaian terhadap pengertian seluruh indikator dibagi dalam tiga kelompok kategori yaitu: baik, cukup baik, dan tidak baik.

- a. Dilihat dari SOP Penerimaan pasien rawat inap di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian pengukurannya adalah :

Baik : Apabila semua itempenilaian dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel > 67%.

Cukup baik : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel 34 % -66%

Tidak baik : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel < 33 %.

- b. Dilihat dari SOP Dokter pelayanan kesehatan rawat inap di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian pengukurannya adalah:

Baik : Apabila semua itempenilaian dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel > 67%.

Cukup baik : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel 34 % -66%

Tidak baik : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel < 33 %.

- c. Dilihat dari SOP perawat pelayanan kesehatan rawat inap di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian pengukurannya adalah:

Baik : Apabila semua itempenilaian dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel > 67%.

Cukup baik : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel 34 % -66%



Tidak baik : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel  $< 33\%$ .

d. Dilihat dari SOP petugas obat rawat inap di Rumah Sakit Umum Daerah Rokan Hulu Pasir Pengaraian pengukurannya adalah:

Baik : Apabila semua item penilaian dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel  $> 67\%$ .

Cukup baik : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel  $34\% - 66\%$

Tidak baik : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel  $< 33\%$ .

