

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Kesehatan merupakan salah satu unsur yang sangat penting dari mutu kehidupan dalam pembangunan nasional untuk mewujudkan manusia Indonesia seutuhnya. Pembangunan kesehatan bertujuan untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk memperoleh derajat kesehatan yang optimal yang diwujudkan antara lain dengan membangun Puskesmas di seluruh Indonesia . (Pasal 3 Undang-Undang Kesehatan No.23 tahun 1992).

Untuk dapat meningkatkan derajat kesehatan masyarakat banyak hal yang perlu dilakukan, salah satu diantaranya dengan menyelenggarakan pelayanan kesehatan. Pelayanan kesehatan adalah setiap upaya yang diselenggarakan sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatnya kesehatan perorangan, keluarga, kelompok ataupun masyarakat.¹

Pelayanan kesehatan yang langsung menyentuh pada lapisan masyarakat yang paling bawah dan sangat diperlukan oleh masyarakat adalah sangat penting hal ini dikarenakan pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh puskesmas akan memberikan perlindungan kesehatan kepada warga masyarakat khususnya bagi

¹ Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 128/MENKES/SK/II/2004 Tentang *Kebijakan Dasar Pusat Kesehatan Masyarakat* ,Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara,Hal. 3.

warga kurang mampu. Puskesmas diharapkan mampu memberikan jaminan bagi warga masyarakat sekitarnya untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang sangat dibutuhkan.

Efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan. Semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, manajemen, program, atau kegiatan. Karena output yang dihasilkan oleh organisasi sektor publik seperti puskesmas lebih banyak bersifat output tidak berwujud (*intangible*) berupa hasil cakupan program jasa pelayanan kesehatan yang tidak mudah untuk dikualifikasikan, maka pengukuran efektivitas tersebut sering mengalami kesulitan. Kesulitan dalam pengukuran efektivitas juga karena pencapaian hasil akhir (*outcome*) sering tidak bisa diketahui dalam waktu pendek, tetapi jangka panjang setelah program berakhir, sehingga ukuran efektivitas biasanya dinyatakan secara kualitatif dalam bentuk pernyataan saja (*judgment*) seperti tingkat kepuasan pelanggan dan masyarakat.

Efektivitas organisasi banyak dipengaruhi oleh efektivitas individu, sehingga rendahnya kinerja pegawai berpengaruh pula pada rendahnya kinerja dinas kesehatan secara keseluruhan. Kinerja dipengaruhi oleh karakteristik individu (kemampuan dan keterampilan, kepribadian, persepsi, sikap, pengalaman, jenis, ciri, kelamin, umur, ras, dan kapasitas belajar) dan lingkungan kerjanya (struktur organisasi, desain pekerjaan, kebijakan, aturan-aturan, penghargaan, dan sanksi serta sumber daya).

Kinerja adalah penampilan hasil usaha pegawai baik kuantitas maupun kualitas dalam suatu organisasi. Penilaian kinerja melalui penilaian sendiri (*self*

asement) merupakan pendekatan yang paling umum untuk mengukur dan memahami perbedaan individu. Penilaian kinerja pegawai menurut departemen kesehatan Republik Indonesia tahun 2000 merupakan alat yang menumbuhkan dan memperbaiki kinerja yang kurang dengan menunjukkan kemampuan terbaiknya Instrumen ini dipakai untuk kelengkapan penggunaan DP3 pada dinas kesehatan.²

Untuk tercapainya tingkat kepuasan masyarakat dalam pelayanan kesehatan dipuskesmas maka, diperlukan keefektivan bagi seluruh pegawai puskesmas yang dipimpin oleh kepala puskesmas agar memperoleh kinerja pegawai sesuai target dan tujuan puskesmas. Serta dilakukan pengelolaan dan pemberdayaan sumber daya manajemen secara profesional, transparan dan amanah.

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, dan berkesinambungan pada suatu masyarakat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu. Dalam pelaksanaan fungsional puskesmas dibutuhkan efektivitas kinerja pegawai yang baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk meningkatkan kesehatan.

². Direktorat Jenderal Bina Kesehatan Masyarakat Departemen Kesehatan RI 2006, *Pedoman Perencanaan Tingkat Puskesmas*, Hal, 4

Suatu Puskesmas dapat beroperasi apabila memiliki tenaga kerja yang terdiri dari Kepala puskesmas, dokter gigi, perawat, bidan, bidan PTT. Mutu Pelayanan kesehatan yang baik tergantung pada efektivitas kinerja pegawai dalam suatu puskesmas. Hal ini dapat terlihat dari tingkat kesehatan masyarakat setempat dan kelancaran program-program yang dilaksanakan puskesmas.

Setiap pegawai puskesmas harus memiliki komitmen yang tinggi terhadap pencapaian visi, misi dan tujuan puskesmas. Pencapaian pelaksanaan tugas merupakan *output*, sedangkan pencapaian visi, misi, dan tujuan puskesmas merupakan *outcome*. Pelaksanaan tugas puskesmas harus didukung sumber daya yang mencukupi. Dukungan dana operasional, peralatan kerja seperti alat kesehatan, obat-obatan, vaksin dan sebagainya bertujuan untuk meningkatkan kinerja pegawai dan memberikan pelayanan kesehatan yang bermutu dan memuaskan pelanggan.

Puskesmas didirikan untuk memberikan pelayanan kesehatan dasar, menyeluruh, paripurna dan terpadu bagi seluruh penduduk yang tinggal di wilayah kerja puskesmas. Program dan upaya kesehatan pokok yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Jumlah puskesmas di Panei Tengah kecamatan Panei Kabupaten Simalungun hanya 1 yang terdiri dari 12 desa 1 kelurahan. Dan jumlah Puskesmas Pembantu (Pustu) ada 4 yang terdiri dari 4 desa yaitu: desa Sigodang, desa Bangun Rakyat/Semangat Dame, desa Bangun Bolak, dan desa Siborna. Puskesmas Panei Tengah sebagai salah satu pusat pelayanan kesehatan di

Kecamatan Panei Kabupaten Simalungun yang memiliki kunjungan pasien yang lumayan banyak.³

Dalam Perencanaan Tingkat Puskesmas (PTP) Puskesmas Panei Tengah memperlihatkan bahwa masyarakat yang mendapatkan pelayanan kesehatan di puskesmas dari tahun ke tahun semakin meningkat, yaitu pada dua tahun terakhir dari bulan Januari sampai Desember 2009 pada Puskesmas Panei tengah jumlah kunjungan rawat jalan 550 pasien dan tahun 2010 jumlah kunjungan rawat jalan 576. Hal ini bukan saja disebabkan oleh menurunnya tingkat kesehatan masyarakat sebagai akibat menurunnya kondisi perekonomian Indonesia yang menyebabkan beberapa sektor industri melakukan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) terhadap sebagian karyawan sehingga masyarakat tidak lagi secara optimal mampu untuk memenuhi kebutuhan kesehatan untuk diri dan keluarganya sehingga mereka rentan terhadap penyakit. Selain itu meningkatnya kunjungan pasien rawat jalan juga disebabkan seluruh Puskesmas di Panei Tengah sejak awal 2009 sampai dengan sekarang (tahun 2010) memberikan pelayanan gratis (JAMKESMAS) yaitu pada tahun 2009 jumlah pelayanan gratis 1012 pasien dan pada tahun 2010 meningkat menjadi 1513 pasien.⁴

Pelayanan kesehatan salah satu bagian dari Pelayanan Publik (*public service*) yang memiliki tanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional kepada masyarakat. Namun masih banyak pelayanan puskesmas yang

³ Hasil Wawancara dengan Kepala Tata usaha Puskesmas Panei Tengah

⁴ Hasil Wawancara Dengan Kepala Puskesmas Panei Tengah.

belum memenuhi standar pelayanan publik, seperti tidak memiliki dokter gigi, meski peralatan kedokteran gigi tersedia. Jika ada penderita sakit gigi, maka dokter gigi didatangkan dari puskesmas lain. Dan ada dokter di sebuah puskesmas yang tidak bisa bekerja maksimal karena puskesmasnya kekurangan sarana dan prasarana, seperti kekurangan air bersih dan kekurangan daya listrik. Pelayanan publik oleh aparaturnya pemerintah dewasa ini masih banyak di jumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas masyarakat yang diharapkan masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas maka yang menjadi permasalahan adalah bagaimana gambaran efektivitas kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Puskesmas Panei Tongah Kecamatan Panei Kabupaten Simalungun.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pada latar belakang tersebut diatas maka, skripsi yang berjudul Efektivitas Kinerja PNS di Puskesmas Panei Tongah Kecamatan Panei Kabupaten Simalungun (Studi di Puskesmas Panei Tongah Kec. Panei Kab. Simalungun) akan dibatasi permasalahan sebagai berikut;

- 1) Bagaimana Kedudukan serta Fungsi Puskesmas Panei Tongah Kecamatan Panei Kabupaten Simalungun?
- 2) Bagaimana Efektivitas Kinerja PNS di Puskesmas Panei Tongah?
- 3) Faktor- faktor apakah yang Menjadi Penghambat Kinerja PNS di Puskesmas Panei Tongah?

C. TUJUAN PENELITIAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1) Tujuan Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses dengan menggunakan metode ilmiah untuk dapat menemukan, dan mengembangkan serta menguji kebenaran ilmu pengetahuan. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk:

- a) Mengetahui bagaimana kedudukan serta fungsi puskesmas di lingkungan masyarakat
- b) Mengetahui bagaimana efektivitas kinerja PNS dalam melaksanakan program kesehatan di puskesmas.
- c) Penulis juga ingin mengetahui apa saja faktor –faktor penghambat Kinerja PNS di Puskesmas Panei Tongah.

2) Manfaat Penelitian

a) Secara Teoritis

Dalam penelitian ini, diharapkan agar hasil penelitian nantinya dapat memberikan ataupun menambah pengetahuan terutama dalam hukum administrasi Negara mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan efektivitas kinerja PNS di puskesmas.

b) Secara Praktis

Bagi PNS, Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau menambah pengetahuan tentang hal-hal yang berhubungan dengan kedisiplinan PNS.

D. KEASLIAN PENULISAN

Adapun judul penulisan ini adalah Efektivitas Kinerja Pegawai Negeri Sipil di Puskesmas Panei Tengah Kecamatan Panei Kabupaten Simalungun (Studi di Puskesmas Panei Tengah Kecamatan Panei Kabupaten Simalungun), judul skripsi ini belum pernah ditulis atau di teliti dalam bentuk yang sama oleh mahasiswa difakultas hukum sumatera utara. Dengan demikian keaslian dari skripsi ini dapat di pertanggung jawabkan secara ilmiah.

E. TINJAUAN PUSTAKA

1. Efektivitas adalah Merupakan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Dan juga merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, manajemen, program atau kegiatan. Efektivitas juga mempunyai kemampuan untuk memilih tujuan, metode/cara dan peralatan yang tepat untuk pencapaian tujuan yang ditetapkan.
2. Kinerja adalah Penampilan hasil usaha pegawai baik kuantitas maupun kualitas dalam suatu organisasi. Dan kinerja juga merupakan perbandingan hasil yang dicapai dengan peran serta tenaga kerja persatuan waktu.
3. PNS adalah Setiap warga Negara RI yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi dalam jabatan negeri, atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Puskesmas adalah Unit pelaksana teknis dinas kesehatan kabupate/kota yang bertanggung jawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di suatu wilayah kerja.
5. Badan Penyantun Puskesmas (BPP) adalah suatu organisasi yang menghimpun tokoh-tokoh masyarakat yang peduli kesehatan yang berperan sebagai mitra kerja puskesmas dalam menyelenggarakan upaya pembangunan kesehatan di wilayah kerja puskesmas.

F. METODE PENELITIAN

Untuk menulis atau menyusun Skripsi ini digunakan data baik primer maupun sekunder. Guna memperoleh data tersebut perlu diadakan penelitian atau *Research*, yaitu kegiatan mencari dan mengumpulkan keterangan, data yang masih tersimpan dan pengetahuan baru yang lebih mendekati kebenaran. Adapun cara penelitian yang dilakukan penulis dengan berbagai cara yaitu:

1. Sasaran Penelitian

Dalam penulisan Skripsi ini peneliti melakukan riset di Puskesmas Panei Tongah Kecamatan Panei Kabupaten Simalungun untuk mengetahui bagaimana Efektivitas kinerja PNS di Puskesmas Panei Tongah dalam melaksanakan program kesehatan di lingkungan masyarakat.

2. Data yang dibutuhkan

Guna kepentingan penulisan Skripsi, penulis menggunakan data sebagai berikut:

- a) Data primer, adalah data yang diperoleh dengan pengamatan langsung pada objek yang berhubungan langsung di lapangan.
- b) Data sekunder, adalah data yang diperoleh dengan cara mengutip dari buku pedoman Puskesmas yang menjadi panduan Puskesmas dalam penyelenggaraan program kesehatan di lingkungan masyarakat yang berkaitan dengan penelitian ini.

3. Metode Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data dan keterangan yang diperlukan dalam penulisan Skripsi ini. Maka penulis menggunakan *Applied Scientific Method*, dimana penulis menggunakan metode penelitian dengan cara mengkombinasikan antara “*Library Research* dan *Field Research*”

a) Library Research (Riset Kepustakaan)

Dalam hal ini penulis melakukan suatu penelitian melalui buku-buku, literature, majalah-najalah maupun bahan –bahan yang diperoleh dari perkuliahan serta data ilmiah yang berhubungan dengan objek penelitian.

b) Field Research (Riset Lapangan)

Dalam penelitian lapangan ini penulis melakukan suatu penelitian dengan cara observasi atau peninjau secara langsung kepada objek penelitian, disamping itu penulis juga melakukan suatu tanya jawab dengan staff Puskesmas Panei Tongah dan pihak-pihak iini. Dalam melakukan penelitian, penulis langsung meneliti pada objek penelitian dan berusaha mendapatkan data yang bersifat objektif dilakukan dengan cara:

- 1) Observasi, yaitu pengamatan yang dilakukan tanpa mengajukan pertanyaan dan pencatatan tidak tergantung kepada responden.
- 2) Pencatatan, yaitu pengumpulan data dengan cara mengutip data dari staff terkait dengan penelitian ini.
- 3) Wawancara, yaitu pengumpulan data dengan cara wawancara, dengan meminta keterangan melalui pertanyaan yang telah disiapkan penulis kepada staf yang bersangkutan.⁵

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk memberikan gambaran umum tentang tulisan ini ada untuk memudahkan pembaca untuk memahami pembahasan skripsi ini, maka sistematika penulisan di susun sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Pada bab ini penulis mengemukakan mengenai latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan mamfaat penulisan, keaslian penulisan, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: Tinjauan tentang Kedudukan serta Fungsi Puskesmas Panei Tengah

Dalam bab ini penulis menguraikan lebih lugas tentang , sejarah puskesmas, defenisi puskesmas, struktur organisasi puskesmas, kedudukan serta fungsi puskesmas.

5. Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2007. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

BAB III: Efektivitas kinerja PNS dalam melaksanakan program kesehatan di Puskesmas Panei Tengah.

Pada bab ini penulis mencoba menguraikan tentang jenis program kesehatan di puskesmas, peran pegawai dalam melaksanakan program kesehatan, Kinerja PNS di puskesmas, dan manajemen efektivitas kinerja puskesmas.

BAB IV: Tinjauan tentang Faktor- faktor yang menjadi penghambat kinerja PNS di Puskesmas Panei Tengah

Pada bab ini penulis mencoba menguraikan tentang faktor eksternal, faktor internal, solusi mengatasi faktor penghambat kinerja PNS di puskesmas.

BAB V: Penutup

Dalam bab ini penulis akan memberikan kesimpulan atas pembahasan tulisan ini, yang merupakan jawaban dari permasalahan yang ada, selanjutnya penulis akan memberikan saran-saran sebagai sumbangan penulisan atau pendapat yang mungkin bermamfaat dalam peningkatan efektivitas kinerja PNS terutama di lingkungan puskesmas panei tengah.