

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada era dewasa di Indonesia saat ini, kita tentu saja berharap pada pemerintah untuk dapat terselenggarakannya prinsip *good governance*, yaitu dengan penyelenggaraan pemerintah yang efektif, efisien, transparan akuntabel, serta bertanggungjawab. Kata efektif bermakna penyelenggaraan yang tepat sasaran dan tentu saja sesuai dengan perencanaan yang bersifat strategis dan telah ditetapkan sebelumnya, efisien berarti penyelenggaraan yang dilakukan secara hemat, berdaya guna dan berhasil guna, transparan bermakna segala kebijakan yang diterapkan haruslah bersifat terbuka, dimana prinsip dari transparan ini berarti semua berhak melakukan pengawasan khususnya terhadap masyarakat yang berperan memberikan penilaian langsung terhadap kinerja bagi penyelenggara pelayanan publik, akuntabel bermakna segala bentuk penyelenggaraan yang dilakukan mampu dipertanggungjawabkan terhadap segala program yang telah ditetapkan dan mampu mepertanggung jawabkan kinerja dari pelayanan terhadap warga negara. Bagi instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik, hal yang penting dilakukan adalah dengan memberikan pelayanan bantuan dan kemudahan pada masyarakat dalam rangka pemenuhan kebutuhan dan kepentingan dari masyarakat itu sendiri. Pergeseran paradigma dalam hal pengelolaan pemerintah dari sentralistik ke desentralistik adalah sebuah titik terang dalam mewujudkan format pelayanan publik yang sesuai dengan asas, prinsip, dan standar sehingga hal ini dapat mewujudkan pelayanan yang berkualitas.

Konsep *good governance* ada karena adanya faktor ketidakpuasan terhadap kinerja dari penyelenggaraan yang dilakukan oleh pemerintah. Penerapan prinsip dari *good governance* dapat dilakukan secara bertahap dengan melihat kesesuaian pemerintah, masyarakat, dan mekanisme kebutuhan masyarakat.

Dalam tulisan Denhardt J. V. and R. B. Denhardt,

“Pandangan mengenai manajemen pelayanan baru (*new public service*) lebih memposisikan warga negara sebagai obyek utama dalam pemerintahan yang demokrasi. Sehingga warga negara atau masyarakat tidak hanya dipandang hanya secara pribadi tetapi warga negara adalah bahagian dari pemerintah dalam sistem pelayanan publik. Oleh Karena itu dalam *new public service* (NPS) keterlibatan publik bersama pemerintah adalah sebagai suatu proses demokratisasi reformasi pelayanan publik” (Soselisa dan Puturuhu, 2021).

Dengan diamanatkannya Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa setiap pihak yang menyelenggarakan pelayanan publik kemasyarakat baik secara langsung atau secara tidak langsung wajib menyusun, menetapkan, dan menerapkan standar pelayanan untuk setiap jenis pelayanan untuk menjadi tolak ukur dalam melakukan penyelenggaraan pelayanan lingkungan masing-masing. Standar pelayanan merupakan upaya penting dalam mengatasi segala masalah-masalah terkait dengan pelayanan publik. Penyusunan standar pelayanan ini bertujuan untuk mengatasi rendahnya kualitas pelayanan yang sering dikeluhkan oleh masyarakat akibat tidak adanya standar pelayanan sebagai tolak ukur dari instansi penyelenggaraan publik.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik:

“Pasal 1 ayat (1) Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang- undangan bagi setiap warga negara

dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”

Pelayanan publik adalah aspek pokok dari bagi aparatur negara dimana telah diatur dalam UUD 1945 pada alinea ke 4, yaitu Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pelayanan publik merupakan tolak ukur keberhasilan pejabat publik dan penilaian kinerja pemerintah. Pelayanan publik sebagai penggerak utama juga dianggap penting oleh semua aktor dari unsur *good governance*. Para pejabat publik, unsur-unsur dalam masyarakat sipil dan dunia usaha sama-sama memiliki kepentingan terhadap perbaikan kinerja pelayanan publik. Ada tiga alasan penting yang menjadi penyebab bahwa pembaharuan pelayanan publik dapat mendorong praktik *good governance* di Indonesia. Pertama, perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh *stakeholders*, yaitu pemerintah, warga, dan sektor usaha. Kedua. Pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *good governance* melakukan interaksi yang sangat intensif. Ketiga, nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* diterjemahkan secara lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik (Engkus dkk., 2021). Pelayanan publik selalu dikaitkan pada pelaksanaan oleh instansi untuk memberikan kebutuhan dan kemudahan kepada masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Pelayanan adalah hal yang paling mendasar dan bersifat penting karena pelayanan selalu saja berhubungan dengan masyarakat. Masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas. Akan tetapi, permasalahan

yang marak dialami oleh masyarakat semakin rumit, keberadaan prinsip *good governance* yang didambakan dan dibanggakan dari masyarakat menjadi polemik dan hanya menjadi mimpi bagi masyarakat sendiri. Fenomena pelayanan publik oleh penyelenggara pemerintah sering terjadi kasus atau permasalahan, contohnya yaitu prosedur yang rumit, ketidakpastian waktu serta harga yang sering menjadi polemik yang dialami oleh masyarakat. Sebagai penerima pelayanan publik, masyarakat beranggapan bahwa susah dan rumitnya pelayanan publik yang menyebabkan adanya unsur ketidakpercayaan dan inisiatif untuk memilih jalan alternatif demi mendapatkan pelayanan yang lebih praktis melalui cara tertentu dan mengeluarkan biaya tambahan. Selain permasalahan ini, adanya kasus yang penyelenggara pelayanan publik merendahkan harga diri masyarakat sebagai penerima pelayanan publik dimana penyelenggara pelayanan publik menempatkan dirinya sebagai rekan kerja yang membutuhkan pejabat birokrasi untuk mendapatkan bantuan, hal ini menjadi budaya dan paradigma dimasyarakat bahwa harus mengikuti dan menuruti kemauan dari pejabat dari pelayanan publik.

Moralitas masih menjadi permasalahan mendasar dalam pelayanan publik di Indonesia. Moralitas atau etika seringkali dianggap sebagai faktor yang kurang penting dan tidak relevan dengan pelayanan publik, padahal dalam literatur tentang pelayanan publik, etika merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kepuasan publik, sekaligus keberhasilan organisasi dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik. Pesatnya perkembangan jaman dan semakin kompleksnya persoalan yang dihadapi birokrasi, menimbulkan pergeseran paradigma dari *rule government* (menekankan aspek peraturan perUndang-Undangan) menjadi paradigma *good governance*, yang tidak hanya berfokus pada keinginan pemerintah, tetapi juga melibatkan seluruh komponen bangsa (sektor *publik*,

sektor *privat*, masyarakat). Logika bahwa semua aparat pemerintah adalah pihak yang selalu membela kepentingan publik atau masyarakatnya tidak selamanya benar. Banyak kasus di lapangan membuktikan bahwa kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, partai, bahkan struktur yang lebih tinggi, justru mendikte perilaku seorang birokrat atau aparat pemerintahan. Birokrat dalam hal ini tidak memiliki moralitas atau etika yang baik dalam menjalankan kewajibannya. (Bisri dan Asmoro, 2019).

Perbaikan kualitas pelayanan senantiasa menjadi tuntutan kepada pemerintah serta perangkat pemerintahannya baik dalam merumuskan kebijakan maupun dalam menyediakan pelayanan publik. Untuk itu pemerintah dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat/pelayanan publik harus dapat menghormati hak warga negaranya serta sigap untuk pemenuhan kebutuhan warganya sebagai masyarakat atau yang dikenal sebagai publik. Harus disadari bahwa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah adalah bersal dari rakyat yang diberikan pada pemilihan umum. Proses ini dapat merupakan stigma dan paradigma yang memposisikan rakyat sebagai "penerima pelayanan" dan lembaga jajaran birokrasi sebagai "pelayan". Pendapat dan pandangan seperti ini secara tidak langsung sudah merubah pandangan klasik dan tradisional tentang posisi lembaga pemerintah pada tataran modernisasi maupun reformasi birokrasi pada era demokrasi yang terus berlangsung sesuai dengan bergeraknya tuntutan masyarakat dalam perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan.

Dari berbagai dinamika dan paradigma diatas, konsep dari pelayanan publik yang sering kali dijangkau oleh masyarakat adalah puskesmas. Puskesmas adalah bidang atau unit pemerintahan yang mempunyai tugas untuk memberikan

pelayanan kepada masyarakat dalam bidang kesehatan. Sehingga dapat dikatakan bahwa puskesmas adalah suatu unit yang paling erat hubungannya dengan masyarakat dan diharapkan untuk selalu berperan aktif dalam setiap pelayanan yang terkait dengan kesehatan. Maka dari itu, dengan terjaminnya pelayanan kesehatan yang mempunyai kualitas mutu pelayanan adalah sebuah output yang diinginkan oleh semua pihak yang ada dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan kesehatan.

Menurut Azwar dalam (Ekasari dkk, 2017) “pengertian puskesmas adalah suatu 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, terpadu yang berkesinambungan pada suatu masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu. Puskesmas mempunyai tugas untuk melaksanakan kebijakan kesehatan dilingkup wilayah kerjanya, untuk mencapai tujuan pembangunan ini, puskesmas menintegrasikan program yang dilaksanakan dengan melakukan pendekatan keluarga.”

Berdasarkan pra penelitian pada tanggal 4-6 April 2023 dengan Kepala Puskesmas Mapilli, Ketua Mutu Pelayanan & Ka. UGD, dan Dokter Umum pada Puskesmas Mapilli Kabupaten Polewali Mandar peneliti menemukan beberapa hal yang mendukung penelitian ini yaitu:

Pertama, terkait sarana dan prasarana, sarana dan prasarana untuk penerima layanan bisa dikatakan belum memadai, hal ini ditunjukkan bahwa adanya fasilitas mengenai ruang tunggu yang belum memadai, parkir yang luas, dan ketersediaan fasilitas pasien yang berkebutuhan khusus. Keterangan ini

diperjelas ketika pasien yang datang melebihi batas wajar, dimana rata rata pengunjung perhari sekitar 70 (tuju puluh) sampai dengan 80 (delapan puluh), maka ruang tunggu penuh dan bangku yang ada pada ruang tunggu tidak mencukupi dan waktu pelayanan yang sedikit mengalami keterlambatan.

Kedua, melalui wawancara bersama Ketua Mutu Pelayanan dan Ka. UGD, dan Dokter Umum yakni Bapak Mulyadi, S.Kep.Ns dan Dr. Suwarjono. Belum adanya Standar Pelayanan Publik hal ini berakibat beberapa petugas pelayanan mengalami kerepotan ketika melakukan pelayanan.

Ketiga, melalui observasi peneliti mendapati belum adanya *pamflet* dari puskesmas Mapilli, belum tertera jenis pelayanan, waktu pelayanan, alur dan mekanisme pelayanan, persyaratan apa saja yang dibutuhkan pada unit layanan, belum terbukanya informasi mengenai biaya/tarif pelayanan sehingga hal ini merepotkan masyarakat yang harus melakukan konfirmasi ulang kepada petugas pelayanan ketika ingin mengakses pelayanan di unit tertentu.

Hal ini juga diperkuat bahwa pada Kabupaten Polewali Mandar, Hanya ada 2 (dua) Puskesmas yang memiliki Survey Kepatuhan. Menurut keterangan dari perwakilan Ombudsman RI Sulawesi Barat, belum adanya Survey kepatuhan dari Puskesmas Mapilli kabupaten Polewali Mandar dikarenakan belum adanya Standar Pelayanan Publik yang sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan yang mendukung penulis melakukan penelitian pada puskesmas tersebut. Dimana dalam melakukan penilaian survey yaitu:

1. Dimensi input yang terdiri atas variable penilaian kompetensi pelaksana dan variabel pemenuhan sarana dan prasarana
2. Dimensi proses terdiri dari variabel standar pelayanan publik
3. Dimensi output terdiri dari variabel penilaian persepsi maladministrasi
4. Dimensi pengaduan terdiri dari variabel pengelolaan pengaduan.

Tabel 1
Data Survey Kepatuhan Puskesmas Kabupaten Polewali Mandar

No	Unit Layanan	Nilai	Kategori
1	Puskesmas Polewali	79,89	B
2	Puskesmas Wonomulyo	71,35	C

Sumber: Perwakilan Ombudsman Sulawesi Barat, 2023

Peneliti juga berkesempatan mengetahui jenis pelayanan pada Puskesmas Mapilli, Kabupaten Polewali Mandar yaitu:

Tabel 2
Jenis Pelayanan Puskesmas Mapilli

No	Jenis Pelayanan	Jumlah Kunjungan		
		Januari	Februari	Maret
1	Pelayanan Pendaftaran	162	120	90
2	Poli Umum	124	130	87
3	Poli Gigi	165	135	125
4	Pelayanan UGD	18	5	13
5	Poli KIA/KB	69	99	94
6	Pelayanan Laboratorium	295	332	446
7	Pelayanan Farmasi	143	90	103

Sumber: Puskesmas Mapilli, 2023

Berdasarkan 7 (tujuh) jenis Pelayanan pada Puskesmas Mapilli Kabupaten Polewali Mandar, peneliti memilih 3 (tiga) jenis Pelayanan yang dibuatkan Standar pelayanan yaitu:

Tabel 3
Jenis layanan yang akan dibuatkan Standar Pelayanan

1	Poli Gigi
2	Poli KIA/KB
3	Pelayanan Laboratorium

Sumber: Puskesmas Mapilli, 2023

Adapun alasan peneliti mengambil 3 (tiga) pelayanan diatas untuk dibuatkan standar pelayanan yaitu Poli Gigi dan Pelayanan Laboratorium adalah jumlah kunjungan terbanyak jika dilihat pada tabel 2 (dua), sedangkan Poli KIA/KB dipilih karena menurut keterangan kepala Puskesmas Mapilli Pelayanan ini termasuk ada ditahun 2023 ini. Berdasarkan uraian permasalahan diatas maka perlu untuk dilakukannya penelitian lebih dalam dengan judul “Penyusunan Standar Pelayanan Pada Puskesmas Mapilli Kabupaten Polewali Mandar”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan tentang latar belakang, maka dapat diambil kesimpulan terkait permasalahan utama yang menjadi penelitian ini yaitu: Bagaimana meningkatkan Kualitas Pelayanan Melalui Penyusunan Standar Pelayanan pada Puskesmas Mapilli Kabupaten Polewali Mandar?.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu, penyusunan Standar Pelayanan pada Puskesmas Mapilli Kabupaten Polewali Mandar

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas maka, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk berbagai pihak.

1. Manfaat Akademik

Diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan praktik perancangan standar pelayanan, penulis juga berharap penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya untuk melakukan penyusunan atau perancangan Standar Pelayanan publik di Penyelenggara layanan publik.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh Puskesmas Mapilli sebagai bahan untuk meningkatkan kualitas pelayanan pada Puskesmas Mapilli dalam melakukan penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Hasil dari penelitian ini memberikan produk berupa dokumen standar pelayanan yang diharapkan dapat membantu Puskesmas Mapilli dalam menyelenggarakan pelayanan publik