

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Said (dalam Mustafa, 2014:84) mengemukakan bahwa negara (*state*) itu merupakan sebuah lembaga mempunyai kekuatan mendominasi dalam menata masyarakatnya yang terdapat sebagian kecil menjadi objek untuk “yang diperintah”. Secara umum Negara adalah organisasi yang besar, suatu organisasi kompleks, organisasi yang rumit untuk dikelola disebabkan banyak unsur-unsur di dalamnya, ada wilayah, warga negaranya, ada penguasa, serta ada peraturannya yang ke semua unsur itu terpadu dan terbungkus dalam sebuah bingkai birokrasi pemerintahan. Selain itu, negara merupakan organisasi di sebuah daerah memiliki kekuasaan yang tinggi, resmi serta diyakini bagi rakyatnya (Budiardjo, 2008:17).

Kota Tanjungpinang merupakan Ibukota Provinsi Kepulauan Riau yang terletak di Pulau Bintan dengan luas daratan 1,42% dari seluruh wilayah daratan Provinsi Kepulauan Riau. Wilayah Kota Tanjungpinang berbatasan dengan Kabupaten Bintan di sebelah utara, selatan, dan timur serta Kota Batam disebelah barat. Namun secara administratif, Kota Tanjungpinang terdiri dari 4 Kecamatan yakni Kecamatan Bukit Bestari, Kecamatan Tanjungpinang Timur, Kecamatan Tanjungpinang Kota, dan Kecamatan Tanjungpinang Barat (Profil Instansi, 2019).

Berdasarkan informasi dari Dinas Kesehatan, Kota Tanjungpinang saat ini memiliki tujuh (7) unit Puskesmas yakni sebagai berikut :

1. Puskesmas Batu 10 yang terletak di Jl. Adi Sucipto Km.10 Kelurahan Batu IX Kecamatan Tanjungpinang Timur.

2. Puskesmas Kampung Bugis yang terletak di Jl. Bestari Kelurahan Kp. Bugis Kecamatan Tanjungpinang Kota.
3. Puskesmas Mekar Baru yang terletak di Jl. Cendrawasih Km. 8 Atas Kelurahan Batu IX Kecamatan Tanjungpinang Timur.
4. Puskesmas Sei Jang yang terletak di Jl. Arief Rahman Hakim Kelurahan Sei Jang Kecamatan Bukit Bestari.
5. Puskesmas Tanjungpinang yang terletak di Jl. Ir Juanda No.1 Kelurahan Tanjungpinang Timur Kecamatan Bukit Bestari.
6. Puskesmas Tanjung Unggat yang terletak di Jl. Sultan Mahmud Gg. Waru Kecamatan Bukir Bestari.
7. Puskesmas Melayu Kota Piring terletak di Jl. Kijang Lama Batu VII Kelurahan Melayu Kota Piring Kecamatan Tanjungpinang Timur.

Puskesmas Batu 10 adalah sebuah sarana layanan kesehatan jenjang pertama yang bertanggung jawab di dua kelurahan yakni Kelurahan Pinang Kencana dan Kelurahan Air Raja, yang terletak di Jl. Adi Sucipto KM 10, Kelurahan Pinang Kencana, Kecamatan Tanjungpinang Timur. Puskesmas Batu 10 kini terdapat dua (2) jenis pelayanan kesehatan yaitu pertama, Upaya Kesehatan Perorangan (UKP) adalah sebuah rangkaian berisi kegiatan pelayanan yang lebih di arahkan dalam peningkatan, pencegahan, penyembuhan penyakit, pengurangan penderitaan akibat dari penyakit yang di alami serta pemulihan kesehatan seseorang. Upaya Kesehatan Perseorangan (UKP) ini merupakan yang terdiri dari “registrasi, periksa umum, kontrol untuk lansia, kontrol kesehatan untuk ibu, kontrol kesehatan anak di bawah umur 5 tahun, pemeriksaan kesehatan untuk anak remaja, layanan imunisasi atau

penyuntikan, layanan akupressures, periksa mulut dan gigi, layanan TB paru, pemeriksaan kesehatan calon jemaah yang akan haji, bagian ibu mengandung, layanan penyuluhan gizi, layanan upaya berhenti merokok, layanan konseling PKPR (Pelayanan Kesehatan Peduli Remaja), Pelayanan konseling VCT/IMS (Pelayanan pemeriksaan HIV kelompok beresiko), laboratotium, pelyanan kefarmasian, UGD (gawat darurat, layanan ambulance rujukan pasien).

Kedua, Upaya Kesehatan Masyarakat (UKM) ini ialah semua rangkaian kegiatan dalam rangka pemeliharaan dan peningkarkan kesehatan masyarakat serta untuk pencegahan dan menanggulangi adanya permasalahan kesehatan yang timbul dimana sasarannya keluarga, kelompok, dan masyarakat. UKM ini memiliki 2 kategori lagi yaitu (1). UKM Esensial termasuk, peningkatan kesehatan, kesehatan lingkungan, KIA-KB (Kesehatan Ibu dan Anak termasuk Pelayanan Keluarga Berencana), program gizi, program P2P (Pencegahan dan pengendalian penyakit), ISPA (infeksi saluran pernapasan atas), diare, TBC, HIV/AIDS, imunisasi, malaria, kecacinga, kusta, DBD (demam berdarah), surveilans, posbindu PTM. (2). Upaya Kesehatan Masyarakat (UKM) Pengembangan yang terdiri dari kesehatan jiwa, kesehatan gigi masyarakat, kesehatan tradisional komplementer, kesehatan olahraga, kesehatan indera, kesehatan kerja, kesehatan remaja/PKPR, kesehatan haji, kesehatan lansia, pelayanan kesehatan dan jejaringnya, pustu, jejaring kesehatan (Profil Instansi, 2019).

*Good Governance* secara sederhana nya bisa di katakan sebuah pengurusan pemerintah yang baik. Kata “baik” yang dimaksud di sini yakni diikuti aturan-aturan yang ada sesuai prinsip dasar dari *good governance* nya. Sedarmayanti

(dalam Mustafa, 2014:186), Istilah *Good Governance* ini juga tidak hanya berarti pemerintahan saja melainkan pula memuat makna kepengurusan, pengarah, pembinaan, penyelenggaraan serta dapat pula didefinisikan pemerintahan.

“Pelayanan publik yang menggambarkan *Good governance* adalah para pelaku penyelenggara pelayanan baik pemerintah, masyarakat, dan swasta dapat melakukan kegiatan pelayanan inovatif namun akan tetap memperhatikan prinsip dari *good governance* itu sendiri”.(Ani lestari & Santoso, 2019) *Good governance* akan selalu beriringan dengan pelayanan publik. Di bidang kesehatan pemerintah juga memiliki tanggung jawab dalam menjamin kesehatan setiap warga negaranya agar dapat layanan terbaik dan pantas untuk masyarakat itu sendiri. Dasar kebutuhan seseorang punya kewenangan demi mencukupi kebutuhan atas hidup dirinya maka sama halnya memenuhi kepentingan lainnya pada kesehatan merupakan tugas masyarakatnya, melalui puskesmas juga bidang institusi fungsional dinas Kab/Kota yang dapat tugas seperti pengurusan bagian kesehatan untuk warga negara di daerah kerjanya masing-masing.

Terselenggaranya *good governance* merupakan tujuan utama untuk mewujudkan suatu keinginan masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita suatu bangsa. Dalam hal itu diperlukannya sebuah usaha dan juga penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas, dan nyata agar penyelenggaraan pemerintah dan pembangunannya dapat berlangsung secara bersih, berhasil, dan bebas KKN (Warah, 2019).

Jika sudah membahas tentang pemerintahan maka akan tidak asing lagi dengan kata pemerintah dan pelayanan publik karena berdasarkan defenisi dari UNDP (*United Nations Development Program*), *good governance* ini mempunyai tiga penunjang yakni,

- 1) *Economic Governance*, ini melingkupi suatu prosedur dalam penyusunan putusan yang berkaitan pada masyarakat tentang keuangan, kemiskinan, kualitas, dan kualitas hidup.
- 2) *Political governance* ialah sebuah penyelenggaraan putusan perumusan dalam setiap kebijakan yang dibuat.
- 3) *Administrative governance* ialah sebuah bentuk pelaksanaan dalam sistem dibuatnya kebijakan.

Maka sebab ini juga, lembaga dari *governance* memiliki 3 ranah, yakni *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat) dimana 3 ranah ini senantiasa berkaitan sesamanya untuk menjalankan fungsinya masing-masing.

Sebagaimana pengertian dalam pasal 1 Undang-Undang No 25 Tahun 2009 mengenai pelayanan publik, sebagai berikut :

“Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka penenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Pelayanan publik itu sebuah tolak ukur performa negara yang nyata. Maka bisa dengan mudah untuk masyarakat menilai kepengurusan lembaga berlandaskan mutu layanan publik yang didapat, di karenakan mutu layanan ini sangat penting bagi orang banyak serta dampaknya pun akan bisa dinikmati oleh masyarakat tersebut.(Mukarom & Laksana Wijaya, 2015)

Mahmudi (dalam Hardiyansyah, 2011:21) layanan terdiri berbagai macam salah satunya pelayanan dalam bidang kesehatan juga sama pentingnya untuk dinilai. Kesehatan itu sebuah kebutuhan dasar masyarakat jadi kesehatan bisa

dikatakan juga ialah milik setiap masyarakat yang di lindungi Undang-Undang Dasar. Pastinya dilingkup besar seperti negara membenarkan memang kesehatan ini jadi aset besar dalam capai kesejahteraan oleh sebab itu perubahan layanan kesehatan pada umumnya ialah sebuah investasi demi mencapai sumber daya manusia sejahtera di negaranya. Dikarenakan kesehatan menjadi bagian paling utama yang dibutuhkan bagi setiap masyarakat maka dari itu tuntutan masyarakat semakin tinggi perihal mengenai kesehatan ini agar mendapatkan kesehatan yang kompleks. Dengan tingginya kebutuhan tersebut mendesak sebuah instansi pemerintah untuk lebih meningkatkan pelayanan di bidang kesehatan baik itu melalui sarana prasarana yang sewajibnya, fasilitas dan sumber daya manusia kesehatan yang lengkap terkhusus di tingkat daerah layanan kesehatannya.

Seperti kita ketahui Indonesia banyak memiliki daerah-daerah terpencil yang memang letaknya jauh dari perkotaan, jikalau setiap desa-desa tersebut sudah memiliki puskesmas maka akan jauh lebih baik membantu masyarakat yang sedang membutuhkan pertolongan serta dapat mengefisien waktu, biaya dan lainnya tetapi sudah diyakini bahwa setiap daerah plosok-plosok di Indonesia rata-rata sudah mempunyai puskesmas yang cukup membantu masyarakat.

Akreditasi puskesmas adalah sebuah pengakuan yang di dapat buah dari sistem penilaian pihak luar yang dilakukan komisioner akreditasi pada puskesmas yang ada, apa sudah sinkron terhadap standar telah ditetapkan atau malah belum sesuai. Strata pertama, rangka memperbaiki mutu pelayanan kesehatan kementerian kesehatan membuat program akreditasi antar puskesmas yang mana puskesmas sekota Tanjungpinang juga di ikutsertakan dalam arti memenuhi persyaratan yang

telah ditentukan dari pihak kementerian. Akreditasi ini di adakan sejak tahun 2016, selain itu akreditasi puskesmas ini terdapat manfaat yakni sebagai berikut :

- a. Terdapat keunggulan yang kompetitif
- b. Bisa membuat kepercayaan masyarakat semakin kuat terhadap fasyankes primer dalam memberikan pelayanan terbaik untuk masyarakatnya.
- c. Dapat mengatasi peningkatan pengelolaan resiko yang ada layanan bagi penderita di puskesmas dan fasyankes primer lainnya serta usaha penyelenggaran puskesmas kepada masyarakat.
- d. Dapat menambah keandalan dalam setiap pelayanan, ketertiban dokumentasian serta konsistensi dalam melakukan pekerjaan.
- e. Meningkatkan rasa keamanan dan kenyamanan dalam bekerja.

Tabel 1.1 Puskesmas Akreditasi di Kota Tanjungpinang Tahun 2016-2021

N O	NAMA PUSKESMAS	STATUS AKREDITASI					
		2016	2017	2018	2019	2020	2021
1.	Batu 10	TM	TM	TM	TP	TP	TP
2.	Kampung Bugis	-	TM	TM	TM	TM	TP
3.	Mekar Baru	-	TU	TU	TU	TU	TP
4.	Sei Jang	-	TM	TU	TU	TU	TP
5.	Tanjungpinang	TD	TD	TD	TU	TU	TP
6.	Tanjung Unggat	-	-	-	TU	TU	-
7.	Melayu Kota Piring	-	TD	TD	TD	TD	TD

Sumber : Dinas Kesehatan Kota Tanjungpinang 2022 (telah diolah kembali)

Ket\* TT= Tidak Terakreditasi  
 TD= Terakreditasi Dasar  
 TM= Terakreditasi madya  
 TU= Terakreditasi Utama  
 TP= Terakreditasi Paripurna

Berlandaskan tabel diatas menjelaskan bahwa Tahun 2016-2018 puskesmas Batu 10 mendapatkan predikat Madya, 2019-2021 mendapatkan predikat Paripurna. Puskesmas Kampung Bugis Tahun 2016 tidak terakreditasi, Tahun 2017-2020 mendapatkan predikat Madya, 2021 predikat Paripurna. Puskemas Mekar Baru 2016 belum terakreditasi, tahun 2017-2020 predikat Utama, 2021 predikat Paripurna. Puskesmas Sei Jang tahun 2016 belum terakreditasi, tahun 2017 Madya, 2018-2020 predikat Utama dan 2021 predikat Paripurna. Puskesmas Tanjungpinang 2016-2018 predikat Dasar, tahun 2019-2020 predikat Utama dan 2021 predikat Paripurna. Puskesmas Tanjung Unggat 2016-2017 belum terakreditasi, tahun 2018 dalam proses akreditasi, tahun 2019-2020 predikat Utama dan tahun 2021 dalam proses akreditasi. Puskesmas Melayu Kota Piring tahun 2016 belum terakreditasi, tahun 2017-2021 masih menyangang status predikat Dasar.

Mengenai Akreditasi Puskesmas Batu 10 sudah ikut pada tahun pertama yang dimulai tahun 2016. Tahun 2016 – 2018 puskesmas Batu 10 mendapatkan status akreditasi Madya pertama di Tanjungpinang, untuk tingkat Kabupaten status Madya sudah dikatakan tingkat diatas rata-rata dalam perakreditasian. Tahun 2019 puskesmas Batu 10 ikut kembali akreditasi dan mendapat status akreditasi Paripurna pertama kali dan satu-satunya di Kota Tanjungpinang yang artinya pelayanan kesehatan di puskesmas tambah meningkat serta dijadikan *role model* untuk puskesmas lainnya yang ada di kota Tanjungpinang agar bisa menjadi acuan untuk terus memperbaiki mutu pelayanan kesehatan yang lebih baik. Selain itu terlihat juga dari Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) terhadap pelayanan kesehatan yang mengalami peningkatan, dapat dilihat dari Tabel dibawah ini



sebagai berikut :

Tabel 1.2 Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Puskesmas Batu 10 Tahun 2021-2022

No	IKM Puskesmas Batu 10	Presentase Nilai	Mutu Pelayanan
1.	IKM Tahun 2021 Semester 1	77,611	B
2.	IKM Tahun 2021 Semester 2	78,925	B
3.	IKM Tahun 2022 Semester 1	80,800	B

Sumber : Data Olahan Peneliti, 2023.

Dari jbaran Tabel 1.2 diatas menunjukkan adanya peningkatan pelayanan dari tahun 2021-2022. Gambar 1.1 IKM Per unsur di semester 1 tahun 2021 yakni mutu pelayanan nya B “Baik” dan Gambar 1.2 presentase IKM pelayanan skor keseluruhannya nya itu rata-rata 77,412. Gambar 1.3 IKM per unsur pada semester 2 tahun 2021 mutu pelayanan nya B juga akan tetapi IKM pelayanan keseluruhan pada gambar 1.4 itu terlihat naiknya presentase skornya rata-rata menjadi 78,925. IKM per unsur pelayanan tahun 2022 pada gambar 1.5 semester 1 mutu pelayanan nya B “Baik” namun presentase keseluruhan pelayanan pada gambar 1.6 itu mencapai skor rata-rata nya 80,800.

Di Tahun 2022 Puskesmas Batu 10 mendapat penghargaan Top Inovasi Pelayanan Publik se-Indonesia, yang diselenggarakan Kementerian PANRB. Di ajang Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (KIPP) ini pemerintah kota Tanjungpinang mengusulkan 15 proposal inovasi pelayanan publik yang mana salah satu nya dari Puskesmas Batu 10 yaitu Tossa (*Triage, One Stop Service and Acceleration*).

Tossa merupakan inovasi layanan publik yang dilakukan untuk mengoptimalkan dan mempercepat pengendalian Covid-19 melalui 3T (*testing /*

tes, *tracing* / telusuri, *and treatment* / tindak lanjut). Metode Tossa yakni *triage* ialah sebuah proses pemisahan antar pasien ISPA/Covid -19 dengan non ISPA, *One stop service* dimana terdapat poli yang dikhususkan pasien ISPA dengan pelayanan terpadu satu pintu atau satu kali selesai, dan terakhir *acceleration* adanya percepatan penanganan dengan membentuk (TGC) tim gerak cepat.

Menyadari betapa pentingnya arti mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), jadi lembaga terkait dituntut untuk messmbuat perubahan yang signifikan seperti mempercepat proses kerja serta modernisasi administrasi. Agar *good governance* berjalan dengan efektif maka dituntut adanya koordinasi dan kejujuran, berkompeten, moral serta adanya rasa tanggung jawab. Melalui terselenggaranya *good governance* adalah sebuah ketentuan pertama dalam mewujudkan aspirasi masyarakatnya demi capai maksud dan keinginan, bangsa dan negara itu sendiri. Sudah mendapat beberapa prestasi dalam meningkatkan mutu pelayanan publik dalam bidang pelayanan kesehatan dari tahun ke tahun terlihatnya peningkatan akreditasi puskesmas nya itu sendiri (Andi Mappaodang, 2021).

Mutu pelayanan nya yang bagus, sesuai juga dengan kaidah-kaidah yang ada sangat strategis sekali, untuk menerapkan *good governance* sudah bagus sehingga puskesmas ini bisa menjadi puskesmas yang patut di contoh juga di kutip dari [www.batam.tribunews.com](http://www.batam.tribunews.com) saat ini puskesmas Batu 10 juga di jadikan Puskesmas percontohan inovasi pelayanan publik oleh Kementrian Pemberdayaan dan Aparatur Negara karena bisa menempati urutan ke-14 dari 59 Puskesmas yang memang sudah dijadikan *role model* untuk instansi lainnya, bukan hanya itu ternyata kualitas pelayanan Puskesmas juga mendapat pengakuan dari pihak

eksternal menyatakan bahwa pelayanan diberikan sudah sesuai standar kualitas secara nasional, inilah pentingnya di adakan pemberian Akreditasi tersebut sebab selama ini puskesmas selalu menghadapi isu kualitas pelayanan yang kadang akreditasi juga belum menunjukkan maksimalnya dalam memberikan pelayanan untuk memuaskan hati masyarakat yang terkhusus pada pelayanan kesehatan.

Pada umumnya sebuah instansi sering dipandang jelek dan minim dalam hal melayani masyarakat, tetapi berbeda dengan Puskesmas Batu 10 ini. Pelayanan kesehatan, baik itu pelayanan UKP dan UKM nya tergolong sudah bagus karena terlihat dari akreditasi yang dicapai dari tahun 2016. Hingga saat ini masih memegang status akreditasi Paripurna dari tahun 2019 serta puskesmas ini menjadi fasilitas pelayanan kesehatan Tingkat Pertama, yang mempunyai tanggungjawab dua kelurahan di wilayahnya.

Dengan melihat jejak beberapa pencapaian dan penghargaan serta IKM pelayanannya meningkat dari tahun 2021 tersebut maka seharusnya pelayanan kesehatan yang akan mendatang tidak diragukan kembali sehingga prinsip *good governance* yang ada dalam pelayanan kesehatan sudah berjalan dengan baik dan efisien. Oleh sebab itu penulis berkenan membahas mengenai *good governance* dalam pelayanan kesehatan pada Puskesmas Batu 10 Tahun 2021-2022.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah pada proposal ini ialah bagaimana pelaksanaan *good governance* dalam pelayanan kesehatan pada Puskesmas Batu 10 Kota Tanjungpinang tahun 2021-2022 ?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan yaitu untuk mengetahui bagaimana *good governance* dalam pelayanan kesehatan pada puskesmas Batu 10 kota Tanjungpinang itu sendiri sehingga bisa mendapatkan penghargaan dan akreditasi yang bagus serta diakui sebagai puskesmas yang memiliki reputasi yang baik di antara lainnya.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Dalam penelitian penulis mengharapkan agar bisa memberikan manfaat untuk pihak mungkin memang membutuhkan mengenai penelitian tersebut, yang mana dari sisi secara teoritis maupun secara praktis, diantaranya :

#### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis ini diharapkan juga bisa memberikan wawasan lebih banyak lagi mengenai pelayanan publik bagi perkembangan ilmu pemerintahan. Selain itu dapat juga memberikan gambaran secara teori dan data dalam hal pelayanan kesehatan yang menerapkan *good governance* demi mencapai kepuasan masyarakatnya.

#### 1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis ini peneliti mengharapkan bisa jadi bahan masukan atau saran agar menjadi yang lebih baik lagi mengenai *good governance* dalam pelayanan kesehatan agar bisa diterapkan juga oleh puskesmas lain atau instansi lainnya. Serta secara akademis dapat memberikan wawasan mengenai pelayanan publik bagi perkembangan ilmu pemerintahan.

