

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesisosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya 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. Untuk membangun kepercayaan masyarakat atas 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.

Upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga Negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga Negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

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. 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.

Kesehatan merupakan karunia tuhan yang sangat berharga dan merupakan hak dasar manusia, serta menjadi salah satu tiga faktor utama selain faktor pendidikan dan pendapatan yang menentukan indeks pembangunan sumber daya manusia. Derajat kesehatan di Indonesia pada saat ini, telah mengalami peningkatan yang bermakna, tetapi bila dibandingkan dengan negara-negara tetangga, maka peningkatan tersebut masih terhitung rendah. Permasalahan utama yang dihadapi adalah masih rendahnya kualitas kesehatan masyarakat yang terlihat dengan masih tingginya angka kematian bayi, kelahiran hidup, angka kematian Ibu, kelahiran hidup dan Usia Harapan Hidup.

Masalah kesehatan telah menjadi kebutuhan pokok bagi masyarakat. Semua orang menginginkan kesehatan karena kesehatan dinilai sangat berharga dan mahal. Kesehatan juga merupakan bagian penting dari kesejahteraan masyarakat. Untuk itu

salah satu hak mendasar masyarakat ialah mendapatkan pelayanan kesehatan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah sebagaimana tercantum dalam pasal 28H ayat 1 UUD 1945 yang berbunyi: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Pelayanan kesehatan juga dituntut untuk lebih memfokuskan pada kebutuhan pelanggan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan masyarakat akan pelayanan yang lebih baik, sesuai dengan perkembangan teknologi saat ini.

Dalam rangka meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, banyak hal yang perlu diperhatikan, salah satu diantaranya yang dianggap mempunyai peranan yang cukup penting adalah penyelenggaraan pelayanan kesehatan. Pelayanan bidang kesehatan merupakan bentuk konkret pelayanan publik, dan mutlak dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah. Dalam UUD 1945 pasal 34 ayat 3 memberi amanat “Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang layak”.

Hal ini juga sesuai dengan Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal 11, 12 tentang Pemerintahan Daerah telah menetapkan bidang kesehatan merupakan urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh Kabupaten/kota. Penyelenggaraan urusan wajib oleh daerah merupakan perwujudan otonomi yang bertanggung jawab, pada intinya merupakan pengakuan atau pemberian hak dan kewenangan Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 menjelaskan bahwa kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Dan juga telah ditetapkan bahwa setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Oleh karena itu, setiap elemen masyarakat baik individu, keluarga, berhak memperoleh pelayanan atas kesehatannya dan pemerintah bertanggung jawab mencanangkan, mengatur menyelenggarakan dan mengawasi penyelenggaraan kesehatan secara merata dan terjangkau oleh masyarakat.

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. Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia nomor 75 tahun 2014 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif, untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya di wilayah kerjanya pembangunan kesehatan yang diselenggarakan di Puskesmas bertujuan untuk:

1. Memiliki perilaku sehat yang meliputi kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat.
2. Mampu menjangkau pelayanan kesehatan bermutu.
3. Hidup dalam lingkungan sehat.
4. Memiliki derajat kesehatan yang optimal, baik individu, keluarga, kelompok dan masyarakat.

Puskesmas merupakan organisasi fungsional yang menyelenggarakan upaya kesehatan yang bersifat menyeluruh, terpadu, merata, dapat diterima dan terjangkau oleh masyarakat, dengan peran serta aktif masyarakat dan menggunakan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi tepat guna, dengan biaya yang dapat dipikul oleh pemerintah dan masyarakat. Upaya kesehatan tersebut diselenggarakan dengan menitikberatkan kepada pelayanan untuk masyarakat luas guna mencapai derajat kesehatan yang optimal, tanpa mengabaikan mutu pelayanan kepada perorangan.

Puskesmas merupakan unit pelaksana teknis kesehatan di bawah supervisi Puskesmas kesehatan Kecamatan/Kota. Pada Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia nomor 75 tahun 2014 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat Pasal 4 disebutkan bahwa, Puskesmas mempunyai tugas melaksanakan kebijakan kesehatan untuk mencapai tujuan pembangunan kesehatan di wilayah kerjanya dalam rangka mendukung terwujudnya kecamatan sehat. Secara umum, mereka 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. Keberadaan Puskesmas sangat bermanfaat bagi keluarga tidak mampu. Dengan adanya Puskesmas, setidaknya dapat menjawab kebutuhan pelayanan masyarakat yang memadai yakni pelayanan kesehatan yang mudah dijangkau.

Puskesmas berfungsi sebagai :

1. Pusat penggerak pembangunan berwawasan kesehatan.
2. Pusat pemberdayaan keluarga dan masyarakat.
3. Pusat pelayanan kesehatan strata pertama.

Untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya melalui upaya kesehatan seperti yang dicanangkan dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 75 tahun 2014 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) perlu adanya pelayanan kesehatan yang baik dan berkualitas oleh penyelenggara kesehatan, oleh sebab itu dituntut kinerja yang tinggi dari penyelenggara kesehatan itu sendiri. Sesuai dengan kemampuan tenaga maupun fasilitas yang berbeda-beda, maka kegiatan pokok yang dapat dilaksanakan oleh sebuah Puskesmas akan berbeda pula. Namun demikian kegiatan pokok Puskesmas yang seharusnya dilaksanakan adalah sebagai berikut : KIA, Keluarga Berencana, Usaha Perbaikan Gizi, Kesehatan Lingkungan, Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit Menular, Pengobatan termasuk pelayanan darurat karena kecelakaan, penyuluhan Kesehatan Masyarakat, Kesehatan Sekolah, Kesehatan Olah Raga, Perawatan Kesehatan Masyarakat, Kesehatan dan keselamatan Kerja, Kesehatan Gigi dan Mulut, Kesehatan Jiwa, Kesehatan Mata, Laboratorium Sederhana, Pencatatan Laporan dalam rangka Sistem Informasi Kesehatan, Kesehatan Usia Lanjut dan Pmbinaan Pengobatan Tradisional.

Pasal 10 (1) Lokasi pendirian Puskesmas harus memenuhi persyaratan. Puskesmas juga harus disesuaikan dengan keadaan geografi, luas wilayah, sarana

perhubungan, dan kepadatan penduduk dalam wilayah kerja Puskesmas. Agar jangkauan pelayanan Puskesmas lebih merata dan meluas, Puskesmas perlu ditunjang dengan Puskesmas pembantu, penempatan bidan di desa yang belum terjangkau oleh pelayanan yang ada, dan Puskesmas keliling. Disamping itu pergerakkan peran serta masyarakat untuk mengelola posyandu.

Pada Pasal 9 disebutkan bahwa,

- (1) Puskesmas harus didirikan pada setiap kecamatan.
- (2) Dalam kondisi tertentu, pada 1 (satu) kecamatan dapat didirikan lebih dari 1 (satu) Puskesmas.
- (3) Kondisi tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan berdasarkan pertimbangan kebutuhan pelayanan, jumlah penduduk dan aksesibilitas.
- (4) Pendirian Puskesmas harus memenuhi persyaratan lokasi, bangunan, prasarana, peralatan kesehatan, ketenagaan, kefarmasian dan laboratorium.

Bangunan Puskesmas harus memenuhi persyaratan yang meliputi:

- a. Persyaratan administratif, persyaratan keselamatan dan kesehatan kerja, serta persyaratan teknis bangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Bersifat permanen dan terpisah dengan bangunan lain; dan
- c. Menyediakan fungsi, keamanan, kenyamanan, perlindungan keselamatan dan kesehatan serta kemudahan dalam memberi pelayanan bagi semua orang termasuk yang berkebutuhan khusus, anak-anak dan lanjut usia.
- d. Bangunan dan prasarana harus dilakukan pemeliharaan, perawatan, dan pemeriksaan secara berkala agar tetap laik fungsi.

Sumber daya manusia Puskesmas terdiri atas Tenaga Kesehatan dan tenaga non kesehatan. Jenis dan jumlah Tenaga Kesehatan dan tenaga non kesehatan dihitung berdasarkan analisis beban kerja, dengan mempertimbangkan jumlah pelayanan yang diselenggarakan, jumlah penduduk dan persebarannya, karakteristik wilayah kerja, luas wilayah kerja, ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama lainnya di wilayah kerja, dan pembagian waktu kerja.

1) Jenis Tenaga Kesehatan paling sedikit terdiri atas:

- a. Dokter atau dokter layanan primer;
- b. Dokter gigi;
- c. Perawat;
- d. Bidan;
- e. Tenaga kesehatan masyarakat;
- f. Tenaga kesehatan lingkungan;
- g. Ahli teknologi laboratorium medik;
- h. Tenaga gizi; dan
- i. Tenaga kefarmasian.

Puskesmas Derwati Kecamatan Rancasari Kota Bandung, selalu berusaha untuk melayani dengan baik dalam segala kebutuhan perawatan meliputi pelayanan kuratif (pengobatan), preventif (upaya pencegahan), promotif (peningkatan kesehatan) dan rehabilitasi (pemulihan kesehatan) dengan harapan pasien yang memperoleh pelayanan kesehatan merasa terpuaskan. Puskesmas dapat mengukur kualitas pelayan dari masukan para pasien dan masyarakat melalui umpan balik terhadap apa yang diterima oleh pasien mengenai pelayan dari situ Puskesmas mendapat masukan untuk kualitas pelayanan Puskemas Derwati Kecamatan Rancasari Kota Bandung.

Namun berdasarkan hasil penjajagan awal peneliti melalui observasi menunjukkan bahwa pelayanan Puskesmas Derwati kecamatan Rancasari Kota Bandung belum optimal. Indikasi-indikasi yang menunjukkan masih rendahnya kualitas pelayanan kesehatan Puskesmas Derwati Kecamatan Rancasari Kota Bandung, diantaranya adalah :

1. Belum memadainya pelayanan Puskesmas.



2. Kondisi ruangan yang tidak bersih, juga fasilitas yang belum cukup memadai kecepatan Petugas Loker Pembayaran masih kurang, hal tersebut bisa dibuktikan dengan banyaknya antrian pasien yang berobat ke Puskesmas.
3. Kecepatan petugas pelayanan Puskesmas Derwati, dalam memeriksa pasien masih belum mampu memenuhi jumlah pasien yang berobat.
4. Belum memadainya tenaga dokter umum, untuk melakukan pemeriksaan Pusling ke wilayah yang agak jauh dari Puskesmas, dan Pusling ke Puskesmas untuk menangani pasien ODGJ, Anjal dll.
5. Kurang tanggapnya petugas Puskesmas dalam merespon keluhan masyarakat.
6. Kepuasan masyarakat terhadap pelayanan petugas puskesmas masih kurang.
7. Petugas Puskesmas belum mampu melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan masyarakat.
8. Keramahan petugas puskesmas dalam menangani pelayanan masih kurang.

Berbagai indikasi yang telah diuraikan di atas, menurut pendapat peneliti menunjukkan bahwa masih rendahnya pelayanan yang diberikan oleh Puskesmas Derwati Kecamatan Rancasari Kota Bandung. Hal tersebut menurut pendapat peneliti erat kaitannya dengan belum optimalnya pelayanan Puskesmas yang mampu menjamin akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang maksimal dari petugas Puskesmas sesuai dengan ukuran-ukuran yang telah ditetapkan. Dengan demikian kiranya cukup beralasan jika permasalahan yang timbul dikaji melalui analisis implementasi kebijakan. Karena berdasarkan teoritis implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu, pejabat-pejabat atau

kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Alasan peneliti menerapkan permasalahan diatas, hal tersebut terfokus pada landasan teori yang menyatakan adanya hubungan atau keterkaitan antara implementasi kebijakan publik dengan kualitas pelayanan, hal ini sebagaimana disampaikan oleh Thomson dalam Thoha (1986:65) bahwa,

“Produk pelayanan umum atau pada dasarnya adalah tanggung jawab birokrasi pemerintah untuk menyediakannya. Dasar pelayanan adalah kebijakan publik (*public policy*), jika suatu kebijakan telah diputuskan maka dibutuhkan suatu system untuk melaksanakannya, sistem inilah disebut “birokrasi”. Karena itulah peranan birokrasi pemerintah dalam produk-produk pelayanan public adalah tanggung jawab birokrasi pemerintah untuk menyediakannya”.

Dari hubungan keterkaitan antara implementasi kebijakan dengan kualitas pelayanan diharapkan kebijakan tentang Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil dapat diimplementasikan kedalam kerangka kerja sebagai “*goal-nya*”, sehingga dapat memberikan apresiasi tersendiri terhadap kepatuhan pemerintah, kewajiban sebagai peraturan atau kebijakan (*regulation awereness*) yang berlaku, serta akan memberikan dampak terhadap masyarakat untuk mendapatkan pelayanan secara berkelanjutan (*public service*).

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka peneliti merasa tertarik untuk lebih mengetahui dan meneliti lebih jauh mengenai permasalahan tersebut, dan menuangkan dalam sebuah karya ilmiah berbentuk skripsi yang berjudul: ”Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Terhadap Kualitas Pelayanan Puskesmas Derwati Kecamatan Rancasari Kota Bandung”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Untuk mempermudah dalam pembahasan masalah tersebut diatas peneliti merumuskan masalah sebagai berikut: Seberapa Besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Terhadap Kualitas Pelayanan Puskesmas Derwati Kecamatan Rancasari Kota Bandung.

## **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan dan mengkaji Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah terhadap Kualitas Pelayanan Puskesmas Derwati Kecamatan Rancasari Kota Bandung.

### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui dan menganalisis Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah terhadap Kualitas Pelayanan Puskesmas Derwati Kecamatan Rancasari Kota Bandung”.

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

Lebih jauh lagi penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis : Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu-ilmu sosial dalam mengembangkan

suatu konsep bagi ilmu pemerintahan khususnya konsep implementasi kebijakan dan pelayanan publik.

2. Kegunaan Praktis, Hasil penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan rumusan sebagai bahan rekomendasi kepada Puskesmas Derwati Kecamatan Rancasari Kota Bandung, khususnya dalam upaya meningkatkan pelayanan Puskesmas kepada masyarakat. Lebih jauh diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai alat analisis bagi formulasi dan implementasi kebijakan dalam pelayanan Puskesmas bagi warga masyarakat.