

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hak asasi manusia merupakan wujud pengakuan serta jaminan proteksi yang paling tinggi yang diberikan oleh negara terhadap satu tipe hak tertentu, yang memiliki makna kalau hak tersebut tidak bisa diabaikan ataupun ditiadakan begitu saja, apalagi oleh negara sekalipun.¹ Hak asasi manusia yang masih banyak menuai sorotan pada kualitasnya yaitu masalah kesehatan di Indonesia. Padahal hal tersebut merupakan hak asasi manusia paling mendasar yang sudah tentu menjadi kewajiban negara untuk memenuhinya.

Hak warga negara atas pelayanan kesehatan disebutkan dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”, Serta Pasal 5 Undang-Undang No 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan “Setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu dan terjangkau”. Di era otonomi daerah saat ini sesuai dengan Undang-Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hak untuk hidup sehat dan memperoleh pelayanan kesehatan, termasuk pelayanan gawat darurat merupakan hak asasi manusia yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Menurut data *health sector review* tahun 2017, disebutkan tiga peringkat tertinggi penyebab kematian di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir yaitu penyakit *cerebrovascular* (stroke), kecelakaan lalu lintas, dan penyakit jantung

¹ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.

iskemik. Ketiganya mengharuskan penanganan yang tepat dan cepat. Selama kurun waktu 26 tahun terakhir (1990-2016) kematian akibat penyakit tidak menular meningkat sebesar 82% dan kematian akibat cedera juga meningkat 1,2%. Data kajian sektor kesehatan juga menunjukkan pada periode 2017-2020 prevalensi kecelakaan secara umum meningkat cukup pesat yaitu sebesar 13,8%. Hal ini disebabkan adanya desakan penduduk usia muda yang memiliki resiko tinggi mengalami kecelakaan, terutama lalu lintas. Pada tahun 2020, penyakit tidak menular juga berkontribusi 71% terhadap angka beban penyakit di Indonesia, seperti penyakit kardiovaskular yang menjadi salah satu penyebab kematian tertinggi di Indonesia.² Tingginya angka kematian karena kasus kegawatdaruratan mengharuskan pemerintah untuk segera membuat sistem kegawatdaruratan terpadu sebagai upaya untuk mereduksi angka kematian dan memberikan layanan kesehatan prima bagi masyarakat.

UUD Tahun 1945 mengamanatkan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan unsur penting untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, terutama dalam hal kegawatdaruratan. Penguatan kualitas pelayanan kegawatdaruratan dilakukan melalui Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu (SPGDT). Sistem ini bertujuan memberikan pertolongan pertama pada kasus kegawatdaruratan di bidang kesehatan. Prinsip pelayanan dalam SPGDT menekankan pada *time saving is life saving*, dimana semakin cepat waktu yang digunakan untuk merespon setiap kejadian gawat darurat maka semakin besar kesempatan untuk menyelamatkan nyawa pasien. SPGDT diwujudkan dalam bentuk layanan *Public Safety Center / Pusat Pelayanan*

² Setyonaluri D, Aninditya F, 2019, *Transisi Demografi dan Epidemiologi: Permintaan Pelayanan Kesehatan di Indonesia*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta.

Keselamatan Terpadu 119 (PSC 119).

PSC 119 merupakan suatu pusat pelayanan yang menjamin kebutuhan masyarakat dalam hal-hal yang berhubungan dengan kegawatdaruratan yang berada di kabupaten/kota yang merupakan ujung tombak pelayanan untuk mendapatkan respon cepat dan berfungsi sebagai pemberi pelayanan korban atau pasien gawat darurat, pemandu pertolongan pertama, mengevakuasi korban atau pasien gawat darurat serta mengkoordinasikan dengan fasilitas kesehatan yang dituju. Sehingga dapat dikatakan bahwa PSC 119 berfungsi sebagai pusat koordinasi pelayanan kegawatdaruratan di suatu daerah. Dengan dibentuknya PSC 119 diharapkan dapat memudahkan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan kegawatdaruratan, juga dapat meringankan beban masyarakat bagi yang mengalami kendala material maupun fisik untuk ke puskesmas dan rumah sakit.

PSC 119 dapat berupa unit kerja sebagai wadah koordinasi untuk memberikan pelayanan gawat darurat secara cepat, tepat dan cermat bagi masyarakat yang diselenggarakan 24 jam sehari secara terus menerus. Pelayanan yang jauh dari jangkauan PSC dapat dilakukan oleh puskesmas, dapat juga didirikan beberapa posko PSC untuk dapat mendekatkan jarak dan mempercepat waktu penanganan atau *Respon Time*.

Mengenai Pembentukan PSC telah diatur dalam ketentuan Pasal 5 Ayat (3) Permenkes Nomor 19 Tahun 2016 tentang SPGDT yang menentukan bahwa PSC harus dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota. Pada pembentukan awal program ini hanya 27 daerah yang mempunyai layanan 119 dan didominasi oleh daerah di Pulau Jawa, hingga saat ini terdapat 188 kabupaten dan kota yang sudah

membentuk PSC sendiri.³ Dalam pelaksanaannya PSC berkolaborasi dengan *National Command Center* (Pusat Komando Nasional) yang berkedudukan di Kementerian Kesehatan, dimana terjadi integrasi antara NCC dengan PSC.⁴ Untuk daerah yang sudah memiliki PSC semua panggilan 119 akan dapat diteruskan ke operator PSC daerah tersebut, sedangkan daerah yang belum ada PSC panggilan kegawatdaruratan akan langsung terhubung dengan operator pusat (NCC).

Mengenai lokasi PSC ditentukan dalam Pasal 13 Permenkes tentang SPGDT bahwa lokasi PSC dapat ditempatkan :

- 
- a. Dinas kesehatan kabupaten/kota;
 - b. Rumah sakit;
 - c. Lokasi lain yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Hingga saat ini telah terdapat enam daerah yang telah menjalankan PSC di Sumatera Barat salah satunya yaitu Kota Padang Panjang yang diberi nama PSC 119 Khadim Serambi Mekah. PSC 119 Khadim Serambi Mekah dibentuk bulan Juni 2019 yang dituangkan dalam Peraturan Walikota Padang Panjang Nomor 6 Tahun 2019 tentang Pelayanan Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu melalui *Public Safety Center 119* (Khadim Serambi Mekah).

Sejak pembentukan awal PSC 119 di Kota Padang Panjang (Juni) hingga Desember 2019 tercatat 119 kasus. Hal ini berarti baru 0,2% masyarakat Kota Padang Panjang yang memanfaatkan pelayanan PSC dari jumlah penduduk Kota Padang Panjang 54.421 orang, dan 0,1% masyarakat di Kota Pabasko (Padang Panjang, Batipuh, X Koto) yang sudah memanfaatkan PSC. Dibandingkan dengan

³ Yanuar RM ,2019, Inovasi Pelayanan Publik (Studi Kasus : *Public Safety Center* (PSC) 119 Kabupaten Bantul sebagai Layanan Kesehatan dan Kegawatdaruratan), *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Bantul.

⁴ Inata AAAY ,2017, Gambaran Pengetahuan, Sikap dan Perilaku Mahasiswa, Fakultas Kedokteran Universitas Udayana Terhadap Program Layanan Call Center 119 Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu, *Jurnal Ilmiah Teknosains*, Denpasar.

PSC daerah lain, di Sumatera Barat khususnya seperti PSC Kota Solok, jumlah penanganan selama enam bulan (Juni- Desember 2019) adalah sebanyak 413 kasus. Jika dibandingkan jumlah panggilan dan jumlah penduduk (71.010 orang) menunjukkan sekitar 0,58% yang sudah memanfaatkan PSC 119. Hal ini menunjukkan tingkat perbedaan pemanfaatan PSC Kota Padang Panjang dengan PSC Kota Solok.

Dilihat dari pelaksanaan PSC 119 di lapangan masih banyak yang belum mengetahui keberadaan PSC ini. Ketidaktahuan masyarakat atas layanan ini yaitu ketika ada masyarakat yang membutuhkan layanan kesehatan kegawatdaruratan tapi terkendala material ataupun fisik untuk dirujuk ke rumah sakit masyarakat cenderung menggunakan fasilitas yang ada saja, seperti mobil pribadi/angkutan umum, padahal sebenarnya telah tersedia layanan khusus untuk penanganan kejadian gawat darurat ini yaitu melalui PSC 119. Layanan ini menggunakan sistem jemput bola/menunggu untuk ditelfon terlebih dahulu, namun permasalahan yang ada bagaimana ini bisa ditelfon sedangkan masyarakat tidak mengetahui adanya keberadaan informasi PSC itu sendiri. Berdasarkan Pasal 23 Undang-Undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, penyelenggara pelayanan publik berkewajiban mengelola sistem informasi yang disediakan kepada masyarakat secara terbuka dan mudah diakses.

Informasi itu sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Profil penyelenggara; meliputi nama, penanggung jawab, pelaksana, struktur organisasi, anggaran penyelenggaraan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos elektronik (e-mail);
- b. Profil pelaksana; meliputi pelaksana yang bertanggung jawab, pelaksana, anggaran pelaksanaan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos elektronik (e-mail);
- c. Standar pelayanan; berisi informasi yang lengkap tentang keterangan yang menjelaskan lebih rinci isi standar pelayanan tersebut;
- d. Maklumat pelayanan; merupakan janji Penyelenggara untuk memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat sebagai pengguna layanan;

- e. Pengelolaan pengaduan; merupakan proses penanganan pengaduan (*complain handling*) mulai dari tahap penyeleksian, penelaahan, dan pengklasifikasian sampai dengan kepastian penyelesaian pengaduan;
- f. Penilaian kinerja, yaitu Penilaian kinerja merupakan hasil pelaksanaan penilaian penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara sendiri, bersama dengan pihak lain, atau oleh pihak lain atas permintaan penyelenggara untuk mengetahui gambaran kinerja pelayanan dengan menggunakan metode penilaian tertentu

Berdasarkan studi pendahuluan yang telah dilakukan ditemukan bahwa belum disusunnya profil PSC 119 Kota Padang Panjang, maklumat pelayanan, dan pengelolaan pengaduan. Berdasarkan penjelasan tersebut maka dapat diartikan bahwa penyelenggaraan PSC tersebut belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari permasalahan hukum yang ditemukan maka penulis terdorong untuk melakukan kajian secara mendalam terhadap pelaksanaan PSC 119 di Kota Padang Panjang yang nantinya akan dituangkan dalam skripsi saya yang berjudul “Pelaksanaan Pelayanan Publik Dalam Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu Melalui *Public Safety Center* 119 Di Kota Padang Panjang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik dalam sistem penanggulangan gawat darurat terpadu melalui *Public Safety Center* 119 di Kota Padang Panjang ?
2. Apa faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan pelayanan publik dalam sistem penanggulangan gawat darurat terpadu melalui *Public Safety Center* 119 di Kota Padang Panjang ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dirumuskan penulis, maka tujuan dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan pelayanan publik dalam sistem penanggulangan gawat darurat terpadu melalui PSC 119 di Kota Padang Panjang
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan pelayanan PSC 119 di Kota Padang Panjang.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan dan teknologi baik di dalam ilmu hukum ataupun beberapa ilmu terkait lainnya
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi semua pihak terkait khususnya Penyelenggara PSC 119 Kota Padang Panjang sebagai dasar untuk program pelayanan kesehatan masyarakat Kota Padang Panjang berdasarkan fenomena yang dihadapi.

E. Metode Penelitian

Metode Penelitian adalah cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan dengan cara mencari, mencatat, merumuskan, dan menganalisis sampai menyusun laporan.⁵ Istilah metodologi

⁵ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, 2003, *Metodologi Penelitian*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 1.

berasal dari kata metode yang berarti jalan, namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan suatu tipe yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.⁶

Dalam kegiatan penyusunan skripsi ini dibutuhkan data yang konkret, jawaban yang ilmiah sesuai dengan data dan fakta yang ada di lapangan dan data yang berasal dari kepustakaan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Oleh karena itu penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan judul penelitian ini maka metode penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris, yaitu merupakan metode pendekatan masalah yang dilakukan dengan mempelajari hukum positif dari suatu objek penelitian dan melihat penerapan praktiknya di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti dan mengumpulkan data primer yang diperoleh langsung dari narasumber.⁷ Khususnya berkenaan dengan Pelaksanaan Pelayanan Publik Sistem Penanggulangan Gawat Darurat melalui *Public Safety Center 119 (Khadim Serambi Mekah) Di Kota Padang Panjang*.

Pada tingkat perkembangan peradaban ilmu (hukum) seperti sekarang ini, mulai berkembang dengan pesatnya suatu cabang (disiplin) hukum secara sistematis dan intensif melakukan kajian terhadap aspek-aspek sosial (dari) hukum, yang kemudian lebih dikenal studi hukum dan masyarakat. Di satu sisi, perkembangan yang demikian lebih terlatar belakangi oleh suatu kebutuhan di mana hukum lebih dipandang dapat menjalankan fungsi-fungsinya sebagai “prekayasa sosial” yang

⁶ Soerjono Soekanto, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 5.

⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, 1998, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, hlm. 9.

dengan demikian ia membutuhkan kehadiran ilmu-ilmu dasarnya seperti antropologi, psikologi, dan khususnya sosiologi.⁸

2. Sifat Penelitian

Secara umum penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu mendeskripsikan bagaimana upaya pelaksanaan terhadap pelayanan publik sistem penanggulangan gawat darurat melalui PSC 119 Kota Padang Panjang. Maka dari itu penelitian ini hanya terfokus terhadap pelaksanaan pelayanan publik sistem penanggulangan gawat darurat melalui PSC 119 Kota Padang Panjang.

3. Jenis dan Sumber Data

Pengumpulan data erat kaitannya dengan sumber data, maka metode pengumpulan data yang digunakan untuk mendukung penelitian ini dapat dilakukan melalui pengumpulan:

a. Data Primer

Sumber data primer adalah data utama yang digunakan untuk menjangkau berbagai data dan informasi yang terkait dengan fokus yang dikaji. Hal ini dilakukan melalui metode wawancara.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang didapatkan dengan mengkaji dokumen yang berhubungan dengan objek penelitian, baik berupa buku-buku. Data dari internet, peraturan perundang-undangan, maupun sumber tertulis lainnya yang masih berhubungan dengan objek penelitian yang terdiri atas:

⁸Bambang Sunggono, 2001, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 75.

1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang berlaku dan mengikat yang terdiri atas peraturan perundang-undangan serta ketentuan-ketentuan yang berlaku, antara lain:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;

c) Undang-Undang—Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

d) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 47 tahun 2018 Tentang Pelayanan Kegawatdaruratan;

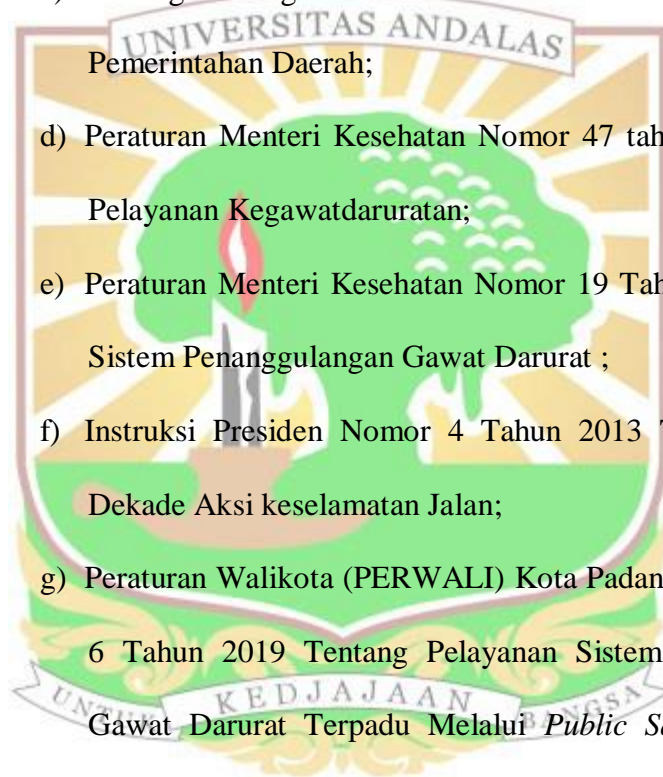
e) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Sistem Penanggulangan Gawat Darurat ;

f) Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Program Dekade Aksi keselamatan Jalan;

g) Peraturan Walikota (PERWALI) Kota Padang Panjang Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Pelayanan Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu Melalui *Public Safety Center* 119

(Khadim Serambi Mekah).

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat digunakan untuk menganalisa dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti karya tulis hukum dari berbagai kalangan ilmu hukum berupa buku, jurnal hukum, skripsi, majalah hukum ataupun majalah lainnya, surat kabar, serta artikel yang termuat dalam media cetak dan elektronik.



- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang mampu memberikan penjelasan lebih lanjut ataupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus dan ensiklopedia.

4. Lokasi Penelitian

Berdasarkan judul penelitian yaitu “Pelayanan Publik Dalam Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu Melalui *Public Safety Center* 119 Di Kota Padang Panjang”, Maka jelas bahwa penelitian akan dilaksanakan di Kota Padang Panjang, karena kantor dari Dinas Kesehatan dan Posko *Public Safety Center* 119 Kota Padang Panjang berlokasi di Kota Padang Panjang.

5. Pengolahan dan Analisis Data

Merupakan suatu proses dimana setelah memperoleh dan kemudian ditentukan materi-materi apa saja yang dibutuhkan sebagai bagian dari penulisan.

a. Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapatkan baik itu temuan – temuan di lapangan maupun data – data yang berasal dari buku ataupun aturan – aturan hukum. Cara pengolahan data tersebut, yaitu melalui editing.

Editing adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian maupun keseragaman data yang diterima atau yang didapatkan oleh penulis.⁹

⁹ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 264.

b. Analisis Data

Setelah data primer dan data sekunder didapatkan maka kemudian akan dilakukan analisis data yang didapatkan dengan menjelaskan kenyataan-kenyataan berupa kalimat terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian yang telah dilakukan, penulis menggunakan metode analisis kualitatif yaitu dengan menguraikan data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka tapi berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli, dan pendapat penulis sendiri.

6. Teknik Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan dengan dua tahapan, yaitu sebagai berikut :

a. Penelitian kepustakaan

Pelaksanaan peneltian ini akan dilakukan dengan tujuan mencari serta mengkaji bahan-bahan hukum serta bahan lainnya yang terkait dengan obyek penelitian.

b. Penelitian lapangan

Penelitian ini ditujukan guna mendukung analisis terhadap data sekunder/ kepustakaan dengan mengungkapkan informasi penting yang ditemui di lapangan serta terkait permasalahan yang akan diteliti dalam skripsi ini, yaitu Pelayanan Publik Dalam Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu Melalui *Public Safety Center 119* Di Kota Padang Panjang.



