

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Hukum memiliki peran yang begitu penting dalam berbagai aspek kehidupan dalam bermasyarakat dan bernegara di Indonesia, salah satunya adalah bidang pelayanan publik. Indonesia sebagai negara hukum memiliki tanggung jawab dalam memberikan pelayanan publik. Tanggung jawab tersebut harus dilakukan dari pemerintah pusat hingga daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Pelayanan publik merupakan sebuah rangkaian kegiatan memenuhi pelayanan oleh pihak penyelenggara yang diberikan sesuai dengan peraturan yang berlaku kepada warga negara yang didalamnya terdapat pelayanan barang, pelayanan jasa dan pelayanan administrasi<sup>1</sup>. Pemerintah daerah sebagai salah satu penyelenggara pelayanan publik dituntut untuk bisa memberikan pelayanan kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur negara dengan kinerja yang baik dan tergambar dalam kualitas pelayanan prima. Pelayanan publik yang berkualitas adalah kegiatan yang menimbulkan rasa puas terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.<sup>2</sup> Hal itu menjadi indikator dari kinerja sebuah organisasi publik.

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

<sup>2</sup> ZR Selvi Rianti, "Kualitas Pelayanan Publik". *Jurnal Ilmu Administrasi Negara Volume 15 Nomor 3* dalam [jjana.ejournal.unri.ac.id](http://jjana.ejournal.unri.ac.id) diakses pada April 2023

Salah satunya adalah pelayanan publik di bidang kesehatan seperti puskesmas. Pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945 telah mencantumkan setiap warga berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut, diselenggarakan pembangunan nasional secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah dan berkesinambungan, diperlukan tersedianya sumberdaya manusia mandiri, tangguh dan berkualitas. Maka dari itu, pelayanan kesehatan terhadap segenap warga negara menjadi tanggung jawab pemerintah sesuai yang diamanatkan undang-undang. Derajat kesehatan sangat berarti bagi pengembangan dan pembinaan sumber daya manusia serta sebagai salah satu modal bagi pelaksanaan pembangunan nasional yang pada hakikatnya adalah pembangunan manusia seutuhnya.<sup>3</sup>

Pasal 162 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan merumuskan bahwa upaya kesehatan lingkungan ditujukan untuk mewujudkan kualitas lingkungan yang sehat, baik fisik, kimia, biologi, maupun sosial yang memungkinkan setiap orang mencapai derajat kesehatan yang setinggi-tingginya. Oleh karena itu, setiap kegiatan atau upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif (tidak membeda-bedakan), partisipatif dalam perlindungan yang berkelanjutan sangat penting artinya bagi

---

<sup>3</sup> Maskawati dkk, *Hukum Kesehatan: Dimensi Etis dan Yuridis Tanggungjawab Pelayanan Kesehatan*, (Yogyakarta: Litera, 2018), hal. 1

pembentukan sumber daya manusia Indonesia, peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa serta pembangunan Nasional.<sup>4</sup>

Efektivitas pada umumnya dapat dilihat dari tingkat pencapaian tujuan operatif dan operasional. Menurut teori yang dikemukakan oleh Ratminto dan Atik, efektivitas dapat didasari atas tujuan yang ingin dicapai sesuai dengan perancangan yang telah ada.<sup>5</sup> Kementerian Kesehatan selaku pelaksana kebijakan di bidang kesehatan masyarakat telah mengatur apa yang menjadi tujuan ideal pelayanan publik di bidang kesehatan masyarakat Indonesia yang tertuang dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2019, yakni mewujudkan pusat kesehatan masyarakat yang efektif, efisien dan akuntabel dalam penyelenggaraan kesehatan tingkat pertama yang bermutu dan berkesinambungan dengan memperhatikan keselamatan pasien dan masyarakat.

Pemerintah melalui Kementerian Kesehatan Republik Indonesia telah membuat Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat dimana didalamnya telah diatur mengenai segala hal tentang Puskesmas termasuk standar pelayanan, prosedur operasional dan etika profesi. Hal ini tertuang dalam Pasal 19 ayat 1 dimana “Setiap dokter dan/atau layanan primer, dokter gigi dan Tenaga Kesehatan lain yang memberikan pelayanan kesehatan di puskesmas harus bekerja sesuai dengan standar profesi,

---

<sup>4</sup> Masrudi Muchtar dkk, *Hukum Kesehatan Lingkungan: Kajiann Teoritis dan Perkembangan Pemikiran*, hal. 14.

<sup>5</sup> Ratminto dan Atik, *Manajemen Pelayanan Disertai Dengan Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's dan Standar Pelayanan Minimal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005) hal. 19

standar pelayanan, standar prosedur operasional dan etika profesi.” Yang kemudian diterangkan kembali dalam ayat (2) yakni “Selain harus bekerja sesuai dengan standar profesi, standar pelayanan, standar prosedur operasioal, dan etika profesi sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), setiap dokter dan/atau dokter layanan primer, dokter gigi, dan Tenaga Kesehatan lain harus menghormati hak pasien serta mengutamakan kepentingan dan keselamatan pasien dengan memperhatikan keselamatan dan kesehatan dirinya dalam bekerja.”<sup>6</sup>

Maka dari itu, puskesmas selaku institusi yang menyelenggarakan pelayanan publik dalam bidang kesehatan haruslah mengutamakan pelayanan kesehatan yang aman dan bermutu serta menerapkan anti diskriminasi untuk mewujudkan pelayanan publik yang maksimal untuk menciptakan rasa puas bagi penerima pelayanan yang kemudian disebut sebagai pasien. Sesuai dengan pasal 7 ayat (2) Permenkes Nomor 43 Tahun 2019 Tentang Puskesmas huruf d yakni menyelenggarakan Pelayanan kesehatan yang mengutamakan kesehatan yang mengutamakan kesehatan, keamanan, keselamatan pasien, petugas, pengunjung dan lingkungan kerja.

Tujuan tersebut dapat ditempuh dengan upaya peningkatan mutu pelayanan publik di Puskesmas yang dilakukan secara gotong royong oleh tenaga medis, staff kesehatan fungsional dengan melakukan pelayanan dengan mutu sebaik mungkin agar hak-hak penerima pelayanan tidak terpinggirkan

---

<sup>6</sup> Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat

dan tidak menimbulkan masalah berkepanjangan, termasuk di Puskesmas Karangrejo.

Peneliti memilih lokasi ini karena Puskesmas Karangrejo memiliki cakupan wilayah kerja yang luas dan menjadi fasilitas kesehatan tingkat pertama di Kecamatan Karangrejo. Peneliti telah melakukan penelitian pendahuluan pada Puskesmas Karangrejo pada 14 Januari 2023. Beragamnya latar belakang masyarakat yang menggunakan pelayanan publik Puskesmas Karangrejo menyebabkan setiap individu belum tentu memiliki pemahaman yang sama mengenai peraturan yang berlaku hingga prosedur yang harus dilakukan dalam pelayanan. Akibatnya, dalam prosesnya tak jarang masyarakat menemui adanya perlakuan diskriminatif dan kualitas pelayanan yang diberikan masih dirasa rendah dan membingungkan sehingga mempengaruhi *output* efektivitas dalam pelayanan. Selain dari faktor keberagaman pengguna layanan publik, Sumber Daya Manusia (SDM) juga memiliki pengaruh besar pada sebuah instansi, baik yang menyangkut komitmen pimpinan, kualitas, moralitas dan sistem yang digunakan merupakan faktor penentu kinerja birokrasi instansi pemerintah.<sup>7</sup>

Belum digunakannya teknologi informasi yang tepat dalam mekanisme penyelenggaraan layanan publik juga merupakan salah satu faktor penghambat. Teknologi menjadi hal penentu birokrasi pemerintahan dalam pemberian layanan, dimana teknologi harus menjadi pendukung dalam proses

---

<sup>7</sup> Titin Rohayatin, dkk., Faktor Penyebab Belum Optimalnya Kualitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik dalam Birokrasi Pemerintahan, *Jurnal Caraka Prabhu Vol. 01 No.01* dalam [ejournal.fisip.unjani.ac.id](http://ejournal.fisip.unjani.ac.id) diakses 26 Juni 19.20

penyelenggaraan pelayanan publik. Apabila sebuah teknologi yang digunakan belum sesuai dengan keperluan sasaran pelayanan publik, maka hal tersebut dapat mempengaruhi proses hingga penyelesaian dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pelayanan publik yang buruk menunjukkan buruknya manajemen pemerintahan.<sup>8</sup> Peningkatan pelayanan publik sangat diperlukan agar persepsi masyarakat terhadap pemerintah dapat ditingkatkan pula, sehingga dengan peningkatan pelayanan publik dapat mempengaruhi kepuasan masyarakat terhadap instansi pemerintah.

Puskesmas Karangrejo selaku penyelenggara pelayanan publik dalam bidang kesehatan seharusnya mampu secara maksimal dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat. Penelitian ini akan meneliti seberapa dan bagaimana pelaksanaan pelayanan publik di Puskesmas Karangrejo dengan didasarkan pada hukum positif di Indonesia dan Fiqih Siyasah. Supaya nantinya peneliti dapat mengambil kesimpulan dan mengkaji faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan pelayanan publik di Puskesmas Karangrejo.

Fiqih siyasah adalah ilmu tata negara islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan ajaran islam agar mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan masyarakat, berbangsa

---

<sup>8</sup> Muhammad Fitri Rahmadanam *Pelayanan Publik*, cetakan ke-1 (Medan: Yayasan Kita Menulis, 2019) hal. 3

dan bernegara yang dijalaninya jika ditinjau dari hukum islam, maka dapat dikaji dalam ranah fiqh siyasah syar'iyah yakni menyangkut permasalahan kekuasaan, fungsi dan tugas penguasa dalam pemerintahan islam serta hubungannya dengan pemerintah rakyat.<sup>9</sup>

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk mengkaji permasalahan mengenai efektivitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Puskesmas Karangrejo yang terletak di Kecamatan Karangrejo, Kabupaten Tulungagung untuk mengkaji dan mengukur kinerja serta kualitas pelayanan publik secara terus menerus dan berkelanjutan mengenai pelayanan yang ada di lokasi tersebut. Penelitian ini akan dituangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul **“Efektivitas Pelaksanaan Standar Pelayanan Publik Berdasarkan Hukum Positif Dan Fiqh Siyasah (Studi Kasus Pelayanan Publik Puskesmas Karangrejo)”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan masalah yang akan dikaji penulis dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana efektivitas pelaksanaan standar pelayanan publik di Puskesmas Karangrejo berdasarkan hukum positif di Indonesia?
2. Bagaimana efektivitas pelaksanaan standar pelayanan publik di Puskesmas Karangrejo berdasarkan fiqh siyasah?

---

<sup>9</sup> A.dijazuli *fiqh siyasah* (Jakarta : prenada media 2000), hal.42.

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang diambil adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji pelaksanaan standar pelayanan publik di Puskesmas Karangrejo
2. Untuk menguji efektivitas pelaksanaan standar pelayanan publik di Puskesmas Karangrejo berdasarkan hukum positif di Indonesia
3. Untuk menguji efektivitas pelaksanaan standar pelayanan publik di Puskesmas Karangrejo berdasarkan fiqh siyasah

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis

Secara teoritis, penelitian dapat digunakan sebagai sumbangsih pemikiran dalam bidang efektivitas pelaksanaan standar pelayanan publik dalam hukum positif maupun fiqh siyasah. Selain itu, penelitian ini dapat digunakan sebagai pijakan dan referensi penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan efektivitas pelayanan publik, terutama di instansi pemerintah semacam Puskesmas di mata hukum sebagai bahan kajiann lebih lanjut.

2. Secara Praktis

- a. Bagi Puskesmas Karangrejo

Penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi maupun bagan masukan, khususnya Puskesmas Kecamatan Karangrejo dalam menyelenggarakan pelayanan publik

b. Bagi Masyarakat

Teruntuk masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan informasi mengenai efektivitas pelayanan publik di Puskesmas Karangrejo

c. Bagi Akademik

Penelitian dapat dijadikan sebagai sumbangsih buku atau bahan bacaan bagi perpustakaan Universitas Negeri Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung

d. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini dapat digunakan untuk bahan referensi untuk peneliti di masa mendatang untuk mengkaji pada bidang yang sama dengan variabel yang berbeda

**E. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah pada efektivitas mengenai standar pelaksanaan pelayanan publik di Puskesmas Karangrejo yang ditinjau berdasarkan hukum positif yang berlaku di Indonesia dan fiqh siyasah.

**F. Penegasan Istilah**

Agar sejak awal para pembaca dapat memahami secara jelas mengenai konsep yang ada dalam judul “Efektivitas Pelaksanaan Standar Pelayanan Publik Berdasarkan Hukum Positif Dan Fiqih Siyasah (Studi Kasus Pelayanan Publik Puskesmas Karangrejo)” sehingga tidak akan memberikan makna dan pemahaman yang berbeda pada judul ini, maka peneliti perlu menjelaskan

penegasan istilah baik secara konseptual ataupun secara operasional sebagai berikut:

## **1. Secara Konseptual**

### **a. Efektivitas Pelayanan**

Efektivitas adalah kunci untuk mencapai sebuah tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Suatu program telah dikatakan efektif jika telah mencapai tujuan atau sasaran tertentu.<sup>10</sup> Pelayanan merupakan perasaan menyenangkan yang diberikan kepada orang lain dengan disertai keramahan guna memenuhi apa yang dibutuhkannya. Pelayanan diberikan dalam bentuk tindakan maupun kegiatan individu ataupun organisasi dengan tujuan memberikan kepuasan kepada para pelanggan atau pengguna layanan.

Terdapat beberapa ide tentang teori pengertian pelayanan. Kolter mengidentifikasi pelayanan (jasa) adalah sebagai tindakan atau kinerja yang dapat disediakan oleh suatu sisi untuk pihak yang tidak terlihat atau tidak memerlukan kepemilikan sesuatu<sup>11</sup>

Efektivitas pelayanan publik merupakan hasil kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh lembaga negara atas pelayanan administrasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan kualitas

---

<sup>10</sup> Iga Rosalina, "Efektivitas Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan Pada Pokok Pinjaman Bergulir di Desa Mantren Kec. Karangreji Kabupaten Magetan." *Jurnal Efektivitas Pemberdayaan Masyarakat*, Vol. 01 No.01 (Februari 2012) hal. 3

<sup>11</sup> Philip Kolter dan Kelvin Lane Keller, *Manajemen Pemasaran*, Ed. 12 Jilid 2 (Jakarta: Indeks, 2007) hal. 18

pelayanan yang meliputi *tangibles* (bukti fisik), *reliability* (keandalan), *responsiveness* (responsif), *competence* (kompetensi), *courtesy* (kesopanan), *creadibility* (kredibilitas).<sup>12</sup>

b. Standar

Standar dalam penelitian ini merujuk pada standar pelayanan yang merupakan tolak ukur yang digunakan untuk pedoman penyelenggaraan suatu pelayanan publik. Standar dalam hal ini mengacu pada penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji yang harus dilakukan oleh penyelenggara kepada masyarakat dengan tujuan pelayanan yang berkualitas, mudah terjangkau dan teratur.

c. Fiqih Siyasah

Fiqih Siyasah merupakan tarkib idhafi atau kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata yaitu kata *fiqih* dan *al-siyâsî*. Secara etimologi, fikih merupakan bentuk *masdhar* dari tashrifan kata *faqih*-*yafqahu-fikihan* yang bermakna faham.<sup>13</sup> Fiqih berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu. Siyasah berasal dari kata bahasa Arab yang berarti mengatur, mengurus, dan memerintah.

Fiqih siyasah dikenal pula dengan istilah *siyasah syar'iyah*. Secara garis besarnya, fiqih siyasah merupakan ilmu yang mempelajari hal-ihwal urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum,

---

<sup>12</sup> Muhammad Fitri Rahmadanam *Pelayanan Publik...*

<sup>13</sup> Wahbah al-Zuhaylî, *Ushul al-Fikih al-Islami* Vol. 1 (Damaskus: Dar al-Fikr, 2001), hal. 18

pengaturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.

d. Studi Kasus

Studi Kasus ialah suatu serangkaian kegiatan ilmiah yang dilakukan secara intensif, terinci dan mendalam tentang suatu program, peristiwa, dan aktivitas, baik pada tingkat perorangan, sekelompok orang, lembaga, atau organisasi untuk memperoleh pengetahuan mendalam tentang peristiwa tersebut. Biasanya, peristiwa yang dipilih yang selanjutnya disebut kasus adalah hal yang aktual (*real-life events*), yang sedang berlangsung, bukan sesuatu yang sudah lewat.<sup>14</sup>

**2. Secara Operasional**

Penelitian ini berjudul Efektivitas Pelaksanaan Standar Pelayanan Publik Berdasarkan Hukum Positif dan Fiqih Siyasah (Studi Kasus Pelayanan Publik di Puskesmas Karangrejo), maka secara operasional yang perlu dijabarkan dalam penelitian ini adalah efektivitas standar pelayanan publik di Puskesmas Karangrejo yang kemudian di analisis berdasarkan tinjauan hukum positif dan fiqih siyasah.

**G. Sistematika Pembahasan**

Sistematika pembahasan dalam tulisan ini adalah untuk memberikan gambaran secara garis besar masalah-masalah dalam penelitian. Selain itu, sistematika pembahasan dapat digunakan untuk mempermudah pembahasan

---

<sup>14</sup> Imam Gunawan, *Metode Penelitian Kuantitatif* (Jakarta: Bumi Aksara, 2016) hal. 23

agar dapat lebih mudah memahami permasalahan secara jelas. Maka dari itu, peneliti melakukan perencanaan yang disusun secara sistematis ke dalam beberapa bab dan sub bab sebagai berikut ini:

Bab I Pendahuluan, pada bab ini berisi uraian mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, penegasan istilah dan sistematika pembahasan.

Bab II Kajiann Pustaka, bab ini berisi tentang hasil teori-teori dasar yang relevan dengan pokok masalah yang diteliti. Di antaranya teori mengenai konsep dasar efektivitas, pelayanan publik, puskesmas dan juga teori mengenai Hukum Positif, Fiqih Siyasah serta hasil penelitian terdahulu.

Bab III Metode Penelitian, pada bab ini akan diuraikan mengenai pendekatan penelitian, jenis penelitian, lokasi penelitian, subjek dan objek penelitian, populasi, sampling dan sample penelitian serta sumber data, variabel dan teknik pengumpulan data.

Bab IV Paparan Data dan Pembahasan, bab ini menjelaskan hasil penelitian memaparkan data yang diperoleh dari penelitian, deskripsi singkat mengenai lokasi penelitian yakni Puskesmas Karangrejo, serta pembahasan mengenai pelaksanaan pelayanan publik di Puskesmas Karangrejo berdasarkan hukum positif dan fiqih siyasah.

Bab V Penutup, pada bab ini akan memuat kesimpulan dan saran dari keseluruhan penelitian, daftar rujukan dan lampiran-lampiran serta surat ataupun dokumen yang harus dicantumkan dalam penelitian.