

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa Negara wajib melayani setiap warga Negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seluruh kepentingan publik harus dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara Negara yaitu dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut pemenuhan hak hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat. Dengan kata lain seluruh kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak itu harus atau perlu adanya suatu pelayanan.

Pemerintah merupakan suatu kelembagaan atau organisasi yang menjalankan kekuasaan pemerintahan, sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perbuatan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu Negara. Penguasa dalam hal ini pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan penyelenggaraan kepentingan umum, yang di jalankan oleh penguasa administrasi Negara yang harus mempunyai wewenang (Agustino, 2011). Pemerintah Indonesia sangat menyadari bahwa jika masyarakat sudah mendapatkan apa yang menjadi haknya yaitu pelayanan yang baik, maka masyarakat juga akan menjalankan kewajibannya dengan penuh kesadaran.

Kesehatan merupakan kebutuhan dasar manusia untuk dapat hidup layak dan produktif. Pelayanan kesehatan merupakan salah satu hak mendasar masyarakat yang penyediaannya wajib diselenggarakan oleh pemerintah sebagaimana telah diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945 pasal 28 H ayat (1) “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan

kesehatan” dan Pasal 34 ayat (3) “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak” (Rajak, 2012). Salah satu bentuk fasilitas pelayanan kesehatan untuk masyarakat yang diselenggarakan oleh pemerintah adalah Puskesmas.

Puskesmas adalah pelayanan pertama bagi masyarakat. Pelayanan di bidang kesehatan ini merupakan salah satu bentuk pelayanan yang paling banyak di butuhkan oleh masyarakat. Tidak mengherankan apabila bidang kesehatan perlu untuk selalu dibenahi agar bisa memberikan pelayanan kesehatan yang terbaik untuk masyarakat. Pelayanan kesehatan yang dimaksud tentunya adalah pelayanan yang cepat, tepat, murah dan ramah. Mengingat bahwa sebuah Negara akan bisa menjalankan pembangunan dengan baik apabila didukung oleh masyarakat yang sehat secara jasmani dan rohani.

Berangkat dari kesadaran tersebut, puskesmas yang ada di Indonesia, selalu berupaya untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada pasien dan keluarganya, baik melalui penyediaan peralatan pengobatan, tenaga medis yang berkualitas sampai pada fasilitas pendukung lainnya. Dengan demikian masyarakat benar-benar memperoleh pelayanan kesehatan yang tepat dan cepat.

Sebagaimana kita ketahui bahwa dengan adanya transisi serta akibat terjadinya globalisasi ekonomi, maka jumlah jenis penyakit meningkat dan terjadi perubahan jenis penyakit yang diderita masyarakat sehingga biaya pelayanan kesehatan yang ditanggung masyarakat semakin besar, mahal dan banyak masyarakat yang masih kurang mampu untuk mengatasinya. Namun, dalam mengatasi masalah tersebut pemerintah memberikan keringanan kepada masyarakat dalam hal biaya mengatasi masalah kesehatannya dengan melakukan pembebasan biaya pelayanan kesehatan dasar dari tingkat pertama sampai dengan rawat inap sesuai dengan kelas yang berhak didapatkan sesuai peraturan yang berlaku.

Setiap individu dan semua warga Negara berhak atas jaminan sosial tersebut untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan meningkatkan martabatnya menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur. Program jaminan sosial pada dasarnya adalah sebuah program untuk mewujudkan kesejahteraan melalui pendekatan sistem, dimana negara dan masyarakat secara bersama-sama ikut bertanggung jawab dalam penyelenggaraannya.

Berdasarkan beberapa kondisi faktual yang dapat ditemui dilapangan terkait Kegiatan pelaksanaan program pelayanan kesehatan gratis di Puskesmas Kota Tengah ternyata masyarakat sepenuhnya mengetahui adanya program dan prosedur kesehatan gratis yang bergulir di masyarakat. Sehingga masyarakat terkesan semakin manja setelah adanya kebijakan pelayanan kesehatan gratis tersebut. Kebiasaan masyarakat mengobati sendiri penyakit-penyakit yang dianggap penyakit biasa cenderung berubah. Masyarakat lebih memilih untuk memanfaatkan pelayanan gratis yang ada di puskesmas itu sendiri. Hal inilah yang membuat beban kerja perawat menjadi meningkat. Dalam hal ini, jumlah perawat menjadi tidak sebanding dengan jumlah pasien yang dilayani.

Berdasarkan kepesertaan masyarakat di wilayah kerja Puskesmas Kota Tengah yang menjadi peserta program jaminan kesehatan gratis terdaftar pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama (FKTP) Puskesmas Kota Tengah pada tahun 2015 sebanyak 20.151 orang, tahun 2016 sebanyak 21.024 orang dan sampai dengan bulan Agustus tahun 2017 terdapat 20.161 orang. Berdasarkan informasi yang diterima dari Pengelola Program Jaminan Kesehatan Nasional Puskesmas Kota Tengah Kota Gorontalo, jumlah kepesertaan JKN setiap bulannya berubah dikarenakan beberapa hal antara lain, adanya peserta yang meninggal dunia, berpindah domisili

kependudukan serta berubahnya Fasilitas Pelayanan Kesehatan Tingkat Pertama (FKTP) yang dipilih oleh peserta JKN itu sendiri.

Berdasarkan laporan SP2TP di Puskesmas Kota Tengah Kota Gorontalo, pada tahun 2015 kunjungan rawat jalan peserta program jaminan kesehatan gratis, peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI) APBD Kota Gorontalo sebanyak 1.321 Orang, peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI) APBD Provinsi Gorontalo sebanyak 133 orang, peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI) APBN sebanyak 7.147 orang dan kunjungan bukan Penerima Bantuan Iuran (PBI) (Askes, Jamsostek, Asabri dan Mandiri) sebanyak 7.254 orang. Tahun 2016 jumlah kunjungan rawat jalan masyarakat yang berobat di Puskesmas Kota Tengah, peserta PBI APBD Kota Gorontalo sebanyak 1.523 Orang, peserta PBI APBD Provinsi Gorontalo sebanyak 149 orang, peserta PBI APBN sebanyak 7.524 orang dan kunjungan non PBI (Askes, Jamsostek, Asabri dan Mandiri) sebanyak 7.596 orang. sementara itu sampai dengan bulan Agustus tahun 2017 jumlah kunjungan rawat jalan masyarakat yang berobat di Puskesmas Kota Tengah, peserta PBI APBD Kota Gorontalo sebanyak 893 Orang, peserta PBI APBD Provinsi Gorontalo sebanyak 87 orang, peserta PBI APBN sebanyak 4.698 orang dan kunjungan non PBI (Askes, Jamsostek, Asabri dan Mandiri) sebanyak 4.491 orang (Puskesmas Kota Tengah, 2017).

Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa sejak tahun 2015 jumlah masyarakat yang memanfaatkan program pelayanan kesehatan gratis di wilayah kerja Puskesmas Kota Tengah Kota Gorontalo setiap tahunnya meningkat. Sementara itu, jumlah tenaga kesehatan di Puskesmas Kota Tengah tidak sesuai dengan jumlah kunjungan masyarakat.

Hasil wawancara observasi awal kepada Pengelola Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) Bapak Moch. Haryono pada tanggal 22 Agustus 2017, menurut beliau “tingginya kunjungan peserta program kesehatan gratis ini disebabkan oleh masih tingginya angka kesakitan

di wilayah kerja Puskesmas Kota Tengah, dengan adanya program pelayanan kesehatan gratis masyarakat lebih aktif datang ke Puskesmas untuk mendapatkan pelayanan kesehatan tanpa memandang sakit yang dideritanya”. Sementara itu menurut Kepala Puskesmas Kota Tengah Bapak Asrar Liputo, SKM bahwa “makin meningkatnya angka kunjungan tersebut menunjukkan masyarakat yang sakit cenderung meningkat dan mereka mempercayakan pelayanan atas sakit yang diderita tersebut pada Puskesmas Kota Tengah. Masih minimnya penerapan perilaku hidup sehat pada masyarakat menyebabkan tingginya angka kesakitan pada masyarakat. Namun jika disosialisasikan kepada masyarakat secara luas maka tujuan dari program ini dapat sesegera mungkin dicapai”.

Peneliti juga melakukan wawancara terhadap 10 orang masyarakat peserta jaminan kesehatan gratis yang datang berkunjung di Puskesmas Kota Tengah, 9 orang menyatakan puas terhadap pelayanan yang diterima. Namun, terdapat 7 orang pasien yang menyatakan keluhan bahwa adakalanya pelayanan tidak diberikan secara gratis atau harus membayar, misalnya jika tidak membawa kartu peserta untuk kedua kalinya dan atau setelah dilakukan pemeriksaan data peserta JKN, ternyata pasien tersebut bukan peserta terdaftar untuk menerima pelayanan di Puskesmas Kota Tengah akan diberlakukan sebagai pasien umum dan harus membayar retribusi pelayanan kesehatan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2013 dijelaskan bahwa pelayanan kesehatan yang dijamin pada pelayanan kesehatan tingkat pertama adalah pelayanan administrasi, promotif dan preventif, pemeriksaan, pengobatan dan konsultasi medis, tindakan medis non spesialisik baik operatif maupun non operatif, pelayanan obat dan bahan medis habis pakai serta transfusi darah sesuai kebutuhan medis.

Berdasarkan masalah tersebut di atas, maka peneliti tertarik untuk mengangkat judul penelitian “Implementasi Kebijakan Program Pelayanan Kesehatan Gratis di Fasilitas Pelayanan Tingkat Pertama Puskesmas Kota Tengah Kota Gorontalo”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

- 1.2.1 Berdasarkan data kunjungan, setiap tahunnya kunjungan peserta program pelayanan kesehatan gratis di Puskesmas Kota Tengah Kota Gorontalo semakin meningkat namun tidak diimbangi dengan jumlah pemberi layanan (petugas kesehatan).
- 1.2.2 Kurangnya kesadaran dari masyarakat itu sendiri untuk menciptakan pola hidup sehat, sehingga masyarakat semakin manja. Dalam hal ini kebiasaan masyarakat mengobati sendiri penyakit-penyakit yang dianggap penyakit biasa cenderung berubah. Masyarakat lebih memilih untuk memanfaatkan pelayanan gratis yang ada di puskesmas itu sendiri. Hal inilah yang membuat beban kerja perawat menjadi meningkat. Apalagi dengan dikeluarkannya kebijakan pelayanan kesehatan gratis.
- 1.2.3 Hasil wawancara pada pasien peserta JKN, terdapat 7 orang pasien yang menyatakan keluhan bahwa adakalanya pelayanan tidak diberikan secara gratis atau harus membayar, misalnya jika tidak membawa kartu peserta untuk kedua kalinya dan atau setelah dilakukan pemeriksaan data peserta JKN, ternyata pasien tersebut bukan peserta terdaftar untuk menerima pelayanan di Puskesmas Kota Tengah akan diberlakukan sebagai pasien umum dan harus membayar retribusi pelayanan kesehatan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

1.2.4 Pada pelaksanaan program pelayanan kesehatan gratis seringkali terkendala pada hal-hal teknis antara lain kejelasan regulasi serta perpindahan kepesertaan ke FKTP lain.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1.3.1 Bagaimana implementasi kebijakan program pelayanan kesehatan gratis dalam upaya memberikan pelayanan kesehatan yang optimal kepada seluruh masyarakat yang datang berkunjung di Puskesmas Kota Tengah Kota Gorontalo?

1.3.2 Apa saja faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan program pelayanan kesehatan gratis dalam upaya memberikan pelayanan kesehatan yang optimal kepada seluruh masyarakat yang datang berkunjung di Puskesmas Kota Tengah Kota Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sesuai dengan rumusan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya dibagi menjadi dua jenis, yaitu sebagai berikut :

1.4.1 Tujuan umum

Mengetahui penerapan atau implementasi kebijakan program pelayanan kesehatan gratis di Fasilitas Pelayanan Tingkat Pertama Puskesmas Kota Tengah Kota Gorontalo.

1.4.2 Tujuan khusus

1. Untuk mengetahui jenis-jenis pelayanan kesehatan yang termasuk dalam program pelayanan kesehatan gratis dalam mewujudkan pelayanan kesehatan yang optimal pada pasien yang berkunjung di Puskesmas Kota Tengah Kota Gorontalo.

2. Untuk mengetahui faktor pendukung dalam implementasi kebijakan program pelayanan kesehatan gratis dalam mewujudkan pelayanan kesehatan yang optimal pada pasien yang berkunjung di Puskesmas Kota Tengah Kota Gorontalo.

3. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam implementasi kebijakan program pelayanan kesehatan gratis dalam mewujudkan pelayanan kesehatan yang optimal pada pasien yang berkunjung di Puskesmas Kota Tengah Kota Gorontalo.
4. Untuk mengetahui implementasi kebijakan program pelayanan kesehatan gratis dalam mewujudkan pelayanan kesehatan yang optimal pada pasien yang berkunjung di Puskesmas Kota Tengah Kota Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan acuan untuk di gunakan sebagai berikut :

1.5.1 Secara teoritis

Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai suatu karya ilmiah yang dapat menunjang perkembangan ilmu pengetahuan dan sebagai bahan masukan yang dapat mendukung bagi peneliti maupun pihak lain yang tertarik dalam bidang penelitian yang sama.

1.5.2 Secara Praktis

Secara praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan positif bagi pihak pemerintah Kota Gorontalo dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan implementasi program jaminan kesehatan gratis daerah dan masukan bagi pihak Puskesmas Kota Tengah untuk meningkatkan peran dan kualitas kepada masyarakat dalam pelaksanaan program kesehatan gratis.