

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang Penelitian**

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik, penyelenggaraan pelayanan publik atau penyelenggara merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. (Implementasi otonomi yang mengacu pada daerah)

Undang-undang pelayanan publik (Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik) adalah undang-undang yang mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektivitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumberdaya alam, memperdalam kepercayaan kepada pemerintah dan administrasi publik.

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk

memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945, membangun kepercayaan masyarakat atas 2 pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik.

Pembangunan nasional dalam pelaksanaan tidak terlepas dari sumber daya manusia (SDM) dimana manusia adalah motor penggerak dalam pembangunan dan merupakan sasaran dari pembangunan itu sendiri dengan mengelolah sumberdaya yang lain. Dalam mencapai tujuan nasional seperti yang tercantum dalam dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 diseleggarakan upaya pembangunan yang berkesinambungan dalam rangkaian program pembangunan yang menyeluruh terarah dan terpadu. Upaya pembangunan ini diharapkan dapat mewujudkan suatu tingkat kehidupan masyarakat secara optimal, termasuk peningkatan kesehatan.

Kesehatan merupakan investasi untuk mendukung pembangunan ekonomi, serta memiliki peran penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Pembangunan kesehatan harus dipandang sebagai suatu investasi untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia sesuai Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Program Indonesia Sehat merupakan salah satu program dari agenda ke-5 Nawa Cita, yaitu Meningkatkan Kualitas Hidup Manusia Indonesia, yang kemudian menjadi program utama pembangunan kesehatan.

Sasaran dari Program Indonesia Sehat adalah meningkatkan derajat kesehatan dan status gizi masyarakat melalui upaya kesehatan dan pemberdayaan masyarakat yang didukung dengan perlindungan finansial dan pemerataan pelayanan kesehatan. Sasaran ini kemudian tertuang dalam RPJMN 2015-2019 dari Kementerian Kesehatan, yaitu: (1) meningkatnya status kesehatan dan gizi ibu dan anak, (2) meningkatnya pengendalian penyakit, (3) meningkatnya akses dan mutu pelayanan kesehatan dasar dan rujukan terutama di daerah terpencil, tertinggal dan perbatasan, (4) meningkatnya cakupan pelayanan kesehatan universal melalui Kartu Indonesia Sehat dan kualitas pengelolaan SJSN kesehatan, (5) terpenuhinya kebutuhan tenaga kesehatan, obat dan vaksin, serta (6) meningkatnya responsivitas sistem kesehatan.

Sejak era reformasi, Pemerintah Indonesia mulai menetapkan otonomi daerah. Pada masa ini, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam menyusun kebijakan di wilayahnya. Namun, karena kondisi kemampuan sumber daya Pemda di seluruh Indonesia tidaklah sama, maka dalam beberapa bidang kehidupan ditetapkanlah Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk memastikan ketersediaan layanan tersebut bagi seluruh warga negara.

Menurut UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, terdapat enam urusan bersama (*concurrent*) yang bersifat wajib dan terkait dengan pelayanan dasar. Salah satu diantaranya adalah kesehatan. Dalam Permenkes 43 Tahun 2016 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan, terdapat 12 jenis layanan dasar dalam (kebijakan yang dibuat di daerah sebagai otonomi daerah spesifik dengan pelayanan

kesehatan ibu dan wajib terfasilitasi di tingkat kabupaten/ kota, yang tentunya telah diselaraskan dengan Rencana Kerja dari Kementerian.

Salah satu bentuk upaya pemerintah dalam menyelenggarakan kesehatan kepada masyarakat maka di tiap kecamatan dibangun instansi pemerintah sebagai unit penyelenggara pelayanan kesehatan masyarakat, yakni Pusat Kesehatan Masyarakat atau yang biasa disebut Puskesmas.

Puskesmas merupakan unit pelaksana teknis kesehatan di bawah supervisi Dinas Kesehatan Kabupaten. Secara umum, puskesmas harus memberikan pelayanan preventif, promotif, kuratif sampai dengan rehabilitatif baik melalui upaya kesehatan perorangan (UKP) atau upaya kesehatan masyarakat (UKM). Puskesmas dapat memberikan pelayanan rawat inap selain pelayanan rawat jalan. Untuk memberikan pelayanan yang baik tentunya selalu diusahakan adanya peningkatan kualitas pelayanan guna mencapai derajat kesehatan yang optimal bagi seluruh masyarakat.

Untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya melalui upaya kesehatan seperti yang dicanangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Pelayanan Kesehatan Pasal 1 bahwa, Pusat Kesehatan Masyarakat yang selanjutnya disebut Puskesmas adalah Unit Pelaksana Teknis Dinas Pelayanan Kesehatan pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung yang bertanggung jawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di wilayah kerja kecamatan diperlukan adanya pelayanan kesehatan yang baik dan berkualitas oleh penyelenggara kesehatan, oleh sebab itu dituntut kinerja yang tinggi dari penyelenggara kesehatan itu sendiri.

Puskesmas Bihbul merupakan puskesmas yang berada di wilayah kerja Desa Margahayu Tengah, Kecamatan Margahayu, Kabupaten Bandung. Memiliki karakteristik wilayah perkotaan dengan mobilitas yang tinggi. Puskesmas Bihbul dengan jumlah penduduk mencapai 72594 jiwa (Data Desa, Tahun 2017). Wilayah kerja Puskesmas Bihbul terdiri dari 3 desa dari 5 desa yang ada di Kecamatan Margahayu, diantaranya Desa Margahayu Tengah, Desa Sayati dan Desa Sukamenak

Puskesmas Bihbul merupakan jenis puskesmas di wilayah perkotaan selalu berusaha untuk melayani dengan baik dalam segala kebutuhan perawatan meliputi pelayanan Promosi Kesehatan (peningkatan kesehatan), Kesehatan Lingkungan, Pencegahan Pemberantasan Penyakit Masyarakat, Kesehatan Kesehatan Ibu dan Anak, Perbaikan Gizi Masyarakat dan Penyembuhan Penyakit dan Pelayanan Kesehatan. dengan harapan pasien yang memperoleh pelayanan kesehatan merasa terpuaskan.

Namun, dalam penelitian ini peneliti hanya membatasi pada Pelayanan Kesehatan Ibu dan Anak yang diberikan oleh Puskesmas Bihbul. Alasan peneliti berdasarkan hasil pemantauan peneliti dilapangan, menunjukkan bahwa dalam aktivitas pelayanan kesehatan Ibu dan Anak yang dilayani oleh Puskesmas Bihbul pada Tahun 2017 masih terdapat kurangnya kepuasan pasien atas pelayanan yang belum sesuai dengan keinginan masyarakat. Untuk lebih jelasnya seperti terlihat pada tabel berikut :

**Tabel 1.1**  
**Pelayanan Kesehatan Ibu dan Anak**  
**di Puskesmas Bihbul Tahun 2017**

Tahun	Permasalahan	
<b>2017</b>	Deteksi dini ibu hamil dengan resiko tinggi masih rendah	P4k yang belum dijalankan dengan baik oleh bidan desa
	Masih adanya ibu hamil yang menderita anemia	Ibu belum faham terhadap pentingnya kesehatan sebelum kehamilan
	SDMK masih belum terpenuhi	Pelayanan petugas dalam menangani keluhan pasien kurang maksimal hal ini dikarenakan SDMK yang masih kurang
	Fasilitas kesehatan yang masih kurang maksimal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitas puskesmas yang belum memenuhi kebutuhan kesehatan masyarakat menggunakan bangunan tua</li> <li>• Fasilitas untuk komunikasi dengan jejaring Puskesmas masih kurang</li> </ul>
	Kasus Kematian Bayi	Masih adanya kelahiran bayi prematur
	Masih kurangnya cakupan balita memiliki KMS	Masih terdapat balita yang belum mempunyai pemantauan kesehatan do posyandu
	Kasus Balita Diare	Kurangnya penjangra akif di masyarakat, baik dengan melibatkan kader kesehatan dan jejaring PKM
	Kurangnya kepercayaan masyarakat	puskesmas berada diperbatasan kab dan kota sehingga masyarakat lebih memilih ke fasilitas kesehatan swasta

**Sumber : Puskesmas Bihbul 2018**

Berdasarkan data tersebut di atas, menunjukkan bahwa pelayanan kesehatan Ibu dan Anak yang dilayani oleh Puskesmas Bihbul masih rendah. Dimana pada tahun 2017 dari berbagai pelayanan kesehatan untuk Ibu dalam realisasinya hanya mencapai 64%, sementara untuk pelayanan anak dari jenis pelayanan anak balita dan kunjungan bayi hanya terealisasi sebesar 70%, sedangkan Visi Puskesmas Bihbul Terwujudnya Masyarakat Yang Sehat dan Mandiri belum tercapai secara maksimal.

Berdasarkan hasil observasi awal dilapangan, peneliti menemukan beberapa indikasi kurang maksimalnya kualitas pelayanan di Puskesmas Bihbul antara lain :

1. Kelengkapan sarana & prasarana penunjang kesehatan bagi ibu dan anak masih kurang misalnya.....
2. Petugas pelayanan Puskesmas terkadang terlambat sehingga para pasien harus menunggu
3. Belum optimalnya kepastian waktu dalam memberikan pelayanan kesehatan bagi ibu dan anak
4. Kurangnya memberikan kepastian dalam memberikan kesehatan bagi ibu dan anak
5. Kurang tanggapnya pelayan kesehatan dianggap hal rutinitas dalam bekerja
6. Kurang tanggapnya dalam menerima keluhan masyarakat dalam hal pelayanan kesehatan bagi ibu dan anak
7. Kurangnya SDM Puskesmas yang memiliki keahlian di bidang kesehatan ibu dan anak pada saat ni dilayani oleh dokter umum
8. Kurangnya memperhatikan keluhan dan pengaduan masyarakat/ pasien

Berdasarkan permasalahan yang sudah dijelaskan di atas tersebut kemungkinan menjadi pengalaman yang mengecewakan bagi Pasien KIA yang melakukan pengobatan di Puskesmas Bihbul Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung. Puskesmas dapat mengukur kualitas pelayanan dari para pasien melalui umpan balik terhadap apa yang diterima atau bagaimana pelayanan yang didapatkan pasien kepada Puskesmas tersebut sehingga dapat menjadi masukan untuk peningkatan kualitas pelayanan.

Dengan memperhatikan kondisi lapangan serta dukungan informasi yang peneliti dapatkan dari masyarakat Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung, maka peneliti akan mencoba menganalisis permasalahan tersebut di atas melalui konsep implementasi kebijakan terhadap kualitas pelayanan kesehatan Puskesmas Bihbul Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung perlu dilakukan, agar pelayanan yang kurang optimal dapat diperbaiki dan pelayanan dengan nilai mutu terbaik dapat dipertahankan. . untuk menyingkapi kenyataan tersebut peneliti tertarik mengangkat permasalahan ini ke dalam penelitian ilmiah berbentuk skripsi berjudul : **“Seberapa Besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan Ibu dan Anak di UPT Puskesmas Bihbul Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung.”**

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan di atas, maka pokok yang akan ditelaah dalam penelitian ini dirumuskan dalam bentuk pertanyaan penelitian adalah : **“Seberapa Besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan Ibu dan Anak di UPT Puskesmas Bihbul Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung?”**

## **I.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah sebagaimana yang telah dikemukakan penulis, maka maksud dari penelitian disini adalah untuk Mendeskripsikan dan mengkaji Seberapa Besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan Ibu dan Anak di UPT Puskesmas Bihbul Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung.

### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

tujuan dilaksanakannya penelitian adalah untuk mengetahui dan menganalisis Besarnya Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan Ibu dan Anak di UPT Puskesmas Bihbul Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung.

### **1.4 Kegunaan Penelitian :**

Hasil penelitian ini diharapkan berguna untuk :

#### **1. Kegunaan Teoritis :**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu pengetahuan sosial khususnya ilmu pemerintahan dalam kajian kebijakan publik.

#### **2. Kegunaan Praktis :**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi UPT Puskesmas Bihbul Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung untuk memberikan pelayanan

Puskesmas khususnya bagi pelayanan Kesehatan Ibu dan Anak lebih berkualitas