

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pelayanan publik menjadi isu sentral dan merupakan bagian dari tugas pokok pemerintah. Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan atau pun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan lainnya. Berbagai gerakan reformasi publik (*public reform*) yang dialami negara-negara maju pada awal tahun 1990-an banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah.

Terselenggaranya pelayanan publik yang baik belum dapat direalisasikan di Indonesia, hal ini tercermin dari kondisi birokrasi negara kita sendiri. Masih banyak masalah-masalah penting yang terjadi dalam terselenggaranya pelayanan publik. Tiga masalah yang sering kita jumpai yaitu masih maraknya diskriminasi pelayanan, tidak adanya kejelasan biaya dan waktu pelayanan, serta rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diterima.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dibuat dan ditetapkan untuk memberikan kepastian hukum antara pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat secara luas. Tujuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terletak pada Pasal 3, salah satunya adalah “bertujuan untuk mewujudkan perlindungan dan kepastian

hukum bagi masyarakat atas penyelenggaraan pelayanan publik.” Pada pasal 15 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah diatur mengenai standar pelayanan publik dan itu harus diimplementasikan oleh penyelenggara layanan sehingga standar pelayanan publik merupakan kewajiban penyelenggara dan menjadi hak bagi masyarakat yang menjadi pengguna layanan untuk memperoleh kejelasan pelayanan, kepastian waktu dan biaya pelayanan, akurasi pelayanan, keamanan pelayanan, pertanggungjawaban pelayanan, kemudahan akses layanan, profesionalitas, dan kenyamanan pelayanan sebagaimana prinsip-prinsip pelayanan publik dapat terpenuhi (Cahyanti, 2017)

Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik akan mendorong terwujudnya *good governance*. Di Indonesia, salah satu lembaga pengawasan yang dikenal dengan Ombudsman RI diharapkan bisa menciptakan sebuah penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif dan efisien. Dalam hal ini Ombudsman RI melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintah dalam hal ini standar yang dijadikan ukuran mengacu pada konsep *good governance*, yakni sejauh mana penyelenggaraan pemerintah secara efisien dapat dilaksanakan dengan baik dan dapat mencapai sasaran yang telah digariskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kesejahteraan rakyat menuju *welfare society*.

Setiap tahunnya, Ombudsman RI melaksanakan Penilaian Kepatuhan terhadap Standar Pelayanan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Survei kepatuhan merupakan salah satu indikator untuk mengukur kualitas pelayanan publik dan meminimalisir perilaku maladministrasi penyelenggara pelayanan publik. Survei kepatuhan menilai kepatuhan penyelenggara layanan dalam pemenuhan standar pelayanan dalam Undang-Undang 25 Tahun 2009 tentang

Pelayanan Publik, seperti: persyaratan, sistem mekanisme prosedur, produk pelayanan, jangka waktu penyelesaian, biaya/tarif. Pengamatan dilakukan terhadap produk layanan yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara. Produk yang dinilai dalam survei kepatuhan adalah produk administratif perizinan dan non perizinan.

Pada tahun 2021 Ombudsman RI melaksanakan pengambilan data survei kepatuhan pada 587 Instansi di 24 Kementerian, 15 Lembaga, 34 Provinsi, 98 Kota, dan 416 Kabupaten. Tim Ombudsman RI memposisikan diri sebagai masyarakat pengguna layanan yang ingin mengetahui berbagai informasi layanan. Maka, kegiatan di lapangan dilakukan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu agar bisa melihat kenyataan empirik dan otentik ikhwal kepatuhan penyelenggaraan layanan. Produk layanan yang diakses langsung oleh masyarakat, menjadi sumber data untuk survei ini. Pada Kementerian/Lembaga (K/L) dinilai tidak berdasarkan atas substansi, karena produk tiap K/L berbeda-beda sehingga produk menyesuaikan dengan produk yang diselenggarakan oleh tiap K/L. Penilaian ditingkat provinsi/kab/kota dilakukan atas 4 (empat) substansi yaitu: perizinan pada PTSP, administrasi kependudukan pada dinas kependudukan dan pencatatan sipil, kesehatan pada dinas kesehatan, dan pendidikan pada dinas pendidikan. Serta dilakukan penilaian pada K/L vertikal yaitu kepolisian resort dan kantor pertanahan kab./kota. Penilaian di pemerintah daerah (provinsi, kota, dan kabupaten) didasarkan atas 4 (empat) substansi yaitu perizinan (ekonomi dan non ekonomi, kesehatan, administrasi kependudukan dan pendidikan dengan jumlah produk pemerintah daerah yang dinilai sejumlah 219 produk. Untuk total keseluruhan jumlah produk adalah 29.719 dengan rincian administrasi kependudukan 5135, pendidikan 5253, perizinan ekonomi 6805, perizinan nonekonomi 9225, dan kesehatan 3761.

Meskipun asas pelayanan publik telah ditetapkan dalam undang-undang pelayanan publik, namun yang terjadi hampir di seluruh instansi masih belum diaktualisasikan dengan optimal. Masih banyak instansi yang belum benar-benar memahami konsep pelayanan publik yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Bahkan di Sulawesi Selatan pun tingkat kepatuhan terhadap standar pelayanan publik masih terbilang rendah. Hampir keseluruhan kab./kota di Sulawesi Selatan tidak menunjukkan adanya peningkatan pelayanan publik. Salah satunya di Kabupaten Gowa, yang mana 3 (tiga) tahun terakhir terjadi fluktuasi. Dapat kita lihat dari hasil survei kepatuhan yang telah dilakukan oleh Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Sulawesi Selatan pada tahun 2018 (zona kuning), 2019 (zona hijau), dan 2021 (zona kuning).

Pada tahun 2018, observasi ini dilakukan pada enam lingkup Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kabupaten Gowa. Hasil Observasi pada tahun 2018 menunjukkan tingkat kepatuhan SKPD Kabupaten Gowa terhadap Standar Pelayanan Publik kurang baik. Dari enam SKPD, terdapat tiga SKPD yang memperoleh nilai rendah atau berada pada zona merah, dua SKPD dengan nilai cukup atau berada pada zona kuning, dan hanya satu SKPD yang memperoleh nilai tinggi atau berada pada zona hijau. Hasil observasi dapat kita lihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 1**  
**Data Survey Kepatuhan Kabupaten Gowa Tahun 2018**

<b>NO</b>	<b>NAMA UNIT LAYANAN</b>	<b>NILAI</b>	<b>PRODUK LAYANAN YANG DINILAI</b>	<b>ZONA</b>
1	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	51,50	5 Layanan	
2	Dinas Perhubungan	59,50	1 Layanan	
3	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu	85,42	28 Layanan	
4	Dinas Pendidikan	6,00	5 Layanan	
5	Dinas Sosial	14,5	4 Layanan	
6	Dinas Tenaga Kerja	12,2	5 Layanan	
<b>NILAI RATA-RATA</b>		59,54		
<b>ZONA KEPATUHAN</b>		<b>Kuning</b>		

Sumber : (Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Sulawesi Selatan 2018)

Pada tahun selanjutnya yakni tahun 2019, Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Sulawesi Selatan kembali melakukan Penilaian Kepatuhan di Kabupaten Gowa. Namun pada tahun 2019, terdapat 2 (dua) tambahan SKPD yang dinilai yakni Dinas Peternakan dan Badan Kesatuan Bangsa dan Politik sehingga total ada 7 SKPD diluar Dinas Pendidikan yang tidak termasuk objek yang dinilai di tahun 2019. Sama dengan tahun sebelumnya, penilaian kepatuhan ini tujuannya untuk melihat perubahan penerapan standar pelayanan yang dilakukan oleh SKPD terkait. Hasil yang diperoleh menunjukkan terjadi peningkatan secara keseluruhan. Yang pada tahun 2018 Kabupaten Gowa berada di zona kuning, namun pada tahun 2019 Kabupaten Gowa berhasil memasuki zona hijau dalam hal kepatuhan pelayanan publik. Semua SKPD yang dinilai memperoleh nilai memuaskan dan masing-masing berhasil memasuki zona hijau. Hasil observasi penilaian tersebut dapat kita lihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 2**  
**Data Survei Kepatuhan Kabupaten Gowa Tahun 2019**

<b>NO</b>	<b>NAMA UNIT LAYANAN</b>	<b>NILAI</b>	<b>PRODUK LAYANAN YANG DINILAI</b>	<b>ZONA</b>
1	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	91,00	5 Layanan	
2	Dinas Perhubungan	91,00	1 Layanan	
3	Dinas Peternakan	82,00	1 Layanan	
4	Dinas Sosial	90,00	3 Layanan	
5	Dinas Tenaga Kerja	88,50	2 Layanan	
6	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu	91,93	45 Layanan	
7	Badan Kesatuan Bangsa dan Politik	81,50	1 Layanan	
<b>NILAI RATA-RATA</b>		91,27		
<b>ZONA KEPATUHAN</b>		<b>Hijau</b>		

Sumber : (Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Sulawesi Selatan 2019)

Seperti pada tahun 2019, pada tahun 2021 Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Sulawesi Selatan kembali melakukan penilaian kepatuhan. Penilaian kepatuhan tidak dilaksanakan pada tahun 2020 dikarenakan pandemi *covid-19* mulai saat itu sehingga dilaksanakan pada tahun 2021. Pada tahun tersebut, tingkat kepatuhan SKPD terhadap Standar Pelayanan Publik menurun dibanding tahun 2019 dan berada di zona kuning kembali. Hal ini juga menandakan bahwa pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Gowa juga mengalami penurunan. Hanya satu SKPD yang bertahan di zona hijau, dua SKPD di zona kuning, dan dua SKPD di zona merah. Untuk tahun 2021, Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Sulawesi Selatan hanya menilai lima SKPD dan SKPD yang mendapatkan penilaian terburuk dengan nilai sangat rendah yakni dinas kesehatan. Hasil penilaian tersebut dapat kita lihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 3**  
**Data Survey Kepatuhan Kabupaten Gowa Tahun 2021**

<b>NO</b>	<b>NAMA UNIT LAYANAN</b>	<b>NILAI</b>	<b>ZONA</b>
1	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	71,27	
2	Dinas Pendidikan	33,58	
3	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu	83,41	
4	Dinas Kesehatan	19,09	
5	Puskesmas	66,29	
<b>NILAI RATA-RATA</b>		65,37	
<b>ZONA KEPATUHAN</b>		<b>Kuning</b>	

Sumber : (Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Sulawesi Selatan 2021b)

Jika dibandingkan antara hasil survei kepatuhan Kabupaten Gowa tahun 2019 dengan tahun 2021, terjadi perbedaan jumlah instansi yang menjadi objek penilaian Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Sulawesi Selatan. Pada tahun 2019 ada 7 (tujuh) instansi yang dinilai sedangkan pada tahun 2021 menjadi 5 (lima) instansi. Lima instansi yang menjadi objek penilaian instansi ini dianggap sudah bisa mewakili Kabupaten Gowa dalam pelayanan publik. Instansi yang dinilai pun berubah, pada tahun 2021 instansi yang dinilai hanya instansi yang menyelenggarakan pelayanan dasar berdasarkan 4 (empat) substansi penilaian. Yang sangat terlihat adalah instansi yang menyebabkan nilai Kabupaten Gowa turun yaitu dinas kependudukan dan pencatatan sipil dan dinas pendidikan yang penerapan standar pelayanan publiknya semakin menurun. Berdasarkan tabel di atas, SKPD dengan tingkat kepatuhan tertinggi diraih oleh dinas penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu, sedangkan dengan tingkat kepatuhan terendah diberikan kepada dinas kesehatan yang notabeneanya, termasuk dalam pelayanan dasar.

Hingga saat ini pelayanan publik bidang kesehatan menjadi salah satu perhatian serius dari Pemerintah Indonesia karena pelayanan publik bidang ini

merupakan salah satu bidang pelayanan publik terbesar yang dilakukan pemerintah setelah pelayanan publik bidang pendidikan. Hal ini disebabkan karena pelayanan publik bidang kesehatan menyangkut hajat hidup orang banyak dan berhubungan langsung dengan aspek sosial kemanusiaan. Sesuai dengan amanat Pasal 28H Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 bahwa “setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai”. Maka fasilitas dan 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 yang diharapkan rakyat Indonesia dan kurang berkualitas. Adapun tugas pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah meliputi pelayanan primer, merupakan pelayanan yang paling mendasar, yakni salah satunya di bidang kesehatan.

Sebagai penyelenggara pelayanan publik, maka pemerintah daerah kabupaten atau kota sudah selayaknya juga melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan asas yang berlaku dan diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, terutama pada asas ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Namun fakta terjadi di lingkup SKPD Kabupaten Gowa masih belum diaktualisasikan. Adapun yang menjadi sorotan adalah Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa yang nilai kepatuhannya terendah pada tahun 2021. Berdasarkan hasil wawancara penulis pada pra penelitian di Kantor Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa bersama dengan 3 (tiga) orang pejabat pada instansi tersebut, penulis menemukan fakta bahwa Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa saat ini belum menyusun dan menetapkan dokumen standar pelayanan. Sebagaimana kita ketahui dokumen standar pelayanan adalah sesuatu hal yang



wajib ada di setiap instansi pemerintah. Dokumen standar pelayanan bisa membantu memberikan edukasi kepada masyarakat terhadap pelayanan yang ingin didapatkan. Tidak adanya standar pelayanan di Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa secara tidak langsung menunjukkan bahwa tidak ada acuan baku yang dipakai oleh dinas kesehatan untuk memberikan pelayanan kepada pengguna layanan.

Selain fakta tersebut, penulis juga mendapatkan informasi terkait beberapa produk pelayanan yang dikeluarkan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa. Adapun produk layanannya terdapat pada tabel berikut:

**Tabel 4**  
**Produk Pelayanan Dinas Kesehatan Gowa**

Produk Pelayanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Rekomendasi izin toko obat</li> <li>b. Rekomendasi izin apotek</li> <li>c. Surat izin praktek/kerja tenaga Kesehatan (semua nakes kecuali apoteker)</li> <li>d. Rekomendasi penyalur alat kesehatan</li> <li>e. Rekomendasi setifikat produksi perbekalan kesehatan rumah tangga (PKRT)</li> <li>f. Rekomendasi surat izin praktek tenaga teknis kefarmasian (SIPTTK)</li> <li>g. Rekomendasi izin mendirikan klinik</li> </ul>
------------------	---

Sumber : (Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Sulawesi Selatan 2021a)

Dari tujuh produk pelayanan di Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa, penulis memilih 3 (tiga) produk pelayanan untuk dibuatkan standar pelayanan sesuai dengan yang tertera dalam Pedoman Skripsi Karya Politeknik STIA LAN Makassar tahun 2022. Adapun produk pelayanan yang akan dibuatkan standar pelayanan meliputi:

1. Rekomendasi izin apotek;
2. Izin praktek/kerja tenaga Kesehatan;
3. Rekomendasi izin klinik.

Mengenai penataan atau *setting* ruang pelayanan di Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa saat ini masih dalam tahap renovasi, namun hal ini tetap menjadi masalah apabila tidak segera disusun standar pelayanan publik yang baik. Hal ini tentu saja belum sejalan dengan pencapaian pemerintah Kabupaten Gowa sebagai daerah yang meraih penghargaan standar pelayanan tertinggi dari Ombudsman RI pada tahun sebelumnya yakni 2019. Sehingga berdasarkan hasil temuan dan data hasil observasi penilaian yang telah diuraikan, maka menjadi dasar penulis untuk melakukan penelitian dengan judul Perancangan Standar Pelayanan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini yaitu: Bagaimana Perancangan Standar Pelayanan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini dilakukan untuk mengetahui perancangan Standar Pelayanan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa dan menyediakan acuan/pedoman berupa standar pelayanan pada dinas tersebut.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dengan melihat tujuan penelitian di atas, maka penulis mengharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, antara lain:

##### **1. Manfaat Akademik**

Diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan praktik perancangan standar pelayanan, penulis juga berharap penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya untuk melakukan penyusunan atau perancangan standar pelayanan di instansi pemerintahan.

##### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan evaluasi bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa untuk lebih meningkatkan kepatuhan pelayanan publik melalui perancangan standar pelayanan di instansi pemerintah khususnya dinas kesehatan. Selain itu, hasil penelitian ini akan memberikan produk berupa dokumen standar pelayanan yang akan membantu Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa dalam menyelenggarakan pelayanan publik.