

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pelayanan publik kini telah menjadi isu sentral dalam pembangunan di Indonesia. Perkembangannya pelayanan publik memang selalu aktual untuk diperbincangkan. Pada dasarnya memang manusia membutuhkan pelayanan, konsep pelayanan ini akan selalu berada pada kehidupan setiap manusia. Posisi masyarakat sebagai warga negara membuat para penyedia pelayanan publik tidak hanya memosisikan masyarakat sebagai konsumen, melainkan lebih jauh masyarakat juga dilibatkan dalam setiap pengambilan keputusan. Peran serta masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan ini memungkinkan bagi penyedia layanan publik untuk lebih responsif. Hal utama yang menjadi indikator bahwa penyedia layanan publik telah responsif terhadap masyarakat adalah munculnya inovasi pelayanan.

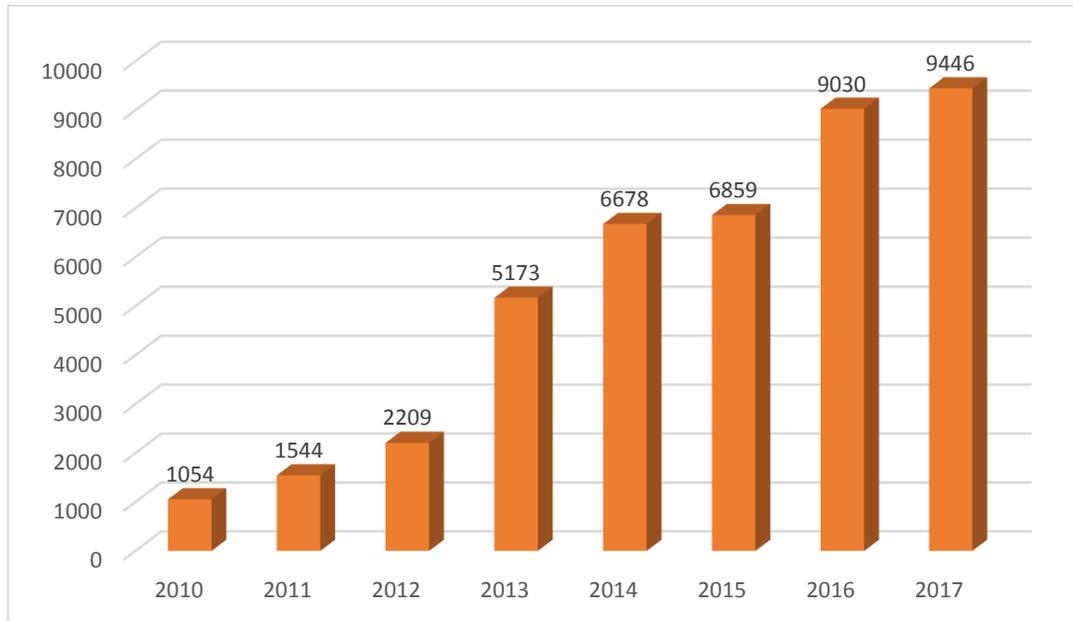
Konsep inovasi belum berkembang secara maksimal pada sektor publik. Hal ini, dikarenakan mayoritas organisasi sektor publik merasa kurang tertantang, karena berada dalam iklim yang non-kompetitif dan bahkan tidak merasa bermasalah dalam hal kelangsungan hidupnya. Maka, wajar jika konsep inovasi kurang berkembang dalam sektor publik. Namun demikian, perubahan yang terjadi dalam proses administrasi publik menuntut banyak hal lain turut berubah (Mirnasari, 2013). Pelayanan publik merupakan hak-hak mendasar (*fundamental*

*rights*) bagi masyarakat, oleh karena itu perhatian utama dari pemerintah adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan secara terus menerus. Tugas pemerintah adalah untuk mengutamakan hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat untuk mendapatkan pelayanan sebaik-baiknya (Holle, 2011).

Proses pelayanan publik di Indonesia dari tahun ke tahun belum terlaksana dengan hasil yang baik. Hal ini tercatat dalam laporan akhir tahun Ombudsman RI bahwa pada tahun 2017, Ombudsman RI tercatat menerima aduan sebanyak 9.446 laporan pengaduan dari masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan publik di seluruh wilayah Indonesia. Laporan tersebut berisi dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik sebanyak 9.446 laporan melalui Ombudsman RI dan Tim Penerima Verifikasi Laporan. Selain Laporan/Pengaduan masyarakat Ombudsman RI juga menindaklanjuti tembusan surat pengaduan sebanyak 1112. Dari data pengaduan masyarakat sebanyak 9.446, yang memenuhi syarat formil dan materil serta kewenangan Ombudsman RI yaitu sebesar 8.264 laporan (Laporan Tahunan Ombudsman RI Tahun 2017). Rincian data pengaduan nasional yang diterima Ombudsman RI pada tahun 2011 - 2017 sebagai berikut:

**Gambar 1.1**

**Dinamika Jumlah Laporan/Pengaduan per Tahun**



Sumber: Laporan Tahunan Ombudsman RI Tahun 2017.

Berdasarkan data di atas, dapat dilihat bahwa jumlah aduan atas maladministrasi pelayanan publik dari tahun ke tahun cenderung selalu meningkat dan tidak bergerak ke arah yang lebih baik. Menurut Eldo (2018) kecenderungan peningkatan jumlah aduan masyarakat atas maladministrasi dalam pelayanan publik disebabkan oleh: *Pertama*, kesadaran masyarakat yang semakin tinggi akan haknya untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas dari pemerintah. *Kedua*, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Standard Pelayanan Minimal tidak diterapkan oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pengaduan yang diterima oleh Ombudsman banyak yang berasal dari maladministrasi pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah seperti pelayanan yang berlarut, tidak memberikan pelayanan sama sekali, penyimpangan

prosedur, penyalahgunaan wewenang, serta pungutan liar (Ombudsman RI, 2017). Perkembangan zaman sampai saat ini menjadikan kesadaran masyarakat yang tinggi atas hak yang dimilikinya dan juga kewajiban Pemerintah yang harus selalu senantiasa melayani masyarakat sebaik mungkin. Buruknya pelayanan yang diterima oleh masyarakat tidak bisa dibiarkan begitu saja karena masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Saat ini pemerintah sudah saatnya melakukan berbagai Inovasi demi meningkatkan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Salah satu proses yang terpenting dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam pelayanan publik yaitu dengan melakukan sebuah terobosan baru atau inovasi. Secara umum, inovasi dapat diartikan sebagai suatu penemuan baru, namun sebenarnya aspek “kebaruan” dalam inovasi sangat ditekankan untuk inovasi pada sektor swasta yang saat ini nilai mulai diadopsi oleh sektor publik. Inovasi di bidang sektor publik lebih ditekankan pada aspek “perbaikan” yang dihasilkan dari kegiatan inovasi tersebut, yaitu pemerintah mampu memberikan pelayanan publik secara lebih efisien, efektif, berkualitas, terjangkau, dan murah, sesuai kebutuhan masyarakat. Inovasi pada sektor publik adalah suatu jawaban untuk mengatasi kebuntuan dan kemacetan organisasi dalam memberikan pelayanan publik (Eldo, 2018).

Pasca diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, setiap pemerintah daerah mulai dari provinsi hingga kabupaten/kota dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri, terutama kewenangan untuk membuat inovasi-inovasi tertentu dalam menghadapi permasalahan yang terjadi. Otonomi daerah dilakukan dengan

tujuan untuk lebih mendekatkan pemerintah terhadap masyarakat dalam memberikan pelayanan (Chalid, 2005). Pemerintah daerah dapat melakukan inovasi sebagai solusi untuk mengatasi berbagai kendala dalam pelayanan publik, seperti jumlah antrian yang panjang, kurangnya komunikasi dengan masyarakat, serta lamanya waktu pelayanan sehingga muncul ketidakpuasan dari masyarakat sebagai penerima layanan.

Pemerintah sudah seharusnya dapat memberikan pelayanan yang berkualitas agar hak-hak masyarakat dapat terpenuhi. Pelayanan publik pada hakekatnya memiliki tujuan untuk memuaskan atau sesuai dengan keinginan masyarakat atau pelanggan pada umumnya. Untuk mencapai hal ini diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat (Juliantara, 2005). Salah satu bidang pelayanan yang merupakan hak-hak dasar masyarakat adalah pelayanan bidang kesehatan, karena kesehatan merupakan kebutuhan setiap manusia. Kesehatan menjadi kebutuhan yang bisa dikatakan penting bagi semua kalangan, selain kebutuhan akan sandang, papan, dan pangan yang selalu diindikasikan sebagai hak asasi manusia.

Kesehatan merupakan hak mendasar bagi manusia yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009, pada pasal 4 yang mengatakan bahwa "Setiap orang berhak atas kesehatan". Oleh karena itu, Negara harus bisa memastikan kesehatan dari setiap masyarakatnya dan memberikan pelayanan yang dapat menunjang kesehatan masyarakat. Dapat dikatakan bahwa kesehatan adalah sebagai penunjang bagi setiap manusia untuk dapat memenuhi kebutuhan ekonomi, karena orang dengan kondisi kesehatan yang buruk tidak akan bisa memenuhi

kebutuhan primernya (papan, sandang, dan pangan). Pelayanan kesehatan bagi masyarakat dapat diakses di fasilitas-fasilitas kesehatan seperti Puskesmas, klinik, dan Rumah Sakit.

Permasalahan sebuah kota khususnya Kota Bandung sudah berkembang sangat kompleks sehingga solusi-solusi konvensional seringkali tidak dapat untuk mengatasi permasalahan dalam pelayanan kesehatan, maka diperlukan solusi-solusi yang lebih inovatif untuk menyelesaikan permasalahan layanan kesehatan di Kota Bandung. Salah satu permasalahan yang terjadi di Kota Bandung adalah timbulnya gap antara fasilitas rumah sakit milik swasta dan milik pemerintah, hal ini mengindikasikan bahwa peran sektor swasta cukup sentral dalam pembangunan kesehatan masyarakat di Kota Bandung. Selain itu, penyebaran rumah sakit yang tidak merata menyebabkan masyarakat mengalami kesulitan terhadap akses pelayanan kesehatan. Jumlah persebaran fasilitas kesehatan di Kota Bandung berdasarkan kepemilikan dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut ini:

**Tabel 1.1****Distribusi Fasilitas Kesehatan Kota Bandung Menurut Jenis Kepemilikan****Tahun 2017**

No.	Fasilitas Kesehatan	Jenis Kepemilikan		Jumlah
		Pemerintah	Swasta	
1	Rumah Sakit Umum	5	13	18
2	Rumah Sakit Khusus	5	11	16
3	UPT Puskesmas Non Inap	7	-	7
4	UPT Puskesmas Rawat Inap	68	-	68
5	UPT Pelayanan Keselamatan Terpadu	1	-	1
6	Klinik Pratama	-	152	152
7	Klinik Utama	-	97	97
8	Dokter Umum Perorangan (Berdasarkan Surat Izin Praktik)	-	-	-
9	Dokter Umum Spesialis (Berdasarkan Surat Izin Praktik)	-	5.027	5.027
10	Dokter Gigi (Berdasarkan Surat Izin Praktik)	-	1.951	1.951
11	Dokter Gigi Spesialis (Berdasarkan Surat Izin Praktik)	-	4.111	4.111
12	Apoteker (Berdasarkan Surat Izin Praktik)	-	605	605
13	Bidan (Berdasarkan Surat Izin Praktik)	-	369	369
14	Perawat (Berdasarkan Surat Izin Praktik)	-	2.338	2.338
15	Apotek	-	665	665
16	Optik	-	10	10
17	Laboratorium	2	29	31
18	Toko Obat	-	143	143
19	Pengobatan Tradisional	-	262	262

Sumber: Dinas Kesehatan Kota Bandung, 2019.

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa sebagian besar sarana dan prasarana kesehatan di Kota Bandung dimiliki oleh sektor swasta. Kepemilikan rumah sakit di Kota Bandung terdiri dari 3 rumah sakit milik Kementerian Kesehatan, 3 rumah sakit milik Daerah Pemerintah Kota Bandung, 3 rumah sakit milik TNI/POLRI, 1 rumah sakit milik universitas negeri, dan 24 rumah sakit milik

swasta. Letak persebaran rumah sakit di Kota Bandung belum benar-benar merata dikarenakan masih banyak rumah sakit yang berlokasi di tengah dan bagian barat kota.

Jumlah rumah sakit di Kota Bandung tahun 2017 bertambah 1 rumah sakit milik swasta dari tahun sebelumnya dari 23 rumah sakit menjadi sebanyak 24 rumah sakit. Berdasarkan data di atas, fasilitas pelayanan kesehatan di Kota Bandung berdasarkan kepemilikannya banyak dimiliki oleh swasta. Hal ini menegaskan bahwa peran sektor swasta dalam pembangunan kesehatan masyarakat sangat dominan di Kota Bandung. Jumlah fasilitas kesehatan di Kota Bandung belum dikatakan cukup, baik dari segi jumlah maupun secara kualitas. Kota Bandung sebagai Ibukota Provinsi Jawa Barat sudah seharusnya memiliki fasilitas kesehatan dengan jumlah yang banyak, mengingat karena Kota Bandung juga dikenal sebagai pusat perekonomian warga Jawa Barat dengan total penduduk atau populasi sebanyak 2,5 juta jiwa (BPS Kota Bandung, 2018).

Menurut Ridwan Kamil, selaku walikota Bandung, mengatakan bahwa pelayanan kesehatan di kota Bandung masih jauh dari standar juara (itu dinilai karena fasilitas pelayanan kesehatan di Bandung masih belum memuaskan warga). Selain itu, masalah kesehatan di kota Bandung juga terlihat dari segi kondisi geografis. Kurangnya kapasitas rumah sakit yang dapat dijangkau oleh masyarakat yang tinggal di pesesaan atau daerah terpencil di Kota Bandung. Serta respons masyarakat, dari segi kesehatan masih dianggap kurang. Hal inilah menjadi permasalahan di Kota Bandung yang berkaitan dengan isu pelayanan kesehatan (Tribunnews, 2013).

Pemerintah Kota Bandung dibawah kepemimpinan Ridwan Kamil merupakan salah satu daerah yang sangat produktif dalam urusan peluncuran inovasi-inovasi pelayanan publik. Salah satunya adalah inovasi dalam bidang pelayanan kesehatan yang dilakukan dengan mekanisme jemput bola dan diberi nama “Program Layad Rawat Kota Bandung” pada tahun 2017 lalu. Layanan jemput bola ini dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung terinspirasi dari banyaknya kasus pasien dari keluarga tidak mampu sehingga tidak dapat tertolong karena keterbatasan fasilitas ruangan di rumah sakit, serta banyaknya keluhan dari masyarakat atas kasus tersebut. Menurut Ridwan Kamil, masyarakat atau pasien yang bermukim di daerah padat penduduk seperti gang-gang kecil merupakan daerah yang sulit dijangkau, karena hampir 40% lokasi di Kota Bandung merupakan pemukiman padat penduduk yang sebagian besar terdapat jalanan sempit yang hanya bisa diakses menggunakan sepeda motor (menpan.go.id, 2017).

Program Layad Rawat yang diluncurkan oleh Pemerintah Kota Bandung ini merupakan layanan dengan sistem jemput bola pertama yang mulai diterapkan di Indonesia. Melalui program ini, Pemerintah Kota Bandung berupaya untuk selalu memperbaiki dan meningkatkan kualitas pelayanan terutama di bidang kesehatan yang selama ini sering dilakukan dengan menggunakan metode-metode konvensional yang terkesan lambat dan tidak memberikan manfaat yang signifikan bagi masyarakat. Metode non-konvensional seperti ini dilakukan oleh Kota Bandung untuk mengatasi berbagai permasalahan yang terjadi dalam pelayanan kesehatan seperti jumlah antrian yang panjang, kurangnya komunikasi

dengan masyarakat, serta kesulitan masyarakat untuk mendapatkan akses pelayanan kesehatan yang disebabkan oleh kondisi geografis Kota Bandung.

Program Layad Rawat dilaksanakan dengan mengusung konsep bahwa negara harus selalu ada untuk warga, sehingga warga tidak harus datang kepada negara untuk sekedar mendapatkan pelayanan. Sesuai dengan nama programnya, yaitu Layad Rawat maka pasien akan sesegera mungkin ditangani oleh tim medis dengan cara mendatangi rumah pasien tersebut untuk memberikan bantuan kesehatan. Masyarakat yang membutuhkan pertolongan kesehatan hanya perlu menghubungi ke nomor 119 secara bebas tanpa pulsa, selanjutnya akan ada tim petugas yang akan mendatangi masyarakat tersebut untuk melakukan pemeriksaan di rumahnya tanpa biaya.

Negara dalam hal ini Pemerintah Kota Bandung memberikan jaminan bahwa pemerintah selalu hadir di tengah-tengah masyarakat dalam setiap aspek kebutuhannya, salah satunya adalah aspek pelayanan kesehatan masyarakat. Konsep negara hadir untuk warga ini dapat membuat masyarakat merasa lebih diperhatikan oleh pemerintah melalui program ini. Karena selain layanan jemput bola itu sendiri, program ini dapat diakses oleh masyarakat selama 24 jam dan dapat menjangkau seluruh daerah-daerah terpencil yang ada di Kota Bandung. Pemerintah Kota Bandung memberikan fasilitas pada Program Layad Rawat berupa ambulans yang berbentuk sepeda motor sebanyak 11 unit yang disebar di beberapa tempat, yaitu di UPT Pelayanan Kesehatan Mobilitas (Yankesmob) dan di 8 Puskesmas 24 jam di Kota Bandung.

Tim medis akan segera bersiap menggunakan unit ambulans motor jika ada panggilan darurat dari warga yang diakses melalui 119. Ambulans motor ini merupakan solusi untuk mempercepat penanganan kesehatan di pemukiman padat yang tidak memungkinkan akses mobil ambulans. Tim medis dalam Program Layad rawat terdiri dari 1081 petugas kesehatan yang terdiri dari dokter umum, dokter gigi, tenaga perawat, ahli gizi, dan tenaga kesehatan lainnya yang akan diterjunkan ke masyarakat untuk memberikan pelayanan kesehatan bagi masyarakat yang membutuhkan serta merawat orang yang sakit (Kemenkes, 2017).

Selain itu, program baru ini merupakan langkah dari efektivitas layanan kesehatan dari Pemerintah Kota Bandung dengan Pusat Kesehatan Masyarakat secara teknis turun langsung mengatasi masalah kesehatan yang ada di warga. Melalui program ini, dapat dikatakan sebagai upaya Kota Bandung dalam meningkatkan pelayanan kesehatan dan memfasilitasi kebutuhan terkait dengan kesehatan masyarakat. Peluncuran program Layad Rawat secara resmi diperkenalkan pada 26 Juli 2017 dengan tujuan untuk lebih menjangkau masyarakat yang mengalami kesulitan dalam mengakses layanan kesehatan yang disebabkan oleh kondisi geografis Kota Bandung. Dengan begitu, masyarakat akan merasa lebih diperhatikan oleh negara atau pemerintah serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah melalui inovasi Layad Rawat ini.

Pasca terpilihnya Ridwan Kamil sebagai Gubernur Jawa Barat periode 2018-2023, Program Layad Rawat yang digagasnya pertama kali di Kota Bandung mulai diterapkan di seluruh daerah di Provinsi Jawa Barat dengan Kota Bandung sebagai role modelnya. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas kesehatan seluruh

masyarakat Jawa Barat dari kalangan menengah ke bawah tanpa dipungut biaya apapun (Tribun Jabar, 2018). Program Layad Rawat merupakan suatu terobosan baru dan sebagai suatu solusi pemecahan masalah bagi warga Bandung yang mengalami kesulitan terhadap akses kesehatan. Pihak yang bertugas dalam program ini tidak disebut sebagai relawan, tetapi mereka dibayar oleh pemerintah untuk melakukan pekerjaan tersebut. Layanan seperti ini merupakan yang pertama diterapkan di Indonesia dan dapat dilihat sebagai keterlibatan sipil, karena itu bertujuan untuk memecahkan masalah di masyarakat yang dulu sering merasa terabaikan oleh para pemimpin atau pemerintah dalam bidang ekonomi, kesehatan, dan fasilitas pendidikan (Azmi, 2018).

Inovasi diperlukan dalam upaya pemerintah untuk meningkatkan layanan kepada rakyatnya dan meningkatkan kesejahteraan warganya dalam memenuhi aspek kebutuhan warga. Melalui penelitian ini, peneliti mencoba mengeksplorasi dan menganalisa kriteria *best practice* dalam inovasi dalam Program Layad Rawat Kota Bandung serta efektivitas program yang sedang berjalan apabila ditinjau dari aspek *best practice*. Penggunaan konsep *best practice* penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menilai kelayakan Program Layad Rawat sebelum mulai diadopsi oleh daerah lain di Jawa Barat. Dengan begitu, harapannya program yang akan diadopsi adalah program yang benar-benar berhasil dan memberikan banyak manfaat bagi masyarakat Jawa Barat, khususnya Kota Bandung.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang sudah dijelaskan di atas, maka peneliti dapat menarik rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana penyelenggaraan Program Layad Rawat di Kota Bandung ditinjau dari aspek *Best Practice*?
2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Program Layad Rawat di Kota Bandung?

## **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari dilaksanakannya penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan penyelenggaraan “Program Layad Rawat” di Kota Bandung ditinjau dari aspek *best practice*.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi Program Layad Rawat di Kota Bandung

### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat teoritis dari hasil penelitian ini adalah:

1. Dari sisi keilmuan kegunaan dari penelitian ini diharapkan dapat memperkaya *literature* yang mengkaji masalah pemanfaatan inovasi terutama dalam bidang pelayanan kesehatan.

2. Penelitian ini mampu menjadi sumbangan pemikiran kepada peneliti-peneliti selanjutnya yang akan mengkaji terkait reformasi birokrasi terutama dalam aspek pelayanan publik.

Adapun manfaat praktis yang diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam hal penyelenggaraan pelayanan kesehatan, agar setiap daerah berupaya untuk selalu meningkatkan kualitas pelayanannya dengan melakukan inovasi sehingga dapat menciptakan pelayanan yang prima kepada masyarakat.
2. Bagi Pemerintah Kota/Kabupaten di Provinsi Jawa Barat, Penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi atau rujukan dalam upaya meningkatkan pelayanan publik bidang kesehatan melalui layanan jemput bola seperti Program Layad Rawat di Kota Bandung untuk diterapkan daerahnya masing-masing