

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Teori dan Konsep

1. Pelayanan Publik

Manusia dalam memenuhi kebutuhannya, tentunya memerlukan bantuan dari orang lain. Pelayanan publik tidak lepas dari kepentingan umum, yang menjadi asal usul timbulnya istilah pelayanan publik, pelayanan sangat dibutuhkan oleh setiap manusia, dapat juga dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat di pisahkan dari kehidupan manusia. Oleh karena itu, pelayanan mempunyai peranan yang penting dalam kehidupan manusia. Kegiatan pelayanan publik diharapkan pada terselenggaranya pelayanan untuk memenuhi kepentingan umum atau kepentingan perorangan, malalui cara-cara yang tepat dan memuaskan pihak yang dilayani. Supaya pelayanan publik berhasil baik unsur pelaku sangat menentukan, pelaku dapat berbentuk badan atau organisaasi yang bertanggungjawab atas terselenggaranya pelayanan dan manusia sebagai pegawai.

a. Pengertian pelayanan Publik

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia pasal 1 nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik:

pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas

jasa, barang, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.¹

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003:

pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.²

Menurut Moenir, pelayanan publik adalah sebagai suatu bentuk kepentingan yang menyangkut orang banyak atau masyarakat, tidak bertentangan dengan norma dan aturan, yang kepentingan tersebut bersumber pada kebutuhan (hajat/hidup) orang banyak atau masyarakat.³

Menurut Garvin, pelayanan publik yaitu Setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara fisik.⁴

Dengan demikian, berdasarkan uraian yang dibahas diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah proses

¹ Undang-undang Republik Indonesia pasal 1 nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

² Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

³ Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2008), hal. 10

⁴ Harbani Pasolong, *Kepemimpinan Birokrasi*, (Bandung: cv. Alfabeta, 2008), hal.199

pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara yang dalam hal ini negara didirikan oleh publik (masyarakat) yang tentunya bertujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakekatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan ini harus dipahami bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.

Ruang lingkup penyelenggaraan pelayanan publik dewasa ini semakin meluas dan menyentuh tidak saja pemenuhan atau penegakan hak-hak dasar manusia, seperti pendidikan, sandang pangan, perumahan, pekerjaan yang layak, jaminan kesehatan, lingkungan hidup yang sehat, dan lain sebagainya, akan tetapi juga menyangkut hal-hal yang langsung menyentuh kehidupan masyarakat sehari-hari, seperti perijinan, identitas status, penyaluran kebutuhan bahan pokok, transportasi, telekomunikasi, dan sebagainya.

Pelayanan publik dilakukan oleh birokrat atau pejabat pemerintahan merupakan suatu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Pemerintah pada hakikatnya adaah memberikan layanan kepada masyarakat. diadakannya pemerintah untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota

masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mencapai tujuan bersama.⁵

b. Unsur-unsur pelayanan Publik

Dalam proses pelayanan publik terdapat 4 (empat) unsur penting, yaitu:

1. Penyedia layanan, yaitu pihak yang memberikan layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa (*services*).
2. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*customer*) yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
3. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
4. Kepuasan pelanggan, yaitu penyedia layanan dalam memberikan layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting karena tingginya kepuasan pelanggan itu biasanya berkaitan erat dengan standar kualitas pelayanan.⁶

c. Jenis Pelayanan Publik

Bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat menurut A. Batinggi dan Badu Ahmad dalam bukunya manajemen pelayanan publik dapat dibedakan ke dalam beberapa jenis pelayanan, yaitu:⁷

1. Pelayanan pemerintahan, adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintahan, seperti pelayanan KTP, SIM, pajak, dan keimigrasian.
2. Pelayanan pembangunan, yaitu suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam

⁵ Deddy Mulyadi, *Studi Kebijakan dan Pelayanan Publik konsep dan aplikasi proses kebijakan publik berbasis analisis bukti untuk pelayanan publik*, cetakan II (Bandung: Alfabeta, 2016), hal. 190

⁶ *Ibid.*, hal. 195

⁷ A. Batinggi dan Badu Ahmad, *Manajemen Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Andi, 2013), hal. 30-31

melakukan aktifitasnya sebagai warga negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan, jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.

3. Pelayanan utilitas, yaitu jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat, seperti penyediaan listrik, air, telepon, dan transportasi massal.
4. Pelayanan sandang, pangan, dan papan yaitu jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil, dan perumahan murah.
5. Pelayanan kemasyarakatan, yaitu jenis pelayanan masyarakat yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu, dan lainnya.

Jenis Pelayanan Publik berdasarkan Keputusan MENPAN No 63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok pelayanan publik yaitu:⁸

1. kelompok pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen in antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya;
2. kelompok pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan enaga listrik. Air bersih dan sebagainya;
3. kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan bentuk yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

⁸ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik cetakan I*, (Bandung: Nuansa, 2010), hal. 19-20

d. Prinsip-Prinsip pelayanan Publik

Secara teoritis tujuan pelayanan publik yang paling dasar adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan tersebut maka dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas prima. Dalam artian pelayanan tersebut mampu memenuhi kebutuhan pelanggan.⁹

Pada prinsipnya setiap kualitas pelayanan dikaitkan dengan setiap kebutuhan dan kepentingan masyarakat penerima layanan dengan takaran kualitas tertentu. Setiap jenis pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintahan memiliki kriteria kualitas tersendiri dalam pelayanannya. Hal ini tentu terkait erat dengan atribut pada masing-masing jenis pelayanan. Ciri-ciri yang ada dalam kualitas pelayanan tersebut menurut Tjiptono adalah:¹⁰

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan-kesalahan.
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi, dan lain-lain.
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber AC, kebersihan, dan lain-lain.

⁹ *Ibid.*,

¹⁰ Fandy Tjiptono, *Manajemen Jasa*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2001), hal. 56.

Adapun prinsip pelayanan publik menurut keputusan MENPAN No. 63/ KEP/ M. PAN/ 7/ 2003 antara lain adalah:¹¹

1. Kesederhanaan Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan Persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik; unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran
3. Kepastian waktu Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
5. Keamanan Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung jawab Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana Tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
8. Kemudahan akses Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
9. Kedisiplinan, kesopan dan keramahan Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parker, toilet, tempat ibadah, dan lain- lain.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pembuatan prinsip pelayanan publik tersebut dapat dijadikan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan oleh instansi-instansi pelayanan publik

¹¹ Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

dan dapat dijadikan sebagai indikator penilaian terhadap terwujudnya pelayanan yang berkualitas.

e. Asas-asas Pelayanan Publik

Asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik berfungsi sebagai acuan dasar dalam kinerja pelayan publik, serta sebagai pedoman penilaian kinerja lembaga penyelenggara pelayanan publik. pengkategorian asas-asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*) ada 2 macam yaitu *bersifat umum*, yakni asas yang pada hakikatnya dilaksanakan sebagai upaya pelaksanaan tugas pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat dan/atau tugas pelaksanaan perintah peraturan perundang-undangan. *Bersifat adaptif*, yakni asas tersebut berfungsi sebagai acuan dalam setiap kegiatan administrasi negara yang bersentuhan langsung dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat umum.¹²

Dengan adanya prinsip-prinsip tersebut maka pelayanan publik tidak dapat dilepaskan dari administrasi negara sebagai penyelenggara pemerintahan (eksekutif). Pelayanan publik selain memiliki konsentrasi yang besar juga bersentuhan secara langsung dengan rakyat. Tindakan-tindakan penertiban, perizinan dan

¹² Deddy Mulyadi, *Studi Kebijakan dan Pelayanan Publik....*, hal. 193

berbagai pelayanan merupakan pekerjaan administrasi negara yang yang langsung berhubungan dengan rakyat.¹³

Untuk mewujudkan pelayanan yang baik/berkualitas maka dalam memberikan layanan kepada masyarakat instansi penyedia pelayanan publik harus bertindak profesional dengan memperhatikan asas pelayanan publik, adapun asas pelayanan publik menurut Keputusan MENPAN No. 63/ KEP/ M. PAN/ 7/ 2003 antara lain adalah:¹⁴

1. Transparansi: bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas: dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan teori dan perkembangan manajemen pelayanan publik peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional: sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi penerima layanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas
4. Partisipatif: mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan Hak: tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban: pemberi dan penerima layanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

f. Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan Publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya

¹³ Sirojuddin dkk, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi*, (Malang: Setara Press, 2012), hal. 35.

¹⁴ Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003

kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Adapun Standar Pelayanan Publik yang meliputi:¹⁵

1. Prosedur pelayanan, yakni prosedur yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengadaan.
2. Waktu penyelesaian , yakni wktu yang telah ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
3. Biaya pelayanan, yaitu biaya pelayanan yang termasuk rinciannya dititipkan dalam proses pemberian pelayanan.
4. Produk pelayanan, yaitu hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
5. Sarana dan prasarana, yakni tersedianya sarana dan prasarana yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dari paparan diatas dapat disimpulkan bahwa standar pelayanan dapat meningkatkan mutu pelayanan karena dapat membantu unit-unit penyedia jasa pelayanan untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat sebagai penerima pelayanan. Dan masyarakat sebagai pengguna jasa pelayan juga dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajiban apa yang harus mereka dapatkan dan lakukan untuk mendapatkan suatu jasa pelayanan, serta standar pelayanan yang dapat membantu meningkatkan transparasi dan akuntabilitas kinerja suatu unit pelayanan.

¹⁵ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum.....*, hal. 103

g. Penyelenggaraan pelayanan Publik

Dalam perspektif undang-undang pelayanan publik, organisasi penyelenggara pelayanan publik adalah satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada dilingkungan instansi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.¹⁶

Untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas maka Menteri Pendayagunaan Negara menerbitkan keputusan no.63/KEP/M.PAN/7/2003 mengenai pola penyelenggaraan pelayanan publik, yang meliputi:

1. Fungsional, yaitu pola pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas fungsi dan kewenangannya.
2. Terpusat, yaitu pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
3. Terpadu, pelayanan terpadu ini dibagi menjadi dua yaitu:
 - a) Terpadu satu atap, yaitu pola pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu terhadap pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu-atapkan.
 - b) Terpadu satu pintu, yaitu pola pelayanan terpadu yang diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

¹⁶ Sirojuddin dkk, *Hukum Pelayanan Publik.....*, hal. 47

4. Gugus tugas, yaitu petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.¹⁷

h. Faktor-faktor pendukung peningkatan Pelayanan Publik

Dalam meningkatkan pelayanan publik dapat dilihat dari konsep penegakan hukumnya. Menurut Soerjono Soekanto penegakan hukum ini dipengaruhi oleh beberapa faktor. Yang dalam hal ini faktor itu bersifat netral, yang mana faktor tersebut dapat berdampak positif maupun negatif. Faktor tersebut diantaranya yaitu:

1. Faktor hukumnya sendiri, yakni hukum akan mudah ditegakkan jika aturan atau undang-undangnya sebagai sumber hukum yang mendukung terciptanya penegakan hukum.
2. Faktor aparatur pemerintahan, maksudnya aparat pemerintah ini sebagai unsur yang bekerja dalam praktik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka konsep penegakan hukum bisa berjalan dengan adanya aparat pemerintah yang baik.
3. Faktor sarana, dengan adanya sarana atau fasilitas pelayanan publik akan berjalan dengan tertib dan lancar (baik). Begitu pentingnya sarana untuk mendukung pelayan publik untuk menunjang penegakan hukum pelayanan yang baik dan sesuai dengan harapan.
4. Faktor masyarakat, masyarakat sebagai penerima layanan memiliki eksistensi dalam pelayanan, karena dalam konsteks kemasyarakatan pelayanan publik berasal dari masyarakat (publik) yang mana bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat seutuhnya.
5. Faktor kebudayaan, dengan adanya masyarakat indonesia yang bersifat majemuk maka dalam pelaksanaan pelayan publik tidak bisa disamaratakan, dan untuk menciptakan pelayaan publik yang baik maka didasarkan pada nilai-nilai yang mendasari hukum berlaku, nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang baik, layak dan buruk.¹⁸

¹⁷ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum.....*, hal.103-104

¹⁸ *Ibid.*, hal.21-24

Dalam perspektif manajemen pelayanan publik, menurut Moenir dalam bukunya manajemen pelayanan umum di Indonesia¹⁹ ada 6 faktor pendukung pelayanan publik yang saling berpengaruh dan secara bersama-sama akan mewujudkan pelaksanaan pelayan secara baik, yaitu:

1. Faktor kesadaran para pejabat yang berkecimpung dalam pelayanan publik.
2. Faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan. Dalam hal ini yang harus diperhatikan oleh pemerintah adalah penggunaan wewenang yang diikuti dengan pemenuhan hak, kewajiban, dan tanggungjawab.
3. Faktor organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan. dalam hal ini suatu sistem merupakan suatu kesatuan yang utuh dengan sifat-sifat yang saling bergantung, saling mempengaruhi dan saling berhubungan. Selain itu pejabat pelayan publik juga hru memperhatikan metode dan prosedur yang dignakan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan.
4. Faktor pendapatan yang dapat mempengaruhi kebutuhan hidup minimum. Pendapatan merupakan balas jasa bagi seorang yang mengorbankan tenaga dan pikirannya.
5. Faktor kemampuan dan keterampilan atau dalam istilah lain *skill* yang diterjemahkan menjadi “kecakapan” yaitu kemampuan dasar yang harus dimiliki oleh setiap pejabat agar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.
6. Faktor sarana pelayanan, yaitu segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lainnya yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu pelaksanaan pekerjaan.

2. Pelayanan Kesehatan

a. Pengertian Pelayanan Kesehatan

Menurut Lovely dan Loomba, pelayanan kesehatan adalah setiap upaya yang diselenggarakan secara sendiri atau bersama-sama dalam

¹⁹ H.A.S. Moenir, *manajemen pelayanan umum di indonesia*, dalam Sirojuddin dkk, *Hukum Pelayanan Publik.....*, hal. 94

suatu organisasi untuk memelihara, meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perorangan, keluarga, kelompok, dan ataupun masyarakat. selain itu dapat juga diartikan sebagai pelayanan kesehatan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat berupa tindakan penyembuhan, pencegahan, pengobatan, dan pemulihan fungsi organ tubuh seperti sedia kala.²⁰

b. Macam-macam Pelayanan Kesehatan

Secara sederhana bentuk pelayanan kesehatan menurut Hodgetts dan Cascio dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:²¹

1. Pelayanan Kedokteran, yaitu pelayanan kesehatan yang ditandai dengan cara pengorganisasian yang dapat bersifat sendiri (*solo practice*) atau secara bersama-sama dalam satu organisasi (*institution*), yang tujuan utamanya untuk menyembuhkan penyakit dan memulihkan kesehatan, serta sasarannya terutama untuk perseorangan dan keluarga.
2. Pelayanan kesehatan masyarakat, yaitu pelayanan kesehatan yang ditandai dengan cara pengorganisasian yang umumnya secara bersama-sama dalam satu organisasi, yang tujuan utamanya untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan serta mencegah penyakit, serta sasarannya terutama untuk kelompok dan masyarakat.

Perbedaan kedua jenis pelayanan kesehatan diatas dapat diuraikan pada tabel 2.1.

²⁰ Iqbal Mubarok, *Pengantar keperawatan komunitas*, dalam Merry Martha Mahayu Prana, "Kualitas Pelayanan Kesehatan Penerima Jamkesmas di RSUD Ibnu Sina Gresik", (*jurnal Manajemen dan kebijakan Publik ISSN 2303-341X, volume 1, nomor 1, januari 2013*)

²¹ Azrul Azwar, *Pengantar Administrasi Kesehatan* edisi ketiga, (Tangerang: Binarupa Aksara Publisher, 2010), hal. 43.

TABEL 2.1
Perbedaan Pelayanan Kedokteran Dengan Pelayanan Kesehatan
Masyarakat²²

Pelayanan Kedokteran	Pelayanan Kesehatan Masyarakat
<ol style="list-style-type: none"> 1. tenaga pelaksananya terutama adalah para dokter 2. perhatian utamanya pada penyembuhan penyakit 3. sasaran utamanya adalah perseorangan atau keluarga 4. kurang memperhatikan efesiensi 5. tidak boleh menarik perhatian karena bertentangan dengan undang-undang 6. menjalankan fungsi perseorangan dan terikat dengan undang-undang 7. penghasilan diperoleh dari imbal jasa 8. bertanggung jawab hanya kepada pennderita 9. tidak dapat memonopoli upaya kesehatan dan bahkan mendapat saingan 10. masalah administrasi sangat sederhana 	<ol style="list-style-type: none"> 1. tenaga pelaksananya terutama ahli kesehatan masyarakat 2. perhatian utamanya pada pencegahan penyakit 3. sasaran utamanya adalah masyarakat secara keseluruhan 4. selalu berupaya mencari cara yang efesiensi 5. dapat menarik perhatian masyarakat, misalnya dengan penyuluhan kesehatan 6. menjalankan fungsi dengan mengorganisir masyarakat dan mendapat dukungan undang-undang 7. penghasilan diperoleh dari pemerintah 8. bertanggung jawab pada seluruh masyarakat 9. dapat memonopoli upaya kesehatan 10. menghadapi berbagai persoalan kepemimpinan

c. Syarat Pokok Pelayanan Kesehatan

Dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang baik ada beberapa syarat pokok yang harus dipenuhi, diantaranya yaitu:

1. *tersedia dan berkesinambungan*, yaitu semua jenis pelayanan kesehatan yang dibutuhkan oleh masyarakat tidak sulit ditemukan, serta keberadaannya di masyarakat asalah pada setiap saat yang dibutuhkan.

²² *Ibid.*, hal. 44

2. *Dapat diterima dan wajar*, yaitu pelayanan kesehatan yang tidak bertentangan dengan keyakinan dan kepercayaan masyarakat.
3. *Mudah dicapai*, yaitu pelayanan yang mudah dicapai oleh masyarakat terutama dari segi lokasi. Untuk mewujudkan pelayanan yang baik dalam Pelayanan kesehatan tidak terlalu terkonsentrasi di daerah perkotaan saja, namun juga di daerah pedesaan.
4. *Mudah dijangkau*, yaitu pelayanan yang mudah dijangkau oleh masyarakat terutama dari segi pembiayaan. Untuk mewujudkan pelayanan kesehatan yang baik maka pembiayaan kesehatan harus disesuaikan dengan kemampuan ekonomi masyarakat.
5. *Bermutu*, yaitu tingkat kesempurnaan pelayanan kesehatan yang diselenggarakan. Di satu sisi dapat memuaskan para pemakai jasa pelayanan, di sisi lain cara penyelenggaraannya sesuai dengan kode etik serta standar yang telah diterapkan.²³

d. Pelayanan Kesehatan Menyeluruh dan Terpadu

Pengertian pelayanan kesehatan yang menyeluruh dan terpadu ada dua macam. *Pertama*, pelayanan kesehatan yang berhasil memadukan berbagai upaya kesehatan yang ada di masyarakat yakni pelayanan peningkatan dan pemeliharaan kesehatan, penegahan, dan penyembuhan penyakit serta pemulihan kesehatan. *Kedua*, pelayanan kesehatan yang menerapkan pendekatan yang menyeluruh (*holistic approach*). Jadi tidak hanya memperhatikan keluhan penderita saja, akan tetapi juga berbagai latar belakang sosial ekonomi, sosial budaya, sosial psikologi dan lain sebagainya.²⁴

²³ *Ibid.*, hal. 45-46

²⁴ *Ibid.*, hal 47

Adapun upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan pelayanan kesehatan yang menyeluruh dan terpadu dalam pendekatannya secara umum di bedakan atas dua macam yaitu:

1. *Pendekatan institusi*, artinya penyelenggaraan pelayanan kesehatan dilakukan dalam satu atap. Hal ini dilakukan pada pelayanan kesehatan yang masih bersifat sederhana.
2. *Pendekatan sistem*, yaitu pendekatan yang dilakukan setelah pendekatan institusi tidak mungkin diterapkan lagi. Hal ini terjadi akibat semakin kompleksnya pelayanan kesehatan dan mustahil untuk menyediakan bentuk dan jenis pelayanan dalam suatu institusi. Selain menjadi mahal pelayanan tersebut akan cenderung tidak efektif dan efisien.²⁵

e. Stratifikasi Pelayanan Kesehatan

Strata pelayanan kesehatan yang dianut oleh setiap negara berbeda, namun secara umum strata ini dapat dikelompokkan menjadi tiga macam yaitu:

1. *Pelayanan Kesehatan tingkat pertama*, yaitu pelayanan kesehatan yang bersifat pokok (*basic health services*), yang sangat dibutuhkan oleh sebagian besar masyarakat serta mempunyai nilai strategis untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. pelayanan ini pada umumnya bersifat rawat jalan.
2. *Pelayanan kesehatan tingkat kedua*, yaitu pelayanan kesehatan lebih lanjut, telah bersifat rawat inap (*in patient services*) dan untuk menyelenggarakannya telah dibutuhkan tersedianya tenaga-tenaga spesialis.
3. *Pelayanan kesehatan tingkat ketiga*, yaitu pelayanan kesehatan yang bersifat lebih kompleks dan umumnya diselenggarakan oleh tenaga-tenaga subspecialis.²⁶

²⁵ *Ibid.*, hal 48

²⁶ *Ibid.*, hal. 49

f. Standar pelayanan Kesehatan

untuk mengukur tercapai atau tidaknya standar yang telah ditetapkan dipergunakan indikator (tolok ukur). Apabila makin sesuai dengan yang diukur dengan indikator, maka makin sesuai pula keadaannya dengan standar yang telah ditetapkan. Sesuai dengan peranan yang dimiliki oleh masing-masing unsur pelayanan kesehatan, program standar pelayanan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu:

1. Standar persyaratan minimal yaitu syarat minimal pelayanan yang harus dipenuhi untuk menjamin terselenggaranya pelayanan yang bermutu. Standar pelayanan minimal dibedakan menjadi tiga macam yaitu:
 - a) Standar masukan, yakni standar persyaratan minimal seperti jenis, jumlah dan kualifikasi tenaga pelaksana; jenis, jumlah dan spesifikasi sarana, serta jumlah dana.
 - b) Standar lingkungan, yaitu standar unsur lingkungan seperti garis-garis kebijakan, pola organisasi serta sistem manajemen yang harus dipatuhi oleh setiap pelaksana pelayanan kesehatan.
 - c) Standar proses, yaitu standar unsur proses seperti tindakan medis dan tindakan non medis pelayanan kesehatan.
2. Standar penampilan minimal yaitu merujuk pada penampilan pelayanan kesehatan yang masih dapat diterima. Penerapan

standar ini untuk mengetahui batas wajar atau tidaknya pelayanan kesehatan yang diselenggarakan.²⁷

3. Puskesmas

Pusat kesehatan masyarakat (PUSKESMAS) adalah salah satu sarana pelayanan kesehatan yang amat penting di Indonesia. Adapun pengertian yang dimaksud Puskesmas adalah suatu unit pelaksana fungsional yang berfungsi sebagai pusat pembangunan kesehatan serta pusat pembinaan peran serta masyarakat dalam bidang kesehatan serta pusat pelayanan kesehatan tingkat pertama yang menyelenggarakan kegiatannya secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan pada suatu masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu.²⁸

Dalam peraturan menteri kesehatan, Puskesmas adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif, untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya diwilayah kerjanya.²⁹

Tujuan Pembangunan kesehatan di puskesmas diselenggarakan untuk mewujudkan masyarakat yang memiliki perilaku sehat yang meliputi kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat; mampu menjangkau pelayanan kesehatan bermutu; mewujudkan lingkungan

²⁷ *Ibid.*, hal 59-60

²⁸ *Ibid.*, hal. 125

²⁹ Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 75 Tahun 2014 Tentang Pusat Kesehatan Masyarakat pasal 1

hidup yang sehat; mewujudkan masyarakat yang memiliki derajat kesehatan yang optimal, baik individu, keluarga, kelompok dan masyarakat.³⁰

Prinsip pembangunan kesehatan di puskesmas yang harus diselenggarakan oleh puskesmas yaitu pembangunan kesehatan yang sesuai dengan paradigma sehat, pertanggungjawaban wilayah, kemandirian masyarakat, pemerataan, teknologi tepat guna, dan keterpaduan dan kesinambungan.

Untuk mencapai prinsip pembangunan kesehatan nasional di puskesmas maka penyelenggara harus melaksanakan hal-hal berikut:

- a. Mendorong seluruh pemangku kepentingan untuk berkomitmen dalam upaya mencegah dan mengurangi resiko kesehatan yang dihadapi individu, keluarga, kelompok dan masyarakat.
- b. Menggerakkan dan bertanggung jawab terhadap pembangunan kesehatan di wilayah kerjanya
- c. Mendorong kemandirian hidup sehat bagi individu, keluarga, kelompok dan masyarakat
- d. Menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang dapat diakses dan terjangkau oleh seluruh masyarakat di wilayah kerjanya secara adil tanpa membedakan status sosial, ekonomi, agama, budaya dan kepercayaan.
- e. Menyelenggarakan pelayanan kesehatan dengan memanfaatkan teknologi tepat guna yang sesuai dengan kebutuhan pelayanan, mudah dimanfaatkan dan tidak berdampak buruk bagi lingkungan.
- f. Mengintegrasikan dan mengkoordinasikan penyelenggaraan UKM dan UKP lintas program dan lintas sektor serta melaksanakan sistem rujukan yang didukung dengan manajemen Puskesmas.³¹

Dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan pembangunan kesehatan masyarakat puskesmas menyelenggarakan

³⁰ *Ibid.*, pasal 2

³¹ *Ibid.*, pasal 3

fungsi Upaya Kesehatan Masyarakat (UKM) tingkat pertama pada wilayah kerjanya dan menyelenggarakan fungsi Upaya Kesehatan Perorangan (UKP) tingkat pertama di wilayah kerjanya.³²

Dalam menjalankan fungsinya sebagai Upaya Kesehatan Masyarakat, puskesmas memiliki wewenang sebagai berikut:

- a. Melaksanakan perencanaan berdasarkan analisis masalah kesehatan masyarakat dan analisis kebutuhan pelayanan yang diperlukan.
- b. Melaksanakan advokasi dan sosialisasi kebijakan kesehatan.
- c. Melaksanakan komunikasi, informasi, edukasi, dan pemberdayaan masyarakat dalam bidang kesehatan.
- d. Menggerakkan masyarakat untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah kesehatan pada setiap tingkat perkembangan masyarakat yang bekerjasama dengan sektor lain terkait.
- e. Melaksanakan pembinaan teknis terhadap jaringan pelayanan dan upaya kesehatan berbasis masyarakat.
- f. Melaksanakan peningkatan kompetensi sumber daya manusia Puskesmas.
- g. Memantau pelaksanaan pembangunan agar berwawasan kesehatan.
- h. Melaksanakan pencatatan, pelaporan, dan evaluasi terhadap akses, mutu, dan cakupan pelayanan kesehatan.
- i. Memberikan rekomendasi terkait masalah kesehatan masyarakat, termasuk dukungan terhadap sistem kewaspadaan dini dan respon penanggulangan penyakit.³³

Dan Dalam menjalankan fungsinya sebagai Upaya Kesehatan Masyarakat, puskesmas memiliki wewenang sebagai berikut:

- a. Menyenggarakan pelayanan kesehatan dasar secara komprehensif, berkesinambungan, dan bermutu.
- b. Menyenggarakan pelayanan kesehatan yang mengutamakan upaya promotif dan preventif.
- c. Menyenggarakan pelayanan kesehatan yang berorientasi pada individu, keluarga, kelompok dan masyarakat.
- d. Menyenggarakan pelayanan kesehatan yang mengutamakan keamanan dan keselamatan pasien, petugas dan pengunjung.
- e. Menyenggarakan pelayanan kesehatan dengan prinsip kordinatif dan kerja sama inter dan antar profesi.

³² *Ibid.*, pasal 5

³³ *Ibid.*, pasal 6

- f. Melaksanakan rekam medis.
- g. Melaksanakan pencatatan, pelaporan, dan evaluasi terhadap mutu dan akses pelayanan kesehatan.
- h. Melaksanakan peningkatan kompetensi tenaga kesehatan.
- i. Mengkoordinasikan dan melaksanakan pemebinaan fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama di wilayah kerjanya.
- j. Melaksanakan penapisan rujukan sesuai dengan medis dan sistem rujukan.³⁴

Kedudukan dan peran puskesmas dalam sistem pelayanan kesehatan di Indonesia adalah sebagai ujung tombak sistem pelayanan kesehatan di Indonesia. Puskesmas sebagai sarana pelayanan kesehatan terdepan di Indonesia, maka puskesmas tidak hanya bertanggung jawab dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan, tetapi juga bertanggung jawab dalam menyelenggarakan pelayanan kedokteran.³⁵

Pada saat ini kegiatan Puskesmas adalah 17 yakni, Usaha Pelayanan Rawat Jalan, Usaha Kesejahteraan Ibu dan Anak, Usaha Keluarga Berencana, Usaha Kesehatan Gigi, Usaha Kesehatan Gizi, Usaha Kesehatan Sekolah, Usaha Kesehatan Lingkungan, Usaha Kesehatan Jiwa, Usaha Pendidikan Kesehatan, Usaha Perawatan Kesehatan Masyarakat, Usaha Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Menular, Usaha Kesehatan Olahraga, Usaha Kesehatan Lanjut Usia, Usaha Kesehatan Mata, Usaha Kesehatan Kerja, Usaha Pencatatan dan Pelaporan serta Usaha Laboratorium Kesehatan Masyarakat.³⁶

³⁴ *Ibid.*, pasal 7

³⁵ Azrul Azwar, *Pengantar Administrasi Kesehatan...*, hal. 126

³⁶ *Ibid.*,

Sebagai sarana pelayanan kesehatan tingkat pertama di Indonesia, pengelolaan program kerja Puskesmas berpedoman pada empat asas pokok, yaitu:³⁷

a. *Asas pertanggung jawaban wilayah*

Dalam menyelenggarakan programnya, Puskesmas harus bertanggung jawab atas semua masalah kesehatan yang terjadi di wilayah kerjanya. Puskesmas tidak hanya melaksanakan programnya secara pasif (menunggu masyarakat datang ke Puskesmas), akan tetapi Puskesmas terjun langsung kepada masyarakat untuk menjalankan berbagai program pemeliharaan kesehatan dan pencegahan penyakit.

b. *Asas peran serta masyarakat*

Dalam menjalankan programnya Puskesmas harus berupaya melibatkan masyarakat. peran serta masyarakat dalam program kesehatan masyarakat ini biasa disebut dengan Pos Pelayanan Terpadu (POSYANDU).

c. *Asas keterpaduan*

Dalam menjalankan program kerjanya, Puskesmas harus berupaya memadukan kegiatan tersebut bukan saja dengan program kesehatan lain (lintas program), tetapi juga dengan program dari sektor lain (Lintas sektoral). Dengan dilaksanakannya asas keterpaduan ini ada beberapa manfaat yang dapat diperoleh. Bagi Puskesmas dapat menghemat sumberdaya, sedangkan bagi masyarakat akan lebih mudah memperoleh pelayanan kesehatan.

d. *Asas rujukan*

Dalam menjalankan kerjanya, apabila Puskesmas tidak mampu menangani suatu masalah kesehatan harus merujuknya ke sarana yang lebih mampu. Untuk pelayanan kedokteran jalur rujuknya adalah Rumah Sakit. Sedangkan untuk pelayanan kesehatan masyarakat jalur rujukannya adalah berbagai kantor kesehatan.³⁸

4. Pelayanan Publik di Puskesmas di Tinjau dari Peraturan Perundang-undangan

Pelayanan publik tidak terlepas dari kepentingan umum yang menjadi cikal bakal timbulnya pelayanan publik. Pelayanan publik

³⁷ *Ibid.*, 126

³⁸ *Ibid.*, hal. 127

dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tertentu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.³⁹

Untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang didalam penyelenggaraan pelayanan publik, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Presiden RI, maka pada tanggal 18 Juli 2009 Indonesia mengesahkan Undang-undang No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.⁴⁰

Dalam ketentuan umum undang-undang pelayanan publik dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik. Sedangkan pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan serangkaian tindakan pelayanan publik.⁴¹

Pelayanan publik menjadi suatu tolok ukur kinerja pemerintah yang paling kasat mata. Masyarakat dapat langsung

³⁹ Litjan Poltak Sinambela, dkk, *Reformasi Pelayanan Pubik....* hal. 5

⁴⁰ Deddy Mulyadi, *Studi Kebijakan dan Pelayanan Publik.....*,hal.193

⁴¹ *Ibid.*, hal.194

menilai kinerja pemerintah berdasarkan kualitas pelayanan yang mereka terima, karena kualitas layanan publik menjadi kepentingan banyak orang dan dampaknya langsung dirasakan masyarakat dari semua kalangan, dimana keberhasilan dalam membangun kinerja pelayanan publik secara profesional, efektif, efisien, dan akuntabel akan mengangkat citra positif pemerintah di mata warga masyarakat.⁴²

Pelayanan publik dilakukan untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa. Dengan demikian, maka penyelenggaraan pelayanan publik di instansi harus memperhatikan asas-asas pelayanan publik.⁴³ Asas-asas penyelenggara pelayanan Publik sebagaimana diatur dalam pasal 4 Undang-undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yaitu:⁴⁴

1. Asas kepentingan umum, yaitu pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/ atau golongan.
2. Asas kepastian hukum, yaitu jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
3. Asas kesamaan hak, yaitu pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
4. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
5. Asas keprofesionalan, yaitu pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
6. Asas partisipatif, yaitu peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

⁴² Deddy Mulyadi, *Studi Kebijakan dan Pelayanan Publik.....*, hal.191

⁴³ *Ibid.*, hal. 193

⁴⁴ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 4

7. Asas persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, yaitu setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
8. Asas keterbukaan, yaitu setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
9. Asas akuntabilitas, yaitu proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
10. Asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yaitu pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
11. Asas ketepatan waktu, yaitu penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
12. Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yaitu setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah dan terjangkau.

a. Standar pelayanan publik

Penetapan standar pelayanan menjadi isu yang sangat penting untuk mengembangkan sistem pelayanan publik di Negara Kesatuan. Standar pelayanan dapat mengatur aspek input, proses, dan output suatu pelayanan. input merupakan standarisasi suatu pelayanan yang mana setiap daerah memiliki kualitas dan kuantitas yang berbeda-beda. Hal inilah yang menyebabkan sering terjadinya ketimpangan akses terhadap pelayanan yang berkualitas.⁴⁵

Untuk menghindari terjadinya ketimpangan akses terhadap akses pelayanan publik maka pemerintah menerbitkan standar pelayanan publik yang terdapat dalam undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, diantaranya yaitu:

1. Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan.

⁴⁵ Agus Dwiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik: peduli, inklusif, dan kolaboratif* cetakan kedua, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012), hal. 36

2. Dalam menyusun dan menetapkan standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelenggara wajib mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait.
3. Penyelenggara berkewajiban menerapkan standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
4. pengikutsertaan masyarakat dan pihak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan, memiliki kompetensi dan mengutamakan musyawarah, serta memperhatikan keberagaman.
5. Penyusunan standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Dalam pelayanan kesehatan, tenaga kesehatan memiliki wewenang untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan sesuai dengan bidang keahliannya dan mendapatkan izin dari pemerintahan untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan.⁴⁶ Dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan tersebut penyelenggara harus memenuhi ketentuan kode etik, standar profesi, hak pengguna pelayanan kesehatan, standar pelayanan, dan standar prosedur operasional.⁴⁷

Standar pelayanan kesehatan minimal diatur dalam peraturan menteri kesehatan nomor 43 tahun 2016 tentang standar pelayanan bidang kesehatan. Pada pasal 2 dijelaskan bahwa standar pelayanan minimal (SPM) Bidang Kesehatan meliputi :

- a. Setiap ibu hamil mendapatkan pelayanan antenatal sesuai standar;
- b. Setiap ibu bersalin mendapatkan pelayanan persalinan sesuai standar;

⁴⁶ Undang-Undang Republik Indonesia No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan pasal 23

⁴⁷ *Ibid.*, pasal 24

- c. Setiap bayi baru lahir mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai standar;
- d. Setiap balita mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai standar;
- e. Setiap anak pada usia pendidikan dasar mendapatkan skrining kesehatan sesuai standar;
- f. Setiap warga negara Indonesia usia 15 s.d. 59 tahun mendapatkan skrining kesehatan sesuai standar;
- g. Setiap warga negara Indonesia usia 60 tahun ke atas mendapatkan skrining kesehatan sesuai standar;
- h. Setiap penderita hipertensi mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai standar;
- i. Setiap penderita Diabetes Melitus mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai standar;
- j. Setiap orang dengan gangguan jiwa (ODGJ) mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai standar;
- k. Setiap orang dengan TB mendapatkan pelayanan TB sesuai standar; dan
- l. Setiap orang berisiko terinfeksi HIV (ibu hamil, pasien TB, pasien IMS, waria/transgender, pengguna napza, dan warga binaan lembaga pemasyarakatan) mendapatkan pemeriksaan HIV sesuai standar.⁴⁸

Pelayanan publik setiap daerah memiliki standar pelayanan yang sangat bervariasi, karena Indonesia merupakan negara kesatuan yang beraneka ragam. Jadi dalam membuat input pelayanan publik setiap daerah memiliki standar pelayanan yang disesuaikan dengan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat dan kondisi lingkungan.⁴⁹

Dalam penyusunan standar pelayanan dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam UU No.25 tahun 2009, adapun komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

⁴⁸ peraturan menteri kesehatan Republik Indonesia Nomor 43 tahun 2016 tentang standar pelayanan bidang kesehatan

⁴⁹ Agus Dwiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik: peduli.....*, hal. 37

1. Dasar hukum, yaitu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar.
2. Persyaratan, yaitu syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan baik persyaratan teknis maupun administratif.
3. Sistem, mekanisme dan prosedur, yaitu tata cara pelayanan yang dibekukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
4. Jangka waktu penyelesaian, yaitu jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
5. Biaya/tarif, yaitu ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
6. Produk pelayanan, yaitu hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
7. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, yaitu peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
8. Kompetensi pelaksanaan, yaitu kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksanaan yang meliputi pengetahuan keahlian, keterampilan dan pengalaman.
9. Pengawasan internal, yaitu pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
10. Penanganan pengaduan, saran dan masukan, yaitu tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.
11. Jumlah pelaksana, yaitu tersedianya pelaksanaan sesuai dengan beban kerjanya.
12. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan.
13. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keragu-raguan.
14. Evaluasi kinerja pelaksana, yaitu penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.⁵⁰

Dengan demikian berarti bahwa dengan adanya pedoman penyusunan standar pelayanan dalam kegiatan pelayanan publik,

⁵⁰ Andi Wira Nurramadani, *Pelaksanaan Pelayanan Publik di Pusat Kesehatan Masyarakat (PUSKESMAS) Kassi-kassi Kecamatan Rappocini Kota Makassar*, Skripsi (Prodi Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin Makassar: 2017)

masyarakat dapat menerima pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan proses memuaskan serta tidak menyulitkan masyarakat sebagai penerima pelayanan publik.

b. Hak dan kewajiban bagi penyelenggara

Dalam menjalankan tugasnya Penyelenggara pelayanan publik memiliki beberapa hak yang di atur dalam undang-undang nomor 25 tahun 2009, diantaranya:

1. Memberikan pelayanan tanpa hambatan pihak lain yang bukan tugasnya
2. Melakukan kerjasama
3. Mempunyai anggaran pembiayaan penyelenggaraan pelayanan publik
4. Melakukan pembelaan terhadap pengaduan dan tuntutan yang tidak sesuai dengan kenyataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dan
5. Menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.⁵¹

Selain itu dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara pelayanan publik memiliki beberapa kewajiban yang harus dilakukan, diantaranya:

1. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan
2. Menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan
3. Menempatkan pelaksana yang kompeten
4. Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai
5. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik
6. Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan

⁵¹ Undang-undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 14

7. Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik
8. Memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan
9. Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggungjawabnya
10. Bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik
11. Memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan, dan
12. 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, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁵²

c. Kewajiban dan larangan bagi pelaksana pelayanan publik

Sebelum menjalankan pelayanan publik aparat pelayanan publik harus memahami terlebih dahulu kode etik Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Kode etik tersebut adalah:

1. Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf b bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN.
2. Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi pengaturan perilaku agar pegawai ASN:
 - a. Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
 - b. Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
 - c. Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
 - d. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - e. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;

⁵² Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 15

- f. Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
- g. Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
- h. Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
- i. Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
- j. Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatan untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
- k. Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan
- l. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin pegawai ASN.⁵³

Seorang pelaksana pelayanan publik memiliki beberapa

kewajiban. Hal ini diatur dalam UU no. 25 tahun 2009, kewajiban

tersebut yaitu:

1. Melakukan kegiatan pelayanan sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh penyelenggara
2. Memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
3. 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
4. Memberikan pertanggungjawaban apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan
5. Melakukan evaluasi dan membuat laporan keuangan dan kinerja kepada penyelenggara secara berkala.⁵⁴

Adapun larangan bagi pelaksana pelayanan publik

diantaranya yaitu:

1. Merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksanan yang berasal dari lingkungan instansi

⁵³ Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pasal 5

⁵⁴ Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 16

- pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah
2. Meninggalkan tugas dan kewajiban, kecuali mempunyai alasan yang jelas, rasional, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan
 3. Menambah pelaksana tanpa persetujuan penyekenggara, dan
 4. Melanggar asas penyelenggara pelayanan publik.⁵⁵

d. Sanksi-sanksi bagi pelayan Publik

Dalam menjalankan tugasnya pelayan publik harus memperhatikan aturan yang telah diatur dalam undang-undang. Apabila aparat pelayanan publik melanggar peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan, maka aparat publik akan dikenai sanksi. Sanksi-sanksi tersebut sebagaimana tercantum dalam Bab VIII pada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. diantaranya yaitu:

Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) dan ayat (3), pasal 15 huruf g, dan pasal 17 huruf e dikenai sanksi teguran tertulis.⁵⁶

Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (1) dan ayat (2), pasal 13 ayat (1) huruf b dan e, pasal 15 huruf e dan huruf f, pasal 16 huruf a, pasal 17 huruf b dan huruf c, pasal 25 ayat (2), pasal 29 ayat (2), pasal 44 ayat (1), pasal 47 ayat (1), pasal 48 ayat (1), dan pasal 50 ayat (9) dikenai sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan tidak melaksanakan ketentuan dimaksud dikenai sanksi pembebasan dari jabatan.⁵⁷

Penyelenggara atau pelaksanaan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 ayat (2) dikenai sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu 1 (satu) tahun tidak

⁵⁵ Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 17

⁵⁶ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 54 ayat 1

⁵⁷ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 54 ayat 2

melaksanakan ketentuan dimaksud dikenai sanksi pembebasan dari jabatan.⁵⁸

Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pasal 36 ayat (1) dan ayat (4) dikenai sanksi teguran tertulis, dan apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan atau dalam masa pelaksanaan pekerjaan tidak melaksanakan ketentuan dimaksud dikenai sanksi pembebasan dari jabatan.⁵⁹

Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 huruf c, huruf d, huruf h dan huruf i, pasal 23 ayat (4) dan ayat (5), pasal 25 ayat (1), pasal 28 ayat (1) dan ayat (2), pasal 29 ayat (1), pasal 36 ayat (2), pasal 37 ayat (1), pasal 43 ayat (2), pasal 44 ayat (3), dan pasal 50 ayat (2) dikenai sanksi penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun.⁶⁰

Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 38 ayat (1) dikenai sanksi penurunan pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun.⁶¹

Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (1), pasal 15 huruf b, huruf e, huruf j, huruf k, dan huruf l, pasal 16 huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, pasal 17 huruf a dan huruf d, pasal 20 ayat (2) dan ayat (3), pasal 22, pasal 28 ayat (4), pasal 33 ayat (1), pasal 36 ayat (3), pasal 48 ayat (2), serta pasal 50 ayat ((1) dan ayat (4) dikenai sanksi pembebasan dari jabatan.⁶²

Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 huruf a, pasal 20 ayat (1), pasal 26, dan pasal 33 ayat (3) dikenai sanksi pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri.⁶³

⁵⁸ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 54 ayat 3

⁵⁹ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 54 ayat 4

⁶⁰ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 54 ayat 5

⁶¹ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 54 ayat 6

⁶² Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 54 ayat 7

⁶³ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 54 ayat 8

Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 27 ayat (1) dan pasal 49 ayat (1) dikenai sanksi pemberhentian tidak dengan hormat.⁶⁴

Penyelenggara sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (3) huruf c dan ayat (4) huruf c yang melanggar ketentuan pasal 15 huruf a, pasal 26, pasal 33 ayat (3), dan pasal 36 ayat (3) dikenai sanksi pembekuan misi dan/atau izin yang telah diterbitkan oleh instansi pemerintah.⁶⁵

Penyelenggara yang dikenai sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (10), apabila dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan tidak melakukan perbaikan kinerja dikenai sanksi pencabutan izin yang diterbitkan oleh instansi pemerintah.⁶⁶

Penyelenggara atau pelaksana yang tidak melakukan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 ayat (1), pasal 28 (1) dan ayat (4), pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) dan atas perbuatan tersebut mengakibatkan timbulnya luka, cacat tetap, atau hilangnya nyawa bagi pihak lain dikenai sanksi pidana sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁶⁷

Pengenaan sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak membebaskan dirinya membayar ganti rugi bagi korban. Dan besaran ganti rugi bagi korban ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan.⁶⁸

Penyelenggara atau pelaksana yang tidak melakukan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 ayat (1), pasal 28 ayat (1) dan ayat (4), dan atas perbuatan tersebut mengakibatkan kerugian negara dikenai denda. Dan Besaran denda ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan.⁶⁹

⁶⁴ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 54 ayat 9

⁶⁵ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 54 ayat 10

⁶⁶ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 54 ayat 11

⁶⁷ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 55 ayat 1

⁶⁸ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 55 ayat 2 dan 3

⁶⁹ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 56

Penyelenggara atau pelaksana yang tidak melakukan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 54, pasal 55, dan pasal 56 dikenakan kepada pimpinan penyelenggara. Dan pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh atasan penyelenggara yang bertanggung jawab atas kegiatan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁷⁰

Pimpinan penyelenggara dan/atau pelaksana yang dikenai sanksi sebagaimana dimaksud dalam pasal 54, pasal 55, dan pasal 56 dapat dilanjutkan pemrosesan perkara ke lembaga peradilan umum apabila penyelenggara melakukan perbuatan melawan hukum dan/atau penyelenggara melakukan tindak pidana.⁷¹

5. Pelayanan Publik di Puskesmas di Tinjau Dari Hukum Islam

a. Pelayanan publik ditinjau dari fiqh siyasah

Berdirinya suatu negara pada hakikatnya bertujuan untuk menciptakan kemaslahatan seluruh umat manusia. Melaksanakan pelayanan publik merupakan salah satu bentuk untuk menciptakan kemaslahatan umat manusia. Maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada 3 (tiga) utama yang dimainkan negara dalam merealisasikannya di antaranya yaitu:

1. Menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran islam. Maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyiri'iyah*). Untuk melakukan hal tersebut negara memiliki kewenangan untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntunan hukum yang dijelaskan *nash*; melakukan metode *Qiyas* suatu hukum yang ada *nash*-nya terhadap hukum yang

⁷⁰ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 57

⁷¹ Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik pasal 58

berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum; menggunakan metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip syariah dan kehendak syar'i (Allah). Dan apabila tidak ada nashnya sama sekali maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip ajaran islam.

2. Melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakan tugasnya tersebut maka negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*). Dalam hal ini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut.
3. Mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan), *wilayah al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara antar sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan *wilayah al-mazhalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara

dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan negara dalam melaksanakan tugasnya).⁷²

b. Pelayanan Publik Di Tinjau Dari Maqashid Syariah

Teori maqasid syariah dalam kajian hukum islam menurut al-Syatibi yaitu kesatuan dalam asal-usulnya dan terlebih kesatuan pada tujuan dari hukumnya. Untuk menegakkan tujuan hukum tersebut al-Syathibi mengemukakan konsepnya dalam maqasid syariah yaitu tujuan hukumnya hanya satu yaitu berupa kebaikan dan untuk kesejahteraan umat manusia.⁷³

Islam sebagai suatu agama merupakan sistem akidah, syariah, dan akhlak. Nilai-nilai islam antara lain adalah persamaan derajat antar manusia, semangat persaudaraan, tanggung jawab, orientasi pada kebaikan, keadilan, kejujuran, amanah, pengabdian/ibadah, keikhlasan, kebersihan, mendahulukan melaksanakan kewajiban, memberikan pertolongan, berakhlak mulia, prinsip toleransi, musyawarah, dan kedamaian.⁷⁴ Allah swt sebagai pembuat syari'at menciptakan suatu hukum dan aturan di muka bumi ini memiliki tujuan dan maksud tertentu. Syari'at diturunkan oleh Allah pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan

⁷² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenamedia Group, 2014), hal. 157-158

⁷³ Abu Ishaq Al-Syatibi, *al-Muwaafaqat fi Ushul al-Syariah*, Juz I, (Beirut: Dar al-Ma'rifah, tt), hal. 6

⁷⁴ Muhammad Rachmadi dan muslim, "Manajemen Pelayanan Publik dalam perspektif hukum islam (studi di Rumah Sakit Ibnu Sina Kota Pekanbaru)", (*Jurnal: JURIS Volume 14, nomor 2, Juli-Desember 2015*).

kemaslahatan hamba sekaligus untuk menghindari kerusakan, baik di dunia maupun di akhirat.⁷⁵

Al-Syatibi membagi maqashid syariah menjadi 3 (tiga) kategori, pembagian ketiga kategori tersebut berdasarkan pada peran dan fungsi suatu masalah terhadap keberlangsungan kehidupan makhluk. ketiga kategori tersebut yaitu:

1. Dharuriyyat, yaitu kebutuhan yang bersifat mendesak atau darurat, sehingga apabila kebutuhan tersebut tidak dipenuhi, maka akan mengancam keselamatan manusia di dunia maupun di akhirat.⁷⁶ Maqashid dharuriyyat ini meliputi *Hifdz Ad-Din* (Memelihara Agama), *Hifdz An-Nafs* (Memelihara Jiwa), *Hifdz Al'Aql* (Memelihara Akal), *Hifdz An-Nasb* (Memelihara Keturunan), *Hifdz Al-Maal* (Memelihara Harta).
2. Hajiyyat, yaitu kebutuhan sekunder. apabila kebutuhan ini tidak dipenuhi maka tidak akan mengancam keselamatan, namun akan mengalami kesulitan untuk menghilangkan kesulitan tersebut, dalam islam terdapat hukum *ruhshah* (Keringanan), yaitu hukum yang dibutuhkan untuk meringankan beban, sehingga hukum dapat dilaksanakan tanpa rasa tertekan dan terkekang.⁷⁷

⁷⁵ Ali Mutakin, "Teori Maqashid al-Syariah dan hubungannya dengan metode Istibath Hukum", (*Kanun Jurnal Hukum Volume 19, nomor 3, Agustus 2017*).

⁷⁶ suf al-Qadrawi, *Fiqh Praktis Bagi Kehidupan Modern*, (Kairo: Makabah Wabah, 1999), hal. 78

⁷⁷ *Ibid.*, hal. 79

3. Tahsiniyyat, yaitu hal-hal penyempurna. Kebutuhan ini berupa kebutuhan pelengkap. dan apabila kebutuhan ini tidak terpenuhi tidak akan mengancam dan menimbulkan kesulitan.⁷⁸ Tahsiniyyat ini seperti yang dikemukakan oleh al-Syatibi, yaitu hal-hal yang merupakan kepatutan menurut adat istiadat, menghindari hal-hal yang tidak enak dipandang mata, dan berhias dengan keindahan yang sesuai dengan tuntutan norma dan akhlaq.

Syariah adalah seperangkat hukum-hukum Allah yang diberikan kepada umat manusia untuk mendapat kebahagiaan hidup baik di dunia maupun di akhirat. Allah Mensyariatkan perundang-undangan islam untuk tujuan-tujuan besar dengan kemaslahatan dunia serta akhirat bagi hamba-Nya, sehingga ketentraman dan kesejahteraan hidup akan terwujud. Kemaslahatan dunia diwujudkan dengan pencapaian dengan cara menarik manfaat atau menolak kemudharatan. Kemaslahatan dunia dikategorikan menjadi dua yaitu, *pertama*, kemaslahatan dharuriyyah yaitu kemaslahatan yang bersifat pokok. *kedua*, kemaslahatan ghairu dharuriyyah yaitu kemaslahatan yang bukan bersifat pokok. Kemaslahatan pokok

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 80

(*dharuriyyah*) yang disepakati sebagai dasar-dasar dan tujuan umum syariah yang harus dipelihara yaitu:⁷⁹

1. *Hifdz Ad-Din* (Perlindungan terhadap agama), yaitu setiap orang memiliki hak dan kebebasan beragama, setiap pemeluk agama berhak atas agama dan madzhabnya.⁸⁰
2. *Hifdz An-Nafs* (perlindungan terhadap nyawa), yaitu setiap orang memiliki hak untuk hidup, hak yang di sucikan dan tidak boleh dihancurkan kemuliaannya.⁸¹
3. *Hifdz Al-'aql* (perlindungan terhadap akal), yaitu sebuah bentuk pemuliaan Allah terhadap Manusia. Akal merupakan sumber pengetahuan dan media kebahagiaan manusia di dunia dan di akhirat, sebab dengan adanya akal surat perintah dari Allah disampaikan, dan dengan adanya akal manusia berhak menjadi pemimpin di muka bumi. Dengan akal manusia adalah makhluk yang sempurna dan mulia berbeda dengan makhluk lainnya.⁸²
4. *Hifdz An-Nasb* (perlindungan terhadap keturunan), yaitu sebuah bentuk perlindungan terhadap kehormatan seseorang dengan memberikan perhatian yang sangat besar yang dapat digunakan untuk memberikan spesialisasi kepada hak asasi. Perlindungan

⁷⁹ Ahmad Al-Mursi Husain Jauhar, *Maqashid Syariah*, (Jakarta: Amzah, 2017), hlm. Xiv-xv.

⁸⁰ *Ibid.*, hal. 1

⁸¹ *Ibid.*, hal. 22

⁸² *Ibid.*, hal. 91

kehormatan ini sangat jelasterlihat dalam sanksi berat yang dijatuhkan masalah yang dapat menghancurkan kehormatan.⁸³

5. *Hifdz Al-Maal* (Perlindungan terhadap harta), yaitu memberikan perlindungan terhadap harta yang dimiliki yang merupakan salah satu dari inti kebutuhan dalam kehidupan.⁸⁴

Terkait dengan pelayanan publik islam mengajarkan kepada seluruh umat manusia untuk senantiasa memberikan pelayanan yang berkualitas. Hal tersebut sebagaimana firman Allah SWT dalam Al-qur'an:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَنْفِقُوا مِنْ طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا أَخْرَجْنَا لَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَلَا تَيَمَّمُوا الْخَبِيثَ مِنْهُ تُنْفِقُونَ وَلَسْتُمْ بِآخِذِيهِ إِلَّا أَنْ تُغْمِضُوا فِيهِ ۚ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ غَنِيٌّ حَمِيدٌ. (البقرة)

“Hai orang-orang yang beriman infakkanlah (dijalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang kami keluarkan dari bumi untuk kamu. Dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu menafkahkan daripadanya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memicingkan mata terhadapnya. Dan ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji.”

Dari dalil diatas Apabila di tarik ke ranah pelayanan, maka ayat tersebut dapat dimaknai bahwa petugas pelayanan harus

⁸³ *Ibid.*, hal. 131

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 167

memberikan pelayanan dan memperlakukan dengan baik sebagaimana memperlakukan diri sendiri.

Dalam kitab Sohih Muslim sahabat Abu Hurairah RA meriwayatkan sebuah hadits yang berbunyi :

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ مَنْ

نَفَسَ عَنْ مُؤْمِنٍ كُرْبَةً مِنْ كُرْبِ الدُّنْيَا ، نَفَسَ اللَّهُ عَنْهُ كُرْبَةً مِنْ كُرْبِ يَوْمِ الْقِيَامَةِ ،

يَسَّرَ عَلَى مُعْسِرٍ ، يَسَّرَ اللَّهُ عَلَيْهِ فِي الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ ، وَمَنْ سَتَرَ مُسْلِمًا ، وَمَنْ

سَتَرَهُ اللَّهُ فِي الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ ، وَاللَّهُ فِي عَوْنِ الْعَبْدِ مَا كَانَ الْعَبْدُ فِي عَوْنِ أَخِيهِ

“Barang siapa menghilangkan (memberikan solusi) kesukaran seorang mukmin didunia maka kelak Allah akan menghilangkan kesukarannya dihari kiamat. Barang siapa yang memberikan kemudahan bagi orang yang sedang mengalami kesulitan, maka Allah akan memudahkan urusan duniawi dan akhiratnya. Dan barang siapa menutupi (aib) seorang muslim, maka Allah akan menutupi (keburukannya) didunia dan akhirat, dan Allah akan senantiasa membantu hamba-Nya selama dia mau membantu saudaranya.”⁸⁵

Hadits di atas menjelaskan tentang keutamaan yang didapatkan oleh seseorang yang mau memberikan bantuan dan pelayan kepada sesama demi untuk memenuhi kebutuhannya. Baik pertolongan dalam bidang materi, berbagi ilmu, bahu membahu mengerjakan sesuatu, memberikan nasehat dan masih banyak lagi. Dan dalam hadits diatas juga telah tegaskan bahwa Allah melarang

⁸⁵ Kumpulan hadits Arba'in An- Nawawi, Hadits Ke 36

untuk mengumbar aurat (kejelekan) orang lain, karena konsekuensi mengumbar aurat (kejelekan) orang lain adalah Allah akan membalas membuka aurat kita dihadapan makhluk-Nya.⁸⁶

Dari hadits diatas apabila ditarik ke ranah pelayanan publik, berarti bahwa seorang pelayanan publik yang memberikan pelayanan kepada masyarakat sama artinya membantu masyarakat dalam kesukaran. Dan pelayan publik yang melayani dengan baik kepada orang lain kelak di hari akhir akan diberi kemudahan oleh Allah.

Dalam lingkup pelayanan publik, pendekatan ini diukur antara lain dari pencapaian sasaran kebijakan-kebijakan publik seperti pertumbuhan ekonomi, pelayanan kesehatan, kesempatan mengikuti pendidikan, kualitas pelayanan, pemenuhan pilihan-pilihan publik ataupun perwujudan organisasi. Pendekatan ini bermuara pada berkembangnya kebaikan bagi diri pejabat dan juga nilai guna yang baik bagi publik.

Dalam pelayanan publik ada 2 (dua) hal yang perlu diperhatikan sebagai alat pendekatan dengan etika yaitu:

⁸⁶ Binroh RSI Sultan Hadlirin Jepara, *Pelayanan Prima dalam Perspektif islam*, <https://binrohrsij.wordpress.com/2014/01/11/196/>, diakses pada 16/10/2018 21:45 WIB

1. Pendekatan teleologi

yaitu bertolak dari pemahaman bahwa apa yang baik dan apa yang buruk atau apa yang harus dilakukan oleh pejabat publik berdasarkan pada nilai kemanfaatannya. Tinjauan hukum islam dalam hal ini sebgaimana firman Allah dalam al-Qur'an surat at-Taubah ayat 105:

وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ اِلٰى عَالَمِ الْعَيْبِ
وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ. (التوبة)

“Bekerjalah kamu, maka Allah dan Rosul-Nya serta orang-orang mukmin akan melihat pekerjaanmu, dan kamu aka dikembalikan kepada (Allah) yang maha mengetahui akan gaib dan nyata, lalu diberitakan-Nya keada kamu apa yang telah kamu kerjakan.”

2. Pendekatan deontologi

Yaitu pendekatan yang berlandaskan pada nilai-nilai moral yang mengikat. Pendekatan ini didasarkan pada prinsip-prinsip moral yang harus ditegakkan, karena adanya kebenaran yang ada didalam dirinya yang terkait dengan tindakan yang telah dilakukan. dalam mengambil kebijakan-kebijakan birokrat harus selalu mengedepankan aspek moral sehingga kebijakan

tersebut mampu menjadi karakter dan membawa dampak positif bagi masyarakat.⁸⁷

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Dalam penelitian ini penulis akan meneliti tentang pelayanan Publik di Puskesmas. Namun, sebelumnya sudah ada penulis atau peneliti yang melakukan penelitian berkaitan dengan pelayanan publik di Puskesmas. Untuk menghindari pernyataan akan kesamaan terhadap penelitian sebelumnya, maka penulis memaparkan beberapa karya pendukung berupa skripsi-skripsi yang memiliki relevansi terhadap tema yang diusung oleh penulis atau peneliti, diantaranya meliputi:

1. Budiarto, dari Universitas Hasanudin Makasar, 2015 meneliti dengan judul “Kualitas Pelayanan Kesehatan Puskesmas Di Kecamatan Enrekang Kabupaten Enrekang”. Dan memiliki rumusan masalah Bagaimana tingkat kualitas pelayanan puskesmas di Kecamatan Enrekang Kabupaten Enrekang?. Pada penelitian ini berkesimpulan bahwa Kualitas pelayanan kesehatan di puskesmas Kecamatan Enrekang Kabupaten Enrekang telah efektif dan mendapatkan penilaian yang baik dari masyarakat. perbedaan penelitian adalah yang diteliti oleh peneliti sebelumnya adalah analisis penulis terhadap kualitas pelayanan di puskesmas yang didasarkan pada Undang-

⁸⁷ Jailani, “Pelayanan Publik: kajian Pendekatan menurut perspektif hukum islam, (*jurnal: Al-Bayan, volume 19 nomor 27, Januari-juni 2013*)

undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan. Sedangkan yang ingin diteliti oleh peneliti sekarang adalah penerapan standar pelayanan Publik di Puskesmas Tunggangri Kecamatan Kalidawir Kabupaten Tulungagung ditinjau dari peraturan perundang-Undangan dan hukum islam.

2. Isna Septia Rusdi, Universitas Negeri Yogyakarta, 2016. Dengan judul penelitian “Pelaksanaan Pelayanan Publik di Pusat Kesehatan (Puskesmas) Moyudan Sleman Yogyakarta”. Dan memiliki rumusan masalah Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik di Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) Moyudan Sleman Yogyakarta. Penelitian ini berkesimpulan bahwa Prosedur pelayanan di puskesmas Moyudan Sleman Yogyakarta mudah dipahami pasien, waktu penyelesaian pelayanannya tergantung jumlah pasien dan keperluannya, baya pelayanan jelas dan transparan, serta sarana dan prasarana sudah lengkap. Perbedaan penelitian adalah yang diteliti oleh peneliti sebelumnya adalah analisis penulis terhadap pelaksanaan pelayanan di puskesmas yang didasarkan pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003. Sedangkan yang ingin diteliti oleh peneliti sekarang adalah penerapan standar pelayanan Publik di Puskesmas Tunggangri Kecamatan Kalidawir Kabupaten Tulungagung di tinjau dari peraturan perundang-undangan dan Hukum Islam.
3. Randy Mase Bustami, Universitas Lampung, 2016. Meneliti dengan judul “Kualitas Pelayanan Puskesmas Rawat Inap Katibung Kabupaten Lampung Selatan Kepada Peserta Program Jaminan kesehatan Nasional dalam Pelayanan kesehatan Tingkat I/Dasar”. Dan memiliki rumusan masalah

Berkualitaskah Pelayanan Puskesmas Rawat Inap Katibung Kabupaten Lampung Selatan Kepada Peserta Program Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pelayanan Kesehatan Tingkat I/Dasar. Dan berkesimpulan bahwa pelayanan Puskesmas rawat inap kepada peserta program jaminan kesehatan nasional dinilai tidak berkualitas karena penjelasan mengenai informasi layanan yang kurang dipahami dan lamanya pendataan pada proses untuk mendapatkan layanan. Perbedaan penelitiannya adalah yang diteliti oleh peneliti sebelumnya adalah analisis penulis terhadap kualitas pelayanan di puskesmas rawat inap terhadap peserta program jaminan kesehatan nasional. Sedangkan yang ingin diteliti oleh peneliti sekarang adalah penerapan standar pelayanan Publik di Puskesmas Tunggangri Kecamatan Kalidawir Kabupaten Tulungagung di tinjau dari peraturan perundang-undangan dan Hukum Islam.

4. Agustina Sari, Universitas Mulawarman, 2016. Dengan judul penelitian “Studi Tentang Pelayanan Publik Pusat Kesehatan Masyarakat Wonorejo Kecamatan Sungai Kunjang Kota Samarinda”. Dan memiliki rumusan masalah Bagaimana pelayanan publik di Pusat Kesehatan Masyarakat Wonorejo Kecamatan Sungai Kunjang Kota Samarinda, dan Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung pelayanan publik di Pusat Kesehatan Masyarakat Wonorejo Kecamatan Sungai Kunjang Kota Samarinda. Penelitian ini berkesimpulan bahwa Pelayanan publik di puskesmas Wonorejo Kecamatan Sungai Kunjang Kota Samarinda sudah sesuai yang diinginkan meskipun belum dikatakan efektif dan faktor yang

menjadi hambatan dalam pelayanan publik ini adalah kurangnya sarana dan prasarana dalam pelayanan publik di puskesmas Wonorejo. Perbedaan penelitiannya adalah yang diteliti oleh peneliti sebelumnya adalah analisis penulis terhadap pelaksanaan pelayanan di puskesmas dan faktor-faktor yang menjadi penghambat serta pendukung pelayanan publik. Sedangkan yang ingin diteliti oleh peneliti sekarang adalah penerapan standar pelayanan Publik di Puskesmas Tunggangri Kecamatan Kalidawir Kabupaten Tulungagung di tinjau dari peraturan perundang-undangan dan Hukum Islam.

5. Andi Wira Nurramadani, Universitas Hasanudin Makassar, 2017. Dengan judul penelitian “Pelaksanaan Pelayanan Publik di Pusat Kesehatan Masyarakat (PUSKESMAS) Kassi-kassi Kecamatan Rappocini Kota Makassar”. Dan memiliki rumusan masalah Bagaimanakah pelaksanaan standar pelayanan yang diterima pasien rawat jalan di pusat kesehatan masyarakat (PUSKESMAS) kassi-kassi Kecamatan Rappocini Kota Makassar, dan Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan standar pelayanan yang diterima pasien rawat jalan di Pusat Kesehatan Masyarakat (PUSKESMAS) Kassi- Kassi Kecamatan Rappocini Kota Makassar. Penelitian ini berkesimpulan bahwa Pelaksanaan standar pelayanan yang diterima pasien sudah berjalan dengan sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan oleh puskesmas kassi-kassi dan adapun beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan standar pelayanan yang diterima pasien di puskesmas kassikassi Kecamatan Rappocini Kota

Makassar. Perbedaan penelitiannya adalah yang diteliti oleh peneliti sebelumnya adalah analisis penulis terhadap pelaksanaan standar pelayanan di puskesmas dan faktor-faktor yang menjadi penghambat serta pendukung pelayanan publik. Sedangkan yang ingin diteliti oleh peneliti sekarang adalah penerapan standar pelayanan Publik di Puskesmas Tunggangri Kecamatan Kalidawir Kabupaten Tulungagung di tinjau dari peraturan perundang-undangan dan Hukum Islam.

C. Kerangka Berfikir

Puskesmas merupakan salah satu sarana pelayanan kesehatan masyarakat yang sangat penting. Puskesmas sebagai pusat pelayanan kesehatan tingkat pertama yang menyelenggarakan kegiatannya secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan pada suatu masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu. Pelayanan kesehatan tersebut dilakukan untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan seseorang, keluarga, kelompok dan ataupun masyarakat.

Pelayanan publik yang diterapkan di Puskesmas Tunggangri, Kecamatan Kalidawir, Kabupaten Tulungagung diharapkan dapat mewujudkan kepuasan masyarakat sebagai penerima pelayanan. penyelenggaraan pelayanan oleh instansi publik kepada masyarakat haruslah memberikan pelayanan yang diharapkan dan dibutuhkan oleh masyarakat sesuai dengan maksud dan tujuan dari peraturan perundang-undangan yakni undang-undang nomor 36 tahun 2009 tentang kesehatan dan undang-

undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik. Untuk mewujudkan pelayanan publik yang baik, Puskesmas Tunggangri Kecamatan Kalidawir dalam pelaksanaannya harus menerapkan peraturan pada undang-undang tersebut. Berdasarkan uraian tersebut, kerangka berpikir penelitian ini dapat digambarkan dalam bentuk skema sebagai berikut:

Gambar 2.1

Kerangka Berfikir

