

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul Propinsi DIY melalui Dinas Kesehatan Kabupaten Gunungkidul telah mencanangkan visi: *Gunungkidul Sehat 2005*. Untuk merealisasikan visi tersebut Dinas Kesehatan Kabupaten Gunungkidul telah melakukan berbagai upaya dalam rangka meningkatkan derajat kesehatan masyarakat secara terarah, terpadu, dan berkesinambungan, serta perencanaan yang memiliki nilai strategis.

Peningkatan derajat kesehatan untuk mencapai visi Gunungkidul Sehat 2005 dibutuhkan beberapa strategi antara lain; meningkatkan mutu pelayanan, pelayanan yang berorientasi kepada pelanggan, mengarahkan sistem birokrasi kepada sistem wirausaha (*reinventing government*). Peningkatan mutu pelayanan merupakan faktor terpenting dalam tercapainya derajat kesehatan yang optimal. Peningkatan mutu pelayanan diharapkan dapat terlaksana melalui beberapa tingkat pelayanan. Tingkat pelayanan yang paling diharapkan merubah mutu pelayanan menjadi lebih baik adalah Puskesmas, karena Puskesmas merupakan ujung tombak pemberi pelayanan langsung kepada masyarakat.

Puskesmas sebagai barisan terdepan pemberi pelayanan langsung kepada masyarakat memiliki tugas pokok meliputi tiga aspek: Pertama, memberikan pelayanan kesehatan yang bermutu, terjangkau, cakupannya luas  
1. Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Kedua, Membina peran serta

masyarakat dalam berbagai upaya kesehatan. Ketiga, Pengembangan usaha-usaha inovatif agar terjamin pemerataan pelayanan dan tergalinya potensi masyarakat.

Puskesmas adalah unit pelayanan langsung kepada masyarakat yang turut bertanggung jawab dan berpengaruh didalam pencapaian visi Gunungkidul Sehat 2005, mempunyai konsekuensi untuk dapat memberikan pelayanan yang bermutu kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat menikmati pelayanan kesehatan yang optimal. Peningkatan mutu pelayanan diharapkan dapat meningkatkan interaksi antara puskesmas dan masyarakat sehingga derajat kesehatan masyarakat dapat ditingkatkan.

Menurut Azwar (1998) mutu pelayanan kesehatan dasar di Puskesmas sampai saat ini dirasakan belum memadai, banyak faktor yang menyebabkan seperti belum dipatuhinya standard pelayanan, keterbatasan tenaga baik kuantitas maupun kualitas, perbekalan, pembiayaan, dan lemahnya manajerial. Mutu pelayanan dipengaruhi oleh beberapa faktor, yang terpenting adalah manusia atau petugas. Untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat diperlukan tenaga yang professional dan bermotivasi tinggi. Disamping itu mutu pelayanan sangat dipengaruhi oleh kepuasan kerja dan motivasi kerja karyawan.

Menurut Irwan (2002) mutu pelayanan puskesmas sangat dipengaruhi oleh kinerja karyawan puskesmas. Diharapkan kinerja karyawan Puskesmas dapat meningkatkan mutu pelayanan Puskesmas yang mendorong

antara lain; faktor kepemimpinan, faktor suasana kerja, faktor kompensasi, faktor motivasi, faktor lingkungan, faktor gaji, dan lain sebagainya. Faktor kepemimpinan kepala Puskesmas merupakan salah satu faktor terpenting dalam upaya Puskesmas meningkatkan mutu pelayanannya, sehingga mutu pelayanan yang baik dapat berpengaruh dan dipengaruhi oleh kinerja karyawannya.

Untuk merealisasikan visi Gunungkidul Sehat 2005, khususnya agar derajat kesehatan yang optimal dapat terwujud melalui upaya peningkatan mutu pelayanan di Puskesmas, Dinas Kesehatan Kabupaten Gunungkidul telah membuat terobosan dan kebijakan baru yaitu telah menunjuk Sarjana Kesehatan Masyarakat (SKM) sebagai Pimpinan Puskesmas atau kepala Puskesmas disamping kepala Puskesmas lama dengan latar belakang pendidikan dokter umum atau dokter gigi. Kebijakan penunjukan SKM (Sarjana Kesehatan Masyarakat) diharapkan dapat meningkatkan kinerja karyawan yang berakibat meningkatnya mutu pelayanan di Puskesmas. Pelayanan kesehatan yang diberikan di Puskesmas merupakan pelayanan kesehatan dasar yang terdiri dari pelayanan preventif, (pencegahan), promotif (peningkatan kesehatan), kuratif (pengobatan), dan rehabilitatif (pemulihan kesehatan) (Depkes, 1998).

Penunjukan SKM sebagai pimpinan Puskesmas atau kepala Puskesmas disamping dokter umum dan dokter gigi merupakan hal yang baru khususnya di kabupaten Gunungkidul, karena selama ini pimpinan Puskesmas

dan uji coba Dinas Kesehatan Kabupaten Gunungkidul yang telah menunjuk Sarjana Kesehatan Masyarakat, dokter umum, dokter gigi perlu diteliti dan dikaji kebenarannya. Masalah apakah yang timbul sebagai konsekuensi penunjukan SKM, dokter umum dan dokter gigi selaku pimpinan Puskesmas atau kepala Puskesmas dan bagaimana cara menanggulangi agar pelayanan kesehatan di Puskesmas dapat berjalan dengan baik dan bermutu? Penulis tertarik untuk meneliti mengenai kebijakan penunjukan SKM, dokter umum, dokter gigi sebagai kepala Puskesmas di Kabupaten Gunungkidul. Apakah setelah penunjukan dokter umum, dokter gigi dan SKM sebagai pimpinan Puskesmas timbul masalah dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan dan bagaimana mengatasi masalah – masalah yang timbul tersebut?

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah kepemimpinan kepala Puskesmas dari aspek pelayanan kesehatan ditinjau dari proses perencanaan, pelaksanaan, evaluasi ?
2. Bagaimanakah kinerja pemegang program kesehatan ditinjau dari faktor promotif, preventif, kuratif, rehabilitatif ?
3. Apakah terdapat perbedaan kinerja pemegang program dilihat dari latar

4. Permasalahan apakah yang timbul dari kepemimpinan kepala Puskesmas ?
5. Rekomendasi apakah yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan yang timbul di Puskesmas ?

### **C. Batasan Penelitian**

#### **1. Ruang lingkup Studi**

Ruang lingkup dalam penelitian ini dibatasi pada pembahasan tentang kepemimpinan dan kinerja kepala Puskesmas dari aspek pelayanan kesehatan Puskesmas yang terdiri dari pelayanan preventif, pelayanan promotif, pelayanan kuratif dan pelayanan rehabilitatif permasalahan yang mungkin timbul dari kepemimpinan dokter umum, dokter gigi dan SKM di Puskesmas rawat inap, yang ditinjau dari 3 ( tiga ) proses manajemen Puskesmas yaitu Perencanaan ( P 1 ), proses Pelaksanaan ( P 2 ) dan proses Penilaian atau Evaluasi ( P 3 ).

#### **2. Obyek Studi**

Yang menjadi obyek dalam penelitian ini adalah seluruh Puskesmas rawat inap yang ada di Kabupaten Gunungkidul yang berjumlah

12 Puskesmas. Adapun Puskesmas rawat inap tersebut adalah :

Nomor	Nama Puskesmas Rawat Inap	Pimpinan Puskesmas	Keterangan
1	Panggung II	SKM	Jumlah SKM: 3
2	Tepus II	SKM	Jumlah Dr : 9
3	Ponjong II	SKM	Jumlah Dr g: 1
4	Ponjong I	Dokter umum	
5	Tepus I	Dokter umum	
6	Semanu I	Dokter umum	
7	Semin I	Dokter umum	
8	Semin II	Dokter umum	
9	Playen I	Dokter umum	
10	Rongkop	Dokter umum	
11	Girisubo	Dokter umum	
12	Nglipar I	Dokter umum	
13	Patuk I	Dokter gigi	

### c. Sasaran Studi

Yang menjadi sasaran studi pada penelitian ini adalah :

#### .1). Manajemen puskesmas meliputi :

- Proses perencanaan ( P 1 )
- Proses pelaksanaan ( P 2 )
- Proses evaluasi ( P 3 )

## **2). Kinerja Puskesmas dalam pelayanan meliputi :**

- Pelayanan preventif ( pencegahan )
- Pelayanan promotif ( peningkatan )
- Pelayanan kuratif ( pengobatan )
- Pelayanan rehabilitatif ( pemulihan kesehatan )

### **d. Tujuan Penelitian**

- 1) Memperoleh gambaran tentang kepemimpinan kepala Puskesmas dari aspek pelayanan kesehatan ditinjau dari proses perencanaan ( P 1 ), pelaksanaan ( P 2 ) dan penilaian atau evaluasi ( P 3 ).
- 2) Memperoleh gambaran tentang kinerja pemegang program ditinjau dari pelayanan kesehatan promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif di Kabupaten Gunungkidul..
- 3) Menguji perbedaan kinerja pemegang program ditinjau dari latar belakang pendidikan Kepala Puskesmas.
- 4) Mengetahui permasalahan yang timbul dari pelayanan kesehatan di Puskesmas di Kabupaten Gunungkidul.
- 5) Memberikan rekomendasi alternatif pemecahan masalah yang timbul dari

## **e. Manfaat Penelitian.**

### **1). Manfaat bagi Puskesmas**

Sebagai masukan dan *feedback* dalam memberikan pelayanan kesehatan dan sebagai masukan dalam menyusun rencana kebijakan dan pengembangan pelayanan kesehatan di Puskesmas

### **2). Manfaat Spesifik**

Sebagai masukan dalam mengenali permasalahan yang timbul dan sebagai alternatif dalam memecahkan masalah yang ada pada Puskesmas