

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pelayanan publik merupakan suatu kegiatan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pada dasarnya pelayanan publik menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas, pemberian pelayanan seperti barang, jasa dan/atau administratif sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Pemerintah sebagai penyelenggara Negara wajib memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan masyarakat, mulai dari pelayanan yang berhubungan dengan pengaturan atau kebijakan untuk mengatur kehidupan masyarakat ataupun pelayanan-pelayanan lain seperti dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas dan kebutuhan lainnya.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa Negara wajib melayani setiap warga Negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan peraturan tersebut setiap masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan terutama pelayanan kesehatan yang merupakan kebutuhan dasar masyarakat, karena Negara yang kuat didukung oleh masyarakat yang sehat.

Setiap masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan, hal ini tertera dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28 H ayat (1) "Setiap orang

berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Pelayanan kesehatan yang diselenggarakan oleh Pemerintah banyak mengalami perubahan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan menjadi lebih efektif, efisien serta dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Pelayanan kesehatan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan yaitu Pemerintah sangat perlu dilakukan perbaikan pembiayaan kesehatan sehingga sistem pembiayaan akan menjadi jelas, sarana, prasarana kesehatan dan kualitas sumber daya serta peningkatan kualitas pelayanan mendapat perhatian.

Kualitas pelayanan kesehatan menjadi persoalan yang harus diperhatikan oleh Pemerintah karena kualitas pelayanan kesehatan yang menjadi tolak ukur apakah Pemerintah melaksanakan dengan baik kewajibannya atau tidak. Apabila kualitas pelayanan itu diberikan dengan baik maka masyarakat akan puas terhadap pelayanan yang diberikan, namun apabila kualitas pelayanan yang diberikan buruk maka masyarakat akan merasa tidak puas dengan pelayanan yang diberikan. Dalam hal ini Pemerintah dinilai kurang dalam melaksanakan kewajibannya yaitu memberikan kualitas pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Kesejahteraan masyarakat dapat diukur apabila kewajiban masyarakat dapat terpenuhi, dalam hal ini yang berhubungan dengan kualitas pelayanan kesehatan yang diberikan oleh penyelenggara yaitu Pemerintah. Hal ini sesuai

dengan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 ayat (3) “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”. Penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan yang layak adalah pemenuhan kewajiban Pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan agar bisa terlaksana dengan baik dengan kualitas pelayanan yang baik pula.

Dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan pasal 5 ayat (1) menegaskan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan. Dan pada ayat (2) menegaskan bahwa setiap orang mempunyai hak dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau. Dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 ini ditegaskan kembali bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang berkualitas dengan indikator aman, bermutu dan terjangkau. Kualitas pelayanan yang baik merupakan suatu hak yang harus dipenuhi oleh Pemerintah kepada masyarakat karena kesehatan merupakan kebutuhan dasar masyarakat untuk dapat hidup layak dan produktif.

Dalam keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor. 951/MenKes/SK/VI/2000 yaitu bahwa “Tujuan pembangunan kesehatan adalah untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang optimal”. Pembangunan kesehatan yang dilakukan oleh Pemerintah tidak lain untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Pelayanan kesehatan memang diberikan untuk semua lapisan masyarakat dengan kualitas pelayanan yang baik, tetapi perlunya perhatian khusus bagi masyarakat miskin masih menjadi sorotan yang tidak dapat dihindari oleh Pemerintah. Salah satu persoalannya karena faktor kemiskinan yang sangat berdampak besar bagi kesehatan masyarakat. Banyak warga miskin yang tidak mempunyai biaya untuk mendapat pelayanan kesehatan karena biaya yang sangat mahal. Hal tersebut yang membuat mereka enggan berobat karena terpaut biaya yang cukup mahal. Peran Pemerintah sangat dibutuhkan dalam menangani permasalahan warga miskin untuk mendapatkan kesehatan secara gratis dan optimal.

Kabupaten Pangandaran merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Barat dengan luas wilayah 168.509 Ha dengan luas laut 67.340 Ha. Menurut Kepala Bidang Penelitian Pengembangan dan Statistik Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Pangandaran, Rohaeni mengatakan, angka kemiskinan saat ini mencapai 7,70 persen dari jumlah penduduk 400.428 jiwa. Sebanyak 30.418 jiwa warga Kabupaten Pangandaran, Jawa Barat, hidup di bawah garis kemiskinan. Data tersebut berdasarkan rekap estimasi capaian indikator Pangandaran.

Adanya persoalan kemiskinan di Kabupaten Pangandaran yang berhubungan dengan permasalahan kesehatan yang mahal dan sulit dijangkau oleh masyarakat miskin. Maka dari itu Pemerintah Daerah Kabupaten Pangandaran mengeluarkan kebijakan tentang Pelayanan Kesehatan Gratis

untuk menanggulangi kemiskinan agar warga Pangandaran bisa memperoleh pelayanan kesehatan tanpa memikirkan biaya yang harus dibayar.

Pemerintah Daerah Kabupaten Pangandaran membuat kebijakan melalui Peraturan Bupati Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Kesehatan Gratis di Puskesmas, Puskesmas Pembantu, Pos Kesehatan Desa, Pondok Bersalin Desa dan Laboratorium Kesehatan Daerah di Kabupaten Pangandaran. Maksud dan Tujuan penyelenggaraan pelayanan kesehatan gratis ini adalah sebagai berikut:

- a. Membebaskan pungutan retribusi atas pelayanan kesehatan terhadap masyarakat Kabupaten Pangandaran yang tidak terlindungi oleh Jaminan Kesehatan Nasional (Eks. Jamkesmas/KIS, Jamkesda, Askes, BPJS Kesehatan).
- b. Terlaksananya pelayanan kesehatan yang terkendali baik dari segi biaya dan mutunya.
- c. Terlaksananya monitoring dan evaluasi program pelayanan kesehatan gratis di Puskesmas, Pustu, Poskesda, Polindes dan Labkesda di Kabupaten Pangandaran.
- d. Memberikan pelayanan kesehatan yang bermutu dan berkualitas sesuai standar pelayanan kesehatan yang menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara adil dan merata.

Sedangkan sasaran penyelenggaraan pelayanan kesehatan gratis ini adalah sebagai berikut:

1. Sasaran pelayanan kesehatan gratis di Puskesmas, Pustu, Poskesdes, Polindes dan Labkesda adalah masyarakat Kabupaten Pangandaran

yang tidak terlindungi oleh Jaminan Kesehatan Nasional (Eks. Jamkesmas/KIS. Jamkesda, Askes, BPJS Kesehatan) yang memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Peraturan Bupati ini.

2. Peserta Jaminan Kesehatan Nasional/BPJS Kesehatan dapat menerima manfaat Pelayanan Kesehatan Gratis di Puskesmas, Pustu, Poskesdes, Polindes dan Labkesda apabila jenis pelayanan yang dibutuhkan belum dijamin oleh program Jaminan Kesehatan Nasional/BPJS Kesehatan.
3. Bagi peserta Jaminan Kesehatan Nasional/BPJS Kesehatan untuk mendapatkan pelayanan di Puskesmas, Pustu, Poskesdes, Polindes dan Labkesda wajib mengutamakan menggunakan Kartu Jaminan Kesehatan Nasional/BPJS Kesehatan.

Pelayanan Kesehatan Gratis meliputi pelayanan kesehatan dasar, jenis pelayanan kesehatan yang diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 2 Tahun 2016 adalah sebagai berikut:

1. Di Puskesmas, Pustu, Poskesdes dan Polindes
  - a. Rawat jalan;
  - b. Gawat darurat;
  - c. Rawat inap;
  - d. Pelayanan persalinan;
  - e. Pelayanan kesehatan gigi dan mulut;
  - f. Pemeriksaan penunjang medis;
  - g. Tindakan *medic operatif*;
  - h. Pelayanan farmasi;
  - i. Pengujian kesehatan;
  - j. Perawatan jenazah;

- k. Pemeriksaan *visum et repertum*;
- l. Pelayanan konsultasi;
- m. Pemakaian kendaraan ambulance/puskesmas keliling dan kereta jenazah;
- n. Pelayanan pemeriksaan laboratorium;
- o. Radiologi;
- p. Fisioterapi

## 2. Dilaboratorium Kesehatan Daerah: Laboratorium klinik

Kebijakan Pelayanan Kesehatan Gratis (PKG) ini untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan untuk pemenuhan hak dasar masyarakat. Alokasi anggaran pelayanan kesehatan gratis ini 100% diperoleh dari APBD Kabupaten Pangandaran. Pemberian pelayanan kesehatan gratis yang diberikan pada masyarakat dan diberlakukan pada 15 puskesmas dan 1 UPTD Labkesda Pemerintah Kabupaten Pangandaran.

Dari 15 puskesmas yang berada di Kabupaten Pangandaran peneliti mengambil tempat di Puskesmas Kecamatan Pangandaran. Peneliti memilih Puskesmas Kecamatan Pangandaran karena Puskesmas Kecamatan Pangandaran adalah puskesmas dengan kunjungan pasien pengguna Pelayanan Kesehatan Gratis (PKG) terbanyak diantara puskesmas yang lainnya. Dari data Rekapitulasi Jumlah Jasa Pelayanan Kesehatan Gratis di Kabupaten Pangandaran Tahun 2016 jumlah kunjungan pasien pengguna Pelayanan Kesehatan Gratis di Puskesmas Kecamatan Pangandaran sebanyak 31.025 jiwa dari jumlah penduduk sebanyak 63.959 jiwa. Puskesmas Kecamatan Pangandaran merupakan puskesmas yang berada di Kecamatan Pangandaran

yang terdiri dari 8 desa dengan luas wilayah 52,4 Km<sup>2</sup>. Puskesmas Kecamatan Pangandaran adalah satu-satunya pusat pelayanan kesehatan yang diakses oleh semua desa yang ada di Kecamatan Pangandaran dan berada di pusat pariwisata Pantai Pangandaran.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara yang dilakukan peneliti di Puskesmas Kecamatan Pangandaran, peneliti menemukan beberapa kendala dalam pelaksanaan kebijakan Peraturan Bupati Pangandaran Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Kesehatan Gratis yaitu adanya peningkatan jumlah kunjungan pasien yang cukup tinggi bila dibandingkan sebelum dilaksanakan kebijakan ini. Adanya peningkatan jumlah kunjungan pasien disini tidak didukung dengan fasilitas pelayanan kesehatan yang memadai. Kenaikan jumlah pasien di Puskesmas Kecamatan Pangandaran sesuai dengan data rekapitulasi kunjungan pasien di Puskesmas Kecamatan Pangandaran.

**Tabel 1.1**

**Jumlah Kunjungan Pasien di Puskesmas Kecamatan Pangandaran**

No	Kunjungan Pasien	2014	2015	2016	2017
1.	Jumlah Kunjungan Pasien	17.098 jiwa	19.820 jiwa	24.717 jiwa	21.200 jiwa

Sumber: Puskesmas Kecamatan Pangandaran, 2017

Dari tabel diatas menunjukkan adanya peningkatan jumlah pasien yang cukup tinggi dibandingkan sebelum dilaksanakan kebijakan Peraturan Bupati Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Kesehatan Gratis. Pada tahun 2014 menunjukkan angka 17.098 jiwa, kemudian tahun 2015 menunjukkan angka 19.820 jiwa. Sedangkan pada tahun 2016 setelah pelaksanaan kebijakan



Peraturan Bupati di implementasikan menunjukkan peningkatan yang cukup tinggi dengan jumlah kunjungan pasien sebanyak 24.717 jiwa. Namun, peningkatan jumlah kunjungan pasien ini tidak didukung dengan kualitas pelayanan yang baik. Sikap dan perilaku tenaga kesehatan harus diperhatikan dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan gratis bagi masyarakat. Profesionalitas seorang petugas kesehatan juga perlu diperhatikan sebab dalam prakteknya seorang tenaga atau petugas kesehatan yang melayani pasien harus bersikap ramah dan melayani pasien dengan baik.

Namun pada kenyataannya para petugas kesehatan seringkali memperlakukan pasien dengan kurang baik, seperti: kurang ramah, cenderung acuh tak acuh kepada pasien dan seringkali ditelantarkan oleh petugas kesehatan. Perlu ditegaskan juga bahwa Pelayanan Kesehatan Gratis tidak berarti bahwa petugas kesehatan tanpa imbal jasa dalam memberikan pelayanan kesehatan gratis pada pasien. Pasien yang mendapat gratis karena tidak mengeluarkan sepeser pun untuk pelayanan kesehatan yang diterimanya, karena biaya tersebut ditanggung oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pangandaran. Maka dari itu pasien berhak untuk mendapatkan pelayanan secara maksimal.

Hal ini tidak sesuai dengan tujuan dari kebijakan Peraturan Bupati Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Kesehatan Gratis yang tertera dalam poin (b) yaitu: “Terlaksananya pelayanan kesehatan yang terkendali baik dari segi biaya dan mutunya”. Dan dalam poin (d) yaitu: “Memberikan pelayanan kesehatan yang bermutu dan berkualitas sesuai dengan standar pelayanan kesehatan yang menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara adil dan merata”. Standar

Pelayanan Kesehatan yang ada dalam kebijakan Peraturan Bupati Pangandaran sesuai dengan Standar Pelayanan Minimum menurut Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2016. Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2016 Standar Pelayanan Minimum adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintah wajib yang berhak diperoleh setiap warga Negara secara minimal.

Dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan gratis masyarakat tidak dipungut biaya apapun baik dalam pemeriksaan maupun dalam memperoleh obat, namun sering terjadinya kekosongan obat di Puskesmas Kecamatan Pangandaran yang menyebabkan pasien harus membeli obat ditempat lain dan harus mengeluarkan uang untuk membeli obat yang tidak tersedia di Puskesmas Kecamatan Pangandaran. Selain itu, masih banyaknya masyarakat miskin di Kecamatan Pangandaran yang tidak mengetahui seluruh isi dari Kebijakan Peraturan Bupati tentang Pelayanan Kesehatan Gratis. Masyarakat hanya mengetahui isi dari kebijakan tersebut yaitu untuk berobat gratis ketika sakit.

Kemudian, menurut Pengelola Program Pelayanan Kesehatan Gratis (PKG), berpendapat bahwa terjadinya kekosongan anggaran di puskesmas karena terbatasnya pendanaan program dan panjangnya proses administrasi keuangan pemda yang menyebabkan lamanya proses pencairan dana pelayanan kesehatan.

Maka berdasarkan beberapa uraian dan implementasi Peraturan Bupati Pangandaran Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Kesehatan Gratis di Puskesmas, Puskesmas Pembantu, Pos Kesehatan Desa, Pondok Bersalin Desa

dan Laboratorium Kesehatan Daerah di Kabupaten Pangandaran yang diserahkan kepada Dinas Kesehatan Kabupaten Pangandaran yang menjadi tugas dan kewajiban dari Dinas Kesehatan Kabupaten Pangandaran untuk benar-benar merealisasikan program tersebut di setiap Puskesmas yang ada di Kabupaten Pangandaran termasuk Puskesmas Pangandaran.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang implementasi kebijakan publik dengan judul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN BUPATI PANGANDARAN NOMOR 2 TAHUN 2016 TENTANG PELAYANAN KESEHATAN GRATIS DI PUSKESMAS KECAMATAN PANGANDARAN”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis beranggapan bahwa Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Kesehatan Gratis di Puskesmas Kecamatan Pangandaran masih menemui kendala atau masalah. Berdasarkan hasil pengamatan, observasi awal penulis menemukan beberapa identifikasi masalah yang terjadi pada proses implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Pangandaran Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pelayanan Kesehatan Gartis sebagai berikut:

1. Adanya peningkatan jumlah kunjungan pasien di Puskesmas Kecamatan Pangandaran namun tidak didukung dengan kualitas pelayanan yang baik. Profesionalitas dari tenaga atau petugas kesehatan masih kurang dalam melayani pasien, dimana masih adanya petugas yang bersikap kurang ramah dan cenderung acuh tak acuh

terhadap pasien, dimana pasien seringkali ditelantarkan oleh petugas kesehatan.

2. Sering terjadi kekosongan obat di Puskesmas Kecamatan Pangandaran sehingga pasien harus membeli obat ditempat lain dan harus mengeluarkan uang untuk membeli obat yang tidak ada.
3. Terjadinya kekosongan anggaran di puskesmas karena terbatasnya pendanaan program dan panjangnya proses administrasi keuangan Pemerintah Daerah yang menyebabkan lamanya proses pencairan dana pelayanan kesehatan.

### **C. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang tersebut, Peneliti mengambil secara spesifik ke dalam pertanyaan penelitian (*research question*) sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Pangandaran Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Kesehatan Gratis di Puskesmas Kecamatan Pangandaran ?
2. Apa faktor penghambat dalam pelaksanaan Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Pangandaran Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Kesehatan Gratis di Puskesmas Kecamatan Pangandaran ?

### **D. Tujuan Penelitian**

Dari pokok permasalahan yang diuraikan maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menggambaran Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Pangandaran Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Kesehatan Gratis di Puskesmas Kecamatan Pangandaran.
2. Mengetahui faktor penghambat dalam pelaksanaan Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Pangandaran Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Kesehatan Gratis di Puskesmas Kecamatan Pangandaran.

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini bisa dilihat dari dua sisi, yaitu sebagai berikut :

1. Dari sisi Akademis, dengan dilakukannya penelitian ini semoga dapat :
  - a. Mengembangkan dan memperluas wawasan dalam menerapkan teori-teori yang peneliti peroleh selama kuliah di Jurusan Administrasi Publik.
  - b. Memberikan sumbangan pemikiran dan memperkaya kepustakaan dalam administrasi publik khususnya tentang implementasi kebijakan.
  - c. Melatih kemampuan peneliti dalam menganalisis suatu masalah serta mencari cara-cara menyelesaikannya.
2. Dari sisi praktis, yaitu :
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan sebagai bahan kajian dan pemikiran bagi pihak-pihak yang terkait

serta pihak lain yang mempunyai perhatian terhadap masalah implementasi kebijakan publik.

- b. Untuk memenuhi salah satu syarat dalam menempuh ujian sarjana pada Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

#### **F. Kerangka Pemikiran**

Menurut Geroge J, Gordon dalam Inu Kencana (2010: 25) Administrasi publik dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atas pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif serta peradilan.

Kebijakan Publik merupakan sarana pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan. Kebijakan merupakan suatu alat untuk mengatur masyarakat itu sendiri. Menurut James E. Anderson (1984) dalam Agustino (2016: 7) Kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Setelah dibuatnya suatu kebijakan publik maka selanjutnya yaitu pengimplementasian kebijakan tersebut.

Menurut Agustino (2016: 126) Secara sederhana implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Nawawi (2009: 131)

mendefinisikan implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau penjabat-penjabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Berdasarkan beberapa pengertian diatas diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal yaitu: adanya tujuan, adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan dan adanya hasil. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan yaitu suatu proses pelaksanaan kebijakan melalui suatu kegiatan untuk mencapai suatu tujuan dari kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan yang berprespektif top down yang dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III menanamkan model implementasi kebijakan publiknya dengan Direct and Indirect Impact an Implementation. Menurut Agustino (2016: 136) dalam pendekatan ini terdapat empat variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

1. Komunikasi.
2. Sumberdaya.
3. Disposisi.
4. Struktur Birokrasi.

**Gambar 1.1 Skema Kerangka Pemikiran**

