

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagaimana yang telah kita ketahui, pemerintah memiliki peran penting sebagai salah satu aktor strategis untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Peran pemerintah diperlukan untuk melaksanakan fungsi regulasi, alokasi, distribusi, pelayanan, dan pemberdayaan masyarakat meskipun tingkat sosial dan ekonomi suatu masyarakat telah meningkat.¹ Agar tercapai suatu keadilan dan pemerataan masyarakat, fungsi-fungsi tersebut harus dilaksanakan oleh pemerintah secara optimal. Namun dalam kenyataannya, keberadaan birokrasi pemerintah seringkali dipandang secara dikotomis, selain dibutuhkan untuk melaksanakan urusan pemerintahan sehari-hari, birokrasi sering juga dianggap sebagai sistem yang menyebabkan jalannya pemerintahan dan layanan publik tersendat dan bertele-tele.²

Seluruh kegiatan operasional dalam organisasi harus secara langsung tertuju pada dan mendukung pencapaian tujuan dan sasaran organisasi berdasarkan strategi yang telah ditetapkan sebelumnya.³

Tantangan utama yang ada dalam organisasi pemerintah adalah bagaimana

¹ Dede Mariana, dkk, 2010, "Reformasi Birokrasi dan Paradigma Baru Administrasi Publik di Indonesia", dalam Falih Suaedi dan Bintoro Wardianto (ed.), *Revitalisasi Administrasi Negara Reformasi Birokrasi dan e-Governance*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hal. 3

² Dede Mariana, dkk, "Reformasi Birokrasi dan Paradigma Baru Administrasi Publik di Indonesia", dalam Falih Suaedi dan Bintoro Wardianto (ed.), *Revitalisasi Administrasi Negara Reformasi Birokrasi dan e-Governance*, hal. 3

³ Sondang P. Siagian, 2006, *Sistem Informasi Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 39-40

mengelola sumber daya manusia yang ada dalam organisasi yang efektif dan menghapuskan praktek yang tidak efektif.⁴ Oleh karena itu perlu dilakukan debirokratisasi untuk membebaskan penyakit inefisiensi dalam lembaga-lembaga pemerintahan. Menurut Kartasapoetra dalam buku Ismail Nawawi:

“debirokratisasi artinya mengubah dalam artian menyesuaikan, misalnya prosedur yang biasanya harus ditempuh secara berliku-liku dan menyulitkan menjadi prosedur yang tidak bertele-tele dan memberikan kemudahan-kemudahan serta dapat menimbulkan kreatifitas-kreatifitas.”⁵

Menciptakan sebuah organisasi yang efektif dan efisien memang tidak semudah seperti membalikkan telapak tangan, perlu ada komitmen dan kerja keras dalam membangun organisasi tersebut; misalnya lembaga pemerintah, untuk menciptakan lembaga pemerintah yang profesional, efektif dan efisien tidaklah mudah. Hal ini dikarenakan dalam lembaga pemerintah didalamnya terdapat banyak kepentingan yang berbeda, budaya serta perilaku setiap individu di dalamnya tentunya juga berbeda-beda.⁶ Oleh sebab itu pemerintah Indonesia ini melakukan reformasi birokrasi yang salah satunya dengan menerapkan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (SOP-AP) dalam setiap kegiatan tata kelola lembaga pemerintah. Berdasarkan Permenpan& RB Nomor 35 Tahun 2012 Pasal 3:

⁴ Sedarmayanti, 2010, *Manajemem Sumber Daya Manusia (Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil)*, PT. Refika Aditama, Bandung, hal. 349

⁵ Ismail Nawawi, 2010, *Manajemen Publik*, CV. Dwiputra Pustaka Jaya, Jakarta, hal. 63-64

⁶ Rahardjo Adisasmita, 2011, *Manajemen Pemerintah Daerah*, Graha Ilmu, Jakarta, hal. 27

“standard operasional prosedur administrasi pemerintahan (SOP-AP) adalah standar operasional prosedur dari berbagai proses penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”⁷

Salah satu aspek penting sebagai tolok ukur dalam menilai kinerja instansi pemerintah yang profesional, efektif dan efisien dalam melaksanakan program kerjanya adalah dengan menerapkan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (SOP-AP) di seluruh proses penyelenggaraan administrasi pemerintahan.⁸ Standar operasional prosedur adalah dokumen yang berisi serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan administrasi perkantoran yang berisi cara melakukan pekerjaan, waktu, pelaksanaan, tempat penyelenggaraan dan aktor yang berperan dalam kegiatan.⁹

Penerapan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (SOP-AP) dalam lembaga pemerintah diharapkan dapat mengubah citra lembaga pemerintah yang selama ini dianggap selalu lamban dan berbelit-belit dalam hal pelayanan pada masyarakat. Selain itu, diharapkan juga dapat memperbaiki kinerja jajaran birokrasi pemerintahan

⁷Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN & RB) Nomor 35, 2012, *Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan*, MenPAN & RB, Jakarta, hal 2-3

⁸Reni Wulandari dan Endang Sulistianingsih, 2013, Implementasi Standar Operasional Dan Prosedur Pelayanan Perizinan, *Jurnal Administrasi Pembangunan* (online), Vol. 1, No. 3, diakses pada 20 Desember 2013 dari <http://ejournal.unri.ac.id/index.php/JAP/article/viewFile/1378/1368>

⁹ Helmi Purwanti, 2011, *Standard Operasional Prosedur*, diakses pada 20 Desember 2013 dari <http://dir.unikom.ac.id/prosiding/jbptunikompp-gdl-helmipurwa-25884/1-tekniss-p.pdf/pdf/1-tekniss-p.pdf>

yang ada di Indonesia ini agar tidak tertinggal dengan negara-negara lain dalam berbirokrasi.¹⁰

Penerapan Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam proses penyelenggaraan administrasi pemerintahan dinilai penting karena Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (SOP-AP) dapat menjadi pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsinya. Standar operasional prosedur juga dapat dijadikan alat penilaian kinerja instansi pemerintah.¹¹ Menurut Atmoko dalam jurnal Reni Wulandari dan Endang Sulistianingsih:

“pelaksanaan SOP dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki multifungsi baik sebagai alat deteksi potensi penyimpangan dari tugas pokok dan fungsi; sebagai alat koreksi atas setiap penyimpangan yang terjadi; sebagai alat evaluasi untuk meningkatkan kinerja setiap satuan kerja ke tingkat yang lebih efektif, efisien, profesional, transparan dan handal.”¹²

Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur oleh Komisi Informasi Jawa Timur ditetapkan sebagai salah satu dari 10 lembaga pemerintah yang baik di Provinsi Jawa Timur dalam mengimplementasikan undang-undang keterbukaan informasi publik.¹³ Salah satu yang menjadi ditetapkannya

¹⁰ Tjipto Atmoko, 2011, *Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, diakses pada 20 Desember 2013 dari <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/BX32jRZz1284857253.pdf>

¹¹ Reni Wulandari dan Endang Sulistianingsih, 2013, Implementasi Standar Operasional Dan Prosedur Pelayanan Perizinan, *Jurnal Administrasi Pembangunan* (online), Vol. 1, No. 3, dari <http://ejournal.unri.ac.id/index.php/JAP/article/viewFile/1378/1368>

¹² Tjipto Atmoko, *Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, dari <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/BX32jRZz1284857253.pdf>

¹³ Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur, 2012, *Dinkes Prov. Jatim Menjadi 10 Besar Badan Publik Terbaik Dalam Implementasi Undang - Undang Keterbukaan Informasi Publik*, diakses pada 19 Desember 2013 dari http://dinkes.jatimprov.go.id/contentdetail/16/1/285/dinkes_prov_jatim_menjadi_10_besar_badan_publik_terbaik_dalam_implementation_undang_-_undang_keterbukaan_informasi_publik.html

Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur adalah dengan adanya SOP yang digunakan dalam proses administrasi pemerintahan. SOP-AP merupakan pedoman tertulis mengenai berbagai proses administrasi pemerintahan. Oleh sebab itu penulis tertarik untuk meneliti tentang SOP-AP Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur khususnya bidang kesekretariatan. Hal ini dikarenakan di Dinas Kesehatan hanya bidang kesekretariatan yang sudah terbentuk SOP-APnya sedangkan di bidang-bidang lain masih dalam proses penyusunan SOP-AP. Selain itu, bidang sekretariat secara umum mempunyai tugas administrasi yang mewakili kelembagaan secara menyeluruh daripada bidang lainnya yang telah fokus pada bidang kesehatan. Sebelumnya peneliti juga pernah melakukan KKN di tempat tersebut, dan memperoleh informasi bahwa tempat tersebut sedang melakukan penataan kelaksanaan dalam kelembagaannya (reformasi birokrasi) yang sejalan dengan Permenpan Nomor 21 Tahun 2008 yaitu tentang pedoman penyusunan standar operasional prosedur (SOP) administrasi pemerintahan.

B. Rumusan Masalah

Setelah melihat latar belakang yang ada, maka penulis merumuskan permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana penyusunan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan di Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur?

2. Bagaimana pelaksanaan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan di Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan diatas maka dapat diketahui tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menggambarkan penyusunan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan di Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur.
2. Untuk menggambarkan pelaksanaan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan di Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat secara teoritis maupun praktis bagi pembaca maupun lembaga yang bersangkutan, sebagaimana rinciannya sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat membawa wawasan bagi pengembang ilmu dan pengetahuan tentang penyusunan dan pelaksanaan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan.
 - b. Menjadi bahan referensi atau kajian bagi penelitian-penelitian berikutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Menambah wawasan bagi mahasiswa khususnya mahasiswa Manajemen Dakwah tentang Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (SOP-AP).
- b. Memberikan informasi kepada para pegawai negeri sipil khususnya dan masyarakat umumnya tentang Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (SOP-AP).
- c. Dengan adanya hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur dalam pelaksanaan standar operasional prosedur administrasi pemerintahan.

E. Definisi Konsep

1. Administrasi Pemerintahan

Administrasi berasal dari bahasa Belanda dari kata *administratie* yang mempunyai pengertian tata usaha mencakup manajemen kegiatan-kegiatan organisasi dan manajemen sumber daya seperti keuangan, manusia, dan gudang.¹⁴ Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan

¹⁴ Ismail Nawawi, 2009, *Perilaku Administrasi*, ITS Press, Surabaya, hal. 30-31

sebelumnya dengan memanfaatkan sarana dan prasarana tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna.¹⁵

Secara etimologis, pemerintahan berasal dari kata pemerintah, sedangkan pemerintah berasal dari kata perintah yang mempunyai arti perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu. Jadi pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau hal yang berkaitan dengan urusan memerintah.¹⁶ Menurut kamus bahasa Indonesia untuk pelajar, “pemerintahan adalah sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya.”¹⁷

Berdasarkan pengertian yang telah dijelaskan diatas maka administrasi pemerintahan dapat diartikan proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan yang dijalankan oleh organisasi pemerintah.

2. Standar Operasional Prosedur

Standar Operasional Prosedur adalah sebuah rencana tetap yang menggarisbawahi langkah-langkah yang harus diikuti dalam situasi tertentu.¹⁸ Prosedur yang standar atau yang biasa disebut dengan *standard operating procedures* secara sederhana dapat diartikan sebagai

¹⁵ Sondang P. Siagian, 1992, *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hal. 2

¹⁶ GK. Manila, 1996, *Praktek Manajemen Pemerintahan Dalam Negeri*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 14

¹⁷Meity Taqdir Qodratillah, dkk, 2011, *Kamus Bahasa Indonesia untuk Pelajar*, Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kemendikbud, hal. 404

¹⁸ Ricky W. Griffin, 2004, *Manajemen*, terj. Gina Gania, Erlangga, Jakarta, hal. 209

pedoman atau acuan kegiatan yang menunjukkan apa yang harus dilakukan, kapan hal tersebut dilakukan dan siapa yang melakukannya.¹⁹ Sedangkan menurut Atmoko dalam jurnal A. Jalaluddin Sayuti:

“Standar operasional prosedur adalah pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator-indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan.”²⁰

3. Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan

Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (SOP-AP) adalah serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan administrasi pemerintahan, bagaimana dan kapan harus dilakukan, dimana dan oleh siapa dilakukan.²¹

Berdasarkan permenpan dan RB Nomor 35 Tahun 2012 Pasal 3:

“standar operasional prosedur administrasi pemerintahan adalah standar operasional prosedur dari berbagai proses penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”²²

¹⁹Darmono, 2007, Pengembangan Standard Operating Procedure untuk Perpustakaan Perguruan Tinggi, *Jurnal FKP2T*, Tahun 2, No 1, hal. 32

²⁰ A. Jalaluddin Sayuti, 2012, “Pentingnya Standar Operasional Prosedur Kerja untuk Meningkatkan Kinerja Karyawan dalam Perusahaan,” *Jurnal Ilmiah* (online), Vol. IV, No.3, diakses pada 05 Desember 2013 dari <http://portal.kopertis2.or.id:8080/jspui/bitstream/123456789/223/1/1.JALALUDIN.pdf>

²¹Kencana Bayu Aji, 2012, *Pedoman Penyusunan SOP*, diakses pada 14 Desember 2013 dari <http://www.slideshare.net/mobile/kencanabayuaji/pedoman-penyusunan-sop>.

²²Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN & RB) Nomor 35, *Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan*, hal 2-3

F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan merupakan urutan sekaligus kerangka berfikir dalam penulisan skripsi, untuk lebih mudah memahami penulisan skripsi ini, maka disusunlah sistematika pembahasan, antara lain:

Bab I : Bab pertama merupakan bab pendahuluan, bab ini berisikan tentang gambaran umum yang meliputi latar belakang penelitian, dari latar belakang penelitian ini dirumuskan suatu rumusan masalah, dari rumusan masalah dapat ditemukan tujuan penelitian, setelah itu dapat diketahui manfaat penelitiannya, definisi konsep dan sistematika pembahasan.

Bab II : Bab kedua merupakan kajian teoritik, bab ini berisikan tentang penelitian terdahulu yang relevan serta kajian kepustakaan konseptual tentang standar operasional prosedur.

Bab III: Bab ketiga merupakan metode penelitian, bab ini berisikan tentang metode penelitian yang menjelaskan tentang pendekatan dan jenis penelitian, subjek penelitian, jenis dan sumber data, tahap-tahap penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, serta teknik kevaliditas data.

Bab IV: Bab keempat merupakan hasil penelitian. Bab ini menjelaskan mengenai gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data yang memaparkan fakta-fakta mengenai masalah yang diangkat tentang SOP-AP di Dinas Kesehatan Jawa Timur dan analisis data. Data yang telah

dianalisis dan diuji kevaliditasan/ keabsahan datanya dibandingkan dengan teori.

Bab V: Bab kelima merupakan penutup. Bab ini berisi penutup yang memaparkan tentang kesimpulan, rekomendasi, saran serta keterbatasan penelitian.