

**PENGAWASAN TERHADAP PELAYANAN PUBLIK DALAM RANGKA  
PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK WARGA NEGARA**

**(Studi Pengawasan Pelayanan Kesehatan Oleh LOD DIY Di Kota  
Yogyakarta)**

**TESIS**



Oleh :

**NAMA MHS. : MUHAMMAD AKHIRI, S.H.**

**NO. POKOK MHS. : 13912050**

**BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2014**

**PENGAWASAN TERHADAP PELAYANAN PUBLIK DALAM RANGKA  
PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK WARGA NEGARA  
(Studi Pengawasan Pelayanan Kesehatan Oleh LOD DIY Di Kota Yogyakarta)**

Disusun Oleh :

**Nama MHS. : MUHAMMAD AKHIRI**

**No.POKOK MHS. : 13912050**

**BKU : HTN/HAN**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan  
ke muka Tim Penguji dalam ujian pendadaran

**Pembimbing**

**Dr. Ridwan HR, SH., M.Hum**

Yogyakarta.....

Mengetahui  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

**Drs. Agus Triyanta., MA., MH., Ph.D.**

**PENGAWASAN TERHADAP PELAYANAN PUBLIK DALAM RANGKA PERLINDUNGAN HUKUM  
TERHADAP HAK WARGA NEGARA**

**(Studi Pengawasan Pelayanan Kesehatan Oleh LOD DIY Di Kota Yogyakarta)**

**Oleh :**

Nama MHS : **Muhammad Akhiri, S.H.**

Nomor Mhs : **13912050**

BKU : **HTN/HAN**

Program Studi : **Ilmu Hukum**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS  
pada hari Jumat, 31 Oktober 2014**

**Tim Penguji**

Dr. Ridwan HR, S.H. M.Hum. Yogyakarta,.....

Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum. Yogyakarta,.....

Zairin Harahap, S.H.,M.Si. Yogyakarta,.....

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas

Hukum Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta., M.A., M.H., Ph.D. Yogyakarta .....

## MOTTO

*Aku mengamati semua sahabat, dan tidak menemukan sahabat yang lebih baik daripada menjaga lidah. Aku memikirkan tentang semua pakaian, tetapi tidak menemukan pakaian yang lebih baik daripada takwa. Aku merenungkan tentang segala jenis amal baik, namun tidak mendapatkan yang lebih baik daripada memberi nasihat baik. Aku mencari segala bentuk rezki, tapi tidak menemukan rezki yang lebih baik daripada sabar.*

*(Umar bin Kattab)*

“Pada dasarnya manusia itu mati kecuali yang berilmu, yang berilmu bingung, kecuali yang beramal dan yang beramal akan sengsara kecuali yang ikhlas” ( KH.Ahmad Dahlan )

**Usahakan Sampai Yakin, Yakinkan Usaha Sampai, Sampailah  
Pada Usahamu ( Muhammad Akhiri )**

***Kupersembahkan karya ini untuk :***

*Ibunda Tercinta Nurwesi dan Keluargaku*

*Oktri Defilania yang Terkasih*

*Almamaterku universitas Islam Indonesia*

*Himpunan mahasiswa Islam MPO*



## KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum Wr. Wb*

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, hidayah serta Izin-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis ini dengan sebaik-baiknya. Shalawat serta salam tidak lupa kita haturkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW yang telah membawa kita pada peradaban umat manusia yang lebih bermartabat.

Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak memberikan bantuan moral ataupun materi dalam penelitian dan penulisan skripsi ini. Ucapan terima kasih ini penulis sampaikan kepada:

1. Keluarga, terutama Ibunda tercinta Nurwesi yang selalu memberi motivasi dan doa yang tidak henti-hentinya, Dan untuk Ayahanda tercinta Muhammad Tamin ( Almarhum ) yang selalu menjadi inspirasi dan motivasi bagi penulis.
2. Kakak-kakakku serta ponakan-ponakanku yang selalu memberikan doa dan dukungan kepada penulis.
3. Oktri Defilania yang selalu memberi semangat, dukungan, dan doa.
4. Yth. Bapak Dr. Ridwan HR,SH.,M.Hum selaku Dosen Pembimbing Tesis yang sudah memberikan ilmu dan waktunya kepada penulis, sehingga penulis dapat memahami dan menyelesaikan tesis ini. Semoga

ilmu yang telah diberikan kepada penulis bermanfaat dimasa akan datang.

5. Yth. Bapak Drs. Agus Triyanta., MA., MH., Ph.D. selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Kawan – Kawan seperjuangan yang tidak mungkin saya sebutkan seluruhnya ataupun satu persatu tapi kalian semua sudah terdapat dalam hati, pikiran ini dan tak pernah hilang dalam ingatan ini, doaku selalu buat kalian kawan-kawan.(salam hangat, Salam Revolusi)
7. Rekan-rekan di HMI MPO FH UII, Sanggar Terpidana FH UII, IKPMS ( Sarolangun ), PERMAHI Yogyakarta yang selalu memberikan semangat dan doa
8. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu hingga terselesaikannya karya tulis ini baik dari pihak kampus maupun di luar civitas akademik.

Semoga atas segala bantuan dan doa yang diberikan, akan mendapat balasan dari Allah SWT. Dengan bantuan pihak-pihak tersebut akhirnya karya tulis ini dapat terselesaikan. Semoga Karya tulis ini dapat memberikan manfaat baik secara langsung maupun tidak langsung, walaupun penulis sadar tesis ini masih banyak kekurangan dan masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis mengharapkan banyak saran dan kritik yang membangun agar tesis ini menjadi lebih baik.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, Desember 2014

## *abstrak*

*“Paradigma pelayanan publik saat ini sudah melenceng dari yang di harapkan, yang mana pemerintah (Negara) yang seharusnya melayani warga negara (publik) sepenuh hati malah melayani warga negara dengan setengah hati. Dengan bergesernya paradigma seperti itu seharusnya negara (pemerintah) berbenah diri agar warga negara tidak terus menerus terpasung oleh paradigma yang terbangun di masyarakat. Di dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik seringkali dijumpai adanya biaya tambahan yang harus dikeluarkan oleh warga pengguna untuk diberikan kepada petugas agar dapat memperoleh produk atau jasa pelayanan. Hal ini menyebabkan harga pelayanan publik menjadi semakin tinggi, atau menjadi berbiaya padahal seharusnya tanpa biaya atau gratis. Biaya tambahan tersebut sering diinterpretasikan oleh petugas sebagai ucapan terima kasih atas pelayanan yang telah mereka berikan sehingga tidak membebani mental mereka. Budaya birokrasi pemerintah selalu berorientasi pada kekuasaan. Kekuasaan menjadi nilai dan daya tarik yang penting bagi para anggota birokrasi. ini dapat dimengerti karena banyak hal yang diinginkan oleh para pejabat birokrasi selalu terkait dengan kekuasaan. Selama ini segala yang diinginkan para pejabat birokrasi seperti penghasilan, pengaruh, fasilitas, privileges, dan sebagainya selalu terkait dengan kekuasaan yang mereka miliki. Motivasi inipun akhirnya menyebabkan para pejabat birokrasi lebih berorientasi untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan daripada melayani warga. Pemerintah selaku pihak yang mempunyai wewenang dalam pelaksanaan pemberian pelayanan publik terhadap warga negara juga mempunyai wewenang dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja para pegawai yang melakukan pelayanan publik. Pengawasan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah dilakukan baik dari internal maupun eksternal seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota dan oleh Ombudsman”.*



## DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	
	A. Latar Belakang Masalah.....	1
	B. Rumusan Masalah .....	12
	C. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	12
	D. Keaslian Penelitian.....	13
	E. Landasan Teori.....	14
	F. Metode Penelitian . .....	27
BAB II	TINJAUAN UMUM TENTANG PENGAWASAN TERHADAP PELAYANAN PUBLIK DALAM RANGKA PERLINDUNGAN HUKUM	
	A. Pengertian Negara Hukum .....	32
	B. Good Governance.....	49
	C. Otonomi Daerah .....	55
	D. Pelayanan Publik.....	63
	E. Pengawasan .....	67
	F. Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara .....	70
BAB III	IMPLEMENTASI PENGAWASAN TERHADAP PELAYANAN PUBLIK DALAM BIDANG KESEHATAN DI KOTA YOGYAKARTA	

A. Gambaran Umum .....	74
B. Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik Dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara Terkait Pelayanan Kesehatan Di Kota Yogyakarta .....	91
C. Maladministrasi Pelayanan Kesehatan Di Kota Yogyakarta .....	114
D. Analisis Kasus .....	144

#### BAB IV PENUTUP

A. Simpulan .....	152
B. Saran.....	153

#### DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku .....	154
B. Peraturan Perundang-undangan.....	157
C. Data Elektronik atau Internet.....	157

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Konsep *Good Governance* sebenarnya telah lama dilaksanakan oleh semua pihak yaitu Pemerintah, Swasta dan Masyarakat, namun demikian masih banyak yang rancu memahami konsep *Governance*. Secara sederhana, banyak pihak menerjemahkan *governance* sebagai Tata Pemerintahan. Tata pemerintahan disini bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga yang disebut eksekutif, karena pemerintah (*government*) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut *governance*. Dua aktor lain adalah *private sektor* (sektor swasta) dan *civil society* (masyarakat madani). Karenanya memahami *governance* adalah memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan *civil society* dalam suatu aturan main yang disepakati bersama.<sup>1</sup>

*Good governance* (tata pemerintahan yang baik) sudah dari lama menjadi harapan banyak orang di Indonesia. Kendati pemahaman mereka mengenai *good governance* tidak sama atau berbeda-beda, sebagian besar dari mereka membayangkan bahwa dengan *good governance* mereka akan dapat memiliki kualitas pemerintahan yang lebih baik. Banyak di antara mereka membayangkan bahwa dengan memiliki praktik *governance* yang lebih baik

---

<sup>1</sup> Arief Irwanto, "Memahami *Good Governance* Dalam Bernegara," dalam <http://www.inkindo-jateng.web.id> Di Akses Tanggal 20 April 2014.

maka kualitas pelayanan publik menjadi semakin baik dan pemerintah akan semakin peduli dengan kepentingan warga.

Menurut UNDP (United Nation Development Program) *good governance* memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>2</sup>

- a. Partisipasi
- b. Transparansi
- c. Akuntabel
- d. Efektif dan Efisien
- e. Kepastian Hukum
- f. Responsif
- g. Konsensus
- h. Setara dan Inklusif

Rakyat mempunyai harapan agar birokrasi mampu menampilkan kinerja (*performance*) yang baik dan profesional dalam melaksanakan pelayanan publik. Rakyat juga mengharapkan birokrasi mengedepankan kepentingan warga negara dan tidak berada di bawah tekanan kelompok politik tertentu. Dalam sistem dan budaya politik kita saat ini, harapan tersebut mungkin saja terlampaui tinggi sebab politisasi birokrasi terjadi di berbagai sektor dan level.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik harus dilaksanakan secara akuntabel, responsif, dan efisien. Suatu pelayanan publik dapat dikatakan memiliki akuntabilitas tinggi apabila kegiatan tersebut dianggap benar dan sesuai dengan nilai-nilai serta norma-norma yang berkembang dalam masyarakat. Yang artinya, pelayanan yang baik harus berdasar pada kepuasan atau setidaknya berdasar pada apa yang diinginkan oleh masyarakat.

---

<sup>2</sup> Agus Dwiyanto, "et.al.", *Reformasi Tata Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003), hlm 5-6.

Proses demokratisasi yang sedang berlangsung di Indonesia memberikan pelajaran yang berharga bagi birokrasi di satu pihak, dan warga negara di pihak lain. Wajah dan sosok birokrasi sudah sepantasnya mengalami perubahan dari birokrasi yang otoriter ke arah birokrasi yang lebih demokratis, responsif, transparan dan non-partisan. Birokrasi tidak dapat lagi menempatkan diri sebagai sosok institusi yang angkuh dan tak tersentuh oleh kritik dari pihak luar birokrasi.

Pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis karena perbaikan pelayanan publik di Indonesia cenderung berjalan ditempat sedangkan implikasinya sangatlah luas dalam kehidupan ekonomi, politik, sosial budaya dan lain-lain. Dalam kehidupan ekonomi, perbaikan pelayanan publik akan bisa memperbaiki iklim investasi yang sangat di perlukan bangsa ini agar bisa segera keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan. Buruknya pelayanan publik di Indonesia sering menjadi variabel yang dominan mempengaruhi penurunan investasi yang berakibat pada pemutusan hubungan kerja.

Dalam kehidupan politik, perbaikan pelayanan publik juga sangat berimplikasi luas khususnya dalam memperbaiki tingkat kepercayaan kepada pemerintah. Buruknya pelayanan publik selama ini menjadi salah satu variabel penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan warga negara kepada pemerintah. Krisis kepercayaan warga negara teraktualisasi dalam bentuk protes dan demonstrasi yang cenderung tidak sehat menunjukkan kefrustasian publik terhadap pemerintahnya.

Sementara itu dalam sosial budaya, pelayanan publik yang buruk mengakibatkan terganggunya psikologi masyarakat yang terindikasi dari berkurangnya rasa saling menghargai dikalangan masyarakat, timbulnya saling curiga, meningkatnya sifat *eksklusifisme* yang berlebihan, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpedulian warga negara baik terhadap pemerintah maupun terhadap sesama.

Pelayanan publik merupakan hak dasar bagi warga negara yang harus di penuhi oleh negara. Pelayanan publik sebagai salah satu dari bagian pemenuhan kesejahteraan serta menjadi bagian dalam pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob) saat ini, telah menjadi isu besar di negeri ini. Hampir setiap orang dalam berbagai kesempatan selalu menyampaikan tentang isu-isu yang berkaitan dengan pelayanan publik sebagai suatu keharusan yang di sediakan oleh Negara. Disamping itu, dalam kovenan deklarasi umum hak asasi manusia (DUHAM) juga disebutkan bahwa ada jaminan bagi hak-hak warga negara, seperti *social security* maupun *social protection*.<sup>3</sup>

Paradigma pelayanan publik saat ini sudah melenceng dari yang di harapkan, yang mana pemerintah (Negara) yang seharusnya melayani warga negara (publik) sepenuh hati malah melayani warga negara dengan setengah hati. Dengan bergesernya paradigma seperti itu seharusnya negara (pemerintah) berbenah diri agar warga negara tidak terus menerus terpasung oleh paradigma yang terbangun di masyarakat.

---

<sup>3</sup> Luthfi J. Kurniawan, *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik*, (Malang : Setara Press, 2011), hlm 67.

Di dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik seringkali dijumpai adanya biaya tambahan yang harus dikeluarkan oleh warga pengguna untuk diberikan kepada petugas agar dapat memperoleh produk atau jasa pelayanan. Hal ini menyebabkan harga pelayanan publik menjadi semakin tinggi, atau menjadi berbiaya padahal seharusnya tanpa biaya atau gratis. Biaya tambahan tersebut sering diinterpretasikan oleh petugas sebagai ucapan terima kasih atas pelayanan yang telah mereka berikan sehingga tidak membebani mental mereka.

Budaya birokrasi pemerintah selalu berorientasi pada kekuasaan. Kekuasaan menjadi nilai dan daya tarik yang penting bagi para anggota birokrasi. ini dapat dimengerti karena banyak hal yang diinginkan oleh para pejabat birokrasi selalu terkait dengan kekuasaan. Selama ini segala yang diinginkan para pejabat birokrasi seperti penghasilan, pengaruh, fasilitas, *privileges*, dan sebagainya selalu terkait dengan kekuasaan yang mereka miliki. Motivasi inipun akhirnya menyebabkan para pejabat birokrasi lebih berorientasi untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan daripada melayani warga.<sup>4</sup>

Pemerintah selaku pihak yang mempunyai wewenang dalam pelaksanaan pemberian pelayanan publik terhadap warga negara juga mempunyai wewenang dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja para pegawai yang melakukan pelayanan publik. Pengawasan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah dilakukan baik dari internal maupun eksternal seperti Dewan

---

<sup>4</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2008), hlm 386.

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota dan oleh Ombudsman.

Ditinjau dari segi kedudukan dari badan / organ yang melaksanakan kontrol / pengawasan, dapat dibedakan atas:<sup>5</sup>

a. Kontrol Intern.

Kontrol intern berarti pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan / organ yang secara organisasi / struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Kontrol ini disebut juga "*built in control*" misalnya, pengawasan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya atau pengawasan yang dilakukan oleh suatu tim verifikasi yang biasanya dibentuk secara insidental.

b. Kontrol Ekstern.

Kontrol Ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga secara organisasi / struktural berada di luar pemerintahan dalam arti eksekutif. Misalnya kontrol keuangan yang dilakukan oleh BPK, kontrol sosial yang dilakukan oleh Pers dan LSM, atau kontrol politik yang dilakukan oleh DPR, juga termasuk kontrol segi Hukum yang dilakukan oleh pengadilan (*judicial control*).

Dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bersih, banyak aturan hukum yang telah diciptakan oleh pemerintah untuk mewujudkan keinginan tersebut. Aturan - aturan ini dimaksudkan sebagai dasar bagi birokrasi untuk penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik dan bersih sehingga mampu menciptakan kondisi yang kondusif bagi terpenuhinya kebutuhan masyarakat, meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada warga negara dan menekan tingkat penyalahgunaan kewenangan di lingkungan aparatur pemerintahan.

Dari perspektif negara hukum, upaya peningkatan perlindungan terhadap hak warga negara tersebut dilakukan dengan cara membatasi kekuasaan

---

<sup>5</sup> Siti Roswati Handayani "et.al.", *Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta Dan Pemerintahan Yang baik*, (Yogyakarta : PUSHAM UII Yogyakarta, 2006), hlm 3.



pemerintah (penguasa). Dalam konteks pembatasan kekuasaan pemerintah (negara) dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak warga negara seperti dikemukakan di atas, berlaku suatu prinsip dalam praktik penyelenggaraan negara dalam perspektif asas negara hukum modern (negara hukum kesejahteraan), yaitu bahwa tidak ada kekuasaan negara yang boleh dibiarkan bebas tanpa pembatasan dan pengawasan.

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Di samping itu, yang terpenting adalah bahwa pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Pengawasan segi hukum dan segi kebijaksanaan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum administrasi negara adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat, yang terdiri dari upaya administratif dan peradilan administrasi.<sup>6</sup>

Salah satu wujud dari negara kesejahteraan (*welfare state*) ialah adanya upaya dari pemerintah (negara) untuk memberikan pelayanan publik dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat serta melindungi hak warga negara masyarakat. Pelayanan publik yang buruk berdampak pada terampasnya hak warga negara masyarakat yang seharusnya dapat diberikan atau dilayani dengan baik dan optimal sebagai kewajiban negara.

---

<sup>6</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2008), hlm 312-313.

Hal ini dilakukan karena pelayanan publik merupakan bagian yang tak terpisahkan bagi kewajiban negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Pelayanan publik bukan semata-mata hanya menyiapkan instrumen bagi berjalannya birokrasi untuk menggugurkan kewajiban negara, melainkan lebih dari itu, bahwa pelayanan publik merupakan esensi dasar keadilan sosial. Agar hak warga negara tidak dirampas oleh pelayanan publik yang buruk maka pemerintah (negara) harus bersungguh-sungguh dalam melayani masyarakat tidak setengah hati.

Instrumen yang sangat penting dalam pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah ialah adanya pengawasan terhadap pelayanan publik itu sendiri. Pengawasan merupakan wujud pengendalian terhadap para birokrat dalam melayani masyarakat. Tanpa adanya pengawasan terhadap pelayanan publik akan berdampak terhadap buruknya pelayanan publik itu sendiri yang tidak terkontrol oleh mekanisme pengawasan yang telah diatur / ditetapkan.

Salah satu kota di Indonesia yaitu Yogyakarta, masih terdapat banyak keluhan dari masyarakat terhadap buruknya pelayanan publik di kota Yogyakarta yang berdampak pada perampasan hak waga negara masyarakat Yogyakarta yang seharusnya diberikan oleh pemerintah setempat berupa pelayanan yang baik dan optimal. Sebanyak 1.300 keluhan layanan publik dialamatkan kepada Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) Yogyakarta. Sekitar 900 aduan disampaikan melalui layanan SMS Gateway LOD DIY, sisanya sekitar 400 aduan dilaporkan secara reguler.<sup>7</sup> Berdasarkan pengaduan

---

<sup>7</sup> <http://www.koran-sindo.com> Di Akses Tanggal 28 Maret 2014.

yang masuk di LOD DIY pada kurun waktu (Januari-Desember 2013) ada 315 laporan yang masuk melalui pengaduan langsung dan 916 pengaduan yang masuk melalui sms gateway. Sedangkan dari pengaduan yang masuk, bidang kesehatan menempati posisi pengaduan yang tertinggi.<sup>8</sup>

**Tabel 1**  
**Klasifikasi Laporan Berdasarkan Bidang Aduan**

No	Bidang Laporan	Jumlah	Persentase
1	Bantuan sosial	45	14.42%
2	Kelistrikan/ Pelayanan PLN	4	1.28%
3	Pertanahan	26	8.33%
4	Kesejahteraan	6	1.92%
5	Pendidikan	34	10.90%
6	Retribusi/ Perpajakan	5	1.60%
7	Kesehatan	130	41.67%
8	Pelayanan	3	0.96%
9	Perijinan	22	7.05%
10	Kebijakan daerah	5	1.60%
11	Pengadaan Barang	2	0.64%
12	Lingkungan Hidup	2	0.64%
13	Ketenagakerjaan/ Kepegawaian	13	4.17%
14	Kependudukan	6	1.92%
15	Pembangunan	2	0.64%
16	Pemerintahan	7	2.24%
17	BLSM	916	
<b>Total</b>		<b>1128</b>	<b>100.00%</b>

<sup>8</sup> Lihat Laporan Akhir Tahun Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) Tahun 2013.

Dengan banyaknya keluhan dari rakyat terhadap pelayanan publik di kota Yogyakarta terutama di bidang kesehatan dapat di indikasikan bahwa masih buruknya atau masih belum optimal pelayanan publik di kota Yogyakarta. Hal ini tidak sesuai dengan cita-cita suatu pemerintahan yang baik maupun negara kesejahteraan (*welfare state*). Untuk meningkatkan pelayanan publik di kota Yogyakarta diperlukan juga pengawasan pelayanan publik itu sendiri agar ada kontrol dari pihak lain terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah (negara) melalui para birokrat yang bersangkutan.

Pengawasan terhadap pelayanan publik di kota Yogyakarta harus dilakukan dengan sebaik-baiknya, Apalagi di Kota Yogyakarta terdapat Lembaga Ombudsman Daerah yang merupakan salah satu Lembaga pengawasan yang berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik (pengawas eksternal). Salah satu tujuan pengawasan terhadap pelayanan publik yang terdapat pada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik ialah terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>9</sup>

Berangkat dari uraian di atas, peneliti tertarik untuk meneliti persoalan terkait pengawasan terhadap pelayanan publik dalam rangka perlindungan hukum terhadap hak warga negara (studi pengawasan pelayanan kesehatan oleh LOD DIY di kota Yogyakarta), sebagai wujud pengkajian lebih lanjut dan lebih dalam agar penelitian ini menghasilkan suatu karya ilmiah yang

---

<sup>9</sup> Lihat Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Pasal 3 (d).

mempunyai manfaat bagi warga negara sebagai penerima pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah (negara).

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengawasan terhadap pelayanan publik dalam rangka perlindungan hukum terhadap hak warga negara terkait pelayanan kesehatan di kota Yogyakarta?
2. Apakah pelayanan kesehatan di kota Yogyakarta terdapat Maladministrasi?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui pengawasan terhadap pelayanan publik dalam bidang pelayanan kesehatan di kota Yogyakarta.
- b. Sebagai bahan masukan kepada *stake houlder* terkait pelayanan publik dalam bidang pelayanan kesehatan di kota Yogyakarta yang masih terdapat maladministrasi.

### **2. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

- a. Menambah khasanah karya ilmiah dibidang pelayanan publik.
- b. Memberi pengetahuan terkait pengawasan terhadap pelayanan publik dalam bidang pelayanan kesehatan di kota Yogyakarta.

- c. Agar dapat memberi suatu penjelasan terkait maladmistrasi pelayanan publik dalam bidang pelayanan kesehatan di kota Yogyakarta.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Penelitian tentang Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik Dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara (Studi Pengawasan Pelayanan Kesehatan Oleh LOD DIY Di Kota Yogyakarta) sejauh yang penulis ketahui belum pernah diteliti oleh pihak lain. Untuk itu maka penelitian ini merupakan hasil pemikiran sendiri dan akan diteliti lebih lanjut oleh peneliti sendiri.

No.	Nama	Judul Penelitian
1.	Hanif Dewi Wardhani	PELAYANAN PUBLIK DALAM PROSES PENGURUSAN PERIZINAN DI KABUPATEN CILACAP (Studi Kasus Di Badan Penanaman Modal Dan Perizinan Terpadu)
2.	Muhammad Safitrah Arifin	EFEKTIFITAS PELAYANAN PUBLIK DI KECAMATAN MARITENGGAE KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG
3.	Andrizal	FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK MENURUT UU NOMOR 32 TAHUN 2004 DI KOTA PEKANBARU
4.	Basuki Rahmat	PENGARUH PENGAWASAN TERHADAP KUALITAS PELAYANAN PUBLIK BIDANG JALAN DAN JEMBATAN DI KABUPATEN TASIKMALAYA
5.	Muji Rahayu	PELAYANAN PUBLIK BIDANG IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN YANG BERKEPASTIAN HUKUM PADA DINAS

## E. Landasan Teori

### 1. Negara Hukum

Konsep negara *Rule of Law* merupakan konsep negara yang dianggap paling ideal saat ini, meskipun konsep tersebut dijalankan dengan persepsi yang berbeda-beda. Terhadap istilah “*rule of law*” ini dalam bahasa Indonesia sering juga diterjemahkan sebagai “supremasi hukum” (*supremacy of law*) atau “pemerintahan berdasarkan atas hukum”. Di samping itu, istilah “negara hukum” (*government by law*) atau *rechstaat*, juga merupakan istilah yang sering digunakan untuk itu.<sup>10</sup>

Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas (tidak absolut). Perlu pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara dan politik tersebut, untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa. Dalam negara hukum tersebut, pembatasan terhadap kekuasaan negara dan politik haruslah dilakukan dengan jelas, yang tidak dapat dilanggar oleh siapapun. Karena itu, dalam negara hukum, hukum memainkan peranannya yang sangat penting, dan berada di atas kekuasaan negara dan politik.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (rechstaat)*, (Bandung : Refika Aditama, 2009), hlm 1.

<sup>11</sup> *Ibid* hlm 1-2.

Untuk melihat prinsip-prinsip negara hukum dapat dilihat beberapa ide. *pertama*, Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa continental memberikan ciri *rechstaat* sebagai berikut:<sup>12</sup>

- a. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia.
- b. Adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan.
- c. Pemerintahan yang berdasarkan atas hukum.
- d. Adanya peradilan Administrasi.

*Kedua*, Menurut A.V. Dicey, yang berasal dari kalangan ahli hukum anglo saxon, memberikan ciri *rule of law* sebagai berikut:<sup>13</sup>

- a. Adanya supremasi hukum.
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat (*equality before of the law*).
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan putusan pengadilan.

Menurut Laurence M. Friedman, negara hukum lebih identik dengan *rule of law*, istilah *rechstaat* menurut Friedman mengandung arti pembatasan kekuasaan negara oleh hukum.<sup>14</sup> Dalam UUD 1945 dan perubahan- perubahannya disebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum, setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before of the law*), pemerintahan dijalankan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machsstaat*), kekuasaan pemerintah tidak tak terbatas berarti kekuasaan pemerintah itu terbatas, yang membatasinya adalah hukum.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, (Bandung : Nusa Media, 2010), hlm 25.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Lauren M. Friedman, *Legal Theory*, dikutip dari Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan*, *Ibid* hlm 25-26.

<sup>15</sup> Mahmuzar, *Sistem ... Op. Cit.*, hlm 26.



Negara hukum pada dasarnya bertujuan untuk memerikan perlindungan hukum bagi rakyat. Oleh karenanya Menurut Philipus M Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan tindakan pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip; prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan daripada negara hukum. Sebaliknya dalam negara totaliter tidak ada tempat bagi hak asasi manusia.<sup>16</sup>

Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis. Keabsahan negara memerintah ada yang mengatakan bahwa karena negara merupakan lembaga yang netral, tidak berpihak, berdiri atas semua golongan masyarakat dan mengabdikan pada kepentingan umum.<sup>17</sup>

## **2. Good Governance**

Dalam proses demokratisasi, *good governance* sering mengilhami para aktivis untuk mewujudkan pemerintahan yang memberikan ruang partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga di luar pemerintahan sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antara negara negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Adanya pembagian

---

<sup>16</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, (Surabaya, PT Bina Ilmu, 1987) hlm 71.

<sup>17</sup> Arief Budiman, *Teori Negara; Negara, Kekuasaan, dan Idiologi*, Dikutip dari, Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2010, hlm 1.

peran yang seimbang dan saling melengkapi antar ketiga unsur tersebut bukan hanya memungkinkan adanya *cheks and balance* tetapi juga menghasilkan sinergi yang baik antar ketiganya dalam mewujudkan kesejahteraan bersama.<sup>18</sup>

Dalam mengembangkan praktik *Good governance*, pemerintah perlu mengambil dan menggunakan strategi yang jitu. Luasnya cakupan persoalan yang dihadapi, kompleksitas dari setiap persoalan yang ada, serta keterbatasan sumberdaya dan kapasitas pemerintah dan juga non-pemerintah untuk melakukan pembaharuan praktik *governance*, mengharuskan pemerintah mengambil pilihan yang strategis dalam memulai pengembangan praktik *good governance*.

Pembaharuan praktik *governance*, yang dalam banyak hal masih mencirikan *bad governance* menuju pada praktik *good governance*, dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar, sejauh perubahan tersebut secara konsisten mengarah pada perwujudan ketiga karakteristik praktik pemerintahan sebagaimana telah dijelaskan. Salah satu pilihan strategis untuk mengembangkan *good governance* di Indonesia adalah melalui pengembangan penyelenggaraan pelayanan publik yang mencirikan nilai-nilai yang selama ini melekat pada *good governance*.<sup>19</sup>

*Good governance* menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. *Good*

---

<sup>18</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan ... Op.Cit.*, hlm 18.

<sup>19</sup> Ibid hlm 20.

*governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, yaitu LSM, perusahaan swasta maupun warga negara. Bahkan institusi non pemerintah ini dapat saja memegang peran dominan dalam *good governance* tersebut, atau bahkan lebih dari itu pemerintah tidak mengambil peran apapun.

Memberikan prioritas pada pembenahan birokrasi menjadi satu langkah strategis dalam pengembangan *good governance*. Keberhasilan menyelesaikan masalah-masalah mendasar dalam birokrasi pemerintah seperti inefisiensi, rigiditas dan daya tanggap yang buruk, kuatnya budaya KKN serta akuntabilitas birokrasi yang rendah dapat menuntaskan sebagian besar masalah yang dihadapi dalam pengembangan *good governance*. Karena itu, keberhasilan dalam melakukan reformasi birokrasi dapat mempercepat terwujudnya *good governance*.<sup>20</sup>

### **3. Otonomi Daerah**

Sejarah kebijaksanaan desentralisasi di Indonesia telah mengalami perjalanan yang sangat panjang, tidak hanya semenjak lahirnya republik ini, akan tetapi sejak masa pemerintahan kolonial. Dalam rangka mewujudkan kepentingan pemerintah kolonial maka pemerintah daerah dibentuk bukan semata-mata untuk meningkatkan kapasitas politik masyarakat setempat, apalagi untuk kepentingan pengembangan

---

<sup>20</sup> Ibid hlm 39-40.

demokrasi sebagaimana yang menjadi argumentasi kontemporer bagi perlunya penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>21</sup>

Otonomi daerah merupakan sarana kebijakan yang secara politik ditempuh dalam rangka memelihara keutuhan “negara bangsa”. Karena dengan otonomi daerah akan kembali memperkuat ikatan semangat kebangsaan serta persatuan dan kesatuan di antara segenap warga bangsa ini. Selama puluhan tahun masyarakat di daerah tidak mendapatkan perlakuan yang wajar, bahkan selama tiga puluh tahun lebih di bawah pemerintahan orde baru masyarakat di daerah mengalami proses marginalisasi politik nasional. Hal itu dapat terjadi sebagai akibat dari begitu kuatnya sentralisasi kekuasaan pada masa orde baru.<sup>22</sup>

Otonomi daerah merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan teori demokrasi yang diaplikasikan melalui teori desentralisasi. Artinya otonomi daerah itu sendiri lahir dari desentralisasi, sedangkan desentralisasi itu sendiri merupakan salah satu cirri dari implementasi esensi demokrasi. Di Indonesia masalah demokrasi diatur dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.<sup>23</sup>

Menurut Sri Sumantri, adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonomi bukanlah karena hal itu di tetapkan dalam konstitusinya, tetapi karena masalah tersebut merupakan hakikat

---

<sup>21</sup> Afan Gaffar, Syaukani,HR, M.Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, Cetakan ke-IX, 2012), hlm 49.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 210.

<sup>23</sup> Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi daerah Di Indonesia*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar,2003), hlm.31.

negara kesatuan.<sup>24</sup> Menurut Amrah Muslimin, pengertian otonomi tidaklah semata-mata berkaitan dengan negara kesatuan, tetapi otonomi dalam arti umum dan dogmatis juga terdapat dalam negara serikat di mana otonomi itu lebih luas daripada negara kesatuan.<sup>25</sup>

Kewenangan otonomi daerah di dalam negara kesatuan, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut sekehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional. Dengan demikian pelimpahan kewenangan dalam suatu organisasi harus didasarkan pada kesepakatan mengenai apa yang harus dilakukan, bagaimana cara melakukannya dan kesanggupan serta kemampuan dari penerima kewenangan itu untuk melaksanakan dan mencapai tujuannya. Mengingat pemerintah daerah dapat menjalankan jumlah dan jenis kewenangan yang berbeda, serta bobot kewenangan yang juga berbeda tergantung pada situasi dan kondisi obyektif daerah, maka sebaiknya pemerintah daerah sendiri yang menentukan alternatif penggabungan / penghapusan / penetapan / penambahan kewenangan serta cara penyelenggaraannya.<sup>26</sup>

#### **4. Pelayanan Publik**

##### **a. Pengertian Pelayanan Publik**

---

<sup>24</sup> Sri Sumantri, Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Rajawali, 1981), hlm. 17.

<sup>25</sup> Amrah Muslimin, *Aspek- Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung : Alumni, 1978), hlm. 17.

<sup>26</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung : Mandar Maju, 2003), hlm.35.

Pelayanan publik yang menjadi fokus studi disiplin ilmu Administrasi publik di Indonesia, masih menjadi persoalan yang perlu memperoleh perhatian dan penyelesaian yang komprehensif. Hipotesis seperti itu secara kualitatif misalnya dapat dengan mudah dibuktikan di mana berbagai tuntutan pelayanan publik sebagai tanda ketidakpuasan mereka sehari-hari banyak kita lihat. Harus diakui, bahwa pelayanan yang di berikan oleh pemerintah kepada rakyat terus mengalami pembaruan, baik dari sisi paradigma maupun format pelayanan seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat dan perubahan di dalam pemerintah itu sendiri.<sup>27</sup> Meskipun demikian, pembaruan dilihat dari kedua sisi tersebut belumlah memuaskan, bahkan masyarakat masih posisikan sebagai pihak yang tidak berdaya dan termarginalisasikan dalam kerangka pelayanan.<sup>28</sup>

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.<sup>29</sup> Sebagai contoh, dapat dilihat pada proses kelahiran seorang bayi. Ketika sang bayi lahir, dia akan menangis menghadapi situasi yang sangat berbeda ketika ia masih berada dalam kandungan. Jeritan bayi tersebut membutuhkan pelayanan dari ibunya. Ketika memperoleh pelayanan (kasih sayang) dari ibunya bayi tersebut

---

<sup>27</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan, dan Implementasi)*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2010), hlm.3.

<sup>28</sup> Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, (Yogyakarta : Pembaruan, 2005), hlm 1-2.

<sup>29</sup> L.P. Sinambela, *Ilmu dan Budaya, Perkembangan Ilmu Administrasi Negara*, (Jakarta : Bumi Aksara, 1992), hlm 198.

akan merasa nyaman dan berhenti menangis, sebaliknya dia akan tersenyum bahagia. Proses kelahiran ini menunjukkan betapa pelayanan seorang ibu yang menyenangkan sangatlah dibutuhkan.

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.<sup>30</sup>

Secara luas istilah pelayanan publik dapat diartikan sebagai kegiatan-kegiatan dan objek-objek tertentu yang secara khusus dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat umum (*the general public*) atau memberikan dukungan terhadap upaya meningkatkan kenikmatan dan kemudahan (*comfort and conveniences*) bagi seluruh rakyat.<sup>31</sup> Di dalam hukum administrasi negara, istilah “pelayanan publik” diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> H.A. Moenir, *Manajemen Pelayanan umum*, (Jakarta : Bumi Aksara, 1997), hlm 17.

<sup>31</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hlm 78.

<sup>32</sup> Berdasarkan pengertian umum yang dimuat dalam Lampiran 3 Keputusan Menpan Nomor 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pada

## 5. Pengawasan

Pengawasan adalah langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, Sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan warga negara terhadap norma hukum yang di buat oleh pemerintah.<sup>33</sup> Menurut Verstedden, pengawasan ditujukan sebagai sarana untuk mengawasi bahwa organ-organ yang lebih rendah menjalankan tugasnya dengan baik dan dalam batas tertentu sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah negara kesatuan, yang dibutuhkan untuk menjamin keberadaan negara kesatuan yang didesentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*). Di samping itu, pengawasan juga digunakan untuk memberikan perlindungan bagi warga negara. Peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum biasanya berjalan paralel dengan pelanggaran hak dan kepentingan warga negara<sup>34</sup>

Secara teoretik dan praktik, pengawasan itu ada yang bersifat intern yaitu pengawasan oleh badan yang secara organisatoris termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan yang bersifat ekstern dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris berada di luar pemerintahan. Di samping itu, pengawasan juga di bedakan dalam dua jenis yaitu *a-priori* adalah pengawasan yang dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan *a-posteriori*

---

Paragraf I, butir C. Dikutip dari Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hlm 79.

<sup>33</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Daerah*, (Yogyakarta : UII Press, 2009), hlm 122.

<sup>34</sup> *Ibid* hlm 126-127.



adalah pengawasan yang dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah.<sup>35</sup>

Selain itu, dikenal pula pengawasan segi hukum (*rechtmatigheid*) dan segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Pengawasan dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah dari segi pertimbangan kemanfaatannya.<sup>36</sup>

Pengawasan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan baik, bukan untuk mencari-cari kesalahan. Di samping itu ada beberapa motif lain sebagaimana disebutkan P. Nicolai yaitu untuk kepentingan koordinasi dan integrasi pemerintahan, pengawasan keuangan, dan pengawasan terhadap kecermatan penyelenggaraan pemerintah berkenaan dengan perlindungan hak dan kepentingan warga negara.<sup>37</sup> Menurut P.de Haan, ada lima motif pengawasan yaitu:<sup>38</sup> motif untuk menjaga kebijaksanaan, motif koordinasi, menjaga kualitas, motif keuangan, dan untuk memberikan perlindungan hukum serta perlindungan kepentingan warga negara.

## **6. Perlindungan Hukum Hak Warga Negara**

---

<sup>35</sup> Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta : UII Press, 2009), hlm 126-127.

<sup>36</sup> *Ibid* hlm 127.

<sup>37</sup> Ridwan HR, *Hukum ... Op.Cit.*, hlm 126.

<sup>38</sup> *Ibid* hlm 126.

Perlindungan hukum bagi rakyat di bagi dua macam, yaitu:<sup>39</sup> perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum yang represif. Pada perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian, perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Dengan pengertian yang demikian, penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh peradilan umum di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum yang represif; demikian juga halnya dengan peradilan administrasi negara andaikata satu-satunya fungsi peradilan administrasi negara adalah fungsi “peradilan” (*justitiele functie – judicial function*).<sup>40</sup>

Perlindungan terhadap warga diberikan bilamana sikap-tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya. Sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri, dilakukan terhadap sikap-tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dengan perkataan lain, melindungi

---

<sup>39</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan ...Op. Cit.*, hlm 2.

<sup>40</sup> *Ibid* hlm 2-3.

administrasi negara dari melakukan perbuatan yang salah menurut hukum.<sup>41</sup>

Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Oleh karena itu, diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah.<sup>42</sup>

Dalam rangka perlindungan hukum, keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang layak ini memiliki peranan penting sehubungan dengan adanya *terugfred van de wetgever* atau langkah mundur pembuat undang-undang, yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat peraturan perundang-undangan, dan adanya pemberian *freies ermessen* pada pemerintah.<sup>43</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Objek Penelitian**

Objek penelitian ini adalah Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik Dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara (Studi Pengawasan Pelayanan Kesehatan Oleh LOD DIY Di Kota Yogyakarta).

### **2. Subjek Penelitian**

---

<sup>41</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-tindak Administrasi Negara*, (Bandung : Alumni, 1992), hlm 7-8.

<sup>42</sup> Ridwan HR, *Hukum ... Op.Cit.*, hlm 289-290.

<sup>43</sup> *Ibid* hlm 290.

Subjek penelitian ini adalah:

- a. Walikota Yogyakarta.
- b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta.
- c. Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY)
- d. Kepala Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta

### **3. Sumber Data**

- a. Data primer, yang berupa data yang diperoleh dari penelitian lapangan (*field research*).
- b. Data sekunder, yang berupa data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*) yang terdiri atas:
  - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, yang terdiri dari:
    - a) Undang-undang dasar 1945.
    - b) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
    - c) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
    - d) Undang – Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan
    - e) Peraturan Gubernur Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Ombudsman Daerah Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

- 2) Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, seperti, buku-buku, majalah, artikel, makalah, hasil penelitian dan lain sebagainya.
- 3) Bahan hukum tertier, adalah bahan-bahan hukum yang akan memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari kamus istilah hukum, kamus bahasa, kamus ilmiah populer dan ensiklopedia.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

a. Untuk Data Primer:

Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara bebas maupun terpimpin dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan sebelumnya.

b. Untuk Data Sekunder:

Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan, yaitu dengan mengkaji berbagai Peraturan Perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

#### **5. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yang bersifat normatif-empiris, karena disamping meneliti norma, juga meneliti implementasi baik berupa pendekatan undang-undang maupun pendekatan kasus.

## **6. Analisis Data**

Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif (*content analysis*). Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian, disistematisasikan, kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil simpulan. Serta menganalisis permasalahan dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku beserta pelaksanaannya di dalam praktik yang bersifat deskriptif, yaitu metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam perundang-undangan.<sup>44</sup>

## **G. Sistematika Penulisan**

Tesis ini dikembangkan dalam 4 Bab. Rangkuman pembahasan dari mulai Bab I sampai Bab IV tersebut tersusun dalam sistematika pembahasan sebagai berikut :

Tesis ini dimulai dari Bab I yang merupakan pendahuluan yang menjelaskan gambaran umum secara menyeluruh mengenai berbagai aspek serta alasan yang menjadi dasar adanya tulisan ini. Dengan pendahuluan ini diharapkan akan membantu pembaca dalam memahami latar belakang masalah, batasan rumusan masalah, tujuan penelitian diadakan, manfaat penelitian, keaslian penelitian, landasan teori, metode penelitian dan

---

<sup>44</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1998), hlm 56.

sistematika pembahasan. Hal ini dicantumkan pada bab pertama juga dimaksudkan sebagai landasan pijakan dalam melakukan penelitian.

Pada Bab II yang merupakan bab yang berisi terkait tinjauan umum atau gambaran umum, penulis akan menggunakan teori umum yang relevan untuk menjawab permasalahan, antara lain pengertian negara hukum, *good governance*, otonomi daerah, pelayanan publik, pengawasan dan perlindungan terhadap hak warga negara.

Pada Bab III yang merupakan pembahasan dan hasil penelitian, penulis akan membahas mengenai hasil penelitian, yaitu : Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik Dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara (Studi Pelayanan Kesehatan Di Kota Yogyakarta). Serta menjawab rumusan masalah yang telah penulis paparkan.

Pada Bab IV yang merupakan bab penutup, penulis akan memberikan simpulan terhadap permasalahan yang diteliti serta memberikan saran-saran yang relevan atas hasil penelitian dan simpulan.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM PENGAWASAN TERHADAP PELAYANAN PUBLIK DALAM RANGKA PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK WARGA NEGARA

#### A. Negara Hukum

Negara hukum adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.<sup>45</sup> Negara Hukum dianggap konsep universal yang pada dataran implementasi memiliki karakteristik beragam karena pengaruh situasi kesejarahan, disamping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain. Dalam Penelitiannya, Muhammad Tahir Azhary menemukan lima model negara hukum yakni negara hukum menurut Qur'an dan sunnah atau nomokrasi islam, negara hukum menurut konsep eropa continental yang di namakan *rechtsstaat*, negara hukum menurut konsep anglo-saxon (*rule of law*), konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum pancasila.<sup>46</sup>

Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis. Keabsahan negara memerintah ada yang mengatakan bahwa karena negara merupakan lembaga yang netral, tidak berpihak, berdiri di atas semua golongan masyarakat, dan

---

<sup>45</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, Dikutip dari Ridwan HR, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2014), hlm. 49.

<sup>46</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta : Bulan Bintang, 1992), hlm. 63.



mengabdikan pada kepentingan umum.<sup>47</sup> Negara hukum pada dasarnya terutama bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Oleh karenanya menurut Philipus M Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip; prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum.<sup>48</sup> Muhammad Yamin mendefinisikan negara hukum sebagai suatu negara yang menjalankan pemerintahan yang tidak menurut kemauan orang-orang yang memegang kekuasaan, melainkan menurut aturan tertulis yang dibuat oleh badan-badan perwakilan rakyat yang terbentuk secara sah.<sup>49</sup>

Menurut Hamid S. Attamimi, pertumbuhan wawasan negara berdasar atas hukum tidak langsung sebagaimana yang kita dapati dewasa ini. Berbagai tingkat perkembangan telah dilaluinya. Mula-mula dalam abad ke-19 sebagai tuntutan politik liberalism awal terhadap negara penguasa dan kekuasaan, kemudian tuntutan perlindungan terhadap hak-hak dasar bagi kehidupan, kebebasan, dan harta benda, lalu kepastian politik tentang hak-hak warga negara dengan menetapkan parlemen sebagai tempat sebagai tempat kedudukan kekuasaan legislatif serta sebagai pusat kontrol terhadap kegiatan kenegaraan, dan akhirnya tuntutan pengendalian kekuasaan-kekuasaan negara dengan pembagian kekuasaan parlementarisme.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Arief Budiman, *Teori Negara; Negara, Kekuasaan, dan Idiologi*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm.1.

<sup>48</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, (Surabaya : PT Bina Ilmu, 1987), hlm.71.

<sup>49</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Dikutip dari Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung : Mandar Maju, 2012), hlm.1.

<sup>50</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Der Rechstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Dikutip dari Ridwan HR, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2014), hlm. 51.

## 1. Konsep Negara Hukum

Konsep negara hukum sangat terkait dengan sistem hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Dalam literatur lama pada dasarnya sistem hukum di dunia dapat dibedakan dalam dua kelompok besar yaitu sistem hukum *kontinental* dan sistem hukum *anglo-saxon*.<sup>51</sup> Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari perkembangan sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan kehidupan manusia dan sejarah ketatanegaraan, karena itu dalam memahami secara tepat dan benar konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum.<sup>52</sup>

Philipus M. Hadjon hanya mengemukakan 3 (tiga) macam konsep negara hukum, yaitu: *rechtstaat*, *the rule of law*, dan negara hukum Pancasila.<sup>53</sup> Muhammad Tahir Azhary menemukan lima model atau konsep negara hukum yakni negara hukum menurut Qur'an dan sunnah atau nomokrasi islam, negara hukum menurut konsep eropa continental yang di namakan *rechtsstaat*, negara hukum menurut konsep anglo-saxon (*rule of law*), konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum pancasila.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Dikutip dari Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Raja Wali Pers, 2010), hlm.2.

<sup>52</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung : Mandar Maju, 2012), hlm.2.

<sup>53</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan ... Op.Cit.*, hlm.71.

<sup>54</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Loc. Cit.*

Merujuk pada konsep negara hukum atau model-model negara hukum yang disebutkan Muhammad Tahir Azhary ditambah konsep tentang negara hukum kesejahteraan, dalam tulisan ini akan dipaparkan secara garis besar tentang model atau konsep negara hukum *rechtsstaat*, *rule of law*, *socialist legality*, nomokrasi islam, negara hukum Pancasila dan negara hukum kesejahteraan. Pemaparan konsep atau model negara hukum ini di maksudkan untuk menemukan dan mengetahui karakteristik masing-masing konsep negara hukum tersebut.

#### a. **Rechtsstaat**

Istilah *rechtsstaat* pertama kali dipergunakan oleh Rudolf Von Gneist guru besar Universitas Berlin dalam sebuah bukunya yang berjudul “*Das Englische Verwaltungserecht*”, 1857.<sup>55</sup> Apabila ditinjau dari segi perkembangannya, konsep *rechtsstaat* telah berkembang dari konsep klasik ke arah konsep modern. Konsep klasik yang disebut “*Klassiek Liberale en Democratische Rechtsstaat*” disingkat “*Democratische Rechtsstaat*”. Konsep modern di belanda disebut “*Sociale Rechtsstaat*” atau juga disebut dengan istilah; “*Sociale Democratische Rechtsstaat*”.<sup>56</sup>

F. J. Stahl menyatakan bahwa negara-negara *Eropa Continental* dan negara-negara di bawah pengaruhnya memberikan 4 (empat) unsur negara hukum (*rechtsstaat*) seabgai berikut:<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara ... Op.Cit.*, hlm.18.

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm.18.

<sup>57</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara*, Dikutip dari Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta : Kaukaba, 2013), hlm.10.

- 1) Perlindungan terhadap hak asasi manusia
- 2) Pemisahan / pembagian kekuasaan
- 3) Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada
- 4) Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Theodor Maunz menyebutkan delapan tanda rechtsstaat yakni: Pembedaan dan pembatasan kekuasaan, hak-hak dasar perorangan, undang-undang (formal) yang dibentuk dengan persetujuan lembaga perwakilan rakyat, pemerintahan yang berdasarkan pada undang-undang, penyelenggaraan kekuasaan negara yang dapat diperkirakan sebelumnya, perlindungan hukum melalui peradilan, pembedaan suatu perbuatan hanya dengan undang-undang (formal), dan keutamaan undang-undang dasar di atas semua kegiatan kenegaraan (termasuk pembentukan undang-undang formal) dan keutamaannya di atas kegiatan pemerintah lainnya.<sup>58</sup>

Di Belanda rumusan rechtsstaat dikemukakan oleh M. Scheltema, yang menyebutkan empat unsurberikut turunannya, yakni sebagai berikut:

- 1) Adanya kepastian hukum, yang unsur turunannya adalah:
  - a) Asas legalitas;
  - b) Undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan;
  - c) Undang-undang tidak boleh berlaku surut;

---

<sup>58</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Der Rechstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Dikutip dari Ridwan HR, *Diskresi ... Op.Cit.*, hlm.53.

- d) Hak asasi dijamin dengan undang-undang;
  - e) Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain.
- 2) Asas persamaan, yang unsur turunannya adalah:
    - a) Tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undang dalam arti materiil;
    - b) Adanya pemisahan kekuasaan.
  - 3) Asas demokrasi, yang unsur turunannya adalah:
    - a) Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara;
    - b) Peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen;
    - c) Parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
  - 4) Asas pemerintahan untuk rakyat, yang unsur turunannya adalah:
    - a) Hak asasi dijamin dengan UUD;
    - b) Pemerintahan secara efektif dan efisien.<sup>59</sup>

#### **b. The Rule Of law**

Konsep *rule of law* pada awalnya tumbuh dan berkembang di negara-negara yang menganut *common law system* seperti Inggris dan Amerika Serikat, kedua negara tersebut menerapkan konsep *rule of law* sebagai perwujudan dari persamaan hak, kewajiban, dan derajat di hadapan hukum.<sup>60</sup> Hal tersebut berlandaskan pada nilai-nilai hak asasi manusia, dimana setiap warga negara dianggap sama dihadapan hukum dan di jamin hak-haknya melalui sistem hukum dalam negara tersebut. Negara bukanlah institusi yang kebal hukum, negara dapat dipersalahkan jika dalam pelaksanaannya terjadi pelanggaran hukum. Jadi *rule of law* mengandung asas mengandung asas "*dignity of marl*" yang harus

---

<sup>59</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Dikutip dari Ridwan HR, *Diskresi ... Op.Cit.*, hlm.53-54.

<sup>60</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara ... Op.Cit.*, hlm.24.

dilindungi dari tindakan sewenang-wenang pemerintah atau penguasa.<sup>61</sup>

A.V Dicey menyetengahkan tiga arti dari *the rule of law* : pertama, supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah; kedua, persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court* ini bearti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama, tidak ada peradilan administrasi negara; ketiga, konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekwensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.<sup>62</sup>

Terdapat perbedaan latar belakang mengenai konsep *the rule of law* dengan konsep *rechtsstaat* namun pada dasarnya kedua konsep itu berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak kebebasan sipil dari warga negara, berkenaan dengan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Sejak tahun 1945, *the rule of law*

---

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm.24.

<sup>62</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan ... Op.Cit.*, hlm.80.

merupakan suatu bahan diskusi internasional sejalan dengan gerakan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.<sup>63</sup>

Menurut Sunaryati Hartono inti konsep *rule of law* tetap sama, yakni ia harus menjamin apa yang oleh masyarakat dipandang sebagai keadilan khususnya keadilan sosial.<sup>64</sup> Bila konsep *rechtsstaat* diperbandingkan dengan konsep *rule of law*, akan tampak adanya perbedaan dan persamaan. Perbedaannya adalah bahwa kedua konsep itu ditopang oleh sisten hukum yang berbeda, dimana karakteristik konsep "*rechtsstaat*" adalah administratif dan karakteristik konsep "*rule of law*" adalah judicial, pembatasan kekuasaan melalui dokumen konstitusi seperti misalnya *Harbeas Corpus*, antara lain mengatur tentang peradilan yang adil dan penekanan tidak sewenang-wenang. Persamaannya adalah bahwa kedua konsep itu sama-sama menekankan pada perlindungan hak asasi manusia. Secara lebih spesifik, persamaan kedua model itu brupa adanya hak bagi warga untuk menggugat setiap keputusan pejabat yang merugikan hak dan kepentingan warga negara.<sup>65</sup>

### c. Socialist Legality

*Socialist legality* adalah suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis / sosialis yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara Anglo-Saxon.<sup>66</sup> (1)

---

<sup>63</sup> *Ibid*, hlm.83.

<sup>64</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara ... Op.Cit.*, hlm.27.

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm.27.

<sup>66</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara ... Op.Cit.*, hlm.67.

Negara komunis adalah negara yang berdasarkan ideologi Marxisme-Leninisme, artinya bersifat materialis, ateis, dan kolektivistik; (2) merupakan sistem kekuasaan satu partai atau seluruh masyarakat; (3) ekonomi komunis etatis.<sup>67</sup> Dilihat dari kemunculannya, kaum sosialis adalah mereka yang tidak puas dengan sistem kapitalis. melalui ungkapan “dari tiap-tiap orang menurut kemampuannya, untuk setiap orang menurut kebutuhannya”, mereka mempertanyakan keadilan dan validitas sistem kapitalis.<sup>68</sup>

Menurut Muhammad Tahir Azhary, inti dari *socialist legality* berbeda dengan konsep barat, karena dalam *socialist legality* hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Hukum adalah sebagai alat untuk mencapai sosialisme. Hak-hak perseorangan dapat disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan.<sup>69</sup>

*Socialist legality* dipelopori oleh kelompok sosialis yang lebih mementingkan kepentingan komunal daripada hak perseorangan, sementara *rechtsstaat* atau *rule of law* dipelopori kaum liberalis-kapitalis yang lebih mementingkan hak-hak individu daripada hak-hak kolektif. Dalam negara sosialis tidak ada kesempatan bagi warga negara untuk memperjuangkan hak pribadinya, karena

---

<sup>67</sup> Frans Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, Dikutip dari dari Ridwan HR, *Dikresi ... Op.Cit.*, hlm.64.

<sup>68</sup> Ridwan HR, *Diskresi ... Op.Cit.*, hlm.64.

<sup>69</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara ... Op.Cit.*, hlm.68.



dianggap bertentangan dengan hak masyarakat (*socialist property*).<sup>70</sup>

Oemar Seno Adji, mencoba untuk mengidentifikasi beberapa ciri konsep *socialist legality* sebagai berikut:<sup>71</sup>

- 1) Adanya perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan warga negara. Perlindungan ini terutama diberikan kepada kaum buruh (labor);
- 2) Berkaitan dengan kebebasan (*freedom*) dan tanggung jawab (*responsibility*) *socialist legality* lebih mendahulukan "*responsibility*" ketimbang "*freedom*";
- 3) Adanya pemisahan secara tajam antara negara dan gereja berdasarkan prinsip "*Trennung Von Staat und Kirche*";
- 4) Adanya kebebasan kekuasaan kehakiman yang diatur secara tegas dalam konstitusi;
- 5) Larangan terhadap berlakunya hukum pidana secara retroaktif atau retrospektif;
- 6) Kebebasan pers dimaknai sebagai kebebasan untuk mengkritik kaum kapitalis maupun kaum borjuis;
- 7) Hukum dimaknai Sebagai alat untuk mencapai sosialisme, posisi hukum adalah subordinasi terhadap sosialisme.

Karakteristik *socialist legality* adalah model negara hukum yang memposisikan hukum sebagai alat untuk pencapaian sosialisme, mementingkan hak-hak komunal daripada hak-hak individual, tidak menyediakan kesempatan kepada warga negara untuk memperoleh perlindungan hak asasinya, dan mengendalikan semua kehidupan warga negara dari pusat pemerintahan (*diktator proletariat*). Peranan, tugas, dan wewenang organ pemerintah

---

<sup>70</sup> Azhary, Negara Hukum Indonesia, Dikutip dari Ridwan HR, *Diskresi ... Op.Cit.*, hlm.65.

<sup>71</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara ... Op.Cit.*, hlm.28.

adalah “mengabdikan” pada kepentingan sosialisme dengan mengabaikan hak-hak individu warga negara.<sup>72</sup>

#### **d. Nomokrasi Islam**

Dalam konsep islam secara umum ditemukan adanya tiga bentuk paradigma tentang hubungan agama dengan negara.<sup>73</sup> Paradigma pertama memecahkan masalah dikotomi dengan mengajukan konsep bersatunya agama dan negara. Agama dan negara dalam hal ini tidak dapat dipisahkan. Paradigma kedua memandang agama dan negara berhubungan secara simbiotik, yaitu berhubungan erat secara timbale balik dan saling memerlukan. Paradigma ketiga bersifat sekuralistik. Paradigma ini menolak baik hubungan integralistik maupun simbiotik antara agama dan negara.

Muhammad Tahir Azhary mengatakan bahwa nomokrasi islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut, yakni: 1) prinsip kekuasaan sebagai amanah; 2) prinsip musyawarah; 3) prinsip keadilan; 4) prinsip persamaan; 5) prinsip pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia; 6) prinsip peradilan bebas; 7) prinsip perdamaian; 8) prinsip kesejahteraan; 9) prinsip ketaatan rakyat.<sup>74</sup>

Dalam nomokrasi islam, al-Qur'an dan Hadis-Hadis nabi ditempatkan sebagai dasar dalam penyelenggaraan negara dan

---

<sup>72</sup> Ridwan HR, *Diskresi ... Op.Cit.*, hlm.66.

<sup>73</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara ... Op.Cit.*, hlm.44-46.

<sup>74</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara ... Op.Cit.*, hlm.64.

pemerintahan di manapun dan kapanpun.<sup>75</sup> Sesuai dengan misi dari agama islam sebagai *rahmatan lil 'alamin* dan mengupayakan kemaslahatan bagi umat manusia di manapun dan kapanpun.<sup>76</sup> Muhammad 'Imarah seorang pemikir muslim mesir mengatakan, islam sebagai agama tidak menentukan suatu sistem pemerintahan tertentu bagi kaum muslim, karena logika tentang kesesuaian agama ini untuk sepanjang masa dan tempat menuntut agar permasalahan yang selalu berubah secara evolusi diserahkan kepada akal pikiran manusia menurut kepentingan umum yang digariskan agama.<sup>77</sup>

#### e. Negara Hukum Pancasila

Dalam undang-undang dasar 1945, tidak kita temukan suatu rumusan yang *in expressis verbis* menyebutkan atau merumuskan “negara hukum”, hanya penjelasan umum UUD yang mengatakan bahwa Indonesia negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Banyak tulisan ataupun banyak diskusi telah dilakukan yang membahas Indonesia negara hukum namun intinya adalah : apakah Indonesia negara hukum dan bukan bagaimanakah konsep negara (Indonesia).<sup>78</sup>

Kalau ditelaah dari latar belakang sejarahnya, baik konsep “*the rule of law*” maupun konsep “*rechtsstaat*” lahir dari suatu

---

<sup>75</sup> Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh*, Dikutip dari Ridwan HR, *Diskresi ... Op.Cit.*, hlm.68.

<sup>76</sup> *Ibid*

<sup>77</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara ... Op.Cit.*, hlm.46-47.

<sup>78</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan ... Op.Cit.*, hlm.83-84.

usaha atau perjuangan menentang kesewenangan penguasa, sedangkan Negara Republik Indonesia sejak perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan atau absolutisme. Oleh karena itu jiwa dan isi negara hukum pancasila sebaiknya tidaklah dengan begitu saja mengalihkan konsep “*the rule of law*” atau konsep “*rechtsstaat*”.<sup>79</sup>

Perbedaan sejarah kemunculan *rechtsstaat* atau *the rule of law* dengan negara hukum Indonesia juga menyebabkan perbedaan dalam hubungan antara rakyat dengan dengan penguasa dan antar lembaga negara. Dalam konsep *rechtsstaat* atau *the rule of law*, untuk mencegah absolutisme dan timbulnya anarki, kekuasaan-kekuasaan negara dipisah secara tegas. Bagi negara hukum Indonesia, atas dasar kekeluargaan dan kerukunan, kedudukan penguasa ditempatkan selaku pamong terhadap rakyat, dan antara kekuasaan-kekuasaan negara hubungannya fungsional dan proporsional.<sup>80</sup>

Baik konsep “*the rule of law*” maupun konsep “*rechtsstaat*” menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan untuk Negara Republik Indonesia, yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.<sup>81</sup> Dari asas ini akan berkembang elemen lain dari konsep negara hukum

---

<sup>79</sup> *Ibid*

<sup>80</sup> Ridwan HR, *Diskresi ... Op.Cit.*, hlm.82.

<sup>81</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan ... Op.Cit.*, hlm.84.

pancasila, yaitu : terjalinnya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir dan tentang hak-hak asasi manusia tidaklah hanya menekan hak atau kewajiban tetapi terjalinnya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.<sup>82</sup>

#### **f. Negara Hukum Kesejahteraan**

Teori *welfare state* secara maknawi adalah negara hukum kesejahteraan yang dijadikan *grand theory* analisis. Hal ini sesuai dengan problematika yuridis yang berkorelasi dengan pengembangan konsep serta seputar diskursus tentang hukum kebijakan pelayanan publik.<sup>83</sup> Sejatinnya konsep negara hukum kesejahteraan menjunjung tinggi adanya sistem hukum yang menjamin tentang kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak – hak dasar rakyat yang salah satunya adalah hak rakyat atas pelayanan dan keterbukaan akses informasi terhadap publik.<sup>84</sup>

Menurut Spicker menyebutkan bahwa negara kesejahteraan adalah sebuah sistem kesejahteraan sosial yang dapat memberi peran lebih besar pada negara atau pemerintah untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin

---

<sup>82</sup> Ibid, hlm.85.

<sup>83</sup> Luthfi J. Kurniawan, *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik*, (Malang : Setara Press, 2011), hlm.48-49.

<sup>84</sup> *Ibid.*

terpenuhinya kebutuhan dasar warganya.<sup>85</sup> Negara hukum kesejahteraan merupakan bentuk perlindungan negara terhadap masyarakat terutama kelompok lemah seperti orang miskin, cacat, pengangguran, dan sebagainya.<sup>86</sup>

Perkembangan konsep negara hukum di masa sekarang telah membawa pada konsep negara kesejahteraan atau negara hukum modern yang erat kaitannya dengan peranan hukum administrasi negara. Hal ini dikarenakan dalam konsep negara kesejahteraan peran negara dan pemerintah semakin dominan. Tujuan yang ingin dicapai adalah bagaimana memberikan kesejahteraan bagi warganya. Agar tujuan ini bisa dicapai maka dalam menggerakkan roda penyelenggaraan pemerintahan diperlukan perangkat yang sesuai dengan tujuan masing-masing.<sup>87</sup> Pemberian wewenang itu termasuk dalam ruang lingkup hukum administrasi negara.<sup>88</sup>

Pada dasarnya negara kesejahteraan mengacu pada peran negara yang aktif mengelola dan mengorganisasi perekonomian, yang didalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya. Secara umum suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat

---

<sup>85</sup> E. Suharto, *Analisa Kebijakan Publik*, (Bandung : Alfabeta, 2006), hlm.50.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayan Publik*, (Bandung : Nuansa, 2010), hlm.51-52.

<sup>88</sup> *Ibid.*

pilar Yaitu;<sup>89</sup> 1) *social citizenship*, 2) *full democracy*, 3) *modern industrial relation system*, 4) *right to education and the expansion of modern mass education system*.

Konsep negara hukum kesejahteraan atau *welfare state* pada dasarnya muncul sebagai antitesa terhadap tipe negara hukum sebelumnya, yaitu konsep negara “penjaga malam” atau “*nachwachterstaat*”. Dalam perkembangan negara sebagai “penjaga malam”, muncul gejala kapitalisme di ranah perekonomian yang secara perlahan-lahan menyebabkan terjadinya kepincangan dalam pembagian sumber – sumber kemakmuran bersama.<sup>90</sup>

Negara kesejahteraan berusaha membebaskan rakyatnya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan (dekomodifikasi) dengan menjadikannya sebagai hak setiap warga yang bisa diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial yang disediakan negara.<sup>91</sup> Ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeyenis* yang menghendaki negara dan pemerintah

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Luthfi J. Kurniawan, *Perihal ... Op.Cit.*, hlm.50.

<sup>91</sup> Juniarso Ridwan Dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum ... Op.Cit.*, hlm.54.

terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat sebagai langkah mewujudkan kesejahteraan umum.<sup>92</sup>

## **B. Good Governance**

### **1. Konsep Good governance**

*United Nations Development Programme* (UNDP) merumuskan istilah *governance* sebagai suatu *exercise* dari kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya. Istilah “*governance*” menunjukkan suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya, tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi dan untuk kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian jelas sekali, bahwa kemampuan suatu negara mencapai tujuan-tujuan pembangunan itu sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahannya di mana pemerintah melakukan interaksi dengan organisasi-organisasi komersial dan *civil society*.<sup>93</sup> World Bank mendefinisikan *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta

---

<sup>92</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2008), hlm.15.

<sup>93</sup> Mifthah Thoha, *Birokrasi dan Politik Indonesia*, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2003), hlm.63.



penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.<sup>94</sup>

Istilah *governance* sebenarnya sudah dikenal dalam literature administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak *Woodrow Wilson* memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu. Tetapi selama itu *governance* hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Wacana tentang *governance* yang baru muncul sekitar beberapa tahun belakangan ini, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional mempersyaratkan *good governance* dalam berbagai program bantuannya. Oleh para teoritis dan praktisi administrasi negara Indonesia, *term good governance* diterjemahkan menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab, ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih.<sup>95</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintah dewasa ini telah terjadi pergeseran paradigma *rule government* menjadi *good governance*. Dalam paradigma *rule government* penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik senantiasa menyandarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu paradigma *good governance* tidak hanya terbatas pada penggunaan peraturan

---

<sup>94</sup> Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, (Malang : Averroes Press, 2005), hlm.160.

<sup>95</sup> Sofian Efendi. *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance, Lokakarya Reformasi Birokrasi*, (Jakarta : Departemen Pemberdayaan Aparatur Negara, 2005), hlm.2.

perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga menerapkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang tidak hanya melibatkan pemerintah atau negara semata, tetapi harus melibatkan internal maupun eksternal birokrasi.<sup>96</sup> Konsepsi *good governance* muncul dalam pemahaman mengenai perlunya perubahan wacana pemerintahan, yaitu dari konsep yang selama ini dipakai (pemerintah atau *government*) menjadi pemerintahan (*governance*). Konsep *governance* lebih bermakna dinamis dan akan sulit dimanipulasi, sedangkan *government* lebih statis sehingga, dengan demikian, akan mudah dimanipulasi oleh pihak yang mengendalikannya.<sup>97</sup>

Kata *Good Governance* terdiri dari dua kata “*good*” dan “*governance*”. Arti *good* dalam *good governance* mengandung dua pengertian, yaitu:<sup>98</sup> *pertama*, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; serta *kedua*, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Sedangkan *Governance* atau pemerintahan dalam Bahasa Inggris diartikan sebagai “*the act, fact manner of governing*” atau “Tindakan, fakta, pola cara-cara

---

<sup>96</sup> Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta : Sinar Grafika Offset, 2007), hlm.16.

<sup>97</sup> Koirudin, *Sketsa ... Op.Cit.*, hlm.159.

<sup>98</sup> Leo Agustino, *Perihal Politik*, (Yogyakarta : Graha Ilmu 2007), hlm.182.

penyelenggaraan pemerintahan”.<sup>99</sup> Pemahaman *governance* tentu tidak sama dengan konsep *government*. Konsep *government* lebih ditujukan pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kekuasaan tertinggi (negara dan pemerintahan). Di sisi lain, *governance* tidak sekedar melibatkan pemerintah, tetapi juga melibatkan peran *stakeholder* di luar negara dan pemerintah sehingga pihak yang terlibat menjadi sangat luas. Sementara itu, konsep *governance* diartikan pemerintahan menunjuk pada proses, yang melibatkan unsur eksekutif, legislatif, yudikatif, serta masyarakat dan pihak swasta. Praktik yang terbaiknya disebut *good governance* (kepemerintahan yang baik).

Banyak yang mengungkapkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia saat ini diyakini bisa menjamin segera terwujudnya *good local governance*. Apalagi jika dibandingkan secara dikotomis dengan praktik sentralistik di masa lalu yang meminggirkan sebagian besar komponen rakyat, pelaksanaan otonomi daerah memiliki legitimasi atau justifikasi politik dan moral yang lebih kuat.<sup>100</sup> Mengapa otonomi daerah mempunyai hubungan dekat dengan *good governance*? karena skema otonomi mendekatkan pemerintahan kepada rakyat. Dengan adanya ‘kedekatan’ hubungan yang demikian mendorong pemerintah untuk bersikap akuntabel dan responsif terhadap rakyat atau warga negaranya.<sup>101</sup>

## **2. Penerapan Prinsip Good Governance Pada Sektor Publik**

---

<sup>99</sup> *Ibid*

<sup>100</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2008), hlm.86.

<sup>101</sup> *Ibid*, hlm.88-89.

Prinsip dasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan (*governance*) dengan pola pemerintahan yang tradisional, adalah terletak pada adanya tuntutan yang demikian kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat (termasuk dunia usaha dan lembaga swadaya masyarakat atau organisasi non pemerintah) semakin ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya.<sup>102</sup>

Dalam rencana strategis Lembaga Administrasi Negara tahun 2000 – 2004, disebutkan perlunya pendekatan baru dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan yang terarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yakni: “..... proses pengelolaan pemerintahan yang demokratis, profesional menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia desentralistik, partisipatif, transparan, keadilan, bersih dan akuntabel, selain berdaya guna, berhasil guna dan berorientasi pada peningkatan daya saing bangsa”.<sup>103</sup> Menurut Gambir Bhatta, unsur utama *governance* yaitu; akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*management competence*) dan hak-hak asasi manusia.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Bagian Kedua*, (Bandung : Mandar Maju, 2004), hlm.5.

<sup>103</sup> *Ibid*

<sup>104</sup> *Ibid*

*United Nation Development Program (UNDP) 1997* mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik meliputi:<sup>105</sup>

- 1) Partisipasi (*participation*): setiap orang atau warga masyarakat baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
- 2) Aturan hukum (*rule of law*): kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.
- 3) Transparansi (*transparency*): transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
- 4) Daya tangkap (*responsiveness*): setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).
- 5) Berorientasi konsensus (*consensus orientation*): pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
- 6) Berkeadilan (*equity*): pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
- 7) Efektifitas dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*): setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.
- 8) Akuntabilitas (*accountability*): para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban kepada publik sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*).
- 9) Visi strategis (*strategic vision*): para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

---

<sup>105</sup> *Ibid.* hlm.5-7.

*Good Governance* juga bersubstansikan adanya tata hubungan yang sinergis dengan masyarakat luas (*stakeholder*). Masyarakat turut berperan serta secara aktif dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan dan pembangunan melalui instrumen-instrumen kelembagaan yang formal ataupun informal. Oleh karena itu *good governance* juga mengkriterikan adanya suatu proses yang berkelanjutan (*sustainable process*) untuk mengakomodasi dan memediasi konflik-konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang ada dalam struktur kemasyarakatan sehingga dapat memperoleh suatu kesepakatan bersama.<sup>106</sup>

Wujud dari *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara ketiga domain ; negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Oleh karena *good governance* meliputi sistem administrasi negara, maka upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh (termasuk pada tataran pemerintah daerah).<sup>107</sup>

## **C. Otonomi Daerah**

### **1. Pengertian Otonomi Daerah**

Otonomi Daerah merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan teori demokrasi yang diaplikasikan melalui teori desentralisasi. Artinya otonomi

---

<sup>106</sup>Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, (Yogyakarta : Aswaja Pressindo, 2013), hlm.47.

<sup>107</sup>*Ibid*, Hlm.50.

daerah itu sendiri lahir dari desentralisasi, sedangkan desentralisasi itu sendiri merupakan salah satu ciri dari implementasi esensi demokrasi.<sup>108</sup>

Secara *etimologis*, istilah desentralisasi berasal dari bahasa Belanda yaitu *De*: lepas dan *Centerum*: pusat. Jadi, berdasarkan peristilahannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Adapun istilah *autonomie* berasal dari bahasa Yunani, yakni *autos*: sendiri, *nomos*: undang-undang. Dengan demikian, otonomi berarti perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*).<sup>109</sup>

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.<sup>110</sup> Untuk mewujudkan kemandirian atau keleluasaan, otonomi terkait erat dengan pola hubungan antara pusat dan daerah yang meliputi berbagai segi hukum yaitu hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan dan lain sebagainya.<sup>111</sup>

Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. dengan demikian otonomi daerah, daerah yang memiliki *legal self*

---

<sup>108</sup> Agus Santoso, *Menyikap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 31.

<sup>109</sup> *Ibid*, hlm.31-32.

<sup>110</sup> Bagir Manan, *Meyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hlm. 24.

<sup>111</sup> *Ibid*, hlm.26.

*sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundang-undangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).<sup>112</sup>

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*), kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian pertanggungjawaban terkandung dua unsur yaitu :<sup>113</sup>

- a. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya.
- b. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

## **2. Konsep Otonomi Daerah**

Dalam konsep desentralisasi, pemerintah daerah di beri kewenangan atau pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah yang cukup besar, yang mana pemerintahan daerah sangat bertanggung jawab terkait pelayanan publik di daerahnya maupun mempunyai peran yang besar atau mutlak terhadap pelayanan umum (masyarakat). UU Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 13 ayat (1) salah satu kewenangan pemerintah daerah dalam pelayanan meliputi, pelayanan bidang ketenagakerjaan, pelayanan pertanahan termasuk lintas, pelayanan kependudukan dan

---

<sup>112</sup> Lukman Hakim , *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*,( Malang : Setara Press, 2012), hlm.34.

<sup>113</sup> *Ibid*, Hlm.35.



catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, dan pelayanan administrasi penanaman modal.<sup>114</sup>

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya atau tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi:<sup>115</sup>

- a. Politik luar negeri.
- b. Menetapkan kebijakan luar negeri.
- c. Melakukan perjanjian dengan negara lain.
- d. Menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri.

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi tahun 1999 itu adalah, di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami dan merespon berbagai kecenderungan global dari mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat di harapkan lebih mampu berkonsentrasi pada rumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintahan ke daerah maka daerah akan mengalami proses

---

<sup>114</sup> Lihat UU Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 13 ayat (1).

<sup>115</sup> Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta, Hakikat Otonomi & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, (Tangerang : Citra Media, 2006), Hlm.37.

pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas mereka akan terpacu sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.<sup>116</sup>

Pada era sebelum reformasi banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah dalam bidang kebijakan otonomi. Serta banyaknya permasalahan lain seperti, konflik pertanahan, kebakaran hutan, pengelolaan pertambangan, perizinan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan structural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan, desa, serta pemilihan kepala daerah.<sup>117</sup>

Kewenangan otonomi yang luas merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan. Sedangkan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangannya dalam bidang pemerintahan harus di dasarkan pada kenyataan yang di perlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah tersebut. Adapun otonomi bertanggung jawab adalah berupa perwujudan tanggung jawab sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus di pikul oleh daerah dalam mencapai

---

<sup>116</sup> Afan Gaffar, Syaekani,HR, M.Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, Cetakan ke-IX, 2012),hlm 172.

<sup>117</sup> *Ibid.*

tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan serasi antara pusat dengan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>118</sup>

Kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana, dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Sedangkan kewenangan pemerintahan yang di limpahkan kepada gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang di limpahkan.<sup>119</sup>

Visi otonomi daerah itu dapat di rumuskan dalam tiga aspek atau ruang lingkup yang utama yaitu: politik, ekonomi, serta social dan budaya. Di bidang politik karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus di pahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah dan di pihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan local untuk mengoptimalkan

---

<sup>118</sup> Sedarmayanti, *Good Governance(keperintahan yang baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, (Bandung : Mandar Maju, 2003), hlm 21-22.

<sup>119</sup> *Ibid.*

pendahyagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Di bidang social dan budaya, otonomi daerah harus di kelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni social, dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai local yang di pandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat mersepon dinamika kehidupan di sekitarnya.<sup>120</sup>

Menurut Amrah Muslimin, desentralisasi terbagi tiga:<sup>121</sup>

- a. Desentralisasi politik sebagai pengakuan adanya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan-badan politik di daerah-daerah yang di pilih oleh rakyat di daerah-daerah tertentu.
- b. Desentralisasi fungsional sebagai pengakuan adanya hak pada golongan-golongan yang mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, umpamanya mengurus kepentingan perairan bagi petani pada suatu daerah.
- c. Desentralisasi kebudayaan yang mengakui adanya hak pada golongan kecil (*minoriteit*) yang menyelenggarakan kebudayaan sendiri.

Jika kita merunut ke Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah, konsep dasar otonomi daerah meliputi<sup>122</sup>:

- a. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestic kepada daerah selain bidang keuangan dan

---

<sup>120</sup> Afan Gaffar, Syaukani,HR, M.Ryaas Rasyid, *Otonomi ... Op.Cit.*, hlm.173-175.

<sup>121</sup> Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta (hakikat otonomi & desentralisasi dalam pembangunan daerah*, (Tangerang : Citra Media, 2006), hlm.73.

<sup>122</sup> Lihat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan, serta berpa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis nasional.

- b. Penguatan peran DPRD dalam bidang legislasi, representasi dan penyalur aspirasi masyarakat.
- c. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur daerah setempat.
- d. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah di desentralisasikan.
- e. Peningkatan efesiensi administrasi keuangan daerah serta pengatura yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan Negara dan daerah.
- f. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat *block grant*.
- g. Pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan dan pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah.
- h. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memilhara harmoni social sebagai suatu bangsa.

## **D. Pelayanan Publik**

### **1. Pengertian Pelayanan Publik**

Pelayanan publik yang menjadi fokus studi disiplin ilmu Administrasi Publik di Indonesia, masih menjadi persoalan yang perlu memperoleh perhatian dan penyelesaian yang komprehensif. Hipotesis seperti itu secara kualitatif misalnya dapat dengan mudah dibuktikan dimana berbagai tuntutan pelayanan publik sebagai tanda ketidakpuasan mereka sehari-hari banyak kita lihat. Harus diakui, bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyat terus mengalami pembaruan, baik dari sisi paradigma maupun format pelayanan seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat dan perubahan didalam pemerintah itu sendiri.<sup>123</sup>

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.<sup>124</sup> Sebagai contoh, dapat dilihat pada proses kelahiran seorang bayi. Ketika sang bayi lahir, dia akan menangis karena menghadapi situasi yang sangat berbeda ketika ia masih berada dalam kandungan. Jeritan bayi tersebut membutuhkan pelayanan dari ibunya. Ketika memperoleh pelayanan (kasih sayang) dari ibunya bayi tersebut akan merasa nyaman dan berhenti menangis, sebaliknya dia akan tersenyum bahagia.

Pelayanan publik memiliki aspek yang multi dimensi, pelayanan publik tidak hanya dapat didekati dari satu aspek saja, misalnya aspek hukum atau aspek politik saja melainkan juga melingkupi aspek ekonomi

---

<sup>123</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan, dan Implementasi)*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2010), hlm.3.

<sup>124</sup> *Ibid.*

dan aspek sosial budaya secara integratif.<sup>125</sup> Menurut Kotler, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.<sup>126</sup>

## 2. Asas –Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik di Indonesia telah memperoleh landasan atau dasar hukum yang jelas, baik melalui landasan konstitusional dalam pasal 18A ayat (2) UUD 1945 sebagai konstitusi negara, maupun dalam undang-undang yang mengatur khusus terkait pelayanan publik, yaitu Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam hal lain perlu dipahami, bahwa undang-undang merupakan produk hukum positif yang memiliki karakter atau sifat yang terbatas secara substansial. Oleh karena itu tidak jarang undang-undang tidak mampu mengakomodasikan setiap permasalahan hukum yang diaturnya.<sup>127</sup>

Setiap negara hukum kesejahteraan yang pada umumnya dianut oleh Negara-negara modern dewasa ini, tugas negara tidak hanya sekedar pelaksana undang-undang, artinya pemerintah tidak pasif menunggu perintah undang-undang yang di buat oleh legislatif, negara juga dituntut aktif dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, khususnya dalam rangka meberikan pelayanan publik, sehingga kekosongan undang-

---

<sup>125</sup> Sirajuddin, *Hukum Pelayanan Publik (Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi)*, (Malang : Setara Press, 2011), hlm.11.

<sup>126</sup> *Ibid*, hlm.12.

<sup>127</sup> Husni Thamrin, *Hukum Pelayanan Publik Di Indonesia*, (Yogyakarta : Aswaja Pressindo, 2013), hlm.35.

undang tidak dapat menghalangi pelaksanaan fungsi-fungsi pelayanan publik tersebut.<sup>128</sup>

Selanjutnya mengenai asas-asas yang dapat digunakan untuk mendasari pelayanan publik baik di seluruh wilayah Indonesia maupun di daerah dapat dikemukakan sebagai berikut:<sup>129</sup>

a. Asas Transparansi

Asas transparansi penyelenggaraan pelayanan publik sesungguhnya merupakan manifestasi asas *openbaarheid* dalam konsepsi hukum administrasi di Belanda, asas ini dimaksudkan sebagai asas yang menghendaki bahwa dalam pelaksanaan tugas dan kegiatan pelayanan publik harus dilakukan secara dan bersifat terbuka bagi masyarakat yang dimulai dari proses pengambilan keputusan tentang kebijakan, perencanaan, sampai dengan pelaksanaan dan pengawasan atau pengendaliannya, dan tentunya tidak ditinggalkan adanya keharusan bahwa pelayanan publik tersebut dapat dengan mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi (keterbukaan) pemerintah merupakan suatu hal yang substansial, sebab dengan transparansi tersebut masyarakat dapat mendapatkan lebih banyak pengertian tentang rencana-rencana kebijakan yang dijalankan.<sup>130</sup>

b. Asas Keadilan

---

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta : Gajah Mada University, 1994), hlm.282.



Pelayanan publik harus benar-benar dapat dinikmati dan dirasakan oleh semua golongan dan semua kelompok masyarakat tanpa adanya diskriminasi, baik untuk golongan yang memiliki status sosial, kekayaan maupun kedudukan, namun tetap memperhatikan prinsip proporsional, sehingga masing-masing anggota masyarakat dapat memiliki akses yang sama, adil dalam kebersamaan dan bersama dalam keadilan. Aparatur penyelenggara tidak pada tempatnya membedakan bobot pelayanan berdasarkan klasifikasi-klasifikasi tertentu didalam masyarakat, sehingga benar-benar mencerminkan rasa keadilan tersebut.

c. *Asas Good Governance*

*Good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) sangat memperhatikan aspek-aspek yang berorientasi pada pencapaian optimalisasi pelayanan publik yang berkualitas.

Menurut Undang – Undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan publik asas-asas yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan pelayanan publik oleh penyelenggara pelayanan publik, yakni:<sup>131</sup> Kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipasi persamaam perlakuan / tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

---

<sup>131</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 4.

## E. Pengawasan

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan, mengontrol adalah mengawasi, memeriksa.<sup>132</sup> Menurut Sujamto dalam Bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai padanan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini adalah arti sempit, yang oleh Sujamto<sup>133</sup> diberi definisi sebagai sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Pengawasan adalah langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, Sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan warga negara terhadap norma hukum yang di buat oleh pemerintah.<sup>134</sup> Menurut Verstedden, pengawasan ditujukan sebagai sarana untuk mengawasi bahwa organ-organ yang lebih rendah menjalankan tugasnya dengan baik dan dalam batas tertentu sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah negara kesatuan, yang dibutuhkan untuk menjamin keberadaan negara kesatuan yang didesentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*). Di samping itu, pengawasan juga digunakan untuk memberikan perlindungan bagi warga negara. Peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan

---

<sup>132</sup> W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta : Balai Pustaka, 1984), hlm.521.

<sup>133</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983), hlm.17.

<sup>134</sup> Ridwan HR, *Hukum ... Op.Cit.*, hlm 122.

hukum biasanya berjalan paralel dengan pelanggaran hak dan kepentingan warga negara<sup>135</sup>

Secara teoretik dan praktik, pengawasan itu ada yang bersifat intern yaitu pengawasan oleh badan yang secara organisatoris termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan yang yang bersifat ekstern dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris berada di luar pemerintahan. Di samping itu, pengawasan juga di bedakan dalam dua jenis yaitu *a-priori* adalah pengawasan yang dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah.<sup>136</sup>

Selain itu, dikenal pula pengawasan segi hukum (*rechtmatigheid*) dan segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Pengawasan dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah dari segi pertimbangan kemanfaatannya.<sup>137</sup>

Pengawasan dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan baik, bukan untuk mencari-cari kesalahan. Di samping itu ada beberapa motif lain sebagaimana disebutkan P. Nicolai yaitu untuk kepentingan koordinasi dan integrasi pemerintahan, pengawasan keuangan, dan pengawasan terhadap kecermatan penyelenggaraan pemerintah

---

<sup>135</sup> *Ibid* hlm 126-127.

<sup>136</sup> Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta : UII Press, 2009), hlm 126-127.

<sup>137</sup> *Ibid* hlm 127.

berkenaan dengan perlindungan hak dan kepentingan warga negara.<sup>138</sup> Menurut P.de Haan, ada lima motif pengawasan yaitu:<sup>139</sup> motif untuk menjaga kebijaksanaan, motif koordinasi, menjaga kualitas, motif keuangan, dan untuk memberikan perlindungan hukum serta perlindungan kepentingan warga negara.

Mudah diketahui bahwa perbuatan tercela yang dilakukan oleh aparat pemerintah tendesinya akan menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena perbuatan tersebut. Demi keadilan perbuatan yang demikian ini pasti tidak dikehendaki adanya. Menyadari hal ini, negara selalu akan berusaha untuk mengendalikan aparatnya, jangan sampai melakukan perbuatan yang tercela ini. Sehubungan dengan ini, diadakanlah suatu sistem pengawasan (*control system*) terhadap perbuatan aparat pemerintah, dengan tujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat, setidaknya tidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut.<sup>140</sup>

## **F. Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara**

### **1. Pengertian Perlindungan Hukum**

Perlindungan hukum bagi rakyat di bagi dua macam, yaitu:<sup>141</sup> perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum yang represif. Pada perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya

---

<sup>138</sup> Ridwan HR, *Hukum ... Op.Cit.*, hlm 126.

<sup>139</sup> *Ibid* hlm 126.

<sup>140</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Pebuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, (Yogyakarta :Liberty, 2007), hlm.36.

<sup>141</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan ... Op.Cit.*, hlm 2.

sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian, perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Dengan pengertian yang demikian, penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh peradilan umum di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum yang represif; demikian juga halnya dengan peradilan administrasi negara andaikata satu-satunya fungsi peradilan administrasi negara adalah fungsi “peradilan” (*justitiele functie – judicial function*).<sup>142</sup>

Perlindungan terhadap warga diberikan bilamana sikap-tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya. Sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri, dilakukan terhadap sikap-tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dengan perkataan lain, melindungi administrasi negara dari melakukan perbuatan yang salah menurut hukum.<sup>143</sup>

Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga negara, apalagi dalam negara hukum

---

<sup>142</sup> *Ibid* hlm 2-3.

<sup>143</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-tindak Administrasi Negara*, (Bandung : Alumni, 1992), hlm 7-8.

modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Oleh karena itu, diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah.<sup>144</sup>

Dalam rangka perlindungan hukum, keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang layak ini memiliki peranan penting sehubungan dengan adanya *terugfred van de wetgever* atau langkah mundur pembuat undang-undang, yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat peraturan perundang-undangan, dan adanya pemberian *freies ermessen* pada pemerintah.<sup>145</sup>

## **2. Perlindungan Hukum Dalam Hukum Administrasi**

Secara umum telah dikenal bahwa dalam rangka melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya pemerintah, akan melakukan berbagai macam tindakan baik tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechthandelingen*). Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>146</sup> Sedangkan tindakan hukum adalah perbuatan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.<sup>147</sup> Yakni akibat-akibat yang memiliki relevansi atau konsekuensi hukum yang dapat berupa

---

<sup>144</sup> Ridwan HR, *Hukum ... Op.Cit.*, hlm 289-290.

<sup>145</sup> *Ibid* hlm 290.

<sup>146</sup> Ridwan HR, *Tiga ... Op.Cit.*, hlm.121.

<sup>147</sup> *Ibid.*

penciptaan hubungan hukum baru, perubahan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada.<sup>148</sup>

Pengertian dasar dalam uraian ini menyangkut dua aspek yaitu aspek teoritis dan aspek yuridis. Aspek teoritis adalah pikiran-pikiran rasional yang melandasi tanggung gugat negara yaitu permasalahan apakah negara dapat digugat dimuka pengadilan. Aspek ini muncul sebagai rentetan konsekuensi logis dari bergesernya konsep dan praktik pemerintahan absolut menuju konsep *rechtstaat*. Aspek yuridis menyangkut persoalan dasar hukum, yang mempermasalahkan apakah dasar hukum bagi yurisdiksi pengadilan untuk mengadili sengketa antara pemerintah dan rakyat.<sup>149</sup>

Pikiran-pikiran yang mempermasalahkan apakah negara dapat di gugat dimuka pengadilan (perdata) adalah pikiran-pikiran yang dilatarbelakangi oleh konsep *rechtstaat*, karena konsep itu menghendaki adanya badan khusus yang menangani sengketa antara pemerintah dan rakyat (sengketa administrasi).<sup>150</sup> Perlindungan hukum terhadap tindakan hukum pemerintah di bidang perdata adalah perlindungan bagi warga negara akibat adanya perbuatan penguasa yang bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang dilaksanakan melalui peradilan perdata yang bersifat represif.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> Philipus M.Hadjon, *Perlindungan ... Op.Cit.*, hlm. 107.

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> Ridwan HR, *Tiga ... Op.Cit.*, hlm.122.

### **BAB III**

## **IMPLEMENTASI PENGAWASAN TERHADAP PELAYANAN PUBLIK DALAM BIDANG KESEHATAN DI KOTA YOGYAKARTA**

#### **A. Gambaran Umum**

Menurut Bagir manan, pengawasan merupakan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan. Pengawasan sebagai pranata yang melekat pada desentralisasi bukanlah sesuatu yang mesti dihindari. Namun demikian, pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai – nilai yang terkandung dalam dasar – dasar desentralisasi serta patokan – patokan sistem rumah tangga daerah (seperti dasar kerakyatan dan kebebasan daerah untuk berprakarsa).<sup>152</sup>

Menurut Irawan Soejito, pengawasan dimaksudkan agar daerah selalu melakukan tugas kewajibannya dengan sebaik – baiknya, sehingga terjamin kepentingan negara dan rakyat di daerah. Pengawasan adalah sebagian dari wewenang pemerintahan secara menyeluruh, karena pada tingkat terakhir pemerintah pusatlah yang harus bertanggung jawab mengenai seluruh penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah. Hal – hal inilah yang

---

<sup>152</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, (Bandung : Universitas Padjadjaran, 1990), Disertasi hlm.267. Dikutip dari Ridwan HR, *Hukum ... Op.Cit.*, hlm.123.



membenarkan diadakannya pengawasan atas segala tindakan daerah, karena keutuhan negara kesatuan harus terpelihara.<sup>153</sup>

Pada umumnya di setiap lembaga atau departemen pemerintahan terdapat suatu unit yang disertai tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan. Dalam praktiknya, kegiatan aparat pengawas itu seperti pegawai pengawas lingkungan kabupaten, tidak semata – mata mengusut atau menyelidiki pelanggaran tetapi juga memberikan informasi atau petunjuk dan advis yang berkaitan dengan kepatuhan terhadap peraturan (mencakup kewajiban – kewajiban, solusi yang bersifat teknis, sanksi – sanksi, dan sebagainya).<sup>154</sup>

Dengan demikian, pengawasan dalam rangka penegakan norma Hukum Administrasi ini lebih diarahkan pada pemberian informasi dan penyuluhan mengenai norma – norma hukum administrasi terhadap warga negara. Jika informasi dan penyuluhan telah diberikan, dan kemudian ada indikasi pelanggaran norma hukum, maka aparat pengawas akan mengadakan pengusutan atau penyelidikan. Hasil dari pengusutan atau penyelidikan inilah yang kemudian dijadikan dasar untuk penerapan sanksi.<sup>155</sup>

Mudah diketahui bahwa perbuatan tercela yang dilakukan oleh aparat pemerintah tendesinya akan menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena perbuatan tersebut. Demi keadilan perbuatan yang demikian ini pasti tidak dikehendaki adanya. Menyadari hal ini, negara selalu akan berusaha untuk mengendalikan aparatnya, jangan sampai melakukan perbuatan yang tercela

---

<sup>153</sup> Irawan soedjito, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, (Jakarta : Bina Aksara, 1983), hlm.10-11. Dikutip dari Ridwan HR, *Hukum ... Op.Cit.*, hlm 124.

<sup>154</sup> Ridwan HR, *Tiga ... Op.Cit.*, hlm.106-107.

<sup>155</sup> *Ibid.*

ini. Sehubungan dengan ini, diadakanlah suatu sistem pengawasan (*control system*) terhadap perbuatan aparat pemerintah, dengan tujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat, setidak – tidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut.<sup>156</sup>

Wujud pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditentukan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana atau plan). Dengan demikian dalam kegiatan pengawasan tidak terkandung kegiatan yang bersifat korektif ataupun pengarah.<sup>157</sup> Pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah dapat dilakukan oleh sesama aparat pemerintah atau aparat lain di luar tubuh eksekutif secara fungsional, dapat pula dilakukan oleh kekuasaan kehakiman.<sup>158</sup>

Mengiringi gerakan reformasi, khususnya dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good governance and clean government*) sejumlah aturan telah dibuat pemerintah untuk mewujudkan harapan tersebut. Kesemua aturan tersebut dimaksudkan sebagai dasar bagi birokrasi untuk menyelenggarakan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa, sehingga tercipta kondisi yang kondusif bagi terpenuhinya

---

<sup>156</sup> Muchsan, *Loc.Cit.*

<sup>157</sup> *Ibid*, hlm.38.

<sup>158</sup> *Ibid*, hlm.39.

kebutuhan masyarakat, meningkatkan kualitas pelayanan dan menekan tingkat penyalahgunaan kewenangan di lingkungan aparatur pemerintahan.<sup>159</sup>

Di satu sisi, desakan dan tuntutan agar birokrasi atau pemerintahan yang bersih diwujudkan makin nyaring saja disuarakan. Tentu hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintahan baik pusat maupun daerah. Bersamaan dengan itu, di sisi lain, globalisasi yang makin merambah ke seluruh sudut dunia, ikut berperan agar pilihan *good governance and clean government* suka atau tidak suka harus diwujudkan. Jadi, antara faktor intern dan ektern di sini bersinergi dalam bentuk dan tujuan yang sama yaitu kebersihan birokrasi.<sup>160</sup> Di birokrasi pemerintahan pusat maupun daerah di semua level, nuansa KKN, maladministrasi dan mis-manajemen di semua lini birokrasi ternyata tidak mengalami perubahan apapun. Ide-ide reformasi yang diturunkan ke dalam kerangka normatif sebagaimana telah disebutkan di atas tidak memberikan dampak substansial apapun.<sup>161</sup>

Pertanyaan lebih lanjut adalah apakah kebijakan politik desentralisasi dengan memberi otonomi luas pada daerah – daerah memiliki relevansi terhadap upaya mewujudkan pelayanan pemerintahan daerah yang baik, karena itu perlu adanya inovasi dan terobosan – terobosan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi reorientasi kelembagaan, sikap aparatur dan yang terpenting memberi ruang selebar mungkin bagi

---

<sup>159</sup> Murtir Jeddawi, *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan & Pembinaan PNS*, (Yogyakarta : Total Media, 2008), hlm.77.

<sup>160</sup> *Ibid*, hlm.93.

<sup>161</sup> Siti Roswati Handayani “et.al.”, *Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta Dan Pemerintahan Yang baik*, (Yogyakarta : PUSHAM UII Yogyakarta, 2006), hlm.17.

keikutsertaan kekuatan-kekuatan masyarakat di dalam proses pengawasan kerja-kerja birokrasi pemerintahan dan menjadikan kekuatan-kekuatan masyarakat itu sebagai mitra kerja pemerintah.<sup>162</sup>

Ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan *good governance* di Indonesia. Pertama, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas.<sup>163</sup>

Keberhasilan dalam mewujudkan praktik *Good Governance* dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun *Good Governance* bukan hanya sebuah mitos tetapi dapat menjadi suatu kenyataan. Kepercayaan diri sangat penting dalam kondisi kejiwaan bangsa seperti pemerintahan selama ini telah menggerogoti semangat warga bangsa sehingga merasa pesimis untuk benar-benar mewujudkan Indonesia baru yang mencirikan praktik *Good Governance*. Meluasnya praktik *Bad Governance* di banyak daerah seiring

---

<sup>162</sup> *Ibid*, hlm.17.

<sup>163</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2008), hlm 20-21.

dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sering meruntuhkan semangat pembaharuan yang dimiliki sebagian warga bangsa, dan sebaliknya, semakin menumbuhkan pesimisme dan apatisme dikalangan mereka.<sup>164</sup>

Kedua, berbagai aspek *Good Governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah dalam pelayanan publik. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktik *Governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, salah satu makna penting dari *Governance* yang membedakan dengan *Government* adalah keterlibatan aktor-aktor diluar negara dalam merespon masalah-masalah publik. *Governance* lebih luas dari *government* karena dalam praktik *governance* melibatkan unsur-unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar.<sup>165</sup>

Dengan menjadikan pelayanan publik sebagai pintu masuk untuk mengenalkan *Good Governance* maka tolak ukur dan indikator yang jelas dari pengembangan *Good Governance* menjadi relatif mudah dikembangkan. Mengembangkan tolak ukur dan indikator praktik pelayanan publik yang berwawasan *Good Governance* dapat dengan mudah dilakukan. Pelayanan publik yang efisien, non diskriminatif, berdaya tanggap tinggi, dan memiliki akuntabilitas yang tinggi dapat dinilai dan diukur secara mudah. Tolak ukur dan indikator yang sederhana dan yang dapat digunakan oleh penyelenggara, warga pengguna, serta *stakeholders* lainnya dapat dirumuskan dengan mudah. Lebih dari itu, kemajuan dari proses pengembangan pelayanan publik yang

---

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> *Ibid.*

berwawasan *Good Governance* juga dapat di nilai dengan mudah oleh semua *stakeholders*.<sup>166</sup>

Ketiga, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *Governance*. Pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik memiliki *high stake* dan menjadi pertarungan yang penting bagi ketiga unsur *Governance* tersebut karena baik dan buruknya praktik pelayanan publik sangat berpengaruh terhadap ketiganya. Nasib sebuah pemerintahan, baik dipusat ataupun didaerah, akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan mereka dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik. Keberhasilan sebuah rezim dan penguasa dalam membangun legitimasi kekuasaan sering di pengaruhi oleh kemampuan mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik dan memuaskan warga.<sup>167</sup>

Adapun kewajiban dari penyelenggara pelayanan publik adalah:<sup>168</sup>

- a. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. Menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;
- c. Menempatkan pelaksana yang kompeten;
- d. Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
- g. Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- h. Memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
- i. Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;

---

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> Lihat Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

- j. Bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggaraan pelayanan publik;
- k. Memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepas tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
- l. Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain berfungsi sebagai pelayanan publik, birokrasi juga memiliki fungsi pengaturan. Fungsi ini mutlak terselenggara secara efektif sehingga pihak pemerintah diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai perundang-undangan yang dibentuk oleh badan legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijakan. Ketentuan pelaksanaan dan kebijakan itu merupakan pemberian dan perluasan kesempatan bagi masyarakat dalam melakukan kegiatan tertentu, tetapi dapat pula berupa pembatasan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat keseluruhan.<sup>169</sup>

Birokrasi bisa berjalan dengan baik jika ada peraturan yang menata mengenai keberadaan suatu organ dan prosedur pelayanan. Prosedur yang jelas dan transparan ini tidak hanya penting bagi birokrat tetapi juga bagi masyarakat sebagai pengguna pelayanan birokrasi. Terlebih lagi saat ini banyak peraturan yang secara substansial kurang memiliki kejelasan baik dalam pengaturan prosedur maupun dalam mewujudkan transparansi, sehingga perlu untuk segera dilakukan pemangkasan peraturan perundang-undangan semacam itu melalui deregulasi, sehingga bentuk pelayanan publik

---

<sup>169</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung : Nuansa, 2010), hlm.172.

yang diinginkan masyarakat mempunyai prosedur yang jelas, tepat waktu, murah, dan ada kepastian hukum.<sup>170</sup>

Pemerintah dan aparturnya harus mengembangkan sumber ide baru mengingat realitas masyarakat yang semakin berkembang, sehingga tuntutan terhadap pelayanan juga semakin berkembang pula. Ini menuntut pihak aparatur untuk bisa memainkan peran yang penting dimana efisiensi dan efektivitas adalah prinsip yang mesti dipegang teguh. Hal ini penting karena pemerintah akan selalu dihadapkan pada situasi kelangkaan dan keterbatasan dalam menyediakan dana, sarana, prasarana, SDM, selain juga keterbatasan waktu. Peranan aparatur dalam birokrasi sebagai unsur pelayanan publik harus memiliki kemampuan untuk mendesain strategi yang mendorong ke arah pembaharuan dan terobosan untuk melaksanakan berbagai kebijakan, rencana, dan realisasi pelaksanaannya. Kemampuan untuk menguasai peta permasalahan yang saling berkaitan harus ditumbuhkan dengan tanpa kehilangan prioritas.<sup>171</sup>

Dalam perkembangannya, perlindungan hukum itu tidak semata-mata berkenaan dengan subjek hukum yang terlanggar hak-haknya oleh subjek hukum lain, tetapi juga diberikan kepada subjek hukum yang melaksanakan kewajibannya dan memperoleh haknya secara legal. Kegiatan pengawasan oleh lembaga yang di beri wewenang mengawasi atau tindakan pengamanan oleh aparat yang berwajib adalah upaya-upaya atau langkah-langkah agar masing-masing subjek hukum melaksanakan kewajiban yang di bebaskan dan

---

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*



memperoleh haknya secara wajar dan legal. Kegiatan atau tindakan ini disebut dengan preventif, yakni mencegah terjadinya sesuatu yang tidak dibenarkan atau tidak sah menurut hukum. Dengan demikian dikenal ada dua jenis perlindungan hukum yaitu perlindungan preventif dan perlindungan hukum represif.<sup>172</sup>

Arti penting lain adanya perlindungan hukum bagi warga negara dan bagi pemerintah itu sendiri adalah terselenggaranya kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan sebagaimana mestinya, dimana masing-masing subjek hukum dapat menjalankan tugas dan kewajibannya dengan baik dan legal serta memperoleh haknya secara legal pula. Perlindungan hukum juga diarahkan pada pemberian sanksi bagi subjek hukum yang melanggar norma hukum dan memberikan jaminan bagi subjek hukum yang bertindak sesuai dengan norma hukum yang berlaku. Perlindungan hukum merupakan manifestasi gagasan negara hukum yang menghendaki kehidupan warga negara yang baik, harmonis, dan adil.<sup>173</sup>

Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di barat, lahirnya konsep – konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan – pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> Ridwan HR, *Tiga ... Op.Cit.*, hlm.120.

<sup>173</sup> *Ibid*, hlm.124.

<sup>174</sup> Philipus M.Hadjon, *Perlindungan ... Op.Cit.*, hlm. 38.

Pengertian hak (*right*) sendiri telah lamamenjadi salah satu bahan perdebatan, baik oleh kalangan filsuf hukum maupun politik. Makin rumit lagi dengan berbagai imbuhan seperti, yang dalam bahasa inggris “natural”, atau “fundamental” dan yang dalam bahasa indonesia dengan imbuhan “asasi manusia”, “kodrat” dan “dasar”. Ditambah selanjutnya dengan persoalan “kewajiban” (*duties*) : apakah ada hak tanpa kewajiban dan sebaliknya, apakah ada kewajiban tanpa hak.<sup>175</sup>

Bagi bangsa indonesia, UUD tahun 1945 telah memberi jaminan terhadap hak-hak asasi. Keterikatan bangsa indonesia terhadap masalah-masalah hak asasi manusia dapat dilihat dari pengaturan hak-hak dasar yang dimuat dalam konstitusi. Pengaturan tersebut bukan hanya memuat hak-hak hukum dan politik tapi juga memuat hak asasi dibidang sosial, ekonomi, dan budaya. Walaupun pengaturannya tidak selengkap yang dimuat dalam “*The Universal Declaration Of Human Right 1948*”, dari pengaturan tersebut telah menunjukkan bahwa bangsa indonesia menaruh penghormatan yang tinggi terhadap hak asasi manusia.<sup>176</sup>

Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subjek hukum, agar masing-masing subjek hukum dapat menjalankan kewajibannya dengan baik dan mendapatkan haknya secara wajar, hukum juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subjek hukum, jika dikaitkan dengan keberadaan suatu negara, hukum

---

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> Bahder Johan Nasution, *Negara ... Op.Cit.*, hlm.241.

dapat difungsikan sebagai pelindung warga negara dari tindakan pemerintah yang tirani dan absolut.<sup>177</sup>

Pengawasan terhadap pelayanan publik dalam rangka perlindungan hukum terhadap hak warga negara (studi pelayanan kesehatan di kota Yogyakarta), yang mana salah satu pengawasan tersebut adalah tugas dan kewajiban dari Kepala daerah atau Walikota selaku penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah, maupun pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang memiliki fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta Pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman Daerah (LOD).

Kewenangan dalam melakukan pengawasan pelayanan publik yang dilakukan oleh ketiga lembaga tersebut seharusnya mempunyai dampak positif terhadap kualitas pelayanan publik terutama dibidang pelayanan kesehatan. Masih terdapat banyak keluhan dari masyarakat terhadap buruknya pelayanan publik di kota Yogyakarta yang berdampak pada perampasan hak warga negara masyarakat Yogyakarta yang seharusnya diberikan oleh pemerintah setempat berupa pelayanan yang baik dan optimal. Sebanyak 1.300 keluhan layanan publik dialamatkan kepada Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) Yogyakarta. Sekitar 900 aduan disampaikan melalui layanan SMS Gateway LOD DIY, sisanya sekitar 400 aduan dilaporkan secara reguler.<sup>178</sup>

Upaya perbaikan pelayanan publik tidak akan berarti bila tidak diikuti oleh *good will* dari dalam birokrasi pemerintahan maupun lembaga penegakan

---

<sup>177</sup> *Ibid*, hlm.258.

<sup>178</sup> <http://www.koran-sindo.com> Di Akses Tanggal 28 Maret 2014.

hukum. Lembaga tersebut diberikan kewenangan untuk mengatur dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Melihat banyaknya pengaduan terhadap pelayanan publik yang ada di wilayah DIY, dapat dijadikan tolak ukur bahwa masyarakat belum puas pada pelayanan yang ada. Masyarakat selama ini tidak berdaya menghadapi kinerja pelayanan publik yang rumit, berbelit, tidak transparan dan cenderung korup, karena memang belum ada mekanisme yang mengatur ketika masyarakat mengadukan komplain atas pelayanan yang diterima.

Salah satu wujud dari negara kesejahteraan (*welfare state*) ialah adanya upaya dari pemerintah (negara) untuk memberikan pelayanan publik dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat serta melindungi hak warga negara masyarakat. Pelayanan publik yang buruk berdampak pada terampasnya hak warga negara masyarakat yang seharusnya dapat diberikan atau dilayani dengan baik dan optimal sebagai kewajiban negara.

Hal ini dilakukan karena pelayanan publik merupakan bagian yang tak terpisahkan bagi kewajiban negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Pelayanan publik bukan semata-mata hanya menyiapkan instrumen bagi berjalannya birokrasi untuk menggurukan kewajiban negara, melainkan lebih dari itu, bahwa pelayanan publik merupakan esensi dasar keadilan sosial. Agar hak warga negara tidak dirampas oleh pelayanan publik yang buruk maka pemerintah (negara) harus bersungguh-sungguh dalam melayani masyarakat tidak setengah hati.

Sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk, serta pemerintah sebagai perwujudan negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik perlu didasarkan pada norma-norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas. Pengaturan kebijakan pelayanan publik diupayakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat dan menjamin penyediaan pelayanan publik. Penjaminan penyediaan pelayanan publik yang mendesak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, harus diselenggarakan secara berkeadilan dan mampu meningkatkan posisi warga tidak saja sebagai pengguna pelayanan saja, tetapi juga akan mampu menjadi posisi tawar (*bargain*) dalam mendapatkan *public service*.<sup>179</sup>

Regulasi kebijakan pelayanan penyelenggaraan pelayanan publik yang seperti dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam pemberian pelayanan publik oleh lembaga pemerintah penyelenggara pelayanan publik, dan oleh karena itu maka diperlukan pengaturan hukum dan kebijakan yang mendukungnya.<sup>180</sup>

Oleh karena itu dikembangkanlah konsep *Governance* yang difokuskan pada pengembangan sinergi antara negara, dunia bisnis dan masyarakat, dilandasi oleh kapasitas untuk membangun konsensus, bekerjasama dan saling akomodatif yang dilandasi oleh relasi saling kesetaraan. Karena selama ini ada kesan antipati dari masyarakat terhadap birokrasi sebagai akibat kurang

---

<sup>179</sup> *Op.Cit.*, Luthfi J. Kurniawan, *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik*, (Malang : Setara Press, 2011), hlm.138.

<sup>180</sup> *Ibid.*

baiknya kualitas pelayanan dan administrasi pemerintahan yang diberikan. Nuansa prakter Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN) dan mal-administrasi di semua lini birokrasi ditambah dengan kurang transparan dan minimnya publikasi peraturan-peraturan umum menjadi suatu perilaku yang membudaya dan sangat sulit untuk ditembus. Kenyataan lainnya adalah tidak adanya wadah bagi masyarakat sebagai konsumen atau pengguna layanan umum untuk dapat mengawasi dan menyampaikan keluhan-keluhan atas ketidaknyamanan/penyelewengan dari aparat atau institusi administratif lainnya.<sup>181</sup>

Pelapor/pengadu adalah masyarakat atau kelompok masyarakat yang dirugikan atau mendapat pelayanan publik yang buruk, misalnya pelapor tidak mendapatkan informasi yang lengkap dari suatu pelayanan sehingga mengakibatkan kerugian, maka Pelapor dapat mengadukan kasusnya pada ombudsman. Para pengadu biasanya sudah melakukan upaya penyelesaian dengan pihak Terlapor atau Institusinya, namun masalahnya tidak dapat selesai. Beberapa pelapor ada yang tidak ingin diketahui identitasnya oleh pihak Terlapor; karena adanya kekhawatiran terancam jiwa maupun kedudukannya, khususnya para pelapor yang masih mempunyai hubungan hirarkis dengan pihak Terlapor.<sup>182</sup>

Upaya akhir dalam penanganan kasus adalah rekomendasi yang ditujukan kepada aparaturn pemerintah daerah atau kepada lembaga penegak hukum. *Rekomendasi* adalah masukan atau saran yang diberikan kepada

---

<sup>181</sup> Siti Roswati Handayani "et.al.", *Lembaga ... Op.Cit.*, hlm.12-13.

<sup>182</sup> *Ibid*, hlm.54-55.

penyelenggara pelayanan publik dan lembaga penegakan hukum, guna memperbaiki pelayanan publik yang dikeluhkan oleh masyarakat, baik terhadap kasus berdasarkan inisiatif sendiri maupun kasus karena pengaduan masyarakat. Rekomendasi merupakan bentuk kewenangan yang diberikan kepada lembaga Ombudsman berkenaan dengan tugasnya sebagai lembaga pengawasan; Rekomendasi disampaikan kepada Terlapor agar dilaksanakan dalam rangka memperbaiki atau menyempurnakan pelayanan publik yang diberikan, oleh lembaga pelayanan publik dan lembaga penegak hukum.<sup>183</sup>

sebelum diberlakukannya otonomi luas, pengaturan di bidang kesehatan bersifat sangat sentralistis. di dalam sistem yang sentraslistis, kementerian kesehatan mempunyai perpanjangan tangan untuk mengimplementasikan kebijakan yang dibuat di pusat untuk diterapkan di daerah melalui Kantor Wilayah. Dengan sistem yang sentralistis dapat dikatakan bahwa pusat adalah satu-satunya regulator atau pembentuk kebijakan sedangkan daerah hanya sebagai pelaksana kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pusat. Pada masa ketika Indonesia masih mempunyai sistem sentralistik, kedudukan pemerintah daerah lebih kepada posisi sebagai pelaksanaan terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pusat.<sup>184</sup>

Pada masa sebelum otonomi luas ini, paling tidak ada dua kelemahan yang muncul dalam hubungan pusat dan daerah di bidang kesehatan, yaitu: Pertama, pemerintah daerah selalu diposisikan sebagai pelaksana dan

---

<sup>183</sup> *Ibid*, hlm.60.

<sup>184</sup> Laksono Trisnantoro, *Desentralisasi Kesehatan di Indonesia dan Perubahan Fungsi Pemerintah 2001 -2003: Apakah Merupakan Periode Uji Coba?*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press,2005), hlm.19.

cenderung menunggu instruksi; dan Kedua, terkadang menjadi *over regulated* yang dilakukan oleh pemerintah sehingga membuat ruang gerak dari pemerintah daerah semakin sempit untuk melakukan improvisasi dan inovasi demi melaksanakan pelayanan kesehatan di wilayah daerahnya.<sup>185</sup>

Pemberlakuan desentralisasi ini tentunya memberikan perubahan signifikan bagi peran daerah khususnya di bidang kesehatan. Pemerintah daerah yang tadinya hanya sebagai pelaksana kebijakan dari pusat sekarang menjadi penentu kebijakan itu sendiri. Perubahan signifikan lainnya adalah dimana Kantor Wilayah dan Kantor Departemen yang dahulu merupakan agen lokal kementerian di daerah kemudian dihilangkan dan diganti dengan Dinas Provinsi yang bertanggungjawab terhadap pemerintah daerah. Sehingga kini terdapat tiga kesatuan administratif di bidang kesehatan yaitu Kemenkes di pusat, Dinas Kesehatan di provinsi, dan Dinas kesehatan di kota atau kabupaten.<sup>186</sup>

## **B. Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik Dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara Terkait Pelayanan Kesehatan Di Kota Yogyakarta**

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh berbagai lembaga yang berwenang, di dalam ketentuan terkait pelayanan publik ada beberapa macam pengawasan pelayanan publik:<sup>187</sup>

- 1) Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal.

---

<sup>185</sup> *Ibid*, hlm.41.

<sup>186</sup> *Ibid*, hlm.8.

<sup>187</sup> Lihat Pasal 35 Undang – Undang No 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik



- 2) Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
  - a. pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
  - b. pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
  - a. pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
  - b. pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan dengan peraturan perundang-undangan; dan
  - c. pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Konsep lembaga ombudsman daerah yang diajukan kepada pihak Pemprov DIY, seperti halnya konsep Komisi Ombudsman Nasional, yaitu berwenang untuk melakukan penyelidikan secara obyektif atas keluhan masyarakat umum mengenai pelayanan umum dan administrasi pemerintahan daerah. Akan tetapi lembaga ombudsman daerah juga mempunyai kewenangan untuk menginisiasi suatu penyelidikan, sekalipun keluhan tersebut belum didaftarkan. Dalam upaya untuk melindungi hak-hak

rakyat, lembaga ombudsman daerah mempunyai berbagai kewenangan, yaitu:<sup>188</sup>

- 1) Menyelidiki apakah administrasi yang dilaksanakan pemerintah daerah bertentangan dengan hukum atau mengandung unsur-unsur ketidakadilan,
- 2) Jika ternyata penyelidikan obyektif tersebut tidak mampu mengungkap kesalahan administratif, maka lembaga ombudsman daerah dapat mengajukan rekomendasi kepada pemerintah daerah untuk memperbaiki atau menyempurnakan sikap atau tindakannya; dan
- 3) Melaporkan aktivitasnya dalam kasus-kasus yang spesifik kepada pemerintah daerah atau kepada pengeluh (publik yang mengeluhkan masalahnya), dan jika rekomendasi spesifik tersebut tidak diterima pemerintah daerah maka rekomendasi tersebut dapat diajukan ke parlemen. Lembaga ombudsman daerah juga membuat laporan tahunan atas pekerjaannya kepada DPRD dan juga kepada publik secara umum.

Berdasarkan Pasal 7 Peraturan Gubernur No. 21 tahun 2008 huruf d dan e tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi DIY, Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai tugas antara lain sebagai berikut:<sup>189</sup>

- 1) Menerima pengaduan dari masyarakat atas keputusan, tindakan dari penyelenggara pemerintah daerah, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum (huruf d);
- 2) Menindaklanjuti pengaduan dari masyarakat mengenai penyimpangan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah (huruf e).

---

<sup>188</sup> Siti Roswati Handayani “et.al.”, *Lembaga ... Op.Cit.*, hlm.24-25.

<sup>189</sup> Lihat Pasal 7 Peraturan Gubernur No. 21 tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, berdasarkan Pasal 8 Peraturan Gubernur No. 21 tahun 2008 Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki wewenang sebagai berikut: <sup>190</sup>

- 1) Meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pihak pelapor, terlapor, dan atau pihak lain yang terkait dengan pengaduan yang disampaikan kepada Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 2) Melakukan klarifikasi terhadap pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait untuk mendapatkan kebenaran dari isi pengaduan;
- 3) Meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis kepada pemerintahan daerah berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap asas-asas pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan dan tindakan sewenang-wenang, sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan asas praduga tak bersalah;
- 4) Membuat rekomendasi kepada pihak pelapor dan pihak terlapor dalam rangka penyelesaian masalah antara kedua belah pihak;
- 5) Memberikan rekomendasi kepada pihak pelapor dan terlapor serta pihak-pihak lain yang terkait dalam rangka memfasilitasi penyelesaian masalah; semua rekomendasi yang dikeluarkan Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tembusannya disampaikan kepada

---

<sup>190</sup> Lihat Pasal 8 Peraturan Gubernur No. 21 tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah.

Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Biro Hukum  
Setda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;

- 6) Mengumumkan hasil rekomendasi untuk diketahui masyarakat setelah mendapat kepastian hukum.

Kesehatan adalah suatu kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi guna menjalankan fungsinya sebagai manusia itu sendiri. Hak atas kesehatan merupakan salah satu hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia. Pembangunan kualitas kesehatan merupakan investasi pembangunan nasional yang sangat penting dan sebaliknya gangguan terhadap kesehatan masyarakat juga menimbulkan kerugian ekonomi yang sangat besar bagi negara.<sup>191</sup>

Bidang Pelayanan Kesehatan Masyarakat mempunyai fungsi penyusunan dan pelaksanaan pedoman kegiatan yang berkaitan dengan upaya pelayanan kesehatan masyarakat. Untuk melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Bidang Pelayanan Kesehatan Masyarakat mempunyai rincian tugas:<sup>192</sup>

- a. menyelenggarakan pengumpulan data, informasi, permasalahan, peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan teknis yang berkaitan dengan pelayanan kesehatan keluarga, gizi dan pelayanan kesehatan;

---

<sup>191</sup> Lihat Undang – Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

<sup>192</sup> <file:///C:/Users/Compaq%20CQ43/Documents/Dinas%20Kesehatan%20Pemerintah%20Kota%20Yogyakarta.htm>, Akses 2 September 2014.

- b. menyelenggarakan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, evaluasi dan pelaporan kegiatan Bidang;
- c. menyelenggarakan upaya pemecahan masalah yang berkaitan dengan pelayanan kesehatan keluarga, gizi dan pelayanan kesehatan;
- d. menyelenggarakan penerapan standar kesehatan;
- e. menyiapkan kerjasama dengan pemberi pelayanan kesehatan (PPK) atau sarana pelayanan kesehatan lain yang berkaitan dengan jaminan kesehatan daerah;
- f. menyelenggarakan fasilitasi pelayanan farmasi;
- g. menyelenggarakan analisis dan pengembangan kinerja Bidang;
- h. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas.

Bidang Pelayanan Kesehatan Masyarakat, terdiri dari :<sup>193</sup>

- a. Seksi Pelayanan Kesehatan Dasar;
- b. Seksi Kesehatan Keluarga dan Gizi.

1) Seksi Pelayanan Kesehatan Dasar mempunyai rincian tugas:

- a) mengumpulkan, mengolah data dan informasi, menginventarisasi permasalahan serta melaksanakan pemecahan permasalahan yang berkaitan dengan pelayanan kesehatan dasar;
- b) merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, mengevaluasi dan melaporkan kegiatan seksi;

---

<sup>193</sup> *Ibid.*

- c) menyiapkan bahan kebijakan, bimbingan dan pembinaan serta petunjuk teknis berkaitan dengan pelayanan kesehatan dasar;
- d) melaksanakan koordinasi pelayanan pemeriksaan kesehatan haji;
- e) melaksanakan pembinaan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan kebijakan jaminan kesehatan daerah;
- f) melaksanakan pembinaan, pengawasan dan pengendalian pelaksanaan kebijakan pelayanan farmasi dan alat kesehatan;
- g) menyusun standar teknis pelayanan puskesmas yang mengacu pada standar pelayanan minimal (SPM) kesehatan;
- h) menyusun pedoman teknis pelaksanaan pelayanan kesehatan dasar puskesmas;
- i) melaksanakan bimbingan dan pembinaan upaya pelayanan kesehatan dasar, pembinaan pelayanan obat tradisional di puskesmas dan pelaksanaan penilaian kinerja puskesmas;
- j) menyiapkan bahan dan petunjuk teknis serta melaksanakan koordinasi pelayanan kesehatan;
- k) melaksanakan pos pelayanan pertolongan pertama pada kecelakaan (P3K), pos pelayanan kegawatdaruratan bekerjasama dengan puskesmas, Palang Merah Indonesia (PMI) dan rumah sakit;
- l) melaksanakan pemantauan pelaksanaan pelayanan kesehatan dan

- m) melaksanakan pemantauan, pembinaan, pelaksanaan pelayanan dokter keluarga;
- n) melaksanakan pemantauan pencapaian standar teknis kesehatan;
- o) menindaklanjuti hasil analisis kegiatan pelayanan di puskesmas;
- p) memfasilitasi akses pelayanan darah;
- q) melaksanakan analisis dan pengembangan kinerja seksi;melaksanakan tugas yang diberikan oleh Kepala Bidang.

1) Fasilitas Pelayanan kesehatan dapat mengajukan permintaan rujukan pengetahuan dan ketrampilan kepada Dinas atau Dinas Kabupaten/Kota.

2) Rujukan pengetahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pemberian:

- a. bimbingan klinis;
- b. bimbingan teknis/alih ketrampilan; dan/atau
- c. bimbingan kesehatan masyarakat.

3) Rujukan pengetahuan dan ketrampilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan cara:

- a. dokter spesialis yang dibutuhkan melakukan bimbingan secara berkala ke puskesmas;
- b. residen senior ditugaskan di rumah sakit Kabupaten/Kota atau kabupaten yang belum mempunyai dokter spesialis.

- c. magang atau pelatihan di rumah sakit umum yang lebih lengkap bagi dokter umum, bidan atau perawat dari puskesmas atau rumah sakit umum kabupaten/kota.
- 4) Dinas memfasilitasi kerja sama tentang rujukan pengetahuan dan tenaga ahli/dokter spesialis antar Fasilitas Pelayanan Kesehatan.<sup>194</sup>

#### **Pasal 9**

- 1) Pembina penyelenggaraan pelayanan publik adalah Walikota.
- 2) Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan pembinaan terhadap penyelenggara pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, BUMD dan Swasta.
- 3) Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas melakukan pembinaan, pengawasan, evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dari penanggung jawab, dan menjatuhkan sanksi kepada penyelenggara yang tidak memenuhi kewajiban.
- 4) Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melaporkan hasil perkembangan kinerja pelayanan publik kepada DPRD sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- 5) DPRD dapat memberikan evaluasi dan rekomendasi terhadap laporan kinerja pelayanan publik paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya laporan, sesuai dengan mekanisme dan tata tertib DPRD.
- 6) Pembina wajib menindaklanjuti rekomendasi DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (5) Pasal ini.

#### **Pasal 10**

- 1) Penanggungjawab penyelenggara pelayanan publik di lingkungan Pemerintah Daerah adalah Sekretaris Daerah.
- 2) Penanggungjawab penyelenggara pelayanan publik di lingkungan BUMD adalah Direktur Utama.
- 3) Penanggungjawab penyelenggara pelayanan publik di lingkungan Swasta adalah Pemimpin Lembaga.
- 4) Penanggungjawab sebagaimana dimaksud ayat (1), (2), dan (3) mempunyai tugas :
  - a. menyusun kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik;
  - b. mengkoordinasikan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik;
  - c. melaksanakan monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik; dan
  - d. melaporkan kepada Pembina pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik.

---

<sup>194</sup> Lihat Pasal 8 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 59 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Rujukan Pelayanan Kesehatan.



- 5) Bentuk dan tata naskah pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf d diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

#### **Pasal 11**

- 1) Pimpinan penyelenggara adalah pimpinan satuan kerja yang melaksanakan secara langsung pelayanan publik.
- 2) Pimpinan penyelenggara di lingkungan pemerintah daerah adalah Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).
- 3) Pimpinan penyelenggara di lingkungan BUMD adalah Direktur BUMD.
- 4) Pimpinan penyelenggara di lingkungan swasta adalah Direktur/Kepala bidang tertentu atau sebutan lain sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- 5) Pimpinan penyelenggara sebagaimana dimaksud pada ayat (2), (3), dan (4) mempunyai tugas :
  - a. melaksanakan kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan kewenangannya;
  - b. mengkoordinasikan penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan Standar Pelayanan pada setiap satuan unit kerja;
  - c. melakukan evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik; dan
  - d. melaporkan kepada penanggungjawab penyelenggaraan pelayanan publik.

#### **Pasal 12**

- 1) Organisasi penyelenggara pelayanan publik meliputi :
  - a. Institusi Pelayanan Publik Pemerintah Daerah;
  - b. BUMD; dan
  - c. Swasta.
- 2) Organisasi penyelenggara pelayanan publik sebagaimana dimaksud ayat (1) menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan Standar Pelayanan yang telah ditetapkan.
- 3) Penyelenggaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sekurang-kurangnya meliputi:
  - a. pelaksanaan pelayanan;
  - b. pengelolaan pengaduan masyarakat;
  - c. pengelolaan informasi;
  - d. pengawasan internal;
  - e. penyuluhan kepada masyarakat; dan
  - f. pelayanan konsultasi.
- 4) Pembina, Penanggungjawab, Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggara pelayanan publik bertanggung jawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan publik.

#### **Pasal 13**

- 1) Pimpinan penyelenggara melaksanakan evaluasi secara berkala dan berkelanjutan terhadap kinerja pelaksana di lingkungan organisasi penyelenggara.

- 2) Berdasarkan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan penyelenggara melakukan upaya peningkatan kapasitas pelaksana, sarana, dan prasarana.
- 3) Evaluasi terhadap kinerja pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada IKM dan/atau metode evaluasi kinerja lainnya dengan memperhatikan perbaikan prosedur dan/atau penyempurnaan organisasi penyelenggara sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik.

#### **Pasal 14**

- 1) Penyelenggara berkewajiban melakukan penyeleksian dan promosi Pelaksana secara transparan, tidak diskriminatif, dan adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 2) Penyelenggara wajib memberikan penghargaan kepada Pelaksana yang memiliki prestasi kerja.
- 3) Penyelenggara wajib memberikan hukuman kepada Pelaksana yang melakukan pelanggaran ketentuan internal penyelenggara.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme pemberian penghargaan dan hukuman ditentukan oleh Penyelenggara.

#### **Pasal 17**

Penyelenggara berhak:

- a. memberikan pelayanan tanpa dihambat pihak lain yang bukan tugasnya;
- b. melakukan kerjasama penyelenggaraan pelayanan publik;
- c. mempunyai anggaran pembiayaan penyelenggaraan pelayanan publik;
- d. melakukan pembelaan terhadap pengaduan dan tuntutan yang tidak sesuai dengan kenyataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- f. mendapatkan rehabilitasi dalam hal pengaduan tidak terbukti.

#### **Pasal 18**

Penyelenggara wajib:

- a. menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. menyusun, menetapkan, dan mempublikasikan maklumat pelayanan;
- c. menempatkan pelaksana yang kompeten;
- d. menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai sesuai dengan kewenangan.
- e. memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
- g. berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- h. memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
- i. membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;

- j. bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
- k. memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
- l. memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **Pasal 19**

Pelaksana berhak :

- a. mendapatkan perlindungan dan pembelaan dari penyelenggara terhadap pengaduan dan tuntutan sampai ada putusan hukum tetap;
- b. mendapatkan rehabilitasi dalam hal pengaduan tidak terbukti;
- c. menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- d. melakukan konsultasi dengan pimpinan penyelenggara terkait dengan pelayanan yang diberikan; dan

#### **Pasal 20**

Pelaksana berkewajiban :

- a. melakukan kegiatan pelayanan sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh Penyelenggara;
- b. memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- c. memenuhi panggilan untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- d. memberikan pertanggungjawaban apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- e. melakukan evaluasi dan membuat laporan kepada Penyelenggara secara berkala.

#### **Pasal 21**

Pelaksana dilarang :

- a. merangkap sebagai komisaris dan/atau pengurus organisasi usaha, bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan pemerintah daerah dan BUMD;
- b. meninggalkan tugas dan kewajiban kecuali atas izin pimpinan penyelenggara;
- c. menambah Pelaksana tanpa persetujuan Penyelenggara;
- d. membuat perjanjian kerjasama dengan pihak lain tanpa persetujuan pimpinan penyelenggara;
- e. melanggar asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. menjanjikan, mempromosikan dan melaksanakan pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan; dan

- g. memungut dan/ atau menerima imbalan atas layanan yang diberikan diluar ketentuan yang berlaku.

#### **Pasal 22**

(1) Masyarakat berhak:

- a. diikutsertakan dalam pembuatan Standar Pelayanan dan Maklumat Pelayanan;
- b. mengetahui kebenaran isi Standar Pelayanan dan Maklumat Pelayanan;
- c. mengawasi pelaksanaan Standar Pelayanan dan Maklumat Pelayanan;
- d. mendapat tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan;
- e. mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan;
- f. melaporkan kepada penanggung jawab dan meminta perbaikan pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan Standar Pelayanan;
- g. mengadukan Pelaksana yang melakukan penyimpangan Standar Pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada Penyelenggara dan Ombudsman; dan
- h. mendapatkan pelayanan berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan.

(2) Mekanisme penyampaian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

#### **Pasal 23**

Masyarakat wajib:

- a. mematuhi dan memenuhi ketentuan yang dipersyaratkan dalam Standar Pelayanan; dan
- b. ikut menjaga terpeliharanya sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik.

#### **Pasal 24**

- 1) Penyelenggara mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait dalam menyusun Standar Pelayanan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, kemampuan Penyelenggara, kebutuhan Masyarakat, dan kondisi lingkungan.
- 2) Pengikutsertaan masyarakat dan pihak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan, memiliki kompetensi dan mengutamakan musyawarah, serta memperhatikan keberagaman.
- 3) Standar Pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan Penyelenggara dan harus diumumkan secara luas kepada Masyarakat.
- 4) Setiap penyelenggara pelayanan publik harus berpedoman pada Standar Pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Pasal ini.
- 5) Pedoman penyusunan Standar Pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Walikota.

#### **Pasal 25**

Komponen Standar Pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. dasar hukum, yaitu adanya peraturan yang menjadi dasar diselenggarakannya Pelayanan Publik oleh Penyelenggara.
- b. persyaratan yaitu adanya kejelasan baik persyaratan teknis maupun administratif yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan;
- c. sistem, mekanisme, dan prosedur, yaitu adanya kejelasan tata cara pelayanan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk tata cara pengaduan yang kesemuanya dibakukan dan dipublikasikan secara luas oleh Penyelenggara;
- d. jangka waktu penyelesaian, yaitu adanya kejelasan mengenai waktu yang diperlukan dalam penyelesaian pelayanan dari setiap pelayanan yang diselenggarakan oleh Penyelenggara;
- e. biaya/ tarif dan rinciannya, yaitu adanya kejelasan mengenai besaran biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat dalam memperoleh pelayanan termasuk keringanan biaya bagi masyarakat tidak mampu, yang kesemuanya dipublikasikan secara luas;
- f. produk pelayanan, yaitu adanya kejelasan mengenai hasil layanan yang diterima dan diberikan kepada Masyarakat;
- g. sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, yaitu adanya fasilitas yang cukup dan memadai dalam rangka penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanan termasuk fasilitas bagi kelompok masyarakat yang mendapatkan perlakuan khusus karena keterbatasan fisik dan mental;
- h. kompetensi Pelaksana, yaitu adanya jaminan mengenai kemampuan Pelaksana dalam hal pengetahuan, keterampilan, keahlian dan pengalaman yang sesuai dengan bidang tugasnya;
- i. pengawasan internal, yaitu adanya mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja Penyelenggara atau atasan langsung Penyelenggara;
- j. penanganan pengaduan, saran, dan masukan; yaitu adanya kejelasan mengenai tata cara penanganan pengaduan, saran, dan masukan beserta tindak lanjutnya yang dipublikasikan secara luas;
- k. jumlah Pelaksana, yaitu adanya ketersediaan Pelaksana yang disesuaikan dengan beban kerja masing-masing;
- l. jaminan pelayanan, yaitu adanya jaminan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan Standar Pelayanan yang telah ditetapkan sebagaimana tertuang dalam Kontrak Pelayanan;
- m. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan, yaitu adanya komitmen dari Penyelenggara untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan dalam penyelenggaraan Pelayanan publik;
- n. evaluasi kinerja Pelaksana, yaitu adanya sistem penilaian yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah untuk mengetahui kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan Standar Pelayanan;

#### **Pasal 35**

- 1) Penyelenggara berkewajiban menyediakan sarana dan prasarana serta memberikan pelayanan dengan perlakuan khusus kepada kelompok rentan.

- 2) Kelompok rentan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain :
  - a. penyandang cacat;
  - b. lanjut usia;
  - c. wanita hamil;
  - d. anak-anak;
  - e. korban bencana;
- 3) Sarana dan/atau prasarana pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang digunakan oleh orang yang tidak berhak.

#### **Pasal 36**

- 1) Penyelenggara dapat menyediakan pelayanan berjenjang secara transparan, akuntabel, dan sesuai dengan Standar Pelayanan serta peraturan perundang-undangan.
- 2) Pelayanan berjenjang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus mematuhi ketentuan tentang proporsi akses dan pelayanan kepada kelompok masyarakat berdasarkan asas persamaan perlakuan, keterbukaan, serta keterjangkauan masyarakat.

#### **Pasal 37**

- 1) Biaya/tarif pelayanan publik pada dasarnya merupakan tanggung jawab negara dan/atau masyarakat.
- 2) Biaya/tarif pelayanan publik yang merupakan tanggung jawab negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada negara apabila diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan.
- 3) Biaya Pelayanan publik selain yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibebankan kepada penerima pelayanan publik.
- 4) Penentuan biaya/tarif pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- 5) Penentuan biaya Pelayanan Publik bagi penyelenggara pelayanan publik yang menerapkan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah ditetapkan dengan Peraturan Walikota.
- 6) Penentuan biaya Pelayanan Publik bagi penyelenggara pelayanan publik swasta sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Pimpinan Penyelenggara Pelayanan Publik.

#### **Pasal 38**

- 1) Biaya pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah harus ditetapkan dengan persetujuan DPRD, kecuali instansi yang sudah menerapkan sistem Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) serta dipublikasikan secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat.
- 2) Biaya pelayanan publik yang diselenggarakan BUMD dan Swasta harus ditetapkan Pimpinan Penyelenggara pelayanan publik serta dipublikasikan secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat.
- 3) Penyelenggara Pelayanan publik pada pemerintah daerah tidak diperbolehkan mengubah biaya pelayanan publik, selain yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini.

- 4) Perubahan biaya pelayanan publik yang diselenggarakan oleh BUMD dan Swasta wajib dipublikasikan kepada masyarakat selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari sebelum diberlakukan.

**Pasal 39**

- 1) Penyelenggara berhak mendapatkan alokasi anggaran sesuai dengan tingkat kebutuhan pelayanan.
- 2) Penyelenggara dilarang menggunakan alokasi anggaran bagi pelayanan publik untuk membiayai kegiatan di luar penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>195</sup>

Salah satu bentuk pengawasan terhadap pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta yaitu adanya partisipasi masyarakat berupa laporan atau aduan terhadap pelayanan kesehatan yang melakukan maladministrasi baik kepada instansi yang bersangkutan maupun kepada instansi lain yang berwenang dalam melakukan pengawasan pelayanan publik terutama di bidang kesehatan seperti Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) Yogyakarta dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Yogyakarta.

Hal ini juga disampaikan oleh Mulyadi Sumarto selaku Peneliti PSKK UGM yang menyatakan bahwa pengaduan dapat dipandang sebagai bentuk partisipasi atau urun rembug dari masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan publik. Sedangkan pemerintah sendiri telah berupaya meningkatkan pelayanan publik dengan menempatkan aspek pengaduan masyarakat sebagai bagian penting dalam perbaikan pelayanan publik, misalnya melalui peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan antara lain UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Peraturan Presiden No.76 Tahun 2013 tentang Pengaduan Pelayanan Publik, Permenpan No.13 Tahun 2009 tentang

---

<sup>195</sup> Lihat Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dengan Partisipasi Masyarakat, dan lain sebagainya. Untuk wilayah Kota Yogyakarta, peraturan yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No.7 Tahun 2011 sebagai bentuk jaminan hukum atas pemberian pelayanan publik.<sup>196</sup>

Sesuai tugas dan fungsinya, pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta terkait pengaduan dari masyarakat adalah menindaklanjuti bentuk pengaduan tersebut dengan cara:<sup>197</sup>

1. Memanggil dan meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis dari pihak pelapor, terlapor dan atau dari pihak lain yang terkait dengan suatu keluhan, laporan, atau informasi yang disampaikan kepada Ombudsman Daerah.
2. Memeriksa keputusan dan atau dokumen-dokumen lainnya yang ada pada pihak pelapor, terlapor dan atau pihak lain yang terkait, untuk mendapatkan kebenaran laporan, keluhan dan atau informasi.
3. Atas inisiatif sendiri memanggil dan meminta keterangan secara lisan dan atau tertulis, kepada penyelenggara negara, pemerintah daerah atau penegak hukum berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran terhadap asas-asas penyelenggaraan negara, pemerintahan daerah atau penegakan hukum yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan/jabatan dan tindakan sewenang-wenang.

---

<sup>196</sup> [///C:/Users/Compaq CQ43/Documents/pelayanan-publik-pentingnya-pengaduan-masyarakat-bagi-perbaikan-layanan-puskesmas-kota-yogyakarta.htm](http://C:/Users/Compaq/CQ43/Documents/pelayanan-publik-pentingnya-pengaduan-masyarakat-bagi-perbaikan-layanan-puskesmas-kota-yogyakarta.htm), di akses pada tanggal 2 September 2014.

<sup>197</sup> Wawancara dengan Eko Agus Wibisono, Ketua Pokja Bidang Penelitian dan Pengembangan Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY, di Yogyakarta (tanggal 12 September 2014).



4. Membuat rekomendasi atau usul-usul dalam rangka penyelesaian masalah antara pihak pelapor dan pihak terlapor serta pihak-pihak lainnya yang terkait.
5. Mengumumkan hasil temuan dan rekomendasi untuk diketahui oleh masyarakat.

Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Yogyakarta dapat berupa rapat koordinasi dengan Dinas Kesehatan Yogyakarta dan Direktur Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD). Selain itu Dewan Perwakilan Daerah juga melakukan sidak ke Puskesmas-puskesmas dan RSUD di Kota Yogyakarta untuk mengetahui bagaimana pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan kesehatan. Pola pengawasan lain dapat juga menerima laporan dari masyarakat tentang pelayanan kesehatan, maka DPRD dapat menghubungi Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang bersangkutan untuk mengklarifikasi terkait adanya laporan dari masyarakat. Selanjutnya DPRD memberikan rekomendasi-rekomendasi untuk diadakannya perbaikan-perbaikan pelayanan kesehatan.<sup>198</sup>

Pengawasan internal yang dilakukan oleh Walikota Yogyakarta terkait pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta dapat berupa menindaklanjuti laporan masyarakat yang diterima melalui SMS Center serta laporan yang dikirim ke website Pemerintah Kota Yogyakarta yang diadakan setiap satu minggu sekali. Bentuk lain Walikota dapat melakukan sidak langsung ke unit-unit pelayanan kesehatan baik Puskesmas-puskesmas maupun RSUD yang

---

<sup>198</sup> Wawancara dengan Muhammad Fauzan, Anggota DPRD Kota Yogyakarta Komisi D, di Yogyakarta (tanggal 15 September 2014).

ada di kota Yogyakarta. Apabila terdapat pelanggaran terhadap pelayanan kesehatan, Walikota dapat menegur langsung serta memanggil pihak-pihak yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan.<sup>199</sup>

Banyaknya instansi yang berwenang dalam pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta, menurut hemat penulis seharusnya pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta menjadi semakin baik dan dapat dinikmati oleh para pengguna pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta, hal ini akan memberi kepercayaan pada masyarakat bahwa pelayanan publik khususnya pelayanan kesehatan yang di berikan oleh pihak penyelenggara pelayanan kesehatan benar – benar optimal.

Pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta hendaknya memiliki perilaku yang adil, tidak diskriminatif, cermat, santun, ramah, tegas, handal, tidak memberikan putusan yang berlarut – larut, profesional, tidak mempersulit, patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar, menjunjung tinggi nilai – nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara, tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang – undangan, terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan, tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik, tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta

---

<sup>199</sup> Wawancara dengan Achmad Fadli, Asisten Pemerintahan Kota Yogyakarta, di Yogyakarta (tanggal 16 September 2014)

proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat, tidak menyalahgunakan informasi, sesuai dengan kepatutan dan tidak menyimpang dari prosedur.<sup>200</sup>

Salah satu bentuk pengawasan Vertikal atau internal yang dilakukan Dinas kesehatan Kota Yogyakarta yaitu melakukan penilaian kinerja para penyelenggara pelayanan kesehatan serta melakukan survey kepuasan kepada masyarakat pengguna pelayanan kesehatan.<sup>201</sup> Bentuk pengawasan seperti ini menurut hemat penulis menjadi salah satu upaya pembenahan atau peningkatan pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta dengan mengacu pada tingkat kepuasan masyarakat.

Berbagai upaya dalam peningkatan penyelenggaraan pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta menjadi bentuk perlindungan terhadap hak warga negara yang harus dipenuhi oleh negara atau pemerintah. Tanpa ada pengawasan yang baik terhadap penyelenggaraan pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta akan berdampak pada terampasnya hak warga negara untuk memiliki pelayanan kesehatan yang optimal dari pemerintah selaku pemberi pelayanan kepada setiap warga negara yang membutuhkan.

Pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta harus benar – benar dapat dinikmati dan dirasakan oleh semua golongan dan semua kelompok masyarakat tanpa adanya diskriminasi, baik untuk golongan yang memiliki status sosial, kekayaan maupun kedudukan, tetap memperhatikan prinsip

---

<sup>200</sup> Lihat Pasal 34 Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

<sup>201</sup> Wawancara dengan Sukantoro, Kepala Seksi Regulasi Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, di Yogyakarta (tanggal 16 September 2014)

proporsional sehingga masing – masing warga negara dapat memiliki akses yang sama, adil dalam kebersamaan dan bersama dalam keadilan.

Dengan adanya otonomi daerah harusnya pelayanan publik khususnya pelayanan kesehatan makin baik dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Tujuan utama dari desentralisasi salah satunya adalah penyediaan pelayanan publik bagi warga negara. Pelayanan publik tersebut di sediakan oleh pemerintah daerah dan di biayai oleh pajak dan retribusi yang di bayarkan oleh warga negara maupun dari pembiayaan yang berasal dari pemerintah pusat.

Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta selain melakukan upaya pengawasan terhadap pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta salah satu bentuk pengawasan internal juga harus menerapkan standar pelayanan publik yang merupakan kewajiban yang disediakan pemerintah terhadap warga negara. Adanya standar pelayanan publik terutama di bidang kesehatan akan menjamin pelayanan minimal yang berhak diperoleh warga negara dari pemerintah. Dengan kata lain, standar pelayanan publik merupakan tolak ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan pelayanan publik khususnya pelayanan kesehatan yang berkaitan dengan pelayanan dasar yang di berikan oleh negara.

Negara melalui pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang bertindak sebagai pemangku kebijakan tentu harus bertanggung jawab kepada

rakyat dalam memenuhi serta menjalankan pemerintahan. Dalam konstitusi di sebutkan bahwa negara berkewajiban menyediakan kebutuhan dasar rakyat. Kebutuhan dasar misalnya seperti kesehatan, pendidikan maupun identitas diri sebagai warga negara harus dijamin adanya oleh negara. Jaminan mendapatkan pelayanan dasar yaitu pelayanan kesehatan sudah dijamin oleh Undang – Undang sehingga tidak ada alasan bagi negara untuk tidak memberikan pelayanan secara maksimal apalagi tidak memberikan pelayanan sama sekali.

Pelayanan kesehatan merupakan hak warga negara yang harus di penuhi oleh negara melalui pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang – Undang Dasar 1945 yang berbunyi : Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.<sup>202</sup>

Hak atas pelayanan kesehatan merupakan hak asasi manusia yang seharusnya dapat di penuhi dengan baik oleh negara melalui pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perlindungan hukum terhadap hak warga negara merupakan kewajiban yang dilakukan oleh negara baik berupa perlindungan hukum yang preventif maupun perlindungan hukum yang represif. Pengawasan terhadap pelayanan publik salah satu bentuk perlindungan hukum preventif yang dilakukan oleh pemerintah agar hak warga negara tidak

---

<sup>202</sup> Lihat Pasal 28 H Ayat (1) Undang – Undang Dasar 1945

terampas oleh pihak – pihak penyelenggara pelayanan publik yang tidak bertanggung jawab.

Partisipasi masyarakat sangat di butuhkan agar suatu pelayanan publik terutama pelayanan kesehatan dapat berjalan dengan baik. Masyarakat berhak mengadakan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara baik Lembaga Ombudsman Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maupun Pemerintah Daerah dalam hal ini Walikota/Bupati sebagai penanggung jawab tertinggi di daerah dalam pelayanan publik.

Penegakan hukum terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik merupakan bentuk perlindungan hukum represif yang dilakukan oleh negara melalui pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah kepada penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban atau melanggar larangan sebagai penyelenggara pelayanan publik serta melakukan pemberian pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan.

### **C. Maladministrasi Pelayanan kesehatan Di Kota Yogyakarta**

Monopoli yang dilakukan birokrasi di semua sektor pembangunan masyarakat, termasuk yang bersifat privat justru mendatangkan begitu banyak persoalan di dalamnya. Persoalan ini mulai dari kebijakan hingga pelaksanaannya di lapangan, salah satunya adalah pelayanan publik yang sarat dengan KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Masyarakat harus mengeluarkan uang bila berurusan dengan birokrasi, pelayanan yang lambat

serta pelanggaran HAM (Hak Asasi Manusia). Inilah yang sering disebut praktek maladministrasi.<sup>203</sup>

Bentuk maladministrasi itu dapat merupakan salah satu atau beberapa bentuk berikut: keputusan berlarut – larut, perlakuan kurang pantas, sewenang – wenang, penyimpangan prosedur, penyalahgunaan diskresi/kebijakan dan penyalahgunaan wewenang, baik yang mengarah maupun yang tidak mengarah kepada ketidakadilan. Praktek – praktek seperti di atas tanpa disadari telah menjadi budaya dalam birokrasi pemerintahan. Keberadaannya dianggap sebagai sesuatu yang alamiah dan “biasa” dalam kehidupan bangsa ini. Padahal jika ditelusuri lebih dalam hal tersebut diakibatkan oleh sistem dan mental yang korup.<sup>204</sup>

Pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta juga bisa terlihat pada adanya kinerja dari Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta itu sendiri yang masih terdapat berbagai permasalahan terkait pelayanan kesehatan salah satunya yaitu adanya rapor merah untuk Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta yang di beri oleh Ombusman Republik Indonesia perwakilan DIY- Jawa Tengah sesuai dengan survei yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia Yogyakarta pada akhir 2013:<sup>205</sup>

Rapor pelayanan sejumlah satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dan instansi di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta hasil penilaian Ombudsman Republik Indonesia DIY tahun ini rata-rata bagus. Ini berarti telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. "Dari 13 SKPD atau instansi yang pernah kami survei

---

<sup>203</sup> Siti Roswati Handayani “et.al.”, Lembaga ... Op.Cit., hlm.5

<sup>204</sup> Ibid.

<sup>205</sup> <file:///C:/Users/Compaq%20CQ43/Documents/Rapor%20Pelayanan%20Pemkot%20Yogyakarta%20Hijau%20-%20Kedaulatan%20Rakyat%20Online%20Yogyakarta.htm>, di akses 2 September 2014.

kemudian kami dampingi, sebagian besar sudah mengarah ke hijau. Hanya ada satu instansi yang rapornya masih kuning. Tidak ada rapor merah," kata Pelaksana Tugas Kepala Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) DIY-Jawa Tengah, Budhi Masthuri di Yogyakarta, Sabtu (28/06/2014). Ia meneruskan, berdasarkan survei yang dilakukan ORI pada akhir 2013, masih ada enam dari 13 satuan kerja perangkat daerah dan instansi di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta yang memiliki rapor merah. Keenam instansi tersebut adalah Dinas Kesehatan, Badan Lingkungan Hidup, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan, Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah serta Kantor Kesatuan Bangsa. Sedangkan dua instansi yang memiliki rapor hijau atau dinilai telah melakukan pelayanan publik dengan baik adalah Dinas Perizinan dan Rumah Sakit Jogja. "Setelah kami dampingi, seluruh SKPD dan instansi tersebut diminta untuk melakukan penilaian sendiri atas layanan publik yang diberikan. Rata-rata penilaian yang mereka lakukan telah sesuai dengan penilaian yang dilakukan ORI meskipun kami baru melakukan penilaian di lima SKPD," jelasnya. Budhi menambahkan, ORI akan melakukan survei secara tertutup ke SKPD dan instansi lainnya untuk melakukan penilaian. "Tahapan survei dan penilaian sudah hampir selesai. Kami akan segera membuat laporan akhirnya dan menyampaikannya ke pusat," katanya. Penilaian tersebut menjadi dasar pemberian 'certificate of compliance' yang akan diserahkan ke SKPD yang masuk kategori kepatuhan tertinggi pelaksanaan UU Pelayanan Publik. Pemberian sertifikat dilakukan pada 18 Juli yang kemudian ditetapkan sebagai Hari Kualitas Pelayanan Publik. Sebelumnya, Kepala Bagian Organisasi Pemerintah Kota Yogyakarta Kris Sardjono Sutedjo mengatakan, target utama peningkatan kualitas pelayanan difokuskan pada perbaikan kualitas informasi publik sehingga masyarakat bisa mengakses layanan dengan lebih mudah. Pemerintah Kota Yogya menurutnya akan berupaya lebih informatif kepada masyarakat dengan cara memasang berbagai petunjuk atau informasi alur memperoleh layanan, biaya dan waktu yang dibutuhkan termasuk memberikan arah menuju fasilitas yang berada di gedung atau kantor. "Peningkatan kualitas layanan tidak hanya untuk 13 SKPD yang masuk survei ORI, tetapi ke seluruh SKPD dan instansi yang ada," terangnya.<sup>206</sup>

Pelanggaran atau maladministrasi terhadap pelayanan kesehatan Di Kota Yogyakarta masih terjadi seperti pelayanan yang lambat, kuputusan yang berlarut-larut, sikap penyelenggara pelayanan yang tidak ramah cenderung tebang pilih (diskriminasi). Berbagai laporan yang masuk ke Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY kebanyakan mengeluh terhadap pelayanan

---

<sup>206</sup> Ibid.



yang tidak optimal, penyelenggara pelayanan sebaiknya berorientasi bahwa pelayanan yang baik adalah hak warga negara yang harus di peroleh setiap warga negara.<sup>207</sup>

Kasus yang di tangani oleh Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta (LOD) DIY, seperti:<sup>208</sup>

#### **A. Identitas Para Pihak**

##### **1. Pelapor**

Nama: **Sdr. Bambang Triatmoko**

Alamat: **Dusun Kauman RT 01, Tamanan, Banguntapan, Bantul, Yogyakarta**

##### **2. Terlapor**

**Direktur Rumah Sakit (RS) Panti Rapih**

#### **B. Kronologi Laporan Berdasarkan Informasi Pelapor**

Lembaga Ombudsman Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) pada tanggal **6 Februari 2013** telah menerima pengaduan dari **Sdr. Bambang Triatmoko** yang beralamat di Dusun Kauman RT 01, Tamanan, Banguntapan, Bantul, Yogyakarta. Dalam laporannya tersebut, Pelapor memaparkan beberapa pokok persoalan sebagai berikut:

1. Pelapor adalah orang tua dari Sdr. Muhammad Aviandamangi Saputra yang merupakan pasien rawat inap di RS Panti Rapih tanggal 27 Desember 2012 sampai dengan 8 Januari 2013 di ruang Lucas 3/302.
2. Pada tanggal 20 Januari 2013, Pelapor telah membuat surat dan menyampaikan kepada RS Panti Rapih yang berisi keluhan dan keberatan

---

<sup>207</sup> Wawancara dengan Eko Agus Wibisono, Ketua Pokja Bidang Penelitian dan Pengembangan Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY, di Yogyakarta (tanggal 12 September 2014).

<sup>208</sup> Lihat Laporan Kesimpulan Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta Dalam Bidang Pelayanan Kesehatan Tanggal 24 Januari 2014.

Pelapor pada saat anak Pelapor di rawat di RS Panti Rapih. Dalam surat tersebut pelapor menyampaikan kronologi sebagai berikut:

- a. Pada saat Pelapor membawa Pasien ke RS Panti Rapih, Pasien dalam keadaan demam tinggi serta trombosit turun. Menurut dokter setelah dirawat 6 hari, trombosit pasien sudah normal kembali, akan tetapi demam masih belum turun. Kemudian Pasien diambil darah untuk di test (tipes, saluran kencing, fungsi hati, dan fungsi paru), dari hasil test darah observasi, dokter menyimpulkan bahwa Pasien menderita gejala Hepatitis B dan TB (tuberculosis). Menurut dokter, karena ada kontra fungsi antara pengobatan Hepatitis dengan TB maka selama perawatan di RS Panti Rapih, pasien baru ditangani pengobatan untuk Hepatitis B.
- b. Pada tanggal 8 Januari 2013, pasien diperbolehkan pulang karena demam sudah normal, dan pasien diberi obat jalan untuk pengobatan TB
- c. Hasil diagnosa dokter yang menyatakan bahwa pasien menderita TB, menyebabkan biaya pengobatan pasien batal ditanggung oleh Asuransi.
- d. Pada tanggal 14 Januari 2013 Pasien kontrol/periksa lagi di RS Panti Rapih, kemudian Pelapor meminta kepada dokter untuk mendapatkan rujukan penanganan penyakit TB di RS Khusus Paru-Paru di Kota Gede karena dekat dengan tempat tinggal Pelapor.

- e. Hari itu juga tanggal 14 Januari 2013, Pelapor langsung membawa putranya ke RS Khusus Paru-Paru di Kota Gede dan kemudian dilakukan pemeriksaan oleh dokter setempat serta diberi anti TB. Dua hari kemudian Pelapor kembali ke RS Khusus Paru-Paru untuk melihat hasil test. Dengan mempertimbangkan hasil test anti TB dan foto *rontgen* dari RS Panti Rapih serta gejala-gejala fisik anak Pelapor (batuk, dahak, dsb) maka dokter RS Khusus Paru-Paru menyatakan bahwa pasien Negatif TB.
  - f. Pelapor menyimpulkan bahwa perbedaan diagnosa tersebut membuat Pelapor merasa tidak mendapatkan pelayanan yang memuaskan.
3. Surat Pelapor yang disampaikan oleh Pelapor kepada RS Panti Rapih tertanggal 20 Januari 2013 tersebut, pada saat Pelapor melapor di LOD DIY belum ada respon dan tanggapan sehingga Pelapor melaporkan permasalahannya tersebut kepada LOD DIY.

### **C. Tindak Lanjut Laporan**

Berdasarkan laporan diatas, selanjutnya LOD DIY menindaklanjuti dengan melakukan klarifikasi pada tanggal 19 Februari 2013. Klarifikasi mengundang Direktur RS Panti Rapih Yogyakarta dan Pelapor, adapun yang menghadiri undangan adalah Sdr. Sajarwo, Sdr. Agung (perwakilan RS Panti Rapih/ bagian Humas) dan Sdr. Bambang T (Pelapor). Adapun keterangan yang diperoleh adalah sebagai berikut:

1. Keterangan Pelapor

- a. Putra Pelapor telah menjalani rawat inap di RS Panti Rapih selama 5-6 hari dan pada saat itu masih dalam keadaan demam tinggi. Indikasinya adalah trombosit turun sehingga perlu melakukan pemeriksaan lebih lanjut yaitu tes. Tes meliputi tes tipus, infeksi saluran kencing, fungsi hati (hepatitis B) dan paru-paru.
- b. Dari hasil tes yang dilakukan oleh RS Panti Rapih tersebut yaitu putra Pelapor dinyatakan positif TB.
- c. Setelah mengetahui hal tersebut, Pelapor meminta kepada RS Panti Rapih agar diberi surat rujukan ke RS Khusus Paru-Paru di Kota Gede yang aksesnya lebih dekat dengan rumah Pelapor sehingga pengobatan akan lebih mudah.
- d. RS Khusus Paru-Paru Kota Gede melakukan tes/pemeriksaan kembali terhadap putra Pelapor dan hasilnya Negatif TB, hal tersebut membuat Pelapor merasa heran.
- e. Akibat dari diagnosa TB oleh RS Panti Rapih, biaya selama di RS Panti Rapih tidak dapat ditanggung oleh asuransi sehingga Pelapor merasa telah dirugikan. Selain itu Pelapor menilai bahwa telah ada kekeliruan diagnosa yang menyebabkan putra Pelapor telah meminum obat TB yang pada perkembangannya ternyata putra Pelapor tidak mengidap TB.
- f. Pelapor menginginkan ada pertanggungjawaban dari RS Panti Rapih dan penjelasan atas permasalahan tersebut.

## 2. Keterangan RS Panti Rapih

- a. RS Panti Rapih mengutus bagian humas untuk hadir dalam klarifikasi di LOD DIY, untuk mendapatkan penjelasan terkait dengan pengaduan Pelapor.
- b. Pelapor telah mengirim surat kepada RS Panti Rapih dan sudah ditanggapi dan disampaikan kepada Pelapor.
- c. RS Panti Rapih telah melakukan pemeriksaan sesuai dengan mekanisme dan prosedur sebagaimana mestinya.
- d. Menurut telaah internal RS Panti Rapih, standar pelayanan yang dilakukan oleh RS Panti Rapih sudah sesuai dan tidak ada kekeliruan.
- e. Terkait dengan keluhan dan laporan Pelapor, dari Direksi RS Panti Rapih belum begitu jelas apa yang diinginkan Pelapor terkait dengan laporan yang disampaikan Pelapor.
- f. RS Panti Rapih pada tanggal 31 Januari 2013 telah berupaya mengundang Pelapor untuk mendapatkan penjelasan langsung dari Pelapor terkait dengan surat keluhan yang disampaikan oleh Pelapor.
- g. RS Panti Rapih akan melakukan koordinasi terlebih dahulu dengan Direksi RS Panti Rapih untuk menyelesaikan secara internal dengan mengundang Pelapor.
- h. Mekanisme *complain* dari RS Panti Rapih yaitu berupa respon surat, klarifikasi, masukan tertulis, telaah dan audit, apabila Pelapor merasa tidak puas dengan hasil tindak lanjut tersebut, maka Pelapor bisa mengupayakan melalui proses peradilan.

- i. RS Panti Rapih akan mengadakan pertemuan dengan mengundang Pelapor.

Selanjutnya pada tanggal 20 Maret 2013, LOD DIY menerima pemberitahuan dari RS Panti Rapih melalui surat dengan nomor L.436/RSPR/A/III/2013 tentang informasi tindaklanjut laporan pengaduan Sdr. Bambang Triyatmoko yang pada intinya RS Panti Rapih telah melakukan pertemuan dengan Pelapor yang difasilitasi oleh RS Panti Rapih. Dalam pertemuan tersebut Pelapor telah menerima penjelasan dari RS Panti Rapih.

Setelah LOD DIY menerima surat tersebut, LOD DIY menghubungi Pelapor terkait dengan surat pemberitahuan dari RS Panti Rapih tersebut namun Pelapor menjelaskan bahwa tidak ada kesepakatan apapun dan Pelapor hanya mendengarkan penjelasan. Pelapor masih kecewa dengan penjelasan RS Panti Rapih dan belum puas dengan upaya RS Panti Rapih dalam mempertanggungjawabkan tindakan RS Panti Rapih.

Pada sekitar akhir bulan Maret 2013, Pelapor datang ke kantor LOD DIY dan memberikan beberapa penjelasan sebagai berikut:

1. Pelapor belum menerima upaya dari RS Panti Rapih.
2. Pelapor memiliki bukti dari RS Khusus Paru-Paru di Kota Gede dan dari dokter Rumah Sakit Umum Pusat (RSUP) Dr. Sardjito bahwa anak Pelapor negatif TB. Pelapor menganggap bahwa apa yang dilakukan RS Panti Rapih terindikasi melakukan mal praktek karena telah memberikan diagnosa yang salah.

3. Diagnosa RS Panti Rapih jelas merugikan Pelapor, sehingga Pelapor ingin mengupayakan melalui proses peradilan.

Dikarenakan LOD DIY bukan lembaga peradilan dan tidak berwenang membuktikan indikasi mal praktek maka LOD DIY mempersilakan Pelapor untuk melakukan upaya lain termasuk upaya peradilan. LOD DIY hanya berwenang untuk menangani laporan berkaitan dengan mal administrasi.

#### **D. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil tindak lanjut di atas, LOD DIY menyimpulkan:

1. RS Panti Rapih pada tanggal 31 Januari 2013 telah berupaya mengundang Pelapor untuk mendapatkan penjelasan langsung dari Pelapor terkait dengan surat keluhan Pelapor.
2. Pada tanggal 20 Maret 2013, LOD DIY menerima pemberitahuan dari RS Panti Rapih melalui surat dengan nomor L.436/RSPR/A/III/2013 tentang informasi tindak lanjut laporan pengaduan Sdr. Bambang Triyatmoko yang pada intinya RS Panti Rapih telah melakukan pertemuan dengan Pelapor yang difasilitasi oleh RS Panti Rapih. Dalam pertemuan tersebut Pelapor telah menerima penjelasan dari RS Panti Rapih.
3. Pelapor belum bisa menerima penjelasan dan masih kecewa dengan penjelasan RS Panti Rapih dan belum puas dengan upaya RS Panti Rapih dalam mempertanggungjawabkan tindakan RS Panti Rapih.
4. Pelapor memiliki bukti dari RS Khusus Paru-Paru di Kota Gede dan dari dokter RSUP Dr. Sardjito bahwa anak Pelapor negatif TB. Pelapor menganggap bahwa apa yang dilakukan RS Panti Rapih terindikasi

melakukan mal praktek karena telah memberikan diagnosa yang salah.

5. Pelapor belum menerima upaya RS Panti Rapih karena Pelapor merasa dirugikan atas diagnosa RS Panti Rapih, sehingga Pelapor ingin mengupayakan melalui proses peradilan.
6. Dikarenakan LOD DIY bukan lembaga peradilan dan tidak berwenang membuktikan indikasi mal praktek maka LOD DIY mempersilakan Pelapor untuk melakukan upaya lain termasuk upaya peradilan. LOD DIY hanya berwenang untuk menangani laporan berkaitan dengan mal administrasi.

Demikian Kesimpulan ini dibuat untuk dijadikan masukan guna perbaikan pelayanan. Atas perhatian dan kerjasamanya, disampaikan terima kasih. Kesimpulan ini dibuat pada 24 Januari 2014 oleh Sdr. Siwi Dwi Lestari DK, S.Psi sebagai penanggung jawab laporan dan Sdr. Dhenok Panuntun Trisuci A, S.H. sebagai pengampu laporan.

Pelanggaran terhadap pelayanan kesehatan Di Kota Yogyakarta memang sulit untuk di deteksi oleh Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta karna tidak semua pelayanan kesehatan yang ada di Kota Yogyakarta Semua berinduk ke Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta ada yang dikelola oleh pihak swasta, maupun pelayanan kesehatan yang berinduk ke program pemerintah Provinsi dan Pemerintah pusat seperti jaminan kesehatan nasional dan asuransi kesehatan masyarakat miskin.<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> Wawancara dengan Sukantoro, Kepala Seksi Regulasi Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, di Yogyakarta (tanggal 16 September 2014)



Apabila terjadi pelanggaran pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan kesehatan di bawah Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, maka masyarakat dapat melapor atau mengadukan kepada Dinas Kesehatan baik melalui Telepon, SMS, dan datang langsung ke Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta untuk ditindak lanjuti dengan merespon cepat laporan tersebut agar memberi ketenangan kepada pelapor bahwa laporan yang sudah diberikan tidak diabaikan.<sup>210</sup>

Salah satu kasus yang menarik yang ditangani oleh Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) DIY, dengan pelapor Utami Budi Ningsih terkait pelanggaran pelayanan kesehatan atau maladministrasi yang dilakukan oleh oknum penyelenggara pelayanan kesehatan di Pusat Kesehatan Masyarakat (PUSKESMAS) Ngampilan, Kota Yogyakarta.<sup>211</sup>

## **A. Identitas Para Pihak**

### **1. Pelapor**

Nama: **Sdr. Utami Budi Ningsih**

Alamat: **Jl. Gendingan 306, Yogyakarta**

### **2. Terlapor**

**Puskesmas Ngampilan, Kota Yogyakarta.**

## **B. Kronologis Laporan Berdasarkan Informasi Pelapor.**

---

<sup>210</sup> Ibid.

<sup>211</sup> Lihat Laporan Kesimpulan dan Rekomendasi Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta Dalam Bidang Pelayanan Kesehatan Tanggal 3 Juli 2013.

Lembaga Ombudsman Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) pada Senin, tanggal 9 Januari 2013, menerima laporan dari Sdr. Utami Budi Ningsih yang beralamat di Jl. Gendingan 306, Yogyakarta. Dalam laporannya tersebut, Pelapor memaparkan beberapa pokok persoalan sebagai berikut:

- 1) Pelapor dan anak Pelapor adalah peserta Asuransi Kesehatan (Askes).
- 2) Beberapa waktu yang lalu, anak Pelapor dirawat inap di Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta. Pada tanggal 9 April 2013, Pelapor datang ke Puskesmas Ngampilan untuk meminta surat rujukan kontrol bagi anaknya. Pada saat itu Pelapor memang tiba di Puskesmas Ngampilan pada pukul 12.00 WIB.
- 3) Petugas loket pendaftaran menginformasikan pada Pelapor bahwa jam pendaftaran Puskesmas telah tutup, padahal masih ada beberapa pasien lain.
- 4) Pelapor merasakan pelayanan yang diberikan oleh petugas perempuan di loket pendaftaran tidak santun dan ramah. Padahal Pelapor telah bersikap sesantun mungkin.
- 5) Pelapor kemudian meminta untuk bertemu langsung dengan Kepala Puskesmas Ngampilan. Kepala Puskesmas Ngampilan menginformasikan bahwa pendaftaran tutup pada jam 12.00 WIB. Pelapor menyampaikan keluhannya terkait kualitas pelayanan yang diberikan oleh petugas perempuan di loket pendaftaran Puskesmas Ngampilan. Kepala Puskesmas Ngampilan menyampaikan permohonan maaf pada Pelapor atas pelayanan yang diberikan oleh petugasnya dan meminta Pelapor untuk memaklumi

karakter petugasnya. Pelapor juga diharapkan maklum karena petugas tersebut sudah berusia lanjut.

- 6) Pelapor juga pernah mengalami pelayanan yang tidak menyenangkan dari petugas yang sama pada saat Pelapor melakukan pendaftaran. Petugas meminta Pelapor untuk menyerahkan kartu Puskesmas. Kartu Puskesmas Pelapor memang dijadikan satu plastik dengan kartu Askes (bolak-balik).
- 7) Pada saat itu petugas wanita di loket pendaftaran hanya memeriksa sisi kartu puskesmas dan tidak memeriksa sisi kartu Askes. Pelapor kemudian diminta untuk membayar Rp 2.000,00 (Dua Ribu Rupiah) untuk biaya pendaftaran.
- 8) Sepulang dari Puskesmas Ngampilan Pelapor menanyakan pada sesama pemegang kartu Askes apakah biaya pendaftaran Puskesmas juga dikenakan pada pemegang Askes. Pelapor kemudian mendapatkan informasi bahwa pemegang Askes tidak dikenai biaya pendaftaran.
- 9) Pelapor sebenarnya tidak merasa keberatan membayar biaya pendaftaran tersebut, namun Pelapor merasa ketidakcermatan petugas wanita di loket pendaftaran Puskesmas Ngampilan dapat menimbulkan kerugian pada para pemegang Askes lainnya.
- 10) Pelapor mengharapkan ada perbaikan kualitas pelayanan di loket pendaftaran Puskesmas Ngampilan terutama pada petugas-petugas yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Apabila petugas memang sudah tidak memadai bekerja dibagian pelayanan, maka Pelapor mengharapkan agar ada restrukturisasi/peremajaan petugas.

### **C. Tindak Lanjut Laporan**

LOD DIY sebagai lembaga pengawas pemerintah yang independen dan tidak memihak, yang memiliki wewenang untuk melakukan klarifikasi, telah melakukan klarifikasi bersama pada Selasa, 7 Mei 2013. Pada klarifikasi bersama tersebut dihadiri oleh Sdr. P.A. Mahdayanti selaku Kepala Puskesmas Ngampilan, Sdr. Waginah selaku staf pendaftaran Puskesmas Ngampilan dan Pelapor. Pada klarifikasi tersebut Sdr. P.A. Mahdayanti menyampaikan keterangan sebagai berikut:

- 1) Pelapor pada tanggal 9 April 2013 setelah jam 12.00 WIB memang telah datang ke Puskesmas Ngampilan. Berdasarkan kebijakan dan kebijaksanaan pada jam 12.00 WIB pelayanan pendaftaran pada Puskesmas Ngampilan ditutup.
- 2) Puskesmas Ngampilan memiliki 3 (tiga) orang dokter, pada saat itu 2 (dua) dokter sedang dinas luar sehingga hanya ada 1 (satu) dokter yang melayani.
- 3) Pada waktu Pelapor datang memang masih ada beberapa pasien lain akan tetapi pasien tersebut adalah pasien yang sudah mendaftar sejak pagi dan masih menunggu antrian untuk mendapatkan pemeriksaan, sedangkan Pelapor datang terlambat dan tidak mengajak serta pasien yang bersangkutan.
- 4) Mengenai mekanisme surat rujukan seharusnya pasien/yang bersangkutan harus hadir langsung di Puskesmas. Pasien juga akan diperiksa/dicek kondisinya, apabila berdasarkan penilaian dokter Puskesmas kondisi

pasien telah stabil/baik maka dapat dilayani di Puskesmas tanpa harus ke rumah sakit, tetapi apabila kondisi pasien masih belum stabil dan memerlukan tindakan yang tidak dapat dilakukan oleh Puskesmas maka pasien tersebut dikembalikan ke Rumah Sakit.

- 5) Pada esok paginya, Pelapor datang kembali ke Puskesmas Ngampilan tanpa disertai anaknya (pasien) untuk meminta surat rujukan pada jam pelayanan namun Puskesmas Ngampilan tetap melayani dan memberikan surat rujukan tersebut.
- 6) Pada Puskesmas Ngampilan memang pernah terjadi sekali kesalahan penarikan uang pendaftaran pada peserta Askes dikarenakan tidak mengetahui bahwa pasien memiliki kartu Askes, namun kesalahan tersebut langsung diperbaiki saat itu juga.
- 7) Puskesmas Ngampilan mengharapkan kepada seluruh pengguna layanan untuk menyampaikan saran apabila ada pelayanan/tindakan yang janggal sehingga kesalahan tersebut dapat diperbaiki saat itu juga.
- 8) Mengenai peremajaan sumber daya manusia di Puskesmas tidak dapat dilakukan mudah karena merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan di Puskesmas Ngampilan sendiri hanya memiliki 1 (satu) tenaga keuangan.

Sdr. Waginah selaku staf pendaftaran Puskesmas Ngampilan menyampaikan keterangan sebagai berikut:

- 1) Di Puskesmas Ngampilan pada pukul 12.00 WIB pelayanan pendaftaran memang telah ditutup.

- 2) Sdr. Waginah telah menyampaikan informasi tersebut pada Pelapor dan menyampaikan bahwa untuk pengurusan surat rujukan kontrol dapat diurus kembali esok hari karena masih banyak pasien lain yang telah mendaftar dan sedang antri diperiksa.
- 3) Sdr. Waginah meminta Pelapor menunjukkan kartu untuk mengecek apakah kode Askes tersebut telah sesuai dengan kode Askes Puskesmas Ngampilan.
- 4) Prosedurnya apabila tidak ada catatan dari bagian resep maka pasien diminta membayar biaya pendaftaran Rp 2.000,00 (Dua Ribu Rupiah), namun setelah mengetahui bahwa pasien tersebut peserta Askes maka pasien tidak dimintai biaya pendaftaran.
- 5) Sdr. Waginah mempertanyakan tindakannya yang dianggap tidak santun oleh Pelapor.

Pelapor menyampaikan tanggapan sebagai berikut:

- 1) Pada pukul 11.00 WIB Pelapor baru mengetahui bahwa syarat kontrol harus ada surat rujukan dari Puskesmas. Setelah itu Pelapor pulang untuk mengambil kartu Puskesmas dan langsung menuju Puskesmas Ngampilan. Anak Pelapor/pasien memang tidak ikut hadir di Puskesmas karena sedang ujian.
- 2) Pada loket pendaftaran petugas menyampaikan informasi bahwa pelayanan pendaftaran sudah tutup. Kemudian petugas meminta Pelapor untuk menunjukkan kartunya, setelah Pelapor menunjukkan kartunya, petugas tidak memeriksa kartunya dan hanya menyampaikan kembali bahwa

pelayanan pendaftaran sudah tutup. Pelapor merasa tindakan itu tidak seharusnya dilakukan oleh seorang pemberi layanan.

- 3) Akhirnya esok harinya pada pukul 10.00 WIB Pelapor mengurus kembali ke Puskesmas Ngampilan dan berhasil mendapatkan surat rujukan.
- 4) Anak Pelapor memang mendapat jadwal kontrol pada malam harinya, oleh karena itu Pelapor sangat mengharapkan siang itu bisa mendapatkan surat rujukan.
- 5) Pelapor mempertanyakan apakah jam penutupan Puskesmas Ngampilan dan Puskesmas Keraton berbeda.
- 6) Pelapor juga mempertanyakan adanya pasien lama yang tidak darurat tetap bisa dilayani meskipun jam pelayanan sudah tutup. Pelapor mengharapkan agar petugas pendaftaran berlaku adil dan profesional pada setiap pasien kecuali pada keadaan darurat.
- 7) Mengenai uang pendaftaran, Pelapor memang tidak menanyakan ketika diminta untuk membayar biaya pendaftaran karena jarang ke Puskesmas sehingga tidak tahu prosedurnya. Pelapor baru mengetahui bahwa peserta Askes tidak membayar biaya pendaftaran dari sesama peserta Askes.

Sdr. P.A. Mahdayanti menyampaikan tanggapan sebagai berikut:

- 1) Puskesmas Ngampilan melakukan beberapa perubahan termasuk alur pelayanan pendaftaran. Pada bagian pendaftaran, Sdr. Harji bertugas untuk mengecek nama dan kepesertaan pasien setelah itu baru diserahkan kepada Sdr. Waginah.

- 2) Secara tertulis, jam buka pelayanan Puskesmas diseluruh Kota Yogyakarta pada jam yang sama. Untuk jam penutupan pendaftaran memang berbeda-beda sesuai kondisi Puskesmas yang bersangkutan. Sebagai contoh Puskesmas Mantrijeron/UH 2, pelayanan pendaftaran tutup pada pukul 10.00 WIB karena pasien yang banyak dan SDM Puskesmas kurang sehingga membuat kebijakan tutup pukul 10.00 WIB.
- 3) Puskesmas Ngampilan selalu berusaha untuk memberikan pelayanan sesuai peraturan yang berlaku. Puskesmas Ngampilan membuat kebijakan jam pelayanan pendaftaran tutup pada pukul 12.00 WIB dan jadwal tersebut telah terpasang di Puskesmas Ngampilan.
- 4) Puskesmas Ngampilan juga memiliki Puskesmas Pembantu (Pustu). Sebagian dokter yang bertugas di Puskesmas Ngampilan juga bertugas di Pustu. Selain itu seringkali para dokter harus menghadiri undangan/forum pada saat jam pelayanan. Hal ini menyebabkan pelayanan Puskesmas Ngampilan belum dapat berjalan secara optimal.

#### **D. Kesimpulan**

Berdasarkan tindak lanjut berupa proses klarifikasi bersama diatas, LOD DIY membuat kesimpulan bahwa:

- 1) Pelapor pada tanggal 9 April 2013 setelah jam 12.00 WIB memang telah datang ke Puskesmas Ngampilan. Berdasarkan kebijakan dan kebijaksanaan pada jam 12.00 WIB pelayanan pendaftaran pada Puskesmas Ngampilan ditutup.



- 2) Sdr. Waginah telah menyampaikan informasi tersebut pada Pelapor dan menyampaikan bahwa untuk pengurusan surat rujukan kontrol dapat diurus kembali esok hari karena masih banyak pasien lain yang telah mendaftar dan sedang antri diperiksa.
- 3) Kemudian petugas meminta Pelapor untuk menunjukkan kartunya, setelah Pelapor menunjukkan kartunya, petugas tidak memeriksa kartunya dan hanya menyampaikan kembali bahwa pelayanan pendaftaran sudah tutup. Pelapor merasa tindakan itu tidak seharusnya dilakukan oleh seorang pemberi layanan.
- 4) Alasan tindakan petugas itu untuk mengecek apakah kode Askes tersebut telah sesuai dengan kode Askes Puskesmas Ngampilan. Namun dasar tindakan itu tidak disampaikan petugas kepada Pelapor.
- 5) Pada esok paginya Pelapor datang kembali ke Puskesmas Ngampilan untuk meminta surat rujukan pada jam pelayanan tanpa disertai anaknya (pasien) namun Puskesmas Ngampilan tetap melayani dan memberikan surat rujukan tersebut.
- 6) Anak Pelapor/pasien tidak ikut hadir di Puskesmas karena sedang ujian
- 7) Mekanisme surat rujukan seharusnya pasien/yang bersangkutan harus hadir langsung di Puskesmas. Pasien juga akan diperiksa/dicek kondisinya, apabila berdasarkan penilaian dokter Puskesmas kondisi pasien telah stabil/baik maka dapat dilayani di Puskesmas tanpa harus ke rumah sakit, tetapi apabila kondisi pasien masih belum stabil dan memerlukan tindakan

yang tidak dapat dilakukan oleh Puskesmas maka pasien tersebut dikembalikan ke Rumah Sakit.

- 8) Peremajaan sumber daya manusia di Puskesmas tidak dapat dilakukan mudah karena merupakan PNS dan di Puskesmas Ngampilan sendiri hanya memiliki 1 (satu) tenaga keuangan.
- 9) Puskesmas Ngampilan selalu berusaha untuk memberikan pelayanan sesuai peraturan yang berlaku. Puskesmas Ngampilan membuat kebijakan jam pelayanan pendaftaran tutup pada pukul 12.00 WIB dan jadwal tersebut telah terpasang di Puskesmas Ngampilan.
- 10) Puskesmas Ngampilan juga memiliki Puskesmas Pembantu (Pustu). Sebagian dokter yang bertugas di Puskesmas Ngampilan juga bertugas di Pustu. Selain itu seringkali para dokter harus menghadiri undangan/forum pada saat jam pelayanan. Hal ini menyebabkan pelayanan Puskesmas Ngampilan belum dapat berjalan secara optimal.

## **E. Rekomendasi**

Berdasarkan tindak lanjut laporan di atas LOD DIY memberikan rekomendasi kepada Kepala Puskesmas Ngampilan untuk menekankan kepada:

- 1) Petugas Puskesmas Ngampilan yang langsung berhubungan dengan penerima layanan agar bersikap santun, ramah dan informatif dalam memberikan layanan.
- 2) Petugas Puskesmas Ngampilan untuk memberikan informasi dan pengarahan kepada setiap penerima layanan/pasien yang mengurus surat

rujukan kontrol agar mendapatkan surat rujukan kontrol sesuai mekanisme yang berlaku.

- 3) Melakukan evaluasi secara kontinyu diantara jajaran staff Puskesmas Ngampilan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang berlaku.

Demikian Kesimpulan dan Rekomendasi ini dibuat untuk dijalankan sebaik-baiknya. Selanjutnya LOD DIY akan memonitoring pelaksanaan Rekomendasi dalam 30 hari sejak tanggal dibuatnya rekomendasi ini. Apabila dalam waktu 30 hari sejak dikeluarkannya Rekomendasi ini tidak ada tindak lanjut secara tertulis, maka LOD DIY akan melakukan monitoring rekomendasi.

Kesimpulan dan Rekomendasi ini dibuat pada 3 Juli 2013 oleh Sdr. Buyung Ridwan Tanjung, S.H., LL.M. sebagai Penanggung Jawab laporan dan Sdr. Ary Daniyulianti, S. H. sebagai pengampu laporan.

Penyelenggaraan pelayanan di bidang kesehatan merupakan laporan terbanyak yang di keluhkan masyarakat kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta terutama terkait Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS) dan Jaminan Kesehatan Daerah (JAMKESDA) yang di gunakan di Puskesmas – Puskesmas maupun RSUD Di Kota Yogyakarta. Ini dikarnakan sangat berhubungan langsung terhadap masyarakat ekonomi menengah ke bawah.

Susahnya pengurusan dan waktu yang lama menjadi masalah utama pelayanan kesehatan bagi pengguna JAMKESMAS dan JAMKESDA.<sup>212</sup>

Pelayanan di bidang kesehatan merupakan salah satu pelayanan dasar warga negara yang diperoleh dari negara melalui pemerintah serta para penyelenggara pelayanan kesehatan. Pelayanan yang optimal merupakan bentuk kesungguhan – sungguhan pemerintah dalam melayani warga negaranya tanpa diskriminasi atau seadil – adilnya. Kasus lain terkait pelayanan di bidang kesehatan Di Kota Yogyakarta yang di laporkan oleh Siti Umi Akhirokh mengenai dugaan adanya pelanggaran pelayanan kesehatan atau malaministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan kesehatan di PUSKESMAS pembantu dukuh Gedongkiwo, Kota Yogyakarta.

## **A. Identitas Para Pihak**

### **1. Pelapor**

Nama: **Sdr. Siti Umi Akhirokh, S.H.**

Alamat: **Dukuh MJ I/1482, RT 078, RW 016, Gedongkiwo,  
Mantrijeron, Kota Yogyakarta**

### **2. Terlapor**

**a. Kepala Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta**

**b. Kepala Puskesmas Pembantu (Pustu) Dukuh Gedongkiwo  
Kota Yogyakarta**

---

<sup>212</sup> Wawancara dengan Muhammad Fauzan, Anggota DPRD Kota Yogyakarta Komisi D, di Yogyakarta (tanggal 15 September 2014).

## **B. Kronologis Laporan Berdasarkan Informasi Pelapor**

Lembaga Ombudsman Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) pada tanggal 14 November 2012 telah menerima pengaduan dari Sdr. Siti Umi Akhirokh, S.H dengan alamat di Dukuh MJ I/1482, RT 078, RW 016, Gedongkiwo, Mantrijeron, Kota Yogyakarta. Dalam laporannya tersebut, Pelapor memaparkan beberapa pokok persoalan sebagai berikut:

- 1) Pada hari Senin tanggal 12 November 2012 sekitar jam 09.30, Pelapor mendaftar di Pustu Dukuh Gedongkiwo.
- 2) Sekitar 15 menit setelah Pelapor mendaftar, ada seorang tetangga Pelapor datang untuk mendaftar namun ditolak oleh Petugas dan akhirnya tetangga Pelapor pulang.
- 3) Sekitar 5 menit berikutnya, ada tetangga Pelapor lagi yang datang untuk daftar dan ditolak. Kemudian Pelapor memutuskan untuk mencari informasi tentang penolakan yang dilakukan oleh petugas pendaftaran.
- 4) Pelapor selanjutnya berinisiatif untuk meminta Petugas Puskesmas untuk menulis alasan penolakan diatas kertas, namun Petugas tidak mau dan beralasan bahwa penolakan sudah didasarkan pada aturan.
- 5) Pelapor menerangkan, bahwa dulu sudah pernah melaporkan keluhan tentang pelayanan Pustu Dukuh Gedongkiwo tersebut kepada Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta namun tidak ada perbaikan pelayanan.
- 6) Pelapor berharap semua Puskesmas menerapkan aturan pendaftaran tidak hanya sampai jam 10.00. Selain itu Pelapor juga berharap dinas terkait mengawasi pelayanan puskesmas sebagaimana aturan yang semestinya.

### **C. Tindak Lanjut Laporan**

Berdasarkan laporan tersebut, pada tanggal 19 November 2012, LOD DIY melakukan investigasi ke beberapa puskesmas dan Pukesmas Pembantu Dukuh Gedongkiwo. Adapun hasil investigasi tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Beberapa puskesmas telah memasang pengumuman di dinding dekat loket pendaftaran tentang layanan pendaftaran. Mayoritas puskesmas memasang pengumuman pendaftaran dari pukul 07.30 s.d. 11.00 (Senin-Kamis), 07.30- 10.00 (Jum'at dan Sabtu).
- 2) Sedangkan hasil investigasi Pustu Dukuh Gedongkiwo, disana tidak dipasang pemberitahuan apapun tentang jam pendaftaran.

Setelah investigasi selanjutnya LOD DIY melakukan klarifikasi dengan mengundang Kepala Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta dan Kepala Puskesmas Mantrijeron. Klarifikasi tersebut dihadiri oleh Sdr. Dwiyatmi dan Sdr. Emma RA. Dari klarifikasi tersebut diperoleh keterangan sebagai berikut:

Keterangan Sdr. Emma RA dari Puskesmas Mantrijeron:

- 1) Pada tanggal 12 Desember 2012 sebagian dokter dan pegawai Pustu Dukuh Gedongkiwo sedang menghadiri acara dan kegiatan di luar kantor. Kebetulan pada saat itu ada kegiatan di balai kota dan kegiatan BIAS di sekolah-sekolah.
- 2) Dokter Pustu Dukuh Gedongkiwo pada saat itu tidak masuk kantor dikarenakan sakit.

- 3) Apabila banyak kegiatan diluar, maka Puskesmas Induk fokus dengan aktifitas pelayanan yang dilakukan di Puskesmas Induk yaitu Puskesmas Mantrijeron.
- 4) Puskesmas Induk sebenarnya juga kekurangan Dokter, normalnya 1 (satu) dokter melayani 27 (dua puluh tujuh) pasien, sedangkan di Puskesmas Induk hanya 4 dokter.
- 5) Pustu Dukuh Gedongkiwo sebenarnya puskesmas yang bisa membantu pelayanan dan mendekatkan pelayanan kepada warga namun memang terkendala dengan jumlah SDM.
- 6) Kepala Puskesmas mengakui bahwa pelayanan di Pustu sangat kekurangan SDM, sehingga dalam melaksanakan pelayanan belum bisa maksimal dan sesuai dengan standart.
- 7) Seharusnya pelayanan pendaftaran yang ada di Pustu yaitu dari jam 07.30 s.d. 11.00 (Senin-Kamis), 07.30 s.d. 10.00 (Jum'at dan Sabtu), dan pada saat itu ditutup jam 10 karena SDM hanya ada 3 orang, dan dokter tidak ada.
- 8) Pada tanggal 12 November 2012, Pustu Dukuh Gedongkiwo hanya menugaskan 2 (dua) Perawat dan 1 (satu) orang pada bagian pendaftaran.
- 9) Pasien yang pada saat itu datang jam 10 bersikap biasa saja karena sudah langganan, karena rumahnya dekat maka mereka menerima.
- 10) Kepala Puskesmas Mantrijeron telah mengajukan tambahan SDM kepada Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, namun belum ada tambahan untuk memenuhi SDM yang dibutuhkan.

- 11) Dikarenakan pada saat itu pasien sudah mencapai 30 orang, maka Pustu melakukan pembatasan sehingga jam 10 ditutup.
- 12) Keterbatasan tenaga/SDM tahun depan sudah menganggarkan untuk petugas pendaftaran 2 staf.
- 13) Tanggung jawab Pustu tetap kepada Puskesmas Induknya, sehingga apabila ada keluhan tentang pelayanan akan menjadi bahan evaluasi bagi Kepala Puskesmas Induk yaitu Puskesmas Mantrijeron.
- 14) Pustu Dukuh telah memasang papan pengumuman pelayanan pendaftaran sebagaimana ketentuan.

Keterangan Sdr. Dwiyatmi dari Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta:

- 1) Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta telah mengatur waktu pelayanan pendaftaran yaitu jam 07.30 s.d. 11.00 (Senin-Kamis), 07.30 s.d. 10.00 (Jum'at dan Sabtu).
- 2) Pelayanan Puskesmas tidak terbatas pada pemeriksaan di puskesmas saja. Selain pemeriksaan rutin di Puskesmas, Puskesmas juga memiliki kegiatan-kegiatan kewilayahan, seperti Posyandu dan lain-lain.
- 3) Jam pelayanan pemeriksaan rutin di Puskesmas secara umum jam yang telah ditentukan tersebut diberlakukan untuk kondisi normal. Sedangkan untuk kondisi darurat maka akan tetap dilayani selama jam kerja dan tidak terbatas dengan jam pelayanan pendaftaran pemeriksaan rutin.
- 4) Ketenagakerjaan dan jumlah SDM menjadi masalah bagi hampir kebanyakan puskesmas sebagai pelayanan kesehatan yang berhadapan langsung dengan warga.



- 5) Kebijakan penambahan pegawai di Puskesmas sudah diajukan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Yogyakarta, namun belum ada realisasi. Pelaksanaan Outsourcing sudah pernah dilakukan untuk mencari 9 orang dokter, namun yang memenuhi syarat hanya 1 orang.
- 6) Prioritas pelayanan apabila ada kekurangan tenaga/SDM di puskesmas, maka diutamakan pelayanan yang ada di Puskesmas induk, karena pasien lebih banyak.
- 7) Pustu yang tenaga medisnya minim maka bisa diusulkan untuk regrouping. Regrouping dimungkinkan apabila dari hasil kajian memang keadaan memaksa untuk dilakukan regrouping ataupun penutupan. Dalam hal penutupan pustu/puskesmas harus melalui musyawarah warga sekitar dan hasil kajian.
- 8) Pada dasarnya Pustu dibuka untuk mendekatkan pelayanan kepada warga, sehingga apabila akan dibubarkan harus musyawarah dengan melibatkan warga juga.

#### **D. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil tindak lanjut di atas, LOD DIY menyimpulkan:

- 1) Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta telah mengatur waktu pelayanan pendaftaran yaitu jam 07.30 s.d. 11.00 (Senin-Kamis), 07.30 s.d. 10.00 (Jum'at dan Sabtu).
- 2) Pada tanggal 12 November 2012, Pustu Dukuh Gedongkiwo hanya menugaskan 2 (dua) Perawat, dan 1 (satu) orang pada bagian pendaftaran.

- 3) Kepala Puskesmas mengakui bahwa pelayanan di Pustu Dukuh Gedongkiwo sangat kekurangan pegawai/SDM, sehingga dalam melaksanakan pelayanan belum bisa maksimal dan sesuai dengan standar.
- 4) Kepala Puskesmas Mantrijeron telah mengajukan tambahan SDM kepada Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, namun belum ada tambahan untuk memenuhi SDM yang dibutuhkan.
- 5) Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta telah mengajukan penambahan pegawai/SDM Puskesmas kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Yogyakarta, namun belum ada realisasi. Pelaksanaan Outsourcing sudah pernah dilakukan untuk mencari 9 orang dokter, namun yang memenuhi syarat hanya 1 orang.

#### **E. Rekomendasi**

Demi terselenggaranya pemerintahan yang baik dengan melindungi kepentingan masyarakat, LOD DIY merekomendasikan kepada:

- 1) Kepala Puskesmas Mantrijeron untuk melakukan pengawasan pelayanan dan evaluasi pelayanan di Pustu Dukuh Gedongkiwo.
- 2) Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta untuk melakukan kajian tentang kendala yang dialami Pustu Dukuh Gedongkiwo, serta mengusulkan pemenuhan SDM kepada BKD Kota Yogyakarta.

Demikian Kesimpulan dan Rekomendasi ini dibuat untuk dijalankan sebaik-baiknya. Selanjutnya LOD DIY akan memonitoring pelaksanaan Rekomendasi setelah 30 hari sejak tanggal dibuatnya rekomendasi ini. Apabila dalam waktu 30

hari setelah dikeluarkannya rekomendasi ini belum ada tindak lanjut secara tertulis, maka LOD DIY akan mengirimkan surat monitoring rekomendasi. Atas perhatian dan kerjasamanya, disampaikan terima kasih.

Kesimpulan dan rekomendasi ini dibuat pada 17 Juni 2013 oleh Sdr. Ratna Mustika Sari, S.IP. sebagai penanggung jawab laporan dan Sdr. Dhenok Panuntun Tri Suci Asmawati, S.H. sebagai pengampu laporan.

#### **D. Analisis Kasus**

Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) pada tanggal 6 Februari 2013 telah menerima pengaduan dari Sdr. Bambang Triatmoko atas dugaan maladministrasi yang dilakukan oleh Rumah Sakit Panti Rapih. Dalam kasus ini Lembaga ombudsman hanya memberikan berbagai kesimpulan tanpa adanya Rekomendasi kepada pihak Rumah Sakit Panti Rapih atas pelanggaran pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh salah satu penyelenggara pelayanan kesehatan di Rumah sakit Pantih Rapih.

Lembaga Ombusman Daerah (LOD DIY) beranggapan bahwa kasus yang melibatkan Bambang Triatmoko dengan Rumah Sakit Panti Rapih lebih pada kasus malpraktek yang mana kewenangan untuk menyelesaikan persoalan itu bukan kewenangan Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY). Pelapor memiliki bukti dari Rumah Sakit Khusus Paru-Paru di Kota Gede dan dari dokter Rumah Sakit Umum Pusat (RSUP) Dr. Sardjito bahwa anak Pelapor negatif TB (tuberculosis).

Pelapor menganggap bahwa apa yang dilakukan RS Panti Rapih terindikasi melakukan malpraktek karena telah memberikan diagnosa yang salah.

Akibat dari diagnosa TB oleh Rumah Sakit Panti Rapih, biaya selama di Rumah Sakit Panti Rapih tidak dapat ditanggung oleh asuransi sehingga Pelapor merasa telah dirugikan. Selain itu Pelapor menilai bahwa telah ada kekeliruan diagnosa yang menyebabkan putra Pelapor telah meminum obat TB yang pada perkembangannya ternyata putra Pelapor tidak mengidap TB. Hal ini seharusnya dapat di selesaikan dengan memberikan kesempatan kedua belah pihak untuk menjelaskan dan membuktikan serta Lembaga Ombudsman Daerah dapat mengundang pihak – pihak lain yang dapat diambil keteranganya seperti, Rumah Sakit Khusus Paru – Paru Kota Gede dan dari dokter Rumah Sakit Umum Pusat (RSUP) Dr. Sardjito yang mengeluarkan dignosa yang berbeda dengan hasil diagnosa Rumah Sakit Panti Rapih.

Putra Pelapor telah menjalani rawat inap di Rumah Sakit Panti Rapih selama 5-6 hari dan pada saat itu masih dalam keadaan demam tinggi. Indikasinya adalah trombosit turun sehingga perlu melakukan pemeriksaan lebih lanjut yaitu tes. Tes meliputi tes tipus, infeksi saluran kencing, fungsi hati (hepatitis B) dan paru-paru. Adanya perbedaan diagnosa yang dilakukan oleh Rumah Sakit Panti Rapih dengan dua rumah sakit lainnya tentu menjadi sangat mengherankan. Selain adanya indikasi malpraktek hal ini juga tentu terindikasi maladministrasi yaitu adanya pelanggaran pelayanan kesehatan yang optimal tidak menyimpang serta sesuai prosedur.

Di dalam salah satu kesimpulan Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) yaitu “Dikarenakan LOD DIY bukan lembaga peradilan dan tidak berwenang membuktikan indikasi malpraktek maka LOD DIY mempersilakan Pelapor untuk melakukan upaya lain termasuk upaya peradilan. LOD DIY hanya berwenang untuk menangani laporan berkaitan dengan maladministrasi”. Menurut hemat penulis perihal kesimpulan yang di buat oleh Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) terkait kasus ini, penulis menilai bahwa kasus ini juga termasuk maladministrasi apabila diagnosa yang dilakukan oleh Rumah Sakit Panti Rapih keliru atau salah.

Bebagai unsur – unsur maladministrasi terlihat apabila diagnosa yang diterima oleh Pelapor dari Rumah Sakit Panti Rapih itu keliru atau negatif TB, seperti adanya penyimpangan prosedur, tidak kompeten, pemalsuan, penundaan berlarut, sewenang –wenang, dan penyalahgunaan wewenang. Seharusnya Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) dapat membuktikan mana diagnosa yang benar dan dapat pertanggungjawabkan dengan melakukan investigasi dan mengumpulkan bukti – bukti dan pihak terkait.

Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) berwenang dalam menentukan bahwa perilaku yang menyimpang dari prosedur termasuk dalam kategori maladministrasi. Lembaga Omboudsman Daerah (LOD DIY) seharusnya fokus dan tetap mendalami kasus ini dengan unsur maladministrasinya bukan menghindar dengan alasan adanya unsur malpraktek. Terkait unsur malpraktek itu memang dapat diselesaikan melalui jalur pengadilan dan tidak adanya kewenangan yang lebih untuk Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) untuk meyelesaikan, namun

LOD DIY punya upaya akhir dalam penanganan kasus ini yaitu Rekomendasi dan membuktikan bahwa diagnosa yang dilakukan Rumah Sakit Panti Rapih itu salah atau benar.

Dalam kasus ini Rumah Sakit Panti Rapih mempunyai mekanisme *complain* yaitu berupa respon surat, klarifikasi, masukan tertulis, telaah dan audit, apabila Pelapor merasa tidak puas dengan hasil tindak lanjut tersebut, maka Pelapor bisa mengupayakan melalui proses peradilan. Hal ini merupakan mekanisme penyelesaian antara pihak rumah sakit dengan pasien apabila tidak dapat diselesaikan maka ada proses peradilan. Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) seharusnya hadir dalam menangani maladministrasinya tidak perlu di pusingkan dengan proses lain atau upaya lain baik dari pelapor maupun terlapor.

Lembaga Ombudsman Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) pada Senin, tanggal 9 Januari 2013, menerima laporan dari Sdr. Utami Budi Ningsih yang beralamat di Jl. Gendingan 306, Yogyakarta. Pelapor adalah orang tua atau ibu kandung dari anak yang ingin mendapatkan pelayanan kesehatan di PUSKESMAS Ngampilan, Kota Yogyakarta.

Dalam kasus ini Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) memberi rekomendasi sebagai berikut “Petugas Puskesmas Ngampilan yang langsung berhubungan dengan penerima layanan agar bersikap santun, ramah dan informatif dalam memberikan layanan. Petugas Puskesmas Ngampilan untuk memberikan informasi dan pengarahan kepada setiap penerima layanan/pasien yang mengurus surat rujukan kontrol agar mendapatkan surat rujukan kontrol sesuai mekanisme yang berlaku. Melakukan evaluasi secara kontinyu diantara jajaran staff Puskesmas

Ngampilan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang berlaku”.

Banyak unsur – unsur maladministrasi dalam kasus ini sudah membuktikan bahwa telah terjadi maladministrasi di tambah adanya rekomendasi – rekomendasi dari Lembaga Omboudsman Daerah (LOD DIY) Puskesmas Ngampilan maupun jajaran staff Puskesmas ngampilan untuk memperbaiki pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Ketidak ramahan dan pelanggaran yang dilakukan oleh oknum petugas di Puskesmas Ngampilan mencerminkan masih buruk dan belum optimalnya pelayanan kesehatan bagi warga negara.

Lembaga Omboudsman Daerah (LOD DIY) memberikan upaya akhir berupa rekomendasi ke instansi atau atasan yang berwenang serta melakukan monitoring terhadap rekomendasi – rekomendasi yang diberikan. Menurut hemat penulis pada kasus ini hendaknya menjadi pelajaran berharga bagi jajaran staff dan kepala Puskesmas Ngampilan untuk selalu melakukan evaluasi serta membenahan pelayanan kesehatan diPuskesmas Ngampilan serta adanya suatu pengawasan yang baik oleh atasan yang berwenang.

Tidak hanya pelanggaran – pelanggaran yang bersifat pelayanan tidak optimal namun masih terdapat juga oknum penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang melakukan praktek – praktek di luar tugas dan fungsinya yang dapat merugikan pasien dan keluarga pasien. Hal ini dapat memberikan kesan yang sangat buruk terhadap penyelenggaraan pelayanan kesehatan di Puskesmas Ngampilan. Kepala Puskesmas hendaknya memberikan teguran keras atau sanksi terhadap oknum bawahanya yang melakukan praktek – praktek yang merugikan pasien.

Para penyelenggaraan pelayanan kesehatan hendaknya juga menjaga ucapan – ucapan yang dapat menyinggung perasaan pasien dan selalu memberikan pelayanan yang santun dan ramah terhadap pasien dan keluarga pasien. Pelayanan kesehatan yang baik adalah hak pasien dan hak warga negara yang tidak bisa diabaikan oleh penyelenggara pelayanan kesehatan. Dalam kasus ini sebaiknya pihak Puskesmas Ngampilan melalui perwakilannya berusaha untuk meminta maaf terhadap pelapor selaku ibu dari pasien yang merasa dirugikan atas pelayanan dan sikap oknum penyelenggara pelayanan kesehatan di Puskesmas Ngampilan.

Lembaga Ombudsman Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (LOD DIY) pada tanggal 14 November 2012 telah menerima pengaduan dari Sdr. Siti Umi Akhirokh, S.H dengan alamat di Dukuh MJ I/1482, RT 078, RW 016, Gedongkiwo, Mantrijeron, Kota Yogyakarta. Pelapor melaporkan terkait tidak optimalnya penyelenggaraan pelayanan kesehatan di Puskesmas Pembantu Dukuh Gedongkiwo yang tidak melayani pasien sesuai jam operasional yang telah di tentukan.

Pada kasus ini Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY) memberikan Rekomendasi sebagai berikut “Kepala Puskesmas Mantrijeron untuk melakukan pengawasan pelayanan dan evaluasi pelayanan di Pustu Dukuh Gedongkiwo dan Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta untuk melakukan kajian tentang kendala yang dialami Pustu Dukuh Gedongkiwo, serta mengusulkan pemenuhan SDM kepada BKD Kota Yogyakarta”.

Menurut hemat penulis hal seperti ini seharusnya tidak akan terjadi apabila pemerintah daerah selaku pihak yang berwenang dalam memfasilitasi baik infrastruktur maupun penyediaan Sumber Daya Manusia yang cukup yaitu tenaga



kesehatan di Puskesmas Pembantu Dukuh Gedongkiwo. Hal ini tentu merugikan masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan kesehatan di Puskesmas Pembantu Dukuh Gedongkiwo.

Pemerintah Kota Yogyakarta yang di wakikan oleh Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta seharusnya dari jauh hari dapat menyiasati hal seperti ini dengan tanggap dan cepat dan selalu berkomunikasi dengan Puskesmas – Puskesmas Di kota Yogyakarta. Puskesmas Pembantu Dukuh Gedongkiwo tidak juga lepas tangan hendaknya penanggung jawab berkordinasi meminta bantuan tenaga medis ke Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta maupun Ke puskesmas terdekat.

Penambahan tenaga medis harus menjadi prioritas untuk Puskesmas Pembantu Dukuh Gedongkiwo agar penyelenggaraan pelayanan kesehatan terhadap masyarakat dapat terlaksana dengan optimal dan tidak menjadi alasan lagi bagi penyelenggara pelayanan kesehatan untuk menolak atau tidak menerima pasien dengan alasan keterbatasan sumber daya manusia selaku tenaga medis yang seharusnya siap siaga dapat melayani masyarakat sebagai pejewantahan tanggung jawab negara melalui pemerintah dan di tugaskan kepada penyelenggara pelayanan kesehatan.

Pentingnya pengawasan terhadap pelayanan publik terutama di bidang kesehatan agar masyarakat ekonomi menengah ke bawah juga dapat menikmati pelayanan yang baik yang di berikan oleh negara melaui pemerinta pusat maupaun daerah sebagai hak setiap warga negara. Perlindungan hukum harus diberikan kepada waraga negara agar haknya tidak terampas oleh penyelenggara pelayanan publik baik itu perlindungan hukum preventif serta perlindungan hukum represif.

Pengawasan dari pemerintah terhadap pelayanan publik terutama di bidang kesehatan akan menjadi upaya pembenahan penyelenggaraan pelayanan publik di bidang kesehatan yang makin baik dan optimal. Pelayanan publik merupakan bentuk pemberian negara untuk mensejahterakan rakyat atau warga negaranya. Harapan sekaligus tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang pantas harapan dan tuntutan tersebut muncul seiring dengan adanya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik, dan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan yang prima.

Aspek perlindungan hukum menjadi sangat sentral dalam melindungi hak warga negara yang mempunyai potensi lebih lemah bila berhadapan dengan birokrasi. Perlindungan hukum terhadap hak warga negara adalah kewajiban negara yang telah tercantum dalam konstitusi. Negara melalui pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memberikan pelayanan yang prima terhadap rakyat serta melakukan pengawasan terhadap para penyelenggara pelayanan publik karna dampak dari maladministrasi yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik berakibat terampasnya hak warga negara yang seharusnya dapat dilindungi.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan hasil penelitian, baik penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan, serta analisis dan pembahasan yang telah penulis lakukan, berikut disajikan simpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik Dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara (Studi Pelayanan Kesehatan di Kota Yogyakarta). Pengawasan terhadap pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta yang dilakukan oleh Lembaga Ombudsman Daerah (LOD DIY), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta, Walikota Yogyakarta dan Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta masih belum optimal dikarenakan Masih terdapat banyak keluhan dari warga terkait pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta yang seharusnya dapat diawasi dengan baik untuk dilakukan pembenahan-pembenahan dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta.
2. Pelanggaran pelayanan kesehatan atau maladministrasi di Kota Yogyakarta masih terjadi seperti pelayanan yang lambat, keputusan yang berlarut-larut, sikap penyelenggara pelayanan yang tidak ramah cenderung tebang pilih (diskriminasi), perilaku kurang pantas, sewenang-wenang dan penyimpangan prosedur.

#### **B. Saran**

1. Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik Dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara (Studi Pelayanan Kesehatan di Kota Yogyakarta), sebaiknya dilakukan pembenahan atau pengawasannya lebih diperketat agar pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta dapat berjalan lebih optimal.
2. Dalam rangka penindakan terhadap maladministrasi yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan kesehatan, hendaknya lembaga atau instansi yang berwenang tidak hanya memberi rekomendasi perbaikan pelayanan tetapi juga meminta untuk atasan dari penyelenggara pelayanan kesehatan yang melakukan maladministrasi untuk memberi sanksi tegas sesuai tingkat pelanggaran pelayanan kesehatan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Agustino, Leo. *Perihal Politik*, Yogyakarta, Graha Ilmu 2007.
- Asmara, Galang. *Ombudsman Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, 2005.
- Azhary, Tahir Muhammad. *Negara Hukum*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992.
- Basah, Sjachran. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-tindak Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, 1992.
- Budiman, Arief. *Teori Negara; Negara, Kekuasaan, dan Idiologi*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- Darumurti, D. Krishna. *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, Bandung, PT Citra, Aditya Bakti, 2012.
- Dwiyanto, Agus, “et. al.”. *Reformasi Tata Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003.
- , *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2008.
- Efendi, Sofian. *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance, Lokakarya Reformasi Birokrasi*, Jakarta, Departemen Pemberdayaan Aparatur Negara, 2005.
- Fuady, Munir. *Teori Negara Hukum Modern (rechstaat)*, Bandung, Refika Aditama, 2009.
- Gaffar, Afan, Syaokani,HR, M.Ryaas Rasyid. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, Cetakan ke-IX, 2012.
- Hadjon, M. Philipus. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Surabaya, PT Bina Ilmu, 1987.
- Hakim, Lukman. *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Malang, Setara Press, 2012.
- Handayani, Roswati Siti “et.al.”. *Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta Dan Pemerintahan Yang baik*, Yogyakarta, PUSHAM UII Yogyakarta, 2006.

- Harahap, Zairin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2010.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2008.
- . *Hukum Administrasi Daerah*, Yogyakarta, UII Press, 2009.
- . *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta, UII Press, 2009.
- . *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta, FH UII Press, 2014.
- Jeddawi, Murtir. *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan & Pembinaan PNS*, Yogyakarta, Total Media, 2008.
- Koirudin. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Malang, Averroes Press, 2005.
- Kurniawan, Agung. *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta, ,  
Pembinaan, 2005.
- Kurniawan, J. Luthfi. *Perihal Negara, Hukum & Kebijakan Publik*, Malang, Setara Press, 2011.
- Mahmuzar. *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Bandung, Nusa Media, 2010.
- Manan, Bagir. *Meyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.
- Moenir, H.A. *Manajemen Pelayanan umum*, Jakarta, Bumi Aksara, 1997.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Pembuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 2007.
- Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta, Kaukaba, 2013.
- Nasution Johan Bahder. *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, Bandung, Mandar Maju, 2012.
- Ridwan, Juniarso. dan Achmad Sodik Sudrajat. *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, Nuansa, 2010.
- Sabarno, Hari. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta, Sinar Grafika Offset, 2007.

- Santoso, Agus. *Menyikap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2013.
- Sedarmayanti, *Good Governance(keperintahan yang baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung, Mandar Maju, 2003.
- Sirajuddin. “et.al.” *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*, Malang, Setara Press, 2011.
- Sibuea, P. Hotma, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta, Erlangga, 2010.
- Sinambela, L.P. *Ilmu dan Budaya, Perkembangan Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, 1992.
- . *Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan, dan Implementasi)*, Jakarta, Bumi Aksara, 2010.
- Soedjito, Irawan. *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Jakarta, Bina Aksara, 1983.
- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1998.
- Sujamto, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983.
- Sutedi, Adrian. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010.
- Syafrudin, Ateng. *Kapita Selekta, Hakikat Otonomi & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Tangerang, Citra Media, 2006.
- Thamrin, Husni. *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Aswaja Pressindo, 2013.
- Toha, Mifthah. *Birokrasi dan Politik Indonesia*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2003.
- Trisnantoro, Laksono. *Desentralisasi Kesehatan di Indonesia dan Perubahan Fungsi Pemerintah 2001 -2003: Apakah Merupakan Periode Uji Coba?*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press,2005.
- W. J. S. Poerwadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1984.

#### **Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-undang Dasar 1945.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Undang – Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 59 Tahun 2012  
Tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Rujukan Pelayanan Kesehatan.

Peraturan Gubernur No. 21 tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja  
Ombudsman Daerah.

**Internet:**

<http://www.koran-sindo.com> , Akses tanggal 28 Maret 2014.

[http://www.Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Yogyakarta.htm](http://www.Dinas.Kesehatan.Pemerintah.Kota.Yogyakarta.htm), Akses tanggal 2  
September 2014.

[http://www.Kedaulatan Rakyat Online Yogyakarta.htm](http://www.Kedaulatan.Rakyat.Online.Yogyakarta.htm), Akses tanggal 2  
September 2014.