

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pada era desentralisasi dan semakin menguatnya demokratisasi saat ini, maka tuntutan akan tanggungjawab pelayanan publik tersebut kuat dan terbuka. Negara berkewajiban melayani setiap masyarakat untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh masyarakat tentang peningkatan pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan tanggungjawab pemerintah, baik itu pemerintah pusat maupun daerah. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, definisi dari pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan.

Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut berbagai aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan dan lainnya pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik memiliki fungsi untuk memberikan berbagai pelayanan publik yang

diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan yang lainnya. Berkaitan dengan masalah pelayanan publik diantaranya yaitu pelayanan di bidang kesehatan. Kesehatan merupakan suatu hal yang penting dalam kehidupan dimana kesehatan merupakan faktor penentu bagi kesejahteraan sosial. Tidak dapat dipungkiri bahwa kesehatan mutlak dibutuhkan dalam setiap manusia, baik orang tua, dewasa, remaja dan anak-anak. Untuk menjamin kesehatan diperlukan suatu sistem yang mengatur penyelenggaraan pelayanan kesehatan bagi masyarakat sebagai upaya pemenuhan kebutuhan warga negara untuk tetap hidup sehat.

Pentingnya aspek kesehatan dalam rangka pembangunan nasional yang disesuaikan pada kondisi sosial budaya dan geografis penduduk Indonesia, maka pada bulan November 1967 Pemerintah Republik Indonesia merumuskan program kesehatan terpadu sesuai dengan kondisi sosial dan kemampuan rakyat Indonesia yang dinamakan dengan Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) sebagai suatu pelayanan kesehatan yang memberikan pelayanan kuratif dan preventif secara terpadu, menyeluruh dan mudah dijangkau oleh masyarakat. Dewasa ini puskesmas telah didirikan di hampir seluruh pelosok tanah air dan bahkan untuk menjangkau seluruh wilayah kerjanya, Puskesmas Induk di bantu oleh Puskesmas Pembantu dan Puskesmas Keliling.

Menurut PERMENKES Nomor 75 Tahun 2014 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama, dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan

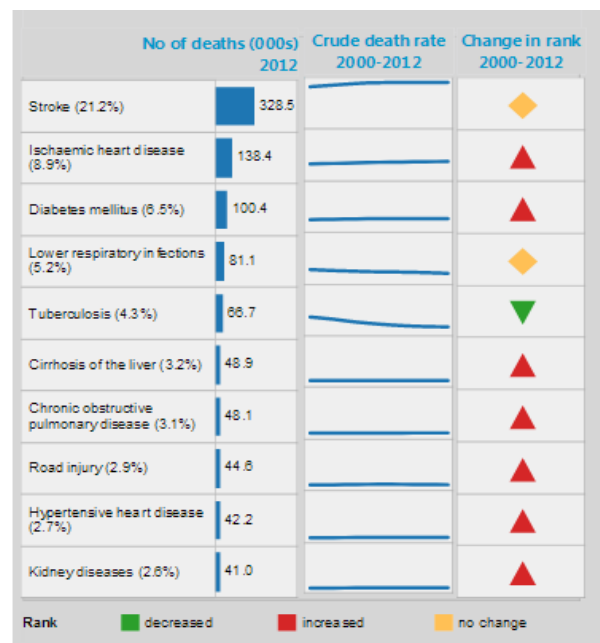
preventif, untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya di wilayah kerjanya. Puskesmas juga merupakan unit pelaksana fungsional yang berfungsi sebagai pusat pembangunan kesehatan, pusat pembinaan peran serta masyarakat dalam bidang kesehatan serta pusat pelayanan kesehatan tingkat pertama yang menyelenggarakan kegiatannya secara menyeluruh dan berkesinambungan pada suatu masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah. Puskesmas sering disebut sebagai *primary care* yaitu sebagai pelayanan kesehatan tingkat pertama karena puskesmas berhubungan paling dekat dengan masyarakat. Jika ditinjau dari sistem pelayanan kesehatan di Indonesia, maka peranan dan kedudukan Puskesmas adalah sebagai ujung tombak sistem pelayanan kesehatan di Indonesia.

Organisasi publik atau privat didirikan tentu saja untuk mencapai tujuannya masing-masing. Tujuan yang ditetapkan oleh suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh visi dan misi serta nilai-nilai yang ada di dalamnya, itu sebabnya tujuan organisasi yang baik akan merfleksikan orientasinya pada visi dan misi organisasi. Seperti halnya Puskesmas dalam memberikan pelayanan kesehatan bagi masyarakat, maka perlu mendapatkan perhatian yang lebih serius terutama berkaitan dengan sumber daya manusia (SDM) yang bekerja pada instansi tersebut, sehingga dapat memberikan kontribusi terbaik bagi pencapaian tujuan organisasi. Untuk itu pelaku pelayanan public dituntut kesadarannya, profesionalisme, kedisiplinan dan kinerja yang setinggi mungkin sehingga roda organisasi dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

Salah satu program pelayanan kesehatan yang ada di Puskesmas Gondang yaitu Program Pengelolaan Penyakit Kronis (Prolanis). Program Pengelolaan Penyakit Kronis (Prolanis) adalah sebuah program promotif preventif yang dijalankan oleh fasilitas kesehatan tingkat pertama atau Puskesmas yang di usung kerjasama dengan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan. Menurut peraturan BPJS Kesehatan Nomor 2 Tahun 2015 Prolanis sebagai suatu system yang memadukan antara penatalaksanaan pelayanan kesehatan dan komunikasi bagi kelompok peserta dengan kondisi penyakit tertentu melalui penanganan penyakit secara mandiri. Bentuk dari pelayanan Prolanis ini adalah pemantauan kondisi kesehatan peserta, memberikan penyuluhan tentang hidup sehat dan pelaksanaan kegiatan senam Prolanis yang diadakan setiap satu bulan sekali. Sasaran dari pelaksanaan Prolanis ini ialah seluruh peserta BPJS Kesehatan penyandang penyakit kronis terutama penyandang Diabetes Militus (DM) dan Hipertensi (HT). Tujuan dari adanya program tersebut adalah untuk mendorong masyarakat penyandang penyakit Diabetes Militus dan Hipertensi untuk mendapatkan kualitas hidup yang optimal serta mengendalikan biaya pelayanan kesehatan jangka panjang.

Menurut WHO (World Health Organization) di Indonesia pada tahun 2012 bahwa penyakit Stroke menempati posisi teratas penyumbang penyebab kematian dan telah menewaskan 328,5 ribu orang, sedangkan posisi terbawah ditempati oleh penyakit ginjal (*kidney diseases*) sebagai penyumbang penyebab kematian yang telah menewaskan 41,0 ribu orang. Lebih jelasnya, berikut daftar 10

penyakit teratas yang menyebabkan kematian di Indonesia pada tahun 2012 menurut WHO:



Gambar 1. Top 10 Penyebab Kematian Tahun 2012 di Indonesia

Sumber: WHO Tahun 2012

Peningkatan penyandang penyakit kronis atau penyakit tidak menular di Indonesia cukup memprihatinkan. Pasalnya di Indonesia, penyakit Diabetes Militus dan Hipertensi termasuk 10 daftar penyumbang penyebab kematian pada tahun 2012 menurut data WHO yakni untuk penyakit Diabetes Militus telah menewaskan sebanyak 100,4 ribu orang, sedangkan Hipertensi menewaskan sebanyak 42,2 ribu orang. Menurut Departemen Kesehatan RI tahun 2015 banyaknya permasalahan yang berkaitan dengan kesehatan masyarakat salah satu di antaranya penyakit tidak menular/kronis (stroke, jantung, hipertensi, diabetes militus, dsb) menjadi tantangan yang harus dihadapi dan dibenahi oleh negara

Indonesia di sektor kesehatan. Berdasarkan penjelasan di atas salah satu tantangan yang dihadapi Indonesia di sektor kesehatan ialah penyakit tidak menular atau kronis yang banyak dialami oleh manusia dengan usia produktif. Faktor yang menyebabkan penyakit kronis diantaranya yaitu gaya hidup yang tidak sehat atau pola hidup yang salah. Indonesia saat ini sedang mengalami peningkatan angka kematian setiap tahunnya yang disebabkan oleh penyakit tidak menular (PTM) atau penyakit degeneratif.

Dari informasi yang diperoleh di Puskesmas Gondang Kabupaten Tulungagung terdapat beberapa masalah tentang rendahnya cakupan peserta program Program Pengelolaan Penyakit Kronis (Prolanis). Hal tersebut dikarenakan oleh beberapa faktor antara lain rendahnya tingkat pengetahuan masyarakat tentang pola hidup sehat, kurangnya penyuluhan tentang Prolanis pada masyarakat, tingkat kepatuhan peserta yang belum rutin datang pada kegiatan Prolanis. Dari data yang diperoleh diatas Prolanis menjadi perhatian yang serius karena terkait dengan kesejahteraan masyarakat. Diharapkan masyarakat dapat menekan laju kematian yang disebabkan oleh Diabetes Militus dan Hipertensi dengan program ini. Dengan permasalahan yang terjadi menunjukkan pelaksanaan Program Pengelolaan Penyakit Kronis (Prolanis) yang belum optimal. Hal inilah yang menarik perhatian peneliti untuk melakukan suatu penelitian, terutama tentang sejauh mana kinerja puskesmas dalam pelaksanaan Program Pengelolaan Penyakit Kronis (Prolanis).

Dari pemaparan latar belakang tersebut peneliti terdorong untuk melakukan penelitian mengenai kinerja pelayanan kesehatan dengan judul:

**“Kinerja Puskesmas dalam Pelayanan Program Pengelolaan Penyakit Kronis (Prolanis) (Studi pada Puskesmas Gondang Kabupaten Tulungagung)”**

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penulis merumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kinerja Puskesmas dalam Pelayanan Program Pengelolaan Penyakit Kronis (Prolanis) di Puskesmas Gondang Kabupaten Tulungagung?
2. Apa sajakah faktor-faktor pendukung dan penghambat kinerja Puskesmas dalam Pelayanan Program Pengelolaan Penyakit Kronis (Prolanis) di Puskesmas Gondang Kabupaten Tulungagung?

**C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini sesuai dengan perumusan masalah di atas adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis kinerja Puskesmas dalam pelayanan Program Pengelolaan Penyakit Kronis (Prolanis) di Puskesmas Gondang Kabupaten Tulungagung.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor pendukung dan penghambat kinerja Puskesmas dalam pelayanan Program Pengelolaan

Penyakit Kronis (Prolanis) di Puskesmas Gondang Kabupaten Tulungagung.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun praktis, kontribusi dalam penelitian ini antara lain:

##### 1. Kontribusi Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan kesehatan bagi masyarakat.

##### 2. Kontribusi Praktis

- a. Memberi wacana dan masukan bagi pemerintah daerah melalui Dinas Kesehatan Daerah dalam mengoptimalkan pelayanan kesehatan terutama bagi masyarakat, khususnya pada Puskesmas Gondang dapat dijadikan bahan pertimbangan, saran perbaikan dan solusi pemecahan dari kendala-kendala yang dihadapi dalam pelayanan Program Pengelolaan Penyakit Kronis (Prolanis)
- b. Suatu sumbangsih bagi masyarakat sebagai media pengetahuan untuk mengetahui program pelayanan kesehatan yang dijalankan oleh fasilitas kesehatan tingkat pertama atau Puskesmas.



## **E. Sistematika Pembahasan**

Skripsi ini akan disajikan dalam lima pokok bahasan yang semuanya merupakan satu kesatuan, diantaranya:

### **BAB I            PENDAHULUAN**

Menjelaskan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian serta sistematika pembahasan.

### **BAB II          TINJAUAN PUSTAKA**

Menjelaskan tentang teori-teori yang berhubungan dengan judul penelitian skripsi yaitu Kinerja Puskesmas dalam Pelayanan Kesehatan antara lain teori tentang pelayanan public, pelayanan kesehatan dan kinerja.

### **BAB III        METODE PENELITIAN**

Menjelaskan tentang metode penelitian termasuk diantaranya jenis penelitian, focus penelitian, lokasi dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrument penelitian serta analisis data.

### **BAB IV        HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini akan menampilkan hasil-hasil yang diperoleh dari penelitian dan pembahasan yang akan dihubungkan dengan teori yang mendukung.

## **BAB V            KESIMPULAN DAN SARAN**

Pada bab ini berisi kesimpulan yang akan di peroleh dari hasil penelitian serta berbagai saran yang dapat dipertimbangkan oleh pihak-pihak terkait yang merupakan penutup dalam skripsi ini.