

**KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH TERHADAP TATA  
KELOLA PEMERINTAHAN KOTA MEDAN  
DI BIDANG KESEHATAN**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**SOS FANNY LUBIS**  
**1706200187**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2023**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
<http://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

**NAMA LENGKAP** : SOS FANNY LUBIS  
**NPM** : 1706200187  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM / HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH TERHADAP TATA KELOLA PEMERINTAHAN KOTA MEDAN DI BIDANG KESEHATAN  
**PEMBIMBING** : Assoc. Prof. Dr. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
4-01-2023	Perbaiki Abstrak	[Signature]
26-02-2023	Perbaiki latar belakang	[Signature]
07-03-2023	Perbaiki tinjauan pustaka	[Signature]
18-03-2023	Perbaiki bab II	[Signature]
28-03-2023	Perbaiki bab III	[Signature]
09-03-2023	Perbaiki bab IV	[Signature]
15-03-2023	Perbaiki kesimpulan	[Signature]
23-03-2023	Perbaiki saran	[Signature]
11-05-2023	Perbaiki daftar pustaka	[Signature]
21-05-2023	Ace telah selesai	

Diketahui  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

DOSEN PEMBIMBING

(Dr. FAISAL, S.H., M.Hum)

(Assoc. Prof. Dr. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum)



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
🌐 <https://fahum.umsu.ac.id> ✉ [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) 📘 [umsumedan](#) 📷 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#)

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI**

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

**NAMA** : SOS FANNY LUBIS  
**NPM** : 1706200187  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH TERHADAP TATA KELOLA PEMERINTAHAN KOTA MEDAN DIBIDANG KESEHATAN  
**PENDAFTARAN** : 24 Mei 2023


Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
**DEKAN FAKULTAS HUKUM**

**PEMBIMBING**

  
**Dr. FAISAL, S.H., M.Hum**  
NIDN: 0122087502

  
**Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum**  
NIDN: 0011066204





MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [fahum](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

**NAMA** : SOS FANNY LUBIS  
**NPM** : 1706200187  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH TERHADAP TATA KELOLA PEMERINTAHAN KOTA MEDAN DIBIDANG KESEHATAN

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 21 Mei 2023

DOSEN PEMBIMBING

Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum

NIDN: 0011066204





**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
🌐 <https://fahum.umsu.ac.id> ✉ [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) 📘 [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) 📷 [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) 📺 [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan) 📺 [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA**  
**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA**  
**BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jumat, Tanggal 26 Mei 2023, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : SOS FANNY LUBIS  
**NPM** : 1706200187  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH TERHADAP TATA KELOLA PEMERINTAHAN KOTA MEDAN DIBIDANG KESEHATAN  
**Dinyatakan** : (B+) Lulus Yudisium dengan Sangat Memuaskan  
( ) Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

**PANITIA UJIAN**

Ketua

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
- NIDN: 0122087502

Sekretaris

Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H  
NIDN: 0118047901

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. MUKHLIS, S.H., M.H
2. FAISAL RIZA, S.H., M.H
3. Assoc. Prof. Dr. H. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum

- 1.
- 2.
- 3.





**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
http://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan

### PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya saya bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **SOS FANNY LUBIS**  
NPM : **1706200187**  
Program : **Strata-1**  
Fakultas : **Hukum**  
Program Studi : **Ilmu Hukum**  
Bagian : **Hukum Tata Negara**  
Judul Skripsi : **KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH TERHADAP TATA KELOLA PEMERINTAHAN KOTA MEDAN DI BIDANG KESEHATAN**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis, secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari data-data dari skripsi ini merupakan hasil Plagiat atau merupakan hasil karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Saya yang menyatakan

  
METERAI  
TEMPEL  
NF08BBAKX452283612

**SOS FANNY LUBIS**

## ABSTRAK

### KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH TERHADAP TATA KELOLA PEMERINTAHAN KOTA MEDAN DI BIDANG KESEHATAN

SOS FANNY LUBIS

Salah satu tata kelola Pemerintahan yang masih kurang dari segi penerapannya ialah tata kelola Pemerintahan Kota Medan di bidang kesehatan. Padahal, otonomi daerah di bidang kesehatan memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk mencipta kemampuan daerah dari berbagai aspek, mulai dari komitmen pemimpin dan masyarakat untuk membangun kesehatan, sistem kesehatan daerah, manajemen kesehatan daerah, dana, sarana, dan prasarana yang memadai, sehingga diharapkan kesehatan masyarakat di daerah menjadi lebih baik dan tinggi.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian pendekatan yuridis normatif pada riset ini dan menggunakan teknik analisis kualitatif yang kemudian dipaparkan dan dianalisa menggunakan metode deskriptif analitis. Jenis pendekatan yang digunakan pada penulisan skripsi ini adalah pendekatan kepustakaan (Library Research), sehingga didapati gambaran secara jelas mengenai konsep yuridis otonomi daerah dalam sistem hukum ketatanegaraan, kebijakan otonomi daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik pada bidang kesehatan di Kota Medan, dan bagaimana penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pada bidang kesehatan di Kota Medan.

Konsep otonomi daerah merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah terkait dengan sistem pemerintahan atau kebijakan pemerintahan yang diterapkan di daerah, hal ini biasa juga disebut dengan desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah bahwa Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah. Peraturan Wali Kota Medan yang berkenaan dengan bidang kesehatan atau Dinas Kesehatan daerah. Implementasi kebijakan ini merupakan suatu proses yang berkaitan dengan Perwali Kota Medan Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Pelaksanaan Penegakan Penggunaan Aplikasi Peduli Lindungi Di Kota Medan. Kebijakan ini menjabarkan tujuan dari lahirnya aturan ini yaitu mewujudkan pengawasan di tempat publik dengan pemanfaatan scan optimal aplikasi peduli lindungi, Mengefektifkan penggunaan aplikasi peduli lindungi ditempat publik; dan Menerapkan pelaksanaan sanksi administratif bagi penanggungjawab dan/atau penyelenggara tempat publik yang tidak menggunakan aplikasi peduli lindungi.

**Kata Kunci: Otonomi, Pemerintahan, Kesehatan.**

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Wr.Wb*

*Alhamdulillah* *rabbi`alamin*, Segala Puji dan Syukur bagi Allah SWT yang senantiasa memberikan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini sebagaimana mestinya dengan segala kekurangan dan kelebihan, Sholawat beserta salam kepada Rasulullah Muhammadiyah SAW dan sahabatnya serta para pengikutnya hingga akhir zaman.

Sesuai dengan kaidah dan metode penelitian dan penyusunan yang telah ditetapkan keberhasilan penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan moral dan material serta bimbingan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung yang paling utama saya ucapkan beribu terima kasih kepada kedua orang tua saya yang telah mendukung moral dan material sehingga semangat kuliah dan selesai pada saat yang diharapkan, selanjutnya pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Orang tua saya yang paling saya cintai dan sayangi, Ayahanda Haluan Lubis dan Ibunda saya Nur Asiah Jamil Harahap yang telah memberikan inspirasi dan motivasi kepada penulis.
2. Bapak Prof. Dr. Agussani, M.AP selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H selaku Wakil Dekan I dan Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.



5. Bapak Andryan, S.H., M.H selaku Kepala Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
6. Bapak Prof. Dr. H. Surya Perdana, S.H., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang banyak sekali membantu penulis/peneliti dalam menyelesaikan dan menyempurnakan isi skripsi saya ini.
7. Seluruh Dosen Pengajar dan Pegawai Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah membantu kami mendapatkan informasi dan urusan kampus.
8. Dan terima kasih kepada seluruh teman-teman lainnya stambuk 2017 yang tidak bisa ucapkan namanya satu persatu yang telah mendoakan penulis supaya selalu sehat dalam mengerjakan Skripsi.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu secara langsung yang telah memberikan bantuan dan dukungan dalam penyusunan skripsi ini. Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya semoga mendapat balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT, serta tidak lupa juga penulis memohon maaf atas semua kekurangan dan kesalahan yang ada selama penulisan skripsi ini, semoga akan lebih baik lagi kedepannya dan skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis dan siapa saja yang membacanya demi kemajuan Ilmu Pendidikan.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb*

Medan, Mei 2023

Penulis

**SOS FANNY LUBIS**  
**1706200187**

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	Error! Bookmark not defined.
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
1. Rumusan Masalah.....	6
2. Faedah Penelitian.....	7
B. Tujuan Penelitian.....	8
C. Definisi Operasional.....	8
D. Metode Penelitian.....	10
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	10
2. Sifat Penelitian.....	11
3. Sumber Data .....	11
4. Alat Pengumpul Data.....	13
5. Analisis Data.....	14
E. Keaslian Penelitian .....	14
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>17</b>
A. Tinjauan Umum Kebijakan.....	17
B. Tinjauan Umum Otonomi Daerah .....	20
C. Tinjauan Umum Tata Kelola Pemerintahan .....	29
D. Tinjauan Umum Bidang Kesehatan.....	33

<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS .....</b>	<b>37</b>
A. Konsep Yuridis Otonomi Daerah Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan .....	37
B. Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Pada Bidang Kesehatan Di Kota Medan .	54
C. Penerapan Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Pada Bidang Kesehatan Di Kota Medan .....	70
<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>81</b>
A. Kesimpulan.....	81
B. Saran .....	84

#### **DAFTAR PUSTAKA**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjadikan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia mengalami penyegaran karena undang-undang yang lama dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Prinsip otonomi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu prinsip otonomi seluas-luasnya dimana daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang.<sup>1</sup>

Perihal mengenai urusan pemerintahan konsentrasi selanjutnya terbagi atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang secara yuridis diatur dengan menggunakan skala prioritas bahwa urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar diprioritaskan pelaksanaannya. Hal demikian dimaksudkan untuk memaksimalkan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, baik Gubernur selaku wakil pemerintah pusat maupun pemerintah kabupaten/kota serta memperkuat status urusan otonomi daerah, mencegah tumpang tindih kewenangan serta efektivitas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dan nasional.

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie dan Para Pakar Hukum. 2017. *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer Pemikiran Prof. Jimly Asshiddiqie, S.H. dan Para Pakar Hukum*. Bekasi: The Biography Institute, halaman 22.

Secara yuridis urusan pemerintahan daerah khususnya di bidang kesehatan secara tegas baru dimuat sejak di undangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang telah menggantikan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya juga mengalami perubahan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang tersebut memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur, membiayai, dan melaksanakan urusan pemerintahan pada sektor kesehatan di daerah.

Sebagaimana ketentuan Pasal 12 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa: Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang;
- d. Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman;
- e. Ketenteraman, Ketertiban Umum, Dan Pelindungan Masyarakat; Dan
- f. Sosial.

Tata kelola pemerintahan daerah terhadap bidang kesehatan perlu diantisipasi dan diawasi dengan baik untuk terciptanya kebijakan otonomi yang baik pula. Jika mengkaji secara perspektif islam sendiri memandang dalam mewujudkan *Good governance* dalam 3 (tiga) aspek, diperlukan beberapa nilai-

nilai yang memperhatikan ayat-ayat al-Qur'an dan sunnah Nabi Muhammad S.A.W salah satunya yang terkandung di dalam Surah Al-Imran Ayat 159 sebagai berikut:

فِيمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لَئِن لَّيْسَ لَكَ بِهِنَّ حَوْلٌ مُّارٍ فَاعْفُ عَنْهُنَّ وَأَسْتَغْفِرْ لَهُنَّ وَشَاوِرْهُنَّ فِى  
الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Terjemahannya: Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sungguh, Allah mencintai orang yang bertawakal.<sup>2</sup>

Berdasarkan surah ini dapat diturunkan asas hukum mengenai penyelenggaraan pemerintahan berupa asas partisipasi masyarakat. Nilai dasar berikutnya dalam hukum Islam adalah penegasan Nabi Muhammad S.A.W mengenai meninggalkan segala yang tidak bernilai guna, Nabi Muhammad S.A.W bersabda, yang artinya: “sebaik-baik Islam seseorang adalah bahwa ia meninggalkan hal-hal yang tidak berguna” (HR at-Tirmizi, Ahmad). Dari hadist ini dapat diturunkan asas efisiensi dalam penyelenggaraan kepentingan publik, bahwasannya nilai dasar lain dalam hukum Islam adalah keadilan.

Salah satu tata kelola pemerintahan yang masih kurang dari segi penerapannya ialah tata kelola Pemerintahan Kota Medan di bidang kesehatan. Padahal, otonomi daerah di bidang kesehatan memberikan kesempatan kepada

---

<sup>2</sup> Joko Setyono. 2015. *Good governance* Dalam Perspektif Islam (Pendekatan Ushul Fikih: Teori Peningkatan Norma). Jurnal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Vol. 6, No. 1, halaman 37.

pemerintah daerah untuk mencipta kemampuan daerah dari berbagai aspek, mulai dari komitmen pemimpin dan masyarakat untuk membangun kesehatan, sistem kesehatan daerah, manajemen kesehatan daerah, dana, sarana, dan prasarana yang memadai, sehingga diharapkan kesehatan masyarakat di daerah menjadi lebih baik dan tinggi. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Pemerintah Kota Medan menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati yang mengatur tentang kesehatan yang terdiri atas: Perda Daerah Kota Medan Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan, Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Sistem Kesehatan Kota Medan, Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Kesehatan Ibu, Bayi, Baru Lahir, Bayi dan Anak Balita (KIBBLA) di Kota Medan, Peraturan Wali Kota Medan Nomor 27 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Adaptasi Kebiasaan Baru Pada Kondisi Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Kota Medan, Peraturan Wali Kota Medan Nomor 11 Tahun 2020 tentang Karantina Kesehatan Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Kota Medan dan lain-lain.

Secara implementasi juga, Pemerintah Daerah Kota Medan dalam melaksanakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan yang menjadi kewenangannya harus berdasarkan pada pembagian urusan tersebut yang telah ditetapkan adapun pelaksanaan urusan Pemerintah Kota Medan di bidang kesehatan meliputi:

- 1) Upaya Kesehatan yaitu berkaitan dengan:
  - a) Pengelolaan Upaya Kesehatan Perorangan (UKP) daerah

- kabupaten/kota dan rujukan tingkat daerah Kabupaten/Kota.
- b) Pengelolaan Upaya Kesehatan Masyarakat (UKM) daerah kabupaten/kota dan rujukan tingkat daerah Kabupaten/Kota.
  - c) Penerbitan izin rumah sakit kelas C dan D dan fasilitas pelayanankesehatan tingkat daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Sumber Daya Manusia (SDM) Kesehatan Penerbitan izin paraktik dan izin kerja tenaga kesehatan.
- a) Perencanaan dan pengembangan SDM kesehatan untuk UKM danUKP daerah kabupaten/kota.
- 3) Sediaan Farmasi, Alat Kesehatan, dan Makanan Minuman Penerbitan izinapotek, toko obat, toko alat kesehatan dan optikal.
- a) Penerbitan izin usaha mikro obat tradisional (UMOT).
  - b) Penerbitan sertifikat produksi alat kesehatan kelas 1 (satu) tertentu dan PKRT kelas 1 (satu) tertentu perusahaan rumah tangga.
  - c) Penerbitan izin produksi makanan dan minuman pada industri rumah tangga.
  - d) Pengawasan post-market produk makanan minuman industri rumah tangga.
- 4) Pemberdayaan Masyarakat Pemberdayaan masyarakat bidang kesehatan melalui tokoh kabupaten/kota, kelompok masyarakat, organisasi swadaya.



- 5) Bidang Kesehatan masyarakat dan dunia usaha tingkat Kabupaten/Kota.

Dengan demikian, berangkat dari persoalan-persoalan mengenai hak warga negara untuk memperoleh perlindungan kesehatannya yang penyelenggaraannya didistribusikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya melalui Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang termasuk di dalamnya telah diatur ulang mengenai pembagian urusan.

Atas dasar pijakan tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami kebijakan otonomi daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik pada bidang kesehatan di Kota Medan, serta untuk mengetahui dan memahami penerapan prinsip tata kelola pemerintahan Kota Medan yang baik dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pada bidang kesehatan. Adapun kemudian penulis, menuangkan penelitian ini ke dalam bentuk skripsi hukum dengan judul: **“Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Tata Kelola Pemerintahan Kota Medan Di Bidang Kesehatan”**.

### **1. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang digunakan di dalam penelitian ini yakni, sebagai berikut:

- a. Bagaimana konsep yuridis otonomi daerah dalam sistem hukum ketatanegaraan?

- b. Bagaimana kebijakan otonomi daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik pada bidang kesehatan di Kota Medan?
- c. Bagaimana penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pada bidang kesehatan di Kota Medan?

## **2. Faedah Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan harapan mampu memberikan manfaat, baik manfaat teoritis maupun manfaat praktis:

- a. Manfaat teoritis yakni di dalam hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman dan perspektif baru kepada para sesama akademisi, mahasiswa dan masyarakat luas mengenai kajian kebijakan otonomi daerah terhadap tata kelola pemerintahan Kota Medan di bidang kesehatan.
- b. Manfaat Praktis yakni dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi wacana baru, sekaligus memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai kebijakan otonomi daerah terhadap tata kelola pemerintahan Kota Medan di bidang kesehatan yakni, sebagai berikut:
- c. Bagi Pemerintah Kota Medan, diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat memberikan bahan evaluasi atas kekurangan dan kelebihan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah terhadap tata kelola pemerintahan Kota Medan di bidang kesehatan yang selama ini telah diterapkan;

- d. Bagi Mahasiswa, diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat memberikan gambaran dan perspektif bagaimana kebijakan otonomi daerah itu berlangsung selama ini dan sudah tepatnya kebijakan tersebut terhadap tata kelola pemerintahan Kota Medan khususnya di bidang kesehatan;
- e. Bagi Peneliti Selanjutnya, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi penelitian-penelitian terkait kedepannya mengenai kebijakan otonomi daerah terhadap tata kelola pemerintahan Kota Medan di bidang kesehatan.

## **B. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui konsep yuridis otonomi daerah dalam sistem hukum ketatanegaraan;
2. Untuk mengetahui kebijakan otonomi daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik pada bidang kesehatan di Kota Medan;
3. Untuk mengetahui penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pada bidang kesehatan di Kota Medan.

## **C. Definisi Operasional**

Berdasarkan judul yang diangkat di dalam penelitian ini yaitu “Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Tata Kelola Pemerintahan Kota Medan Di Bidang

Kesehatan”, maka dapat dirumuskan definisi operasionalnya sebagai berikut:

- a. Kebijakan yaitu suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Definisi ini mencakup *ius constitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang.<sup>3</sup> Dalam hal ini, kebijakan yang dimaksud ialah kebijakan otonomi daerah yang mempengaruhi tata kelola pemerintahan Kota Medan, khususnya di dalam bidang kesehatan.
- b. Otonomi Daerah yaitu kesempatan yang sama dan seluas-luasnya bagi setiap pelaku dalam rambu-rambu yang disepakati bersama sebagai jaminan terselenggaranya *social order* dan memberikan peluang bagi persaingan sehat antar daerah, tentu saja dengan jarring-jaring pengaman, bagi tercapainya persyaratan minimum bagi daerah-daerah yang dipandang masih belum mampu menyejajarkan diri dalam suatu *level of playing field*.<sup>4</sup> Dalam hal ini, otonomi daerah yang dimaksud ialah otonomi daerah pada tata kelola pemerintahan Kota Medan, khususnya di dalam bidang kesehatan.
- c. Tata Kelola Pemerintahan yaitu segala sesuatu yang terkait dengan tindakan atau tingkah laku yang bersifat mengarahkan, mengendalikan

---

<sup>3</sup> Moh Mahfud MD. 2011. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, Jakarta, halaman 13.

<sup>4</sup> Faisal Basri. *Perekonomian Indonesia*. 2012. *Tantangan Dan Harapan Kebangkitan Indonesia*. Kalisari: Erlangga, halaman 174.

atau mempengaruhi urusan public untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan sehari-hari.<sup>5</sup> Dalam hal ini, tata kelola pemerintahan yang dimaksud ialah tata kelola pemerintahan Kota Medan.

- d. Bidang Kesehatan yaitu tuda mengenai kesehatan, baik kesehatan individu maupun masyarakat, termasuk hal yang menunjang itu semua. Misalnya, kondisi lingkungan, obat-obatan, pusat pengobatan, teknologi kesehatan, dan lainnya.<sup>6</sup> Dalam hal ini, bidang kesehatan yang dimaksud ialah bidang kesehatan di bawah pengawasan Pemerintahan Kota Medan.

#### **D. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah prosedur atau langkahlangkah dalam mendapatkan pengetahuan ilmiah atau ilmu. Jadi metode penelitian adalah cara sistematis untuk menyusun ilmu pengetahuan. Sedangkan teknik penelitian adalah cara untuk melaksanakan metode penelitian. Metode penelitian biasanya mengacu pada bentuk-bentuk penelitian.<sup>7</sup> Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, yakni sebagai berikut:

##### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Penelitian hukum adalah suatu penelitian yang mempunyai objek hukum,

---

<sup>5</sup> Santrio Kamaludin. 2020. *Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good governance) Pada Kantor Distrik Okhika Kabupaten Pegunungan Bintang*. Jurnal Ilmiah Universitas Yapis Papua, Vol. 1, No. 1, halaman 2223

<sup>6</sup> Anonim. 2022. "Pengertian Kesehatan. Diakses melalui <https://rencanamu.id/post/panduan-persiapan-kuliah/pengenalan-bidang-program-studi/bidang-kesehatan#>, 23 April 2023, Pukul 11.00 Wib.

<sup>7</sup> Suryana. 2015. *Metodologi Penelitian Model Praktis Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif*. Bali: Universitas Udayana Press, halaman 20.

baik hukum sebagai suatu ilmu atau aturan-aturan yang sifatnya dogmatis maupun hukum yang berkaitan dengan perilaku dan kehidupan masyarakat. Menurut Marzuki, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab masalah hukum yang dihadapi.<sup>8</sup> Dilihat dari jenisnya, maka penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian yang digunakan disini ialah penelitian hukum normatif dengan menganalisis kebijakan otonomi daerah terhadap tata kelola pemerintahan Kota Medan di bidang kesehatan.

## **2. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah penelitian deskriptif, dimana penelitian ini bersifat memaparkan dan menggambarkan lengkap tentang keadaan hukum yang terjadi di dalam suatu tatanan masyarakat dengan menggunakan pendekatan penelitian hukum yang bertujuan untuk memberikan eksposisi dengan dikaitkan dengan aturan-aturan yang ada.<sup>9</sup> Kemudian bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji dan ditarik kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti yaitu dalam hal kebijakan otonomi daerah terhadap tata kelola pemerintahan Kota Medan di bidang kesehatan.

## **3. Sumber Data**

Sumber data yang digunakan dalam sebuah penelitian dibagi menjadi 2 (dua) macam yaitu data kewahyuan dan data sekunder, yaitu sebagai berikut:

---

<sup>8</sup> Elisabeth Nurhaini Butarbutar. 2018. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: PT Refika Aditama, halaman 80

<sup>9</sup> Dyah Ochtorina Susanti. 2015. *Penelitian Hukum Legal Research*. Jakarta: Citra Aditya Bakti, halaman 11.

- 1) Data yang bersumber dari Hukum Islam yaitu Al-Qur'an dan Hadist (Sunnah Rasul). Data yang bersumber dari Hukum Islam tersebut lazim disebut pula sebagai data kewahyuan. Data kewahyuan yang menjadilandasasi skripsi ini yaitu: Q.S Al-Imran Ayat 159 dan Hadist Riwayat at-Tirmizi, Ahmad.
- 2) Data sekunder yaitu data pustaka yang mencakup dokumen-dokumen publikasi tentang hukum meliputi: buku-buku teks, kamus-kamus hukum. Jurnal hukm dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Data sekunder terdiri dari:
  - a) Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari norma dasar atau kaidah dasar (Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945), peraturan dasar (batang tubuh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945), peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodefikasikan (hukum adat), yurisprudensi, traktat, dan bahan hukum bekas peninggalan jaman penjajahan (KUHPerdara dan KUHD). Dalam hal ini, bahan hukum primer yakni meliputi: Undang-Undang Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Perda Daerah Kota Medan Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan , Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Sistem Kesehatan Kota Medan, Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2009 Tentang

Kesehatan Ibu, Bayi, Baru Lahir, Bayi dan Anak Balita (KIBBLA) di Kota Medan, Peraturan Walikota Medan Nomor 27 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Adaptasi Kebiasaan Baru Pada Kondisi Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Kota Medan, Peraturan Walikota Medan Nomor 11 Tahun 2020 tentang Karantina Kesehatan Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Kota Medan dan lain-lain.

- b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti: buku-buku literatur, jurnal, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang terkait dengan pokok permasalahan penelitian ini.
- c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti: kamus dan bahan lain yang diperoleh dari internet.

#### **4. Alat Pengumpul Data**

Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian ini dapat dilakukan melalui Studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu:

- a) *Offline*; yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung dengan mengunjungi perpustakaan (baik di dalam maupun di luar kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara)



guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.

- b) *Online*; yaitu studi kepustakaan (*googling searching*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.

## **5. Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yaitu dimana data yang diperoleh dalam studi kepustakaan (*library riset*) atas bahan hukum akan diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa sehingga dapat disajikan dalam bentuk penulisan yang lebih sistematis. Pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif, yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum untuk permasalahan yang bersifat konkret yang sedang dihadapi. Selanjutnya bahan hukum yang telah ada akan dianalisis untuk melihat kebijakan otonomi daerah terhadap tata kelola pemerintahan Kota Medan di bidang kesehatan.

### **E. Keaslian Penelitian**

Keaslian penelitian merupakan hal yang dilakukan untuk mendeteksi penelitian yang akan diteliti tidak sama dengan penelitian sebelumnya sehingga layak untuk dikaji lebih lanjut. Begitu juga, dengan penelitian penulis yang berjudul: “Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Tata Kelola Pemerintahan Kota Medan Di Bidang Kesehatan” yang menurut hemat penulis, layak untuk dikaji dan diteliti lebih lanjut. Berdasarkan bahan kepustakaan konvensional ataupun bahan kepustakaan *online*, penulis meyakini bahwa tidak banyak yang mengangkat judul

serupa. Namun, tidak menutup kemungkinan ada juga beberapa penelitian terdahulu yang membahas permasalahan serupa sebagaimana berikut:

1. Despan Heryansyah, Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Tahun 2016, dengan judul “Pergeseran Kebijakan Otonomi Daerah Di Indonesia (Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi)”. Tesis ini merupakan penelitian normatif dengan tujuan untuk mengetahui: pertama, Apakah kebijakan otonomi daerah sejak reformasi selalu mengalami pergeseran?. Kedua, Bagaimana bentuk pergeseran kebijakan kedudukan dan kewenangan gubernur dalam Undang-undang Pemerintah Daerah pasca reformasi?. Ketiga, Apa implikasi dari pergeseran kebijakan otonomi daerah di Indonesia terhadap hubungan pusat dan daerah?.
2. Dianora Alivia, Jurnal *Rechtidee* Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, Tahun 2019, dengan judul: “Kebijakan Pengaturan Pemerintahan Daerah Yang Bersifat Khusus Atau Bersifat Istimewa Di Indonesia“. Jurnal ini Permasalahan yang kemudian muncul adalah keberadaan otonomi khusus dapat berpotensi menimbulkan permasalahan dalam negara kesatuan, salah satunya ketika beberapa daerah-daerah mengajukan daerahnya untuk menjadi daerah otonomi khusus. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan keberadaan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa berdasarkan UUD 1945 serta arah dan tujuan pembentukannya. Metode penelitian yang

digunakan adalah metode penelitian normatif. Adapun pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan sejarah). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberian kekhususan atau keistimewaan tersebut dibatasi kepada Provinsi Aceh, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, Provinsi DKI Jakarta, dan Provinsi Yogyakarta. Arah kebijakan pembatasan terhadap kriteria daerah yang ditetapkan sebagai daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa menunjukkan pelaksanaan otonomi daerah memperhatikan kemajemukan masyarakat didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Kebijakan

Menurut Padmo Wahjono mengatakan bahwa kebijakan adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini kemudian diperjelas oleh Padmo Wahjono ketika mengemukakan di dalam majalah Forum Keadilan bahwa kebijakan adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.<sup>10</sup> Sedangkan menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara kebijakan adalah *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan Negara tertentu yang meliputi:<sup>9</sup>

- a. Pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada;
- b. Pembaharuan hukum yang berintikan pembaharuan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru. Dalam konteks kebijakan jelas bahwa hukum adalah alat yang bekerja pada system hukum tertentu untuk mencapai tujuan Negara atau cita-cita. Oleh karena itu tujuan dari pada kebijakan itu ialah bagaimana menentukan hukum yang berujung pada pembaharuan atau penghapusan norma hukum yang telah ada dan bagaimana melaksanakan norma hukum tersebut. Mengenai pembaharuan hukum tidak harus dimaknai dengan pembuatan hukum baru. Akan tetapi memilih dan memilah hukum

---

<sup>10</sup> Mahfud MD., *Op. Cit.*, halaman 14

yang telah ada apabila mengandung nilai-nilai yang universal, dapat tetap di berlakukan. Seperti yang ditegaskan oleh Satjipto Raharjo bahwa kebijakan adalah sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat;

- c. Penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan para anggotanya;<sup>11</sup>
- d. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan. Dalam bentuknya hukum berupa suatu undang-undang, sebagai karya intelektual yang sengaja dibuat oleh pemerintah untuk menentukan suatu pola perilaku masyarakat. Sehingga penentuan hukum disini bersifat *top-down*.<sup>12</sup>

Hukum bermula dari adanya suatu gagasan didalam masyarakat berupa keinginan untuk suatu masalah diatur dengan hukum. Tahapan ini disebut tahapan inisiasi, selanjutnya gagasan tersebut menjadi wacana publik yang mendapat tanggapan masyarakat secara beragam, sehingga gagasan tersebut ditentukan oleh masyarakat sendiri akan lolos tidaknya gagasan tersebut untuk diatur oleh hukum. Tahapan ini disebut tahapan sosio-politis dengan out put-nya berupa gagasan yang telah dipertajam. Gagasan yang telah dipertajam ini siap masuk kedalam tahapan berikutnya, yaitu tahapan teknis yuridis. Didalam tahapan ini suatu gagasan dirumuskan oleh pembentuk Undang-Undang di dalam forum politik hingga berbentuk hukum sebagai Undang-Undang.

---

<sup>11</sup> H. Abdul Latif. 2014. *Politik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 181.

<sup>12</sup> Ahmad Fadlil Sumadi. 2013. *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Malang: Setara Press, halaman 159.

Lebih jauh dari itu, Ahmad Fadlil Sumadi memandang kebijakan sebagai mekanisme politik dalam menentukan tujuan dan cara mencapai tujuan dengan hukum di dalam suatu negara. Ia memiliki sifat statis dalam fungsinya sebagai pemberi arah: tujuan, dasar dan kerangka kerja dalam mencapai tujuan dan memiliki sifat dinamis dalam fungsinya menampung perkembangan masyarakat yang terus berkembang.<sup>12</sup>

Kebijakan yang berupa *legal policy* tentang hukum yang diberlakukan atau tidak diberlakukan selalu dikaitkan dengan tujuan Negara. Oleh karena itu, menurut Mahfud MD kebijakan itu ada yang bersifat permanen atau berjangka panjang dan ada yang bersifat periodik. Yang bersifat permanen yaitu pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, penggantian hukum peninggalan kolonial dengan hukum hukum nasional, penguasaan sumberdaya alam oleh Negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan sebagainya. Disini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sekaligus berlaku sebagai kebijakan. Sedangkan yang bersifat periodik adalah kebijakan yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang akan diberlakukan maupun yang akan dicabut, misalnya pada periode 1973-1978 ada kebijakan untuk melakukan unifikasi dan kodifikasi dalam bidang-bidang hukum tertentu, pada periode 1983-1988 ada kebijakan untuk membentuk peradilan tata usaha Negara.

Adapun kebijakan yang bersifat permanen yang telah termuat didalam

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dengan ini menjadi optik bagi kebijakan dari suatu undang-undang dapat dinilai apakah telah memiliki kesesuaian dengan UUD 1945. Pandangan diatas dilihat dari Kebijakan dalam prespektif formal. Namun kebijakan tidak hanya dilihat dari prespektif formal saja, yang memandang kebijaksanaan hukum dari rumusan-rumusan resmi sebagai produk saja. Akan tetapi dapat dilihat pula dari latar belakang dan proses keluarnya rumusan-rumusan resmi tersebut.

Dapat dipertanyakan misalnya mengapa dan bagaimana prespektif formal itu lahir serta apa akibatnya bagi perkembangan hukum nasional. Beragamnya pengertian kebijakan sebagaimana telah penulis uraikan diatas, maka penulis memandang agar penulisan ini dapat sistematis perlu untuk membatasi pengertian dari kebijakan itu sendiri. Yang dimaksud penulis berkaitan dengan kebijakan dalam penulisan ini ialah arah kebijakan resmi negara yang termuat dalam rumusan Undang-Undang meliputi kebijakan negara kesatuan dan kebijakan otonomi melalui pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota yang dilakukan oleh gubernur agar dapat terjadi keseimbangan kedua kebijakan yang telah digariskan tersebut.<sup>13</sup>

## **B. Tinjauan Umum Otonomi Daerah**

Pengertian dari otonomi daerah secara harfiah adalah berasal dari kata “Otonomi dan daerah”. Dalam bahasa Yunani, “*otoni*” berasal dari kata “*autos*” yang berarti “sendiri” dan “*nomos*” yang berarti aturan dan undang-undang. Dengan demikian otonomi dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna untuk

mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.<sup>13</sup>

Menurut pakar Sugeng Istianto, otonomi daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Sementara itu Ateng Syarifudin mengatakan mengartikan otonomi daerah sebagai kebebasan atau kemandirian yang dimiliki daerah tetapi bukan kemerdekaan, melainkan hanya kebebasan yang terbatas atau kemandirian yang terwujud melalui pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan.<sup>14</sup>

Selain itu, menurut Syarief Saleh mengartikan Otonomi daerah sebagai hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri, dimana hak tersebut merupakan hak yang diperoleh dari pemerintah pusat. Benyamin Hoesein mengatakan Otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara secara informal berada di luar pemerintahan pusat.<sup>15</sup>

Menurut Mariun, Otonomi daerah adalah kebebasan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah yang memungkinkan mereka untuk membuat inisiatif sendiri dalam rangka mengelola dan mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki oleh daerahnya sendiri. Otonomi daerah merupakan kebebasan untuk dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Sedangkan Philip Malwood mengartikan Otonomi daerah adalah suatu pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sendiri di mana keberadaannya terpisah dengan otoritas yang

---

<sup>13</sup> Suharizal Muslim Chaniago. 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: Thafa Media, halaman 52.

<sup>14</sup> *Ibid.*, halaman 53.

<sup>15</sup> Ani Sri Rahayu. 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 13



diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber material yang bersifat substansial mengenai fungsi yang berbeda.<sup>17</sup>

Pengertian otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* (jo.) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang pemerintahan daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian otonomi daerah dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri. Pengertian lebih luas dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah atau daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.<sup>16</sup>

Era reformasi Pemerintah telah mengeluarkan dua kebijakan tentang otonomi daerah. Pertama adalah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua adalah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang yang disebut kedua ini merupakan

---

<sup>16</sup> Lukman Santoso Az. 2015. *Hukum Pemerintahan Daerah; Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, halaman 74.

revisi atas Undang-Undang yang disebut pertama. Kini telah diganti lagi oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, tentang pemerintahan daerah.

Tujuan dan Manfaat Otonomi Daerah Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengelola urusan dan kepentingan masyarakat daerah sendiri sesuai dengan undang-undang yang telah dibuat. Otonomi daerah juga diadakan untuk daerah itu sendiri dan juga untuk kepentingan daerah itu sendiri. Secara konseptual, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia didasarkan pada tiga tujuan utama, yakni sebagai berikut:

a. Tujuan politik

Hal yang diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan Dewan Perwakilan Daerah.

b. Tujuan administratif

Tujuan administratif perwujudan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan otonomi daerah adalah pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah, termasuk sumber daya keuangan, serta pembaharuan manajemen birokrasi di pemerintah daerah.

c. Tujuan ekonomi

Adapun tujuan ekonomi yang ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah realisasi dari peningkatan indeks pembangunan manusia sebagai indikator peningkatan kesejahteraan

masyarakat Indonesia.<sup>17</sup>

Disebutkan juga bahwa tujuan dari pemberian otonomi daerah, yaitu sebagai berikut:

- 1) Peningkatan pelayanan publik yang semakin baik;
- 2) Pengembangan kehidupan demokrasi;
- 3) Peradilan nasional;
- 4) Wilayah regional adil;
- 5) Pemeliharaan hubungan harmonis antara pusat dan daerah serta antar daerah di integritas urusan Republik;
- 6) Mendorong pemberdayaan masyarakat;
- 7) Peningkatan inisiatif dan kreativitas daerah, peningkatan partisipasi masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah. Adapun Manfaat dari Otonomi daerah adalah sebagai berikut:
  - a) Pelaksanaan otonomi daerah dapat dilaksanakan untuk kepentingan masyarakat;
  - b) Memotong birokrasi yang sedikit prosedur yang rumit dan sangat terstruktur dari pemerintah pusat;
  - c) Supaya meningkatkan efisiensi pemerintah pusat, pemerintah pusat tidak lagi melakukan tugas-tugas rutin ke daerahdaerah karena bisa diserahkan kepada pejabat daerah otonom;
  - d) Demi meningkatkan pengawasan kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh Elit lokal, yang biasanya tidak simpatik terhadap

---

<sup>17</sup> Ani Sri Rahayu, *Op. Cit.*, halaman 22.

program pembangunan nasional dan peka terhadap kebutuhan masyarakat miskin pedesaan;

- e) Demi meningkatkan pasokan barang dan jasa di daerah dengan biaya yang terjangkau dan lebih rendah, itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena telah diserahkan kepada pemerintah daerah.

Otonomi daerah memiliki beberapa bentuk menurut Teguh Yuwono, yang ia kutip dari pendapat Rondineli, bentuk-bentuk otonomi daerah tersebut antara lain:

(1) Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan pembagian wewenang dan tanggung jawab administrasi antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan secara leluasa. Jadi, inti dekonsentrasi terdapat praktik pemberian keleluasaan kepada pejabat di daerah untuk mengambil keputusan (merencanakan, membuat keputusan dan menyesuaikan pelaksanaan kebijakan pusat dengan daerah setempat), namun hal ini dilakukan atas petunjuk dari pemerintah pusat. Dekonsentrasi dapat ditempuh melalui dua cara.

Pertama, ialah dengan mentransfer kewenangan dan bantuan keuangan dari pusat ke provinsi, distrik, dan unit administrasi lokal. Kedua, melalui koordinasi unit pada level sub nasional di antara pemerintah pusat dan daerah. Mengutip pendapat Smith, Turner, dan Hulme,

pilihan dekonsentrasi didasarkan pada ukuran manajerial bukan politik. Akan tetapi, dampak politiknya sangat tinggi dan ini disebabkan kepentingan politik dalam mengendalikan kekuasaan negara, baik di pusat maupun di daerah.

## (2) Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan pengelolaan untuk melakukan tugas-tugas yang tidak secara langsung dalam pengawasan pemerintah pusat. Adapun delegasi, merujuk pada sebuah situasi di mana pemerintah pusat mentransfer tanggung jawab pengambilan keputusan dan fungsi administrasi publik pada pemerintah daerah yang sepenuhnya tidak dikendalikan oleh pemerintah pusat. Bentuk desentralisasi semacam ini dapat dicirikan sebagai hubungan principal-agen di mana pemerintah pusat berfungsi sebagai principal dan pemerintahan daerah sebagai agen.

Bentuk delegasi dilaksanakan di beberapa negara berkembang dengan memberikan tanggung jawab kepada korporasi publik serta agen-agen pembangunan regional. Rondineli menyebutkan sejumlah negara berkembang yang mendelegasikan pengendalian terhadap eksploitasi proses, dan ekspor beberapa sumber alam yang bernilai tinggi kepada korporasi yang dimiliki publik. Pendelegasian manajemen kepada otoritas khusus dilandasi oleh pertimbangan bahwa birokrasi reguler tidak mampu mengatur, mengendalikan secara langsung, atau mengelola industri tersebut. Misalnya Indonesia mempunyai

Pertamina, Meksiko memiliki Pemex, dan Aljazair mempunyai Sonarach. Semua itu mempunyai peranan penting dalam industri pertambangan.

### (3) Devolusi

Devolusi adalah pelimpahan wewenang untuk pengambilan keputusan, keuangan, dan manajemen kepada unit otonom pemerintah daerah. Ada lima bentuk karakteristik devolusi, yaitu:

- (a) Unit pemerintah lokal bersifat otonom, mandiri, dan terpisah dari tingkat-tingkat pemerintah;
- (b) Unit pemerintahan lokal mempunyai batas yang jelas dan resmi, sertamempunyai tugas umum pemerintahan;
- (c) Unit pemerintah lokal berstatus sebagai badan hukum dan berwenangmengelola sumber daya alam secara mandiri;
- (d) Unit pemerintahan lokal berstatus sebagai badan hukum dan berwenangmengelola sumber daya alam secara mandiri;
- (e) Unit pemerintahan daerah diakui warganya sebagai lembaga yang memberikan pelayanan dengan baik;
- (f) Terdapat hubungan yang saling menguntungkan antara pemerintah pusatdan daerah.

Bentuk devolusi adalah pelimpahan tanggung jawab untuk pelayanan kepada pemerintahan kota maupun bupati dan DPRD. Pemerintah daerah dapat meningkatkan pendapatan mereka dan memiliki independensi kewenangan untuk mengambil keputusan investasi. Salah satu contohnya adalah negara Sudan di mana komisi provinsi

dan DPRD provinsi mempunyai kewajiban hampir seluruh fungsi-fungsi publik, kecuali keamanan nasional, pos komunikasi, urusan luar negeri, perbankan, dan peradilan.

(4) Privatisasi

Privatisasi adalah suatu tindakan kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, swadaya masyarakat. Pemerintah memberikan wewenang kepada organisasi nirlaba. Misalnya, Kamar Dagang dan Industri (KADIN), Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang dijadikan satu membentuk Perseroan Terbatas (PT). Pemerintah memberikan wewenang kepada KADIN, Koperasi, dan asosiasi lain untuk mengeluarkan bimbingan, pengawasan, serta izin yang semula dilakukan oleh pemerintah.

Pemerintah memberikan kewenangan dan tanggung jawab kepada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam memberikan pembinaan kesejahteraan keluarga, koperasi petani, dan koperasi nelayan untuk melakukan kegiatan-kegiatan sosial, termasuk melatih, meningkatkan, dan memberdayakan masyarakat. Privatisasi juga menempatkan tanggung jawab fungsifungsi tertentu kepada organisasi nirlaba (sosial) dan mereka diizinkan membentuk perusahaan swasta. Dalam masalah tertentu, pemerintah memberikan wewenang tanggung jawab tersebut kepada organisasi paralel seperti nasional, asosiasi dagang dan industri, kelompok-kelompok profesional, organisasi keagamaan, partai politik, serta koperasi.

Hal ini berarti pemerintah memberikan peluang kepada organisasi swasta untuk mendapatkan kesempatan sama dengan organisasi bentukan pemerintah untuk berpartisipasi dalam membangun bangsa. Pembangunan bangsa merupakan tugas semua elemen masyarakat yang tidak boleh melakukan pemihakan hanya kepada kelompok tertentu, namun semua elemen masyarakat berkewajiban ikut serta memberikan kesejahteraan masyarakat.

### C. Tinjauan Umum Tata Kelola Pemerintahan

Di Indonesia, istilah tata kelola pemerintahan sering dihubungkan dan disama artikan dengan istilah “*governance*” yang dimunculkan oleh Bank Dunia pada tahun 1992. Ditinjau dari sisi semantik, kebahasaan *governance* berarti tata pemerintahan. Nomenklatur “*governance*” oleh *United Nations Development Program* (UNDP) didefinisikan sebagai” *Governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to a country’s affairs at all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population.*

Sejalan dengan pengertian itu, istilah “*governance*” dapat pula dimaknai sebagai “*the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)*”.<sup>18</sup> Defenisi lain dikemukakan oleh *Indonesia Governance Index* (IGI) yang mendefinisikan tata kelola pemerintahan sebagai proses memformulasi dan melaksanakan kebijakan, peraturan sertaprioritas-prioritas pembangunan melalui interaksi antara eksekutif, legislative dan birokrasi

---

<sup>18</sup> Meri Yarni dan Latifah Amir. 2014. *Penguatan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Pilar Penegakan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum, Vol 31, No. 2, halaman 124



dengan partisipasi dari masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi (bisnis). Dengan demikian, istilah “*governance*” dapat dimaknai paling tidak dalam 3 (tiga) hal, yakni:

- a. *Governance* sebagai sebuah rangkaian proses pembentukan (pengambilan) kebijakan yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan;
- b. *Governance* sebagai implementasi atau pelaksanaan kewenangan/kekuasaan untuk mengelola berbagai urusan negara (dalam arti pelaksanaan kebijakan yang telah diputuskan);
- c. *Governance* sebagai instrumen negara untuk mendorong terciptanya kesejahteraan ditengah-tengah masyarakat. Oleh karena itu dapat diterima oleh akal sehat bahwa Konsep *governance* dikembangkan sebagai bentuk kekecewaan terhadap konsep *government* yang terlalu meletakkan negara (pemerintah) dalam posisi yang terlalu dominan.

Konsep *government* menurut Sri Sumarni mempunyai banyak kelemahan, terutama pada sisi dominasi negara yang meletakkan nasib rakyat pada efektivitas negara semata.<sup>19</sup> Pada konsep *governance* keterlibatan pihak eksternal di luar pemerintah menjadi sesuatu yang niscaya. Keterlibatan tersebut akan membawa dampak positif tidak hanya pada saat perumusan kebijakan semata, tetapi bermanfaat pula dalam pelaksanaannya. Ditinjau dari aspek ini, terlihat bahwa dalam istilah *governance* mengandung arti positif (mengarahkan pada kebaikan). Oleh karena itu, istilah *governance* sering diikuti dengan kata *good*, sehingga

---

<sup>19</sup> Sri Sumarni. 2010. *Good University Government dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Program Studi Pendidikan Agama Islam Fakultas-Tarbiyah UIN Sunan Kalijaga*. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Press, halaman 178.

menjadi *Good governance*. Istilah inilah yang kemudian diadopsi di Indonesia yang kemudian diterjemahkan menjadi tata kelola pemerintahan yang baik.

Tata Kelola Pemerintahan yang baik sebagai sebuah konsep ataupun sistem manajemen pemerintahan memiliki beberapa ciri-ciri ataupun karakteristik. Pada umumnya karakteristik tersebut dapat merujuk pada *World Bank*, yakni:

- 1) *Predictable, open and enlightened policy-making;*
- 2) *A bureaucracy imbued with a professional ethos acting in furtherance of the public good;*
- 3) *The rule of law and;*
- 4) *Transparent process and a strong civil society participating in public affairs.*

Berbeda halnya dengan *UN Economic & Social Commission for Asia & the Pacific* sebagaimana dikutip oleh Ishan Krishna Saikia yang menyebutkan “*Good governance has eight major characteristics. It is participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law*”.<sup>20</sup> Dari uraian ini terlihat bahwa karakteristik *Good governance* sangat bervariasi. Namun, paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip utama yang melandasi *Good governance*, yaitu: Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi Masyarakat.

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta

---

<sup>20</sup> Ishan Krishna Saikia & dkk. 2013. *Good governance and Human Rights: International and National Perspective. International Journal of Advancements in Research and Technology*, Vol. 2, No. 7, halaman 7-8.

hasil-hasil yang dicapai. Akuntabilitas merupakan bentuk pertanggungjawaban setiap individu maupun secara organisatoris pada institusi publik kepada para pihak-pihak luar yang berkepentingan atas pengelolaan sumber daya, dana, dan seluruh unsur kinerja yang diamanatkan kepada mereka. Sedangkan, Partipasi (*participation*) merupakan prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan disetiap kegiatan penyelenggaraan pemerintah. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Partisipasi bertalian dengan akuntabilitas dalam pelaksanaannya.

Dalam perkembangannya *Good governance* tidak hanya bertujuan memperbaiki kualitas pelayanan publik dan menekan tingginya tingkat korupsi saja, lebih dari itu *Good governance* diyakini merupakan salah satu pilar dalam perlindungan HAM. Keberhasilan penegakan atau perlindungan HAM juga dipengaruhi oleh terlaksanannya prinsip *Good governance* begitu pula sebaliknya. Dengan kata lain, hubungan kedua variable tersebut bersifat saling menguatkan (*mutually reinforcing*).

*UN Office of the High Commissioner for Human Rights* menjelaskan bahwa Prinsip-prinsip HAM memberikan seperangkat nilai untuk mengarahkan dan juga sebagai acuan kegiatan pemerintahan dan aktor-aktor politik dan penggerak sosial lainnya dalam menjalankan tugasnya. Di samping itu, prinsip-prinsip HAM juga menyediakan seperangkat standar kinerja terhadap para pihak tersebut agar kegiatannya dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu, prinsip-prinsip hak asasi manusia menginformasikan materi berkenaan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Misalnya, Pengembangan kerangka legislatif, kebijakan,

program, alokasi anggaran dan langkah-langkah lainnya.

Disisi yang lain, tanpa tata pemerintahan yang baik, hak asasi manusia tidak dapat dihormati dan dilindungi secara berkelanjutan. Pelaksanaan hak asasi manusia bergantung pada lingkungan yang kondusif dan memadai. Lingkungan yang kondusif dan memadai hanya akan tercipta dengan tegaknya penyelenggaraan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Secara teoritis, tata kelola pemerintahan yang baik memiliki beberapa pola untuk memperkuat perlindungan HAM, yakni mendorong keterlibatan atau partisipasi masyarakat secara luas dalam pemerintahan secara maksimal, khususnya kelompok yang perlu dilindungi atau minoritas, baik dalam pembentukan aturan hukum peraturan perundang-undangan) maupun penyusunan berbagai kebijakan.

Pola demikian, menjamin bahwa setiap peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang diambil menerapkan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan keterlibatan partisipasi masyarakat secara luas. Dengan pola ini aturan hukum atau kebijakan yang dibentuk akan menghormati keragaman budaya, memuat solusi terhadap penyelesaian konflik dan menyelesaikan kesenjangan dan kemiskinan ditengah-tengah masyarakat. Peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang demikianlah yang dapat menjamin terlaksananya perlindungan HAM. Oleh karena itu, pembentukan aturan hukum maupun penyusunan kebijakan harus diselenggarakan dengan ideal.

#### **D. Tinjauan Umum Bidang Kesehatan**

Kesehatan merupakan hal yang sangat penting bagi semua manusia karena tanpa kesehatan yang baik, maka setiap manusia akan sulit dalam melaksanakan

aktivitasnya sehari-hari. Undang-Undang Kesehatan Nomor 23 tahun 1992 memberikan batasan: kesehatan adalah keadaan sejahtera badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomi. Batasan yang diangkat dari batasan kesehatan menurut organisasi kesehatan dunia (*World Health Organization/WHO*) yang paling baru yaitu bahwa kesehatan merupakan keadaan sempurna, baik fisik, mental, maupun sosial, dan tidak hanya bebas dari penyakit dan cacat. Pada dasarnya kesehatan mencakup tiga aspek yaitu fisik, mental, dan sosial, tetapi menurut Undang-Undang Nomor 23/1992, kesehatan mencakup empat aspek yaitu fisik, mental, sosial, dan ekonomi.<sup>21</sup> Jadi Kesehatan merupakan suatu gejala di mana kondisi tubuh maupun jiwa dalam kondisi yang produktif baik dari segi fisik, mental, sosial maupun ekonomi, di mana kesehatan suatu kondisi tubuh yang sangat penting dalam menjalani aktifitas dalam kehidupan sehari-hari, tanpa kesehatan akan menghambat aktifitas dalam kehidupan baik rohani maupun jasmani.

Kesehatan tubuh sangat berperan penting dalam menjalani aktifitas-aktifitas baik dari segi fisik atau pikiran di mana kesehatan merupakan modal utama dalam melakukan aktifitas dalam menjalani kehidupan. Kesehatan adalah suatu hal yang mendasar dalam hidup manusia. Banyak orang sakit dan keluarganya yang mengorbankan segala harta benda mereka untuk mencari kesembuhan. Begitu pentingnya arti kesehatan sehingga ada orang memilih lebih baik mati daripada hidup tidak sehat dan tidak dapat melakukan apa-apa.

---

<sup>21</sup> Notoatmodjo, S. 2007. *Promosi Kesehatan dan Ilmu Perilaku*. Jakarta: Rineka. Cipta, halaman 3.

Kesehatan dapat diperoleh melalui perawatan kesehatan. Pada dasarnya setiap masyarakat di seluruh dunia memiliki sistem perawatan kesehatan masing-masing menjelaskan ada 3 sistem perawatan kesehatan yaitu sistem perawatan keprofesionalan, sistem perawatan kedukunan dan sistem perawatan umum *selftreatment/ homeremedies*.<sup>22</sup> Sistem perawatan profesional merupakan pelayanan dan perawatan melalui pranata-pranata medis modern yang dipengaruhi oleh tenaga profesional seperti dokter, bidan dan perawat yang memiliki keahlian di berbagai bidang. Di Negara Barat, kedokteran formal menonjol dari segi ilmiahnya, yang mencerminkan orientasi ilmiah yang telah merupakan ciri negara-negara tersebut selama tiga abad.

Pada banyak masyarakat non-Barat, konsensus kelompok mendasari suatu keputusan. Dalam berbagai masyarakat semacam ini keputusan-keputusan kesehatan yang utama dicapai melalui cara yang sama, dan baru setelah dicapai musyawarah antara kerabat dan teman-teman yang terlibat dengan si sakit, maka keputusan akan diambil untuk menentukan langkah-langkah yang akan dilakukan. Sistem perawatan kedukunan (tradisional atau keprametraan) merupakan sistem pengobatan yang sangat dipengaruhi oleh kepercayaan, pengetahuan, praktek pencegahan dari penyakit serta pengobatan yang diperoleh melalui pewarisan tradisi dari generasi ke generasi dalam bentuk personalistik dan naturalistik. Sistem perawatan umum merupakan suatu perawatan yang dikenal sebagai *selftreatment* atau *home remedies* lebih cenderung disediakan untuk pengobatan penyakit atau gangguan kesehatan yang oleh penderita atau keluarganya atau

---

<sup>22</sup> Kalangie. 2011. *Kebudayaan Dan Kesehatan*. Jakarta: Kesaint Blanc, halaman 16

secara emic yang dianggap ringan.

Sistem perawatan ini melebihi sistem perawatan lainnya karena perannya sebagai pengobatan pembantu bagi penderita-penderita yang menjalani perawatan pada salah satu sumber lainnya, baik dukun maupun kedokteran. Dengan kata lain sistem perawatan umum adalah sebagai perawatan utama maupun sebagai perawatan pembantu.

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

#### **A. Konsep Yuridis Otonomi Daerah Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan**

Proses peralihan dari sistem desentralisasi ke sistem dekonsentrasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas medebewind atau asas pembantuan. Proses sentralisasi pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administrasi tetapi juga bidang ekonomi dan sosial budaya. Dengan demikian, dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi/administratif pemerintahan daerah saja, akan tetapi berlaku pula pada masyarakat (publik) dan badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Demikian pula dengan otonomi ini, terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak swasta daerah yang bersangkutan dalam berbagai bidang pula.

Asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah terdapat asas-asas



penyelenggaraan pemerintah daerah yakni sebagai berikut:<sup>23</sup>

1. Kepastian hukum Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Kepastian hukum sebagaimana dimaklumi bahwa suatu negara hukum asas legalitas tidak boleh ditinggalkan, meskipun hal ini berlainan secara factual dengan apa yang telah ada, namun tidak boleh bertentangan.
2. Tertib penyelenggara negara Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, kesesuaian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Kepentingan umum Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Keekerabatan Asas keekerabatan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Profesionalitas Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

---

<sup>23</sup> Diane Prihastuti, "Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 19 No. 1 - Maret 2022: 29-41

6. Akuntabilitas Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
7. Efisiensi Asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
8. Efektivitas Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
9. Keadilan Asas keadilan adalah setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Struktur pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah yang merupakan satu kesatuan dalam sistem pemerintah daerah. Kepala daerah merupakan kepala pemerintahan daerah pada setiap daerah. Kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kabupaten disebut bupati dan untuk daerah kota disebut walikota. Masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan masa sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Di dalam suatu tatanan pemerintahan sangat penting dalam merencanakan suatu visi dan misi yang tepat sehingga tercapai tujuan yang diinginkan sesuai dengan harapan. Kepala daerah dibantu wakil kepala daerah.

Wakil kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk daerah kota disebut walikota. Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik. Sumpah atau janji kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah sebagai berikut:<sup>24</sup>

“Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar 1945 dan menjalankan segala Undang-Undang dan Peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa”. Tugas adalah sesuatu yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan atau pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang. kepala daerah mempunyai tugas:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan rancangan perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);
4. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan

---

<sup>24</sup> *Ibid.*,

- perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas
5. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wakil kepala daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam:<sup>25</sup>

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
2. Mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan.
3. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
4. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan Yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau desa bagi wakil bupati/walikota;
5. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;
6. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan

---

<sup>25</sup> *Ibid.*,

7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatannya. Lubis menguraikan pengertian wewenang dengan membedakannya dengan tugas (*functie*) yakni satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan dan wewenang adalah pelaksanaan teknik urusan yang dimaksud. kewenangan yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/ badan lain. Ateng Syafruddin menyajikan pengertian wewenang dengan membedakan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*) tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara teoretis dan praktis, terdapat lima jenis otonomi atau sistem rumah tangga daerah, yaitu:<sup>26</sup>

1. Otonomi organik (rumah tangga organik); otonomi bentuk ini pada dasarnya menentukan bahwa urusan-urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya manusia, misalnya jantung, paru-paru, ginjal, dan sebagainya. Tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai Urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau matinya daerah;
2. Otonomi formal (rumah tangga formal); otonomi bentuk ini adalah apa saja yang menjadi urusan otonomi tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan adalah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian, daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki "area" urusan pemerintah pusat. Otonomi seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan "teori sisa" pemerintah pusat lebih dulu menetapkan urusan-urusan yang dipandang lebih layak diurus Pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah daerah;
3. Otonomi materiil atau rumah tangga materiil; dalam otonomi bentuk ini kewenangan daerah otonom dibatasi secara positif, yaitu dengan

---

<sup>26</sup> *Ibid.*,

menyebutkan secara limitative dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi materiil ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Artinya bila suatu urusan secara substansial dinilai dapat menjadi urusan pemerintah pusat, maka pemerintah lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut. Sebaliknya apabila suatu urusan secara substansial merupakan urusan daerah, maka pemerintah pusat meskipun dilakukan oleh wakil-wakilnya yang berada di daerah (pemerintah pusat di daerah), tidak akan mampu menyelenggarakannya. Kemudian untuk penyelenggaraan rumah tangga itu objek tugas yang dikuasakan wewenang satu demi satu atau dirinci secara enumeratif;

4. Otonomi riil atau rumah tangga riil; otonomi bentuk ini merupakan gabungan antara otonomi formal dan otonomi materiil. Dalam undang-undang pembentukan otonomi, pemerintah daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Atau dengan kata lain, otonomi riil ini pada prinsipnya menentukan bahwa pengalihan atau penyerahan wewenangan urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan

daerah yang menyelenggarakannya;

5. Otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis:
  - a. Nyata, artinya pemberian urusan pemerintahan di bidang tertentu kepada pemerintah daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah. Hal tersebut harus senantiasa disesuaikan dalam arti diperhitungkan secara cermat dengan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan, sehingga diperoleh Suatu jaminan bahwa daerah itu secara nyata mampu atur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam arti bahwa isi otonomi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya tidak sama, baik mengenai jumlah maupun jenis. Hal itu wajar karena setiap daerah memiliki perbedaan baik letak geografis, kondisi geologis, maupun budaya, adat istiadat, serta potensi yang dimilikinya;
  - b. Bertanggung jawab, artinya pemberian otonomi kepada pemerintah daerah senantiasa diupayakan supaya selaras atau sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara. Ini untuk menjamin hubungan antara pusat dan daerah dalam suasana yang harmonis dan lebih dari itu untuk menjamin perkembangan dan pembangunan antardaerah yang serasi sehingga laju pertumbuhan antara daerah dapat seimbang; Dinamis, artinya otonomi ini menghendaki agar pelaksana otonomi senantiasa menjadi sarana untuk memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang semakin meningkat



mutunya.

Konsep otonomi daerah merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah terkait dengan sistem pemerintahan atau kebijakan pemerintahan yang diterapkan di daerah, hal ini biasa juga disebut dengan desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Menurut Smith, hakikat desentralisasi yakni pendelegasian kekuasaan pemerintah ke pemerintahan yang lebih rendah (*delegation of power levels in a territorial hierarchy*). Hakikat dari desentralisasi adalah tugas pemerintah daerah yang dilakukan oleh aparatur dari pemerintah daerah di daerah dengan menggunakan dana yang bersumber dari Anggaran Perencanaan Belanja Daerah (APBD).

Sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan kewenangan pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintah absolut dan ada urusan pemerintah konkuren. Urusan pemerintah konkuren terdiri atas urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintah pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar. Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintah konkuren antara daerah dan provinsi dengan daerah kabupaten/ kota walaupun urusan pemerintah sama,

perbedaannya akan tampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Walaupun daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh pemerintah pusat.

Di samping urusan pemerintah absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait dengan pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhineka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras, dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada Bupati/Walikota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota. Tujuan utama desentralisasi adalah:

1. Tujuan politik, yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional;
2. Tujuan ekonomis, untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah bahwa Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah. Penataan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk:

- 1) mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- 2) mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- 3) mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- 4) meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
- 5) meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
- 6) memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah

Pada Pasal 32 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (3) berupa:

- 1) pemekaran Daerah; dan
- 2) penggabungan Daerah

Berdasarkan konsep desentralisasi di atas maka terbit Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan. Dalam aturan tersebut tepatnya pada Pasal 2 menyatakan bahwa Dengan nama retribusi pelayanan kesehatan dipungut retribusi sebagai pembayaran atas pelayanan penyediaan fasilitas dan/ atau jasa yang dimiliki dan/ atau dikelola oleh Pemerintah Daerah. Selanjutnya pada Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa “Objek Retribusi Pelayanan Kesehatan adalah pelayanan kesehatan di Puskesmas, Puskesmas keliling, Puskesmas pembantu, dan Balai Laboratorium Kesehatan Lingkungan yang dimiliki dan/ atau dikelola oleh Pemerintah Daerah, kecuali

pelayanan pendaftaran”.

Subjek retribusi pelayanan kesehatan adalah orang pribadi atau Badan yang menggunakan/menikmati pelayanan kesehatan di puskesmas, puskesmas keliling, puskesmas pembantu, dan balai laboratorium kesehatan lingkungan yang dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah. Subjek retribusi pelayanan kesehatan adalah orang pribadi atau Badan yang menggunakan/menikmati pelayanan kesehatan di Puskesmas, Puskesmas keliling, Puskesmas pembantu, dan Balai Laboratorium Kesehatan Lingkungan yang dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Perda Kota Medan menyatakan bahwa Tingkat penggunaan jasa retribusi pelayanan kesehatan diukur berdasarkan jenis pelayanan yang digunakan oleh subjek retribusi. Selanjutnya pada Pasal 2 bahwa Jenis pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- 1) pemeriksaan kesehatan;
- 2) pengobatan penyakit;
- 3) rawat inap;
- 4) pengobatan pencegahan;
- 5) pemeriksaan laboratorium klinis;
- 6) pemeriksaan air;
- 7) pemeriksaan radiology;
- 8) pemeriksaan kesehatan lingkungan tempat usaha;
- 9) pemeriksaan dan pengobatan tenaga kerja; dan
- 10) rehabilitasi medik.

Prinsip dan sasaran dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi pelayanan kesehatan didasarkan pada kebijakan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa, kemampuan masyarakat, aspek keadilan, dan efektifitas pengendalian atas pelayanan. Pasal 9 menjabarkan bahwa:

- 1) Struktur dan besarnya tarif retribusi pelayanan kesehatan ditetapkan dengan cara penjumlahan antara Jasa Sarana ditambah Jasa Pelayanan.
- 2) Jasa sarana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah penjumlahan antara Bahan Medis Habis Pakai ditambah sarana medis dan non medis.
- 3) Jasa Pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah 35% (tiga puluh lima persen) dibagi 65% (enam puluh lima persen) dikalikan Jasa Sarana.

Besarnya tarif retribusi pemeriksaan kualitas air di Balai Laboratorium Kesehatan Lingkungan adalah sebagai berikut:

- 1) Bakteriologi
- 2) kimia terbatas Rp 25.000,00/1 (satu) kali pemeriksaan; dan
- 3) kimia lengkap Rp 175.000,00/ 1 (satu) kali pemeriksaan/ tahun.

Bagi penduduk Daerah yang memiliki dan menunjukkan KTP/KRT/KS atau kartu jaminan/asuransi kesehatan lainnya tidak dipungut biaya retribusi. Pada Pasal 12 menjabarkan tentang peninjauan tarif retribusi bahwa:

- 1) Tarif retribusi pelayanan kesehatan dapat ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali.
- 2) Peninjauan tarif retribusi pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian.

- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai peninjauan tarif retribusi pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Wali Kota.

Retribusi dipungut dengan menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) atau dokumen lain yang dipersamakan. Retribusi yang terutang harus dibayar lunas. Setiap pembayaran retribusi diberikan tanda bukti pembayaran yang sah. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembayaran dan penyeteroran retribusi diatur dengan Peraturan Wali Kota. Pembayaran retribusi untuk keluarga miskin, anak jalanan, korban kekerasan dan yang dipersamakan, dan kelompok tertentu dibebankan kepada Pemerintah Daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat-syarat dan tata cara pembebanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Wali Kota.

Pasal 24 menjabarkan terkait dengan kadaluwarsa penagihan retribusi sebagai berikut:

- 1) Hak untuk melakukan penagihan Retribusi menjadi kadaluwarsa setelah melampaui waktu 3 (tiga) tahun dihitung sejak saat terutangnya Retribusi, kecuali jika Wajib Retribusi melakukan tindak pidana di bidang Retribusi.
- 2) Kadaluwarsa penagihan Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tertanggung jika:
  - a) diterbitkan Surat Teguran; atau

- b) ada pengakuan utang Retribusi dari Wajib Retribusi, baik langsung maupun tidak langsung.
- 3) Dalam hal diterbitkan Surat Teguran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, kedaluwarsa penagihan dihitung sejak tanggal diterimanya Surat Teguran tersebut.
  - 4) Pengakuan utang Retribusi secara langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b adalah Wajib Retribusi dengan kesadarannya menyatakan masih mempunyai utang Retribusi dan belum melunasinya kepada Pemerintah Daerah.
  - 5) Pengakuan utang Retribusi secara tidak langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dapat diketahui dari pengajuan permohonan angsuran atau penundaan pembayaran dan permohonan keberatan oleh Wajib Retribusi.

Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah diberikan wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang retribusi daerah, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan pemerintah daerah yang diangkat oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Wewenang penyidik sebagai dimaksud pada ayat (1), adalah:

- 1) menerima, mencari, mengumpulkan, dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana retribusi daerah agar

keterangan atas laporan tersebut menjadi lengkap dan jelas;

- 2) meneliti, menerima, dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana retribusi daerah;
- 3) meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana daerah;
- 4) memeriksa buku-buku, catatan-catatan, dan dokumendokumen lainnya berkenaan dengan tindak pidana retribusi daerah;
- 5) melakukan penggeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan, dan dokumen-dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut;
- 6) meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang retribusi daerah;
- 7) menyuruh berhenti dan/atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang atau dokumen sebagaimana dimaksud dalam huruf e;
- 8) memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana retribusi daerah;
- 9) memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau sebagai saksi;
- 10) menghentikan penyidikan; dan
- 11) melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan



tindak pidana retribusi daerah menurut hukum yang bertanggung jawab.

## **B. Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Pada Bidang Kesehatan Di Kota Medan**

*Good governance* berkaitan dengan bagaimana pemerintah daerah baik itu Kabupaten maupun Kota sebagai pelaksana kebijakan baik kebijakan yang berlaku secara nasional maupun lokal. Ketika *Good governance* berkaitan dengan bagaimana pemerintah daerah melaksanakan kebijakan di tingkat lokal hal ini juga berkaitan dengan bagaimana kinerja legislatif daerah dalam membuat kebijakan-kebijakan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam perjalanannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pemerintah melakukan perubahan (amandemen) Undang-Undang tersebut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan selanjutnya dalam perubahan terakhir adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Kabupaten dan Kota dalam penyelenggaraan otonomi daerah memerlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional. Secara eksplisit di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, memang telah dengan jelas diamanatkan bahwa pada prinsipnya otonomi daerah media atau jalan untuk menjawab tiga persoalan mendasar dalam tata pemerintahan dan pelayanan terhadap publik. Pertama, otonomi daerah haruslah merupakan jalan atau upaya untuk mendekatkan pemerintah kepada rakyat. Kedua, melalui otonomi daerah juga harus tercipta akuntabilitas yang terjaga dengan baik. Ketiga, bagaimana

otonomi daerah diformulasikan menjadi langkah untuk mengupayakan responsiveness, dimana publik berpartisipasi aktif dalam pengambilan kebijakan di tingkat lokal. Dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang telah diselenggarakan di Indonesia selama lebih dari satu dekade ini terdapat beberapa indikator keberhasilan pembangunan daerah selama penerapan otonomi daerah diberlakukan. Secara sederhana, indikator di dalam menilai kemajuan pelaksanaan otonomi daerah pada pemerintahan daerah tersebut harus disandarkan kepada tiga aspek/kategori:

Pertama, aspek ekonomi daerah. Apakah pembangunan yang dilaksanakan adalah pembangunan yang merangsang pertumbuhan ekonomi di masyarakat lokal. Hal ini perlu dijalankan dengan melakukan kajian mendalam, sehingga kelihatanlah seberapa besar pengaruh otonomi daerah, baik di tingkat kabupaten/kota maupun secara regional, untuk memacu pertumbuhan ekonomi masyarakat. Dengan demikian akan bisa kita ketahui bahwa apakah otonomi daerah selaras dengan upaya dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Kedua, aspek pelayanan publik. Dalam konteks ini, harus dinilai seberapa dekat pemerintah daerah dengan masyarakat, yang tercermin dalam urusan urusan pelayanan publik yang terbuka, efisien dan efektif. Apakah *Good governance* sudah terwujud di daerah. Apakah mental-mental KKN dan primordialisme masih sangat kental dalam urusan-urusan publik. Masih terdapat ketidakadilan, kemudian politik 'kongkalikong' di antara elit lokal masih kerap terjadi.

Ketiga, aspek pembangunan demokrasi politik. Menjadi penting juga mengkaitkan antara pelaksanaan otonomi daerah dengan upaya-upaya

pelembagaan demokrasi ditingkat lokal. Potret ini bisa terlihat dari beberapa kritiskah rakyat dalam melihat kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah lokal atau seberapa besarkah kontribusi dari masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan strategis di daerahnya.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, untuk dapat melaksanakan fungsinya dengan baik pemerintah daerah dituntut untuk mewujudkan *Good governance* di daerahnya masing-masing tersebut. *Good governance* berkaitan dengan bagaimana pemerintah daerah baik itu Kabupaten maupun Kota sebagai pelaksana kebijakan baik kebijakan yang berlaku secara nasional maupun lokal. Ketika *Good governance* berkaitan dengan bagaimana pemerintah daerah melaksanakan kebijakan di tingkat lokal hal ini juga berkaitan dengan bagaimana kinerja legislatif daerah dalam membuat kebijakan-kebijakan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Konsep *Good governance* merupakan isu yang mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini yang muncul pada awal tahun 1990-an. Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan unsur penting dalam suatu negara. Memasuki era reformasi, hal tersebut diakui, sehingga melalui TAP MPR RI No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), dan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme bangsa Indonesia menegaskan tekad untuk senantiasa bersungguh-sungguh mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip *Good governance*

Jika kita melihat bagian-bagian dari partisipasi yang dapat dilakukan oleh publik atau masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi publik dalam pengambilan suatu keputusan sangatlah penting. Partisipasi publik menjadi sangat penting urgensinya dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya *Good governance* oleh Bank Dunia maupun *United Nations Development Program* (UNDP). Mengenai *Good governance*, Hetifah Sj. Sumarto berpendapat: salah satu karakteristik dari *Good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah partisipasi. Selanjutnya UNDP mengartikan partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan *Good governance* adalah keterlibatan masyarakat dalam pembentukan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif. Menurut T. Gayus Lumbun, dalam kepustakaan Hukum Administrasi Negara asas-asas umum pemerintahan yang baik telah disistematisasi oleh para ahli terkemuka dan dianut di beberapa negara, antara lain seperti di Belanda dikenal dengan "*Algemene Beginselen van Behoorlijke Bestuur*" (ABBB), di Inggris dikenal "*The Principle of Natural Justice*", di Perancis dikenal "*Les Principaux Generaux du Droit Coutumier Publique*", di Belgia dikenal "*Aglemene Rechtsbeginselen*", di Jerman dikenal "*Verfassung Sprinzipien*" dan di Indonesia "*Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*" (AUPB). Untuk mengenal asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut pendapat ahli maupun yang berkembang di

Peradilan Administrasi, akan diuraikan berikut ini:<sup>27</sup>

- 1) Menurut sistematisasi van Wijk/Konijnenbel yang dikutip oleh Indroharto dalam bukunya berjudul “Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara” tahun 1994, Asas-asas umum Pemerintahan yang Baik dikelompokkan:
  - a) Asas-asas formal mengenai pembentukan keputusan yang meliputi Asas kecermatan formal dan Asas “*fair play*”.
  - b) Asas-asas formal mengenai formulasi keputusan yang meliputi Asas Pertimbangan dan Asas kepastian Hukum formal.
  - c) Asas-asas Meterial mengenai isi Keputusan yang meliputi Asas kepastian hukum material, Asas kepercayaan atau asas harapan-harapan yang telah ditimbulkan, Asas persamaan, Asas kecermatan material dan Asas keseimbangan.
- 2) Di Belanda Asas-asas umum pemerintahan yang baik dipandang sebagai norma hukum tidak tertulis, namun harus ditaati oleh pemerintah, sehingga dalam Wet AROB (*Administrative Rechtspraak Overheidsbeschikkingen*) yaitu Ketetapan-ketetapan Pemerintahan dalam Hukum Administrasi oleh Kekuasaan Kehakiman “Tidak bertentangan dengan apa dalam kesadaran hukum umum merupakan asas-asas yang berlaku (hidup) tentang pemerintahan yang baik”. Hal itu dimaksudkan bahwa asas-asas itu sebagai asas-asas yang hidup, digali dan dikembangkan oleh hakim. Asas-asas umum pemerintahan

---

<sup>27</sup> Muhamad Jafar AW, “Perwujudan *Good governance* Dalam Pelaksanaan Pemerintah Daerah Di Era Otonomi Daerah”, Jurnal Kapemda: Kajian Administrasi dan Pemerintahan Daerah, Vol. 14 No. 8 Tahun 2019.

yang baik, yang terkenal dan dirumuskan dalam Yurisprudensi AROB sebagai berikut:

- a. Asas pertimbangan (*motiveringsbeginsel*).
  - b. Asas kecermatan (*zorgvuldigheidsbeginsel*).
  - c. Asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*).
  - d. Asas kepercayaan (*vertrouwensbeginsel of beginsel van opgewekte verwachtingen*).
  - e. Asas persamaan (*gelijkheidsbeginsel*).
  - f. Asas keseimbangan (*evenredigheidsbeginsel*).
  - g. Asas kewenangan (*bevoegheidsbeginsel*).
  - h. Asas fair play (*beginsel van fair play*).
  - i. Larangan “*detournement de pouvoir*” atau penyalahgunaan wewenang (*het verbod detournement de pouvoir*).
  - j. Larangan bertindak sewenang-wenang (*het verbod van willekeur*).
- 3) Di Perancis Asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Les Principaux Generaux du Droit Coutumier Publique*) dirumuskan:
- a. Asas persamaan (*egalite*).
  - b. Asas tidak boleh mencabut keputusan bermanfaat (*intangibilite de effects individuels des actes administratifs*). Dengan asas ini keputusan yang regelmatig (teratur/sesuai dengan peraturan) tidak boleh dicabut apabila akibat hukum yang bermanfaat telah terjadi.
  - c. Asas larangan berlaku surut (*principe de non retroactivite des actes administratifs*).

- d. Asas jaminan masyarakat (*garantie des libertes publiques*).
  - e. Asas keseimbangan (*proportionnalite*).
- 4) Dalam kepustakaan Hukum Administrasi di Indonesia, Prof. Kuntjoro Purbopranoto dalam bukunya yang berjudul “Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara” menguraikan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam 13 asas, yaitu:
- a) Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
  - b) Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
  - c) Asas kesamaan (dalam pengambilan keputusan pangreh) – *principle of equality*;
  - d) Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
  - e) Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
  - f) Asas jangan mencampurkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
  - g) Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
  - h) Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
  - i) Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
  - j) Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);

- k) Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
  - l) Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
  - m) Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).
- 5) Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia diidentifikasi dalam Pasal 3 dan Penjelasannya yang dirumuskan sebagai asas umum penyelenggaraan negara. Asas ini terdiri dari:
- a) Asas Kepastian Hukum; adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
  - b) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; Adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
  - c) Asas Kepentingan Umum; adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
  - d) Asas Keterbukaan; adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan,



dan rahasia negara.

- e) Asas Proporsionalitas; adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
- f) Asas Profesionalitas; Adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g) Asas Akuntabilitas. adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.\

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Negara Pemerintahan Pasal 1 angka 17 Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Negara Pemerintahan menjabarkan beberapa asas-asas yang terkandung dalam AUPB, sebagai berikut:

- a) kepastian hukum;
- b) kemanfaatan;
- c) ketidakberpihakan;
- d) kecermatan;

- e) tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f) keterbukaan;
- g) kepentingan umum; dan
- h) pelayanan yang baik.

Tindakan atau campur tangan pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakatnya semakin besar. Sebagai negara hukum, maka tindakan pemerintah untuk memberikan kesejahteraan tersebut juga harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sering bertindak berdasarkan *freies ermessen*, namun tindakan tersebut sering menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan terjadi benturan kepentingan antara warga masyarakat dengan pemerintah.

Menurut Jazim Hamidi, berdasarkan rumusan pengertian para pakar dan tambahan pemahaman penulis (Jazim Hamidi) tentang AAUPB, maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AAUPB secara komprehensif, yaitu:

- a) AAUPB merupakan nilai nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara
- b) AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.

- c) Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
- d) Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Konsepsi AAUPB menurut Crinice le Roy yang meliputi: asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas bertindak cermat, asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintah, asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan, asas kesamaan dalam pengambilan keputusan, asas permainan yang layak, asas keadilan atau kewajaran, asas menanggapi pengharapan yang wajar, asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, dan asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi. Koentjoro menambahkan dua asas lagi, yakni: asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.<sup>28</sup>

Pada awal kemunculannya, AAUB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah. Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik. Dalam hubungan ini, Muin Fahmal mengemukakan bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah

---

<sup>28</sup> Muhammad Azhar, "Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam", *Jurnal Notarius*, Vol. 8 No. 2 Tahun 2015.

rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.<sup>29</sup>

AAUPB dapat di ibaratkan sebagai rambu lalu lintas dan pedoman perjalanan dalam rangka memperlancar hubungan pemerintahan yaitu antara pemerintah dan yang diperintah atau warga masyarakat. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah. Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:<sup>30</sup>

- a) Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen*/ melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultravires*.
- b) Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebut dalam pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986.

---

<sup>29</sup> Solechan, "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik", *Jurnal Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2 No. 3, Tahun 2019.

<sup>30</sup> *Ibid.*,

- c) Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau Pejabat TUN.
- d) AAUPB juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu Undang-Undang.

Tata kelola pemerintahan yang baik selalu berkembang serta mengikuti perkembangan global, tidak mungkin hanya bersifat nasional saja. Penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk memberi pelayanan publik kepada masyarakat, yang dipengaruhi oleh dinamika politik, ekonomi, perkembangan teknologi informasi, sosial budaya yang kesemuanya bercampur dan memberi pengaruh penyelenggaraan pemerintahan.<sup>31</sup> Penyelenggaraan pemerintahan di negara maju tentu berbeda dengan negara berkembang, beberapa faktor penting memberi pengaruh, yaitu cara berpikir yang mengutamakan kualitas pelayanan, transparansi, integritas, kapasitas pengembangan kemampuan dan didukung oleh hal lain bersifat non-teknis tetapi sangat menunjang terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh bagaimana pemerintah bekerja tetapi juga ditentukan oleh kebijakan yang diambil untuk kesejahteraan warga. Kebijakan yang dilaksanakan pun tetap harus berdasarkan AUPB dan peraturan perundangan yang berlaku.

Perkembangan AUPB dapat dibagi dalam 3 (tiga) fase. Fase pertama adalah bahwa secara historis penggunaan AUPB sudah berlangsung sejak lama. Penggunaan AUPB tidak didasarkan pada landasan hukum dalam bentuk normatif

---

<sup>31</sup> Aju Putrijanti, Lapon T. Leonard, and Kartika Widya Utama, „Peran PTUN Dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (*Good governance*)“, *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, Vol. 30 No. 2 Tahun 2018.

yaitu undang-undang atau peraturan perundangan lainnya, namun lebih diutamakan berdasarkan konsep, doktrin, kebiasaan yang timbul dalam praktik penyelenggaraan negara.

Pada fase kedua, normativasi AUPB pertama kali dilakukan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Ditegaskan bahwa pembentukan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme merupakan bagian atau subsistem dari peraturan perundang-undangan berkaitan dengan penegakan hukum di bidang korupsi, kolusi dan nepotisme. Fungsi AUPB adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Jadi, sebenarnya tidak mengatur sama sekali mengenai penyelenggaraan administrasi pemerintahan, yang menjadi urat nadi pelaksanaan pelbagai fungsi dan tugas pemerintah.

Fase ketiga adalah setelah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disahkan sebagai perundangan yang pertama kali mengatur mengenai tata laksana pemerintahan yang sesuai dengan UUD NRI 1945 dan Pancasila. Hal-hal penting terkait penyelenggaraan pemerintahan mulai dari kewenangan, wewenang, AUPB, atribusi, delegasi, mandat, larangan penyalahgunaan wewenang, diskresi, keputusan berbentuk elektronik, izin, dispensasi, konsesi, konflik kepentingan, sosialisasi yang harus dilakukan oleh Pemerintah, standar operasional prosedur, syarat sahnya keputusan, legalisasi

dokumen, sanksi administratif diatur secara jelas.<sup>32</sup>

Asas-asas umum pemerintahan yang baik berkembang menjadi wacana yang dijadikan kajian para sarjana dan ini menunjukkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka (open begrip). Sebagai konsep terbuka, maka akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep ini berada. Atas dasar ini tidaklah mengherankan jika secara kontemplatif maupun aplikatif AAUPB ini berbeda-beda antara satu dengan lainnya.<sup>33</sup>

Tata kelola pemerintahan yang baik selalu berkembang serta mengikuti perkembangan global, tidak mungkin hanya bersifat nasional saja. Penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk memberi pelayanan publik kepada masyarakat, yang dipengaruhi oleh dinamika politik, ekonomi, perkembangan teknologi informasi, sosial budaya yang kesemuanya bercampur dan memberi pengaruh penyelenggaraan pemerintahan. Terkait dengan kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah khususnya dalam hal ini pemerintah Kota Medan terhadap bidang kesehatan pada masyarakat dapat terlihat dari bagaimana pemerintah mengeluarkan aturan-aturan atau kebijakan pasca adanya pandemi COVID-19 yang sangat berpengaruh kepada kesehatan masyarakat dunia. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang berkaitan dengan program-program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berkaitan dengan institusi negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program-program yang akan dijalankan tersebut. implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi,

---

<sup>32</sup> Solechan, *Op.Cit.*,

<sup>33</sup> Ichsan Syuhudi, "Implementasi AsasAsas Umum Pemerintahan Yang Baik", *Pena Justisia : Media Komunikasi Dan Kajian Hukum*, Vol. 17 No. 1 Tahun 2017.

prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Dengan mengimplementasikan suatu kebijakan publik berbagai ragam tindakan akan menanggapinya namun, mengeluarkan suatu peraturan agar implementasi menjadi efektif maka tanggung jawab dari seorang implementor mestinya memperhatikan pengawasan terhadap kebijakan tersebut dan mentransmisikan kepada personalia yang tepat, jelas, akurat, dan konsisten. Karena implementasi kebijakan merupakan hal yang begitu kompleks dan tidak dapat diselesaikan dalam satu model.<sup>34</sup>

Kebijakan pemerintah kota dibuat berdasarkan keadaan masyarakat yang saat ini tengah menghadapi pandemi covid19,yang sangat memberikan dampak buruk bagi masyarakat dan diberbagai sektor terkhusus bagi pelaku industry usaha jasa makanan dan minuman. Menanggapi hal tersebut pemerintah kota dalam pemutusan penyebaran covid-19 Walikota Medan memberlakukan aturan baru yakni Tentang pelaksanaan adaptasi kebiasaan baru pada kondisi pandemi covid-19. Adapatasi kebiasaan adalah perubahan hidup masyarakat untuk lebih produktif pada situasi pandemi covid-19 dengan menerapkan pola hidup bersih dan sehat sesuai protokol kesehatan. Perwal ini memuat berbagai diantaranya yakni: menerapkan pola hidup bersih dan sehat antara lain mencuci tangan, menjaga jarak, memakai masker, menghindari kerumunan, mengurangi mobilitas, melakukan isolasi mandiri jika terpapar, membentuk satuan tugas yang melapor setiap kegiatan yang dilakukan ke tugas gugus daerah bagi pelaku usaha, pengaturan jam kerja bagi karyawan atau pegawai, pemberlakuan daring bagi

---

<sup>34</sup> Oktavianus The Memori Hondro, Samsul Bahri Pane, "Implementasi Peraturan Walikota Medan Tentang Adaptasi Kebiasaan Baru Pada COVID-19 Di PT. Bisa Group Paradise Dynasty", *INSPIRASI ; Jurnal Ilmu-ilmu Sosial* Vol.18, No 2, 2021



setiap sekolah, penyediaan alat komunikasi himbauan tentang pencegahan Covid-19, dan lainnya. Dengan kebijakan tersebut diharap akan membantu masyarakat dalam menjalankan kembali roda perekonomian serta mempercepat memutus penyebaran covid-19.

Pada masa COVID-19 pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa aplikasi untuk pendataan vaksinasi masyarakat berupa aplikasi peduli lindungi. Hal ini tentunya merupakan kebijakan pemerintah yang mencerminkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Di Kota Medan aturan mengenai aplikasi peduli lindungi diatur dalam Perwalikota Medan Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Pelaksanaan Penegakan Penggunaan Aplikasi Peduli Lindungi Di Kota Medan.

### **C. Penerapan Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Pada Bidang Kesehatan Di Kota Medan**

Di Kota Medan seperti yang telah diuraikan pada sub bab sebelumnya bentuk kebijakan pemerintah daerah terkait dengan kesehatan masyarakat di Kota Medan tercermin salah satunya dari terbitnya Perwali Kota Medan Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Pelaksanaan Penegakan Penggunaan Aplikasi Peduli Lindungi Di Kota Medan. Berdasarkan Pasal 3 Perwali Kota Medan Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Pelaksanaan Penegakan Penggunaan Aplikasi Peduli Lindungi Di Kota Medan menjabarkan tujuan dari lahirnya aturan ini yaitu:

- 1) Mewujudkan pengawasan di tempat publik dengan pemanfaatan scan optimal aplikasi peduli lindungi;

- 2) Mengefektifkan penggunaan aplikasi peduli lindungi ditempat publik;  
dan
- 3) Menerapkan pelaksanaan sanksi administratif bagi penanggungjawab dan/atau penyelenggara tempat publik yang tidak menggunakan aplikasi peduli lindungi.

Berdasarkan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara Tahun 2021 menyatakan bahwa Pembangunan kesehatan dilaksanakan melalui peningkatan : 1) upaya kesehatan, 2) pembiayaan kesehatan, 3) sumber daya manusia kesehatan, 4) sediaan farmasi, alat kesehatan, dan makanan, 5) manajemen dan informasi kesehatan dan 6) pemberdayaan masyarakat. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan memperhatikan dinamika kependudukan, epidemiologi penyakit, perubahan ekologi dan lingkungan, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi (PTEK), serta globalisasi dan demokratisasi dengan semangat kemitraan dan kerjasama lintas sektoral. Penekanan diberikan pada peningkatan perilaku kemandirian masyarakat serta upaya promotif dan preventif Pembangunan Nasional harus berwawasan kesehatan, yaitu setiap kebijakan publik selalu memperhatikan dampaknya terhadap kesehatan, demikian juga pembangunan di Sumatera Utara selama ini telah memberikan kontribusi positif bagi kesejahteraan masyarakat. Namun demikian masih banyak kinerja kesehatan yang harus ditingkatkan dan tantangan yang harus dihadapi sehingga membutuhkan perencanaan dan penggerakan sumber daya kesehatan yang lebih optimal.

Berdasarkan Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 44 Tahun 2018 tentang Tugas, Fungsi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara, maka kedudukan, tugas dan fungsi susunan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara adalah sebagai berikut:

1. Kedudukan, OPD Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara dipimpin oleh Kepala Dinas Kesehatan yang berada di bawah dan bertanggung Jawab kepada Gubernur Sumatera Utara;
2. Tugas, OPD Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara mempunyai tugas membantu Gubernur melaksanakan urusan kesehatan yang menjadi kewenangan dan tugas pembantuan;
3. Fungsi, Di dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana tersebut, maka Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara menyelenggarakan fungsi-fungsi sebagai berikut:
  - a. Menyelenggarakan perumusan kebijakan upaya-upaya pembangunan kesehatan di bidang kesehatan masyarakat, bidang pencegahan dan pengendalian penyakit, bidang pelayanan kesehatan, bidang sumber daya kesehatan sesuai dengan lingkungannya;
  - b. Menyelenggarakan kebijakan upaya-upaya pembangunan kesehatan di bidang kesehatan masyarakat, bidang pencegahan dan pengendalian penyakit, bidang pelayanan kesehatan, bidang sumber daya kesehatan sesuai dengan lingkungannya;
  - c. Menyelenggarakan monitoring evaluasi dan pelaporan upaya-upaya

pembangunan kesehatan di bidang kesehatan masyarakat, bidang pencegahan dan pengendalian penyakit, bidang pelayanan kesehatan, bidang sumber daya kesehatan sesuai dengan lingkungannya;

- d. Menyelenggarakan administrasi upaya-upaya pembangunan kesehatan di bidang kesehatan masyarakat, bidang pencegahan dan pengendalian penyakit, bidang pelayanan kesehatan, bidang sumber daya kesehatan sesuai dengan lingkungannya;
- e. Menyelenggarakan fungsi lain yang diberikan oleh Gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya.

bahwa berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, maka Rencana Strategis Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah;

- a. bahwa dalam rangka menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, perlu disusun Rencana Strategis Perangkat Daerah Tahun 2021- 2026;
- b. bahwa Rencana Strategis Perangkat Daerah sebagai landasan penyusunan Rencana Kerja Perangkat Daerah, Kebijakan Umum

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) serta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Dalam mewujudkan visi melalui pelaksanaan misi yang telah ditetapkan tersebut diatas, maka perlu adanya kerangka yang jelas pada setiap misi menyangkut tujuan dan sasaran yang akan dicapai. Tujuan dan sasaran pada setiap misi akan memberikan arahan bagi pelaksanaan setiap urusan pemerintahan daerah baik urusan wajib maupun urusan pilihan dalam mendukung pelaksanaan misi dimaksud. Keberhasilan dari setiap misi ditunjukkan oleh indikator kinerja sasaran dengan target terukur. Pembangunan Provinsi Sumatera Utara Tahun 2019 - 2023 diprioritaskan kepada:

- 1) Peningkatan kesempatan kerja dan berusaha melalui penyediaan lapangan kerja;
- 2) Peningkatan dan pemenuhan akses pendidikan;
- 3) Pembangunan infrastruktur yang baik dan berwawasan lingkungan;
- 4) Penyediaan layanan kesehatan yang berkualitas;
- 5) Peningkatan daya saing melalui sektor agraris dan pariwisata.

Dari 5 (lima) prioritas pembangunan Sumatera Utara terdapat satu prioritas yang terkait dengan tugas dan fungsi OPD Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara yaitu “Penyediaan Layanan Kesehatan yang Berkualitas”. Visi, Misi, Tujuan, Sasaran dan Prioritas tersebut akan dicapai berdasarkan norma-norma kehidupan, nilai-nilai agama dan budaya daerah, serta dengan menerapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan, sebagai berikut:

1. *Good governance* (tata kelola pemerintahan) yang baik, yaitu pengelolaan pemerintahan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) untuk menciptakan penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang seimbang, bertanggung jawab, efektif dan efisien, dengan menjaga keserasian interaksi yang konstruktif di antara pemerintah, swasta dan masyarakat;
2. *Integrity* (integritas), yaitu suatu kesatuan perilaku yang melekat pada prinsip-prinsip moral dan etika, terutama mengenai karakter moral dan kejujuran, yang dihasilkan dari suatu sistem nilai yang konsisten;
3. *Quality and Accountability* (mutu dan akuntabilitas), yaitu suatu tingkatan kesempurnaan karakteristik pribadi yang mampu memberikan hasil melebihi kebutuhan ataupun harapan, dan sebuah bentuk tanggung jawab untuk suatu tindakan, keputusan dan kebijakan yang telah mempertimbangkan mengenai aturan, pemerintahan dan implementasinya, dalam pandangan hukum dan tata kelola yang transparan;
4. Pemerataan pembangunan yang berkeadilan, yaitu upaya mewujudkan peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat untuk mengurangi tingkat kemiskinan, kesenjangan antar wilayah, dan kesenjangan sosial antar kelompok masyarakat, melalui pemenuhan kebutuhan akses pelayanan sosial dasar termasuk perumahan beserta sarana dan prasarannya, serta memberikan kesempatan berusaha bagi seluruh lapisan masyarakat untuk menanggulangi pengangguran

dengan menyeimbangkan pengembangan ekonomi skala kecil, menengah, dan besar.

Dalam Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara Tahun 2021 juga menajbarkan beberapa permasalahan dan kendala yang dihadapi:

- 1) Tahun 2021 pandemi Covid - 19 masih berlanjut sehingga anggaran diprioritaskan bagi penanganan Covid-19 dalam rangka penguatan 3T (*Testing, Tracing, dan Treatment*) serta dukungan Vaksinasi Covid-19 (30% dari total APBD T. A. 2021 pada Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara), tentunya hal ini membuat banyak kegiatan-kegiatan yang direalokasi untuk percepatan penanganan dan penanggulangan Covid 19.
- 2) Akibat pandemi Covid- 19 banyak kegiatan yang dihentikan atau dibatasi akibat Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM).
- 3) Masih kurangnya komitmen pemerintah daerah/kabupaten&ota dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan, dapat dilihat dari pembiayaan kesehatan yang masih belum sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009, dimana pada Pasal 171 ayat (2) telah mengatur besar anggarafiln yang dialokasikan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota untuk kesehatan minimal sebesar 10% (sepuluh persen) dari APBD di luar gaji
- 4) Rendahnya kerjasama dan koordinasi lintas seklor dalam mengatasi

permasalahan kesehatan menyebabkan adanya kecenderungan lambatnya peningkatan pencapaian target sasaran terutama pada program-program yang membutuhkan kerjasama lintas sektoral seperti program pencegahan dan pemberantasan penyakit, program pengembangan lingkungan sehat, perbaikan gizi masyarakat, dan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat

- 5) Rendahnya kemampuan tenaga perencanaan dalam mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang memiliki efisiensi dan efektivitas tinggi dalam mencapai target program menyebabkan adanya kecendrungan perlambatan pencapaian target program serta kurang sinergisme antara perencanaan, pelaksanaan dan monitoring serta evaluasi program, kegiatan kesehatan
- 6) Lemahnya kegiatan promosi kesehatan menyebabkan kurang berkembangnya perilaku-perilaku yang mendukung hidup bersih dan sehat di masyarakat yang berdampak kepada meningkatnya angka kesakitan akibat penyakit.
- 7) Rendahnya kualitas pelayanan akibat kurangnya sarana dan prasarana pendukung serta masih terkonsentrasinya tenaga kesehatan di daerah perkotaan (distribusi tenaga kesehatan yang tidak merata) dan kurangnya kepekaan serta keprofesionalisme tenaga kesehatan berdampak pada lambatnya pencapaian sasaran utama pembangunan dan sasaran program kesehatan
- 8) Pendayagunaan sumber daya manusia belum sepenuhnya terlaksana



sesuai dengan tugas dan fungsi serta pengetahuan secara teknis. Disamping itu sering tenaga yang sudah dilatih pada bidang tugasnya dipindahkan ke bidang lain.

- 9) Efisiensi anggaran yang cukup besar yakni 11% atau sekitar dua puluh sembilan milyar yang menyebabkan beberapa kegiatan prioritas yang direncanakan tidak dapat dilaksanakan.

Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara Tahun 2021 juga menjabarkan bagaimana langkah atau upaya untuk memecahkan permasalahan yang telah diuraikan di atas sebagai berikut:

- 1) Memaksimalkan pemanfaatan anggaran yang masih tersedia atau kegiatan yang tidak masuk dalam refocusing dan realokasi anggaran.
- 2) Melaksanakan kegiatan rapat, koordinasi dan pembinaan dengan kabupaten/kota secara daring (media online/zoom meeting).
- 3) Meningkatkan advokasi ke pemerintah daerah/kab/kota untuk meningkatkan pembiayaan kesehatan dengan besaran minimal 10% dari APBD di luar gaji mengikuti amanat Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan.
- 4) Lebih memantapkan koordinasi, kerjasama dan membangun jejaring (networking) antar lintas sektor, masyarakat dan swasta dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pembangunan kesehatan.
- 5) Meningkatkan koordinasi, bimbingan dan fasilitasi ke kabupaten/kota (baik Dinas Kesehatan, RSUD maupun Puskesmas) untuk

meningkatkan mutu perencanaan pelaksanaan serta pengendalian program/kegiatan kesehatan sehingga terciptanya sinergisme dan sinkronisasi di dalam penetapan kebijakan, perencanaan dan penganggaran bidang kesehatan serta pelaksanaan program/kegiatan di daerah, provinsi dan pusat.

- 6) Lebih meningkatkan kegiatan promosi kesehatan terutama mengikutsertakan swasta serta Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM/Ormas di dalam pelaksanaan kegiatan promosi kesehatan agar lebih dapat menjangkau target group dan memberikan dampak yang luas dalam perubahan perilaku sehat masyarakat.
- 7) Lebih meningkatkan kegiatan pendidikan dan pelatihan bagi tenaga kesehatan baik yang bersifat teknis maupun fungsional berdasarkan keahlian dan kebutuhan daerah untuk meningkatkan kualitas, kepekaan dan profesionalisme tenaga kesehatan.
- 8) Lebih meningkatkan dan mengembangkan berfungsinya Sistem Informasi Kesehatan (SIK) melalui peningkatan kemampuan tenaga kesehatan di dalam pengolahan dan analisa data dan penyediaan fasilitas SIK sehingga tersedia data yang valid dan akurat yang dapat digunakan sebagai bahan perencanann pembangunan kesehatan.
- 9) Mengadvokasi pemerintah daerah untuk membuat regulasi tentang distribusi tenaga kesehatan sehingga tidak tedadi penumpukan di daerah perkotaan.

Bentuk penerapan kebijakan pemerintah daerah dalam bidang kesehatan

juga dapat tergambar dari terbitnya Perwali Kota Medan Nomor 53 Tahun 2022 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kesehatan Kota Medan. Dalam Pasal 4 Perwali Kota Medan Nomor 53 Tahun 2022 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kesehatan Kota Medan menyatakan bahwa “Dinas Kesehatan mempunyai Tugas dan Kewajiban Membantu Wali Kota Medan dalam melaksanakan urusan pemerintahan bidang kesehatan”. Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban di atas, Dinas menyelenggarakan fungsi:

- 1) Perumusan kebijakan urusan pemerintahan bidang kesehatan;
- 2) Pelaksanaan kebijakan urusan pemerintahan bidang kesehatan;
- 3) Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan urusan pemerintahan bidang kesehatan;
- 4) Pelaksanaan administratif dinas sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 5) Pelaksanaan tugas pembantuan berdasarkan atas peraturan perundang-undangan; dan
- 6) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Wali Kota terkait dengan tugas dan fungsinya.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Konsep otonomi daerah merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah terkait dengan sistem pemerintahan atau kebijakan pemerintahan yang diterapkan di daerah, hal ini biasa juga disebut dengan desentralisasi. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah bahwa Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah. Penataan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan, meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah dan memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.
2. Tata kelola pemerintahan yang baik selalu berkembang serta mengikuti perkembangan global, tidak mungkin hanya bersifat nasional saja. Penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk memberi pelayanan publik kepada masyarakat, yang dipengaruhi oleh dinamika politik, ekonomi, perkembangan teknologi informasi, sosial budaya yang kesemuanya bercampur dan memberi pengaruh penyelenggaraan pemerintahan. Terkait dengan kebijakn yang dilakukan pemerintah daerah khususnya dalam hal ini

pemerintah Kota Medan terhadap bidang kesehatan pada masyarakat dapat terlihat salah satunya dari bagaimana pemerintah mengeluarkan aturan-aturan atau kebijakan pasca adanya pandemi COVID-19 yang sangat berpengaruh kepada kesehatan masyarakat dunia atau terbitnya aturan berupa Peraturan Wali Kota Medan yang berkenaan dengan bidang kesehatan atau Dinas Kesehatan daerah. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang berkaitan dengan program-program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berkaitan dengan institusi negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program-program yang akan dijalankan tersebut. implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Dengan mengimplementasikan suatu kebijakan publik berbagai ragam tindakan akan menanggapi namun, mengeluarkan suatu peraturan agar implementasi menjadi efektif maka tanggung jawab dari seorang implementor mestinya memperhatikan pengawasan terhadap kebijakan tersebut dan mentransmisikan kepada personalia yang tepat, jelas, akurat, dan konsisten.

3. Bentuk kebijakan pemerintah daerah terkait dengan kesehatan masyarakat di Kota Medan tercermin salah satunya dari terbitnya Perwali Kota Medan Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Pelaksanaan Penegakan Penggunaan Aplikasi Peduli Lindungi Di Kota Medan. Berdasarkan Pasal 3 Perwali Kota Medan Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Pelaksanaan Penegakan Penggunaan Aplikasi

Peduli Lindungi Di Kota Medan menjabarkan tujuan dari lahirnya aturan ini yaitu Mewujudkan pengawasan di tempat publik dengan pemanfaatan scan optimal aplikasi peduli lindungi, Mengefektifkan penggunaan aplikasi peduli lindungi ditempat publik; dan Menerapkan pelaksanaan sanksi administratif bagi penanggungjawab dan/atau penyelenggara tempat publik yang tidak menggunakan aplikasi peduli lindungi Berdasarkan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara Tahun 2021 menyatakan bahwa Pembangunan kesehatan dilaksanakan melalui peningkatan : 1) upaya kesehatan, 2) pembiayaan kesehatan, 3) sumber daya manusia kesehatan, 4) sediaan farmasi, alat kesehatan, dan makanan, 5) manajemen dan informasi kesehatan dan 6) pemberdayaan masyarakat. Dari 5 (lima) prioritas pembangunan Sumatera Utara terdapat satu prioritas yang terkait dengan tugas dan fungsi OPD Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara yaitu “Penyediaan Layanan Kesehatan yang Berkualitas”. Visi, Misi, Tujuan, Sasaran dan Prioritas tersebut akan dicapai berdasarkan norma-norma kehidupan, nilai-nilai agama dan budaya daerah, serta dengan menerapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yaitu *Good governance* (tata kelola pemerintahan) yang baik, yaitu pengelolaan pemerintahan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) untuk menciptakan penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang seimbang, bertanggung jawab, efektif dan efisien, dengan menjaga keserasian interaksi yang konstruktif di antara pemerintah, swasta dan masyarakat.

## **B. Saran**

1. Seharusnya konsep yuridis otonomi daerah dalam sistem hukum ketatanegaraan pada dasarnya sudah diatur dari UUD 1945, tinggal lagi bagaimana pemerintah yang berwenang untuk mewujudkan konsep otonomi daerah, dalam hal ini disarankan kepada pemerintah pusat untuk terus berkordinasi ke pemerintah daerah dan selalu membantu pemerintah daerah terkait dengan kendala yang ada di daerah, dalam mewujudkan hal ini dapat dilakukan kunjungan rutin dari pemerintah pusat ke daerah-daerah.
2. Seharusnya dengan kebijakan otonomi daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik pada bidang kesehatan di kota medan disarankan kepada pemerintah daerah untuk terus memperhatikan kesehatan masyarakat, pasca COVID-19 tentunya masih banyak yang harus dibenahi dari sisi kesehatan dan juga perekonomian yang rendah yang nantinya akan mengarah pada kesehatan yang buruk pula, untuk itu disarankan kepada pemerintah Kota Medan terus berkordinasi dengan Dinas Kesehatan Kota Medan terkait dengan kesehatan masyarakat.
3. Seharusnya terkait dengan penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pada bidang kesehatan di kota medan disarankan untuk terus merujuk pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan kesehatan, disarankan untuk adanya edukasi seperti seminar-seminar di daerah terkait dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik,

agar pemerintah daerah dalam melaksanakan upaya kebijakan otonomi daerah yang berdasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik khususnya di Kota Medan.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdul Latif dan Hasbi Ali. 2010. *Kebijakan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Achmad Ali dan Wiwie Heryani. 2013. *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Ahmad Fadlil Sumadi. 2013. *Kebijakan Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Malang: Setara Press.
- Ani Sri Rahayu. 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah, Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Dyah Ochtorina Susanti. 2015. *Penelitian Hukum Legal Research*. Jakarta: Citra Aditya Bakti.
- Elisabeth Nurhaini Butarbutar. 2018. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Faisal Basri. *Perekonomian Indonesia*. 2012. *Tantangan Dan Harapan Kebangkitan Indonesia*. Kalisari: Erlangga.
- Kalangie. 2011. *Kebudayaan Dan Kesehatan*. Jakarta: Kesaint Blanc.
- Lukman Santoso Az. 2015. *Hukum Pemerintahan Daerah; Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Moh Mahfud MD. 2011. *Membangun Kebijakan, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, Jakarta.
- Notoatmodjo, S. 2007. *Promosi Kesehatan dan Ilmu Perilaku*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sri Sumarni. 2010. *Good University Government dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Program Studi Pendidikan Agama Islam Fakultas Tarbiyah UIN Sunan Kalijaga*. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Press.
- Suharizal Muslim Chaniago. 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Suryana. 2015. *Metodologi Penelitian Model Praktis Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif*. Bali: Universitas Udayana Press.

## B. Jurnal & Internet

- Aju Putrijanti, Lapon T. Leonard, and Kartika Widya Utama, „Peran PTUN Dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (*Good governance*)“, *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, Vol. 30 No. 2 Tahun 2018.
- Anonim. 2022. “Pengertian Kesehatan. Diakses melalui <https://rencanamu.id/post/panduan-persiapan-kuliah/pengenalan-bidang-program-studi/bidang-kesehatan#>, 23 April 2022, Pukul 11.00 Wib.
- Diane Prihastuti, “Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 19 No. 1 - Maret 2022.
- Ichsan Syuhudi, “Implementasi AsasAsas Umum Pemerintahan Yang Baik“, *Pena Justisia : Media Komunikasi Dan Kajian Hukum*, Vol. 17 No. 1 Tahun 2017
- Ishan Krisna Saikia & dkk. 2013. *Good governance and Human Rights: International and National Persepective. International Journal of Advancements in Research and Technology*, Vol. 2, No. 7.
- Joko Setyono. 2015. *Good governance Dalam Perspektif Islam (Pendekatan Ushul Fikih: Teori Peningkatan Norma)*. Jurnal UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Vol. 6, No. 1.
- Muhammad Jafar AW, “Perwujudan *Good governance* Dalam Pelaksanaan Pemerintah Daerah Di Era Otonomi Daerah”, *Jurnal Kapemda: Kajian Administrasi dan Pemerintahan Daerah*, Vol. 14 No. 8 Tahun 2019.
- Muhammad Azhar, “Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam“, *Jurnal Notarius*, Vol. 8 No. 2 Tahun 2015
- Oktavianus The Memori Hondro, Samsul Bahri Pane, “Implementasi Peraturan Walikota Medan Tentang Adaptasi Kebiasaan Baru Pada COVID-19 Di PT. Bisa Group Paradise Dynasty”, *INSPIRASI ; Jurnal Ilmu-ilmu Sosial* Vol.18, No 2, 2021.
- Santrio Kamaludin. 2020. *Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good governance) Pada Kantor Distrk Okhika Kabupaten PegununganBintang*. *Jurnal Ilmiah Universitas Yapis Papua*, Vol. 1, No. 1.
- Solechan, “Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik”, *Jurnal Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2 No. 3, Tahun 2019.