

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Salah satu hasil dari reformasi di bidang hukum, politik dan pemerintahan adalah lahirnya kebijakan desentralisasi di Indonesia. Pemerintah mengeluarkan undang-undang pemerintah daerah Nomor 22 tahun 1999 dan Nomor 25 tahun 1999 yang kemudian direvisi oleh undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang telah direvisi kembali dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan undang-undang tersebut, pemerintah pusat mendevolusi kekuasaannya kepada pemerintah kabupaten/kota. Kebijakan otonomi pemerintah kabupaten/kota ini menuntut pemerintah daerah untuk mandiri dan kreatif dalam menjalankan roda pemerintahannya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah tersebut. Kebijakan ini memunculkan banyak harapan. Dengan adanya otonomi kabupaten/kota ini diharapkan: *pertama*, pemerintah semakin dekat kepada masyarakat sehingga semakin baik pelayanan pemerintah kepada masyarakat. *Kedua*, berkurangnya beban pemerintah pusat. *Ketiga*, tumbuhnya kemandirian, kedewasaan, serta kreativitas daerah<sup>1</sup>.

Memang bila dilihat tujuan utama kebijakan otonomi daerah yaitu mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, pelayanan pemerintah diharapkan dapat diberikan lebih efektif dan efisien kepada warga negara

---

<sup>1</sup>Wibawa, 2005. *Peluang Penerapan New Public Management Untuk Kabupaten di Indonesia*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press. P 66-67

dimanapun mereka tinggal. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya. Otonomi daerah juga diharapkan dapat melaksanakan pelayanan publik dengan lebih fleksibel, efektif, inovatif dan menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen, lebih produktif karena lembaga ini dapat memberikan respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah<sup>2</sup>.

Rodinelli dan Cheema mengemukakan beberapa keuntungan diterapkannya kebijakan otonomi daerah yang antara lain adalah mempermudah artikulasi dan implementasi pembangunan, mengurangi dan menyederhanakan prosedural birokrasi yang rumit, pelaksanaan birokrasi berbagai kegiatan akan lebih efektif, meningkatkan efisiensi pemerintah pusat karena tugas-tugas rutin akan lebih efektif jika ditangani oleh pemerintah daerah, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan pembenahan pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat yang menyangkut kebutuhan dasar akan lebih efisien<sup>3</sup>. Sejalan dengan itu, Mardiasmo mengatakan bahwa otonomi daerah dapat meningkatkan jumlah dan mutu pelayanan masyarakat di masing-masing daerah<sup>4</sup>.

Sebelum adanya undang-undang tentang otonomi daerah, pelayanan publik bagaikan rimba raya bagi banyak orang, terutama rakyat yang berada pada lapisan bawah dan di perdesaan. Amat sulit bagi mereka untuk memperoleh pelayanan yang

---

<sup>2</sup>Osborne, David dan Ted Gaebler, 2005. *Mewirauahakan Birokrasi (reinventing Government) : Mentranformasikan Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*. Jakarta : Penerbit PPM, p 283-284

<sup>3</sup>Rodinelli, Dennis A dan G Shabbir Cheema, 1983. *Decentralization and Development : Policy Inplementation in Developing Countries*. London : Sage Publication dikutip dalam Aidinil Zetra, dkk. 2007. *Kajian Penerapan Manajemen Kerja Dalam Mewujudkan Pelayanan Prima di Propinsi Sumatera Barat*. Padang : Kerjasama Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Propinsi Sumatera Barat dengan Lembaga Peneliiian Universitas Andalas, p 2

<sup>4</sup>Mardiasmo, 2002. *New Public Management (NPM) : Pendekatan Baru Manajemen Sektor Publik* dikutip dalam Aidinil Zetra, dkk, *Ibid*, p 2

diselenggarakan oleh instansi pemerintah. Warga pengguna jasa menghadapi berbagai ketidakpastian: ketidakpastian ketidakterbacaan dengan birokrasi pelayanan public, ketidakpastian waktu pelayanan, dan ketidakpastian harga pelayanan karena. harga berbeda-beda<sup>5</sup>.

Seperti yang telah disampaikan sebelumnya, pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah diharapkan mengkondisikan pemerintah daerah untuk melakukan banyak terobosan-terobosan untuk meningkatkan tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah. Banyak kebijakan-kebijakan diharapkan dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan kepada warganya.

Kebijakan otonomi daerah tidak begitu saja dapat berhasil mewujudkan tujuan pemerintah. Salah satunya tergantung pada pengembangan tatakelola pelaksanaan pelayanan publik. Dalam konteks ini, konsep *good governance* menjadi relevan terhadap pelaksanaan kebijakan pelayanan publik di kabupaten/kota.

Salah satu hal penting yang mendukung keberhasilan otonomi daerah adalah penerapan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) dalam berbagai pelaksanaan, termasuk dalam pelayanan publik. Dengan pengembangan tatakelola pemerintahan yang baik tersebut diharapkan adanya pemberian pelayanan kepada masyarakat secara maksimal oleh pemerintahan.

Istilah *good governance* dipopulerkan pertama kali dalam sektor publik-pemerintahan oleh lembaga dana internasional seperti World Bank, UNDP, dan

---

<sup>5</sup>Permana, 2002. *Kinerja Organisasi Publik (Studi Kasus Dinas Pengelolaan Lingkungan Hidup urwakarta)*. Yogyakarta : MAP Universitas Gadjadarmas. Tesis. Tidak dipublikasikan

IMF sekitar akhir tahun 1980-an.<sup>6</sup> Pada dasarnya konsep *good governance* memberikan rekomendasi pada sistem pemerintahan yang menekankan kesetaraan antara lembaga publik -baik di tingkat pusat maupun daerah- sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*). Dengan diterapkannya *good governance* diharapkan mampu menjamin terlaksananya fungsi *serving* pemerintah sekaligus juga memberdayakan sektor nonpemerintah dalam pembangunan, yaitu bagaimana fungsi *servicing* dari pelayanan publik tetap melekat walaupun pemainnya telah bergeser ke sektor swasta; bagaimana aparatur dan birokrasi pemerintahan melaksanakan fungsi pelayanan dengan tetap menjunjung prinsip keadilan, pemerataan dan kepastian terutama bagi masyarakat yang termarginalkan<sup>7</sup>.

Agar terbangunnya tata kelola yang baik, mengharuskan perwujudan pemerintahan yang efisien dan efektif. Hal ini tidak hanya memerlukan penataan kelembagaan yang tidak hanya ramping tetapi kaya fungsi, melainkan juga berfokus pada hasil terutama berupa pemberian pelayanan publik kepada warga secara maksimal, sesuai dengan mandatnya sebagai penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Permasalahan pelayanan publik dalam bidang kesehatan merupakan salah satu permasalahan dalam bidang pelayanan publik terbesar yang dihadapi oleh bangsa Indonesia. Hal ini disebabkan karena pelayanan publik bidang kesehatan

---

<sup>6</sup> Riant Nugroho D., 2003. *Kebijakan Publik; Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: Elex Media Komputindo. hal. 217.

<sup>7</sup> Andy Fefta Wijaya, "Akuntabilitas Aparatur Pemerintah Daerah dalam Era Good Governance dan Otonomi Daerah dalam Jurnal ilmiah Administrasi Publik Vol. VIII No. 2 Maret-Agustus 2007. hal. 539.

menyangkut hajat orang banyak dan berhubungan langsung dengan aspek social kemasyarakatan. Oleh sebab itu fasilitas pelayanan publik bidang kesehatan harus lebih dipermudah lagi sehingga masyarakat bisa mendapatkan kepuasan dengan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Namun pada saat ini, pelayanan publik bidang kesehatan di Indonesia masih belum bisa memenuhi kepuasan seluruh masyarakat, masih jauh dari apa yang diharapkan rakyat Indonesia terutama dari aspek kualitasnya<sup>8</sup>. Berbagai permasalahan penting dalam pelayanan kesehatan yang dijumpai antara lain disparitas status kesehatan, beban ganda penyakit, kualitas SDM petugas, keterjangkauan pelayanan kesehatan, perlindungan masyarakat di bidang obat dan makanan, serta perilaku hidup bersih dan sehat. Dari sekian banyak persoalan bidang kesehatan, maka ada beberapa yang harus mendapatkan perhatian utama dari pemerintah, yaitu peningkatan akses penduduk miskin terhadap pelayanan kesehatan, penanganan masalah gizi buruk, penanggulangan wabah penyakit menular, pelayanan kesehatan di daerah bencana, pemenuhan jumlah dan penyebarannya tenaga kesehatan<sup>9</sup>.

Begitu kompleksnya masalah pelayanan bidang kesehatan, maka persoalan pelayanan kesehatan ini harus mendapatkan perhatian yang besar oleh pemerintah daerah. Pelayanan kesehatan merupakan kebutuhan pokok warga dan hak azasi warga. Keberhasilan pembangunan kesehatan akan mempengaruhi kinerja pembangunan sektor lain seperti pembangunan ekonomi, pendidikan, social, pertahanan dan keamanan. Secara Pelayanan kesehatan yang efektif akan meningkatkan derajat kesehatan individu. Derajat kesehatan yang optimal akan

---

<sup>8</sup>[https://ziyahshiyam.wordpress.com/2013/02/09/Pelayanan Publik Bidang Kesehatan](https://ziyahshiyam.wordpress.com/2013/02/09/Pelayanan-Publik-Bidang-Kesehatan)

<sup>9</sup>[Fdwiyanto.blogspot.co.id/2011/10/masalah mendasar pelayanan kesehatan](http://Fdwiyanto.blogspot.co.id/2011/10/masalah-mendasar-pelayanan-kesehatan)

mewujudkan sumber daya manusia yang sehat dan kuat<sup>10</sup>. Di samping itu, sektor kesehatan adalah salah satu indikator kemajuan dan kemakmuran suatu Negara.

Pelayanan kesehatan didasarkan pada dua aspek utama, yaitu aspek fisik seperti sarana kesehatan dan pengobatan penyakit, dan yang kedua adalah aspek non-fisik yang menyangkut pelayanan kesehatan. Pelayanan yang dimaksud adalah pelayanan yang mudah, murah, cepat dan dengan prosedur tidak berbelit-belit. Seseorang yang menderita sakit biasanya akan berusaha untuk mengatasi dan mengobati penyakit yang dideritanya hingga sembuh. Seseorang dalam mencapai kesembuhan yang diharapkannya terkadang membutuhkan bantuan dari pihak lain dalam hal ini adalah rumah sakit. Keadaan ini membuat rumah sakit perlu memperhatikan kualitas pelayanan yang ditawarkan kepada konsumen atau pasien sehingga dapat merasakan kepuasan terhadap kualitas pelayanan yang ditawarkan<sup>11</sup>. Rumah sakit merupakan suatu organisasi yang melalui tenaga medis profesional yang terorganisir serta sarana kedokteran yang permanen menyelenggarakan pelayanan kedokteran, asuhan keperawatan yang berkesinambungan, diagnosis serta pengobatan penyakit yang diderita oleh pasien.

Pada kenyataannya pelayanan kesehatan di beberapa rumah sakit-rumah sakit bertolak belakang dari konsep pelayanan publik yang prima sebagai sebuah bentuk penerapan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Banyak persoalan yang terjadi dalam hal pelayanan kesehatan tersebut di antaranya masih banyaknya pasien yang belum mendapatkan pelayanan yang baik dan adil oleh

---

<sup>10</sup> Edi Suharto, 2008. *Kajian Penerapan Pelayanan Khusus (Service For Customers With Special Needs)* pada Sektor Pelayanan Publik. Lembaga Administrasi Negara. Disampaikan pada Focused Group Discussion (FGD). Bogor, 9-10 Oktober 2008.

<sup>11</sup> <http://www.scribd.com/doc/21745323/Manajemen-Pelayanan-Medik-di-Rs>. diakses tanggal 20 Oktober 2012 pukul 12.00 WIB

petugas rumah sakit, pelayanan administrasi yang berbelit-belit, dan kualitas obat yang didapatkan oleh pasien tidak memadai. Berdasarkan survey citizen Report Card 'CRC' 2010 oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) pada 989 pemegang kartu Jamkesmas, Gakin dan Surat Keterangan Tidak Mampu di sebanyak 19 rumah sakit se Jabodetabek, 70 % responden mengeluhkan pelayanan rumah sakit<sup>12</sup>. Menurut Ade Irawan, Kepala Divisi Korupsi Pelayanan Publik ICW yang dikutip dari situs hukum online menyebutkan :

*“Hampir semua jenis pelayanan rumah sakit dikeluhkan masyarakat miskin, seperti pelayanan administrasi, perawat, dokter, sarana dan prasarana, uang muka, obat dan biaya serta layanan rumah sakit lainnya<sup>13</sup>”*

## 1.2. Masalah Penelitian

RSUD Sungai Dareh didirikan tahun 1986 dengan klasifikasi kelas D yang ditetapkan izin operasionalnya dengan Surat Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor : 1183/MENKES/SK/II/1986. Seiring dengan peningkatan jumlah kunjungan, maka pada tahun 1997 RSUD Sungai Dareh tipenya ditingkatkan ke klasifikasi type C berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kesehatan R Nomor :1233/MENKES/SK/X/1997 tanggal 28 Oktober 1997<sup>14</sup>. Walaupun tipenya telah meningkat, kepuasan pencari layanan terhadap kualitas layanan RSUD Sungai Dareh belum tinggi ditandai oleh banyaknya keluhan dari warga seperti keluhan yang diberitakan oleh Harian Pagi Padang Ekspres, Rabu 7 Mei 2014:

---

<sup>12</sup>[www.hukumonline.com/berita/baca/pelayanan\\_buruk\\_19\\_rumah\\_sakit\\_Jabodetabek](http://www.hukumonline.com/berita/baca/pelayanan_buruk_19_rumah_sakit_Jabodetabek). 22 Februari 2011

<sup>13</sup> Ibid

<sup>14</sup> Dokumen Rencana Strategis (Renstra) RSUD Sungai Dareh 2011-2015 Kabupaten Dharmasraya, hal 3

*“Ratusan warga dan mahasiswa Dharmasraya demonstrasi ke Kantor Bupati Dharmasraya, mereka menuding pelayanan di RSUD Sei Dareh tidak maksimal yang mengakibatkan pasien terlantar hingga meninggal dunia akibat terlambatnya pertolongan kepada pasien yang tidak cepat ditangani oleh pihak RSUD dengan alasan lampu mati”*

Warga masyarakat yang berobat ke IGD RSUD Sungai Dareh mengeluhkan pelayanan yang diberikan oleh petugas di rumah sakit. Mereka mengeluhkan prosedur untuk mendapatkan pelayanan dari rumah sakit, lamanya waktu yang dibutuhkan ketika berobat, pengambilan obat yang juga memakan waktu lama, dan lain sebagainya. Sebagaimana disampaikan oleh salah satu Kharman seorang pasien yang berobat ke RSUD Sungai Rumbai :

*“Masyarakat tidak mengetahui prosedur berobat ke RSUD Sungai Rumbai, kadangkala sudah datang kita berobat ke rumah sakit, oleh petugasnya disuruh lagi untuk melengkapi KTP dan KK sehingga kita balik lagi ke rumah untuk menjemput persyaratan tersebut, dan ketika sampai di rumah sakit kembali dokternya sudah tidak ada lagi. Kita masyarakat tidak diberikan arahan di tingkat nagari mengenai persyaratan ketika kita berobat ke rumah sakit Sungai Rumbai”*

Keluhan warga tersebut terkait dengan tata kelola pelayanan publik di RSUD Sungai Dareh. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka peneliti tertarik untuk melihat “Bagaimana Penerapan Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Pelayanan Publik Pada Instalasi Gawat Darurat Rumah Sakit Umum Daerah Sungai Dareh Kabupaten Dharmasraya”.



### 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan penerapan transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan publik pada Instalasi Gawat Darurat Rumah Sakit Umum Daerah Sungai Dareh Kabupaten Dharmasraya
2. Mendeskripsikan kendala-kendala dalam penerapan transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan publik pada Instalasi Gawat Darurat Rumah Sakit Umum Daerah Sungai Dareh Kabupaten Dharmasraya

### 1.4. Manfaat Penelitian

Secara akademis, penelitian ini diharapkan menambah khasanah kajian teoritis mengenai pelayanan publik dalam bidang kesehatan. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pihak-pihak terkait dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan rumah sakit untuk meningkatkan kesehatan warga