

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Tugas pokok dan fungsi terpenting dari setiap instansi pemerintah adalah memberikan pelayanan, karena pada dasarnya pembentukan instansi-instansi pemerintah ditujukan sebagai perangkat utama dalam memberikan pelayanan kepada publik atau masyarakat. Oleh karena itu setiap tugas pokok dan fungsi setiap instansi pemerintah dipengaruhi oleh prosedur dan kebijakan tertentu, sebagai usaha pemerintah untuk menenuhi kebutuhan masyarakat atas suatu jasa/ layanan, baik secara kuantitas maupun kualitas sehingga pada akhirnya dapat memberikan kepuasan bagi masyarakat pengguna jasa layanan. Perhatian terhadap kepuasan masyarakat pengguna jasa layanan ini sangatlah peting, karena merupakan tolok ukur keberhasilan kinerja pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.

Negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang prima dan berkeadilan. Oleh karena itu, maka fungsi birokrasi pemerintah harus dikembangkan dan disempurnakan dengan langkah-langkah yang sistematis dan terpadu agar lebih efektif, karena birokrasi pemerintah yang tidak efektif adalah penyebab rendahnya kualitas pemerintahan dan pelayanan publik.

Birokrasi pemerintah harus mampu menjadi penggerak pembangunan dan mewujudkan pelayanan publik secara maksimal kepada masyarakat. Hal ini akan

dapat terealisasi apabila adanya birokrasi pemerintahan yang telah tertata dengan baik, efektif dan efisien serta birokrasi pemerintah yang berpihak pada kepentingan rakyat.

Berbagai permasalahan berkaitan dengan efektivitas organisasi publik pada dasarnya dapat disebabkan rendahnya kualitas birokrasi dan adanya kecenderungan peranan birokrasi sebagai alat kekuasaan, sehingga birokrasi kurang merepresentasikan kepentingan rakyat banyak. Oleh karenanya perlu diupayakan transformasi dan pengembangan birokrasi sesuai dengan tuntutan perubahan.

Jika dilihat perkembangan birokrasi pemerintah di Indonesia terdapat banyak perubahan yang telah dilakukan dimana sejak runtuhnya Order Baru dan beralih ke Order Reformasi, dengan semangat pembaharuan di era reformasi ini mendorong para pengambil keputusan untuk menata birokrasi pemerintahan yang lebih baik, karena sistem birokrasi yang diterapkan pada masa Orde Baru dianggap mengandung banyak kelemahan dan tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat luas.

Birokrasi pemerintah Indonesia pada era Orde Baru digerakkan oleh semua peraturan yang ada secara ketat, dimana tingkat hirarki, formalitas, dan sentralitas sangat kental dalam pelaksanaan misi birokrasi. Gaya seperti ini tidak akan memberikan suatu pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakat, karena birokrasi cenderung lebih melayani dirinya sendiri atau penguasa politik daripada rakyatnya. (Tangkilisan, 2005;105)

Fenomena dalam pelaksanaan birokrasi pemerintah yang bersifat hirarkis, formalitas yang tinggi, sentralistik, serta lebih didominasi aturan dan kebijakan yang bersifat birokratis sentralistik daripada pencapaian misi, pada akhirnya berdampak kurang berperannya birokrasi dalam mendukung keberhasilan pembangunan dan pencapaian pelayanan publik yang prima. Oleh karenanya dipandang perlu dilakukan perubahan secara mendasar melalui reformasi birokrasi secara sistematis dan terpadu, agar birokrasi pemerintah dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan, yaitu struktur birokrasi yang otonom yang dapat membangun organisasi melalui spesifik dan inisiatif.

Reformasi birokrasi di pemerintahan daerah untuk mewujudkan *good local governance*, menurut Kartiwa dalam Santosa, 2009;139) dapat dilakukan dengan mengadakan pembaharuan dalam hal-hal antara lain :

1. Penyelenggaraan pemerintahan dengan semangat desentralisasi, kewenangan tersentralisasi di pemerintah kabupaten/ kota, tetapi dapat didesentralisasikan dengan pola delegasi ke pemerintah kecamatan dan pemerintah kelurahan/ desa. Semangat ini dilakukan untuk memberdayakan pemerintah yang lebih dekat dengan masyarakat dalam memberikan pelayanan publik.
2. Dikembangkannya kelembagaan semi otonom yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat dan merasionalisasi (*right seizing*) kelembagaan unsur lini, yang tidak memberikan layanan langsung dengan mengembangkan organisasi matrik atau organisasi fungsional.
3. Dikembangkannya lembaga pegawai independen yang bebas dari pengaruh eksekutif dan legislatif.

4. Masyarakat Indonesia yang masih belum bisa menempatkan peran sesuai dengan posisi atau kedudukannya, maka untuk mencegah intervensi politik terhadap birokrasi atau untuk mencegah terjadinya politisasi birokrasi, maka konsepsi dikotomi politik-administrasi memungkinkan untuk dikembangkan kembali. Perwujudan dikotomi politik dan administrasi dapat dilakukan dengan mengurangi kewenangan pejabat politik dalam pengangkatan dan pemberhentian pejabat birokrasi.
5. Reformasi dilakukan secara sistematis dan terpadu, pembaharuan satu aspek harus didukung oleh pembaharuan aspek yang lain.

Reformasi birokrasi merupakan salah satu agenda yang tak terpisahkan dari otonomi daerah. Sebab otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mandiri dalam memajukan masyarakatnya secara demokratis, baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya, membutuhkan birokrasi yang reformis, efisien, kreatif, inovatif, profesional dan yang mampu menjawab tantangan perubahan. Reformasi birokrasi sebagai alat merupakan sarana untuk membuat sistem administratif menjadi instrumen yang lebih efektif bagi perubahan sosial, serta instrumen yang lebih baik untuk menciptakan persamaan politik, keadilan sosial, dan pertumbuhan ekonomi. Sedangkan sebagai sebuah proses, reformasi birokrasi dapat dilihat praktik-praktik, tingkah laku, dan struktur birokrasi yang telah mapan.

Reformasi birokrasi menjadi bagian penting dalam mewujudkan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik). Titik berat dari tata kelola pemerintahan yang baik adalah pada upaya peningkatan kualitas pelayanan



publik, serta pemberantasan korupsi secara terarah, sistematis, dan terpadu. *Good governance* sering diartikan sebagai indikator terealisasinya reformasi birokrasi dengan terpenuhinya prinsip-prinsip, seperti : partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, kepedulian kepada *stakeholder*, berorientasi kepada konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategis.

Berdasarkan Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025, dijelaskan bahwa : “Reformasi birokrasi merupakan upaya berkelanjutan yang setiap tahapannya memberikan perubahan atau perbaikan birokrasi ke arah yang lebih baik.”

Adapun Visi, Misi dan Tujuan Reformasi Birokrasi seperti diuraikan pada Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025 tersebut adalah sebagai berikut :

Visi :

“Terwujudnya Pemerintahan Kelas Dunia”. Visi tersebut menjadi acuan dalam mewujudkan pemerintahan kelas dunia, yaitu pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat dan manajemen pemerintahan yang demokratis agar mampu menghadapi tantangan pada abad ke- 21 melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025.”

Misi :

- a. Membentuk/menyempurnakan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik;
- b. Melakukan penataan dan penguatan organisasi, tata laksana, manajemen sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, *mind set* dan *culture set*;
- c. Mengembangkan mekanisme kontrol yang efektif;
- d. Mengelola sengketa administratif secara efektif dan efisien.

Tujuan :

Reformasi birokrasi bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.

Penerapan konsep *good governance* menuntut adanya perubahan mendasar praktik penyelenggaraan pemerintahan secara struktural, fungsional, maupun kultural. Perubahan paradigma dari *government* (pemerintah) ke *governance* (tata kelola pemerintahan) menuntut perubahan *mind-set* (pola berpikir) dan orientasi birokrasi yang semula melayani kepentingan kekuasaan menjadi peningkatan kualitas pelayanan publik atau melayani masyarakat.

Pelayanan publik dewasa ini menjadi isu yang kian strategis karena kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik memiliki implikasi yang luas pada berbagai aspek kehidupan masyarakat. Perbaikan kinerja pelayanan birokrasi di

bidang ekonomi misalnya, akan mendorong terciptanya iklim yang kondusif bagi kegiatan usaha dan investasi, yang pada gilirannya akan membuka kesempatan kerja lebih luas. Secara politis, perbaikan kinerja pelayanan birokrasi akan berdampak tumbuhnya kepercayaan (*trust*) dan legimitasi terhadap pemerintah sehingga mendorong partisipasi masyarakat. Pelayanan publik yang berkualitas merupakan salah satu indikator terjadinya perubahan penyelenggaraan pemerintahan yang berpihak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pada sektor publik, negara dan sistem pemerintahan menjadi tumpuan pelayanan, maka warga negara yang harus memperoleh jaminan atas hak-haknya. Dengan demikian, penataan manajemen kelembagaan pelayanan bukanlah suatu persoalan sederhana. Sistem politik, berbagai regulasi yang menjadi dari sistem birokrasi suatu negara, budaya organisasi birokrasi yang menempatkan kewenangan berlebih (*over authority*) kepada sektor pemerintahan terhadap swasta atau negara terhadap rakyatnya, dapat menjadi penghambat terhadap terciptanya pelayanan prima dalam sektor publik. Oleh karena itu, revitalisasi birokrasi melalui penataan kembali sistem manajemen publik dalam mengantisipasi tuntutan sektor swasta dan masyarakat pada umumnya sangat penting. (Santosa, 2009;132).

Osborne dan Gaebler (1992) dalam Tangkilisan (2005;111) mengemukakan perlunya penyesuaian dan peninjauan ulang terhadap peran dan kedudukan birokrasi agar mampu menghadapi berbagai perubahan zaman di masa mendatang. Menurut mereka terdapat sepuluh pokok pemikiran yang berkaitan dengan birokrasi di masa mendatang, yakni :

1. Birokrasi harus mendorong kompetisi di antara instansi-instansi pemerintah;
2. Mengurangi kontrol birokrasi di dalam masyarakat;
3. Melakukan pengukuran kinerja yang diletakkan pada output;
4. Menganggap masyarakat sebagai pelanggan dan menawarkan pilihan kepada mereka;
5. Cenderung berusaha mencegah permasalahan daripada menangani permasalahan;
6. Berusaha memperoleh hasil/ pendapatan, tidak hanya membelanjakan anggaran;
7. Desentralisasi otoritas dengan menggunakan manajemen partisipasi;
8. Menggunakan mekanisme pasar pada mekanisme birokrasi;
9. Mengatasi berbagai permasalahan masyarakat dengan memperhatikan seluruh sektor (publik, swasta, voluntary);
10. Berorientasi pada tujuan dan misi, bukan sekedar pada aturan.

Reformasi akan memberikan harapan terhadap pelayanan publik yang lebih adil dan merata. Harapan demikian dihubungkan dengan menguatnya kontrol masyarakat dan besarnya kontribusi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif yang diselenggarakan sistem setengah distrik dan setengah proporsional, dimaksudkan untuk memunculkan anggota legislatif yang tanggap terhadap aspirasi konstituen. Demikian pula pemilihan presiden dan wakil presiden serta kepala daerah secara langsung. Rakyat secara aktif diminta untuk menilai



pemikiran, rencana dan program para kandidat yang menurut mereka benar-benar memperhatikan rakyat. Pemberian otonomi yang luas pada dasarnya juga dimaksudkan untuk mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Melalui otonomi yang luas, pemerintah daerah memiliki wewenang yang sangat luas dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan rakyat daerah. Proses kebijakan menjadi lebih partisipatif, akuntabel, dan responsif, sebab kendali dari proses kebijakan dan alokasi anggaran sepenuhnya ada di tangan pemerintah daerah. Melalui proses demikian, diharapkan ketimpangan antarlapisan dan antar desa, kota dapat dieliminasi. (Sinambela, 2006;25).

Pelayanan publik yang merupakan upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap barang dan jasa publik bertujuan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang diharapkan. Menunda reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik berarti akan memperlama terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, pada Pasal 1 angka (1) dinyatakan bahwa : 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.

Sasaran yang dicapai reformasi birokrasi dan peningkatan pelayanan publik adalah terciptanya tata pemerintahan yang baik, bersih berwibawa, profesional, dan bertanggung jawab, yang diwujudkan dengan sosok dan perilaku

birokrasi yang efisien dan efektif, serta dapat memberikan pelayanan publik yang prima kepada seluruh masyarakat.

Secara khusus sasaran yang ingin dicapai adalah :

1. Berkurangnya secara nyata praktik korupsi di birokrasi, dan dimulai dari tataran (jajaran) pejabat paling atas.
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintah yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel.
3. Terhapusnya aturan, peraturan, dan praktik yang diskriminatif terhadap warganegara, kelompok, ataupun golongan masyarakat.
4. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan kebijakan publik.
5. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah (propinsi dan kabupaten/ kota), serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan di atasnya.
6. Meningkatnya kualitas pelayanan publik menjadi pelayanan prima, sesuai tuntutan dan harapan masyarakat.

Untuk mewujudkan sasaran tersebut, reformasi birokrasi dan peningkatan pelayanan publik dilaksanakan dalam kerangka arah kebijakan :

1. Menuntaskan penyalahgunaan kewenangan dan praktik-praktik KKN dengan cara :
  - a. Menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada semua tingkat dan lini pemerintahan, dan pada semua kegiatan.

- b. Meningkatkan efektivitas pengawasan aparatur pemerintah melalui koordinasi dan sinergi pengawasan internal, eksternal, dan pengawasan masyarakat.
  - c. Meningkatkan budaya kerja aparatur yang bermoral, profesional, produktif, dan bertanggung jawab.
  - d. Mempercepat pelaksanaan tindak lanjut hasil-hasil pengawasan dan pemeriksaan.
  - e. Meningkatkan pemberdayaan penyelenggara negara, dunia usaha, dan masyarakat dalam pemberdayaan KKN.
2. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi Negara melalui :
- a. Menata kembali fungsi-fungsi kelembagaan pemerintahan agar dapat berfungsi lebih memadai, efektif, dengan struktur lebih proporsional, ramping, luwes dan responsif.
  - b. Meningkatkan efektivitas dan efisiensi ketatalaksanaan, dan prosedur pada semua tingkat dan lini pemerintahan.
  - c. Menata dan meningkatkan kapasitas sumber daya manusia aparatur agar lebih profesional sesuai tugas dan fungsinya untuk memberikan pelayanan yang terbaik (*prima*) kepada masyarakat.
  - d. Meningkatkan kesejahteraan pegawai, dan pemberlakuan sistem karier berdasarkan prestasi (*merit system*).
  - e. Optimalisasi pengembangan dan pemanfaatan *e-Government* dan dokumen/ arsip negara dalam pengelolaan tugas dan fungsi pemerintahan.

3. Meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan dengan :

- a. Meningkatkan kualitas pelayanan publik, terutama pelayanan dasar, pelayanan umum, dan pelayanan unggulan.
- b. Meningkatkan kapasitas masyarakat untuk dapat mencukupi kebutuhan dirinya, berpartisipasi dalam proses pembangunan, dan mengawasi jalannya pemerintahan.
- c. Meningkatkan transparansi, partisipasi dan mutu pelayanan melalui peningkatan akses dan sebaran informasi.

Berdasarkan uraian di atas, maka reformasi birokrasi merupakan upaya perubahan secara mendasar terhadap berbagai aspek organisasi dan manajemen pemerintahan. Hal ini antara lain berkaitan dengan upaya penyempurnaan atau penataan struktur organisasi, pengelolaan sumber daya manusia, keuangan, sarana dan prasarana, hubungan kerja dan koordinasi, serta upaya menyempurnakan proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, serta pengendalian.

Adapun salah satu permasalahan utama birokrasi di Indonesia yaitu terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Sebagaimana dijelaskan dalam Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025, bahwa pelayanan publik belum dapat mengakomodasi kepentingan seluruh lapisan masyarakat dan belum memenuhi hak-hak dasar warga negara/penduduk. Penyelenggaraan pelayanan



publik belum sesuai dengan harapan bangsa berpendapatan menengah yang semakin maju dan persaingan global yang semakin ketat. (PP 81/ 2010)

Akibatnya masih terjadi berbagai keluhan masyarakat terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini menunjukkan belum optimalnya kualitas pelayanan yang diberikan sehingga berpengaruh pada kepuasan masyarakat pengguna jasa layanan. Untuk itu melalui penyusunan Grand Design Reformasi Birokrasi maka pelaksanaan reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik diharapkan dapat berlangsung secara sistematis dan terpadu sehingga dapat mewujudkan pelayanan prima dan sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat.

Reformasi birokrasi dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik oleh pemerintah daerah, sesuai dengan agenda Reformasi Birokrasi yang disusun di dalam Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025, dapat dilakukan dengan melakukan perubahan dalam berbagai aspek yang meliputi : Organisasi, Tatalaksana, Perundang-undangan, Sumber daya manusia aparatur, Pengawasan, Akuntabilitas, Pelayanan publik, serta Pola pikir (*mind-set*) dan budaya kerja (*cultur-set*) Aparatur.

Seperti halnya pada pemerintah daerah lainnya, maka di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Kuantan Singingi tentunya juga tidak terlepas dari upaya peningkatan kualitas birokrasi pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik melalui reformasi birokrasi secara sistematis dan terpadu. Salah satu pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat adalah pelayanan kesehatan. Sesuai dengan

kententuan Pasal 12 ayat (1) huruf *b* Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kesehatan adalah Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan Daerah, yang merupakan salah satu Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Pemberian kewenangan pelayanan dasar di bidang kesehatan kepada Daerah pada dasarnya memberikan ruang dan kesempatan yang luas kepada pemerintah Kabupaten/ Kota untuk menata pelayanan publik di bidang kesehatan. Pelayanan bidang kesehatan merupakan suatu pelayanan dasar yang sangat penting karena terkait erat dengan kualitas kesehatan masyarakat. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah yaitu Dinas Kesehatan Kabupaten Kuantan Singingi selalu berupaya memberikan pelayanan kesehatan secara maksimal kepada masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor : 4 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Kuantan Singingi, Pasal 10 : Dinas Kesehatan mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan Daerah dibidang Kesehatan. Selanjutnya pada Pasal 11, dalam menyelenggarakan tugas, Dinas Kesehatan mempunyai fungsi :

- a. Perumusan kebijakan teknis dibidang Kesehatan;
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelaksanaan pelayanan umum dibidang Kesehatan;
- c. Pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dinas dibidang Kesehatan;
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sejalan dengan itu Dinas Kesehatan Kabupaten Kuantan Singingi telah menetapkan visi Tahun 2011-2016 yaitu : *“Terwujudnya Masyarakat yang mandiri untuk hidup sehat dengan pelayanan kesehatan yang bermutu dan*

*komprehensif didukung oleh sumber daya manusia kesehatan yang profesional” yang akan dicapai dengan misinya : “Memberikan pelayanan kesehatan yang berkualitas dan bermutu, merata, adil dan terjangkau, melaksanakan pembinaan dan pengawasan kinerja dan mutu pelayanan kesehatan, menggerakkan pemberdayaan masyarakat untuk mandiri hidup sehat, meningkat mutu sumber daya kesehatan, tenaga medis dan manajerial, serta mengembangkan manajemen dan merumuskan kebijakan teknis bidang kesehatan yang didukung oleh sistem yang handal.”*

Dengan demikian, maka diharapkan kualitas pelayanan kesehatan bagi masyarakat serta derajat kesehatan masyarakat yang berada di Kabupaten Kuantan Singingi dapat lebih ditingkatkan, khususnya melalui UPTD Kesehatan/ Puskesmas.

Berdasarkan Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025, bahwa salah satu Program dan Kegiatan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Kementerian/ Lembaga dan Pemerintah Daerah adalah Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, yaitu dengan (1) Penerapan standar pelayanan pada unit kerja masing-masing Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah, (2) Penerapan SPM pada kabupaten/ kota, dan (3) Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam Konteks ini, maka sesuai dengan misi Dinas Kesehatan kabupaten Kuantan Singingi, Program Prioritas UPTD Kesehatan adalah memberikan pelayanan kesehatan yang berkualitas dan bermutu, merata, adil dan terjangkau, dengan menerapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan.

Adapun realisasi pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) pelayanan publik bidang kesehatan yang diselenggarakan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Kuantan Singingi melalui UPTD Kesehatan adalah sebagai berikut :

**Tabel I.1. Pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pelayanan Publik Bidang Kesehatan pada UPTD Kesehatan/ Puskesmas di Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2015**

| No. | Jenis Pelayanan Kesehatan                                                               | SPM (%) | Realisasi (%) | Kategori       |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------------|----------------|
| 1.  | Pelayanan Dasar                                                                         |         |               |                |
| 2.  | Cakupan kunjungan Ibu hamil K4                                                          | 95,0    | 94,03         | Belum tercapai |
| 3.  | Cakupan komplikasi kebidanan yang ditangani                                             | 80,0    | 40,72         | Belum tercapai |
| 4.  | Cakupan pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan yang memiliki kompetensi kebidanan | 90,0    | 89,08         | Belum tercapai |
| 5.  | Cakupan pelayanan nifas                                                                 | 90,0    | 82,65         | Belum tercapai |
| 6.  | Cakupan neonatus dengan komplikasi yang ditangani                                       | 80,0    | 40,71         | Belum tercapai |
| 7.  | Cakupan kunjungan bayi                                                                  | 90,0    | 45,56         | Belum tercapai |
| 8.  | Cakupan Desa/Kelurahan Universal Child Immunization (UCI)                               | 100,0   | 35,37         | Belum tercapai |
| 9.  | Cakupan balita gizi buruk mendapat perawatan                                            | 100,0   | 100,0         | Tercapai       |
| 10. | Cakupan Penjangkaran kesehatan siswa SD dan setingkat                                   | 100,0   | 97,88         | Belum tercapai |
| 11. | Cakupan peserta KB aktif                                                                | 70,0    | 75,75         | Tercapai       |
| 12. | Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat                                           |         |               |                |
| 13. | Cakupan Desa Siaga Aktif                                                                | 80,0    | 100,0         | Tercapai       |

Sumber : Dinas Kesehatan Kab. Kuantan Singingi

Pada tabel di atas menunjukkan pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) pelayanan publik bidang kesehatan yang diselenggarakan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Kuantan Singingi melalui UPTD Kesehatan/ Puskesmas selama tahun 2015. Berdasarkan tabel di atas bahwa masih terdapat sebagian program pelayanan kesehatan yang dilaksanakan di Kabupaten Kuantan Singingi



melalui UPT Dinas Kesehatan/ Puskesmas yang belum mencapai standar pelayanan yang ditetapkan.

Jumlah UPTD Kesehatan/ Puskesmas yang diselenggarakan Dinas Kesehatan Kabupaten Kuantan Singingi melalui adalah sebagai berikut :

**Tabel I.2. Jumlah UPT Dinas Kesehatan / Puskesmas di Kabupaten Kuantan Singingi**

| No.          | UPT Dinas Kesehatan    | Jumlah Penduduk | Jumlah Puskesmas |            |
|--------------|------------------------|-----------------|------------------|------------|
|              |                        |                 | Non Rawat Inap   | Rawat Inap |
| 1.           | Cerenti                | 14,922          | -                | 1          |
| 2.           | Inuman                 | 16,283          | 1                | -          |
| 3.           | Kuantan Hilir          | 14,092          | -                | 1          |
| 4.           | Kuantan Hilir Seberang | 12,679          | 1                | -          |
| 5.           | Logas Tanah Darat      | 21,217          | 1                | 2          |
| 6.           | Pangean                | 17,748          | 1                | -          |
| 7.           | Benai                  | 17,117          | 1                | -          |
| 8.           | Sentajo Raya           | 28,911          | 2                |            |
| 9.           | Kuantan Tengah         | 45,395          | 2                | 1          |
| 10.          | Kuantan Mudik          | 22,411          | -                | 2          |
| 11.          | Hulu Kuantan           | 8,145           | 1                | -          |
| 12.          | Gunung Toar            | 13,472          | 1                | -          |
| 13.          | Singingi               | 31,930          | 1                | 2          |
| 14.          | Singingi Hilir         | 38,360          | 1                | 2          |
| 15.          | Pucuk Rantau           | 12,244          | 1                | -          |
| <b>Total</b> |                        | <b>314.929</b>  | <b>14</b>        | <b>11</b>  |

Sumber : Dinas Kesehatan Kab. Kuantan Singingi

Adapun cakupan Kunjungan Rawat Jalan dan Rawat Inap di UPT Dinas Kesehatan / Puskesmas di Kabupaten Kuantan Singingi melalui dapat dilihat dari sebagai berikut :

**Tabel I.3. Cakupan Kunjungan Rawat Jalan/ Rawat Inap pada UPT Dinas Kesehatan di Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2015**

| No. | Jenis Pelayanan | Jumlah Kunjungan | Jumlah Penduduk Kabupaten | Persentase (%) |
|-----|-----------------|------------------|---------------------------|----------------|
| 1.  | Rawat Jalan     | 110.343          | 314.926                   | 41,25          |
| 2.  | Rawat Inap      | 2.734            | 314.926                   | 2,45           |

Sumber : Dinas Kesehatan Kab. Kuantan Singingi

Dalam upaya menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang maksimal, maka perlu tersedianya fasilitas/ sarana prasarana yang sesuai dengan kebutuhan. Di samping itu juga diperlukan tersedianya sumber daya manusia yang memadai untuk memberikan pelayanan kesehatan, baik dari segi kuantitas maupun kualitas atau kompetensi yang dimiliki. Adapun fasilitas pelayanan dan sumber daya manusia sebagai tenaga pelayanan kesehatan yang disediakan Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi pada UPT Dinas Kesehatan/ Puskesmas adalah sebagai berikut :

**Tabel I.4. Fasilitas dan Tenaga Pelayanan Kesehatan Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi di UPT Dinas Kesehatan/ Puskesmas**

| No. | Fasilitas/ Sarana dan Prasarana                            | Jumlah |
|-----|------------------------------------------------------------|--------|
| 1.  | Sarana dan Prasarana Pelayanan                             |        |
|     | • Puskesmas Rawat Inap                                     | 11     |
|     | • Puskesmas Rawat Non Inap                                 | 14     |
|     | • Puskesmas Rawat Keliling                                 | 17     |
|     | • Puskesmas Pembantu                                       | 60     |
|     | • Posyandu                                                 | 205    |
| 2.  | Tenaga Medis                                               |        |
|     | • Dokter Umum                                              | 39     |
|     | • Dokter Gigi                                              | 19     |
|     | • Keperawatan Umum                                         | 239    |
|     | • Bidan                                                    | 396    |
|     | • Keperawatan Gigi                                         | 21     |
|     | • Kefarmasian                                              | 35     |
|     | • Kesehatan Masyarakat dan Lingkungan                      | 39     |
|     | • Gizi                                                     | 39     |
|     | • Terapi Fisik                                             | 7      |
|     | • Keteknisan Medis                                         | 20     |
| 3.  | Tenaga Non Medis                                           |        |
|     | • Pengelola Program Kesehatan dan Tenaga Kesehatan Lainnya | 119    |
|     | • Tenaga Penunjang/ Pendukung Kesehatan                    | 44     |

Sumber : Dinas Kesehatan Kab. Kuantan Singingi

Pada tabel di atas menunjukkan fasilitas/ sarana dan prasarana pelayanan kesehatan dan tenaga kesehatan Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi yang terdapat di UPT Dinas Kesehatan/ Puskesmas terdiri dari fasilitas/ sarana dan prasarana pelayanan kesehatan, serta tenaga medis dan tenaga non medis dalam upaya memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Namun demikian masih dirasakan kurang tersedianya fasilitas/ sarana dan prasarana serta tenaga pelayanan kesehatan yang ada, serta rendahnya kinerja sumber daya manusia aparatur yang bertugas. Hal ini tentunya berpengaruh terhadap pencapaian standar pelayanan bidang kesehatan di daerah tersebut.

Dengan adanya reformasi birokrasi pelayanan kesehatan oleh Dinas Kabupaten Kuantan Singingi khususnya reformasi birokrasi dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan pelayanan publik di bidang kesehatan maka diharapkan tersedia pelayanan kesehatan yang maksimal yang dapat dinikmati oleh masyarakat luas sesuai kebutuhan dan yang diharapkan yaitu cepat, akurat, responsif, akuntabel, adil serta terjangkau, sehingga diharapkan derajat kesehatan masyarakat dapat lebih ditingkatkan.

Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2014 Tentang Pusat Kesehatan Masyarakat, pada Pasal 32 disebutkan bahwa : Puskesmas merupakan unit pelaksana teknis dinas kesehatan kabupaten/kota, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagai Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesehatan kabupaten/kota, berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2014 Tentang Pusat Kesehatan Masyarakat, pada Pasal 4 Puskesmas mempunyai

tugas melaksanakan kebijakan kesehatan untuk mencapai tujuan pembangunan kesehatan di wilayah kerjanya dalam rangka mendukung terwujudnya kecamatan sehat.

Adapun fungsi yang dijalankan oleh Puskesmas sebagai Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesehatan kabupaten/kota, berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2014 Tentang Pusat Kesehatan Masyarakat adalah :

- 1) Penyelenggaraan UKM tingkat pertama di wilayah kerjanya  
Dalam menyelenggarakan fungsi Usaha Kesehatan Masyarakat (UKM), Puskesmas berwenang untuk :
  - a. Melaksanakan perencanaan berdasarkan analisis masalah kesehatan masyarakat dan analisis kebutuhan pelayanan yang diperlukan;
  - b. Melaksanakan advokasi dan sosialisasi kebijakan kesehatan;
  - c. Melaksanakan komunikasi, informasi, edukasi, dan pemberdayaan masyarakat dalam bidang kesehatan;
  - d. Menggerakkan masyarakat untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah kesehatan pada setiap tingkat perkembangan masyarakat yang bekerjasama dengan sektor lain terkait;
  - e. Melaksanakan pembinaan teknis terhadap jaringan pelayanan dan upaya kesehatan berbasis masyarakat;
  - f. Melaksanakan peningkatan kompetensi sumber daya manusia Puskesmas;
  - g. Memantau pelaksanaan pembangunan agar berwawasan kesehatan;
  - h. Melaksanakan pencatatan, pelaporan, dan evaluasi terhadap akses, mutu, dan cakupan Pelayanan Kesehatan; dan
  - i. Memberikan rekomendasi terkait masalah kesehatan masyarakat, termasuk dukungan terhadap sistem kewaspadaan dini dan respon penanggulangan penyakit.
- 2) Penyelenggaraan UKP tingkat pertama di wilayah kerjanya  
Dalam menyelenggarakan fungsi Usaha Kesehatan Perseorangan (UKP), Puskesmas berwenang untuk:
  - a. Menyelenggarakan Pelayanan Kesehatan dasar secara komprehensif, berkesinambungan dan bermutu;
  - b. Menyelenggarakan Pelayanan Kesehatan yang mengutamakan upaya promotif dan preventif;
  - c. Menyelenggarakan Pelayanan Kesehatan yang berorientasi pada individu, keluarga, kelompok dan masyarakat;
  - d. Menyelenggarakan Pelayanan Kesehatan yang mengutamakan keamanan dan keselamatan pasien, petugas dan pengunjung;



- e. Menyelenggarakan Pelayanan Kesehatan dengan prinsip koordinatif dan kerja sama inter dan antar profesi;
- f. Melaksanakan rekam medis;
- g. Melaksanakan pencatatan, pelaporan, dan evaluasi terhadap mutu dan akses Pelayanan Kesehatan;
- h. Melaksanakan peningkatan kompetensi Tenaga Kesehatan;
- i. Mengoordinasikan dan melaksanakan pembinaan fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama di wilayah kerjanya; dan
- j. Melaksanakan penapisan rujukan sesuai dengan indikasi medis dan Sistem Rujukan.

Upaya Kesehatan yang diselenggarakan oleh Puskesmas, berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2014 Tentang Pusat Kesehatan Masyarakat terdiri dari :

1) Upaya kesehatan masyarakat tingkat pertama

Upaya kesehatan masyarakat tingkat pertama meliputi :

- a. Upaya kesehatan masyarakat esensial, yang terdiri dari :
  - Pelayanan promosi kesehatan;
  - Pelayanan kesehatan lingkungan;
  - Pelayanan kesehatan ibu, anak, dan keluarga berencana;
  - Pelayanan gizi; dan
  - Pelayanan pencegahan dan pengendalian penyakit.

Upaya kesehatan masyarakat esensial harus diselenggarakan oleh setiap Puskesmas untuk mendukung pencapaian standar pelayanan minimal kabupaten/kota bidang kesehatan.

- b. Upaya kesehatan masyarakat pengembangan

Upaya kesehatan masyarakat pengembangan merupakan upaya kesehatan masyarakat yang kegiatannya memerlukan upaya yang sifatnya inovatif dan/atau bersifat ekstensifikasi dan intensifikasi pelayanan, disesuaikan dengan prioritas masalah kesehatan, kekhususan wilayah kerja dan potensi sumber daya yang tersedia di masing-masing Puskesmas.

Upaya kesehatan masyarakat pengembangan meliputi :

- Pelayanan kesehatan jiwa
- Upaya kesehatan gigi masyarakat
- Pengobatan tradisional, komplementer dan alternatif
- UKS
- Kesehatan indera
- Kesehatan lansia
- Kesehatan kerja dan olahraga.

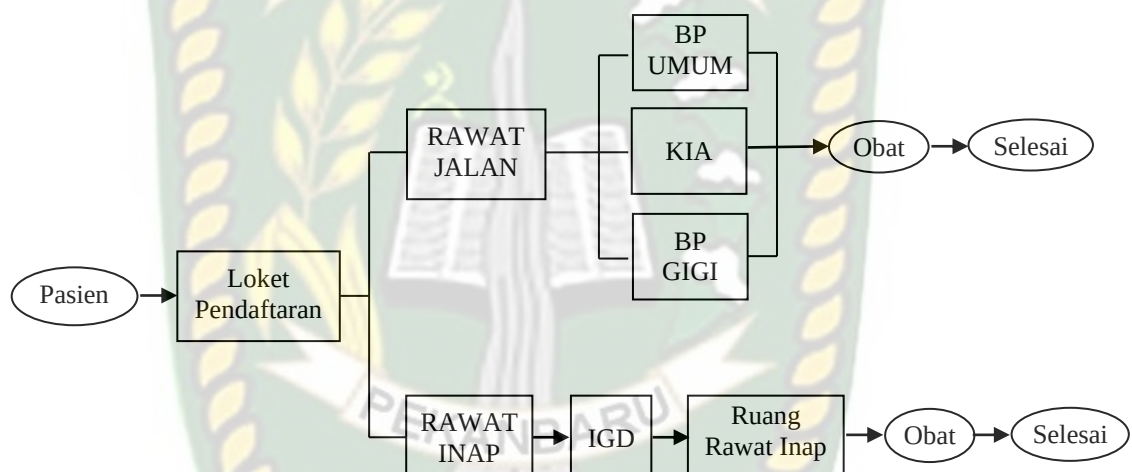
2) Upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama

Upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama dilaksanakan dalam bentuk:

- Rawat jalan;
- Pelayanan gawat darurat;
- Pelayanan satu hari (*one day care*);
- *Home care*; dan/atau
- Rawat inap berdasarkan pertimbangan kebutuhan pelayanan kesehatan.

Adapun Standar Operasional Prosedur (SOP) di Puskesmas dapat dijelaskan melalui gambar diagram berikut :

**Gambar I.1**  
**Standar Operasional Prosedur (SOP) di Puskesmas**



Berdasarkan gambar diagram di atas, maka pelayanan kesehatan yang dapat diselenggarakan oleh Puskesmas adalah upaya kesehatan tingkat pertama yang terdiri dari Rawat Jalan dan Rawat Inap. Standar Operasional Prosedur (SOP) untuk Pelayanan Rawat Jalan, yaitu diawali dengan pendaftaran pasien oleh petugas Puskesmas, dan dilanjutkan dengan proses perawatan pada salah satu jenis pengobatan, yaitu Bagian Perawatan Umum, Kesehatan Ibu dan Anak, dan Perawatan Gigi. Setelah proses perawatan/ pengobatan selesai lalu prosedur diakhiri dengan pemberian obat kepada pasien. Sementara itu untuk Standar

Operasional Prosedur (SOP) Pelayanan Rawat Inap, sama halnya dengan Pelayanan Rawat Jalan juga diawali dengan pendaftaran pasien oleh petugas. Proses perawatan selanjutnya yaitu perawatan di IGD bila diperlukan sesuai dengan kondisi pasien. Setelah perawatan tersebut dilakukan lalu pasien ditempatkan pada Ruang Rawat Inap, dan pemberian obat yang diperlukan pasien oleh petugas Puskesmas.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan pelayanan bidang kesehatan pada UPTD Kesehatan antara lain adalah :

1. Kurang tersedianya fasilitas/ sarana dan prasarana serta tenaga pelayanan kesehatan yang ada di UPTD/ Puskesmas.
2. Masih rendahnya kinerja sumber daya manusia aparatur yang bertugas di UPTD/ Puskesmas.
3. Pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) pelayanan publik bidang kesehatan yang diselenggarakan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Kuantan Singingi melalui UPTD/ Puskesmas khususnya selama tahun 2015 masih belum sesuai yang diharapkan, yang mana menunjukkan bahwa masih terdapat sebagian program pelayanan kesehatan yang dilaksanakan UPTD Kesehatan/ Puskesmas yang belum mencapai standar pelayanan yang ditetapkan.

Bertitik tolak dari latar belakang masalah yang telah dikemukakan pada uraian di atas, maka mendorong penulis untuk mengkaji dan meneliti lebih lanjut mengenai reformasi birokrasi yang dilakukan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam upaya Meningkatkan Pelayanan Publik, dengan memilih judul

penelitian : **“Reformasi Birokrasi dalam Upaya Pelaksanaan Pelayanan Publik Di Dinas Kesehatan Kabupaten Kuantan Singingi untuk Mewujudkan Good Governance (Studi pada UPTD Kesehatan).”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka perumusan masalah penelitian ini adalah : Bagaimanakah Reformasi Birokrasi di Dinas Kesehatan Kabupaten Kuantan Singingi dalam upaya pelaksanaan pelayanan publik untuk mewujudkan Good Governance?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan mengetahui Reformasi Birokrasi di Dinas Kesehatan Kabupaten Kuantan Singingi dalam upaya pelaksanaan pelayanan publik untuk mewujudkan *Good Governance* (Studi pada UPTD Kesehatan)
2. Untuk menganalisis dan mengetahui faktor kendala dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Dinas Kesehatan Kabupaten Kuantan Singingi dalam upaya pelaksanaan pelayanan publik untuk mewujudkan *Good Governance* (Studi pada UPTD Kesehatan).

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis
  - a. Sebagai masukan ataupun sumbangan pemikiran untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan di bidang pengelolaan organisasi publik



dan birokrasi pemerintah pada khususnya, dan administrasi publik pada umumnya.

- b. Sebagai sumber informasi maupun referensi bagi civitas academica atau para peneliti lain yang ingin melakukan penelitian pada bidang yang sejenis.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai masukan dan sumbangan pemikiran bagi pemerintah daerah dalam mengambil kebijakan sehubungan dengan pelaksanaan reformasi birokrasi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.
- b. Sebagai masukan dan sumbangan pemikiran bagi instansi terkait dalam pembinaan dan pengembangan organisasi untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- c. Sebagai wadah untuk mengaplikasikan ilmu pengetahuan yang telah peneliti peroleh selama masa perkuliahan, khususnya di bidang organisasi dan birokrasi pemerintah, dan administrasi publik pada umumnya.