

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang No 12 Tahun 2008 telah menuntut pemerintah daerah (kabupaten dan kota) untuk dapat melaksanakan fungsi-fungsinya. Fungsi tersebut meliputi pelayanan masyarakat (*public service function*), melaksanakan pembangunan (*development function*), dan perlindungan masyarakat (*protection function*). Implementasi fungsi-fungsi tersebut tercermin dalam kebijakan-kebijakan dan pelayanan yang dihasilkan oleh pemerintah (kabupaten dan kota) yang ditujukan terhadap masyarakat.

Salah satu aspek yang penting dalam pelaksanaan otonomi daerah yang berkaitan dengan fungsi pemerintah adalah pelayanan publik. Hal ini karena pelayanan publik adalah pemberian layanan prima kepada masyarakat yang merupakan pewujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat sehingga pelayanan publik juga termasuk fungsi utama dari keberadaan pemerintah.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah pada Bab IV pasal 11 ayat (2) ditetapkan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota adalah

pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industry dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Berdasarkan undang-undang tersebut, bidang kesehatan menempati urutan kedua (setelah bidang pekerjaan umum) dari bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten dan kota. Ini berarti bahwa dalam rangka Otonomi Daerah, Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota bertanggung jawab sepenuhnya dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan. Pelayanan kesehatan yang baik diperuntukan bagi meningkatkan derajat kesehatan masyarakat di wilayahnya, dengan memberikan pelayanan yang memuaskan.

Berdasarkan beberapa jenis pelayanan publik yang diberikan pemerintah daerah, diantaranya adalah pelayanan kesehatan. Pelayanan kesehatan yang diberikan pemerintah menjadi penting, bukan saja kaitannya dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia, akan tetapi juga berkaitan dengan pelayanan dasar yang berkaitan dengan indeks mutu hidup.

Ironisnya dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan yang selama ini diberikan pemerintah terhadap masyarakat masih rendah dan belum memuaskan. Pengguna layanan kesehatan banyak yang mengeluhkan ketepatan dan kecepatan waktu pelayanan, kedatangan dokter yang sering terlambat, tingkat cepat tanggapnya aparat, kejelasan informasi, ketepatan dokter dalam mendiagnosis penyakit, rendahnya tingkat kesopanan dan keramahan, kurangnya tingkat perhatian dan tingkat keadilan, serta rendahnya tingkat kebersihan dan kerapihan, sempitnya

ruangan, serta fasilitas lainnya yang tidak terawat dengan baik. (hasil penelitian KPK, 2008)

Undang-undang Kesehatan nomor 23 tahun 1992 menekankan pentingnya upaya peningkatan mutu pelayanan kesehatan. Hal ini terasa bertolak belakang. Pada kenyataannya berdasarkan berbagai penelitian yang dilakukan oleh KPK tentang pelayanan kesehatan di tingkat puskesmas menyatakan bahwa pelayanan kesehatan yang bermutu masih jauh dari harapan masyarakat.

Meningkatnya tingkat pendidikan dan kondisi sosial masyarakat berdampak pada peningkatan kesadaran akan arti hidup sehat. Keadaan tersebut menyebabkan tuntutan masyarakat akan pelayanan kesehatan yang bermutu, nyaman dan berorientasi pada kepuasan konsumen semakin mendesak sehingga dibutuhkan kinerja pelayanan yang tinggi.

Adapun proses pelayanan kesehatan dan kualitas pelayanan berkaitan pula dengan ketersediaan sarana kesehatan yang terdiri dari pelayanan kesehatan dasar (Puskesmas, Balai Pengobatan), pelayanan rujukan (rumah sakit), ketersediaan tenaga kesehatan, peralatan dan obat-obatan. Kinerja pelayanan menyangkut hasil pekerjaan, kecepatan kerja, kesesuaian pekerjaan dengan harapan pelanggan, dan ketepatan waktu dalam menyelesaikan pekerjaan.

Puskesmas adalah unit pelaksana teknis dinas kesehatan kabupaten/kota yang bertanggung jawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di suatu wilayah kerja tertentu. Puskesmas berfungsi sebagai:

1. Pusat penggerak pembangunan berwawasan kesehatan.
2. Pusat pemberdayaan keluarga dan masyarakat.
3. Pusat pelayanan kesehatan strata pertama. (Sumber: Kepmenkes No 128 tahun 2004 )

Sampai saat ini ternyata usaha pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan kesehatan masih belum dapat memenuhi harapan masyarakat.

Berdasarkan hasil pra riset peneliti di puskesmas Rawat Inap Kedaton, masih banyak anggota masyarakat yang mengeluh dan merasa tidak puas dengan pelayanan yang diberikan oleh Puskesmas milik pemerintah, seperti pemeriksaan yang kurang diperhatikan oleh petugas kesehatan, lama waktu pelayanan, keterampilan petugas, sarana/fasilitas, serta waktu tunggu untuk mendapatkan pelayanan.

Hal tersebut sesuai dengan pernyataan salah satu orang pasien yang memberikan keluhannya sebagai warga yang menerima pelayanan di Puskesmas Rawat Inap Kedaton pada Harian Antara New Januari 2013 :

Nilai, warga Jalan Morotai Kelurahan Gunung Sulah, Kecamatan Way Halim, Bandar Lampung, Selasa. Dia menyebutkan, Puskesmas Rawat Inap Kedaton yang seharusnya bersiaga melayani warga selama 24 jam, ternyata tidak melayani warga sesuai dengan keharusan jam kerjanya. Ia menuturkan, ketika hendak mengantarkan anaknya untuk mencabut gigi pada pukul 12.00 WIB, saat ingin mendaftar di loket pelayanan dikatakan sudah tidak terima pasien lagi. "Alasan pihak puskesmas sudah tutup pukul 12.00 WIB, sehingga tidak bisa menerima pasien, " kata dia. Padahal sesuai jam kerja itu, seharusnya puskesmas itu tetap buka untuk melayani masyarakat, meskipun pegawainya hendak melakukan rapat. Apalagi Pemkot Bandar Lampung sudah mengingatkan agar memaksimalkan pelayanan 24 jam bagi puskesmas rawat inap yang ada di ibu kota Provinsi Lampung ini. "Saya sudah beberapa kali datang ke Puskesmas Rawat Inap Kedaton ini, dan ketika saya datang pukul 12.00 WIB, pelayanan sudah tutup," katanya lagi. Saat dikonfirmasi

permasalahan itu, Kepala Dinas Kesehatan (Dinkes) Kota Bandar Lampung Wirman mengaku sangat menyayangkan atas kejadian tersebut.

Hal tersebut selaras dengan pernyataan anggota DPRD kota Bandar Lampung

Heri Mulyadi pada pemberitaan Harian Pelita (Juni 2010)

Anggota DPRD Kota Bandar Lampung, menilai Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) di daerah setempat belum memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal terutama bagi para pasien yang berobat. Puskesmas yang ada tidak hanya rendahnya pelayanan, tetapi juga peralatan medis banyak yang rusak seperti alat tes/tensi darah dan lain-lainnya. Puskesmas itu seharusnya menerapkan standar pekerjaan minimal. Dia meminta pusat kesehatan masyarakat itu dapat memperbaiki pelayanan kesehatan guna membantu program kota sehat. Di samping itu standar pelayanan kesehatan harus diterapkan oleh seluruh Puskesmas, serta pengontrolan jam pelayanan di Puskesmas harus mengacu ke *leading* sektornya, yakni Pemkot Bandar Lampung. Banyak Puskesmas tutup saat masih jam kerja. Untuk itu pengontrolan jam kerja harus dilakukan oleh instansi yang membawahinya.

Layanan publik di bidang kesehatan khususnya puskesmas umumnya mengalami permasalahan pada kurangnya dokter, bidan dan perawat serta permasalahan peralatan medis. Hal tersebut seperti yang terangkum dalam harian Lampung Post (4 September 2012) sebagai berikut:

Kepala Puskesmas Kedaton dr. Trismi mengatakan puskesmas yang dipimpinnya memiliki enam bidan, tujuh perawat, dan tiga dokter. "Untuk puskesmas rawat inap, dengan dokter hanya tiga itu masih kurang. Idealnya kami memiliki enam dokter," katanya. Trismi berharap Pemkot Bandar Lampung segera menambah jumlah dokter. "Saat ini jumlah masyarakat yang berobat ke puskesmas banyak sekali, kami setiap hari melayani seratus orang," ujarnya. Trismi mengungkapkan Puskesmas Kedaton tidak memiliki dokter jaga di malam hari. Namun, ujarnya, semua dokter siap bila ada panggilan. "Kami menyiapkan perawat dan bidan terlatih berjaga di malam hari, jadi bisa membantu mengatasi bila ada pasien masuk gawat darurat."

Sampai saat ini masyarakat masih merasakan buruknya sebuah pelayanan yang diberikan oleh pihak pemerintah terutama di bidang kesehatan. Untuk mengukur tingkat efisiensi dan kinerja sebuah program dan tingkat kepuasan masyarakat maka diperlukan data yang akurat.

Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) menjadi tolok ukur untuk mengetahui tentang kualitas suatu pelayanan yang diterapkan oleh semua instansi penyelenggara pelayanan publik. Dasar dari pelaksanaan IKM adalah Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25 Tahun 2004 untuk menilai kualitas pelayanan. Pelayanan kesehatan menjadi salah satu hal terpenting untuk dinilai oleh masyarakat yang menjadi penerima layanan kesehatan khususnya pada Puskesmas sebagai salah satu penyedia layanan kesehatan.

Pusat Kesehatan Masyarakat (PUSKESMAS) sebagai salah satu sarana kesehatan yang memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat memiliki peran yang sangat strategis dalam mempercepat peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Oleh karena itu Puskesmas dituntut untuk memberikan pelayanan yang bermutu dan memuaskan bagi pasiennya sesuai dengan standar yang ditetapkan dan dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakatnya. Beberapa keluhan yang sering terdengar dari masyarakat antara lain, aparatur pemerintah yang berbelit-belit karena birokrasi yang kaku, perilaku oknum aparatur yang kadang kala kurang bersahabat, serta kinerja pegawai dalam memberikan pelayanan. Kinerja tersebut antara lain ketepatan waktu dalam memberikan pelayanan, kuantitas dan kualitas pelayanan yang masih sangat rendah. (hasil penelitian KPK, 2008)

Rendahnya kinerja pelayanan akan membangun citra buruk pada Puskesmas. Pasien yang merasa tidak puas akan menceritakan kepada rekan-rekannya. Begitu juga sebaliknya, menurut hemat penulis, semakin tinggi kinerja pelayanan yang diberikan akan menjadi nilai plus bagi Puskesmas, misalnya pasien akan merasa puas terhadap pelayanan yang diberikan oleh Puskesmas. Puskesmas dapat mengetahui kinerja pelayanan melalui umpan balik yang diberikan pasien kepada Puskesmas tersebut. Sehingga dapat menjadi masukan untuk peningkatan kinerja pelayanan.

Sehubungan dengan pemaparan diatas maka peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) sebagai tolok ukur untuk menilai kualitas pelayanan kesehatan dan keberhasilan pelayanan pemerintah khususnya dibidang kesehatan yang disediakan oleh Puskesmas sebagai salah satu sarana penyedia layanan publik dibidang kesehatan.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan melihat permasalahan pada uraian di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah kualitas pelayanan di Puskemas Rawat Inap Kedaton menurut standar IKM?
2. Bagaimana tingkat kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan di Puskesmas Rawat Inap Kedaton?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis kualitas pelayanan di Puskesmas Rawat Inap Kedaton menurut standar IKM.
2. Untuk menganalisis tingkat kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan kesehatan di Puskesmas Rawat Inap Kedaton

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah:

- a. Secara teoritis, dapat memberikan informasi terkait layanan publik yang diberikan oleh pemerintah. Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi perkembangan Ilmu Administrasi Negara, khususnya layanan publik di bidang kesehatan.
- b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai rekomendasi kebijakan untuk perbaikan layanan di bidang kesehatan, khususnya puskesmas.