

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik baik pemerintah maupun sektor swasta sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan dalam rangka pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah undang-undang yang mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektifitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kesenjangan sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik. Adapun prinsip-prinsip pelayanan publik yaitu sama seperti yang terdapat pada prinsip-prinsip perizinan diantaranya mengikuti prosedur, pelayanan yang cepat, keadilan dalam memberikan pelayanan, kepastian biaya dan kepastian waktu.

Pelayanan Publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas salah satunya yaitu terhadap pelayanan kesehatan. Adapun Pelayanan publik dalam bidang kesehatan merupakan salah satu hal penting yang harus dipikirkan dan direncanakan secara matang sebab akan berhubungan langsung dengan kesejahteraan rakyat itu sendiri. Memperbaiki tingkat kesehatan rakyat secara tidak langsung akan meningkatkan produktivitas kerja para sumber daya manusia (SDM)

di dalam suatu negara, serta secara perlahan akan mempercepat laju pembangunan negara itu sendiri. Sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 4 Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa dalam rangka upaya memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat terdapat asas- asas yang harus dijadikan pedoman dalam pelayanan publik diantaranya kepentingan umum, kesamaan hak, keseimbangan, kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas, perlakuan khusus bagi kelompok rentan, kemudahan, ketepatan waktu dan kecepatan serta keterjangkauan.<sup>1</sup>

Saat ini pelayanan publik bidang kesehatan menjadi salah satu perhatian serius dari pemerintah Indonesia karena pelayanan publik dalam bidang kesehatan 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 orang banyak dan berhubungan langsung dengan aspek sosial kemanusiaan. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28H (ayat) 1 bahwa setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai. Oleh karena itu fasilitas dan pelayanan publik bidang kesehatan harus lebih dipermudah lagi sehingga masyarakat bisa mendapatkan kepuasan dengan pelayanan yang diberikan.

---

<sup>1</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, Nuansa Cendekia, hlm. 17

Masyarakat selama ini masih mengalami kesulitan dalam mendapatkan pelayanan publik terutama dalam pelayanan kesehatan, dalam proses pemberian pelayanan, masyarakat selalu merasakan adanya perlakuan diskriminatif. Selain itu kualitas pelayanan yang diberikan juga masih rendah. Pungutan di luar ketentuan yang berlaku dalam memberikan pelayanan menyebabkan masyarakat semakin tidak berdaya. Hal ini mengakibatkan tingginya biaya yang harus dibayar dalam upaya mendapatkan pelayanan. Birokrasi yang panjang dan berbelit-belit juga telah menyulitkan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan, Di perlukan kesadaran dari segenap aparat pemerintah bahwa fungsi mereka adalah sebagai abdi masyarakat yang melayani dan bukan abdi negara yang selalu meminta untuk di layani.

Melihat perkembangan pelayanan kesehatan yang begitu pesat satu hal yang terpikirkan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, namun di dalam kenyataannya pertumbuhan begitu banyak, fasilitas kesehatan tidak menjadikan masyarakat terpenuhi kebutuhannya terhadap pelayanan kesehatan. Nilai manusia hanya dihargai dengan benda materi bernama uang, sehingga ranah kesehatan yang semestinya sarat dengan moralitas kemanusiaan menjadi diskriminatif. Kesehatan seolah hanya menjadi milik mereka yang kaya dan berkantung tebal, namun sangat tidak ramah pada mereka yang miskin. Oleh karena itu, pertimbangan-pertimbangan etika dan moral dalam pelayanan kesehatan sudah semestinya kembali mendapatkan tempat yang benar dan menjadi landasan yang utama, apa yang salah dalam sistem penyelenggara pelayanan kesehatan kita? Bukankah

teknologi kedokteran semakin maju setiap harinya, namun kenapa penderitaan dan penyakit seolah tak berhenti mendera.

Manusia hanya seperti mesin yang bisa saja dipreteli organ tubuhnya tanpa ada penghormatan terhadap apa yang melekat dibalik tubuh materinya. Begitupun rumah sakit sebagai penyedia layanan kesehatan yang menjadi harapan bagi para pasien yang mengharapkan kesembuhan, sudah tentu harus menjadi ujung tombak perjuangan kemanusiaan.<sup>2</sup>

Rumah sakit merupakan bagian integral dari keseluruhan sistem pelayanan kesehatan yang dikembangkan melalui rencana pembangunan kesehatan. Rumah sakit adalah tempat penampungan orang yang memiliki gangguan kesehatan yang memerlukan rawat inap, rawat jalan maupun kontrol kesehatan. Rumah sakit juga tempat konsentrasi berbagai ahli kesehatan, kedokteran, dan pasien yang sakit. Rumah sakit dituntut memberikan pelayanan kesehatan yang berkualitas yang mencakup beberapa hal yaitu penampilan fisik yang memadai, keandalan, daya tanggap, jaminan perasaan aman serta dapat dipercaya dan keterjangkauan rumah sakit baik dari segi biaya maupun lokasi.

Rumah sakit tidak mungkin dikelola semata-mata sosial. Dalam keadaan sekarang, hampir seluruh Rumah Sakit Swasta menghadapi realita kehidupan yang semakin materialistis. Rumah sakit harus membayar teknologi kedokteran, listrik, air, dapur, dan bahkan imbalan jasa dokter dan Paramedik dengan mengikuti harga pasar. Karena biaya pelayanan rumah sakit terus meningkat dan dituntut untuk

---

<sup>2</sup> Alexandra Ide, 2012, *Etika & Hukum dalam Pelayanan Kesehatan*, Yogyakarta, Grasia Book Publisher, hlm. 59

memberikan pelayanan yang bermutu, akhirnya banyak rumah sakit yang berorientasi *profit making* dan dikelola layaknya lembaga bisnis.

Dilihat dari segi pelayanan yang diberikan, rumah sakit dapat dibedakan dalam kategori Rumah Sakit Umum dan Rumah Sakit Khusus, berdasarkan klasifikasi pelayanannya dibedakan menjadi Rumah Sakit Umum (RSU) Kelas A, B, C, dan D. Pada umumnya pelayanan medik di RSU Kelas D dibedakan oleh Dokter Umum, meskipun ada juga beberapa RSU Kelas D yang mampu memberikan pelayanan spesialis meskipun dalam jumlah terbatas, sedangkan RSU Kelas C dapat diberikan minimal (empat) jenis yaitu Pelayanan Spesialisasi Bedah Kebidanan dan Kandungan, Anak dan Penyakit Dalam. Selain itu RSU Kelas C juga dilengkapi dengan kemampuan dibidang pelayanan medik penunjang yaitu Spesialisasi Radiologi, *Anestesi dan Patologi* (Laboratorium). Pada RSU Kelas B dapat diperoleh semua jenis pelayanan spesialisasi secara lengkap dan beberapa diantaranya juga memberikan pelayanan Sub Spesialisasi tertentu. Adapun pada RSU Kelas A dapat diperoleh baik pelayanan spesialis maupun sub spesialis lengkap maupun sub spesialis dalam jumlah relatif lebih banyak dari pada RSU kelas B. sedangkan Rumah Sakit Khusus, di dalam penjelasan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Rumah Sakit Khusus adalah memberikan pelayanan utama pada satu jenis penyakit tertentu berdasarkan disiplin ilmu, golongan umum, organ, jenis penyakit, atau kekhususan lainnya.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Moh. Hatta, 2013, *Hukum Kesehatan & Sengketa Medik*, Yogyakarta, Liberty Yogyakarta, hlm. 142

Setiap rumah sakit harus menunjukkan pencapaiannya dalam meningkatkan mutu layanannya, Mutu tersebut mungkin kurang dipahami oleh masyarakat karena umumnya masyarakat lebih memperhatikan kenyamanan. Mutu rumah sakit tidak bergantung pada status rumah sakit pemerintah atau swasta, ada kalanya mutu layanan rumah sakit pemerintah lebih baik, tetapi dapat juga terjadi sebaliknya. Pada umumnya rumah sakit di Indonesia baik rumah sakit pemerintah maupun swasta mengikuti penilaian akreditasi yang dilakukan oleh suatu badan akreditasi. Tim penilai akan memeriksa layanan mulai dari kelengkapan administrasi, kepatuhan pada standar pelayanan termasuk keselamatan pasien, pencegahan infeksi di rumah sakit, dan sebagainya.

Rumah Sakit Muhammadiyah adalah pelayanan jasa kesehatan yang dimiliki oleh Organisasi Muhammadiyah. Sebagai Rumah Sakit Swasta, Rumah Sakit Muhammadiyah memiliki ciri khas tersendiri, selain padat modal, padat teknologi, padat karya dengan variasi produk yang sangat beragam serta konsumen lebih beragam, yakni sebagai media Dakwah Jamaah bagi Persyarikatan Muhammadiyah. Oleh karena itu, model manajemen dan pengelolaannya yang diterapkan dan dikembangkan di Rumah Sakit Muhammadiyah sepertinya juga berbeda tetapi tetap mengikuti aturan yang diberlakukan oleh perumhaskitan pemerintah dan tidak melanggar Undang-Undang Perumhaskitan, hal itu dibuktikan dengan hasil Rapat Kerja Wilayah Majelis Kesehatan dan Kesejahteraan Masyarakat PW Muhammadiyah Jawa Timur ke-17 di Kediri yang menghasilkan Standarisasi baku Rumah Sakit Muhammadiyah. Pengelolaan Rumah Sakit Muhammadiyah dilakukan secara ke Islaman dan disinergikan sesuai dengan visi

dan misi Persyarikatan Muhammadiyah serta berorientasi pada mutu pelayanan dan kepuasan Pasien, karena Upaya menjaga dan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan serta mewujudkan Kepuasan Pasien adalah langkah terpenting untuk meningkatkan nilai jual dan daya saing bagi Rumah Sakit Muhammadiyah terhadap Rumah Sakit Swasta, pemerintah dan milik pemodal asing.

Adapun beberapa Rumah Sakit Muhammadiyah yang ada di Indonesia:

1. Rumah Sakit Umum

Berjumlah 44

2. Rumah Sakit Khusus

Berjumlah 22<sup>4</sup>

Dari beberapa daftar Rumah Sakit Muhammadiyah yang ada di Indonesia salah satunya Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta ialah Rumah Sakit Muhammadiyah yang pertama kali didirikan di Yogyakarta, berlokasi di Jln. KH. Ahmad Dahlan No. 20 Yogyakarta. Rumah Sakit PKU Muhammadiyah awalnya didirikan berupa klinik sederhana pada tanggal 15 Februari 1923 di Kampung Jagang Notoprajan Yogyakarta, Awalnya bernama PKO (Penolong Kesengsaraan Oemoem) dengan maksud menyediakan Pelayanan Kesehatan bagi Kaum Dhuafa, didirikan atas inisiatif H.M. Sudjak yang didukung sepenuhnya oleh K.H. Ahmad Dahlan. Seiring dengan perkembangan jaman, pada sekitar era tahun 1980-an nama PKO berubah menjadi PKU (Pembina Kesejahteraan Umat). Pada tahun 1928 perkembangan klinik semakin bertambah besar dan berkembang menjadi poliklinik

---

<sup>4</sup> Wifa komunika, 2009, *Profil dan Direktori Rumah Sakit Muhammadiyah Aisyiyah*, Jakarta, Konsorium Rumah Sakit Muhammadiyah Aisyiyah, hlm. 3-76

PKO Muhammadiyah. Lokasi juga harus lebih luas dan perlu dipindahkan ke tempat yang lebih memadai dengan menyewa sebuah bangunan di Jalan Ngabean No.12 B Yogyakarta (sekarang Jalan K.H. Ahmad Dahlan). Delapan tahun kemudian, tepatnya pada tahun 1936 poliklinik PKO Muhammadiyah pindah lokasi lagi ke Jalan K.H. Ahmad Dahlan No. 20 Yogyakarta hingga saat ini. Dan Pada tahun 1970-an status klinik dan poliklinik berubah menjadi RS PKU Muhammadiyah Yogyakarta hingga saat ini.

Berkembangnya berbagai amal usaha di bidang kesehatan, termasuk di dalamnya adalah Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta maka Pimpinan Pusat perlu mengatur gerak kerja dari amal usaha Muhammadiyah bidang kesehatan melalui Surat Keputusan Pimpinan Pusat Muhammadiyah No 86/SK-PP/IV-B/1.c/1998 tentang Qaidah Amal Usaha Muhammadiyah Bidang Kesehatan. Dalam Surat Keputusan tersebut diatur tentang misi utamanya untuk meningkatkan kemampuan masyarakat agar dapat mencapai derajat kesehatan yang lebih baik, sebagai bagian dari upaya menuju terwujudnya kehidupan yang sejahtera dan sakinah sebagaimana dicita-citakan Muhammadiyah. Qaidah inilah yang menjadi dasar utama dalam menjalankan organisasi Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta.

Perubahan yang berkembang di luar lingkungan maupun yang terjadi secara internal di dalam organisasi Rumah Sakit PKU Muhammadiyah tentang keselamatan pasien, keterbatasan akses pelayanan kesehatan pada sebagian masyarakat tertentu, perkembangan ilmu dan teknologi, *huge burden disease*, hingga semakin terbukanya batas-batas informasi yang berimbas terhadap makin



kritisnya pelanggan terhadap pelayanan kesehatan serta perubahan regulasi pemerintah, diantisipasi dengan berbagai langkah dari perbaikan sarana prasarana dan Sumber Daya Insani, sehingga menjadikan Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta selain mampu bersaing dengan sarana pelayanan kesehatan yang lain juga patuh terhadap regulasi pemerintah.

Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta terletak hanya sekitar lima menit (satu kilometer) dari Malioboro, dan berkomitmen untuk menjadi Rumah sakit Islam terpercaya di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah. dengan kualitas pelayanan kesehatan yang Islami, Profesional, cepat, nyaman dan bermutu, serta dikelola berdasarkan manajemen entrepreneurial yang bertumpu pada nilai-nilai yang bersumber dari Al Qur'an yaitu Amanah, Sidiq, Fathonah, Tablik, dan inovatif dan setara dengan kualitas pelayanan rumah sakit-rumah sakit terkemuka di Indonesia dan Asia.

Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta adalah Rumah Sakit Swasta kelas B, rumah sakit ini mampu memberikan pelayanan kedokteran spesialis dan subspecialis terbatas, rumah sakit ini juga menampung pelayanan rujukan dari rumah sakit kabupaten.<sup>5</sup>

Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta termasuk rumah sakit yang besar, tempat ini tersedia 160 tempat tidur inap, lebih banyak dibanding setiap rumah sakit di Yogyakarta yang tersedia rata-rata hanya 50 tempat tidur inap. Adapun jumlah dokter tersedia banyak, dengan 108 dokter, 81 diantaranya adalah

---

<sup>5</sup> Toko Herbal Yogyakarta, "Info Rumah Sakit RS PKU Jogja", <http://info-rumah-sakit.blogspot.co.id/2012/11/rs-pku-jogja.html>, diakses tanggal 30 November 2016 pukul 08:30 Wib.

dokter Spesialis, dibandingkan dengan rata-rata rumah sakit di wilayah ini 63 lebih banyak dari pada rumah sakit tipikal di Yogyakarta, dan 59 lebih banyak dari pada rumah sakit tipikal di Jawa, serta pelayanan Inap termasuk kelas tinggi yaitu 25 dari 160 tempat tidur di rumah sakit ini berkelas VIP keatas. serta rumah sakit ini tersedia semua kategori besar dokter termasuk Dokter Umum, Spesialis, Dokter Gigi, Spesialis Gigi dan Dokter Bedah<sup>6</sup>

Sesuai dengan penjelasan di atas, rumah sakit baik milik pemerintah maupun swasta dalam melaksanakan penyelenggaraan pelayanan publik dalam bidang kesehatan harus mengikuti aturan yang digariskan oleh Undang-Undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, maka penulis dapat merumuskan masalah yang akan menjadi tolak penelitian dalam tulisan ini, adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pelayanan Publik dalam Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta sudah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009?
2. Faktor-faktor apa yang Menghambat Pelaksanaan Pelayanan Publik dalam Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta?

---

<sup>6</sup> Departemen Kesehatan Indonesia, "RS PKU Muhammadiyah Yogyakarta", <http://rumah-sakit.findthebest.co.id/16/RS-PKU-Muhammadiyah-Yogya>, diakses tanggal 30 November 2016, pukul 11:00 Wib.

### **C. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan masalah, maka penulis memiliki beberapa tujuan penelitian yang ingin dicapai:

1. Untuk mengetahui pelayanan publik dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan di Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta sudah sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat pelaksanaan pelayanan publik dalam pelayanan kesehatan di Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### 1. Manfaat Teoritis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi kemajuan Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta khususnya terhadap pelayanan publik terhadap pelaksanaan pelayanan kesehatan,

#### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan mengenai pelayanan publik terhadap pelaksanaan pelayanan kesehatan dan menjadi bahan evaluasi sebuah instansi untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan terhadap pelayanan kesehatan yang ada di Rumah Sakit PKU Muhammadiyah Yogyakarta. sehingga kedepan dijadikan bahan pertimbangan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan di RS PKU Muhammadiyah Yogyakarta.