

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kesehatan merupakan cara dalam meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang optimal (Desfita et al., 2021). Kesehatan tidak hanya berarti bebas dari penyakit, tetapi juga mencakup kondisi mental, sosial, dan ekonomi yang memungkinkan individu berfungsi optimal dalam masyarakat. Di Indonesia, peningkatan layanan kesehatan masyarakat menjadi fokus pembangunan nasional melalui berbagai program, salah satunya adalah Pos Pelayanan Terpadu atau Posyandu yang bertujuan meningkatkan kualitas hidup secara menyeluruh (Lajuck et al., 2024). Posyandu adalah fasilitas kesehatan yang berbasis masyarakat yang menyelenggarakan layanan promotif dan preventif seperti imunisasi, pemantauan pertumbuhan dan perkembangan anak, pendidikan gizi dan kesehatan, serta layanan keluarga berencana, dengan sasaran ibu hamil, ibu menyusui, dan wanita usia subur (Sintiawati et al., 2021). Menurut Temongmere et al., (2025) disebutkan bahwa Posyandu masih sangat penting di dalam masyarakat yang mendukung upaya pencapaian Keluarga Sadar Gizi (Kadarzi), membantu penurunan angka kematian bayi dan kelahiran, serta mempercepat penerimaan Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera (NKKBS).

Dalam pelaksanaannya, partisipasi masyarakat sebagai penerima layanan Posyandu masih menunjukkan perbedaan yang cukup jelas antar kelompok sasaran. Ketimpangan dalam kunjungan ke Posyandu menggambarkan kondisi ketidakmerataan yang jelas dalam kehadiran warga, terutama ibu hamil, balita, dan

lansia, pada kegiatan kesehatan rutin seperti penimbangan berat badan, imunisasi, konsultasi gizi, dan penyuluhan mengenai perilaku hidup bersih dan sehat. Beberapa warga terlihat aktif hadir, sedangkan sebagian besar lainnya tidak datang atau hanya datang sesekali. Faktor utama yang menyebabkan hal ini antara lain adalah kesibukan mereka sebagai ibu rumah tangga atau pedagang, kurangnya pemahaman tentang manfaat Posyandu sehingga ada yang lebih memilih pengobatan tradisional seperti jamu karena mempertimbangkan aspek budaya dan agama berkaitan dengan halal-haram layanan medis modern, serta dukungan keluarga yang masih lemah, baik dari suami, orang tua, maupun anggota keluarga lainnya (Sasmita et al., 2023). Minimnya dukungan ini dapat menyebabkan peningkatan risiko gizi buruk dan stunting pada anak-anak, serta risiko kesehatan yang dapat mengancam ibu dan bayi yang sebenarnya bisa dicegah melalui pemeriksaan rutin.

Di sisi lain, ada kelompok masyarakat yang aktif berkontribusi sebagai penyedia layanan, yaitu kader Posyandu. Kader Posyandu merupakan individu dalam masyarakat yang rela dan sanggup mengatur Posyandu secara sukarela tanpa berharap mendapat imbalan uang, dengan tugas yang mencakup persiapan serta pelaksanaan kegiatan Posyandu dan kunjungan ke rumah bagi wanita hamil, ibu usai melahirkan, dan bayi/balita untuk memperbarui informasi serta mengawasi pertumbuhan dan perkembangan (Raudhotun Nisak, Nurul Hidayah, 2021). Kader melaksanakan tugasnya dengan pendekatan yang sederhana namun teratur, seperti mengunjungi langsung rumah warga yang tidak mau datang karena masalah kesehatan atau jauh dari lokasi, mendorong ibu untuk membawa balita mereka

untuk penimbangan rutin sebagai langkah pencegahan awal terhadap risiko gizi buruk, mengajak orang tua agar anak-anak mereka menjalani pemeriksaan kesehatan dasar, mendekati remaja dengan cara komunikasi yang lebih santai dan menjelaskan mengenai kesehatan reproduksi, mengingatkan waktu pemeriksaan kehamilan, hingga membantu lansia yang sulit bergerak agar mereka bisa memeriksakan kesehatannya di Posyandu (Hartini Haritani, et al , 2022)

Definisi dari *Co-production* adalah salah satu bagian dari proses *Co-production* yang diartikan sebagai pengelolaan hubungan kolaboratif antara aktor Negara dan Masyarakat, termasuk Warga, pelanggan, dan sukarelawan dalam penyampaian layanan publik. Dengan adanya kolaborasi, pelaksanaan program dapat lebih efektif dan efisien dalam mencapai tujuan bersama (Salsabila, 2025). Dalam praktiknya, Posyandu menerapkan konsep *Co-production* dalam layanan kesehatan. Hal ini dapat dilihat dari keterlibatan profesional seperti pekerja di Puskesmas dan pemerintah daerah serta multi-pemangku kepentingan non-profesional seperti Kader Posyandu dan Warga yang terlibat dalam layanan kesehatan. *Co-production* dalam layanan kesehatan menekankan peran aktif pasien, komunitas, dan *Multistakeholders* dalam menyediakan layanan kesehatan bersama dengan aktor profesional. Sistem *Co-production* dalam layanan kesehatan bertujuan untuk melakukan perbaikan dan improvisasi dalam beberapa dekade terakhir. Upaya untuk meningkatkan dan mengimprovisasi layanan kesehatan terwujud dalam membentuk perubahan perilaku dengan meningkatkan peran aktif pasien dan dengan melakukan perbaikan atau bahkan menciptakan layanan berkualitas baru (Farizi & Harmawan, 2023b).

Kondisi ini juga menjelaskan adanya dua fungsi masyarakat yang berjalan sejajar dalam penyelenggaraan Posyandu. Pertama, masyarakat berperan sebagai penerima layanan, dengan partisipasi yang masih tidak seimbang. Kedua, terdapat kelompok masyarakat yang aktif berperan sebagai penyedia layanan melalui keterlibatan mereka sebagai kader. Fenomena di mana warga dapat bertindak sebagai penyedia dan penerima layanan ini paling tepat dijelaskan melalui pendekatan *co-production*. Pendekatan ini secara khusus menganalisis bagaimana keterlibatan aktif warga dalam penyelenggaraan layanan dalam hal ini, kader dapat mempengaruhi kualitas serta distribusi partisipasi warga lain sebagai penerima layanan (Palumbo, 2016). Oleh karena itu, penelitian ini memposisikan *co-production* bukan hanya sebagai kerangka teoretis tambahan, tetapi sebagai perspektif yang relevan untuk mengevaluasi mengapa keberadaan kader yang telah aktif berkontribusi belum sepenuhnya dapat mengatasi ketidakmerataan kunjungan masyarakat ke Posyandu Nusa Indah 22.

Posyandu Nusa Indah 22 secara administratif berlokasi di Kav. Bida Kabil, Blok Flamboyan 5 No. 20, RT.002 RW.014, Kelurahan Kabil, Kecamatan Nongsa, Kota Batam. Posyandu ini berada dalam wilayah binaan Puskesmas Kabil yang mengoordinasikan sebanyak 18 posyandu di Kelurahan Kabil. Penelitian ini memilih Posyandu Nusa Indah 22 sebagai lokasi penelitian berdasarkan observasi awal di lapangan, yang menemukan bahwa ketimpangan kunjungan masyarakat masih terjadi di posyandu ini meskipun kader Posyandu tergolong aktif dalam menjalankan tugasnya. Fenomena tersebut dinilai paling tepat dijelaskan melalui pendekatan *co-production*, mengingat warga di lokasi ini memiliki peran ganda,

yaitu sebagai penerima layanan sekaligus penyedia layanan melalui keterlibatan mereka sebagai kader.

Tabel 1.1 Jumlah Kunjungan Berdasarkan Kelompok Sasaran di Posyandu Nusa Indah 22 Tahun 2021-2025

No	Tahun	Bayi	Balita	Anak-anak	Remaja	Dewasa	Ibu Hamil	Lansia	Jumlah
1	2021	35	160	35	40	150	24	40	484
2	2022	20	120	20	25	89	14	26	314
3	2023	38	105	40	45	166	25	59	478
4	2024	28	145	28	30	120	17	45	413
5	2025	35	100	38	42	161	24	59	459
Total Kumulatif		156	630	161	182	686	104	229	2.148
Total Terdaftar		56	215	235	230	175	67	79	1.057

Sumber: Posyandu Nusa Indah 22 Kota Batam (Diolah Peneliti 2026).

Berdasarkan data kunjungan masyarakat ke Posyandu Nusa Indah 22 pada periode 2021-2025, jumlah kunjungan masyarakat ke Posyandu Nusa Indah 22 selama periode 2021-2025 menunjukkan angka yang fluktuatif, dengan kunjungan tertinggi terjadi pada tahun 2021 sebanyak 484 kunjungan dan terendah pada tahun 2022 sebanyak 314 kunjungan. Setelah itu angka sempat naik kembali pada tahun 2023 menjadi 478 kunjungan, namun menurun lagi pada tahun 2024 menjadi 413 kunjungan, dan kembali meningkat pada tahun 2025 menjadi 459 kunjungan. Pola naik-turun ini mengindikasikan bahwa partisipasi masyarakat dalam memanfaatkan layanan posyandu belum stabil dari tahun ke tahun.

Jika dilihat berdasarkan kelompok sasaran, kategori dewasa dan balita mencatatkan jumlah kunjungan kumulatif tertinggi masing-masing sebanyak 686 dan 630 kunjungan selama lima tahun, sementara kelompok Ibu Hamil mencatatkan jumlah kunjungan paling rendah, yaitu hanya 104 kunjungan. Selain itu, perbedaan

antara total kumulatif 2.148 dan total terdaftar 1.057 menunjukkan bahwa satu warga dapat melakukan kunjungan lebih dari satu kali dalam setahun, sehingga jumlah kunjungan tidak selalu mencerminkan jumlah individu yang unik memanfaatkan layanan posyandu.

Meskipun pada penelitian terdahulu sudah banyak yang meneliti tentang peran kader Posyandu dalam meningkatkan partisipasi masyarakat pada kegiatan kesehatan, namun masih terbatasnya penelitian yang mengaitkan peran tersebut dengan pendekatan *co-production* untuk mengatasi ketimpangan kunjungan. Terlihat pada penelitian yang lebih menitikberatkan pada strategi kader sebagai motivator melalui kunjungan rumah dan penyuluhan untuk partisipasi ibu balit (Raudhotun at.al 2021). Sedangkan pada penelitian Siti Nurjanah, (2021) berfokus pada penurunan cakupan Posyandu akibat pandemi dengan *co-production* terhambat, yang mengharapkan peningkatan kualitas kader dan dukungan pemimpin masyarakat guna mengembalikan kunjungan ANC dan imunisasi, Pada penelitian Nisa et al., (2004) juga melihat pengenalan *value co-creation* di Posyandu melalui penyuluhan interaktif, dalam penelitiannya menyatakan bahwa partisipasi aktif anggota dalam perencanaan layanan dapat meningkatkan kualitas dan mengurangi pasivitas masyarakat. Berbeda dengan penelitian Id & Maharani, (2020) lebih mengarah pada peran kader dalam meningkatkan kunjungan balita secara deskriptif, di mana penelitian ini bertujuan melihat pengaruh faktor demografi kader terhadap pencapaian standar 80% partisipasi ibu balita. Oleh karena itu pada penelitian saya memiliki celah untuk mengisi kajian terkait ketimpangan kunjungan menggunakan pendekatan *co-production*, yang

menempatkan peran kader dan masyarakat sebagai bagian dari pelayanan publik, yang hingga kini masih relatif terbatas, khususnya dalam konteks Posyandu Nusa Indah 22 Kelurahan Kabil Kota Batam.

Penelitian ini memiliki kebaruan dengan memposisikan Posyandu bukan hanya sebagai fasilitas pelayanan kesehatan rutin, melainkan sebagai inovasi dalam pelayanan publik yang berbasis pada pendekatan *co-production*, yang melibatkan partisipasi aktif dari kader Posyandu dan masyarakat dalam upaya mengurangi ketimpangan kunjungan. Pendekatan tersebut menekankan bahwa ketimpangan kunjungan tersebut dipengaruhi oleh interaksi antaraktor, nilai-nilai serta norma yang berkembang, dan tingkat partisipasi masyarakat. Dalam konteks ini, kader Posyandu berfungsi sebagai aktor utama yang mengatasi keterlibatan masyarakat melalui praktik *co-production* untuk mencapai pemerataan dalam pemanfaatan layanan Posyandu. Penelitian ini difokuskan pada Posyandu Nusa Indah 22 di Kelurahan Kabil, Kota Batam, yang menunjukkan karakteristik partisipasi masyarakat yang unik.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang untuk mencapai tujuan penelitian, penulis dapat menguraikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Praktik *co-production* dalam program posyandu Nusa Indah 22?
2. Apa bentuk kontribusi kader Posyandu Nusa Indah 22 menggunakan pendekatan *co-production* untuk mengurangi ketimpangan kunjungan masyarakat dalam kegiatan kesehatan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis Praktik *co-production* dalam program posyandu Nusa Indah 22.
2. Untuk menganalisis bentuk kontribusi kader Posyandu Nusa Indah 22 menggunakan pendekatan *co-production* dalam mengurangi ketimpangan kunjungan masyarakat dalam kegiatan kesehatan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Temuan hasil studi ini berkontribusi pada pengembangan ilmu dasar administrasi publik, khususnya dalam kajian *co-production* untuk perbaikan tindak lanjut pelayanan kesehatan masyarakat, dengan memusatkan perhatian pada peran kader Posyandu dalam mengatasi ketimpangan kunjungan melalui kolaborasi aktif bersama warga. Penelitian ini menyediakan kerangka teoritis yang memperkaya pemahaman tentang integrasi partisipasi komunitas dalam kebijakan kesehatan primer, termasuk strategi kader dalam memfasilitasi akses layanan Posyandu bagi kelompok rentan. Dengan demikian, studi memperkuat model tata kelola publik yang inklusif, di mana *co-production* menjadi alat efektif untuk mengurangi disparitas kunjungan dan meningkatkan responsivitas layanan kesehatan berbasis masyarakat.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini akan memberikan manfaat kepada Puskesmas setempat dan Dinas Kesehatan Kota Batam dalam melakukan perbaikan pelayanan Posyandu,

kemudian dapat menindaklanjuti implementasi dan evaluasi melalui tindak lanjut perbaikan dengan giat. Khususnya, temuan studi menyediakan panduan praktis bagi kader Posyandu Nusa Indah 22 untuk memperkuat *co-production* dengan masyarakat guna mengurangi ketimpangan kunjungan, seperti melalui program kunjungan rumah dan penyuluhan target. Hasilnya mendukung pengembangan strategi kolaboratif yang meningkatkan partisipasi warga, sehingga layanan kesehatan ibu dan anak menjadi lebih merata dan efektif di tingkat komunitas

