BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pembangunan dalam Administrasi Publik

1. Administrasi Publik

Administrasi Publik merupakan terjemahan dari bahasa inggris yaitu *public administration.* Dalam mendefinisikan pengertian administrasi publik, banyak pakar yang mengemukakan pendapatnya berdasarkan sudut pandang yang berbeda-beda. Menurut Waldo dalam Zauhar (1996:31) telah mengungkapkan 2 jenis definisi dari administrasi publik, yaitu *(1) public administration is the organization and management of men materials to achieve the purposes of government,* administrasi publik didefinisikan sebagai sebuah pengelola sumber daya manusia dan non manusia untuk mencapai tujuan pemerintah, *(2) public administration is the art and science of management as applied to affairs of state*. Definisi lain administrasi publik menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008:3) adalah suatu proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir serta dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Pendapat kedua ahli tersebut juga menguraikan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang

dimaksudkan untuk mengatur *public affairs* dan melakukan berbagai tugas yang telah ditetapkan.

Menurut Land dan Rosenbloom sebagaimana dikutip oleh Kasim (1993:20) menyatakan bahwa administrasi publik harus dilakukan dengan menyesuaikan kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Administrasi publik diharapkan dapat tanggap serta bekerja secara efektif dan efisien terhadap kebutuhan masyarakat. Administrasi publik juga dikenal dengan istilah administrasi negara yaitu salah satu aspek dari kegiatan pemerintahan (Kasim,1993:21). Menurut Gordon dalam Kasim (1993:22) administrasi publik adalah sekumpulan proses, organisasi dan individu yang bertindak sesuai peran dan jabatan resmi dalam pelaksanaan peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pendapat ini menunjukkan bahwa administrasi publik terlibat dalam kebijakan publik.

Administrasi publik sendiri mempunyai keterikatan terhadap pemerintahan, atau sering disebut bahwa administrasi sebagai pemerintahan. Beberapa pengertian administrasi sebagai pemerintahan yang dikemukakan yaitu administrasi merupakan gabungan dibawah jabatan pemerintahan yang melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah (tugas pemerintah) yang ditugaskan kepada badan-badan pengadilan, badan legislatif (pusat), dan badan-badan pemerintahan dari persekutuan-persekutuan hukum yang lebih rendah dari pada Negara (Utrecht dalam Syamsiar, 2006:12).

Administrasi negara sebagai aparatur dari negara yang dikepalai dan digerakkan oleh pemerintah untuk menyelenggarakan Undang-undang, kebijaksanaan-kebijaksanaan, dan kehendak-kehendak dari pemerintahan (Prajudi Atmosudirjo dalam Sjamsiar, 2006:12). Disisi lain, Waldo dalam Pasolong (2007:8) menyatakan administrasi publik adalah "Manajemen dan Organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah". Sedangkan Henry dalam Pasolong (2007:8) mendefinisikan administrasi publik adalah:

> "suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat".

Dari beberapa definisi tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah suatu proses kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melakukan tugas-tugas pemerintahan guna memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien. Administrasi publik atau juga yang dikenal dengan administrasi negara adalah segala upaya yang dilakukan oleh aparatur negara secara bekerja sama dalam mencapai tujuan yaitu pembangunan.

2. Pembangunan

Pembangunan secara etimologi berasal dari kata bangun yang berarti sadar, bangkit berdiri, juga berarti bentuk. Pembangunan merupakan hal penting

dalam agenda kegiatan negara. Terlebih lagi pembangunan sangat penting untuk negara berkembang. Pembangunan merupakan salah satu aspek yang sangat diperhatikan oleh pemerintah. Pembangunan sendiri terdapat beberapa aspek yang terdiri dari sosial budaya, politik, ekonomi dan juga pertahanan keamanan.

Menurut Siagian dalam Suryono (2010:46) pembangunan diartikan sebagai suatu rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan berencana yang dilakukan secara sadar oleh bangsa, negara, dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Kemudian, ide pokok yang dikemukakan oleh Siagian (Suryono, 2010:46) mengandung makna:

a) bahwa pembangunan merupakan suatu proses yang tanpa akhir;
b) pembangunan merupakan suatu usaha yang secara sadar dilaksanakan secara terus menerus;
c) pembangunan dilakukan secara berencana dan perencanaannya berorientasi pada pertumbuhan dan perubahan;
d) pembangunan mengarah kepada modernitas;
e) modernitas yang dicapai melalui pembangunan bersifat *multi-dimensional*; proses dan kegiatan pembangunan ditujukan kepada usaha membina bangsa dalam rangka pencapaian tujuan bangsa dan negara yang telah ditentukan.

Berdasarkan ide pokok diatas dapat disimpulkan bahwa pembangunan merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan manusia dalam mempengaruhi masa depannya (Bryant and White dalam Suryono, 2010:63-

64). Berdasarkan kedua tokoh tersebut, dijelaskan ada lima implikasi utama yang perlu diperhatikan dalam definisi pembangunan, yaitu:

a) Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan optimal manusia, baik individu maupun kelompok *(capacity);*
b) Pembangunan berarti mendorong tumbuhnya kebersamaan dan pemerataan sistem nilai dan kesejahteraan *(equity);*
c) Pembangunan berarti menaruh kepercayaan kepada masyarakat yang membangun dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan yang ada padanya. Kepercayaan ini dinyatakan dalam bentuk kesepakatan yang sama, kebebasan memilih, dan kekuasaan untuk memutuskan *(interdependency);*
d) Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan untuk membangun secara mandiri *(sustainability);*
e) Pembangunan berarti mengurangi ketergantungan negara yang satu terhadap negara yang lain dengan menciptakan hubungan saling menguntungkan (simbiosis mutualis) dan saling menghormati *(interdependency).*

3. Jenis-Jenis Pembangunan

Pembangunan terbagi menjadi dua yaitu pembangunan fisik dan non fisik. Menurut Kuncoro (2010), pembangunan fisik merupakan pembangunan yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat atau pembangunan yang tampak oleh mata, misalnya berupa infrastruktur, bangunan, fasilitas umum. Sedangkan pembangunan non fisik, menurut Wresniwiro (2007) berupa peningkatan

perekonomian rakyat desa, peningkatan kesehatan masyarakat. Berikut contoh dari pembangunan fisik, diantaranya ialah :

a) Prasarana perhubungan : jalan, jembatan;
b) Prasarana pemasaran : gedung, pasar;
c) Prasarana sosial : gedung sekolah, rumah-rumah ibadah, puskesmas, dll;

Pembangunan non fisik adalah pembangunan yang tidak terwujud namun dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Berikut contoh pembangunan non fisik atau yang sering disebut pembangunan masyarakat, yaitu :

a) Pembangunan bidang kesehatan dan keluarga berencana;
b) Pembangunan bidang pendidikan;
c) Pembangunan bidang keagamaan;
d) Pembangunan bidang keamanan dan ketertiban;
e) Pelayanan terhadap urusan masyarakat seperti pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), pembuatan Kartu Keluarga (KK), pembuatan surat keterangan domisili, dll.

Berdasarkan uraian diatas, pembangunan sebagai perubahan sosial yang bermula dari keadaan tertentu ke keadaan yang dipandang lebih bernilai. Pembangunan yang telah dicanangkan dapat berjalan dengan sesuai apabila mendapat tanggapan yang positif dari masyarakat dan peningkatan kesejahteraan manusia menjadi hal penting dari pembangunan, seperti pembangunan pada bidang kesehatan maupun pendidikan.

4. Pembangunan Sektor Kesehatan

Pembangunan kesehatan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Pembangunan nasional merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang bidang kesehatan (RPJPK) 2005-2025, yang bertujuan meningkatkan kesadaran, kemauan, kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar peningkatan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dapat terwujud, melalui terciptanya masyarakat, bangsa dan negara Indonesia yang ditandai oleh penduduknya yang hidup dengan perilaku dan dalam lingkungan sehat, memiliki kemampuan untuk menjangkau pelayanan kesehatan yang bermutu, secara adil dan merata, serta memiliki derajat kesehatan yang setinggi-tingginya diseluruh wilayah Republik Indonesia.

Sasaran pembangunan yang akan dicapai pada tahun 2025 adalah meningkatnya derajat kesehatan masyarakat yang ditandai dengan meningkatnya Umur Harapan Hidup, menurunnya Angka Kematian Bayi, menurunnya Angka Kematian Ibu, menurunnya prevalensi gizi kurang pada balita. Maka, untuk mencapai sasaran tersebut dibutuhkan strategi dalam menjalankan prosesnya, strategi dalam pembangunan kesehatan 2005-2025, diantaranya :

a) Pembangunan nasional berwawasan kesehatan;
b) Pemberdayaan masyarakat dan daerah;
c) Pengembangan upaya dan pembiayaan kesehatan;
d) Pengembangan dan pemberdayaan sumberdaya manusia dalam bidang kesehatan;
e) Penanggulangan keadaan darurat kesehatan.

Berdasarkan uraian diatas, strategi untuk pengembangan dan pemberdayaan sumberdaya manusia dalam bidang kesehatan sejalan dengan isi kebijakan yang diamanatkan dalam Perbup No. 5 Tahun 2014 tentang Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu dan Bayi pada pengangkatan dan penempatan bidan. Sebagai kebijakan publik, Perbup tersebut diatas harus diketahui juga pengertiannya.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program yang dirumuskan oleh pemerintah. Menurut Kartasismita dalam Widodo (2013:12) kebijakan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan (1) apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah mengenai suatu hal, (2) apa yang menyebabkan atau yang memengaruhi suatu hal, (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik yang dirumuskan tersebut. Demikian pula Wilson dalam Wahab (2015:13) merumuskan kebijakan publik sebagai

> "tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah atau sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi).

Menurut Eystone dalam Wahab (2015:13) mengatakan bahwa kebijakan publik dalam arti secara luas ialah *"the relationship of govermental unit to its environment"* yang mempunyai makna antar hubungan yang berlangsung di antara unit/satuan pemerintahan dengan lingkungannya. Definisi lain, menurut Thomas R. Dye dalam Widodo (2013:12) kebijakan publik dikatakan sebagai

"whatever goverments choose to do or not to do" atau kebijakan publik sebagai pilihan tindakan apa pun yang ingin atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah. Pendapat serupa dikemukan oleh Edward III dan Sharkansky dalam Widodo (2013:12) yang menguraikan bahwa *"what government say and do, or not to do. It is the goals or purpose of government programs"* atau kebijakan publik ialah apa yang pemerintah katakan dan dilakukan ataupun tidak dilakukan.

W. I. Jenkins seorang pakar Inggris yang dikutip dalam Wahab (2015:15) mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan yang saling berhubungan yang diambil oleh seorang ataupun sekelompok aktor politik, berkaitan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mewujudkannya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan tersebut pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor. Seorang Pakar dari Nigeria, Chief J. O. Udoji dalam Wahab (2015:15), merumuskan kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dan memengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Disisi lain Anderson dalam Islamy (2007:19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Sebagai implikasi turunan yang timbul dari pengertian kebijakan oleh Anderson tersebut diantaranya :

a. Bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
b. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.

c. Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
d. Bahwa kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
e. Bahwa kebijakan publik, setidak-tidaknya dalam arti positif, didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Adanya kebijakan publik adalah sebagai alternatif pilihan yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah publik serta harus berorientasi pada kepentingan masyarakat. Berdasarkan penjelasan pendapat para ahli mengenai definisi kebijakan publik diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan semua tindakan atau keputusan baik berupa program atau keputusan lainnya yang dilakukan untuk mencapai tujuan demi kepentingan masyarakat. Kebijakan publik dapat disimpulkan juga sebagai semua tindakan apapun yang ingin dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah. Dan dapat ditarik benang merah terkait kebijakan publik tersebut, yakni kebijakan publik itu sendiri identik dengan semua pembuatan kebijakan publik akan selalu melibatkan pemerintah, dan dengan cara-cara tertentu.

2. Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Kebijakan publik pada dasarnya merupakan suatu aktivitas yang khas, yang artinya mempunyai ciri-ciri tertentu. David Easton dalam Wahab (2015:18) mengatakan bahwa ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan-kebijakan publik itu berasal dari orang-orang yang memiliki otoritas atau wewenang dalam sistem politik. Pada masyarakat tradisional, seperti para ketua adat, atau ketua

suku. Sedangkan, pada masyarakat modern seperti para eksekutif, legislatif, hakim, administrator, monarki, dan lain sebagainya.

Berdasarkan uraian tersebut, Abdul Wahab (2015:20-23) menjelaskan secara rinci mengenai ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

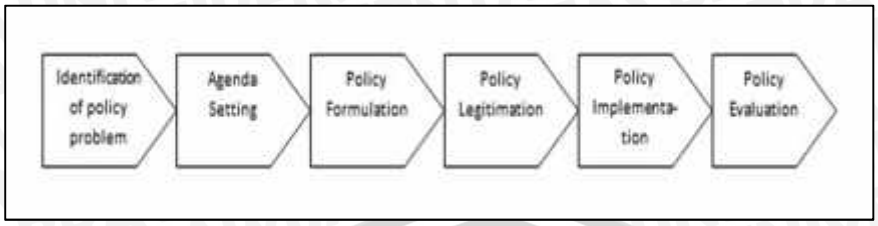
a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu, daripada sebagai tindakan menyimpang yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan publik dalam sistem-sistem politik modern, bukan merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
b. Kebijakan pada hakikatnya tersusun atas tindakan-tindakan yang saling berhubungan dan berpola, mengacu pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan keputusan-keputusan yang diambil tidak berdiri sendiri. Misalnya, kebijakan tidak hanya mencakup keputusan membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkut paut dengan proses implementasi dan mekanisme pemaksaan pemberlakuannya.
c. Kebijakan tersebut ialah apa yang nyata dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu. Misalnya, dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, menghapus kemiskinan, atau menggalakkan program keluarga berencana, dan menggalakkan rumah susun bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah.
d. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Pada bentuknya yang positif, kebijakan publik kemungkinan akan meliputi

beberapa bentuk tindakan pemerintah yang ditujukan untuk memengaruhi penyelesaian atas suatu masalah tertentu. Sedangkan, dalam bentuknya yang negatif, mungkin akan mencakup keputusan-keputusan para pejabat pemerintah agar tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apa pun terhadap masalah yang justru amat memerlukan campur tangan pemerintah.

Penjelasan yang baru dikemukakan diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang sengaja dilakukan atau tindakan yang direncanakan oleh pemerintah yang saling berkaitan untuk tercapainya suatu tujuan. Dengan kata lain, dalam kebijakan publik yaitu tindakan yang dilakukan pemerintah tersebut bisa berupa tindakan yang memengaruhi penyelesaian suatu masalah atau pun tindakan untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun.

3. Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik bisa diartikan sebagai proses untuk mencapai tujuan bersama. Secara umum, proses dalam suatu kebijakan publik terdiri dari 3 hal yakni proses formulasi, proses implementasi dan proses evaluasi. Menurut Thomas R. Dye proses kebijakan dikembangkan dalam enam tahap, yaitu *Problem Identification, Agenda Setting, Policy Formulation, Policy Legitimation, Policy Implementation,* dan *Policy Evaluation*. Enam tahap tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1. Tahapan dalam proses kebijakan menurut Dye
Sumber : Nugroho (2012:529)

Keterangan :

Thomas R. Dye dalam Widodo (2009:16-17) menjelaskan sebagai berikut :

1) Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*)

   Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah.

2) Penyusunan Agenda (*Agenda setting*)

   Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*) merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.

3) Perumusan Kebijakan (*Policy formulation*)

   Perumusan kebijakan (*policy formulation*) merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, pemerintah dan lembaga legislatif.

4) Pengesahan Kebijakan *(Policy legitimation)*

   Pengesahan Kebijakan *(Policy legitimation)* melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presdien, dan kongres.

5) Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.

6) Evaluasi Kebijakan *(Policy Evaluation)*

Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultasi diluar pemerintah, pers dan masyarakat (publik).

Pada konsep proses kebijakan yang dikembangkan Thomas R. Dye menggambarkan secara linear tahapan kebijakan. Namun proses dari kegiatan pokok kebijakan publik, dijelaskan Nugroho (2011:157-159) sebagai berikut :

a) Isu kebijakan. Disebut isu apabila bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, yang menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang dan memang harus diselesaikan. Sebuah isu baik berupa masalah bersama maupun tujuan bersama, ditetapkan sebagai isu kebijakan.

b) Isu kebijakan ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warga termasuk pimpinan negara

c) Setelah dirumuskan, kebijakan publik ini kemudian dilaksanakan baik oleh pemerintah atau masyarakat maupun pemerintah bersama-sama masyarakat. Hal ini disebut implementasi kebijakan. Implementasi

kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat.

d) Pada saat implementasi, dilakukan pemantauan atau *monitoring* untuk memastikan implementasi kebijakan konsisten dengan rumusan kebijakan. Hasil implementasi adalah kinerja kebijakan. Pada saat inilah dilakukan evaluasi kebijakan.

e) Evaluasi yang pertama berkenaan dengan kinerja kebijakan, yaitu berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan mencapai hasil yang diharapkan. Selanjutnya dilakukan evaluasi secara paralel pada implementasi kebijakan, rumusan kebijakan dan lingkungan tempat kebijakan dirumuskan, diimplementasikan dan kinerja. Hasil evaluasi kinerja menentukan apakah kebijakan dilanjutkan ataukah membawa isu kebijakan yang baru, yang mengarah pada dua pilihan diperbaiki atai revisi kebijakan dan ataukan dihentikan, pengehentian kebijakan.

Berdasarkan proses diatas, kebijakan publik merupakan hal yang kompleks dan melalui serangkaian proses yang tidak sederhana. Namun dapat disimpulkan secara sederhana bahwa proses kebijakan publik berawal dari isu kebijakan, rumusan kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan terhadap kinerja dan keseluruhan lingkungan kebijakan.

4. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan suatu kajian studi kebijakan mengenai proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam arti luas, implementasi dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah

ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama di antara para pemangku kepentingan (*stakeholders*), aktor, organisasi publik atau swasta, prosedur dan teknik yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan tertentu yang dikehendaki. Sikap, perilaku, dan pikiran dari para pemangku kepentingan yang terlibat harus lebih terkontrol, agar tujuan dan sasaran program atau kebijakan dapat dicapai secara memuaskan.

Secara sederhana atau dalam arti sempit, Jones dalam Widodo (2013:86) mengartikan implementasi sebagai *Getting the job done "and" doing it*. Menurut Jones, pelaksanaannya harus terdapat beberapa syarat, antara lain adanya orang atau pelaksana, uang, dan kemampuan organisasional, yang juga bisa disebut *resources*. Lebih lanjut Jones menambahkan rumusan batasan implementasi sebagai *"a process of getting additional resources so as to figure out what is to be done"* atau implementasi merupakan proses penerimaan sumberdaya tambahan sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Dari yang dikemukakan oleh Jones mengenai implementasi tersebut tidak kurang dari suatu tahap kebijakan yang memerlukan dua macam tindakan yang berhubungan. Yaitu, merumuskan tindakan yang akan dilakukan, dan melaksanakan tindakan apa yang telah dirumuskan.

Kamus Webster dalam Wahab (1991:50) implementasi diartikan sebagai "*to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effects to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu)". Jadi, implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu

tertentu. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Nugroho (2012:685) menguraikan makna implementasi dengan menjelaskan bahwa:

> "*to understand what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject of policy implementations. Those events and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which included both the effort to administer and the substantive impact on people and events*". (Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tadi mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian).

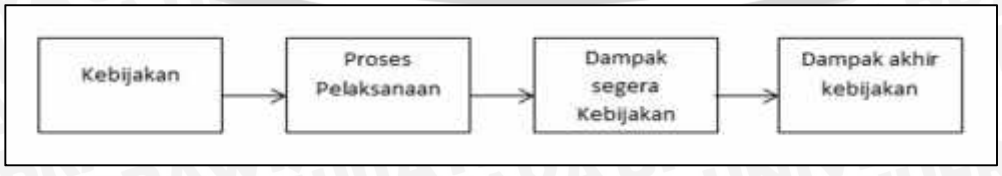
Lebih lanjut, Mazmanian dan Sabastier menjelaskan bahwa :

> "*this definition encompasses not only the behaviour of the administrative body which has responsibility for the program and the compliance of target groups, but also the web of direct and indirect political, economic, and social forces that bear intended and unintended-of the program*". (Definisi ini, menekankan tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat memengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan akhirya berdampak pada yang diharapkan, maupun yang tidak diharapkan dari suatu program).

Mazmanian dan Sabastier dalam Nugroho (2012:685) menguraikan lebih rinci mengenai proses implementasi kebijakan dengan mengemukakan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Proses ini berlangsung setelah melalui beberapa tahapan. Mulai dari tahapan pengesahan undang-undang, *output* kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata

baik yang dikehendaki atau yang tidak dari *output* tersebut, dampak keputusan yang dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan perbaikan-perbaikan penting terhadap undang-undang atau peraturan-peraturan yang bersangkutan. Implementasi tersebut terjadi sesudah program dinyatakan berlaku dan untuk membentuk suatu hubungan yang menghasilkan suatu hasil akhir.

Disisi lain, Van Meter dan Horn dalam Abdul Wahab (2008:66) mendefiniskan implementasi kebijakan sebagai *"Those action by public on private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions"* atau implementasi kebijakan adalah segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, individu atau kelompok pemerintah atau swasta yang mengarah pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam penetapannya. Disisi lain, Bambang Sunggono (1994:137) menguraikan implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi dapat digambarkan secara sistematis seperti berikut ini :



Gambar 2. Proses Implementasi Kebijakan
Sumber : Bambang Sunggono (1994 : 139)

Dari proses di atas terlihat bahwa proses implementasi dimulai dengan suatu kebijakan yang harus dilakukan. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut dengan *"policy performance"*. Secara konkrit antara lain bisa kita lihat jumlah dan isi barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan masyarakat, misalnya perubahan dalam taraf kesejahteraan masyarakat dapat dianggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga sebagai *"policy outcome"* atau *"policy impact"*. Maka di dalam hasil akhir kebijakan terdapat juga hasil-hasil sampingan "*policy performance*" yang diperoleh.

C. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Berdasarkan kesepakatan untuk mewujudkan MDGs maka Negara berkewajiban untuk menyelenggarakan kegiatan pelayanan dalam rangka mewujudkan pemenuhan terhadap berbagai komitmen tersebut. Pelayanan untuk memenuhi komitmen tersebut menjadi bagian dari pelayanan publik yang harus diselenggarakan oleh Negara. Menurut Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, atau pelayanan adminsitratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (penyelenggara) adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk

kegiatan pelayanan publik. Lebih lanjut dijelaskan menurut Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dengan penyelenggara dalam pelayanan publik.

Adapun tujuan diadakannya undang-undang pelayanan publik antara lain demi terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggungjawab, kewajiban dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Selain itu adalah bertujuan untuk terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundangan bahkan untuk terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan oleh administrasi negara.

Pelayanan publik yang dijalankan oleh institusi pemerintah, bermotif sosial-politik, yakni menjalankan tugas pokok serta mencari dukungan suara. Sedangkan pelayanan publik oleh pihak swasta bermotif ekonomi, yakni mencari keuntungan. Beberapa alasan pentingnya perhatian pemerintah terhadap pelayanan publik, menurut Wasistiono (dalam Kausar, 2012:45) antara lain sebagai berikut :

a. Instansi pemerintahan pada umumnya menyelenggarakan kegiatan yang bersifat monopoli, sehingga tidak terdapat iklim kompetisi di dalamnya, padahal tanpa kompetisi tidak akan tercipta efisiensi dan peningkatan kualitas.
b. Dalam menjalankan kegiatan, aparatur pemerintah lebih mengandalkan kewenangan daripada berbuat jasa ataupun kebutuhan masyarakat.
c. Belum atau tidak diadakan akuntabilitas terhadap kegiatan suatu instansi pemerintahan, baik akuntabilitas vertikal ke bawah, ke

samping, maupun ke atas. Hal ini disebabkan oleh adanya tolak ukur kinerja setiap instansi pemerintah yang dibakukan secara nasional berdasarkan tanda yang dapat diterima secara umum.

d. Dalam aktifitasnya, aparat pemerintah seringkali terjebak pada pandangan "ectic", yakni mengutamakan pandangan dan keinginan mereka sendiri (birokrasi) daripada konsep "emic", yakni konsep dari mereka menerima jasa layanan pemerintah.
e. Kesadaran anggota masyarakat pada hak dan kewajiban sebagai warga negara meupun sebagai konsumen masih relatif rendah, sehingga mereka cenderung menerima begitu saja, terlebih layanan yang diberikan bersifat cuma-cuma.

2. Asas dan Prinsip Pelayanan Publik

Demi terciptanya pelayanan prima kepada masyarakat serta lebih mengoptimalkan pedoman penyelenggaraan pelayanan publik, harus memperhatikan asas-asas yang termuat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Menurut Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003, asas pelayanan publik adalah sebagai berikut:

a. Transparansi, yaitu bersifat terbuka, mudah dan bisa diakses semua pihak yang membutuhkan serta disediakan secara memadai dan mudah dimengerti.
b. Akuntabilitas, yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
c. Kondisional, yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang teguh pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
d. Partisipatif, mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
e. Kesamaan hak, yaitu tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras,golongan, gender dan status ekonomi.
f. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Sedangkan menurut UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 4, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :

a. Kepentingan umum;
b. Kepastian hukum;
c. Kesamaan hak;
d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
e. Keprofesionalan;
f. Partisipatif;
g. Persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif;
h. Keterbukaan;
i. Akuntabilitas;
j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
k. Ketepatan waktu;
l. Kecepatan, kemudahan, keterjangkauan.

Dengan adanya asas pelayanan publik, membuat pelayanan publik menjadi lebih baik. Masyarakat puas dengan pelayanan yang diberikan oleh pejabat publik. Pelayanan publik bisa dirasakan oleh semua golongan tanpa ada perbedaan ras, suku dan agama. Menurut Keputusan Menpan No. 63 Tahun 2003, dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik perlu juga untuk memperhatikan dan menerapkan pedoman-pedoman seperti prinsip pelayanan publik, yaitu mencakup :

a. Kesederhanaan, prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit,mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
b. Kejelasan, memuat tentang (1) persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; (2) unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik, (3) rincian biaya dan tata cara pembayaran.
c. Kepastian waktu, dimana dalam pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
d. Akurasi, dimana produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
e. Keamanan, proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepatian hukum.
f. Tanggungjawab, pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

g. Kelengkapan sarana dan prasarana, yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana dan teknologi komunikasi dan informatika.
h. Kemudahan akses, dimana tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
i. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, dimana pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
j. Kenyamanan, yaitu lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung dan pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

3. Kualitas Pelayanan Publik

Kata kualitas memiliki beberapa pengertian yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. Pengertian konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik suatu produk, sepert kinerja, kehandalan, mudah dalam penggunaan, estetika dan sebagainya. Pada intinya kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan suatu produk baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan sehingga mampu memberikan kepuasan atas penggunaaan produk serta terbebas dari kekurangan atau kerusakan produk itu sendiri.

Suatu pelayanan bisa dikatakan berkualitas jika pelayanan yang diberikan dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat (pengguna jasa). Pelayanan tersebut sesuai dengan keinginan masyarakat. Kualitas pelayanan dapat dilihat melalui tingkat kepuasan orang yang dilayani/menggunakan layanan. Rahayu (dalam Sinamo, 2014:85) menjelaskan lebih lanjut tentang pemikiran Parasuraman mengenai kualitas pelayanan. Dia menjelaskan bahwa ukuran kualitas kepuasan konsumen pada lima dimensi kualitas pelayanan menurut yang

dikatakan konsumen, yaitu : (1) *Tangibles*, yaitu kualitas pelayanan berupa sarana fisik perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu dan tempat informasi; (2) *Reliability*, yaitu kemampuan dan keandalan menyediakan pelayanan yang terpercaya; (3) *Responsiveness*, yaitu kesanggupan membantu dan menyediakan pelayanan secara tepat, serta tepat tanggap terhadap keinginan konsumen; (4) *Assurance*, yaitu kemampuan dan keramahan serta sopan; (5) *Empathy*, yaitu sikap tegas tetapi penuh perhatian dari aparat terhadap konsumen.

Menurut Nugroho (1994) menjelaskan secara lengkap 10 kriteria pemilihan kualitas yang selalu digunakan konsumen sesuai penemuan penelitian Parasuraman yaitu :

a. *Credibility*; dapat dipercaya dan jujur;
b. *Security*; bebas dari bahaya dan keraguan;
c. *Accesbility*; dapat dihubungi dan didatangi;
d. *Communication*; mendengarkan konsumen dan dapat memberikan informasi yang jelas;
e. *Understanding the consumer*; kemampuan memahami dan menangani kebutuhan konsumen;
f. *Tangibles*; penampilan fisik, peralatan, karyawan dan alat-alat;
g. *Reliability*, kemampuan menghasilkan sesuai janji, teliti dan dapat diandalkan;
h. *Responsiveness*; kesediaan dan kemampuan membantu konsumen dan menghasilkan jasa dengan cepat, tepat dan tanggap;
i. *Competence*; memiliki keahlian dan pengetahuan yang dibutuhkan untuk menghasilkan jasa;
j. Sopan, ramah, penuh perhatian dan bersahabat.

Sedangkan menurut Kurniawan (2005:52), atribut yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik adalah :

a. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
b. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari pelayanan.

c. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
d. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan.
e. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan.
f. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu, kebersihan dan lain-lain.

Kualitas pelayanan publik yang baik dapat dilihat dari layanan jasa yang diterima atau dirasakan oleh masyarakat sesuai dengan apa yang diharapkan, sesuai apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Apabila produk pelayanan yang diterima masyarakat melampaui harapan masyarakat, dapat dikatakan pelayanan itu sebagai pelayanan prima.

D. Kematian Ibu dan Bayi

1. Kematian Ibu

Kematian ibu menurut *International Statistical Classification of Disease, Injuries, and Causes of Death, Edition X* (ICD-X) (RAN PP AKI, 2013) diartikan sebagai "Kematian seorang perempuan yang terjadi selama kehamilan sampai dengan 42 hari setelah berakhirnya kehamilan, tanpa memperhatikan lamanya usia dan tempat terjadinya kehamilan, yang disebabkan oleh kehamilannya atau penanganan kehamilannya, tetapi bukan karena insiden dan kecelakaan". Definisi kematian ibu tersebut dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu:

a) *Direct obstetric deaths*, yaitu kematian ibu yang langsung disebabkan oleh komplikasi obstetri pada masa hamil, bersalin dan nifas, atau kematian yang disebabkan oleh suatu tindakan, atau berbagai hal yang terjadi akibat tindakan-tindakan tersebut yang dilakukan selama hamil,

bersalin atau nifas. Seperti pendarahan, hipertensi dalam kehamilan infeksi, partus lama atau macet, dan abortus.

b) *Indirect obstetric deaths*, yaitu kematian ibu yang disebabkan oleh suatu penyakit, yang bukan komplikasi obstetri, yang berkembang atau bertambah berat akibat kehamilan atau persalinan. Sebagi contoh adalah ibu hamil yang meninggal akibat penyakit Tuberkulosis, Anemia, Malaria, Jantung, dll. Penyakit-penyakit tersebut memperberat kehamilan dan meningkatkan resiko terjadinya kesakitan dan kematian.

Indikator peningkatan kesehatan ibu dalam Tujuan Pembangunan Milenium (MDGs) adalah penurunan angka kematian ibu yang dihubungkan dengan peningkatan persalinan yang ditolong oleh tenaga kesehatan. Terjadinya kematian ibu dan bayi baru lahir sangat tergantung dari kecepatan dan ketepatan tindakan saat terjadi gawat darurat. Keberadaan puskesmas adalah alah satu jawaban untuk mendekatkan akses masyarakat terhadap pelayanan kebidanan dan bayi baru lahir untuk mencegah komplikasi dan/ atau mendapatkan pelayanan pertama saat terjadi gawat darurat, dengan persyaratan pelayanan yang diberikan memenuhi standar pelayanan yang lebih kuat.

Sama halnya dengan proporsi kematian ibu *direct obstetric deaths* dan *indirect obstetric deaths* di Indonesia yang perlu mendapatkan perhatian untuk upaya pencegahan dan penanganannya. Seperti yang sudah disebutkan dilatar belakang bahwa penyebab kematian ibu yang terjadi di Kabupaten Nganjuk menunjukkan bahwa penyebab kematian ibu karena pendarahan, penyakit jantung, pre eklamsia berat, eklamsia, emboli air ketuban, dan penyakit lainnya.

Oleh sebab itu, maka diperlukan koordinasi dengan disiplin medis lainnya di rumah sakit/puskesmas/puskesmas pembantu (pustu) di seluruh Kabupaten Nganjuk.

2. Kematian Bayi

Kemayian bayi adalah kematian bayi (dengan umur kehamilan lebih dari 22 minggu) yang lahir dalam keadaan meninggal atau bayi yang lahir hidup namun kemudian meninggal dalam masa 7 hari setelah persalinan. Kemudian, yang dimaksud dengan lahir mati adalah bayi dengan berat lahir lebih dari 500 gram atau bumur kehamilan lebih 22 minggu yang dilahirkan tanpa tanda-tanda kehidupan. Sedangkan, kematian neonatal adalah kematian bayi lahir hidup yang kemudian meninggal sebelum 28 hari kehidupannya (BAB I Ketentuan Umum, Peraturan Bupati Nomor 5 Tahun 2014). Kematian bayi yang paling banyak pada usia 0-7 hari adalah karena berat badan lahir rendah (Buku G&G, 2015). Penyebab utama lainnya (RAN PP AKI, 2013) adalah masalah neonatal (asfiksia, berat badan lahir rendah, dan infeksi neonatal), penyakit infeksi (yang sering terjadi penyakit diare, dan pneumonia) serta masalah gizi (gizi buruk dan gizi kurang). Melihat dari penyebab-penyebab terjadinya kematian pada bayi tersebut, adapun upaya yang mempengaruhi untuk meningkatkan kesehatan anak (Laporan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium di Indonesia, 2011:48) yaitu :

> "Upaya membaiknya tingkat kesehatan bayi dipengaruhi oleh meningkatnya cakupan pelayanan yang diterima sejak anak berada dalam kandungan melalui pelayanan pemeriksaan kehamilan yang berkualitas, persalinan oleh tenaga kesehatan utamanya di fasilitas kesehatan, pelayanan neonatal (melalui kunjungan neonatal), cakupan imunisasi khususnya

> cakupan imunisasi campak, penanganan neonatal, bayi dan balita sakit sesuai standar baik di fasilitas kesehatan dasar maupun fasilitas kesehatan rujukan dan meningkatnya pengetahuan keluarga dan masyarakat akan perawatan pada masa kehamilan, pada masa neonatal, bayi, dan balita, serta deteksi dini penyakit dan *care seeking behaviour* ke fasilitas kesehatan."

Pokok penting dari upaya yang mempengaruhi peningkatan kesehatan anak tersebut adalah pelayanan. Agar pelayanan tersebut di atas dapat terlaksana maka :

> "ketersediaan tenaga kesehatan menjadi sangat penting baik dari segi jenis dan kompetensi yang dimiliki (bidan, perawat, tenaga gizi lapangan, dan *nutritionist*, dokter, dokter spesialis anak, dokter spesialis *obgyn*, dokter spesialis anestesi). Bagi daerah yang memiliki masalah dengan ketersediaan dan kesinambungan keberadaan tenaga kesehatan tersebut maka dilakukan beberapa strategi antara lain : program (program pendidikan dokter spesialis (PPDS), dokter dengan kewenangan tambahan penempatan resident senior, penugasan khusus perorangan (resident dan D3 tenaga kesehatan), penugasan khusus tim (*contracting in* dan *contracting out*). Bagi daerah yang sulit akses maka perlu pendekatan khusus untuk memberikan pelayanan, metode *Sustainable Out Service* (SOS), peningkatan kompetensi kader tidak hanya dalam deteksi dini tapi juga memberikan pertolongan pertama atau pendekatan lain yang dianggap lebih sesuai."

Keberhasilan pelayanan tersebut tidak terlepas dari pentingnya ketersediaan dan distribusi obat-obatan peralatan medis yang lengkap dan siap digunakan sangat mendukung pelayanan sesuai standar, membaiknya infrastruktur, transportasi yang semakin membaik, peran dari profesi dan perguruan tinggi serta lembaga swadaya masyarakat dan distribusi bantuan dalam mendukung pelayanan kesehatan guna mengurangi angka kematian ibu maupun bayi.

E. Pengangkatan dan Penempatan Bidan dalam Upaya Menurunkan Angka Kematian Ibu dan Bayi menurut Peraturan Bupati Nganjuk Nomor 5 Tahun 2014

Permasalahan yang terjadi di Kabupaten Nganjuk, mendesak Pemerintah Daerah untuk mengupayakan upaya percepatan penurunan angka kematian ibu dan bayi yang kemudian pada tanggal 25 Juni 2014 dikeluarkan Keputusan Bupati Nomor 188/336/K/411.202/2014 tentang Pembentukan Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Bupati tentang Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu dan Bayi Kabupaten Nganjuk Tahun Anggaran 2014. Berdasarkan intruksi Keputusan Bupati tersebut, tugas dari Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Bupati sebagaimana dimaksud dalam Diktum Kesatu Keputusan adalah sebagai berikut :

1. Mengadakan koordinasi dan kerjasama dengan pihak terkait dalam menyusun rencana kerja;
2. Menyusun rancangan peraturan bupati;
3. Mengadakan pembahasan di tingkat internal;
4. Menyampaikan rancangan Peraturan Bupati kepada Asisten Pemerintahan dan Bagian Kesejahteraan Rakyat melalui Bagian Hukum;
5. Melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya pada Bupati.

Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Bupati tentang Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu dan Bayi Beresiko Tinggi Kabupaten Nganjuk Tahun Anggaran 2014 juga dibagi menjadi beberapa kedudukan dinas atau

instansi terkait dalam tim. Berikut adalah susunan tim tersebut yang terdapat didalam Keputusan Bupati Nomor 188/336/K/411.202/2014 tentang Pembentukan Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Bupati tentang Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu dan Bayi Kabupaten Nganjuk Tahun Anggaran 2014, yaitu:

Tabel 3. Susunan Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Bupati tentang Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu dan Bayi Beresiko Tinggi Kabupaten Nganjuk Tahun Anggaran 2014

NO.	KEDUDUKAN DALAM TIM	JABATAN DINAS ATAU INSTANSI
1	2	3
1.	PEMBINA	Sekretaris Daerah Kabupaten Nganjuk
2.	KETUA	Kepala Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk
3.	WAKIL KETUA	Asisten Pemerintahan dan Kesra Sekda Kabupaten Nganjuk
4.	SEKRETARIS	Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Nganjuk
5.	WAKIL SEKRETARIS	Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan Setda Kabupaten Nganjuk
6.	ANGGOTA	1) Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Nganjuk
		2) Kepala DP2KAD Kabupaten Nganjuk
		3) Kepala BKD Kabupaten Nganjuk
		4) Direktur RSUD Nganjuk
		5) Direktur RSUD Kertosono
		6) Direktur Stikes Satria Sakti Husada Nganjuk
		7) Direktur Akbid Wiyata Mitra Husada Kertosono Nganjuk
		8) Ketua DPC IBI Kabupaten Nganjuk
		9) Sekretaris Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk
		10) Kepala Bidang Kesehatan Keluarga pada Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk

		11) Kepala Bidang Pelayanan Kesehatan pada Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk
		12) Kepala Bidang Pemberantasan, Pencegahan Penyakit dan Kesehatan Lingkungan pada Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk
		13) Kepala Bidang Promosi Kesehatan pada Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk
		14) Kepala Seksi Bayi, Anak, dan Remaja pada Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk
		15) Kepala Seksi Ibu, Keluarga Berencana, dan Usia Lanjut pada Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk
		16) Kepala Seksi Gizi pada Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk
		17) Staf Bagian Hukum Setda Kabupaten Nganjuk

Sumber : Keputusan Bupati Nomor 188/336/K/411.202/2014 tentang Pembentukan Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Bupati tentang Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu dan Bayi Kabupaten Nganjuk Tahun Anggaran 2014.

Berdasarkan Keputusan Bupati Nomor 188/336/K/411.202/2014 tentang Pembentukan Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Bupati tentang Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu dan Bayi Kabupaten Nganjuk Tahun Anggaran 2014, maka Bupati Nganjuk mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 5 Tahun 2014 tentang Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu dan Bayi di Kabupaten Nganjuk. Pada peraturan tersebut terdapat beberapa bab dan pasal-pasal yang disebut didalamnya, antara lain :

a. BAB I : Ketentuan Umum (terdapat pasal 1 dan pasal 2)
b. BAB II : Tanggung Jawab (terdapat pasal 3)
c. BAB III : Pengangkatan dan Penempatan Bidan (terdapat pasal 4, 5, dan 6)
d. BAB IV : Kematian Ibu dan Bayi (terdapat pasal 7)

e. BAB V : Air Susu Ibu Eksklusif (terdapat pasal 8, 9, 10, 11, dan 12)

f. BAB VI : Penutup (terdapat pasal 13)

Adanya bab-bab yang terdapat dalam Perbup No. 5 Tahun 2014 tersebut, peneliti mengambil pembahasan pada Bab III tentang pengangkatan dan penempatan bidan dalam upaya percepatan penurunan angka kematian ibu dan bayi, untuk dijadikan studi penelitian dan disambungkan (*sinkron*) dengan fokus penelitian dengan alasan bab pembahasan pengangkatan dan penempatan bidan merupakan sumberdaya manusia atau tenaga kesehatan yang berhubungan langsung dengan ibu hamil. Berikut adalah isi dari BAB III tentang Pengangkatan dan Penempatan Bidan dalam upaya percepatan penurunan angka kematian ibu dan bayi adalah sebagai berikut :

Bagian Kesatu, Pasal 4 tentang Pengaturan :

1) Pengaturan pengangkatan dan penempatan bidan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2) Bidan yang ditempatkan di desa khususnya yang PTT diwajibkan untuk tinggal dimana Keputusan tersebut ditetapkan.
3) Bidan desa yang ditempatkan di Desa atau Kelurahan yang tidak mempunyai Gedung Polindes, diwajibkan bekerja di Kantor Desa atau Kantor Kelurahan, guna mempermudah masyarakat untuk mengakses tenaga kesehatan yang ada.
4) Desa atau Kelurahan yang tidak mempunyai fasilitas kesehatan (Polindes) diwajibkan untuk menyediakan gedung Polindes guna

meningkatkan akses masyarakat dalam mendapatkan pelayanan kesehatan.

Bagian Kedua, Pasal 5 tentang Kinerja :

1) Penilaian kinerja bidan desa selain dilihat dengan penilaian prestasi kerja melalui Sasaran Kerja Pegawai (SKP) juga dilihat kualitas pelayanannya dengan mengacu pada lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Bupati ini .
2) Perpindahan bidan desa dimungkinkan terjadi antar desa, atau di luar kecamatan atau kabupaten atau provinsi dengan memperhatikan bidan pengganti sudah ada serta ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Ketiga, Pasal 6 tentang Izin dan Pelatihan :

1) Semua bidan sebelum mendapatkan izin praktik, maka wajib mendapatkan pelatihan terlebih dahulu yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas kebidanannya yaitu Pelatihan Asuhan Persalinan Normal (APN), Contrasepsi Technic Up Date (CTU), dan Manajemen Terpadu Bayi Muda (MTBM).
2) Bagi bidan yang sudah memiliki surat izin praktik namun belum mendapatkan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diwajibkan mengikuti pelatihan tersebut pada saat mengurus perpanjangan surat izin praktik.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk dalam pelaksanaannya untuk menurunkan angka kematian ibu dan bayi berupaya melalui penempatan bidan di desa serta melaksanakan

Rencana Aksi Nasional (RAN). Pelaksanaan RAN dilaksanakan dalam konteks desentralisasi ke bentuk Rencana Aksi Daerah yang menjamin integrasi yang baik dalam perencanaan pembangunan kesehatan serta proses alokasi anggaran, dengan fokus pada pelayanan kesehatan ibu dan bayi baru lahir sesuai standar, *cost-effective* dan berdasarkan bukti pada seluruh tingkat pelayanan dan rujukan kesehatan baik disektor pemerintah maupun swasta. Berikut adalah kerangka rencana aksi nasional percepatan penurunan angka kematian ibu dan bayi:

Gambar 5. Kerangka Rencana Aksi Nasional Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu 2012-2015
Sumber : Dokumen RAN PP AKI, 2013:11

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan diatas, dan mengingat Keputusan Bupati Nganjuk Nomor 188/336/K/411.202/2014 bahwa Dinas Kesehatan menjadi *leading sector* dari Susunan Tim Penyusunan Rancangan Peraturan Bupati tentang Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu dan Bayi Kabupaten Nganjuk Tahun Anggaran 2014, maka upaya-upaya tersebut merupakan bentuk tanggung jawab Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk dalam menjalankan isi Bab III Peraturan Bupati Nganjuk Nomor 5 Tahun 2014 terkait

pengangkatan dan penempatan bidan. Kemudian dari Bab III tersebut dapat dilihat bahwa terdapat 3 pokok yang dapat dijadikan sebagai sub fokus untuk menganalisis antara peraturan tersebut dengan implementasinya, yaitu pengaturan, kinerja, serta izin dan pelatihan. Dari ketiga sub fokus tersebut berhubungan dalam teori administrasi kepegawaian.

Administrasi Kepegawaian adalah seni memilih pegawai-pegawai baru dan mempekerjakan pegawai-pegawai lama sehingga dari tenaga kerja itu diperoleh mutu dan jumlah hasil serta pelayanan yang maksimum (Felix A. Nigro dalam Siagian, 2003). Sehubungan dengan pengertian tersebut, maka fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan dari administrasi kepegawaian menurut Felix A. Nigro meliputi :

a) Pengembangan struktur organisasi untuk melaksanakan program kepegawaian termasuk didalamnya tugas dan tanggung jawab dari setiap pegawai yang ditentukan dengan jelas dan tegas.
b) Penggolongan jabatan yang sistematis dan perencanaan gaji yang adil dengan mempertimbangkan adanya saingan yang berat dari sektor swasta.
c) Penarikan tenaga kerja yang baik.
d) Seleksi pegawai yang menjamin adanya pengangkatan calon pegawai yang cakap dan penempatannya dalam jabatan-jabatan yang sesuai.
e) Perencanaan latihan jabatan dengan maksud untuk menambah keterampilan pegawai, memotivasi semangat kerja dan mempersiapkan mereka untuk kenaikan pangkat.
f) Penilaian kecakapan pegawai secara berkala dan teratur dengan tujuan meningkatkan hasil kerjanya dan menentukan pegawai-pegawai yang cakap.
g) Perencanaan kenaikan pangkat yang didasarkan atas kecakapan pegawai dengan adanya sistem jabatan, di mana pegawai-pegawai yang baik ditempatkan pada jabatan-jabatan yang sesuai dengan kecakapannya, sehingga mereka dapat mencapai tingkat jabatan yang paling tinggi.
h) Kegiatan-kegiatan untuk memperbaiki hubungan antar manusia
i) Kegiatan-kegiatan untuk memelihara dan mempertahankan moril serta disiplin pegawai

Pada Perbup No. 5 Tahun 2014 pada pengangkatan dan penempatan bidan dalam upaya menurunkan angka kematian ibu dan bayi di Kabupaten Nganjuk, dibagi menjadi 3 subfokus yaitu :

1. Pengaturan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengaturan berasal dari kata *atur*, dan pengaturan berarti proses, cara, perbuatan mengatur. Pengaturan adalah proses atau upaya untuk mencapai tujuan (Andiantari, 2016). Dalam pengaturan yang dimaksud dalam Perbup Nganjuk No. 5 Tahun 2014 adalah pengaturan pengangkatan dan penempatan bidan. Artinya, bidan juga bisa disebut sebagai Pegawai. Menurut Sondang P. Siagian (2002) mengemukakan bahwa pegawai merupakan tenaga kerja manusia, jasmaniah maupun rohaniah (mental dan fikiran), yang senantiasa dibutuhkan dan karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam badan usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi). Aktivitas administrasi kepegawaian terutama berkisar pada penerimaan, pengembangan, pemberian balas jasa dan pemberhentian. Aktivitas tersebut merupakan bentuk dari pengaturan. Pengaturan pengangkatan dan penempatan bidan sendiri telah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pengadaan Pegawai Neger Sipil dan Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pedoman Pengangkatan dan Penempatan Dokter dan Bidan sebagai Pegawai Tidak Tetap.

2. Kinerja

Suatu organisasi dibentuk untuk mencapai tujuan bersama, namun untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan adanya kinerja yang handal dan profesional dari aparat atau pegawai organisasi yang bersangkutan. Konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (per individu) dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi. Sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi (Hasrullah, 2015).

Kinerja menurut Widodo (2006) adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Keban (1995) mengatakan kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan, dijabarkan sebagai stratifikasi atau penilaian suatu pekerjaan dan dipandang seberapa tinggi tingkat pencapaian hasil atas tujuan yang ditetapkan. Prawirosentono (1999) mengatakan bahwa kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

Dari berbagai pendapat oleh para ahli mengenai kinerja diatas dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah sebuah bagian yang tidak dapat terpisahkan dari dalam suatu organisasi, yang merupakan prestasi kerja yang dapat diukur, berkaitan dengan kemampuan dan keahlian pribadi yang

mempengaruhi tim atau organisasi secara keseluruhan. Artinya kinerja dapat dinilai dengan cara melakukan penilaian kinerja terhadap pegawai.

Penilaian kinerja pada dasarnya digunakan untuk penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan, program dan/atau kebijakan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Pengukuran kinerja mencakup penetapan indikator kinerja dan penetapan capaian indikator kinerja.

Menurut Dwiyanto (2006) menjelaskan bahwa penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Untuk birokrasi publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh penilaian yang diberikan oleh birokrasi dapat memenuhi harapan dan memuaskan masyarakat. Kemudian menurut Budiyanto (2013) mengatakan bahwa penilaian kinerja merupakan proses standarisasi pekerjaan dan penilaian pekerjaan yang telah dilakukan dengan menggunakan parameter standar kerja yang telah ditetapkan tersebut. Sedangkan menurut Pasolong (2007) menyatakan bahwa tujuan penilaian kinerja dapat dijadikan:

a. Sebagai dasar untuk memberikan kompensasi kepada pegawai yang setimpal dengan kinerjanya.
b. Sebagai dasar untuk melakukan promosi bagi pegawai yang memiliki kinerja yang baik.
c. Sebagai dasar untuk melakukan mutasi terhadap pegawai yang kurang cocok dengan pekerjaannya.
d. Sebagai dasar untuk melakukan demosi terhadap pegawai yang kurang atau tidak memiliki kinerja yang baik.
e. Sebagai dasar untuk melakukan pemberhentian pegawai yang tidak lagi mampu melakukan pekerjaan.

f. Sebagai dasar memberikan Diklat terhadap pegawai, agar dapat meningkatkan kinerjanya sebagai dasar untuk menerima pegawai baru yang sesuai dengan pekerjaan yang tersedia.
g. Sebagai dasar untuk mengetahui berhasil tidaknya suatu organisasi.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa penilaian kinerja terhadap pegawai sangat berguna untuk menilai seberapa jauh penilaian yang diberikan oleh birokrasi dapat memenuhi harapan dan memuaskan masyarakat dengan menggunakan parameter standar kerja yang telah ditetapkan tersebut.

3. Izin dan Pelatihan

a. Izin

Izin menurut Prajudi Atmosudirjo (1983), adalah penetapan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Kemudian, Bagir Manan dalam Nastrisidik (2012), menyatakan bahwa izin dalam arti luas berarti persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. Spelt dan Ten Berge dalam Nastrisidik (2012), menyatakan bahwa secara umum izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan. Spelt dan Ten Berge juga menyebutkan bahwa terdapat beberapa unsur dalam perizinan, yaitu: pertama, instrumen yuridis; kedua, peraturan perundang-undangan; ketiga; organ pemerintah; keempat, peristiwa konkret; kelima, prosedur dan persyaratan.

Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Mengenai tujuan diberikan izin, Spelt dan Ten Berge menyatakan bahwa motif-motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa :

1) keinginan untuk mengarahkan (mengendalikan/sturen) aktivitas-aktivitas tertentu;
2) mencegah bahaya bagi lingkungan.
3) Keinginan melindungi objek-objek tertentu.
4) Hendak membagi benda-benda yang sedikit.
5) Mengarahkan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas, yang harus memenuhi syarat tertentu

Berdasarkan pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan atau diberi izin. Artinya, kemungkinan seseorang atau suatu pihak tertutup, kecuali diizinkan oleh pemerintah. Dengan demikian pemerintah mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.

b. Pelatihan

Pelatihan (*training*) adalah proses pendidikan jangka pendek yang menggunakan prosedur sistematis dan terorganisir sehingga tenaga kerja non manajerial mempelajari pengetahuan dan keterampilan teknis untuk tujuan tertentu (Khoiri, 2015). Pelatihan kerja menurut Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 pasal I ayat 9 tentang Ketenagakerjaan adalah “keseluruhan kegiatan untuk memberi, memperoleh, meningkatkan, serta

mengembangkan kompetensi kerja, produktivitas, disiplin, sikap, dan etos kerja pada tingkat ketrampilan dan keahlian tertentu sesuai dengan jenjang dan kualifikasi jabatan dan pekerjaan". Menurut Mathis (2002), pelatihan adalah suatu proses dimana orang-orang mencapai kemampuan tertentu untuk membantu mencapai tujuan organisasi. Sedangkan Payaman Simanjuntak dalam Hendry (2010) mengartikan pelatihan merupakan bagian dari investasi sumberdaya manusia (*human investment*) untuk meningkatkan kemampuan dan keterampilan kerja, dan dengan demikian meningkatkan kinerja pegawai. Pelatihan dilakukan dengan kurikulum yang disesuaikan dengan kebutuhan jabatan, diberikan dalam waktu yang relatif pendek, untuk membekali seseorang dengan keterampilan kerja.

Pelatihan menurut Gary Dessler (2009) adalah proses mengajarkan pegawai baru tentang ketrampilan dasar yang mereka butuhkan untuk menjalankan pekerjaan mereka. Pelatihan merupakan salah satu usaha dalam meningkatkan mutu sumberdaya manusia dalam dunia kerja. Pegawai, baik yang baru ataupun yang sudah bekerja perlu mengikuti pelatihan karena adanya tuntutan pekerjaan yang dapat berubah akibat perubahan lingkungan kerja, strategi, dan lain sebagainya. Hal ini dilakukan melalui upaya untuk membantu mengembangkan kemampuan yang diperlukan agar dapat melaksanakan tugas, baik sekarang maupun di masa yang akan datang.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa pelatihan dapat dijadikan sebagai sarana yang berfungsi untuk memperbaiki masalah

kinerja organisasi, seperti efektivitas, efesiensi dan produktivitas. Pelatihan juga merupakan upaya pembelajaran yang diselenggarakan oleh organisasi baik pemerintah, maupun lembaga swadaya masyarakat ataupun perusahaan dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan organisasi dan mencapai tujuan organisasi.