

TESIS

**INTEGRITAS BIROKRAT GARIS DEPAN (*STREET LEVEL BUREUCRATS*)
DALAM PELAYANAN KESEHATAN GRATIS DI RUMAH SAKIT UMUM
DAERAH (RSUD) ANDI MAKKASAU
KOTA PAREPARE**

*Integrity of Street level bureucrats in the Free Healthcare Service at Andi
Makkasau Regional Public Hospital of Parepare*

**EDYANTO
NIM.P0800210501**



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

**INTEGRITAS BIROKRAT GARIS DEPAN (*STREET LEVEL BUREUCRATS*)
DALAM PELAYANAN KESEHATAN GRATIS DI RUMAH SAKIT UMUM
DAERAH (RSUD) ANDI MAKKASAU
KOTA PAREPARE**

Tesis

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai Gelar Magister

**Program Studi
Administrasi Publik**

Disusun dan diajukan oleh

EDYANTO

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

TESIS

**INTEGRITAS BIROKRAT GARIS DEPAN (*STREET LEVEL BUREUCRATS*)
DALAM PELAYANAN KESEHATAN GRATIS DI RUMAH SAKIT UMUM
DAERAH (RSUD) ANDI MAKKASAU KOTA PAREPARE**

Disusun dan diajukan oleh

EDYANTO

Nomor Pokok. P0800210501

Telah diperiksa dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diujikan
didepan panitia Ujian Tesis

Menyetujui:

Komisi Pembimbing,

Ketua,

Anggota,

Prof. Deddy T. Tikson, P.hD

Prof. Dr. Sangkala, MA.

Mengetahui

Ketua Program Studi
Administrasi Publik PPs Unhas

Dr. Alwi, M.Si

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Edyanto
Nomor mahasiswa : PO800210501
Program studi : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Agustus 2013
Yang menyatakan

Edyanto

PRAKATA

Alhamdulillah Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT karena atas ridho dan rahmat-Nya, tesis yang berjudul **”Integritas Birokrat Garis Depan (*Street Level Bureucrats*) dalam Pelayanan Kesehatan Gratis di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Andi Makkasau Kota Parepare”** dapat terselesaikan. Shalawat serta salam penulis sampaikan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW, yang diutus oleh ALLAH SWT sebagai uswatun hasanah dan rahmat bagi sekalian alam.

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada ayahanda H. Laone dan ibunda Hj. Wati yang senantiasa dan tanpa henti-hentinya mencurahkan kasih sayang dan selalu memberikan dukungan bagi penulis dalam menyelesaikan studi. Tak lupa penulis ucapkan terima kasih kepada zaujati tercinta Mashita basri, S.Pd.,M.Pd yang senantiasa memberi dukungan materi dan moril kepada penulis.

Dalam penulisan tesis ini penulis banyak mendapat bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis juga menyampaikan terima kasih kepada :

1. Prof. Deddy T. Tikson, P.hD. selaku Ketua Komisi Penasihat yang telah memberikan pengarahan, bantuan dan bimbingan kepada penulis. Semoga ALLAH SWT membalas dengan pahala kebaikan.
2. Prof. Dr. Sangkala, MA. selaku Anggota Komisi Penasihat yang telah memberikan pengarahan, bantuan dan bimbingan kepada penulis.

3. Dr. Alwi, M.Si selaku Ketua Prodi Administrasi Publik PPs Unhas.
4. Dr. H. M. Thahir Haning, M.Si, Dr. H. Muhammad Yunus, M.Si, dan Dr. Hj. Hasniati, M.Si selaku dosen penguji yang memberikan masukan kepada penulis dalam penyusunan tesis ini.
5. Bapak dan ibu dosen yang telah menyumbangkan ilmunya kepada penulis selama mengenyam pendidikan di bangku kuliah.
6. Kepada dr. Jamal sahil, M.Kes selaku direktur RSUD Andi Makkasau Kota Parepare.

Akhirnya penulis menyadari bahwa terdapat begitu banyak kekurangan dalam penyusunan tesis ini. Penulis tetap berharap bahwa karya ini bisa bermanfaat bagi semua pihak. Amin.

Makassar, Juli 2013

Edyanto

ABSTRAK

EDYANTO. Integritas Birokrat Garis Depan (*Street Level Bureucrats*) dalam Pelayanan Kesehatan Gratis di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Andi Makkasau Kota Parepare (dibimbing oleh Deddy T.Tikson, dan Sangkala).

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan integritas birokrat garis depan (*Street level bureucrats*) dalam pelayanan kesehatan gratis di Kota Parepare dilihat dari standard operating procedures (SOP).

Metode penelitian yang dipakai adalah metode dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi, dan analisis dokumen. Penentuan informan penelitian dilakukan secara accidental yaitu teknik penentuan informan yang dilakukan secara prinsip kebetulan, yaitu siapa saja masyarakat yang secara kebetulan bertemu dengan peneliti di lapangan ditetapkan sebagai informan. Data pada penelitian ini dianalisis dengan menggunakan teknik analisis taksonomi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Integritas birokrat garis depan (*street level bureucrats*) dalam pelayanan pasien rawat jalan program kesehatan gratis yang dilihat berdasarkan SOP dan dihubungkan dengan prinsip-prinsip pelayanan menunjukkan sudah maksimal. Hal ini terlihat dari terlaksananya prinsip-prinsip pelayanan dengan baik, kecuali prinsip kejujuran. Prinsip kejujuran tidak terpenuhi karena pasien menganggap tidak adanya kejelasan biaya dalam mendapatkan pelayanan kesehatan gratis. Mengenai Integritas *street level bureucrats* dalam pelayanan pasien rawat inap program kesehatan gratis yang dilihat berdasarkan SOP dan dihubungkan dengan prinsip-prinsip pelayanan menunjukkan bahwa, petugas pelayanan memberikan kemudahan dalam masalah prosedur pelayanan kesehatan gratis. Petugas juga memberikan kepastian waktu dalam hal prosedur. Mengenai perilaku petugas ditemukan masih adanya tindakan diskriminasi oleh perawat terhadap para pengguna layanan kesehatan gratis. Kejujuran petugas untuk menjelaskan mengenai biaya dalam mendapatkan pelayanan kesehatan gratis adalah masalah yang dikeluhkan oleh sebagian pengguna layanan kesehatan gratis. Petugas dalam memberikan pelayanan kepada pasien sudah menunjukkan ketelitian. Dalam penelitian ini juga ditemukan bahwa masih ada petugas yang tidak disiplin, petugas yang kurang ramah dan tidak sopan. Sarana dan prasarana yang diberikan oleh petugas layanan kepada pasien belum memuaskan masyarakat pengguna layanan kesehatan gratis.

Kata kunci : Integritas, *Street level bureucrats*, Pelayanan kesehatan gratis.

ABSTRACT

EDYANTO. Integrity of Street Level Bureucrates in Free Medical Service in General Hospital Andi Makkasau Parepare (supervised by Deddy T. Tikson and Sangkala).

This research was conducted to find out the integrity of street level bureucrates in free medical service in Parepare based on Standard Operating Procedures.

The research employed qualitative descriptive method. The data was collected through interview, observation, and document analyzing. The research applied accidental technique that is based on chance, i.e people who by chance met with researcher in the field designated as an informan. The data in this research be analyzed by using taxonomi technique.

The research result showed that the integrity of street level bureucrates in service the non stay patient of free medical program has been maximum based on standard operational procedure and services principle. It was showed by the principles of service were good except honesty principle. Honesty principle was not carried out because the patients thought that there were not good explanation about the cost. About the integrity of street level bureucrates in service the stay patient of free medical program based on standard operational procedure showed that the server gave the good service in prosedure. The server also gave the certain time in procedure. About the server behaviour showed that there was still dsicrimination by nurse to the patient of free medical services. The honesty of server to explain about the cost was the most problem complaint by the patient of free medical service. But the server has been good in accurate principle. This research also showed some server were not discipline, unfriendly, and impolite. About the tools, the patient of free medical service felt not satisfied.

Keywords : Integrity, *Street level bureucrats*, Free medical service.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN DEPAN	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PRAKATA	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kegunaan Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PIKIR	
A. Pengertian Integritas	10
B. Birokrasi dan Street Level Bureucrats	13
C. Pelayanan Publik ..	25
D. Kesehatan Gratis	34
E. Kerangka Pikir	47
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	49
B. Pengelolaan Peran sebagai Peneliti	50

C. Lokasi Penelitian	52
D. Sumber Data	52
E. Teknik Pengumpulan Data	53
F. Informan Penelitian	56
G. Fokus Penelitian	57
H. Teknik Analisa Data	58

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	60
B. Penyajian Data dan Pembahasan	72
1. Gambaran integritas pelayanan pada pasien rawat jalan	72
2. Gambaran integritas pelayanan pada pasien rawat inap	91

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	135
B. Saran-saran	137

DAFTAR PUSTAKA	138
-----------------------	------------

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Nomor	Judul	Halaman
1.	Tabel Sarana dan Prasarana fisik yang ada di RSUD Andi Makkasau Kota Parepare.	66
2.	Tabel Ketenagaan RSUD Andi Makkasu Kota Parepare	69
3.	Tabel Tenaga Dokter Spesialis pada RSUD Andi Makkasau Kota Parepare	70
4.	Tabel tingkat integritas masing-masing jenis pelayanan	134

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Judul	Halaman
1.	Alur Pelayanan Kesehatan gratis	46
2.	Kerangka pikir penelitian	48

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor	Judul
1.	Izin/Rekomendasi Penelitian dari Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan
2.	Izin Penelitian dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Parepare
3.	Izin Penelitian dari Rumah Sakit Umum Daerah Andi Makkasau Kota Parepare
4.	Surat Keterangan Telah Melakukan Penelitian pada RSUD Andi Makkasau Kota Parepare
5.	Instrumen dan Pedoman Wawancara
6.	Struktur Organisasi pada RSUD Andi Makkasau Kota Parepare
7.	Dokumentasi Kegiatan Penelitian

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Integritas merupakan perwujudan identitas diri yang berdedikasi secara konsisten dalam menerapkan prinsipnya, dan bertindak dengan nilai-nilai positif yang diketahui atau dianut. Integritas merupakan inti dari perwujudan sikap dan perilaku. Sikap dan perilaku adalah gambaran kepribadian seseorang yang terlahir melalui gerakan fisik dan tanggapan pikiran terhadap suatu keadaan atau suatu objek. Secara lengkap sikap merupakan kecenderungan, pandangan, pendapat atau pendirian seseorang untuk menilai sesuatu objek atau persoalan dan bertindak sesuai dengan penilaiannya dengan menyadari perasaan positif dan negatif dalam menghadapi suatu objek.

Integritas bermakna konsistensi antara tindakan dan nilai. Orang yang mempunyai integritas, hidupnya sejalan dengan nilai-nilai prinsipnya. Suatu karakter yang tanpa memandang waktu dan tempat senantiasa menunjukkan ketaatan dalam menjalankan kode etik dan moral, memegang prinsip, tulus, jujur dan dapat dipercaya, disiplin, memiliki kekuatan dalam mempertahankan keteguhan/kemantapan/kestabilan, serta konsisten dalam sikap dan perilakunya.

Ukuran nilai dari unsur-unsur yang mendukung integritas berlaku secara universal, dan menjadi acuan baku bagi perilaku kehidupan manusia

secara umum. Namun konsep diri terhadap nilai-nilai tersebut akan sangat mempengaruhi manifestasi integritas seseorang. Perbedaan atas konsep nilai itulah yang membedakan tingkat integritas seseorang dengan yang lain. Pada organisasi swasta maupun pemerintah, integritas perlu dimiliki oleh mereka yang terlibat di dalamnya. Tanpa integritas, sebuah institusi akan segera hancur walau pernah berjaya sekalipun. Pimpinan yang tidak memiliki integritas, pada waktunya akan kehilangan kepercayaan dari anak buahnya, dan dampaknya akan kehilangan loyalitas. Secara umum, integritas menjadi landasan yang mutlak. Institusi yang orang-orangnya tidak memiliki integritas, akan menjadi rapuh, karena masyarakat tidak akan percaya. Pemerintah tidak lagi mempunyai wibawa, dan akhirnya masyarakat menjadi korban. Karena sifatnya yang konsisten maka kemampuan integritas seseorang akan semakin kuat, bila terbangun seiring berjalannya waktu.

Asas-asas pemerintahan yang baik yang mendukung ke arah transparansi dan akuntabilitas antara lain kepastian hukum, keadilan, keseimbangan, keterbukaan, tidak diskriminatif, tertib penyelenggara administrasi pemerintahan, proporsionalitas, profesionalitas dan akuntabilitas. Dari semua asas tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa faktor sumber daya manusia aparatur yang berkualitas merupakan faktor dominan untuk terselenggaranya pemerintahan yang baik.

Integritas diperlukan dalam pelayanan publik, menurut Jeremy Pope dalam Mochtar dan Halili (2009) tidak maksimalnya pelayanan publik, salah

satunya karena terjangkitnya pelayanan publik yang tidak berintegritas dan perilaku koruptif, dalam konteks inilah menjadi relevan perbaikan pelayanan publik, pelayanan publik yang baik menjadi salah satu jalan mencegah terjadinya korupsi.

Integritas telah menjadi salah satu istilah penting dalam pelayanan publik yang terus dibahas dan digunakan penerapannya di dalam birokrasi. Integritas dalam pelayanan publik berkaitan dengan komitmen kejujuran untuk melaksanakan segala tugas dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Komitmen ini merupakan sistem ekstra yudisial dalam rangka mencegah terjadinya mal administrasi di jajaran birokrasi. Menurut Dyah Mutiarin (2012:4) integritas pelayanan publik dapat diartikan sebagai wujud komitmen pemerintah guna memberikan layanan yang prima kepada masyarakat dengan mengedepankan integritas dan moralitas sebagai basis untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, integritas pelayanan publik terkait dengan komitmen antara pemerintah sebagai provider dengan masyarakat sebagai pengguna layanan. Mochtar dan Halili (2009), dalam mengukur integritas dengan menggunakan standard operating procedure yaitu, (a) Adanya prosedur yang baik dan ditaati, (b) Terbentuknya perilaku aparat pelayanan publik yang bertanggung jawab, (c) Tersedianya sarana dan prasarana untuk menunjang prosedur pelayanan publik.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Mochtar dan Halili (2009) dengan judul " *Tingkat Integritas Instansi Pelayanan BPN dan SAMSAT di Provinsi DIY* "

menunjukkan tingkat integritas instansi pelayanan BPN dan SAMSAT di Provinsi DIY belum maksimal dan ini dibuktikan dengan temuan di lapangan diantaranya seperti: tidak adanya kejelasan SOP, masih adanya pungutan liar, masih adanya pemberian tip, dan sering terjadi diskriminasi dalam pelayanan.

Birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program-program pembangunan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan publik). Birokrasi merupakan kunci utama untuk melaksanakan sebuah sistem pemerintahan. Tanpa birokrasi, tentu segala kebijakan yang dibuat oleh elit politik atau pejabat akan mengalami kendala atau bahkan tidak dapat tereksekusi. Birokrasi dapat didefinisikan sebagai mesin penggerak sebuah kebijakan. Artinya, segala kebijakan yang dibuat oleh elit politik akan dieksekusi atau dijalankan melalui birokrasi. Selain itu, birokrasi bisa dikatakan sebagai organ pelaksana dari sebuah kebijakan.

Momentum reformasi yang ditandai dengan jatuhnya pemerintah orde baru, sebenarnya selain dipicu oleh masalah ekonomi juga merupakan refleksi ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Akibatnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah makin rendah. Hal ini disinyalir antara lain karena rendahnya kualitas pelayanan birokrasi terhadap masyarakat yang sebagian besar dilakukan oleh pegawai negeri sipil. Rendahnya kualitas pelayanan publik ini antara lain disebabkan rendahnya diskresi birokrasi terutama pada level birokrat garis depan (*street level bureaucrats*) sehingga pelayanan yang dihasilkan kurang fleksibel, dan tidak menjawab kebutuhan masyarakat secara riil dalam proses pemberian pelayanan publik, aparat birokrasi di garis depan (*street level bureaucrats*) seringkali dituntut dapat mengambil keputusan secara cepat, dan fleksibel (Astuti : 2011).

Berbicara birokrasi garis depan (*street level bureaucrats*) merupakan pegawai pemerintah yang memberikan layanan masyarakat secara langsung kepada warga, dan memiliki kebijaksanaan substansial dalam pelaksanaan pekerjaan mereka. *Street level bureaucrats* adalah lembaga layanan publik yang mempekerjakan sejumlah besar tingkat birokrat garis depan. *Street level bureaucrats* lebih memahami apa yang terjadi di masyarakat dalam menjalankan tugasnya (pelaksana kebijakan garis depan). Lebih lanjut Lipsky (1980) *street level bureaucrats* haruslah adil, *street level bureaucrats* yang adil akan melaksanakan aturan-aturan dengan baik, dan tidak diskriminatif dalam

pelayanan. Menurut Amy dalam Nawawi (2007:187) pelayanan publik pada *street level bureaucrats* menjadi front deks pelayanan, artinya pelayanan pada *street level bureaucrats* merupakan hal yang sangat penting, dan sebagai pintu pertama pelayanan, bahkan penentu masyarakat yang dilayani dan akhirnya turut menentukan mutu bahkan mahal atau murahnya pelayanan.

Birokrasi sangat erat kaitannya dengan pelayanan publik, *street level bureaucrats* merupakan birokrasi pada garis depan yang berhubungan langsung dengan masyarakat, khususnya dalam hal pelayanan kepada masyarakat. Di dalam area ini, tentu para *street level bureaucrats* harus bisa menjaga integritasnya untuk melayani masyarakat, *street level bureaucrats* harus mampu memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat karena indikator kinerja dari *street level bureaucrats* salah satunya ditentukan oleh tingkat kepuasan masyarakat yang mendapatkan pelayanan dari mereka.

Salah satu kebijakan yang dibuat pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat adalah kebijakan program pelayanan kesehatan gratis yang merupakan bagian dari visi dan misi gubernur Sulawesi Selatan yaitu meningkatkan kualitas pelayanan untuk pemenuhan hak dasar masyarakat. Alokasi anggaran pelayanan kesehatan bersubsidi ini diperoleh dari 40% APBD Provinsi dan 60% APBD Kabupaten.

Program kesehatan gratis di Sulawesi Selatan dalam implementasinya masih banyak kekurangan, bahkan ada yang menganggap program tersebut hanyalah komoditi politik (*Jurnal Kesehatan Masyarakat Madani, tahun 2008*).

Berdasarkan penelitian badan penelitian dan pengembangan daerah (Balitbangda) Sulsel tahun 2010 program kesehatan gratis di Rumah Sakit Andi Makkasau Parepare dinilai belum memuaskan masyarakat. Bahkan dari segi pelayanan, program ini dianggap masih berada di bawah standar pelayanan minimal (SPM). Para pasien kelas tiga masih mendapat diskriminasi pelayanan dari para perawat. Pasien mengeluh tidak terlayani dengan baik dan terpaksa harus dirujuk ke rumah sakit yang lain, adanya indikasi terjadi pungutan liar (pungli) yang dilakukan oknum perawat terhadap pasien rawat inap kelas III. Dari gambaran diatas dapat diketahui bahwa integritas *street level bureucrats* dalam pelayanan gratis belum memuaskan, penulis mengangkat hal ini karena belum pernah diadakan penelitian tentang integritas *street level bureucrats* pelayanan kesehatan gratis. Sebenarnya sudah ada beberapa penelitian tentang kesehatan gratis tetapi hanya berkisar tentang implementasi kesehatan gratis, kualitas pelayanan pasien kesehatan gratis.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis melakukan penelitian berjudul: "Integritas Birokrat Garis Depan (*Street Level Bureucrats*) dalam pelayanan kesehatan gratis di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Andi Makkasau Kota Parepare".

B. Rumusan Masalah

Dari uraian dan kenyataan di atas, maka permasalahan pokok yang dikaji dalam penelitian ini adalah : *"Bagaimana Integritas Birokrat Garis Depan (street level bureaucrats) dalam pelayanan kesehatan gratis di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Andi Makkasau Kota Parepare?"*

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk: Menjelaskan dan menganalisis tentang integritas birokrat garis depan (*street level bureaucrats*) dalam Pelayanan Kesehatan gratis di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kota Parepare.

Dalam penelitian ini, integritas diukur berdasarkan standard operating procedure yaitu:

- a. Prosedur pelayanan
- b. Perilaku aparat pelayanan
- c. Sarana dan prasarana.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini juga diharapkan memiliki kegunaan :

1. Secara teoretis. Diharapkan dapat menambah dan memperluas wawasan keilmuan khususnya dalam kajian integritas birokrat garis depan (*street level*

bureaucrats). Pengembangan ilmu administrasi pada umumnya dan penelitian dimasa depan.

2. Berdasarkan kegunaan praktis. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan dan perbandingan dalam memahami integritas birokrat garis depan (*street level bureaucrats*).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Integritas

Integritas penting dalam birokrasi pemerintahan, integritas merupakan perilaku seseorang yang dilandasi oleh kejujuran, bijaksana dan bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas. Menurut Sonny Keraf (2010), integritas mengharuskan adanya kemauan, tekad, dan komitmen pribadi untuk hidup sesuai dengan keyakinan-keyakinan atau prinsip moral, orang yang punya integritas adalah orang yang teguh dalam prinsip dan tindakannya, bersikap jujur, bisa dipercaya. Lebih lanjut BPKP (2009), integritas adalah konsistensi antara nilai dan tindakan, orang yang berintegritas akan bertindak konsisten sejalan dengan nilai-nilai, kode etik, serta kebijakan organisasi dan/atau profesi, walaupun dalam keadaan yang sulit untuk melakukannya.

Integritas didefinisikan sebagai tindakan yang konsisten, sesuai dengan kebijakan dan kode etik organisasi. Perbuatan yang konsisten tersebut adalah perbuatan yang baik dan benar, yang merupakan petunjuk dari keutuhan pribadi dan sikap yang konsisten yang juga harus transparan, akuntabel, bertanggung jawab, dan independen. Integritas merupakan nilai yang penting yang harus dimiliki dan dilaksanakan oleh seluruh *street level bureaucrats* dalam memberikan pelayanan kepada publik. Menurut D. P Simpson dalam Haryatmoko (2011:72), integritas (*integritas, -atis* f, dalam bahasa Latin dari

kata sifat *interger*) artinya “tidak rusak, murni, utuh, jujur, lurus, dan dapat dipercaya atau diandalkan, Integritas juga berarti keteguhan prinsip dan sikap untuk tidak melakukan korupsi dan tindakan koruptif lainnya.

Integritas adalah sikap loyal kepada prinsip moral tertentu yang diwujudkan ke dalam tindakan, Di dalam modul pakta integritas dalam Mochtar dan Halili (2009) ada 6 cakupan integritas, yaitu;

- a. Elemen karakter yang mendasari timbulnya pengakuan atas kejujuran.
- b. Tuntutan berperilaku jujur, tidak melakukan hal-hal yang bertentangan dengan hukum, peraturan, dan etika.
- c. Satunya kata dengan perbuatan baik dan bertanggung jawab.
- d. Peran sikap, perilaku dan kejujuran sesuai harapan masyarakat.
- e. Sikap dapat memaafkan kekhilafan yang tidak disengaja, dapat menerima perbedaan pendapat yang jujur, namun tidak ada kompromi bagi kecurangan dan terjadinya pelanggaran-pelanggaran prinsip.
- f. Sebuah komitmen, filosofi, dan inspirasi untuk menuju kehidupan yang lebih baik.

Integritas adalah unsur pokok etika publik. Konsep etika publik terutama mengacu pada tuntutan integritas atau perilaku etis. Dari penjelasan etimologi, pengertian “integritas publik” mengungkapkan kualitas utama yang diharapkan dari pelayan publik. Integritas publik merupakan kualitas perilaku seseorang atau organisasi yang sesuai dengan nilai nilai, standar, dan aturan moral yang diterima oleh anggota organisasi dan masyarakat. Kesesuaian dengan standar

itu memungkinkan pelayanan publik menjadi lebih berkualitas. Menurut Haryatmoko (2011:72) integritas publik dikaitkan dengan 3 kemampuan, yaitu:

- a) Mampu memenuhi janji dan kewajiban yang relevan dengan situasi dan konteks pelayanan publik.
- b) Jujur dan berorientasi kemakna, artinya mampu menghubungkan visi dengan praktik hidupnya.
- c) Mampu membaca tanda-tanda zaman sehingga bisa menyingkap segi-segi yang bermakna dari suatu kasus untuk bisa mengambil keputusan dengan tepat. Integritas publik bukan hanya sekedar tidak korupsi atau tidak melakukan kecurangan.

Integritas publik akan teruji ketika dihadapkan pada pilihan-pilihan kewajiban yang saling bertentangan, tapi mampu memberi pemecahan dengan mengesampingkan kepentingan pribadi atau kelompok. Lebih lanjut Fleishman dalam Haryatmoko (2011: 73) melihat integritas sebagai kejujuran dan kesungguhan untuk melakukan yang benar dan adil dalam setiap situasi sehingga mempertajam keputusan dan tindakannya dalam kerangka pelayanan publik.

Integritas publik diukur dari hasilnya, ketika pemerintah mampu memberikan kualitas perbaikan dalam pelayanan publik. Menurut Dyah Mutiarin (2012:4), integritas pelayanan publik diartikan sebagai wujud komitmen pemerintah guna memberikan layanan yang prima kepada masyarakat dengan mengedepankan integritas dan moralitas sebagai basis untuk mewujudkan tata

kelola pemerintahan yang baik dan bersih. Integritas pelayanan publik terkait dengan komitmen antara pemerintah sebagai provider dengan masyarakat sebagai pengguna layanan. Lebih lanjut, Mochtar dan Halili (2009), dalam mengukur integritas yang didasarkan pada standar operasional prosedur, digunakan indikator yaitu:

- a. Adanya prosedur yang baik dan ditaati.
- b. Terbentuknya perilaku aparat pelayanan publik yang bertanggung jawab.
- c. Tersedianya sarana dan prasarana untuk menunjang prosedur pelayanan publik dan pemantapan perilaku aparat pelayanan publik.

Penilaian KPK terhadap integritas pelayanan oleh pemerintah didasarkan pada dua variabel yakni pengalaman integritas dan potensi integritas (KPK:2009). Pengalaman integritas diukur dengan indikator, yaitu:

- a. Frekwensi pemberian gratifikasi, yaitu : Pengalaman korupsi yang langsung dirasakan masyarakat dalam mengurus atau memperoleh layanan publik ditunjukkan dalam bentuk biaya-biaya tambahan (gratifikasi) yang harus dibayarkan oleh masyarakat pengguna layanan di luar biaya resmi yang ditetapkan, berapa kali biaya tambahan diberikan dan berapa besarnya serta kapan gratifikasi tersebut diberikan.
- b. Cara pandang gratifikasi, yaitu : Bagaimana masyarakat memandang korupsi di lembaga layanan publik, bagaimana masyarakat mengartikan biaya-biaya atau imbalan yang mereka keluarkan, apakah tergolong korupsi atau tidak. Apa tujuan mereka membayar biaya tambahan tersebut, dan seberapa jauh tingkat toleransi masyarakat terhadap biaya-biaya tambahan yang harus mereka keluarkan.

Adapun potensi integritas diukur dengan indikator seperti:

- a. Sistem administrasi, yaitu : Keterbukaan informasi dan kemudahan layanan atau kepraktisan SOP serta pemanfaatan teknologi informasi merupakan sub indikator sistem administrasi yang harus bahwa suasana/kondisi fasilitas di lingkungan unit layanan yang didatangi umumnya teratur sistem pelayanannya. dicapai dalam rangka memenuhi standar potensi integritas sektor publik.

- b. Lingkungan kerja, yaitu; Lingkungan kerja memiliki potensi untuk mendorong terjadinya praktik korupsi, tidak terkecuali lingkungan kerja di sektor pelayanan publik. Berdasarkan fakta di lapangan, kebiasaan pemberian gratifikasi dan adanya keterlibatan calo akan menurunkan nilai potensi integritas secara signifikan.
- c. Perilaku petugas, yaitu; hal penting dalam menilai perilaku individu dan kaitannya dengan nilai potensi integritas dalam ini, keadilan perlakuan petugas layanan terhadap pengguna layanan, ada tidaknya harapan petugas terhadap gratifikasi serta perilaku pengguna layanan sendiri pada saat mengurus dan mendapatkan layanan.
- d. Upaya pencegahan korupsi, yaitu; Tingkat upaya anti korupsi dan pelayanan pengaduan atas layanan yang diberikan merupakan faktor yang bisa mencegah terjadinya korupsi.

B. Birokrasi dan Street Level Bureaucrats

1. Birokrasi

Istilah birokrasi sendiri seringkali dikaitkan dengan organisasi pemerintah. Birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif. Birokrasi pemerintah diartikan sebagai "*officialdom*" atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yuridiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area *official* yang yurisdiktif. Di dalam yurisdiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hirarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Selain itu, dalam kerajaan pejabat

tersebut proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis (*the files*). Dalam bidang publik, konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan system yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan.

Untuk dapat memahami birokrasi lebih jauh lagi, kita bisa mulai dari memahami birokrasi secara bahasa. Istilah birokrasi berasal dari bahasa Perancis, yaitu *bureau* yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata Yunani, *kratein* yang berarti mengatur. Dalam pengertiannya lebih luas, birokrasi diartikan sebagai suatu tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi secara sistematis pekerjaan dari banyak anggota organisasi. Orang-orang yang bekerja dalam birokrasi pemerintahan bekerja secara profesional. Mereka diangkat dan diupah untuk menduduki jabatan di lembaga pemerintahan yang telah ditetapkan tugasnya dari atasan.

Dasar pemilihan personel birokrasi ini biasanya dilandaskan pada keterampilan dan kepandaian yang dimiliki oleh seseorang untuk menjalankan tugas tertentu. Sebagaimana dapat dilihat di banyak buku mengenai birokrasi, ciri pokok dari struktur birokrasi seperti yang diuraikan oleh Max Weber dalam Thoha (2008) adalah bahwa birokrasi adalah sistem administrasi rutin yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara-cara tertentu, didasarkan aturan tertulis, oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya. Dengan pengertian yang hampir sama, Rourke dalam Said (2007:2)

menyebutkan bahwa birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hirarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis (*written procedures*), dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya. Lebih lanjut, Said (2007:3) memberikan batasan tentang pengertian birokrasi sebagai tata kerja pemerintahan agar tujuan negara dapat tercapai secara efektif dan efisien. Sebagai suatu cara atau metode, maka sikap masyarakat terhadap birokrasi haruslah objektif, terbuka terhadap inovasi sesuai dengan kebutuhan konteks ruang dan waktunya. Sebagai sebuah cara atau metode pengorganisasian kerja, birokrasi tidak boleh menjadi tujuan dalam dirinya sendiri. Birokrasi ada untuk mencapai tujuan bersama. Birokrasi adalah organisasi yang melayani tujuan, cara mencapai tujuan dan cara mengkoordinasi secara sistematis. Rod Hague dalam Said (2007:3) menyatakan bahwa birokrasi adalah institusi pemerintahan yang melaksanakan tugas negara. Birokrasi ada karena adanya kebutuhan akan sebuah organisasi yang dapat mengelola negara modern.

Dalam pengertian lebih luas, birokrasi pemerintah diartikan sebagai seluruh jajaran badan-badan eksekutif sipil yang dipimpin oleh pejabat pemerintah di bawah tingkat menteri. Tugas pokok birokrasi di sini adalah secara profesional menindaklanjuti keputusan politik yang telah diambil pemerintah. Birokrasi dapat dibagi menjadi dua klasifikasi yaitu sebagai proses administrasi pemerintahan, dan sebagai struktur atau fungsi yang bersifat statis,

didalamnya ada pejabat yang menjalankan struktur yang disebut sebagai birokrat. Birokrat, pejabat dan staf administrasi selalu terkait dengan pemerintahan.

Terdapat dua istilah yang digunakan menyebut birokrasi pemerintah secara resmi, yaitu aparatur negara dan penyelenggara negara. Dalam pemahaman masyarakat, birokrasi juga dapat dimaknai sebagai proses penyelenggaraan pemerintahan dengan mengadopsi sistem tertentu dimana di dalamnya terdapat pembagian kerja dan tugas yang jelas antar divisi, terdapat nilai impersonal dimana orang mengikuti aturan, bukan aturan mengikuti orang, penyusunan jabatan dan karir berdasarkan kompetensi dan bukan preferensi, terdapatnya otoritas pengawasan dan juga terdapatnya hirarki (Said, 2007:10). Ruang lingkup birokrasi dapat diketahui berdasarkan perbedaan tugas pokok dan misi yang mendasari organisasi birokrasi adalah :

1. Birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum dari tingkat pusat sampai daerah (Propinsi, Kabupaten, Kecamatan dan Desa/Kelurahan).
2. Birokrasi fungsional, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor yang khusus guna mencapai tujuan umum pemerintahann.
3. Birokrasi pelayanan (*Service-bureaucracy*), yaitu unit organisasi yang pada hakekatnya melaksanakan pelayanan langsung dengan masyarakat. Termasuk dalam konsep ini apa yang disebut oleh Michael Lipsky sebagai "*street level bureaucrats*", yaitu mereka yang menjalankan tugas dan berhubungan langsung dengan warga masyarakat.

Birokrasi selalu dikaitkan dengan tokoh Max Weber. Begitu besar pengaruh pemikirannya, sehingga birokrasi senantiasa diasosiasikan dengan

Weber. Menurut Weber dalam Thoha (2008:17-19) birokrasi ideal yang rasional dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut :

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya;
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan kesamping. Konsekuensinya ada pejabat atasan dan bawahan dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil;
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya;
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak;
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, yang idealnya dilakukan melalui ujian kompetitif;
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya dapat diakhiri dalam keadaan tertentu;
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif;
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya;
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

2. Street Level Bureaucrats

Menurut substansi pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi semakin penting

karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat ramai yang memiliki keaneka ragaman kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun non-pemerintah. Jika pemerintah, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi garis terdepan (*street level bureaucrats*) yang berhubungan dengan pelayanan publik. Jika non pemerintah, maka dapat berbentuk organisasi partai politik, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi-organisasi kemasyarakatan yang lain. Siapapun bentuk institusi pelayanannya, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya (Agus Suryono:2002).

Konsep *street level bureaucrats* ini telah diperkenalkan oleh Michael Lipsky pada tahun 1980 bahwa *street level bureaucrats* adalah sebagai “publik service secara langsung” dan “pelaksana dari kebijakan penguasa”. Publik service secara langsung artinya bahwa para birokrat ini yang memberikan pelayanan langsung kepada para customernya (publik). Contohnya adalah perawat, dokter-dokter praktek, polisi lalulintas, atau aparat birokrasi lainnya yang terjun langsung kepada publik dan memberikan pelayanan sesuai dengan permintaan publik dalam batasan aturan lembaga mereka masing-masing (Lipsky:1980).

Lebih lengkapnya, Lipsky (1980) mendefinisikan *street level bureaucrats* sebagai para pekerja pelayanan publik yang berinteraksi secara langsung

dengan warga masyarakat yang menjalankan pekerjaan mereka dan mempunyai keleluasaan substansial dalam menjalankan tugasnya tersebut, selanjutnya Lipsky(1980) menunjukkan bahwa *street level bureucrats* juga harus dilihat sebagai bagian dari komunitas pembuatan kebijakan, karena sebagai pemberi layanan publik, pemberi manfaat dan penjaga ketertiban publik, birokrat garis depan ini sering menjadi kontroversi politik, biasanya mereka dihadapkan pada tuntutan peningkatan kualitas pelayanan dari masyarakat. Birokrat garis depan ini menjembatani aspek-aspek konstitusional hubungan antara warga negara dengan negara (pemerintah). Ini artinya, para birokrat garis depan memegang kunci dalam dimensi kewarganegaraan. Birokrat garis depan merespon tekanan pekerjaan dengan sedemikian rupa, sehingga betapapun tekanan itu dapat dipahami dan maksudnya baik, ini akan dapat menimbulkan efek yang mencoreng citra dan kinerja pemerintah di mata masyarakat. Jika pemerintah dipandang penting oleh warga masyarakat dan memiliki banyak interaksi dengan "perwakilan-perwakilannya" dan interaksi itu mungkin menimbulkan konsekuensi penting bagi kehidupan mereka, maka akan dibutuhkan desentralisasi kekuasaan. Lipsky (1980) merekomendasikan, apapun manfaat ataupun kesulitannya, usulan desentralisasi ini menitikberatkan pada perubahan fundamental dalam lingkungan kerja para birokrat di garis depan .

Pelaksana dari kebijakan penguasa bermakna bahwa para birokrat garis depan yang menjalankan kebijakan yang dikeluarkan oleh penguasa dan

mereka pula yang menguatkan kebijakan yang dikeluarkan. Di dalam kebijakan publik itu sendiri para *street level bureaucrats* dibolehkan untuk membuat keputusan ad hoc dan perubahan dasar. Hal ini terjadi apabila kebijakan dari atas mengalami kerancuan dalam penyampaiannya kepada bawahan, maka para *street level bureaucrats* ini diperbolehkan untuk menerjemahkan kebijakan itu sendiri. Menurut Lipsky (1980) *street level bureaucrats* haruslah bersikap adil. *Street level bureaucrats* yang adil akan melaksanakan pekerjaan sesuai aturan, dan tidak melakukan diskriminasi dalam pelayanan.

Street level bureaucrats ini harus mempunyai ilmu pengetahuan yang tinggi dalam menelaah masalah-masalah dan lebih memahami terhadap karakteristik para pelanggan-pelanggan mereka. Dengan ini, *street level bureaucrats* lebih memahami apa yang terjadi di masyarakat dalam menjalankan tugasnya (pelaksana kebijakan) dan image dari pemerintahan tersebut tergantung kepada cara penyampaian para birokrat garis depan (Lipsky:1980).

Street level bureaucrats menghadapi dilema antara mendapatkan pada fokus kerja dan memenuhi tujuan organisasi. Lipsky (1980) menjelaskan apa yang terjadi pada titik dimana kebijakan diterjemahkan dalam praktek, dan bagaimana para *street level bureaucrats* berperilaku di bawah kondisi dan konteks pekerjaan mereka. Menurut Lipsky (1980) kondisi kerja *street level bureaucrats* telah dikategorikan sebagai berikut:

1. Sumber daya tidak memadai dengan tugas pekerjaan yang dilakukan.
2. Permintaan untuk layanan cenderung meningkat untuk memenuhi tuntutan.
3. Tujuan harapan bagi lembaga di mana mereka bekerja cenderung ambigu, kabur atau bertentangan.

4. Kinerja yang diarahkan ke pencapaian tujuan sulit diukur.

Pelayanan publik pada *street level bureaucrats* sesungguhnya banyak melakukan kebijakan karena dia menjadi front deks pelayanan, artinya pelayanan pada *street level bureaucrats* merupakan hal yang sangat penting, dan sebagai pintu pertama pelayanan, bahkan penentu masyarakat yang dilayani dan akhirnya turut menentukan mutu bahkan mahal atau murahnya pelayanan (Amy dalam Nawawi 2007:187).

3. Diskresi Street Level Bureaucrats

Rendahnya kualitas pelayanan publik ini antara lain disebabkan rendahnya diskresi birokrasi terutama pada level birokrat garis depan (*street level bureaucrats*) sehingga pelayanan yang dihasilkan kurang fleksibel, dan tidak menjawab kebutuhan masyarakat secara riil. Lebih lanjut Lipsky (1980) menjelaskan bahwa *street level bureaucrats* mempraktekkan pemberian diskresi atas dispensasi manfaat atau alokasi sanksi. Terjadi konflik antara pembuat kebijakan dan *street level bureaucrats* sebagai pelaksana kebijakan. Di satu sisi para legislator dan pembuat kebijakan lainnya berupaya menciptakan tujuan-tujuan ideal ke dalam peraturan. Di sisi lainnya birokrat garis depan berjalan dengan kepentingannya sendiri untuk memanfaatkan akses langsungnya terhadap klien. Maka diskresi peraturan yang dipraktekkan birokrat garis depan menjadi lazim.

Diskresi umumnya diartikan sebagai kemampuan administrator untuk memilih diantara alternatif dan memutuskan bagaimana suatu kebijakan (policy)

pemerintah harus diimplementasikan dalam situasi-situasi tertentu Rourke dalam Astuti (2011). Sarana ini sangat penting untuk kesuksesan pembuatan kebijakan dan dirangkai ke dalam pembuatan konstitusi sebagai alat penyebaran baik power (kekuasaan) dan konflik antar berbagai kepentingan, Bryner dalam Astuti (2011). Dengan demikian diskresi jelas merupakan bagian dari proses administratif, dan diskresi yang memadai sangat diperlukan dalam menjalankan kegiatan masing-masing. Desentralisasi implementasi kebijakan menuntut adanya diskresi, yaitu ruang gerak bagi individu pelaksana di lapangan untuk memilih tindakan sendiri yang otonom dalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus. Dengan kata lain bahwa suatu kebijakan tidak mungkin mampu menjawab semua persoalan akibat adanya keterbatasan prediksi dalam perumusan kebijakan. Diskresi dilakukan oleh pelaksana dalam bentuk memberikan kelonggaran "pelayanan" kepada klien atau masyarakat apabila masih sejalan dengan visi dan misi organisasi. Diskresi dalam birokrasi meliputi serangkaian tindakan yang dilakukan pelayan publik yang merepresentasikan adanya pelayanan berdasarkan inisiatif, kreativitas dan kemampuan aparat secara efisien dimana tidak terlalu bersandar pada kebijakan secara kaku.

Analisis tentang diskresi birokrasi ini masih sangat diperlukan mengingat dalam menjalankan amanat kebijakan publik selalu diperlukan adanya diskresi, terutama untuk pelayanan publik dimana aparat birokrasi berhadapan langsung dengan masyarakat baik sebagai client, customer

maupun citizen yang harus dilayani dengan baik. Dalam proses pemberian pelayanan publik, aparat birokrasi di garis depan (*street level bureaucrats*) seringkali dituntut dapat mengambil keputusan secara cepat, dan fleksibel (Astuti:2011). Kemungkinan diskresi terdapat pada pelayanan kesehatan gratis, karena klien *street level bureaucrats* RSUD Andi Makkasau adalah masyarakat yang heterogen. Pada masyarakat yang heterogen dan bervariasi dari segi, ekonomi, pendidikan, usia, pekerjaan, jenis kelamin, strata dan lain-lain.

Dari uraian di atas maka penulis menyimpulkan bahwa *street level bureaucrats* adalah merupakan pegawai pemerintah yang memberikan layanan masyarakat secara langsung kepada warga sebagai pintu pertama pelayanan, bahkan penentu masyarakat yang dilayani dan turut menentukan mutu bahkan mahal atau murah nya pelayanan.

D. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik (*publik services*) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Pelayanan publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan

(*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di pusat, maupun di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik memang tidak bisa terlepas dari dari konsep birokrasi. Menurut Sinambela (2007:5) pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum . Pelayanan publik dalam perkembangan lebih lanjut dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan organisasi. Menurut Osborne dan Gaebler dalam Wahyu Kuncoro (2006: 36) menyatakan bahwa tugas pelayanan publik adalah persoalan *rowing*, yang lebih cocok dilaksanakan oleh swasta dan tugas pemerintah adalah *steering*. Untuk itu, solusi yang tepat menurut kedua pakar tersebut adalah pelayanan publik perlu diserahkan kepada pihak-pihak diluar pemerintah. Namun demikian, penyelenggaraan pelayanan publik dengan model privatisasi di Indonesia ternyata belum menghasilkan sesuatu yang menggembirakan. Pada

perjalanannya, inefektifitas kepemilikan pemerintahan atas perusahaan penghasil barang dan jasa publik malah makin menguat. Selama ini proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah masih sangat tertutup bagi partisipasi warga negara. Warga ditempatkan hanya sebagai pengguna yang pasif dan harus menerima pelayanan publik sebagaimana adanya. Mereka tidak memiliki hak untuk berbicara, kesulitan mengajukan komplain, apalagi ikut memutuskan mengenai apa pelayanan yang akan diselenggarakan, bagaimana kualitasnya, dan bagaimana pelayanan tersebut seharusnya dilakukan. Berbagai pemikiran yang berkaitan dengan itu, antara lain dikemukakan oleh Frederickson dalam Wahyu Kuncoro (2006), dengan membedakan berbagai perspektif dalam mendefinisikan publik, yaitu:

1. Publik sebagai kelompok kepentingan (perspektif pluralis);
2. Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik);
3. Publik sebagai pihak yang diwakili (perspektif perwakilan);
4. Publik sebagai pelanggan (perspektif penerima layanan publik)
5. Publik sebagai warganegara.

Dalam perspektif pluralis, publik difahami sebagai kelompok kepentingan sebagaimana yang dikembangkan oleh ilmuwan politik. Kepentingan (interest) publik disalurkan sedemikian rupa oleh kelompok kepentingan, baik dalam bentuk artikulasi kepentingan maupun agregasi kepentingan. Dalam demokrasi, sebuah atau beberapa kelompok kepentingan melakukan aliansi dengan partai politik untuk mengartikulasikan kepentingannya.

Pemahaman publik dalam perspektif pemilih rasional dikembangkan oleh Buchanan dan Tullock dalam Wahyu Kuncoro (2006), Mereka mengembangkan

model ekonomi untuk memformulasikan perilaku individu dalam sistem politik. Salah satu karya yang menerapkan model Buchanan dan Tullock adalah Downs, pada perilaku birokrat dalam mengkalkulasi preferensi pribadinya. Teori Downs dalam Wahyu Kuncoro (2006) tentang instansi pemerintah adalah:

- a. Menekankan benefit positif pada kegiatan instansi pemerintah dan mengurangi biaya.
- b. Menunjukkan bahwa perluasan pelayanan instansi akan lebih memenuhi harapan dan pengurangan akan kurang memenuhi harapan.
- c. Instansi lebih memberikan pelayanan pada kepentingan masyarakat dalam arti luas daripada kepentingan yang spesifik.
- d. Menekankan pada efisiensi pada instansi tingkat atas.
- e. Menekankan pada prestasi dan kemampuan, sementara mengabaikan kegagalan dan ketidakmampuan.

Perspektif perwakilan merupakan perspektif yang melihat publik sebagai pihak yang diwakili oleh elected officials (politisi). Dalam perspektif ini, kepentingan publik diasumsikan telah diwakili oleh wakilnya yang duduk di lembaga-lembaga perwakilan. Kelemahan utama perspektif ini adalah pada kenyataannya politisi tidak menyuarakan kepentingan publik, dan politisi pun tidak pernah melibatkan masyarakat dalam perumusan kebijakan. Sementara perspektif pelanggan yaitu, melihat publik sebagai pelanggan (*customer*) pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi publik. Lipsky (1980) mengembangkan konsep *street level bureaucrats* untuk menunjukkan interaksi yang erat antara aparat pelayanan publik dengan masyarakat yang dilayani.

Pada perspektif publik sebagai warganegara mengandung pengertian bahwa sebagai warganegara, seseorang tidak hanya mewakili kepentingan

individu namun juga kepentingan publik. Model-model partisipasi publik dalam pengambilan keputusan lebih banyak menerapkan perspektif ini.

2. Klasifikasi Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu: pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum, seperti dijelaskan oleh Mahmudi (2005: 205-210).

a. Pelayanan Kebutuhan Dasar

Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah meliputi : kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan kebutuhan pokok masyarakat.

1. Kesehatan

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat, maka kesehatan adalah hak bagi setiap warga masyarakat yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar. Setiap negara mengakui bahwa kesehatan menjadi modal terbesar untuk mencapai kesejahteraan. Oleh karena itu, perbaikan pelayanan kesehatan pada dasarnya merupakan suatu investasi sumber daya manusia untuk mencapai masyarakat yang sejahtera (*welfare society*). Rendahnya tingkat kesehatan merupakan salah satu pemicu terjadinya kemiskinan. Hal ini dapat dijelaskan bahwa tingkat kesehatan masyarakat yang rendah akan menyebabkan tingkat produktivitas rendah. Tingkat produktivitas yang rendah lebih menyebabkan pendapatan rendah.

Pendapatan yang rendah menyebabkan terjadinya kemiskinan. Kemiskinan ini selanjutnya menyebabkan seseorang tidak dapat menjangkau pendidikan yang berkualitas serta membayar biaya pemeliharaan dan perawatan kesehatan. Oleh karena kesehatan merupakan faktor utama kesejahteraan masyarakat yang hendak diwujudkan pemerintah, maka kesehatan harus menjadi perhatian utama pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Pemerintah harus dapat menjamin hak masyarakat untuk sehat (*right for health*) dengan memberikan pelayanan kesehatan secara adil, merata, memadai, terjangkau, dan berkualitas.

2. Pendidikan Dasar

Bentuk pelayanan dasar lainnya adalah pendidikan dasar. Sama halnya dengan kesehatan, pendidikan merupakan suatu bentuk investasi sumber daya manusia. Masa depan suatu bangsa akan sangat ditentukan oleh seberapa besar perhatian pemerintah terhadap pendidikan masyarakatnya. Pelayanan pendidikan masyarakat yang paling elementer adalah pendidikan dasar. Idealnya pemerintah mensubsidi penuh pendidikan dasar ini sehingga tidak ada alasan bagi orang tua untuk mampu menyekolahkan anaknya. Pemerintah hendaknya menjamin bahwa semua anak dapat bersekolah. Untuk melakukan hal itu diperlukan anggaran pendidikan yang besar. Dalam pemenuhan anggaran tersebut amanat amandemen UUD 1945 telah mensyaratkan alokasi

anggaran pendidikan sebenarnya bukan biaya akan tetapi investasi jangka panjang yang manfaatnya juga bersifat jangka panjang.

3. Bahan Kebutuhan Pokok

Selain kesehatan dan pendidikan, pemerintah juga harus memberikan pelayanan kebutuhan dasar yang lain, yaitu bahan kebutuhan pokok.

b. Pelayanan Umum

Selain pelayanan kebutuhan dasar, pemerintah sebagai instansi penyedia pelayanan publik juga harus memberikan pelayanan umum kepada masyarakatnya. Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu :

- a. Pelayanan administrative
- b. Pelayanan Barang
- c. Pelayanan Jasa.

Pelayanan publik pada dasarnya memuaskan kebutuhan masyarakat, disamping masyarakat harus mengetahui klasifikasi pelayanan, maka masyarakat perlu mengetahui jenis-jenis pelayanan publik, adapun jenis-jenis pelayanan publik menurut Lembaga Administrasi Negara yang dimuat dalam SANKRI Buku III (2004: 185) adalah :

- 1) Pelayanan pemerintahan adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintahan, seperti pelayanan KTP, SIM, pajak, perijinan, dan keimigrasian.
- 2) Pelayanan pembangunan adalah suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya

sebagai warga negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.

- 3) Pelayanan utilitas adalah jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti penyediaan listrik air, telepon, dan transportasi lokal.
- 4) Pelayanan sandang, pangan dan papan adalah jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
- 5) Pelayanan kemasyarakatan adalah jenis pelayanan yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenaga kerjaan, penjara, rumah yatim piatu, dan lainnya.

Kualitas pelayanan publik dapat tercermin dengan adanya transparansi atau keterbukaan dan mudah diakses oleh semua masyarakat, lebih lanjut Sinambela (2007:6) mengemukakan bahwa tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat, untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang tercermin dari:

1. Transparansi, adalah pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti. Transparansi meliputi keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik, peraturan dan prosedur pelayanan yang dapat dipahami, dan kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik.
2. Akuntabilitas, adalah pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
3. Kondisional, adalah pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan pemerintah dalam melayani masyarakat yang sesuai kondisi pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan pemerintah dalam menghadapi kendala-kendala yang terjadi dalam pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Kondisional meliputi efisien dan efektif.

4. Partisipatif, adalah pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Partisipatif dapat dilihat dari identifikasi peran masyarakat, identifikasi metode yang dapat digunakan untuk meningkatkan partisipasi, mencocokkan instrumen partisipasi yang sesuai dengan peran masyarakat dalam proses penyelenggaraan layanan publik, memilih instrumen partisipasi yang akan digunakan, dan mengimplementasikan strategi yang dipilih.
5. Kesamaan hak, adalah pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain. Pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dengan tidak membeda-bedakan status sosial dan lainnya. Kesamaan hak dapat dilihat dari keteguhan dan ketegasan.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, adalah pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik. Pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dapat menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban aparatur dan penerima pelayanan. Keseimbangan hak dan kewajiban meliputi keadilan dan kejujuran.

Pelayanan yang baik dan memuaskan yang dilakukan pemerintah ataupun organisasi publik tentunya mengedepankan prinsip-prinsip dalam pelayanan publik. Prinsip yang harus diperhatikan bagi penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu meliputi: Adapun menurut Surjadi (2009: 65-66) mengemukakan prinsip-prinsip pelayanan publik sebagai berikut:

1. Kesederhanaan yaitu, prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan, meliputi persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik, unit kerja /pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan /sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
3. Kepastian waktu yaitu, pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi yaitu, produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

5. Tidak diskriminatif yaitu, tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
6. Bertanggung jawab yaitu, pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana yaitu, tersedianya sarana dan prasarana kerja yang memadai.
8. Kemudahan akses yaitu, tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
9. Kejujuran
10. Kecermatan yaitu, hati-hati, teliti, telaten.
11. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan yaitu, pemberi pelayanan harus disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas, sehingga penerima pelayanan merasa dihargai hak-haknya.
12. Keamanan dan kenyamanan yaitu, proses dan produk pelayanan publik dapat memberikan rasa aman, nyaman dan kepastian hukum.

E. Kesehatan Gratis

1. Pengertian Kesehatan Gratis

Dalam pemikiran rasional, semua orang ingin menjadi sehat. Kesehatan merupakan modal untuk bekerja dan hidup mengembangkan keturunan, sehingga timbul keinginan yang bersumber dari kebutuhan hidup manusia. Istilah kesehatan dalam kehidupan sehari-hari sering dipakai untuk menyatakan bahwa sesuatu dapat bekerja secara normal. Bahkan benda mati pun seperti kendaraan bermotor atau mesin, jika dapat berfungsi secara normal, maka seringkali oleh pemiliknya dikatakan bahwa kendaraannya dalam kondisi sehat. Kebanyakan orang mengatakan sehat jika badannya merasa segar dan

nyaman. Bahkan seorang dokterpun akan menyatakan pasiennya sehat manakala menurut hasil pemeriksaan yang dilakukannya mendapatkan seluruh tubuh pasien berfungsi secara normal.

Banyak ahli filsafat, biologi, antropologi, sosiologi, kedokteran, dan lain-lain bidang ilmu pengetahuan telah mencoba memberikan pengertian tentang konsep sehat dan sakit ditinjau dari masing-masing disiplin ilmu. Masalah sehat dan sakit merupakan proses yang berkaitan dengan kemampuan atau ketidakmampuan manusia beradaptasi dengan lingkungan baik secara biologis, psikologis maupun sosial budaya. Undang-undang No.23 Tahun 1992 tentang Kesehatan menyatakan bahwa : Kesehatan adalah keadaan sejahtera dari badan, jiwa dan sosial yang memungkinkan hidup produktif secara sosial dan ekonomi. Dalam pengertian ini maka kesehatan harus dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh terdiri dari unsur-unsur fisik, mental dan sosial dan di dalamnya kesehatan jiwa merupakan bagian integral kesehatan. Kesehatan menurut Depkes RI (1992), konsep sehat dan sakit sesungguhnya tidak terlalu mutlak dan universal karena ada faktor-faktor lain di luar kenyataan klinis yang mempengaruhinya terutama faktor sosial budaya. Kedua pengertian saling mempengaruhi dan pengertian yang satu hanya dapat dipahami dalam konteks pengertian yang lain.

Kesehatan gratis adalah salah satu program yang dicanangkan oleh pemerintah daerah Provinsi dan pemerintah Daerah Kota/Kabupaten guna membebaskan atau meringankan biaya kesehatan bagi penderita penyakit di

Sulawesi Selatan. Salah satu janji yang paling dinantikan oleh masyarakat Sulawesi Selatan adalah tentang kesehatan gratis. Janji tersebut memang menjadi program andalan sehingga bisa memenangkan pemilihan gubernur Sulawesi Selatan periode 2008 - 2013.

Kesehatan gratis di Sulawesi Selatan merupakan program prioritas Gubernur Sulawesi Selatan periode 2008-2013. Program ini merupakan janji gubernur terpilih saat pilkada 2008 yang harus diimplementasikan selama periode kepemimpinannya. Implementasi tersebut telah dituangkan dalam Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Pelayanan Kesehatan Gratis.

Berdasarkan ketentuan Perda Nomor 2 Tahun 2009 tentang Kerja Sama Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan Gratis dan Perda Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Pelayanan Kesehatan Gratis Di Provinsi Sulsel. Pelayanan kesehatan gratis adalah semua pelayanan kesehatan dasar di Puskesmas dan jaringannya dan pelayanan kesehatan rujukan di kelas III rumah sakit pemerintah daerah, yang tidak dipungut biaya dan obat yang diberikan menggunakan obat generik. Program kesehatan gratis dilaksanakan, juga bersandar pada beberapa prinsip/asas dan tujuan yang tidak jauh berbeda dengan asas dalam penyelenggaraan tertib Negara atau yang lazim dikenal sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Asas penyelenggaraan pelayanan kesehatan gratis juga dilaksanakan berdasarkan beberapa asas, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 Pergub Nomor 13 Tahun 2008 yaitu:

- a. Transparansi.
- b. Akuntabilitas publik.
- c. Team work.
- d. Inovatif.
- e. Cepat, cermat, dan akurat.
- f. Pelayanan terstruktur dan berjenjang.
- g. Kendali mutu dan kendali biaya.

2. Dasar Hukum Kesehatan Gratis

Beberapa dasar hukum yang melatarbelangi pelaksanaan program Kesehatan Gratis di Sulawesi Selatan, antara lain :

1. Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.
2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Peraturan Daerah Provinsi Sulsel Nomor 2 Tahun 2009 tentang Kerja Sama Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan Gratis.
4. Pergub Sulsel Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Pelayanan Kesehatan Gratis Di Provinsi Sulsel.

3. Tata Laksana Pendanaan Pelayanan/Sasaran Kesehatan Gratis

Tata Laksana Pendanaan Pelayanan kesehatan gratis terlaksana berdasarkan kerja sama antara pemerintah Provinsi dengan pemerintah Kabupaten/ Kota serta pihak ketiga lainnya seperti Dinas Kesehatan dan PT. Askes (Pasal 4 Perda Nomor 2 Tahun 2009). Dengan demikian sumber dana, jelas berasal dari pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 29 Pergub Nomor 13 Tahun 2008, sumber dana berasal dari bantuan pemerintah Provinsi (APBD Provinsi) dan Kabupaten/Kota melalui APBD Kabupaten/Kota. Berdasarkan ketentuan tersebut maka dibentuk perjanjian kerjasama dalam nota kesepahaman. Perjanjian kerja sama (MoU) antara Pemerintah Provinsi dengan kabupaten/kota tanggal 26 Juni 2008. Isi pokok perjanjian tersebut, menetapkan dana anggaran yang disediakan Provinsi hanya 40 % dan Kabupaten menyediakan di kisaran 60 %.

Sasaran program pelayanan kesehatan gratis Menurut Pergub Sulsel Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Pelayanan Kesehatan Gratis Di Provinsi Sulsel. Pada Bab II Tujuan dan Sasaran Bagian Kedua sasaran pasal 4 adalah seluruh penduduk Sulawesi Selatan yang mempunyai identitas (KTP/Kartu Keluarga), tidak termasuk yang sudah mempunyai jaminan kesehatan lainnya. Sasaran atau peserta yang akan mendapatkan layanan kesehatan gratis melalui pembagian kartu anggota dilakukan melalui pendataan sasaran, registrasi peserta, dan penetapan oleh Bupati Atau Walikota.

Pendataan sasaran dilakukan secara berjenjang, mulai dari tingkat Desa/ Kelurahan yang dilakukan oleh tim Desa/ Kelurahan selanjutnya dilaporkan ke tingkat Kecamatan, untuk dilakukan rekapitulasi (Pasal 10 Pergub Nomor 13 Tahun 2008).

4. Tujuan Kesehatan Gratis

Program kesehatan gratis yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi sulsel yang bertujuan (goal) untuk meningkatkan (improve) akses guna tercapainya derajat kesehatan masyarakat yang optimal dan meningkatkan kualitas dan pemerataan untuk mendapatkan pelayanan yang meringankan beban penduduk dalam pembiayaan pelayanan (Pasal 3 Perda Nomor 2 Tahun 2009).

Tujuan pelayanan kesehatan gratis juga diperkuat lagi dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Pergub Nomor 13 Tahun 2008 sebagai bentuk peraturan pelaksanaan, yang terdiri atas tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum pelaksanaan pelayanan kesehatan gratis adalah meningkatnya akses pemerataan dan mutu pelayanan kesehatan terhadap seluruh penduduk Sulawesi Selatan guna tercapainya derajat kesehatan masyarakat yang optimal secara efektif dan efisien. Sementara tujuan khusus dari pelaksanaan pelayanan kesehatan gratis adalah:

- a. Membantu dan meringankan beban masyarakat dalam pembiayaan pelayanan kesehatan.

- b. Meningkatnya cakupan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan kesehatan di Puskesmas serta jaringannya di rumah sakit milik pemerintah dan pemerintah daerah di wilayah Sulawesi Selatan.
- c. Meningkatnya kualitas pelayanan kesehatan bagi masyarakat Sulawesi Selatan.
- d. Meningkatnya pemerataan pelayanan kesehatan bagi masyarakat Sulawesi Selatan.
- e. Terselenggaranya pembiayaan pelayanan kesehatan masyarakat dengan pola jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat di Sulawesi Selatan.

5. Daftar Pengobatan Kesehatan Gratis

Adapun daftar pengobatan gratis yang diperoleh di Rumah Sakit Umum Daerah Andi Makkasau, yaitu:

- a. Rawat Jalan Tingkat Lanjut (RJTL), dilaksanakan di Rumah Sakit melalui poliklinik spesialis yang meliputi:
 - 1) Konsultasi kesehatan, pemeriksaan fisik dan penyuluhan kesehatan oleh dokter spesialis/umum.
 - 2) Rehabilitasi medik.
 - 3) Penunjang diagnostik, laboratorium klinik, radiologi dan elektromedik.
 - 4) Tindakan medis kecil dan sedang.
 - 5) Pemeriksaan dan pengobatan gigi tingkat lanjutan.

- 6) Pelayanan KB, termasuk kontak efektif, kontak pasca persalinan/keguguran, penyembuhan efek samping dan komplikasinya.
 - 7) Pemberian obat yang mengacu pada ketentuan (obat generik)
 - 8) Pelayanan darah (3 bagian/kantong).
 - 9) Pemeriksaan kehamilan dengan risiko tinggi dan penyulit.
- b. Rawat Inap Tingkat Lanjutan (RITL), dilaksanakan pada ruang perawatan kelas III Rumah Sakit, meliputi :
- 1) Akomodasi rawat inap pada kelas III.
 - 2) Konsultasi kesehatan, pemeriksaan fisik dan penyuluhan kesehatan.
 - 3) Penunjang diagnostik: laboratorium klinik, Patologi anatomi, radiologi dan elektromedik.
 - 4) Operasi sedang dan besar.
 - 5) Pelayanan rehabilitasi medis.
 - 6) Perawatan intensif (ICU, ICCU, PICU, NICU, PACU).
 - 7) Pemberian obat mengacu ketentuan (obat generik).
 - 8) Pelayanan darah (3 bagian/kantong).
 - 9) Bahan dan alat kesehatan habis pakai.
 - 10) Persalinan dengan risiko tinggi dan penyulit.
- c. Pelayanan gawat darurat (emergency).

6. Jenis Pelayanan kesehatan yang tidak ditanggung/dijamin

Pelayanan yang tidak ditanggung/dijamin melalui pelayanan kesehatan gratis ini adalah pelayanan kesehatan yang bersifat private good, yaitu :

- a. Operasi jantung
- b. Kateterisasi jantung
- c. Pemasangan cincin jantung
- d. CT Scan
- e. MRI
- f. Bedah saraf
- g. Bedah plastik
- h. Penyakit kelamin dan atau penyakit akibat hubungan seksual
- i. Alat bantu kesehatan.

7. Tatalaksana Pelayanan Kesehatan Gratis

a. Ketentuan Umum

1. Setiap penduduk Sulawesi Selatan yang mempunyai Kartu Peserta (tidak termasuk yang sudah mempunyai jaminan kesehatan lainnya) mempunyai hak mendapatkan pelayanan kesehatan dasar meliputi pelayanan kesehatan rawat jalan (RJ) dan rawat inap (RI), serta pelayanan kesehatan rujukan rawat jalan tingkat lanjutan (RJTL), rawat inap tingkat lanjutan (RITL) dan pelayanan gawat darurat.
2. Pelayanan kesehatan dalam program ini menerapkan pelayanan kesehatan berjenjang berdasarkan rujukan.
3. Pelayanan rawat jalan tingkat pertama diberikan di Puskesmas dan jaringannya. Pelayanan rawat jalan lanjutan diberikan di Rumah Sakit Pemerintah.

4. Pelayanan rawat inap diberikan di Puskesmas Perawatan dan ruang rawat inap kelas III (tiga) di RS Pemerintah yang telah ditunjuk.
5. Pada keadaan gawat darurat (emergency) seluruh Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK) milik Pemerintah wajib memberikan pelayanan kepada seluruh penduduk Sulawesi Selatan.
6. Pelayanan obat di Puskesmas beserta jaringannya dan di Rumah Sakit dengan ketentuan sebagai berikut :
 - a) Untuk memenuhi kebutuhan obat generik di Puskesmas dan jaringannya, Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota melaksanakan pengadaan dan pendistribusiannya.
 - b) Untuk memenuhi kebutuhan obat dan bahan habis pakai di Rumah Sakit, Instalasi Farmasi/Apotek Rumah Sakit bertanggungjawab menyediakan semua obat dan bahan habis pakai untuk pelayanan kesehatan masyarakat yang diperlukan.
 - c) Apabila terjadi kekurangan atau ketiadaan obat sebagaimana butir b di atas maka Rumah Sakit berkewajiban memenuhi obat tersebut melalui koordinasi dengan pihak-pihak terkait.
 - d) Pemberian obat untuk pasien RJTP dan RJTL diberikan selama 3 (tiga) hari kecuali untuk penyakit-penyakit kronis tertentu dapat diberikan lebih dari 3 (tiga) hari sesuai dengan kebutuhan medis.

- e) Apabila terjadi peresepan obat diluar ketentuan sebagaimana butir b di atas maka pihak RS bertanggung jawab menanggung selisih harga tersebut.
- f) Pemberian obat di RS menerapkan prinsip one day dose dispensing. Instalasi Farmasi/Apotek Rumah Sakit dapat mengganti obat sebagaimana butir b di atas dengan obat-obatan yang jenis dan harganya sepadan dengan sepengetahuan dokter penulis resep.
- g) Pelayanan kesehatan RJTL di Rumah Sakit, serta pelayanan RI di Rumah Sakit yang mencakup tindakan, pelayanan obat, penunjang diagnostik, pelayanan darah serta pelayanan lainnya dilakukan secara terpadu sehingga biaya pelayanan kesehatan diklaimkan dan diperhitungkan menjadi satu kesatuan sesuai dengan tarif/paket yang berlaku pada masing-masing Kabupaten/Kota.
- h) Apabila dalam proses pelayanan terdapat kondisi yang memerlukan pelayanan khusus dengan diagnosa penyakit/prosedur yang belum tercantum dalam ketentuan, maka Kepala Balai/Direktur Rumah Sakit memberi keputusan tertulis untuk sahnya penggunaan pelayanan tersebut setelah mendengarkan pertimbangan dan saran dari Komite Medik RS yang tarifnya sesuai dengan Jenis dan Tarif Pelayanan Kesehatan menurut peraturan yang berlaku.
- i) Pada kasus-kasus dengan diagnosa sederhana, dokter yang memeriksa harus mencantumkan nama jelas.

- j) Pada kasus-kasus dengan diagnosa yang kompleks harus dicantumkan nama dokter yang memeriksa dengan diketahui oleh komite medik Rumah Sakit.

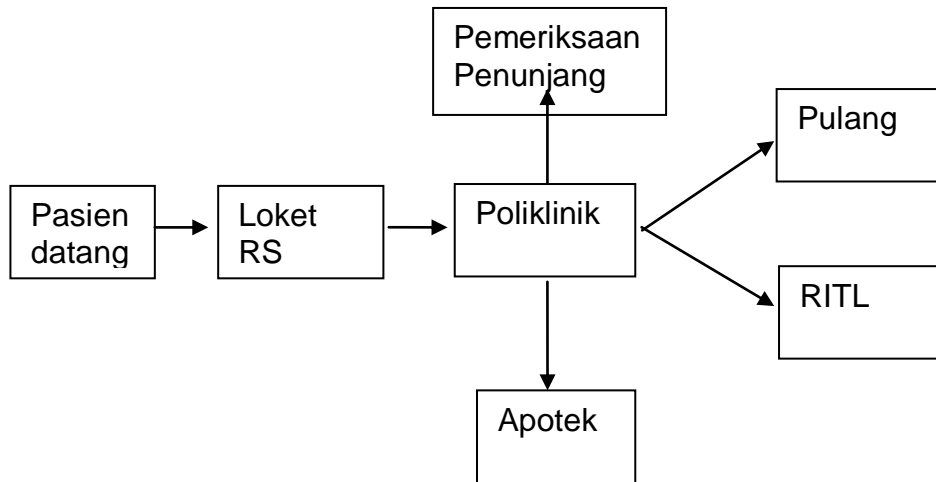
8. Prosedur pelayanan

Prosedur untuk memperoleh pelayanan kesehatan gratis bagi masyarakat Sulawesi Selatan, sebagai berikut :

1. Peserta yang memerlukan pelayanan kesehatan dasar berkunjung ke Puskesmas dan jaringannya serta polindes/poskesdes.
2. Untuk mendapatkan pelayanan kesehatan, masyarakat harus menunjukkan Kartu Peserta (masa transisi hanya dengan KTP/Kartu Keluarga) sebagai penduduk Sulawesi Selatan.
3. Pelayanan kesehatan rujukan diberikan sesuai dengan indikasi medis, maka yang bersangkutan dirujuk ke fasilitas pelayanan kesehatan rujukan disertai surat rujukan dan kartu identitas yang ditunjukkan sejak awal sebelum mendapatkan pelayanan kesehatan, kecuali pada kasus emergency
4. Pelayanan rujukan sebagaimana butir ke-3 di atas meliputi;
 - b. Pelayanan rawat jalan tingkat lanjutan (spesialistik) dan Rawat Inap Kelas III di Rumah Sakit dan Balai Kesehatan milik Pemerintah Daerah dan Pusat yang ditunjuk oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.
 - c. Pelayanan obat-obatan dan bahan habis pakai.

- d. Pelayanan rujukan spesimen dan penunjang diagnostic.
5. Untuk memperoleh pelayanan rawat jalan di Balai Kesehatan dan Rumah Sakit milik pemerintah, masyarakat harus menunjukkan Kartu Peserta/identitas (KTP/Kartu Keluarga) selama masa transisi dan surat rujukan dari Puskesmas dan selanjutnya berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
 6. Untuk memperoleh pelayanan rawat inap di Rumah Sakit milik pemerintah, masyarakat harus menunjukkan Kartu Peserta/identitas (KTP/Kartu Keluarga) selama masa transisi dan surat rujukan dari Puskesmas dan selanjutnya berhak memperoleh pelayanan rawat inap.
 7. Pada kasus-kasus tertentu yang dilayani di IGD termasuk kasus gawat darurat di Rumah Sakit peserta tidak perlu membawa/menunjukkan surat rujukan. Bagi pasien yang tidak dirawat prosesnya sama dengan proses rawat jalan, sebaliknya bagi yang dinyatakan rawat inap prosesnya sama dengan proses rawat inap sebagaimana item 5 dan 6 di atas.
 8. Bila peserta tidak dapat menunjukkan Kartu Peserta/identitas (KTP/Kartu Keluarga) sejak awal sebelum mendapatkan pelayanan kesehatan, maka yang bersangkutan diberi waktu maksimal 2 x 24 jam hari kerja untuk menunjukkan kartu tersebut.

9. Alur Pelayanan Kesehatan gratis



F. KERANGKA PIKIR PENELITIAN

Mengukur integritas itu tidak mudah , karena banyak terkait dengan perilaku. Walaupun metode pengukuran belum tentu tepat, tapi ada batasannya, dan ini dimonitor dan ditunjukkan dari bukti perilaku sehari-hari yang dapat dicatat dan dirasakan. Integritas pelayanan publik dapat diartikan sebagai wujud komitmen pemerintah guna memberikan layanan yang prima kepada masyarakat dengan mengedepankan integritas dan moralitas sebagai basis untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih. Integritas pelayanan publik terkait dengan komitmen antara pemerintah sebagai provider dengan masyarakat sebagai pengguna layanan. Integritas *street level bureaucrats* dalam penelitian ini diukur berdasarkan pada Standard Operating Procedure dengan indikator yaitu,(a) Adanya prosedur yang baik dan ditaati, (b)

Terbentuknya perilaku aparat pelayanan publik yang bertanggung jawab, (c) Tersedianya sarana dan prasarana untuk menunjang prosedur pelayanan publik dan pementapan perilaku aparat pelayanan publik. Adapun prinsip-prinsip pelayanan publik menurut Surjadi(2009: 65-66) yaitu, kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, kelengkapan sarana dan prasarana, kejujuran, kecermatan, kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, keamanan dan kenyamanan.

Street level bureaucrats dalam penelitian ini yaitu birokrasi garis depan yang menjalankan tugas berhadapan-hadapan dengan masyarakat, di mana karena peran dan kedudukannya itu, birokrasi menjadi representase pemerintah di mata publik, dalam hal ini para pegawai dan tenaga medis maupun non medis yang bertugas melayani masyarakat penerima layanan kesehatan di Rumah Sakit Andi Makkasau. Pelayanan pada *street level bureaucrats* merupakan hal yang sangat penting, dan sebagai pintu pertama pelayanan, bahkan penentu masyarakat yang dilayani dan akhirnya turut menentukan mutu bahkan mahal atau murah nya pelayanan, olehnya itu *street level bureaucrats* haruslah adil dalam memberikan pelayanan dan tidak diskriminatif. Dalam hal ini, maka petugas pelayanan kesehatan di Rumah Sakit Andi Makkasau harus menunjukkan sikap adil dalam memberikan pelayanan kepada pasien pengguna layanan kesehatan gratis.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dibuatlah sebuah kerangka konsep yang menjadi fokus penelitian sebagai berikut :

Pelayanan kesehatan gratis

