

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah daerah diselenggarakan sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Republik Indonesia.

Sejak diberlakukan, pelayanan publik menjadi ramai diperbincangkan, karena pelayanan publik merupakan salah satu variabel yang menjadi ukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Apabila pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah baik/berkualitas, maka pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil. Disamping sudah menjadi keharusan bagi pemerintah/pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas berbagai pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, isu tentang kualitas pelayanan publik ini juga dipicu adanya pengaruh perubahan paradigma ilmu

administrasi, termasuk perubahan global yang terjadi di berbagai bidang kehidupan dan di berbagai belahan dunia.

Berdasarkan perkembangan di era reformasi, upaya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih dan berwibawa telah menjadi prioritas utama bagi rakyat dan pemerintahan Indonesia. Otonomi daerah merupakan sebuah awal dalam hal peningkatan kualitas kehidupan masyarakat sekaligus ditujukan untuk peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.¹ Prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, secara teoritis akan memberikan kepercayaan bagi masing-masing, daerah otonom untuk mengelola wewenang yang lebih besar dan lebih luas, terutama pada daerah kabupaten dan kota.² Kualitas aparatur akan sangat menentukan kemampuan daerah untuk memahami kebutuhan dan aspirasi masyarakat dalam program dan kegiatan yang nyata.³

Pristiwa dramatis yang membawa kondisi perekonomian Indonesia terpuruk telah menjadikan timbulnya kesadaran akan mekanisme birokrasi dan menjadi tonggak kesadaran pemerintah untuk menata sistem pemerintah yang baik. Sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, di bidang pemerintahan telah terjadi perubahan yang mendasar. Salah satu perubahan itu adalah perwujudan tata pemerintahan yang demokratis dan baik (*democratic and good governance*). Salah satu unsur penyelenggaraan

¹ Murtir Jeddawi, 2011, *Negara Hukum Good Governance, dan Korupsi di Daerah*, Yogyakarta, Total Media, hlm. 17.

² Murtir Jeddawi, 2008, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah (Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, Kepegawaian dan Peraturan Daerah)*, Yogyakarta, Kreasi Total Media, hlm. 122.

³ Loc, Cit.

pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu adalah penataan aparatur pemerintah.⁴

Pegawai Negeri Sipil sebagai alat pemerintah (aparatur pemerintah) memiliki keberadaan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan-kebijaksanaan atau peraturan-peraturan pemerintah guna terealisasinya tujuan nasional. Komponen tersebut terakumulasi dalam bentuk pendistribusian tugas, fungsi dan kewajiban Pegawai Negeri Sipil. Dengan adanya pergeseran paradigma dalam pelayanan publik, secara otomatis hal tersebut akan menciptakan perubahan sistem dalam hukum kepegawaian dengan adanya penyesuaian-penyesuaian dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban dari Pegawai Negeri Sipil meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan penataan manajemen kepegawaian.⁵

Kedudukan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 antara lain sebagai berikut:

1. Pegawai Aparatur Sipil Negara berkedudukan sebagai unsur aparatur negara (Pasal 8).
2. Pegawai Aparatur Sipil Negara melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh Pimpinan Instansi Pemerintah. Pasal 1 ayat (1)
3. Pegawai Aparatur Sipil Negara harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Pasal 9 ayat (2)

⁴Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, 2010, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 3.

⁵ Ibid.

Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negeri (sebagian dari aparatur negara).⁶

Menurut Agung Kurniawan terdapat 3 fungsi pemerintahan antara lain sebagai berikut:

1. Fungsi pengaturan yang dilaksanakan dengan membuat peraturan yang mengatur hubungan masyarakat;
2. Fungsi pemberdayaan yang diwujudkan dengan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan dan pemerintahan;
3. Fungsi pelayanan (*verzorgen functie*) yang diarahkan pada fungsi pemenuhan masyarakat sekaligus upaya penciptaan keadilan ditengah masyarakat.⁷

Pemerintahan pada hakikatnya menyelenggarakan fungsi pelayanan kepada masyarakat (*publik service*), atau pemerintah adalah pelayan bagi masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.⁸ Peran pemerintah yang strategis, akan banyak ditopang oleh bagaimana birokrasi publik mampu melaksanakan

⁶ Sirajuddin, Didik Sukriono, Winardi, 2011, *Hukum Pelayanan Publik Servis dan Keterbukaan Informasi*, Malang, Setara, hlm. 48.

⁷ Agung Kurniawan, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Pembaruan, hlm.3-4.

⁸ Ibid, hlm. 55.

tugas dan fungsinya. Salah satu tantangan terbesar yang dihadapi birokrasi adalah bagaimana mereka mampu melaksanakan kegiatan secara efektif dan efisien, karena selama ini birokrasi di identikkan dengan kinerja yang berbelit-belit, struktur yang tambun, penuh dengan kolusi, korupsi, dan nepotisme.⁹

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, pelayanan publik menjadi ramai diperbincangkan, karena pelayanan publik merupakan salah satu variabel yang menjadi ukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.¹⁰ Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, 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 atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam konteks ini penyelenggara pelayanan publik (penyelenggara) adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, sebenarnya dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi pihak penyelenggara pelayanan publik maupun masyarakat, aparatur penyelenggara merasa memiliki kewajiban hukum untuk

⁹ Ambar Teguh Sulistiyani, 2011, *Memahami Good Governance Dalam Persepektif Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta, Gava Media, hlm. 1.

¹⁰ Hardiyansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, Yogyakarta, Gava Media, hlm. 1.

memberikan pelayanan kepada masyarakat, sedangkan masyarakat merasa apa yang harus dilakukan oleh aparaturnegara tersebut merupakan hak dari masyarakat. Mengenai keinginan undang-undang ini, selanjutnya dapat dilihat atau tercermin di dalam tujuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, yang di dalam ketentuan pada Pasal 3 disebutkan, sebagai berikut:

1. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggara pelayanan publik.
2. Terwujudnya sistem penyelenggara pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik.
3. Terpenuhinya penyelenggara pelayanan publik sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan.
4. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggara publik.¹¹

Tujuan diadakannya undang-undang pelayanan publik antara lain demi terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, kewajiban dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Selain itu adalah bertujuan untuk mewujudkan untuk terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundangan bahkan untuk terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum

¹¹ Husni Thamrin, 2013, *Hukum Pelayanan Publik Di Indonesia*, Yogyakarta, Aswaja Pressindo, hlm. 6-7.

bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan oleh administrasi negara.

Selain itu dasar hukum pelayanan publik lainnya dapat dibaca pada Surat Keputusan Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan manifestasi kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Dalam Surat Keputusan Menteri Aparatur Negara ini juga diatur standar pelayanan publik yang harus dipenuhi yang terdiri dari:

1. Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

2. Waktu penyelesaian pelayanan

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

3. Biaya pelayanan

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4. Produk atau hasil pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

5. Sarana prasarana pelayanan

Penyediaan sarana dan prasarana yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6. Kompetensi petugas si pemberi pelayanan yang ahli dan terampil serta ramah.¹²

Indikator untuk mengukur kinerja aparat pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik tersebut terdiri dari:

1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan.

2. Kualitas Layanan

Kualitas pelayanan ini tercermin dari tingkat kepuasan masyarakat.

3. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

4. Responsibilitas

Responsibilitas merupakan penjelasan terhadap pelaksanaan kegiatan sudah sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau belum (pertanggungjawaban).

¹² Nomensen Sinamo, 2010, *Negara Hukum Administrasi*, cetakan pertama, Jakarta, Jala Permata Aksara, hlm. 61-62

5. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjukkan pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat.¹³

Berdasarkan latar belakang sebagaimana telah diuraikan di atas maka penulis menyusun skripsi ini dengan judul: “PERANAN DINAS KESEHATAN DALAM JAMINAN PELAYANAN KESEHATAN DI KOTA YOGYAKARTA”.

B. Rumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana peranan Dinas Kesehatan dalam jaminan pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta?
2. Faktor-faktor apakah yang menghambat Dinas Kesehatan dalam jaminan pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta?

¹³Agus Dwiyanto, 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, hlm. 48-49.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada pokok permasalahan tersebut diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui peranan Dinas Kesehatan dalam jaminan pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat Dinas Kesehatan dalam jaminan pelayanan di Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini semoga dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat praktis

Memberikan masukan terhadap pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta.