

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Regulasi pemerintah di bidang kesehatan adalah mendekatkan akses, pemerataan tenaga kesehatan dan mutu pelayanan kesehatan. Tindak lanjut kebijakan tersebut mulai tahun 1968 didirikan Puskesmas sebagai fasilitas terdepan sebagai penyelenggara pelayanan kesehatan dasar. Keberadaan Puskesmas sebagai solusi untuk mendekatkan akses layanan dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dengan pendekatan pelayanan primer (*Primary Health Care*). Pelayanan primer diartikan sebagai “pelayanan kesehatan esensial yang secara ilmiah dapat dipertanggung jawabkan, dapat diterima secara sosial, dapat diakses oleh setiap individu dan/atau keluarga, diselenggarakan dengan peran serta masyarakat, secara ekonomis dapat ditanggung oleh masyarakat dan negara, disertai dengan semangat kemandirian (*self reliance and self-determination*) .” Pelayanan primer merupakan pelayanan tingkat pertama. Tujuannya adalah kontak individu, keluarga, dan masyarakat terhadap akses layanan kesehatan semakin dekat dengan tempat tinggal maupun tempat kerja. Bentuk pelayanan primer tersebut berupa pelayanan kesehatan dasar di Puskesmas ¹.

World Health Organization (WHO), sebagai badan kesehatan dunia pada tanggal 6-12 September 1978 menyelenggarakan *International Conference on*

¹ Pungkas Bahjuri Ali, dkk. (2017). *Penguatan Pelayanan Kesehatan Dasar di Puskesmas*. Jakarta: Direktorat Kesehatan dan Gizi Masyarakat Kedeputian Pembangunan Manusia, Masyarakat dan Kebudayaan Kementerian PPN/Bappenas, hal.12.

Primary Health Care di Almaty Kazakhstan yang terkenal dengan deklarasi Alma-Ata. Melalui deklarasi ini, pemerintah, pekerja kesehatan, dan komunitas kesehatan dunia perlu mengambil tindakan segera untuk melindungi dan meningkatkan kesehatan semua orang. Deklarasi Alma Ata merupakan sebuah deklarasi yang menekankan pentingnya pelayanan kesehatan primer.

Beberapa regulasi dan kebijakan telah mengatur keberadaan dan operasional Puskesmas sebagai tindak lanjut dari seruan badan kesehatan dunia itu, yaitu status kelembagaan Puskesmas, termasuk dukungan pemerintah pusat, provinsi dan daerah. Regulasi tersebut antara lain, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan pasal 49 ayat (1) yang menyatakan bahwa pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat bertanggung jawab atas penyelenggaraan upaya kesehatan. Aturan teknis operasional tentang Puskesmas terdapat pada Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2014 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat.

Selanjutnya dalam Permenkes Nomor 75 Tahun 2014, disebutkan Puskesmas adalah " fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat (UKM) dan upaya kesehatan perseorangan (UKP) tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif, untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya di wilayah kerjanya". Dalam memberikan pelayanan tingkat pertama, Puskesmas sebagai instansi pelayanan publik harus mengedepankan pelayanan prima dan bermutu. Guna mewujudkan pelayanan bermutu tersebut, telah ditetapkan standarisasi tugas pokok dan fungsi Puskesmas, standarisasi produk pelayanan,

standarisasi pelayanan minimal, standarisasi ketenagaan dan standarisasi sarana Puskesmas.

Ruang lingkup pelayanan publik menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik meliputi pelayanan barang publik, jasa publik dan pelayanan administratif publik. Berdasarkan peraturan tersebut, layanan jasa Puskesmas sebagai salah satu sektor layanan kesehatan merupakan instansi pelayanan publik. Dalam memberikan pelayanan kepada publik Puskesmas wajib memiliki standar pelayanan. Kegunaan dari standar pelayanan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

Upaya Puskesmas sebagai penyelenggara pelayanan publik memenuhi ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik antara lain; 1) menyusun dan menetapkan standar pelayanan, 2) menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan, 3) menempatkan pelaksana yang kompeten, 4) menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai, 5) memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik, 6) melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan, 7) berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, dan 8) memberikan pertanggungjawaban terhadap

pelayanan yang diselenggarakan. Demikian juga pelaksana pelayanan harus berperilaku adil dan tidak diskriminatif, cermat, santun dan ramah, tegas, handal, profesional, tidak mempersulit pelayanan, patuh pada perintah atasan, menjunjung tinggi nilai-nilai integritas dan akuntabilitas, tidak menyalahgunakan aset negara, tidak menyalahgunakan kewenangan dalam jabatan dan tidak menyimpang dari prosedur dalam memberikan pelayanan.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) telah ditetapkan beberapa nilai dasar Aparatur Sipil Negara (ASN) yang harus dipatuhi, yakni tercantum dalam BAB II Pasal 4 yaitu mempertanggung jawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik, memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna dan santun, mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai. Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi nomor 14 tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Survei Kepuasan Masyarakat Unit Penyelenggara Pelayanan Publik disebutkan bahwa pegawai dalam bekerja harus memenuhi persyaratan antara lain; memiliki disiplin tinggi, bertanggung jawab terhadap pekerjaan, memiliki ketrampilan/kompetensi yang jelas, mudah ditemui, berperilaku sopan dan ramah, memiliki kemampuan mengatasi masalah dan selalu menggunakan identitas diri saat bekerja.

Pada kenyataannya hasil pengamatan di lapangan masih didapatkan perilaku pegawai yang tidak sesuai harapan dan cenderung buruk. Perilaku buruk tersebut yaitu; kurang disiplin dan bertanggung jawab dalam bekerja,

kurang memiliki skill/ketrampilan, sering datang terlambat ke tempat kerja, malas dan asal-asalan dalam bekerja, sering mengabaikan standar mutu, spesifikasi dan prosedur kerja, dan kurang ramah².

Kinerja pegawai pelayanan publik yang kurang baik mengakibatkan pelayanan kepada masyarakat kurang memuaskan. Berdasarkan laporan tahunan Ombudsman keluhan-keluhan masyarakat akibat pelayanan publik yang buruk antara lain: waktu pelayanan untuk mengurus dokumen/administrasi lama, masih didapatkan adanya diskriminasi dalam pemberian pelayanan, adanya pungutan liar, tidak adanya kepastian waktu selesainya pelayanan, masyarakat sering mengeluh informasi yang diperlukan tidak jelas, pelayanan berbelit-belit dan pindah-pindah kantor untuk satu urusan, pegawai sulit ditemui saat masyarakat ingin menemui karena suatu urusan dan tidak adanya hotline pengaduan masyarakat sehingga masyarakat memilih media sosial untuk menyalurkan kekecewaannya³.

Kinerja pegawai Puskesmas dipengaruhi oleh factor: umur, lama kerja, motivasi kerja, kompensasi, dan desain pekerjaan⁴. Menurut Irenius Siringi dan Ratna Dwi Wulandari, kinerja pegawai dipengaruhi oleh faktor kemampuan kerja, motivasi kerja dan peluang kerja. Kinerja pegawai juga dipengaruhi oleh factor: kemampuan diri, keterampilan, motivasi, kepemimpinan, desain

² Kompasiana. (2013). "*Kebiasaan Buruk Karyawan Indonesia*". diakses pada tanggal 7 febuari 2020, jam 02:17, <https://www.kompasiana.com/ws-thok/5528c464f17e614b058b45ba/kebiasaan-buruk-karyawan-indonesia>, hal.2.

³ Ombudsman Republik Indonesia, (2019). *Laporan Tahunan 2018*. (Jakarta: Ombudsmen Republik Indonesia), hlm.13

⁴ Akhmad Irfan Fauzi.(2010). "*Analisis Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Karyawan di Puskesmas Kabupaten Jember*". Skripsi, Universitas Jember, hlm.8.

pekerjaan, pelatihan yang dijalani dan lingkungan kerja⁵. Hasil penelitian lainnya melaporkan bahwa motivasi kerja dan disiplin kerja sangat berhubungan dengan kinerja pegawai⁶.

Kinerja pegawai pelayanan publik sering mendapat sorotan dari berbagai kalangan. Bahkan, berbagai media massa hampir setiap hari memberitakan tentang buruknya kinerja pegawai pelayanan publik. Pemberitaan media cetak maupun media elektronik sering memebritakan bahwa kinerja buruk pegawai pelayanan publik seperti; melayani tidak sepenuh hati, kurang ramah, kurang terampil, sering ijin tidak masuk kerja, dan sering keluar kantor tanpa ijin.

Kurang produktifnya pelayanan publik memiliki dampak yang buruk. Dampak buruk tersebut antara lain: menghamburkan uang negara, indiscipliner, tingkat kepuasan masyarakat rendah, layanan kinerja lama dan berbelit-belit, reformasi birokrasi terhambat, dan indeks kinerja rendah. Stigma buruk itu umumnya ditujukan kepada para pegawai pelayanan publik di hampir seluruh instansi pemerintah. Salah satu faktor penghambat kinerja pegawai yaitu fasilitas kesehatan dan obat-obatan yang ada di puskesmas kurang, kurangnya dana operasional dan pemberian penghargaan dan sanksi pegawai yang indiscipliner kurang diperhatikan pimpinan⁷.

⁵ Irenius Siringiyei & Ratna Dwi Wulandari. (2013) "Faktor Determinan Rendahnya Pencapaian Cakupan Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Puskesmas Mojo Kota Surabaya", *Jurnal Administrasi Kesehatan Indonesia*. Vol.1, No.3, hlm.244.

⁶ Muhammad Jusman Rau, Muh Ryman Napirah, & Rukaya. (2014). "Hubungan Motivasi dan Disiplin Kerja Dengan Kinerja Pegawai di Puskesmas Sangurara Kecamatan Palu Barat Kota Palu". *Jurnal Kesehatan Masyarakat*, Vol. 5, No.2, hlm 36.

⁷ Rosie Fitria Widianti, Muhammad Noor, & Rita Kala Linggi. (2018). "Kinerja Pegawai Puskesmas dalam Pelayanan Kesehatan di Kecamatan Sangatta Selatan Kabupaten Kutai Timur", *Journal Ilmu Pemerintahan*, Vol.6, No.1, hlm.185.

Hasil penelitian serupa sesuai topik penelitian ini adalah kinerja pegawai Puskesmas Kassi-Kaasi kecamatan Rappocini Makasar dalam pelayanan publik meliputi, kualitas, kuantitas, ketepatan waktu, efektivitas, dan penghambat kinerja pegawai. Hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa kinerja pegawai sudah maksimal dapat tercermin dari kualitas kinerja dalam menyelesaikan pekerjaan cukup baik, kuantitas kerja pegawai rata-rata mencapai target, pekerjaan diselesaikan tepat waktu sesuai standar waktu yang ditetapkan, dan cukup efektif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat⁸.

Konsekuensi hukum bagi penyelenggara pelayanan publik yang ingkar janji adalah gugatan kepada penyelenggara atau pelaksana pelayanan publik oleh masyarakat melalui peradilan tata usaha negara. Gugatan semacam ini bisa dibenarkan sebagai akibat timbulnya kerugian di bidang tata usaha negara. Apabila penyelenggara pelayanan publik melakukan perbuatan melawan hukum maka masyarakat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan negeri. Dalam hal ini penyelenggara pelayanan publik diduga melakukan unsur tindak pidana dalam pelayanan yang merugikan sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti mengambil penelitian tentang penyelenggaraan pelayanan kesehatan masyarakat di Puskesmas Ngariboyo Magetan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang

⁸ Andi Wira Nurramadani. (2017). *“Pelaksanaan Pelayanan Publik di Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) Kassi-Kassi Kecamatan Rappocini Kota Makasar”*. Skripsi, Universitas Hasanuddin Makasar, hal.57-59.

Kesehatan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Dasar rujukan ketiga undang-undang tersebut adalah: 1) Puskesmas dalam menyelenggarakan pelayanan tingkat pertama berupa upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perorangan berpedoman pada undang-undang tentang kesehatan dan peraturan teknisnya yaitu Permenkes tentang Puskesmas, 2) Puskesmas sebagai penyelenggara pelayanan publik harus tunduk menjalankan undang-undang tentang pelayanan publik beserta peraturan teknisnya baik berupa peraturan pemerintah, peraturan menteri dan peraturan teknis lainnya, dan 3) Puskesmas dalam menyelenggarakan pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur memerlukan sumber daya manusia yang kompeten sesuai peraturan undang-undang tentang aparatur sipil negara beserta peraturan teknisnya seperti peraturan pemerintah dan peraturan menteri terkait.

Lokasi penelitian di Puskesmas Ngariboyo dengan alasan Puskesmas Ngariboyo merupakan Puskesmas yang sudah Berbadan Layanan Umum Daerah (Puskesmas BLUD). Seharusnya Puskesmas Ngariboyo bisa menjadi contoh yang baik untuk Puskesmas yang lainnya. Banyak faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan pelayanan Puskesmas sebagai instansi penyelenggara pelayanan publik. Peneliti tidak ingin meneliti semua faktor tersebut, namun penelitian ini difokuskan untuk mengidentifikasi bagaimana kinerja pegawai dalam melakukan pelayanan kesehatan masyarakat dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja pegawai penyelenggara pelayanan

kesehatan di Puskesmas Ngariboyo berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dengan membandingkan penilaian tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja pegawai dalam melakukan pelayanan kesehatan masyarakat di Puskesmas Ngariboyo Magetan berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam melakukan pelayanan kesehatan di Puskesmas Ngariboyo Magetan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui kinerja pegawai dalam melakukan pelayanan kesehatan masyarakat di Puskesmas Ngariboyo Magetan berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

2. Mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam melakukan pelayanan kesehatan di Puskesmas Ngariboyo Magetan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Apabila kinerja pegawai Puskesmas Ngariboyo dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat sesuai Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sudah teridentifikasi dan dikategorikan baik, maka secara teoritis penelitian ini bisa digunakan untuk pengembangan teori penempatan pegawai dan teori manajemen sumber daya manusia.

2. Manfaat praktis

- a. Bagi Puskesmas Ngariboyo hasil penelitian ini bisa digunakan untuk melakukan penataan kembali kinerja pegawai agar sesuai dengan standar operasional prosedur, agar kepuasan masyarakat akan kinerja layanan Puskesmas menjadi meningkat.
- b. Bagi Puskesmas Ngariboyo hasil penelitian ini sebagai bahan evaluasi diri untuk menilai tingkat kepatuhan di dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang terkait baik undang-undang kesehatan, undang-undang pelayanan publik dan undang-undang yang mengatur aparatur sipil negara.

- c. Bagi penelitian, hasil penelitian ini bisa dimanfaatkan untuk mengaplikasikan teori hukum yang telah dipelajari, utamanya hukum administrasi negara.
- d. Bagi institusi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hasil penelitian ini bisa dimanfaatkan untuk pengembangan program perkuliahan mata kuliah hukum kesehatan, hukum administrasi negara dan/atau hukum HAM.