

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Tinjauan tentang Implementasi**

#### **1. Implementasi**

Menurut Mazmanian dan Sabsister dalam Siswadi (2012:24)

implementasi merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasi.

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Wahab (2001:65) implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok, badan pemerintah, atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah, yang membawa dampak pada warga negaranya. Namun, dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari undang-undang sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Menurut Browne dan Wildavsky dalam Nurdin dan Usman (2004:70) mengemukakan bahwa implementasi adalah perluasan aktifitas yang saling menyesuaikan.

Berdasarkan pengertian di atas penulis menyimpulkan bahwa implementasi adalah merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat terlebih sampai merugikan masyarakat.

## **2. Model Implementasi**

Model implementasi dalam pendekatan top-down yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan yaitu terdapat enam variabel yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn dalam Wahab (2001:165).

### **1. Ukuran atau Tujuan Kebijakan.**

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistik dengan sosio kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dikatakan berhasil.

### **2. Sumber Daya**

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia

merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

Tetapi di luar sumber daya manusia, sumber daya financial, sumber daya waktu perlu diperhitungkan karena mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan dana melalui anggaran tidak tersedia maka menjadi persoalan untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula sumber daya waktu, saat sumber daya waktu manusia giat bekerja dan aliran dana berjalan lancar tetapi berbenturan dengan persoalan waktu yang terlalu ketat maka hal ini dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

### 3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal, maupun organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.

### 4. Sikap/Kecenderungan (*disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor pelaksanaan adalah kebijakan dari atas (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui bahkan tidak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

### 5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan, begitu pula sebaliknya.

### 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi masalah dari kegagalan kinerja

implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

## **B. Tinjauan tentang Pelayanan Publik**

### **1. Pelayanan Publik**

Pelayanan merupakan tanggung jawab pemerintah baik pusat maupun daerah, permasalahan umum pelayanan publik antara lain terkait dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance* yang masih melemah seperti masih terbatasnya partisipasi masyarakat, transparasi dan akuntabilitas baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan atau penyelenggaraan pelayanan maupun evaluasinya. Kurniawan (2005:4) menyatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Pelayanan merupakan pemberian layanan (melayani keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan). Dalam kamus besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang.

Pada hakekatnya pemerintahan adalah pelayanan kepada masyarakat, pemerintah tidaklah untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani

masarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan karakteristiknya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998:139).

Menurut Gronross 1990 (dalam Tjiptono, 2005) mengemukakan enam kriteria kualitas pelayanan yaitu:

1. *Professionalism and skill*, kriteria ini merupakan *outcome-related criteria* adalah kualitas pelayanan yang kaitannya dengan penyedia jasa atau petugas, fasilitas dan sarana fisik dan peralatan operasional untuk dapat memuaskan masyarakat secara professional.
2. *Attitudes and behavior*, kriteria ini adalah *process-related criteria* adalah kualitas pelayanan yang menunjukkan derajat perhatian yang diberikan petugas terhadap masyarakat dan berusaha membantu dalam memecahkan masalah secara spontan dan senang hati.
3. *Accessibility and flexibility*, kriteria ini termasuk dalam proses *process-related criteria*, bahwa penyedia jasa, lokasi, jam kerja dan sistem operasionalnya dirancang dan dioperasikan sedemikian rupa sehingga masyarakat dapat melakukan dengan mudah. Selain itu juga dirancang dengan maksud agar dapat fleksibel dalam menyesuaikan permintaan dan keinginan masyarakat.
4. *Reliability and trustworthiness*, kriteria ini termasuk dalam *process-related criteria* adalah kualitas pelayanan dimana masyarakat memahami bahwa apapun yang terjadi, mereka bisa mempercayakan segala sesuatunya kepada penyedia jasa beserta karyawan dan sistemnya.
5. *Recovery*, termasuk dalam *process-related criteria*. Masyarakat memahami bahwa bila ada kesalahan atau terjadi sesuatu yang tidak diharapkan, maka penyedia jasa akan segera mengambil tindakan untuk mengendalikan situasi dan mencari pemecahan yang tepat.
6. *Reputation and credibility*, kriteria ini merupakan *process-related criteria*, masyarakat meyakini bahwa operasi dari penyedia jasa dapat dipercaya dan memberikan nilai atau imbalan yang sesuai dengan pengorbanan.

Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa saja yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan control terhadap apa saja yang dilakukan oleh pemerintah.

## **2. Pelayanan Kesehatan**

Pelayanan pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu ia merupakan suatu proses, sebagai proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat. Pelayanan adalah usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan. Kesehatan adalah keadaan sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomi. (Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan)

Menurut Azwar (1993:1) pelayanan kesehatan adalah upaya yang diselenggarakan secara sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perseorangan, keluarga, kelompok dan ataupun masyarakat.

Pelayanan kesehatan memiliki tiga fungsi yang saling berkaitan, saling berpengaruh dan saling bergantungan yaitu fungsi sosial untuk memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat pengguna pelayanan kesehatan, fungsi teknis kesehatan untuk memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat pemberi pelayanan kesehatan, fungsi ekonomi untuk memenuhi harapan dan kebutuhan institusi pelayanan kesehatan. Ketiga pilar tersebut merupakan tanggung jawab utama pelayanan kesehatan yaitu, masyarakat, tenaga teknis kesehatan, tenaga administrasi/manajemen kesehatan.

### **3. Standar Pelayanan Kesehatan**

Standar pelayanan kesehatan merupakan bagian dari pelayanan kesehatan itu sendiri dan memainkan peranan yang penting dalam mengatasi masalah mutu pelayanan kesehatan. Jika suatu organisasi pelayanan kesehatan ingin menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang bermutu secara taat azas atau konsisten, keinginan tersebut harus dijabarkan menjadi suatu standar pelayanan kesehatan atau standar prosedur operasional. Secara luas, pengertian standar pelayanan kesehatan ialah suatu pernyataan tentang mutu yang diharapkan, yaitu akan menyangkut masukan, proses, dan keluaran (*outcome*) sistem pelayanan kesehatan.

Keputusan MENPAN (Menteri Pendayagunaan Aparatur) No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik sebagai penyempurnaan dari keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1995 tentang pedoman

tata laksana pelayanan umum, bahwa pelayanan yang berkualitas hendaknya sesuai dengan sendi-sendi pelayanan prima yaitu :

1. Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan dengan :
  - a. Prosedur melemah
  - b. Pelayanan Lancar
  - c. Pelayanan Cepat
  - d. Pelayanan tidak berbelit-belit
2. Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian mengenal :
  - a. Prosedur atau tata cara
  - b. Persyaratan pelayanan
  - c. Pengetahuan petugas
  - d. Tanggung jawab petugas
3. Keamanan, dalam arti bahwa proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan pelayanan dalam hal :
  - a. Keamanan pelayanan
  - b. Kenyamanan pelayanan
  - c. Kemampuan petugas
  - d. Kepastian hukum
4. Keterbukaan, dalam arti prosedur atau tata cara, persyaratan, satuan kerja atau pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum dalam hal :
  - a. Waktu penyelesaian

- b. Kepastian biaya
  - c. Akurasi sistem
  - d. Fasilitas dan peralatan
5. Efisien dan ekonomis dalam arti :
- a. Persyaratan ringan
  - b. Kedisiplinan petugas
  - c. Kewajaran biaya pelayanan
  - d. Sesuai kemampuan ekonomis masyarakat
6. Keadilan yang merata, dalam arti cakupan atau jangkauan pelayanan umum diusahakan :
- a. Keadilan mendapatkan pelayanan
  - b. Perhatian terhadap kepentingan masyarakat
  - c. Kesediaan dan ketanggungan petugas membantu
  - d. Pendistribusian yang merata
7. Ketepatan waktu dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan :
- a. Informasi waktu
  - b. Kecepatan pelayanan
  - c. Realisasi waktu
  - d. Kepastian jadwal pelayanan

## **C. Tinjauan tentang Puskesmas**

### **1. Definisi Puskesmas**

Puskesmas adalah unit pelaksana teknis dinas kesehatan kabupaten atau kota yang bertanggung jawab menyelenggarakan pengembangan kesehatan di suatu wilayah kerja (Departemen Kesehatan RI, 2004).

Puskesmas dapat diartikan juga sebagai satuan 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 menitik beratkan kepada pelayanan untuk masyarakat luas guna mencapai derajat kesehatan yang optimal tanpa mengabaikan mutu pelayanan kepada perorangan.

### **2. Tugas dan Fungsi Puskesmas**

Dalam pedoman kerja Puskesmas jilid ke-1 Dinas Kesehatan Provinsi Lampung, tahun 2004. Puskesmas memiliki tugas dan fungsi pokok dalam pengembangan upaya kesehatan, adapun pengembangan, pembinaan peran serta masyarakat dan pelayanan kesehatannya adalah sebagai berikut :

1. Sebagai pusat pengembangan kesehatan masyarakat di wilayah kerjanya, dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan dan pemerataan jangkauan pelayanan kesehatan. Puskesmas berfungsi menegakkan diagnosis masalah masyarakat, mengadakan pengamatan secara terus menerus segala perubahan yang terjadi yang mungkin membahayakan kesehatan masyarakat, mengembangkan inovasi dan memanfaatkan teknologi tepat guna penyelenggaraan pelayanan kesehatan masyarakat.
2. Sebagai pusat pembinaan peran serta masyarakat di wilayah kerjanya dalam rangka meningkatkan kemampuan masyarakat untuk hidup sehat. Puskesmas berfungsi mendidik, mendorong dan membantu masyarakat untuk mandiri dalam bidang kesehatan, meningkatkan pengertian, kemauan dan kemampuannya untuk hidup sehat.
3. Sebagai pusat untuk memberikan pelayanan kesehatan secara menyeluruh, terpadu dan bermutu kepada masyarakat dalam rangka memelihara dan melindungi kesehatan masyarakat.

### **3. Jenis-Jenis Pelayanan Kesehatan Puskesmas**

Puskesmas sebagai organisasi kesehatan pemerintah di tingkat primer yang bertanggung jawab atas manajemen kesehatan wilayah kerja serta kesehatan anggota masyarakatnya, harus menyelenggarakan pelayanan kesehatan untuk masyarakat dalam wilayah kerjanya. Program kesehatan ini meliputi upaya-upaya yang akan melindungi dan meningkatkan

kesehatan masyarakat, upaya untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat dalam melindungi dan meningkatkan kesehatannya sendiri serta upaya-upaya untuk memenuhi kebutuhan anggota masyarakat di bidang pelayanan medis. Sesuai dengan hasil diagnosis masalah masyarakat wilayah kerjanya ditetapkan urutan prioritas pemecahan masalah kesehatan masyarakat setempat dan menentukan kegiatan pelayanan kesehatan yang perlu dilakukan disesuaikan dengan keadaan sumber daya yang tersedia.

Terdapat sepuluh pelayanan Kesehatan Dasar (PKD) yang tersebut dibawah ini merupakan pelayanan kesehatan yang pada saat ini dianggap efektif dan efisien dan mempunyai daya ungkit yang besar terhadap peningkatan derajat kesehatan masyarakat pada umumnya :

1. Imunisasi bayi lengkap
2. Pemeriksaan ibu hamil berkala, termasuk pemberian imunisasi tetanus toxoid, tablet besi dan mendetekasi faktir risiko pada kehamilan, konseling serta pertolongan persalinan yang aman.
3. Pencegahan, deteksi dan pengobatan penyakit Tuberkulosis.
4. Pencegahan, deteksi dan pengobatan penyakit Malaria.
5. Deteksi dan pengobatan ISPA dan Diare pada Balita.
6. Pencegahan dan pengobatan defisiensi Yodium, zat besi dan vit. A.
7. Pencegahan, deteksi dan pengobatan penyakit Demam Berdarah.
8. Penyuluhan kesehatan masyarakat, termasuk pembinaan kesehatan lingkungan dan penyuluhan dalam rangka mencegah AIDS.

9. Keluarga Berencana.
10. Kesehatan usia sekolah serta pencegahan dan pengobatan penyakit cacing pada anak sekolah.

Puskesmas juga dapat dilakukan sesuai yang dibutuhkan oleh masyarakat wilayah kerjanya disesuaikan dengan fungsi Puskesmas dan kemampuan sumber daya yang tersedia. Penyelenggaraan 4 kegiatan pokok yang sesuai dengan standar pelayanan minimal di Puskesmas yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Kesehatan Ibu dan Anak serta imunisasi
2. Pelayanan gizi
3. Kesehatan Gigi dan Mulut
4. Pencatatan dan pelaporan dalam rangka sistem informasi kesehatan.

Jenis pelayanan kesehatan yang dapat dilakukan oleh puskesmas akan berkembang terus sesuai dengan perkembangan kesehatan, kebutuhan dan tuntutan masyarakat. (Pedoman Kerja Puskesmas Jilid ke-1 Dinas Kesehatan Provinsi Lampung, 2004).

#### **D. Kerangka Pikir**

Implementasi merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasi.

Proses implementasi merupakan sebuah proses dimana pelaksanaan merupakan tolak ukur mencapai tujuan dan sasaran yang telah disusun dengan aturan serta pemikiran yang terkonsep secara profesional dan bermutu, terkait implementasi pada proses pelayanan kesehatan puskesmas dituntut harus mampu memberikan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat yang menderita dan mengeluhkan penyakitnya, baik pada proses pelayanan obat maupun jasa.

Implementasi pada pelayanan merupakan tanggung jawab pemerintah baik pusat maupun daerah, permasalahan umum pelayanan publik antara lain terkait dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance* yang masih melemah seperti masih terbatasnya partisipasi masyarakat, transparasi dan akuntabilitas baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan atau penyelenggaraan pelayanan maupun evaluasinya.

Dalam pemberian pelayanan kesehatan di puskesmas, maka perlu diketahui bahwa pelayanan yang diberikan harus mencakup kedalam beberapa jenis-jenis program kerja puskesmas seperti penyelenggaraan 4 kegiatan pokok yang sesuai dengan standar pelayanan minimal di Puskesmas yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Kesehatan Ibu dan Anak serta imunisasi
2. Pelayanan gizi
3. Kesehatan Gigi dan Mulut
4. Pencatatan dan pelaporan dalam rangka sistem informasi kesehatan.

Dari adanya jenis program kerja puskesmas seperti penyelenggaraan 4 kegiatan pokok yang sesuai dengan standar pelayanan minimal di atas maka pelaku pelayanan yang dimaksud adalah aparatur pemerintah harus memiliki pelayanan yang sangat maksimal contohnya seperti masalah penyediaan waktu kerja aparat yang benar-benar berorientasi pada pemberian layanan kepada masyarakat.

Aparat pelayanan yang ideal seharusnya tidak memiliki kegiatan atau pekerjaan lain, seperti pekerjaan sambilan di luar pekerjaan kantor yang dapat mengganggu tugas-tugas penyelenggaraan pelayanan. Kinerja pelayanan aparat pemerintah akan dapat maksimal apabila sewaktu-waktu dan konsentrasi aparat benar-benar tercurah untuk melayani masyarakat pengguna jasa. Atas permasalahan tersebut melalui Menteri Pemberdayaan Aparatur

Negara, maka terbitlah keputusan yang mengatur tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan.

Sesuai dengan Keputusan MENPAN (Menteri Pendayagunaan Aparatur) No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik sebagai penyempurnaan dari keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1995 tentang pedoman tata laksana pelayanan umum, bahwa pelayanan yang berkualitas hendaknya sesuai dengan sendi-sendi pelayanan prima yaitu :

1. Kesederhanaan,
2. Kejelasan dan kepastian
3. Keamanan
4. Keterbukaan
5. Efisien dan ekonomis
6. Keadilan yang merata
7. Ketepatan waktu

Dengan adanya Keputusan tersebut maka Aparatur Pemerintah yang ditugaskan untuk melaksanakan tugas dengan melayani segenap masyarakat yang menjadi kewajiban utama dalam melaksanakan tugasnya maka secara langsung pelayanan yang diberikan dapat memberikan kepuasan bagi masyarakat yang menjadi segment dalam pemberian pelayanan. Selain dilihat pada sisi pelayanan yang diberikan, juga harus diperhatikan pada arah perilaku aparat terhadap pelayanan yang diberikan khususnya pada pelayanan kesehatan yang ada di puskesmas.

Penilaian terhadap implementasi sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi khususnya puskesmas dalam mencapai misinya. Untuk organisasi pelayanan publik seperti puskesmas, informasi mengenai implementasi tentu berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Pengelolaan organisasi atau pemerintah perlu mengetahui apakah pelayanan yang disediakan sesuai dengan jumlah, tingkat kualitas, dan harga yang telah ditetapkan.