

## TESIS

### ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERIAN PELAYANAN KESEHATAN DI DAERAH SANGAT TERPENCIL

### ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT POLICY IN PROVIDING HEALTH SERVICES IN VERY REMOTE AREAS



Oleh :

**BASO**  
**B012221070**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**  
**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2024**



Optimized using  
trial version  
[www.balesio.com](http://www.balesio.com)

**TESIS**

**ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM  
PEMBERIAN PELAYANAN KESEHATAN  
DI DAERAH SANGAT TERPENCIL**

***ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT POLICY IN  
PROVIDING HEALTH SERVICES IN VERY  
REMOTE AREAS***



Oleh.

**BASO**

NIM. B012221070

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2024**



Optimized using  
trial version  
[www.balesio.com](http://www.balesio.com)

## HALAMAN JUDUL

### **ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERIAN PELAYANAN KESEHATAN DI DAERAH SANGAT TERPENCIL**

### ***ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT POLICY IN PROVIDING HEALTH SERVICES IN VERY REMOTE AREAS***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

**Baso**

NIM. B012221070

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2024**



## TESIS

# ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERIAN PELAYANAN KESEHATAN DI DAERAH SANGAT TERPENCIL

Disusun dan diajukan oleh

**BASO**

B012221070

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
pada tanggal 13 Juni 2024  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

**Menyetujui**

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

  
Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H  
NIP. 196409101989031004

  
Dr. Naswar, S.H., M.H  
NIP. 197302131998021001

Ketua Program Studi

Dekan Fakultas Hukum




  
Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P  
NIP. 197312311999031003

  
Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P  
NIP. 197312311999031003



## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Baso  
NIM : B012221070  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Tesis yang berjudul **ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERIAN PELAYANAN KESEHATAN DI DAERAH SANGAT TERPENCIL** adalah benar-benar karya saya sendiri. Adapun yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Tesis ini diberi tanda sitasi dan ditujukan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 13 Juni 2024

Yang membuat pernyataan

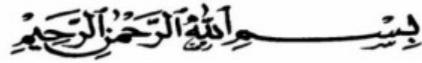


Baso

NIM. B012221070



## KATA PENGANTAR



### Assalamu'alaikum wr.wb

Puji syukur sama-sama kita panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala rahmat perlindungan, rahmat kesehatan, serta hidayahnya sehingga Penulis dapat menyelesaikan penelitian ini yang berjudul *Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pemberian Pelayanan Kesehatan Di Daerah Sangat Terpencil*. Penelitian Tesis ini menjadi kewajiban dalam tugas penyelesaian studi jenjang Magister pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat dan salam juga kita haturkan kepada Nabi Muhammad Saw beserta para keluarga dan sahabat yang telah menghantarkan kita dari zaman jahiliyah ke zaman kemanusiaan.

Penelitian ini Penulis persembahkan untuk kedua orang tua tercinta, yakni Ismal (Ayah) dan Esse (Ibu) serta berbagai pihak yang senantiasa membantu dan memberikan bimbingan selama penyusunan penelitian ini dilakukan. Oleh karena itu, Penulis menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu baik secara moril maupun materil demi terwujudnya tesis ini.



Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya juga Penulis sampaikan kepada Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. selaku Pembimbing dan Bapak Dr. Naswar, S.H., M.H. selaku Pembimbing

Pendamping yang telah sabar memberikan bimbingan, petunjuk dan bantuan dari awal penulisan hingga selesainya tesis ini. Ucapan terima kasih juga Penulis sampaikan kepada Tim Penguji pada Ujian Tesis Penulis yaitu kepada Bapak Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H dan Ibu Dr. Andi Bau Inggit AR, S.H., M.H.

Penelitian ini dilakukan berangkat dari berbagai respon kemasyarakatan yang masih hangat diperbincangkan, termasuk di kalangan akademisi maupun praktisi mengenai tentang penerapan pelayanan kesehatan di daerah sangat terpencil yang secara aksesibilitas mempengaruhi terhadap jalannya pelayanan kesehatan hingga mengalami berbagai hambatan.

Hingga penelitian ini dapat terselesaikan, bersama ini pula Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf dan jajarannya.
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajarannya.
3. Bapak Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.



4. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu pengetahuan yang sangat bermanfaat kepada Penulis.
5. Seluruh pegawai/staff akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah melayani Penulis dengan baik selama pengurusan berkas.
6. Keluarga besar Dinas Kesehatan Kabupaten Luwu Utara beserta seluruh staf dan jajarannya yang telah membantu Penulis selama proses penelitian.
7. Sahabat Penulis Muh. Caesar Fachreza Harla, S.H.,M.H., Riyad Admaja Herman, S.H., M.H., Sri Rahayu, S.H., M.H., Fikran S. Bango, S.H., M.H., Ummul Haira A, S.H., dan Muhammad Ishak, S.H., yang selalu memberikan motivasi, bantuan dan dukungan serta senantiasa mendoakan Penulis.
8. Teman-teman seperjuangan Penulis di Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Angkatan 2022 Gelombang I ( *LEX SCOPUS*).
9. Serta Kepada seluruh pihak yang telah mendukung, membantu, dan mendoakan Penulis selama menuntut ilmu, khususnya selama mengerjakan tugas akhir Tesis ini. Kiranya Allah SWT yang akan membalas kebaikan kita semua.



bagai manusia biasa tentunya karya tulis ini masih jauh dari jurnaan, dan masih membutuhkan kritikan dan saran. Maka

dengan segala kerendahan hati secara terbuka Penulis menerima segala kritik dan saran dari para pembaca dalam penyempurnaan Tesis ini sehingga dapat bermanfaat baik untuk diri Penulis, masyarakat, bangsa dan negara.

**Wassalamu'alaikum Wr. Wb.**

Makassar, 13 Juni 2024

**BASO**

B012221070



Optimized using  
trial version  
[www.balesio.com](http://www.balesio.com)

## ABSTRAK

**Baso (B012221070) Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pemberian Pelayanan Kesehatan Di Daerah Sangat Terpencil. Dibimbing oleh Aminuddin Ilmar dan Naswar.**

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis tanggung jawab dan kebijakan oleh pemerintah daerah dalam pemberian pelayanan kesehatan di daerah sangat terpencil.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif untuk mendeskripsikan suatu konsep dan pengembangan pada penelitian berdasarkan hukum sebagai bahan analisis pemecahan permasalahan. Sumber data yang digunakan adalah data primer yaitu peraturan perundang-undangan dan didukung oleh data lapangan sesuai dengan objek penelitian, dan bahan data sekunder sebagai data pendukung berupa teori-teori yang bersumber dari buku, jurnal, dan literatur lainnya melalui penelitian kepustakaan. Bahan data tersebut di telaah secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) pelayanan kesehatan menjadi urusan pemerintahan wajib yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan Pasal 12 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan yang telah di atur pada Pasal 13 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, dan Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2016 tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan; (2) Pemerintah daerah berdasarkan objek penelitian pada Kabupaten Luwu Utara dalam pengambilan kebijakan secara khusus pada pelayanan kesehatan di daerah sangat terpencil melaksanakan Pelayanan Kesehatan Bergerak berdasarkan pasal 15 huruf (a) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 90 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan di Fasilitas Pelayanan Kesehatan Kawasan Terpencil dan Sangat Terpencil, Mendirikan lebih dari 1 (satu) Puskesmas di Kecamatan sesuai Pasal 9 Ayat (2) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 75 Tahun 2014 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat, dan Mendirikan pelayanan Pos Kesehatan Desa (Poskesdes) yang tertuang pada Keputusan Bupati Luwu Utara Nomor:188.4.45/224/IV/2014 Tentang Penetapan Wilayah Kerja Puskesmas, Pustu, Poskesdes dan Polindes Kategori Daerah Biasa, Terpencil, Sangat Terpencil Kabupaten Luwu Utara.

**Kata Kunci:** Kebijakan, Pemerintah Daerah, Pelayanan Kesehatan, Daerah Sangat Terpencil.



## ABSTRACT

### **Baso (B012221070) Analysis of Local Government Policy in Providing Health Services in Very Remote Areas. Supervised by Aminuddin Ilmar and Naswar.**

This study aims to describe and analyze the responsibilities and policies by local governments in providing health services in very remote areas.

The research method used is normative research to describe a concept and development on research based on law as material for problem solving analysis. The data sources used are primary data, namely laws and regulations and supported by field data in accordance with the object of research, and secondary data materials as supporting data in the form of theories sourced from books, journals, and other literature through library research. The data material is reviewed qualitatively and presented descriptively.

This study shows that: (1) health services are mandatory government affairs which are the authority of the regions based on Article 12 of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. Local governments have responsibilities in the implementation of health services that have been regulated in Article 13 of Law Number 17 of 2023 concerning Health, and Article 8 Paragraph (2) Government Regulation Number 47 of 2016 concerning Health Service Facilities; (2) The local government based on the object of research in North Luwu Regency in making policies specifically on health services in very remote areas implements Mobile Health Services based on article 15 letter (a) of the Minister of Health Regulation Number 90 of 2015 concerning the Implementation of Health Services in Health Service Facilities in Remote and Very Remote Areas, Establishing more than 1 (one) Community Health Center in the District in accordance with Article 9 Paragraph (2) of the Minister of Health Regulation Number 75 of 2014 concerning Community Health Centers, and Establishing Village Health Post (Poskesdes) services as stated in the Decree of the Regent of North Luwu Number: 188. 4.45/224/IV/2014 on the Determination of Working Areas of Community Health Centers, Sub-Community Health Centers, Village Health Posts and Village Maternity Huts in the Categories of Ordinary, Remote, Very Remote Areas of North Luwu Regency.

**Keywords:** Policy, Local Government, Health Services, Very Remote Areas.



## DAFTAR ISI

### SAMPUL

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
ABSTRAK .....	viii
<i>ABSTRAC</i> .....	ix
DAFTAR ISI .....	x

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Kegunaan Penelitian .....	8
E. Orisinalitas Penelitian .....	10

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Dasar Negara Kesejahteraan .....	14
B. Konsep Dasar Pemerintahan .....	18
1. Pandangan Umum Pemerintah dan Pemerintahan .....	18
2. Sistem Pemerintahan .....	22
3. Pemerintahan Yang Baik .....	26
C. Pemerintahan Daerah .....	28
1. Pengertian Pemerintahan Daerah .....	29
2. Bentuk Pemerintahan Daerah .....	32
3. Tanggung Jawab Pemerintahan Daerah .....	33
4. Fungsi dan Tugas Pemerintah Daerah .....	35
5. Pelayanan Kesehatan .....	36
6. Pengertian Kesehatan .....	38



2. Bentuk Pelayanan Kesehatan .....	40
3. Layanan Kesehatan di Daerah Sangat Terpencil .....	42
E. Landasan Teori.....	44
1. Teori Kewenangan .....	44
2. Teori Kebijakan .....	48
3. Teori Fungsi .....	50
4. Teori Pelayanan Publik .....	53
F. Kerangka Pikir .....	56
G. Bagan Kerangka Pikir .....	60
H. Definisi Operasional .....	61

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Tipe Penelitian .....	63
B. Objek Penelitian .....	64
C. Pendekatan Masalah .....	64
D. Sumber Data .....	65
E. Teknik Pengumpulan Data .....	66
F. Analisis Data .....	67

### **BAB IV TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERIAN PELAYANAN KESEHATAN DI DAERAH SANGAT TERPENCIL**

A. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Pemberian Pelayanan Kesehatan .....	68
B. Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Luwu Utara .....	74
C. Status Kawasan Pelayanan Kesehatan Kabupaten Luwu Utara...	81



**BAB V BENTUK KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN LUWU UTARA DALAM MENINGKATKAN PELAYANAN KESEHATAN DI DAERAH SANGAT TERPENCIL**

- A. Kebijakan Khusus Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara Dalam Meningkatkan Pelayanan Kesehatan di Daerah Sangat Terpencil .....88
- B. Pengambilan Kebijakan Berdasarkan Inisiatif Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Pelayanan Kesehatan di Daerah Sangat Terpencil .....99

**BAB VI PENUTUP**

- A. Kesimpulan .....103
- B. Saran .....105

**DAFTAR PUSTAKA .....107**



Optimized using  
trial version  
[www.balesio.com](http://www.balesio.com)

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Menjalankan fungsi dasar pemerintahan, fungsi utamanya yaitu pelayanan pemerintahan, pelayanan pembangunan, dan pelayanan kemasyarakatan, serta fungsi pemerintah lainnya yang perlu mendapatkan dukungan dalam meningkatkan kuantitas dan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>1</sup> Peningkatan tersebut dapat menjadi langkah capaian pemerintah dalam menjalankan pelayanan agar dapat dirasakan dengan baik oleh masyarakat.

Pelayanan pemerintah merupakan bentuk tindakan terhadap pemenuhan hak masyarakat yang telah melekat pada dirinya, baik secara individu maupun secara kelompok, sehingga sudah menjadi tugas pokok pemerintah dalam menjalankan pelayanan tersebut. Berkenaan dengan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang-perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik



---

Sri Maulidiah, 2014, *Pelayanan Publik, Pelayanan Administrasi Terpadu n (PATEN)*, Bandung, CV. Indra Prahasta. hlm. 5

secara langsung maupun tidak langsung.<sup>2</sup> Dalam undang-undang ini, penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk memberikan pelayanan atau badan hukum lainnya yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.<sup>3</sup> Pelaksanaan pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam sistem otonomi daerah, menjadi salah satu upaya dalam melaksanakan pelayanan publik secara merata.

Pemerintah daerah melalui konsep otonomi daerah memiliki kewenangan besar dalam menetapkan kebijakan termasuk kebijakan dalam pelayanan publik sesuai dengan situasi dan kondisi daerahnya masing-masing.<sup>4</sup> Dalam konsep otonomi daerah, sudah menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk melakukan pelayanan publik sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 344 ayat (1), menyebutkan bahwa pemerintah daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.<sup>5</sup>

Pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam melaksanakan pelayanan publik, namun dalam implementasinya sepenuhnya belum

---

<sup>2</sup> Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Eko Handoyo, 2012, *Kebijakan Publik*, Universitas Negeri Semarang, Widya 1. 171

Abdul Hamid, 2011, *Otonomi Daerah dan Kualitas Pelayanan Publik*, Jurnal a Fisip Untad, Vol.03 No.01. hlm. 536

Pasal 344 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang han Daerah



terlaksana secara optimal, terutama warga yang berada di daerah yang sulit diakses dan jangkauannya jauh dari pusat perkotaan.

Daerah sangat terpencil kerap terjadi keterbatasan yang sangat serius dalam hal pelayanan publik. Meskipun demikian, keluhan dan tuntutan dari masyarakat sering tidak sesuai dengan yang diharapkan, bahkan cenderung tidak mengalami perubahan signifikan yang efektif dan ideal. Mengukur hasil dari pelayanan publik terhadap daerah sangat terpencil, dapat dilihat dari bentuk pelayanan kebutuhan dasar diterima oleh masyarakat atau tidak. Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah tersebut meliputi; kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan kebutuhan pokok masyarakat.<sup>6</sup>

Tulisan ini akan mengulas bentuk pelayanan kebutuhan dasar di sektor kesehatan terhadap daerah sangat terpencil, yang masih terbilang sulit untuk diakses dengan berbagai keterbatasan yang ada. Dalam UUD 1945 pasal 28 H ayat 1 menyebutkan, bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.<sup>7</sup> Makna dari kata setiap orang yang tercantum dalam konstitusi tersebut mengamanatkan bahwa sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah dalam melakukan pelayanan kesehatan terhadap individu dalam kehidupan



asyarakat.

---

Mahmudi, 2005, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta, UPP STIM n. 20

<sup>7</sup> pasal 28 H Ayat 1 Undang-Undang Dasar Tahun 1945



Secara efektivitas penempatan tenaga kesehatan, minat dan motivasi tenaga kesehatan yang ditempatkan di Puskesmas sangat terpencil itu kurang dan nyaris tidak bertahan lama yang ditandai dengan tingginya permintaan pindah tugas ke daerah perkotaan. Akibatnya tenaga kesehatan perkotaan menumpuk, sedangkan daerah sangat terpencil kekurangan tenaga. Permasalahan dan berbagai hambatan yang dialami pelayanan kesehatan di daerah sangat terpencil tersebut, menggambarkan perlunya ada kebijakan oleh pemerintah yang secara pelaksanaan itu berbeda antara daerah perkotaan dan daerah sangat terpencil.

Pelaksananya memerlukan aturan, baik secara nasional yang dapat dijadikan dasar pemerintah daerah dalam mengambil sebuah langkah kebijakan, maupun bentuk peraturan daerah. Dengan berbagai aturan terkait pelayanan kesehatan, hanya menggambarkan bagaimana pelayanan kesehatan itu dilaksanakan di tiap-tiap daerah, tanpa memberikan perbedaan perlakuan pelayanan yang mengakibatkan pelayanan kesehatan itu menyamakan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya.

Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 90 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan di Fasilitas Pelayanan Kesehatan

1) Terpencil dan Sangat Terpencil, pada pasal 4 menyebutkan Menteri, Gubernur, dan Bupati/Walikota memiliki tugas dan tanggung jawab terhadap penyelenggaraan pelayanan kesehatan di



fasilitas pelayanan kesehatan kawasan terpencil dan sangat terpencil.<sup>9</sup> Pemerintah daerah sebagai representasi penyelenggaraan negara, bertanggung jawab atas ketersediaan berbagai hal yang menyangkut tentang pelaksanaan pemberian pelayanan kesehatan kepada masyarakat secara adil dan merata.

Terdapat beberapa daerah yang masih mengalami kendala dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan di daerah sangat terpencil, salah satunya adalah berada pada Kabupaten Luwu Utara, Provinsi Sulawesi Selatan. Dari jumlah 15 Kecamatan, terdapat 2 kecamatan dengan status sangat terpencil, yaitu kecamatan Seko dan kecamatan Rampi yang mempengaruhi aksesibilitas pelayanan kesehatan mengalami hambatan dalam pelaksanaannya secara optimal.

Fasilitas pelayanan kesehatan dan tenaga kesehatan adalah kunci pelaksanaan layanan kesehatan dapat berjalan dengan baik. di Kabupaten Luwu Utara, masih terdapat beberapa layanan kesehatan puskesmas kurang memadai, seperti obat-obatan, alat kesehatan, transportasi, dan alat komunikasi. Hal tersebut dapat di jumpai pada daerah sangat terpencil pegunungan, sehingga akses untuk menjangkau maupun dijangkau masyarakat mengalami hambatan.



---

Pasal 4 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 90 Tahun 2015 Tentang  
Jgaraan Pelayanan Kesehatan Di Fasilitas Pelayanan Kesehatan Kawasan  
Dan Sangat Terpencil

Memperhatikan kondisi yang ada, maka tanggung jawab pemerintah daerah dengan kewenangan yang dimilikinya untuk melakukan kebijakan-kebijakan yang berbeda dengan daerah lain terhadap layanan kesehatan di daerah sangat terpencil tersebut sangat diperlukan, termasuk pemerintah daerah kabupaten Luwu Utara. Permasalahan yang dihadapinya adalah jarak tempuh yang jauh dari Desa ke Kecamatan, dari Kecamatan ke Ibu Kota Kabupaten, dan tidak di dukung oleh infrastruktur transportasi. Hal inilah yang menyebabkan pelayanan kesehatan di daerah sangat terpencil tersebut mengalami sebuah hambatan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, peneliti dengan penuh kesadaran dan keprihatinan bahwa perlu dilakukan penelitian secara mendalam mengenai tentang analisis kebijakan pemerintahan daerah dalam pemberian pelayanan kesehatan, khususnya kepada daerah sangat terpencil dengan menggali permasalahan dan hambatan yang dihadapinya untuk melahirkan sebuah kebijakan-kebijakan yang dapat meningkatkan pelayanan kesehatan di daerah sangat terpencil agar kebutuhan dasar masyarakat terpenuhi.



## **B. Rumusan Masalah**

Dalam penelitian ini, berdasarkan pokok permasalahan yang telah ditemukan, maka rumusan masalah penelitian yang akan dilakukan sebagai berikut:

1. Bagaimana Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara Terhadap Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan Di Daerah Sangat Terpencil ?
2. Bagaimana Bentuk Kebijakan Yang Dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara Dalam Meningkatkan Pelayanan Kesehatan Di Daerah Sangat Terpencil ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah:

1. Untuk Menganalisis Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Terhadap Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan Di Daerah Terpencil.
2. Untuk Menganalisis Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Utara Dalam Meningkatkan Pelayanan Kesehatan Di Daerah Sangat Terpencil.



## D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan atau manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1. Teoritis

Manfaat penelitian secara teoritis merupakan perkembangan disiplin ilmu dalam melakukan karya ilmiah yang dilakukan oleh para akademisi maupun peneliti lainnya sesuai bidang keilmuan yang dibutuhkan dalam penelitian. Berdasarkan hal tersebut, maka hasil penelitian ini dapat dijadikan salah satu bahan ilmu pengetahuan pada fungsi dan tugas pemerintah daerah dalam melakukan pemberian dan peningkatan pelayanan kesehatan, khususnya daerah sangat terpencil agar dapat terpenuhi pemenuhan kebutuhan yang menjadi bagian dari hak masyarakat.

### 2. Praktis

Manfaat penelitian secara praktis adalah penelitian yang memberikan edukasi kepada masyarakat sebagai upaya pembangunan hukum utamanya pada pelaksanaan pelayanan kesehatan di daerah sangat terpencil, serta dapat dijadikan sebagai acuan dalam memecahkan permasalahan yang ada. Berdasarkan pokok permasalahan dalam

n ini, maka hasil penelitian tersebut dapat menjadi masukan dan pemerintah daerah Kabupaten Luwu Utara secara khusus, dan



pemerintah daerah di Indonesia pada umumnya dalam meningkatkan layanan kesehatan di daerah sangat terpencil.

#### **D. Orisinalitas Penelitian**

Dalam orisinalitas penelitian memberikan gambaran mengenai letak perbedaan penelitian yang telah dilakukan dan yang akan dihasilkan dalam penelitian ini. Penelitian berjudul *Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pemberian Pelayanan Kesehatan Di Daerah Sangat Terpencil* merupakan karya asli peneliti. Adapun penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya oleh peneliti terdahulu yang memiliki persamaan, namun terdapat letak perbedaan yang akan dihasilkan dalam penelitian ini, diantaranya yaitu:

1. Radinal Husein, 2013. Tesis yang berjudul Studi Evaluasi Ketersediaan Tenaga Kesehatan Di Puskesmas Pada Kabupaten/Kota Tertinggal, Perbatasan dan Kepulauan Terhadap Capaian Indikator Kinerja Standar Pelayanan Minimal Kabupaten/Kota. Hasil analisis dalam penelitian ini, bahwa faktor penentu kelengkapan program ialah ketersediaan tenaga dokter dan faktor penentu untuk rata-rata capaian indikator kinerja Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kabupaten/Kota ialah kelengkapan program wajib Puskesmas. Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan penulis, membahas tentang upaya penataan an kesehatan di daerah pegunungan dengan status daerah it terpencil yang sulit diakses dari berbagai hal. Analisis penataan



tersebut di uji menggunakan peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintahan daerah sebagai langkah untuk menemukan letak kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam menata layanan kesehatan.

2. Herman, Mubasysyir Hasanbasri, 2008. Jurnal yang berjudul Evaluasi Kebijakan Penempatan Tenaga Kesehatan Di Puskesmas Sangat Terpencil Di Kabupaten Bupen. Kebijakan penempatan tenaga dokter, bidan dan perawat di puskesmas sangat terpencil di dukung oleh sarana penunjang yakni rumah dinas dan kendaraan dinas. Kebijakan penempatan terkendala faktor geografis dan intervensi *stakeholders* di daerah. tenaga dokter, bidan dan perawat yang ditempatkan tidak retensi tinggal dan bekerja di puskesmas sangat terpencil. Kecilnya penghasilan karena tidak tersedia insentif, pola pengembangan karir yang tidak jelas dan tidak ada adanya penghargaan bagi mereka yang bekerja di puskesmas sangat terpencil merupakan alasan penting untuk pindah. Perpindahan dilakukan baik antar puskesmas maupun lintas wilayah. Kebijakan penyediaan sarana penunjang belum mampu membuat tenaga retensi tinggal dan bekerja di puskesmas sangat terpencil. Adapun pembahasan dalam penelitian yang dilakukan penulis adalah tidak membahas soal karir tenaga kesehatan dan bentuk perekonomian yang dihasilkan dalam layanan kesehatan, namun yang didi pembahasan adalah upaya perubahan status pelayanan kesehatan di tingkatan puskesmas menjadi rawat inap dengan melihat



kondisi daerah tersebut yang mengalami kesulitan ketika terjadi rujukan pasien.

3. Fheriyal Sri Isria Waty, 2015. Jurnal berjudul *Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Atas Kesehatan Masyarakat Berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Hasil penelitian ini adalah konsepsi tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak atas kesehatan merupakan hak hukum positif karena itu pemerintah wajib sebagai personifikasi negara untuk memenuhi hak kesehatan warga negara. Pengabaian hak atas kesehatan masyarakat berupa pengingkaran terhadap perlindungan dan penyediaan pelayanan kesehatan masyarakat yang layak merupakan pelanggaran terhadap konstitusi. Pemerintah bertanggung jawab mengatur dan melindungi hak atas kesehatan masyarakat secara optimal. Tanggung jawab pemerintah dalam pemenuhan hak atas kesehatan diwujudkan dalam bentuk penyediaan sarana dan fasilitas kesehatan yang layak, serta mudah diakses oleh masyarakat. Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis, akan membahas tentang tanggung jawab pemerintah daerah, khususnya di Kabupaten Luwu Utara terhadap layanan kesehatan di daerah sangat terpencil.

4. Suharmiati, Agung Dwi Laksono, Wahyu Dwi Astuti, 2013. Jurnal berjudul *Review Kebijakan Tentang Pelayanan Kesehatan Puskesmas Daerah Terpencil Perbatasan*. Opsi kebijakan dalam penelitian ini h pemenuhan ketersediaan sarana dan prasarana pelayanan



kesehatan dasar di Daerah Terpencil Perbatasan (DPT) sesuai topografi; pemenuhan ketersediaan transportasi untuk rujukan di DPT sesuai topografi; pengembangan infrastruktur yang sistematis, konsisten dan terarah, akan mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat perbatasan. Adapun pembahasan dalam penelitian yang dilakukan penulis adalah pelayanan kesehatan di daerah pegunungan dengan status daerah sangat terpencil, dan secara geografi sulit diakses karena jarak tempuh yang sangat jauh menuju ibu kota Kabupaten, bahkan antar desa ke kecamatan saling berjauhan karena kondisi pegunungan, serta tidak didukung oleh infrastruktur transportasi dan fasilitas layanan kesehatan.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsep Negara Kesejahteraan

Negara adalah suatu wilayah yang memiliki warga negara atau masyarakat, dan sistem pemerintahan serta perpolitikan tersendiri dalam melaksanakan kehidupan yang sejahtera bagi masyarakatnya. Secara garis besar, negara kesejahteraan (*welfare state*) menunjuk pada pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.<sup>10</sup>

Negara kesejahteraan dimaksudkan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh masyarakat tanpa memandang kelas sosial ataupun bentuk perbedaan lainnya. Ide dasar konsep negara kesejahteraan berangkat dari upaya negara untuk mengelola segala sumber daya yang ada, demi mencapai salah satu tujuan negara, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Cita-cita ideal tersebut diartikan sebuah kebijakan yang telah dikonsultasikan kepada publik sebelumnya dan dapat dilihat apakah negara mewujudkan kesejahteraan warga negaranya atau tidak, termasuk masalah Kesehatan masyarakat yang



---

Oman Sukmana, 2016, *Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State)*, Jurnal Sospol Vol 2 No 1. hlm. 107

merupakan sebagian dari banyak masalah yang harus direspon oleh pemerintah dalam penyusunan kebijakan kesejahteraan.<sup>11</sup>

Menurut Goodin, negara kesejahteraan sering diasosiasikan dengan proses distribusi sumber daya yang ada kepada public, baik secara tunai maupun dalam bentuk tertentu (*cash benefits or benefits in kind*). Konsep kesejahteraan terkait erat dengan kebijakan sosial-ekonomi yang berupaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat secara umum. Beberapa bidang perlu diperhatikan dalam kebijakan kesejahteraan adalah Pendidikan, Kesehatan, dan penyediaan lapangan kerja.<sup>12</sup> Hal tersebut terbangun oleh gagasan yang menggunakan sistem pemerintahan yang demokratis, yang di mana negara dalam hal ini adalah pemerintah bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyatnya.

Salah satu pilar pokok yang dalam perwujudan kesejahteraan adalah kesehatan yang baik, karena kesehatan dan kesejahteraan merupakan hal yang saling terikat. Wujud dari *welfare state* terdiri dari dua jenis kebijakan pemerintah, yaitu *pertama* bantuan tunai kepada rumah tangga, termasuk asuransi wajib, dan pendapatan (*income insurance*). *Kedua* subsidi atau pelayanan pemerintah langsung kepada warga negara (*human services*), seperti perawatan anak, pendidikan, kesehatan, pelayanan public, dan jenis kebutuhan lainnya.<sup>13</sup> Jaminan sosial,



---

*Ibid.* hlm. 109

*Ibid.* hlm. 110

Budi Setiyono, 2018, *Model dan Desain Negara Kesejahteraan (welfare state)*, ss. hlm. 20

Kesehatan, perumahan dan Pendidikan adalah tujuan utama yang dituangkan dalam bentuk kebijakan pemerintah yang menganut *welfare state*.

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut konsep negara kesejahteraan atau *welfare state*, dimana hal tersebut dapat dijumpai pada penjelasan konstitusi atau isi Undang-Undang Dasar 1945 secara keseluruhan yang di mana negara mempunyai tanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh masyarakatnya. Penerapan negara kesejahteraan yang dianut tersebut, mempunyai tujuan untuk mengurangi penderitaan masyarakat yaitu dalam bentuk kemiskinan, Kesehatan, pelayanan, perlindungan, dan pencegahan terjadinya masalah-masalah sosial.<sup>14</sup>

Secara implementasi, negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan warganya melalui penyelenggaraan *social insurance/security*, dan *social welfare* yang melahirkan dua kategori model *welfare state*, yaitu *institutional welfare state* dan *residualist welfare state*.

### 1. *Institutional Welfare State*

Negara memosisikan diri bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup yang layak bagi semua warga dan memberikan hak-hak secara universal.



---

V. Hadiyono, 2020, *Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State ngannya*, Jurnal Hukum Politik dan Kekuasaan. hlm. 27

## 2. *Residualist Welfare State*

Negara baru terlibat mengurus persoalan kesejahteraan Ketika sumber daya yang lain, termasuk layanan yang disediakan swasta dengan cara membeli asuransi, keluarga dan masyarakat tidak memadai. Jadi, negara membuat ketentuan dan selektif terhadap program kesejahteraan dan menempatkan tanggung jawab yang lebih besar kepada individu untuk memenuhi kesejahteraannya.<sup>15</sup>

Untuk mewujudkan visi negara kesejahteraan, perlu terlaksana pelayanan publik yang terjamin kualitasnya. Melalui progresivitas ilmu pengetahuan dan teknologi yang berdampak terhadap pertumbuhan Masyarakat yang di mana kadang terjadi permasalahan, namun tidak memiliki peraturan. Dengan menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), negara bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh warganya, dan negara dapat mencampuri segala bidang kehidupan Masyarakat dengan dukungan peraturan perundang-undangan. Namun, atas kesadaran diri sendiri dan pemerintah dalam keadaan tertentu, dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan yang ada seperti bentuk kebijakan dan sejenisnya.<sup>16</sup>

Negara kesejahteraan tidak hanya mencakup pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*), termasuk memperoleh pelayanan sosial (*social*



Alfitri, 2012, *Ideologi Welfare State Dalam Dasar Negara Indonesia; Analisis Mahkamah Konstitusi Terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional*, STAIN a, Jurnal Konstitusi Volume 9 Nomor 3. hlm. 456

Sindi Fitria, 2021, *Penerapan Konsep Welfare State Dalam Penyelenggaraan 1 Publik di Indonesia*, Universitas Tarumanagara, Jurnal Hukum Adigama Nomor 2. hlm. 54

service) sebagai hak Masyarakat. Substansi pada konsep negara kesejahteraan, negara berkewajiban memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya dengan memberikan pelayanan, sarana, maupun prasarana bagi Masyarakat. Kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan dan pelayanan kesehatan menjadi tugas dan tanggung jawab negara yang direpresentasikan oleh pemerintah.<sup>17</sup>

## B. Konsep Dasar Pemerintahan

### 1. Pandangan Umum Pemerintah dan Pemerintahan

Pemerintah dan pemerintahan merupakan dua hal yang berbeda yaitu pemerintah dalam arti sempit, dan pemerintahan dalam arti luas. Perbedaan keduanya yakni; pemerintah adalah seseorang atau individu yang menjalankan fungsi di lingkup eksekutif semata yang dilakukan oleh Presiden, Menteri-menteri, dan sampai birokrasi paling bawah. Sedangkan pemerintahan adalah segala bentuk kegiatan penyelenggara negara yang dilakukan oleh organ-organ negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan.<sup>18</sup>

Untuk menjalankan fungsi pemerintahan, maka pemerintah diberikan kewenangan berdasarkan aturan sebagai bentuk perlindungan hukum.



---

Marsudi Dedi putra, 2021, *Negara Kesejahteraan (welfare state) Dalam Pancasila*, Universitas Wisnuwardhana Malang, Likhitaprajna Jurnal Ilmiah Nomor 2. hlm. 140  
Nurmi Chatim, 2006, *Hukum Tata Negara*, Pekanbaru, Cendekia Insan. hlm.

Wewenang yang diberikannya berbeda-beda sesuai dengan pembagian tugas negara kepada alat-alat kekuasaan negara.<sup>19</sup> Dalam menjalankan tugas pemerintah tersebut, tiap-tiap organ pemerintahan memiliki ruang lingkungannya masing-masing, serta batasan-batasan tertentu berdasarkan undang-undang yang berlaku.

Pemerintahan merupakan gejala yang lebih umum dibandingkan terminologi pemerintah itu sendiri. Pemerintahan menunjukkan pada kekuasaan dalam berbagai ranah publik yang tidak hanya merujuk pada pemerintah, namun berkaitan pula dalam berbagai konteks kelembagaan dengan tujuan mengarahkan, mengendalikan, dan mengatur semua hal yang berkaitan dengan ranah publik seperti kepentingan warga negara, pemilik suara (*voters*), dan para pekerja (*wokers*).<sup>20</sup>

Untuk menyelenggarakan dan melaksanakan tujuan negara, pemerintah melakukan kegiatan-kegiatan pemerintahan dalam suatu negara. Di sini, pengertian pemerintah dan pemerintahan dipakai dalam arti luas yang terbagi berdasarkan ajaran *Trias Politica* dari Montesquieu yang terdiri atas:

- a. Pembentukan undang-undang (*legislative power* atau *wetgeving*).
- b. Pelaksanaan (*executive power* atau *uitvoering*).



---

C.S.T Kansil, 2000, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta, PT. Jajad, hlm. 24

Muhadam Labolo, 2014, *Memahami Ilmu Pemerintahan (Suatu Kajian, Teori, dan Pengembangannya)*, Jakarta, Rajawali Pers. hlm. 23

c. Peradilan (*judicial power* atau *rechtspraak*).<sup>21</sup>

C. Van Vollenhoeven menambahkan bagian ke empat, yaitu kepolisian pada bagian dari Montesquieu tersebut. Adapun pembagian secara administrasi negara telah melepaskan *Trip raja* dari Montesquieu dan *Caturpraja* C. Van Vollenhoeven dan memakai pembagian yang termodern dalam ilmu administrasi, yaitu:

- a. Penentuan tugas dan tujuan negara (*policy making* atau *taak en doelstelling*).
- b. Melaksanakan tugas negara (*executing* atau *uitvoering*).

Atas dasar uraian tersebut, maka pemerintah dalam arti yang luas dalam ajaran tentang:<sup>22</sup>

- a. *Trip raja* dari Montesquieu meliputi:
  1. Badan perundang-undangan.
  2. Badan pelaksana undang-undang.
  3. Badan peradilan.
- b. *Caturpraja* dari C. Van Vollenhoeven meliputi:
  1. *Bestuur* (pemerintahan), yaitu kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara.
  2. *Politie*, adalah kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum negara.



---

Rahman Mulyawan, 2015, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bandung, UNPAD  
1. 7  
*Ibid*, hlm. 8

3. *Rechtspraak* (peradilan), adalah kekuasaan untuk menjamin keadilan didalam negara.
  4. *Regeling* (pengaturan perundang-undangan), yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.
- c. Menurut A.M Donner, pemerintah dalam arti luas meliputi:
1. Badan-badan pemerintahan di pusat yang menentukan haluan negara.
  2. Instansi yang melaksanakan keputusan badan-badan tersebut.

Penggunaan wewenang pemerintahan dalam penyelenggaraan peran dan fungsi serta tugas pemerintahan pada hakikatnya perlu dilakukan pembatasan. Pentingnya dilakukan pembatasan agar dalam tindakan atau perbuatan pemerintahan yang didasarkan pada wewenang pemerintahan selalu dikhawatirkan jangan sampai terjadi suatu tindakan pemerintahan yang menyalahgunakan kewenangannya dan melanggar hukum (*detournement de pouvoir en onrechmatige overheidsdaad*).<sup>23</sup>

Adanya wewenang dan prosedur merupakan landasan legalitas formal suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan. Dengan dasar legalitas formal tersebut, maka lahirlah asas *praesumptio iustae causa*, dalam arti bahwa setiap tindakan pemerintahan harus dianggap sah sampai ada pembatalan untuk itu.<sup>24</sup>



---

Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar, Identitas s Hasanuddin. hlm. 133  
*Ibid.* hlm. 135

## 2. Sistem Pemerintahan

Dari rangkaian perjalanan sistem pemerintahan Indonesia, kalau dikatakan sistem pemerintahan presidensial, Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan. Begitu pun, kalau dikatakan sistem parlementer, tidak terdapat mekanisme pembagian kekuasaan yang jelas, bahkan cenderung mengadopsi atau melaksanakan kedua sistem tersebut. sistem pembagian kekuasaan yang dianut tidak terpisah antara lembaga negara lainnya.<sup>25</sup> Ismail suny berpendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara. Berkaitan dengan sistem pemerintahan, pada umumnya dibedakan dalam dua sistem utama, yaitu sistem presidensial dan sistem parlementer.<sup>26</sup> Selain itu, terdapat sistem campuran yang merupakan kuasa parlementer dan atau kuasa presidensial dan bahkan ada yang menyebutnya sebagai sistem referendum.

### a. Sistem Presidensial

Secara konstitusi, sistem presidensial merupakan sistem di mana Presiden selain menjadi kepala negara, juga sebagai kepala pemerintahan. Konstitusi telah menegaskan melalui ciri-cirinya, bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, akan tetapi sistem



---

Ahmad Yani, 2018, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan onstitusi Undang-undang Dasar 1945*, Universitas Padjajaran, JIKH Vol. 12 No. 5

Ismail Suny, 1987, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Aksara Baru.

presidensial ini diterapkan dalam konstruksi politik multipartai. Sistem multipartai merupakan sebuah konteks politik yang sulit dihindari karena Indonesia merupakan negara yang memiliki tingkat kemajemukan masyarakat yang sangat tinggi dan tingkat pluralitas sosial yang kompleks.<sup>27</sup>

Terdapat beberapa ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

1. Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan.
2. Presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi oleh dewan pemilih dan belakangan peranan dewan pemilih tidak tampak lagi sehingga dipilih oleh rakyat.
3. Presiden berkedudukan sama dengan legislatif.
4. Kabinet dibentuk oleh presiden, sehingga kabinet bertanggung jawab kepada presiden.
5. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, begitu pun sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.<sup>28</sup>

Pemisahan kekuasaan (*separation of power*) pada sistem pemerintahan presidensial, bukan dalam arti pembagian kekuasaan yang cenderung tidak saling memperhatikan satu sama lain. Dengan adanya *check and balance* (saling kontrol dan saling imbang) antara lembaga tertinggi negara ataupun organ-organ pemerintahan yang lain, di harapkan



---

Retno Saraswati, 2012, *Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang* Universitas Diponegoro Semarang, MMH Jilid 41 No.1. hlm. 137  
Ribkha Annisa Octovina, 2018, *Sistem Presidensial di Indonesia*, Universitas  
1, Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol. 4 No.2. hlm. 248

pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah dapat terlaksana dengan baik.

Secara prinsip, Mahfud MD menjelaskan bahwa sistem presidensial tidak membedakan antara kepala negara dan kepala pemerintahan yang dimana pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen, serta menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden.<sup>29</sup>

#### b. Sistem Parlementer

Sistem pemerintahan parlementer adalah sistem pemerintahan yang eksekutif dengan legislatif (pemerintah dan parlemen atau DPR) memiliki hubungan yang bersifat timbal balik dan saling mempengaruhi.<sup>30</sup>

Sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan yang dimana terdapat hubungan erat antara eksekutif dan legislatif. Suatu sistem pemerintahan disebut parlementer apabila eksekutif (pemegang kekuasaan eksekutif) secara langsung bertanggung jawab kepada badan legislatif (pemegang kekuasaan legislatif), dengan kata lain; *is it immediately responsible to parlement*, artinya kelangsungan kekuasaan eksekutif tergantung pada kepercayaan dan dukungan mayoritas suara di badan legislatif.<sup>31</sup>



---

<sup>29</sup> Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, PT. Jajadisa. hlm. 74

Sunarso, 2012, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Yogyakarta, Ombak.

Imam Sukadi, 2021, *Sistem Pemerintahan Indonesia dan Implikasinya Dalam 1 Berbangsa dan Bernegara*, Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune Volume 4 hlm. 121

Sistem pemerintahan parlementer berdasarkan asas *defusion of powers* yang artinya terdapat pemisahan fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan yang dimana kepala negara adalah Presiden, dan kepala pemerintahan adalah Perdana Menteri. Dalam sistem parlementer ini, baik pemerintah maupun parlemen dapat saling membubarkan jika pemerintah tidak mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen, dan pemerintah dapat membubarkan parlemen jika tidak melaksanakan aspirasi masyarakat.

Prinsip pokok atau karakteristik dari sistem parlementer sebagai salah satu sistem pemerintahan dalam suatu negara, yaitu:

1. Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisahkan.
2. Fungsi eksekutif dibagi kepada dua bagian, yaitu kepala pemerintah dan kepala negara.
3. Kepala pemerintah diangkat oleh kepala negara.
4. Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu-kesatuan institusi yang bersifat kolektif.
5. Menteri biasanya berasal dari anggota parlemen
6. Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, bukan kepada rakyat pemilih karena pemerintah tidak dipilih oleh rakyat.

Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen.



8. Dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi daripada bagian dari pemerintahan.
9. Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.<sup>32</sup>

Berdasarkan karakteristik tersebut, maka dalam sistem pemerintahan parlementer, posisi eksekutif dalam hal ini adalah kabinet lebih rendah dari parlemen. Untuk mengimbangi kekuasaan, kabinet dapat meminta kepala negara membubarkan parlemen berdasarkan ketentuan yang berlaku, salah satunya ketika parlemen dinilai tidak representatif. Kejadian seperti ini, maka kabinet melakukan atau menyelenggarakan pemilu untuk membentuk parlemen baru.<sup>33</sup>

### 3. Pemerintahan Yang Baik

Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) pada awalnya merupakan prinsip-prinsip yang tidak tertulis, namun prinsip tersebut mengikat dan digunakan sebagai pedoman bagi penyelenggara pemerintahan dalam melakukan tindakan administratif maupun bentuk perilaku pemerintah sebagai pelayan masyarakat, serta digunakan



---

Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta, PT. nu Populer. hlm. 75-76  
Cora Elly Novianti, 2013, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*, Universitas edji, Jurnal Konstitusi Volume 10 No.2. hlm. 343

sebagai alat uji bagi hakim untuk menilai keabsahan dari tindakan administratif tersebut.<sup>34</sup>

Tindakan yang dilakukan dalam sistem pemerintahan yang baik dalam hal pengambilan putusan untuk menyelesaikan permasalahan, hanya dapat diterapkan oleh pemegang jabatan atau sejenisnya yang diberikan kewenangan oleh undang-undang. Penerapannya tidak semata bentuk perilaku, namun bersifat putusan guna memberikan kepastian hukum dan bentuk keadilan lainnya sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan konsep pencapaian keputusan dan pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan secara bersama.

Negara dalam hal ini adalah pemerintah memberi pelayanan demi kesejahteraan rakyat dengan sistem peradilan yang baik dan sistem pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. *Good governance* menyentuh tiga (3) pihak, yaitu pihak pemerintah (penyelenggara negara), pihak korporat atau dunia usaha (penggerak ekonomi), dan masyarakat sipil (menemukan kesesuaian). Ketiga pihak tersebut saling berperan dan mempengaruhi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.<sup>35</sup>



---

Cekli Setya Pratiwi dan Shinta Ayu Purnamawati, 2018, *Penjelasan Hukum s Umum Pemerintahan Yang Baik*, Lembaga Kajian dan Advokasi untuk ensi Peradilan (LeIP). hlm. 50

Santrio Kamaluddin, *Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) tor Distrik Okhika Kabupaten Pegunungan Bintang*, Publikasi Jurnal Universitas ua. Hal. 222

Pada dewasa ini, pemerintah dalam melakukan pelayanan publik masih terbilang kurang optimal yang ditandai dengan masih adanya keluhan-keluhan tertentu dari masyarakat sebagai penerima layanan. Sementara itu, salah satu fungsi pemerintah adalah menyelenggarakan kegiatan pembangunan dan pelayanan sebagai bentuk tugas umum pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>36</sup> Pemerintahan secara filosofis, mengandung unsur yang berkaitan erat dengan badan publik (pemerintah) yang sah secara konstitusional, kewenangan untuk melaksanakan pemerintahan, sistem dan fungsi pemerintahan yang sesuai dengan kewenangan urusan pemerintahan serta dalam lingkup wilayah pemerintahan.<sup>37</sup> Sudah menjadi tanggung jawab pemerintah berdasarkan letak kewenangannya untuk melakukan pelayanan, baik secara administratif maupun bentuk kebijakan lainnya sesuai dengan wilayah pemerintahannya

### C. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah termuat dalam Undang-undang Dasar 1945, pasal 18 ayat 1 yang menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan



---

Suprianto, 2014, *Fungsi Pemerintah Dalam Pelayanan Publik (Kasus Kendaraan Bermotor Pada Uptd Dinas Perhubungan Informasi dan si Di Kabupaten Kampar)*, Universitas Riau, Jom FISIP Volume 1 No.2. hlm. 2  
Yudi Rusfiana dan Cahya Supriatna, 2021, *Memahami Birokrasi Pemerintahan mbangan*, Bandung, ALFABETA. hlm. 19

kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Memahami makna konsep pemerintahan daerah, perlu dicermati tiga (3) hal penting yang berkaitan dengan lingkup pemerintahan daerah, yaitu; *pertama* dimensi pengertian, *kedua* bentuk pemerintahan daerah, dan *ketiga* lingkungan yang berpengaruh terhadap pemerintahan daerah.<sup>38</sup> selain itu, penulis menambahkan bahwa dalam konsep dasar pemerintahan daerah, perlunya memperhatikan sejauh mana tanggung jawab pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi daerah untuk sejahteraan masyarakat.

### 1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



---

Aries Djaenuri dan Enceng, *Konsep-konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, Tanggal 12 Juli Tahun 2023. hlm. 5. Modul Pembelajaran [staka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/IPEM421403-M1.pdf](http://staka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/IPEM421403-M1.pdf)

Untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, maka mengacu pada asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari asas desentralisasi, asas dekosentrasi, dan asas tugas pembantuan.

a. Asas Desentralisasi

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam asas desentralisasi, menurut Koesoemahatmaja dalam Jurnal Rahyunir Rauf, yaitu pelimpahan kekuasaan pemerintahan pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom).<sup>39</sup> Desentralisasi adalah sistem untuk mewujudkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara. Pelimpahan sebagian kekuasaan pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah merupakan bentuk kepedulian pemerintah terhadap peningkatan pelayanan publik agar dapat terlaksana secara merata hingga ke daerah-daerah. Selain itu, dengan kewenangan yang diperoleh pemerintah daerah dapat diterapkan berdasarkan kondisi dan kebutuhan masing-masing daerah yang telah diatur dalam undang-undang.

b. Asas Dekosentrasi

Pelaksanaan asas dekosentrasi diletakkan pada wilayah Provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada



---

Rahyunir Rauf, 2017, *Perubahan Kedudukan Kelurahan Dari Perangkat menjadi Perangkat Kecamatan*, FISIPOL UIR, WEDANA Jurnal Pemerintahan, Birokrasi Vol. III Nomor 1. hlm. 266

Gubernur sebagai wakil pemerintah (pusat) di wilayah Provinsi.<sup>40</sup> Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2022 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, pada pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa dekonsentrasi kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang selanjutnya disebut dekonsentrasi kepada GWPP adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Dekonsentrasi dilakukan ketika terjadi peningkatan fungsi dan aktivitas pemerintahan yang memperlihatkan adanya gejala kesenjangan yang melebar antara pemerintah pusat dan daerah. Dekonsentrasi muncul terhadap kebutuhan publik untuk berinteraksi secara intensif dengan pemerintah pusat. Kemunculan dekonsentrasi ditandai dengan dibentuk dan dioperasionalkannya sejumlah kantor-kantor parlemen dan pemerintah yang berada di luar ibu kota, atau dengan kata lain kantor perwakilan pusat yang berada di setiap wilayah daerah.<sup>41</sup>

### c. Tugas Pembantuan

Penyelenggaraan asas tugas pembantuan adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintahan Provinsi kepada kabupaten/kota dan desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk menyelenggarakan



Andi Pitono, *Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Kebijakan Publik Volume 3 Nomor 1, hlm. 103  
Tim PKP2A III LAN, *Kewenangan Dekonsentrasi Dalam Penyelenggaraan Daerah dan Permasalahan Penyelenggaraannya*. hlm. 5.  
:/Users/Windows%208.1%20Pro/Downloads/23-Article%20Text-38-3-10-%20(1).pdf

urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan bentuk pertanggungjawaban kepada yang memberi penugasan.<sup>42</sup>

Tugas pembantuan dilaksanakan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dengan tujuan agar memperlancar pelaksanaan tugas pelayanan umum dan penyelesaian permasalahan, serta membantu penyelenggaraan pemerintahan dalam pembangunan bagi daerah dan desa. Pada prinsipnya adalah tugas pembantuan dimaksudkan untuk melengkapi dari asas desentralisasi dan asas dekosentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## 2. Bentuk Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah merupakan pejabat kepala daerah yang meliputi Gubernur untuk tingkatan provinsi, Bupati untuk tingkatan kabupaten, dan Wali Kota untuk tingkatan Kota yang memiliki masing-masing kewenangan dalam mengelola daerah otonom yang di pimpinnya. Secara umum, terdapat dua bentuk pelaksanaan pemerintahan daerah, yaitu *Local Self Government* dan *Local State Government*.<sup>43</sup>

### a. *Local Self Government*

Pemerintah daerah dalam bentuk *local self government* merupakan bentuk wewenang yang dimiliki pemerintah daerah untuk



---

Andi Pitono, 2012, *Asas Dekosentrasi dan Asas Tugas Pembantuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, IPDN Jatinangor, Jurnal Kebijakan Publik Volume 3 hlm. 103

Aries Djaenuri, *Konsep-konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, /MODUL 1. hlm. 9

mengatur dan mengurus daerahnya sendiri. Guna mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan efisien ditingkatan daerah, maka bentuk pemerintahan lokal ini sangat diperlukan agar dapat menerapkan kebijakan sesuai dengan kondisi kedaerahan.

b. *Local State Government*

Pemerintahan daerah dalam bentuk *local state government* merupakan organisasi pemerintahan daerah yang dibentuk di wilayah-wilayah berdasarkan asas desentralisasi. Untuk mempermudah urusan pemerintah pusat, maka dibentuklah pemerintahan wilayah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah.<sup>44</sup>

3. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah

Tanggung jawab merupakan bentuk perilaku manusia terhadap sesuatu hal yang telah dilakukannya. Namun tanggung jawab ini tidak dapat dipahami sebagai sesuatu yang universal, dalam artian bahwa bentuk tanggung jawab juga ada pada lembaga-lembaga pemerintahan dalam menjalankan tugas-tugasnya sebagai penggerak bernegara.

Menurut H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt, yang menyatakan bahwa negara kesejahteraan, negara pelayan, dan negara hukum sosial merupakan suatu negara terhadap masyarakat yang di mana pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan kesejahteraan dan kesehatan bagi



---

*Ibid.* hlm. 10

warganya.<sup>45</sup> Berdirinya sebuah negara dan kelengkapan organ-organ pemerintahan yang dijalankan pemerintah merupakan sebuah metode agar apa yang menjadi cita-cita negara dapat diwujudkan, dan salah satu cita-cita negara tersebut adalah sejahteraan masyarakatnya dan kebutuhan-kebutuhan dasar lainnya dalam kehidupan.

Pemerintah dalam arti sempit dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki wilayah administrasi beserta batas-batasnya. Dalam wilayah administrasinya tersebut, merupakan kewenangan pemerintah daerah dalam mengambil sebuah langkah dan bentuk kebijakan lainnya dalam menata daerah. Undang-undang Dasar 1945, pada pasal 18 ayat 7 menyebutkan bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Oleh sebab itu, maka lahirlah Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih mendetailkan tentang hak-hak dan kewenangan pemerintah daerah dalam menata dan mengembangkan kebutuhan berdasarkan kondisi kedaerahan.

Pemerintah daerah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, bentuk tanggung jawab yang diterapkan semata tidak hanya pada hal yang telah dilakukan, namun juga pada sesuatu yang akan dilakukan ke depan. Memahami setiap potensi dan permasalahan yang ada di daerah menjadi sebuah keharusan pemerintah daerah untuk melakukan langkah-



---

Ridwan, 2014, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, UII Press. hlm. 103

langkah taktis dan strategis demi pengembangan daerah dan peningkatan kualitas pelayanan.

#### 4. Fungsi dan Tugas Pemerintah Daerah

Fungsi dan tugas merupakan dua hal berbeda, namun saling memiliki keterikatan yang bersifat perintah untuk dilaksanakan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenisnya. Tugas dan fungsi dalam konteks keorganisasian (termasuk pemerintahan) adalah hal yang wajib dikerjakan sebagai suatu instansi pelayan kepada yang dilayaninya.

Menurut Stone dalam Moekijat, bahwa tugas merupakan suatu kegiatan pekerjaan khusus yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan fungsi secara definisi menurut Sutarto dalam Nining Haslinda Zainal, bahwa fungsi adalah tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.<sup>46</sup>

Berdasarkan hal di atas, tugas lebih kepada perseorangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang melekat pada diri seseorang seperti pejabat dalam menjalankan tanggung jawabnya, sedangkan fungsi merupakan bagian sistem organisasi atau pemerintahan yang akan dijalankan secara internal kelembagaan dalam mencapai suatu



---

Astellia Janice, 2015, *Studi Tentang Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Badan Masyarakat Desa (BPMD) Dalam Pembangunan Desa di Desa Tanjung Kecamatan Malinau Barat Kabupaten Malinau*, eJournal Ilmu Pemerintahan Nomor 3, Universitas Mulawarman. hlm. 1463

tujuan tertentu. Keberadaan fungsi kepala daerah berdasarkan desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat untuk mengaktualisasikan kewenangan mengatur dalam Menyusun, menetapkan dan mengesahkan peraturan daerah serta kebijakan lainnya dalam melayani dan sejahterakan Masyarakat.<sup>47</sup>

Pelaksanaan pemerintahan daerah oleh peraturan perundang-undangan dengan leluasa yang diberikan, menjadikan pemerintah daerah dapat menentukan kebijakan dengan memperhatikan fungsinya sebagai daerah otonom agar pelaksanaan tugas pemerintah daerah berjalan maksimal sesuai kebutuhan daerah dan Masyarakat.

#### **D. Pelayanan Kesehatan**

Pelayanan kesehatan adalah bentuk aktivitas yang dilakukan oleh seorang tenaga kesehatan, maupun masyarakat pada umumnya kepada seseorang yang membutuhkan pengobatan atau pola hidup sehat. Adapun arti kesehatan adalah kebutuhan dasar manusia untuk hidup sehat, sehingga dibutuhkan tenaga kesehatan yang dapat melakukan pencegahan dan pengobatan sebagai wujud untuk hidup sehat dengan cara memberikan pelayanan kesehatan.<sup>48</sup>



---

Anton Hutomo Sugiarto, 2019, *Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi*, Jurnal Ilmu Hukum s Yos Soedarso Surabaya. hlm.166

Wila Chandrawila, 2001, *Hukum Kedokteran*, Bandung, Mandar Maju. hlm. 35

Wujud dari pelayanan kesehatan merupakan hak dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk melakukan penataan pelayanan kesehatan. Untuk melihat apakah pelayanan kesehatan itu dapat berjalan dengan baik atau tidak, maka hal tersebut menyangkut dengan ketersediaan fasilitas dan tenaga kesehatan yang di sediakan oleh pemerintah bersama dengan unit layanan kesehatan.

Demi terwujudnya derajat kesehatan masyarakat yang baik, maka pemerintah telah menetapkan bahwa pelayanan kesehatan harus ditingkatkan mutu pelayanannya. Hal tersebut menjadi misi pembangunan kesehatan yaitu memelihara dan meningkatkan pelayanan kesehatan yang bermutu, merata, dan terjangkau. Dengan demikian, seluruh elemen terkait yang melaksanakan pelayanan kesehatan harus melakukan upaya-upaya peningkatan mutu pelayanan.<sup>49</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, pada Pasal 55 menyebutkan;

1. Pemerintah wajib menetapkan standar mutu pelayanan kesehatan.
2. Standar mutu pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

Berdasarkan aturan yang tertera di atas, dapat dilihat bahwa sudah terdapat keharusan pemerintah maupun pemerintah daerah dalam



---

Hetmi Wowor, *et al.*, 2018, *Pelayanan Kesehatan Di Pusat Kesehatan at (Puskesmas) Amurang Timur Kabupaten Minahasa Selatan*, Universitas Sam  
Jurnal Ilmu Sosial dan Pengelolaan Sumberdaya Pembangunan Volume 3  
Pascasarjana. hlm. 104

melakukan penataan dan perbaikan-perbaikan pelayanan kesehatan agar dapat dirasakan dengan baik oleh masyarakat.

### 1. Pengertian Kesehatan

Kesehatan merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan manusia terhadap keadaan dari kondisi fisik dan mental yang baik, serta kesejahteraan sosial sebagai wujud dari pola hidup sehat untuk terhindar dari penyakit. Majunya dunia kesehatan tidak beriringan dengan perilaku sehat dari masyarakat. Perilaku sehat pada dasarnya adalah tindakan atau perilaku seseorang dalam pola hidup sehat terhadap stimulus yang berkaitan dengan sakit dan penyakit, sistem pelayanan kesehatan, makanan, serta lingkungan.<sup>50</sup>

Pemahaman konsep sehat oleh masyarakat banyak ragam walaupun telah ada pedoman konsep sehat menurut Organisasi Kesehatan Dunia atau WHO pada tahun 1981 yaitu sebagai suatu keadaan sempurna baik jasmani, rohani, maupun kesejahteraan sosial seseorang, tidak hanya terhindar dari penyakit cacat dan kelemahan.<sup>51</sup> Menurut WHO, kesehatan adalah kondisi dinamis meliputi kesehatan jasmani, rohani, sosial, dan tidak hanya terbatas dari penyakit, cacat, dan kelemahan. Dikatakan sehat ketika orang tersebut tidak memiliki gangguan secara klinis, organ tubuh berfungsi secara baik, dan sakit.



---

Samuel Dwi Krisna, *et al.*, 2017, *Konsep Sehat dan Sakit Pada Individu Irolithiasis (Kencing Batu) di Kabupaten Klungkung Bali*, Universitas Udayana, kologi Udayana Vol. 4 No. 2. hlm. 265

RB. Asyim, *et al.*, 2022, *Perilaku Konsumsi Obat Tradisional Dalam Upaya Kesehatan Masyarakat Bangsawan Sumenep*, Jurnal Keperawatan. hlm. 2

Arti lain dari kesehatan yaitu sehat secara jiwa, dan sehat secara sosial dalam berinteraksi pada kehidupan sehari-hari.

a. Sehat Secara Jiwa

Sehat secara jiwa adalah suatu kondisi yang memungkinkan perkembangan fisik dan mental yang tidak hanya bebas dari penyakit lainnya.

b. Sehat Secara Sosial

Sehat secara sosial adalah suatu kehidupan seseorang dalam masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk memelihara dan memajukan kehidupannya sendiri dan kehidupan keluarga, sehingga memungkinkan untuk bekerja, beristirahat, dan menikmati aktivitas lainnya.

Berdasarkan dua hal di atas, bahwa kesehatan terdapat 4 dimensi yaitu fisik (badan), mental (jiwa), sosial dan ekonomi yang saling mempengaruhi dalam mewujudkan tingkat kesehatan pada seseorang, kelompok, atau masyarakat.<sup>52</sup>

Salah satu unsur terpenting dari perkembangan suatu negara adalah index kesehatan warga negara yang baik. Untuk itu, setiap negara harus memiliki sistem pengaturan pelaksanaan bidang kesehatan tersebut agar tujuan menyehatkan masyarakat tercapai. Sistem pengaturan

dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang



---

Afriyana Amelia Nuryadin, *et al.*, 2022, *Dasar Ilmu Kesehatan Masyarakat*, CV Jia Group. hlm. 4

dapat dijadikan sebagai pedoman yuridis dalam pemberian pelayanan kesehatan kepada masyarakat.<sup>53</sup>

## 2. Bentuk Pelayanan Kesehatan

Tujuan utama dari program upaya pelayanan kesehatan, bukan semata-mata untuk menyembuhkan penyakit, tetapi lebih diarahkan untuk meningkatkan kemampuan fisik dan mental, kehidupan sosial masyarakat, sehingga derajat kesehatan masyarakat semakin meningkat, dan sarana yang diharapkan mampu menjalankan fungsi yang salah satunya adalah Puskesmas. Puskesmas disepakati sebagai suatu unit pelayanan kesehatan yang memberikan pelayanan kuratif dan preventif secara terpadu, menyeluruh, dan mudah dijangkau dalam wilayah kerja kecamatan atau sebagian kecamatan di kota madya atau kabupaten.<sup>54</sup>

Menurut Komalawati, sistem pelayanan kesehatan secara umum terdiri dari dua bentuk, diantaranya sebagai berikut;

### a. Pelayanan Kesehatan Perseorangan (*medical service*)

Pelayanan kesehatan perseorangan ini banyak dilakukan secara mandiri, keluarga dan kelompok masyarakat yang bertujuan untuk memberikan layanan yang bersifat pengobatan dan pemulihan penyakit.



---

Takdir, 2018, *Hukum Kesehatan*, Palopo, Lembaga Penerbit Kampus IAIN m. 1

Raditio, 2014, *Analisis Pengaruh Kualitas Pelayanan dan Fasilitas Kesehatan Kepuasan Pasien Puskesmas*, Jurnal Ilmu Manajemen Volume 11 Nomor 2.

b. Pelayanan Kesehatan Masyarakat (*public health service*)

Pelayanan kesehatan masyarakat adalah pelayanan yang dilakukan untuk pemeliharaan dan peningkatan derajat kesehatan yang mengacu pada upaya tindakan dan preventif.

Berbeda dengan Hodgetts dan Cascio, menurutnya pelayanan kesehatan dibedakan menjadi 2 (dua) bentuk pelayanan secara umum, yang diantaranya adalah sebagai berikut;<sup>55</sup>

1. Pelayanan Kedokteran

Pelayanan jenis ini menyajikan tujuan guna menyembuhkan pasien atau masyarakat dari penyakit serta memulihkan kesehatan seperti sedia kala, dan sasaran dari pelayanan ini diperuntukkan bagi seseorang serta keluarga.

Pelayanan kedokteran dapat dilakukan secara organisasi maupun secara individu dengan cara membuka praktek dokter di rumah atau di tempat lain. Namun, masih berada di dalam sebuah organisasi.

2. Pelayanan Kesehatan Masyarakat

Pelayanan kesehatan masyarakat memiliki tujuan guna memelihara dan meningkatkan kesehatan, serta mencegah penyakit ditengah-tengah lingkungan masyarakat. Sasaran



---

Zaim Anshari, 2023, *Pelayanan Kesehatan Primer*, PT Inovasi Pratama nal. hlm. 1-2

dalam pelayanan kesehatan masyarakat adalah kelompok masyarakat di tempat pelayanan kesehatan ini berada.

Jika pelayanan kedokteran bisa dilakukan secara individu, maka pelayanan kesehatan masyarakat tidak bisa dilakukan secara individu. Pelayanan kesehatan masyarakat harus dilakukan secara bersama-sama di dalam sebuah organisasi dalam melakukan pelayanan.

### 3. Layanan Kesehatan di Daerah Sangat Terpencil

Pelayanan kesehatan terhadap masyarakat yang sering dihadapi dan digunakan adalah pelayanan kesehatan promotif dan preventif. Pelayanan promotif adalah promosi kesehatan di mana para tenaga medis membantu masyarakat agar gaya hidup mereka menjadi sehat optimal. Sedangkan pelayanan preventif adalah kegiatan pencegahan terhadap suatu masalah kesehatan atau penyakit.<sup>56</sup>

Pelaksana pelayanan kesehatan merupakan tenaga kesehatan itu sendiri yang diharapkan bermutu dan terampil baik dalam jumlah maupun jenis yang sesuai dengan kebutuhan dalam rangka mendukung dan mencapai tujuan pembangunan nasional.<sup>57</sup> Upaya peningkatan kualitas tenaga kesehatan sebagai sumber daya manusia hanya dapat dilakukan oleh institusi pendidikan tenaga kesehatan yang bermutu. Berdasarkan



Eka Alvita Kondoy, *Peran Tenaga Medis Dalam Pelaksanaan Program Coverage di Puskesmas Bahu Kota Manado.*

f <https://media.neliti.com/media/publications/72865-ID-none.pdf>

Wahyu Hidayat, 2015, *Studi Tentang Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan di Long Ikis Kecamatan Long Ikis Kabupaten Paser*, eJurnal Ilmu Pemerintahan Nomor 4. hlm. 1644

hal tersebut, diperlukan upaya-upaya peningkatan kualitas institusi pendidikan tenaga kesehatan yang ada secara berkesinambungan.

Pelaksana pelayanan kesehatan terbagi atas dua bagian, yaitu *pertama* pelaksana kesehatan secara institusi atau unit layanan kesehatan, yaitu; rumah sakit, puskesmas, klinik, posyandu, dan lain sebagainya. Dan *kedua* pelaksana layanan kesehatan yaitu tenaga kesehatan itu sendiri, yakni dokter, bidan, perawat, apoteker, dan lainnya.

Berdasarkan karakteristik wilayah kerja puskesmas, dikategorikan menjadi puskesmas perkotaan, puskesmas pedesaan, puskesmas terpencil, dan puskesmas sangat terpencil. Tujuan keberadaan puskesmas, secara khusus di daerah terpencil dan sangat terpencil di antara adalah untuk meningkatkan aksesibilitas pelayanan kesehatan. Adapun salah satu karakteristik penyelenggaraan pelayanan kesehatan oleh puskesmas di daerah terpencil dan sangat terpencil adalah memberikan pelayanan Upaya Kesehatan Masyarakat (UKM) tingkat pertama yang meliputi UKM esensial dan UKM pengembangan.<sup>58</sup>

Daerah terpencil dan daerah sangat terpencil merupakan jenis status daerah yang berbeda. Perbedaannya terletak pada jarak tempuh yang dilalui dari daerah tersebut menuju daerah perkotaan, yakni jarak tempuh untuk daerah terpencil sekitar 6 jam, sedangkan jarak tempuh untuk daerah sangat terpencil sekitar 8 jam. Namun, di luar daripada jarak

yang dimaksud, kriteria lainnya seperti kondisi geografis, akses



---

Sefrina Werni, *et al.*, 2017, *Penyelenggaraan Upaya Kesehatan Masyarakat Esensial di Puskesmas Terpencil dan Sangat Terpencil*, Jurnal Penelitian dan Manajemen Pelayanan Kesehatan Vol. 1 No.1. hlm. 51

transportasi, akses jaringan, dan sejenis lainnya memiliki kesamaan antara daerah terpencil dan daerah sangat terpencil.

## E. Landasan Teori

Landasan teori merupakan teori-teori relevan yang dapat digunakan untuk menjelaskan tentang variabel yang akan diteliti.<sup>59</sup> Bentuk variabel dalam penelitian tersebut memberikan penjelasan terhadap pendefinisian, uraian secara mendalam dari berbagai literatur, serta menguatkan gagasan yang diberikan sebagai solusi penyelesaian permasalahan yang diangkat dalam penelitian tersebut. adapun teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut;

### 1. Teori Kewenangan

Dalam berbagai literatur seperti ilmu politik, pemerintahan, dan hukum lainnya sering ditemukan istilah kewenangan, wewenang, dan kekuasaan. Hal tersebut merupakan bentuk literatur yang berbeda, meskipun terkadang di samakan. Ateng syarifuddin<sup>60</sup>, menurutnya kewenangan adalah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal yang dimana kekuasaan tersebut diberikan oleh undang-undang. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian (*onderdeel*) tertentu dari kewenangan. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik,



---

Sugiyono, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung, hlm. 283

Ateng Syarifuddin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bertanggung Jawab*, Bandung, Jurnal Pro Justisia, Edisi IV, Universitas Jan. hlm. 22

lingkup wewenang pemerintahan, yang tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), termasuk meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, dan hal lainnya yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Adapun perbedaan wewenang dan kewenangan menurut Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan<sup>61</sup>, yaitu Wewenang (pasal 1 angka 5) adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan Kewenangan pemerintahan (pasal 1 angka 6) yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, kewenangan merupakan kekuasaan formal yang diberikan oleh undang-undang berupa kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekuti.<sup>62</sup> Sedangkan wewenang menurut Indroharto adalah wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>63</sup> Atribusi adalah bentuk pemberian atau pelimpahan wewenang kepada pemerintah oleh pembuat undang-undang dalam melaksanakan atau pengambilan keputusan berdasarkan ketentuan undang-undang.



---

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan  
Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia  
. hlm. 29  
Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata  
gara*, Jakarta, Pustaka Harapan. hlm. 90

sedangkan delegasi adalah pemberian tugas kepada seseorang dan seseorang yang diberikan tugas bertanggung jawab terhadap dirinya sendiri tanpa melibatkan pemerintah yang memberikan delegasi. Berbeda halnya dengan mandat, kesalahan seorang atau bentuk pertanggung jawaban yang diberikan akan melibatkan pemerintah yang memberi mandat.

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan, termasuk untuk menerapkan dan menegakkan hukum, ketaatan yang pasti, perintah, memutuskan, pengawasan, yurisdiksi atau kekuasaan.<sup>64</sup> Pada hakikatnya terdapat 2 (dua) jenis kewenangan, yaitu;

1. Kewenangan Terikat (*gebonden bevoegheid*)

Kewenangan terikat bersumber dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang diperoleh baik secara atribusi, delegasi maupun mandat.

2. Kewenangan Bebas (*verijebevoegdheid*)

Kewenangan bebas bersumber pada *freies ermessen* atau yang melekat pada pemerintah sebagai administrasi negara dalam negara hukum modern. *Freies ermessen* adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang secara asas memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya



---

Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Tesis dan Disertasi*, Jakarta, Rajawali Pers. hlm. 185

suatu tujuan (*doelmatigheid*) daripada berpegang teduh kepada ketentuan hukum.<sup>65</sup>

Kewenangan badan atau pejabat pemerintah dibatasi masa atau tenggang waktu kewenangan, sedangkan wewenang badan atau pejabat pemerintah dibatasi oleh wilayah atau daerah berlakunya wewenang. Selain itu, kewenangan dibatasi lingkup bidang atau materi, sedangkan wewenang dibatasi oleh masa dan tenggang waktu tertentu.<sup>66</sup>

Urusan pemerintahan daerah telah diatur secara jelas dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimana kewenangan pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua bagian, yaitu kewenangan pemerintahan wajib dan kewenangan pemerintahan pilihan. Kewenangan pemerintahan wajib memiliki arti suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan, dan sebagainya. Sedangkan kewenangan pemerintah pilihan adalah terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah tertentu.<sup>67</sup>

Pada prinsipnya bahwa urusan pemerintahan pusat yang sebagian diberikan kepada pemerintahan daerah telah menjadi urusan pemerintah



---

<sup>65</sup> Josef Mario Monterio, 2017, *Tanggung Jawab Presiden Atas Kebijakan Menteri Yang Menimbulkan Korupsi Berdasarkan Sistem Presidensial dan Teori Kewenangan*, s Nusa Cendana Kupang, Jurnal Kertha Patrika Volume 39 Nomor 2. hlm. 79  
Moh Gandara, 2020, *Kewenangan Atribusi, Delegasi, dan Mandat*, an Agama Kabupaten Purwakarta, Khazanah Hukum Vol. 2 No. 3. hlm. 95  
Mifta Farid, *et al.*, 2017, *Kewenangan Pemerintah Daerah dan Partisipasi at Dalam Pengelolaan Potensi Daerah*, e-Journal Lentera Hukum, Vol.4 No.2.

daerah dalam menyelenggarakan semua jenis urusan pemerintahan, kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, serta agama. Pemberian kewenangan tersebut sudah menjadi kewajiban pemerintah daerah dalam menata daerahnya.

## 2. Teori Kebijakan

Kebijakan adalah suatu perlakuan atau tindakan yang dilakukan oleh pejabat tertentu dalam menyelesaikan sebuah permasalahan. Kebijakan atau *policy* dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang telah diberikan kewenangannya oleh peraturan perundang-undangan. Menurut Noeng Muhadjir, kebijakan merupakan upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat.<sup>68</sup>

Adapun menurut Wehrich dan Koontz dikutip dari Amin Priatna, bahwa kebijakan adalah alat membersihkan hati atau harapan yang mendorong, inisiatif tetap dalam keterbatasan. Kebebasan tergantung pada kebijakan dan sebaliknya akan merefleksikan posisi dan kekuasaan dalam organisasi.<sup>69</sup> Pengambilan kebijakan oleh pejabat memiliki batasan-batasan tertentu yang dapat merugikan pihak lain atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.



---

Noeng Muhadjir, 2000, *Ilmu Pendidikan dan Perubahan Sosial, Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif*. Yogyakarta, Raka Sarasin. hlm. 15  
Amin Priatna, 2008, Disertasi *Analisis Implementasi Kebijakan Kesejahteraan da Universitas Pendidikan Indonesia*, Pascasarjana Universitas Negeri Jakarta.

Muhadjir dalam pandangannya memberikan penjelasan bahwa kebijakan dapat dibedakan menjadi dua bagian yaitu kebijakan substantif dan kebijakan implementatif. Kebijakan substantif adalah Keputusan yang dapat diambil berupa memilih alternatif yang dianggap benar untuk mengatasi masalah. Pengambilan kebijakan substantif ini, dapat ditindak lanjuti oleh kebijakan implementatif yaitu keputusan-keputusan berupa upaya yang harus dilakukan untuk melaksanakan kebijakan substantif.<sup>70</sup>

Orientasi kebijakan yang selain memberikan kepada individu, juga kepada publik atau sekelompok masyarakat dan organisasi yang dikenal dengan istilah kebijakan publik (*public policy*). Tegasnya, *public policy* adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang bertujuan demi kepentingan seluruh masyarakat. Hal tersebut berimplikasi pada;

- a. Kebijakan pemerintah itu dalam bentuk perdananya merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan pemerintah itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
- c. Kebijakan pemerintah baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu.



---

Noeng H, dan Muhadjir, 2003, *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluasi* Yogyakarta, Rake Sarakin. hlm. 90

- d. Kebijakan pemerintah itu harus senantiasa ditujukan pada kepentingan seluruh anggota masyarakat.<sup>71</sup>

Sistem penyelenggaraan pemerintahan ditingkat daerah kabupaten/kota atau disebut sebagai pemerintah daerah dalam menjalankan kebijakan menjadi tanggung jawab yang harus dilaksanakan berdasarkan pemberian peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan kebutuhan-kebutuhan daerah dan masyarakat setempat. Kebijakan yang diambil dapat merujuk pada upaya pembangunan nasional maupun kebijakan berdasarkan inisiatif pemerintah daerah masing-masing dalam meningkatkan fungsinya sebagai pelayanan masyarakat.

## 2. Teori Fungsi

Fungsi merupakan suatu aktivitas tertentu dengan rincian tugas-tugas yang diberikan kepada seseorang untuk melakukan hal-hal yang berguna dan bermanfaat. Menurut The Liang Gie, fungsi adalah sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan atau pertimbangan lainnya. Demikian halnya pendapat Sutarto yang mengatakan bahwa fungsi merupakan rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan



---

Awan Y. Abdoellah, dan Yudi Rusfiana, 2016, *Teori dan Analisis Kebijakan* ndung, Alfabeta. hlm. 18

oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.<sup>72</sup>

Fungsi bagian dari sistem yang digunakan oleh siapa saja berdasarkan kegunaan dan pelaksanaannya, termasuk instansi pemerintahan dalam menjalankan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat. Salah satu fungsi pemerintah adalah menyelenggarakan Pembangunan dan pelayanan sebagai bentuk dari tugas umum pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan Masyarakat. Untuk melaksanakan fungsi pemerintah dengan baik, maka organisasi birokrasi harus professional, aspiratif dan memiliki daya tanggap yang tinggi terhadap Masyarakat yang dilayani agar Masyarakat pengguna jasa merasa puas terhadap pelayanan yang diterimanya.<sup>73</sup> Masyarakat sebagai suatu gabungan individual manusia yang menjadi sebuah sistem sosial, senantiasa memerlukan pemenuhan kebutuhan dasarnya, termasuk Kesehatan dan kebutuhan pokok lainnya yang dituangkan dalam pelayanan sebagai salah satu fungsi adanya sistem pemerintahan.

Pemerintah dalam menjalankan fungsinya melakukan fungsi pengaturan yang digunakan untuk memberikan pelayanan terhadap hak-hak masyarakat. Secara umum, menurut Rasyid, bahwa fungsi pemerintah terdiri dari ;



Nining Haslinda Zainal, 2008, *Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi Kompetensi Pegawai Pada Sekretariat Pemerintah Kota Makassar*, Universitas in. hlm. 22

Suprianto, 2014, *Fungsi Pemerintah Dalam Pelayanan Publik (Kasus Kendaraan Bermotor Pada UPTD Dinas Perhubungan Informasi dan si di Kabupaten Kampar)*, Jom FISIP Volume 1 No.2, Universitas Riau. hlm. 2

- a. Fungsi Pengaturan (*regulation*), pelaksanaan fungsi pengaturan sebagai fungsi regulasi dengan segala bentuknya dimaksudkan untuk menciptakan kondisi yang tepat, sehingga menjadi kondusif bagi berlangsungnya berbagai aktivitas, termasuk dalam tatanan sosial yang baik di kehidupan masyarakat.
- b. Fungsi Pelayanan (*service*), pelaksanaan fungsi pelayanan ini menjadi sarana memperoleh keadilan kepada masyarakat agar terpenuhi segala hak yang melekat padanya.
- c. Fungsi Pemberdayaan (*empowerment*), pelaksanaan fungsi pemberdayaan diharapkan mampu mendorong kemandirian masyarakat.
- d. Fungsi Pembangunan (*development*), pelaksanaan fungsi Pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.<sup>74</sup>

Adapun menurut Soewargono dan Djohan menyatakan, bahwa salah satu fungsi utama pemerintah adalah membuat kebijakan publik, karena semua warga negara akan bersentuhan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah. Semua kebijakan publik dipandang berhubungan dengan kepentingan umum, sehingga pemerintah memiliki peranan



---

Yayank Yolanda, 2019, *Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Pemerintah Dalam Jgarahan Pemerintahan di Kecamatan Belawa Kabupaten Wajo*, Universitas adiyah Makassar. hlm. 20-21

penting dan menentukan dalam pemenuhan dan pelayanan kebutuhan masyarakat.<sup>75</sup>

Pada prinsipnya, fungsi merupakan sarana pelaksanaan peranan pemerintah berdasarkan tugas dan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah dalam menjalankan peranannya, ibarat sebuah fasilitator terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan membuat kebijakan yang berkaitan dengan fungsinya sebagai pemberi pelayanan yang dapat meningkatkan kesejahteraan dan keadilan.

## 2. Teori Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah wujud dari pemberian hak kepada seseorang secara individu maupun kelompok masyarakat berdasarkan kebutuhannya. Menurut Ratminto dan Winarsih, bahwa pelayanan publik atau pelayanan umum sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai upaya pemenuhan kebutuhan



---

Muhadam Labolo, 2014, *Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, dan Pengembangannya*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada. hlm. 38

masyarakat dan dalam pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>76</sup>

Pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan hak yang melekat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun berkelompok (organisasi) dan dilakukan secara universal. Hal tersebut sebagaimana dikatakan oleh Moenir, bahwa hak atas pelayanan sifatnya universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan organisasi apa pun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan.<sup>77</sup>

Secara konteks pemerintahan, pelayanan adalah proses kegiatan pemenuhan kebutuhan masyarakat yang berkenaan dengan hak-hak dasar dan hak pemberian yang wujudnya dapat berupa jasa dan layanan. Bagi pemerintah, masalah pelayanan menjadi sesuatu yang harus terus dibicarakan karena menyangkut bagian dari salah satu fungsi hakiki pemerintah, di samping fungsi pemberdayaan dan pembangunan.<sup>78</sup>

Pemberian pelayanan publik oleh aparat pemerintah kepada masyarakat merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, kedudukan aparat pemerintah dalam pelayanan umum (*public service*) sangat strategis karena menentukan sejauh mana



---

Ibrahim dan Amin, 2008, *Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta tasinya*, Bandung, Mandar Maju. hlm. 8

Ismail Nurdin, 2019, *Kualitas Pelayanan Publik (Perilaku Aparatur dan si Birokrasi Dalam Pelayanan Publik)*, Surabaya, Media Sahabat Cendekia.

*Ibid.* hlm. 18

pemerintah mampu memberikan pelayanan yang baik dan menjalankan perannya dalam sejahteraan Masyarakat.<sup>79</sup>

Aspek dasar dalam pelayanan publik adalah melayani masyarakat sebaik-baiknya dalam rangka membantu terkait dengan urusan administrasi pemerintahan atau kebutuhan barang dan atau jasa publik. Pelayanan publik yang baik menjadi harapan penting bagi masyarakat, mulai dari sikap aparatur yang memberikan pelayanan, dan bentuk pelayanan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan tujuan untuk kepentingan masyarakat yang menerima layanan.<sup>80</sup>

Keberadaan pemerintah adalah suatu kebutuhan dalam proses kehidupan masyarakat. Hal tersebut pada dasarnya untuk mengatur dan melindungi masyarakat agar senantiasa dalam keadaan aman, tertib, dan sejahtera, karena fungsi utama pemerintah adalah *regulation* dan *services*. Dalam konsep otonomi daerah, pemerintah pusat memberikan sebagian tugas kepada pemerintah daerah yang dapat menjadi kewenangannya untuk mengatur daerahnya berdasarkan jenis kebutuhan masyarakat di masing-masing daerah agar pelayanan pemerintah kepada masyarakat dapat berjalan dengan baik dan menyeluruh.

Pemerintah perlu menyikapi secara bijak terhadap standar pelayanan publik yang dirumuskannya agar tidak menghalangi daerah



---

Nuriyanto, 2014, *Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia, Sudahkah kan Konsep Welfare State*, Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 3. hlm. 432  
Hayat, 2017, *Manajemen Pelayanan Publik*, Jakarta, Rajawali Pers. hlm. 52

untuk mengembangkan inovasi dan kreativitas dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Daerah memiliki informasi yang lebih banyak tentang kebutuhan warga (*demand*) di daerah. Oleh karena itu, perlunya daerah diberi kewenangan untuk mengelola pelayanan publik yang dibutuhkan warganya, termasuk dalam menentukan ukuran kualitas dan kuantitas pelayanan publik kepada warga.<sup>81</sup>

Penyelenggaraan layanan publik melibatkan Lembaga di semua tingkat pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Kebijakan desentralisasi telah mengalihkan sebagian besar urusan pemerintahan kepada daerah. Pemerintah pusat memiliki urusan eksklusif dalam bidang luar negeri, moneter, pertahanan, agama, dan kehakiman. Di luar daripada itu dialihkan ke daerah provinsi dan kabupaten/kota, termasuk dalam penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>82</sup>

## E. Kerangka Pikir

Pelayanan kesehatan adalah suatu kebutuhan dasar yang harus diperoleh oleh individu atau kelompok masyarakat. Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menandakan sebuah keharusan untuk diperhatikan dan dilaksanakan dalam setiap kebijakannya. Pelayanan kesehatan masih ditemui pelaksanaannya kurang optimal, utamanya pada daerah-daerah sangat



---

Agus Dwiyanto, 2017, *Manajemen Pelayanan Publik; Peduli, Inklusif, dan if*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press. hlm. 32  
*Ibid.* hlm. 50

terpencil karena tidak didukung oleh kondisi geografis, minimnya tenaga kesehatan dan kekurangan fasilitas pelayanan kesehatan.

Penelitian yang dilakukan oleh penulis tentang pelayanan kesehatan di daerah sangat terpencil, pemberian kebijakan khusus pemerintah daerah kepada daerah sangat terpencil dalam melakukan pelayanan kesehatan menjadi bahan pengkajian untuk memecahkan permasalahan yang ada agar pelayanan kesehatan mengalami peningkatan dan dapat dijangkau Masyarakat. Penulis menggunakan teori kewenangan, teori kebijakan, teori fungsi, dan teori pelayanan publik; teori kewenangan adalah bentuk tindakan oleh pemerintah daerah yang di mana bentuk tindakannya tersebut diberikan oleh undang-undang, sehingga kewenangan tersebut bersifat terikat. Teori kebijakan adalah Keputusan yang bersifat aturan dan hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan, termasuk pemerintah daerah dalam menyelesaikan permasalahan. Sedangkan teori fungsi merupakan suatu aktivitas tertentu dengan rincian tugas-tugas yang diberikan kepada seseorang untuk melakukan hal-hal yang berguna dan bermanfaat. Adapun teori pelayanan publik merupakan tindakan pemerintah kepada masyarakat yang menjadi bagian dari hak masyarakat, pelayanan tersebut adalah wujud dari tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam melakukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat.



Pemerintah sering kali diperhadapkan pada berbagai permasalahan pelayanan kesehatan di daerah sangat terpencil, namun berhubungan dengan hal tersebut, pemerintah masih terhambat melakukan perbaikan. Untuk pemecahan masalah ini, maka dibutuhkan langkah-langkah strategis untuk menata pelayanan kesehatan di daerah sangat terpencil sebagai upaya kepedulian dan tanggung jawab pemerintah terhadap masyarakat agar dapat hidup secara sehat. Upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah tentunya membutuhkan aturan dalam jenis peraturan daerah, maupun aturan kebijakan oleh kepala daerah dalam bentuk peraturan atau putusan yang dapat menguatkan terlaksananya pelayanan kesehatan di daerah sangat terpencil. Pemerintah daerah memiliki wewenang atribusi untuk membuat peraturan berdasarkan kebutuhan daerah.

Adapun pendekatan peraturan yang dilakukan dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut;

1. Undang-undang Dasar Tahun 1945.
2. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
3. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan.
4. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.



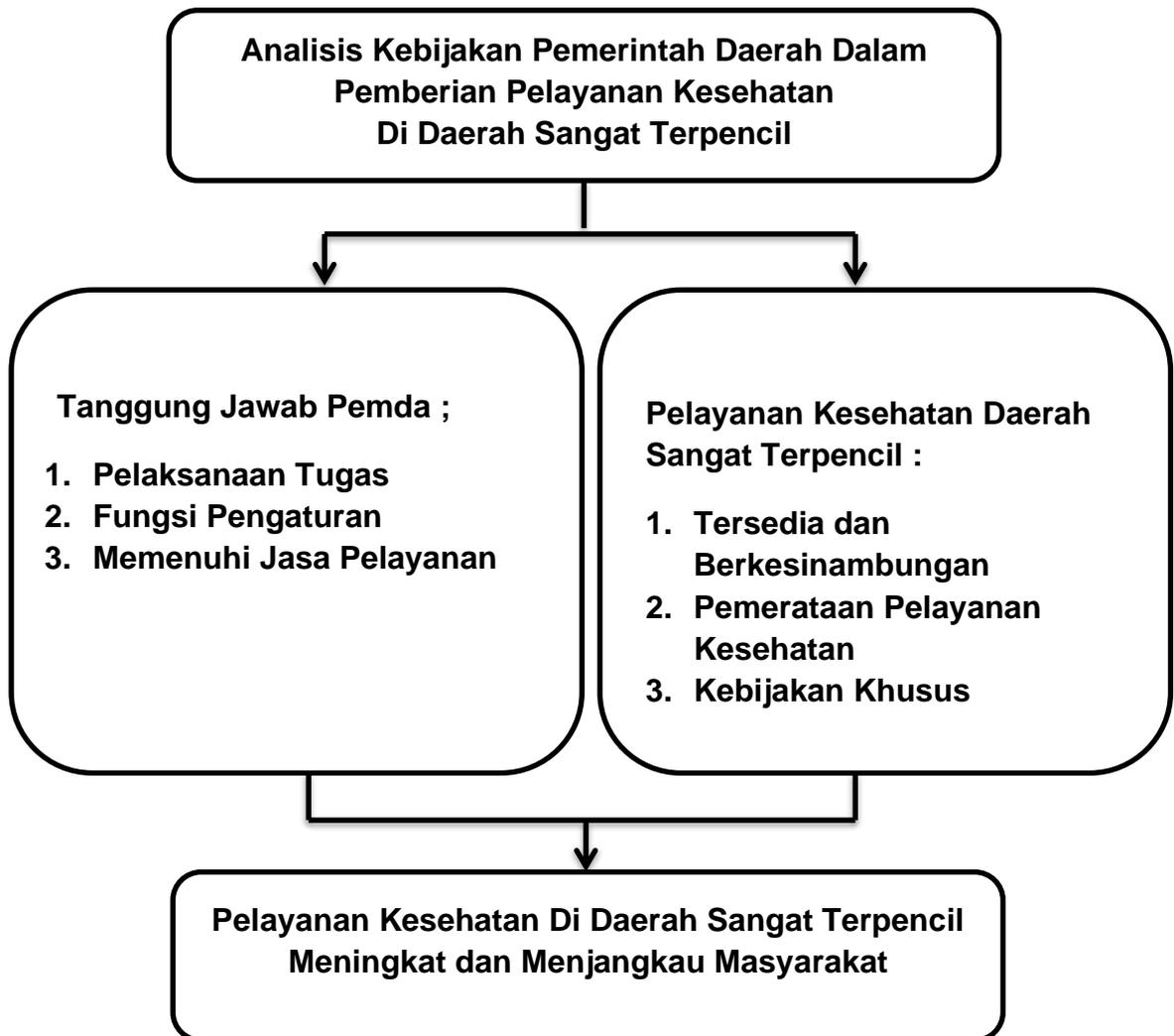
5. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 90 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan di Fasilitas Pelayanan Kesehatan Kawasan Terpencil dan Sangat Terpencil.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan.
7. Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Sistem Kesehatan Nasional.
8. Keputusan Bupati Luwu Utara Nomor 188.4.45/111/I/2022 Tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan Menurut Kategori Puskesmas.

Hasil yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah adanya kebijakan khusus yang diberikan pemerintah daerah kepada daerah sangat terpencil agar pelayanan kesehatan terlaksana secara merata sebagai, sehingga layanan kesehatan tidak hanya dirasakan dengan baik oleh masyarakat perkotaan, namun juga masyarakat di daerah sangat terpencil. Berdasarkan pengkajian analisis, serta uji peraturan terkait kewenangan dan kebijakan pemerintah daerah, penulis akan memberikan rekomendasi dengan menggunakan pendekatan peraturan kepada pemerintah daerah dalam melakukan peningkatan pelayanan kesehatan di daerah sangat terpencil, agar layanan kesehatan dapat menjangkau masyarakat untuk hidup sehat dan terpenuhi kebutuhan dasarnya sebagai

lari hak asasi manusia.



## F. Bagan Kerangka Pikir



## G. Definisi Operasional

Definisi operasional bermaksud memberikan gambaran beberapa tinjauan definisi yang terkait dalam penelitian ini, di antaranya sebagai berikut;

1. Pemerintah daerah adalah pejabat daerah seperti Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang menjalankan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
2. Kebijakan merupakan bagian sistem organisasi atau pemerintahan yang akan dijalankan berupa pengambilan keputusan untuk memecahkan permasalahan yang sedang dihadapi di tatanan masyarakat.
3. Tanggung jawab adalah bentuk aktivitas berupa tugas oleh orang tertentu pada suatu instansi pemerintahan yang secara formal diberikan oleh undang-undang dalam melakukan sebuah tindakan atau keputusan.
4. Kebijakan Khusus adalah proses pengambilan kebijakan pemerintah daerah kepada daerah yang berbeda dengan daerah lainnya dengan memperhatikan permasalahan untuk diselesaikan dan memberikan manfaat dan keadilan.
5. Pelayanan kesehatan adalah bentuk aktivitas yang dilakukan oleh seorang tenaga kesehatan, maupun masyarakat pada umumnya kepada seseorang yang membutuhkan pengobatan atau pola hidup sehat.



6. Fasilitas layanan kesehatan adalah sarana-prasarana atau jenis alat lainnya yang menjadi kebutuhan dalam melakukan pelayanan Kesehatan.
7. Pemerataan pelayanan Kesehatan adalah upaya untuk menemukan dan melakukan pelayanan kesehatan dengan memperhatikan kondisi geografis, ketersediaan fasilitas dan tenaga kesehatan.
8. Daerah sangat terpencil adalah daerah yang mengalami kesulitan akses terhadap berbagai hal karena kondisi geografis, seperti transportasi, jaringan, dan kurang bersentuhan dengan pelayanan publik oleh pemerintah. Selain itu, jarak tempuh dari titik daerah sangat terpencil ke titik perkotaan sangat jauh.

