

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Mutu pelayanan kesehatan merupakan hal penting dan menjadi perhatian di seluruh tingkatan pelayanan kesehatan secara global. Hal ini sesuai dengan komitmen dunia salah satunya mencapai cakupan kesehatan universal atau *Universal Health Coverage* (UHC) pada tahun 2030 (WHO, 2018a). Indonesia terus berupaya dalam peningkatan akses dan mutu pelayanan kesehatan dasar dan rujukan (Kemenkes RI, 2016a). Upaya penguatan pelayanan kesehatan primer (*primary health care*) merupakan salah satu pilar utama dalam agenda transformasi sistem kesehatan nasional melalui sistem akreditasi Puskesmas (Kemenkes RI, 2023a).

Permasalahan mutu pelayanan kesehatan saat ini adalah ketidakmampuan Puskesmas dalam peningkatan mutu secara berkesinambungan atau *continuous quality improvement* pasca akreditasi Puskesmas. Puskesmas tidak mampu mengimplementasikan standar mutu yang terdapat pada standar akreditasi Puskesmas. Pelaksanaan upaya keselamatan pasien Puskesmas yang merupakan standar mutu di Puskesmas, mengacu kepada standar penilaian akreditasi Puskesmas, dan dalam realisasinya masih terdapat hambatan dan kekurangan dalam pemenuhan standar akreditasi, salah satunya upaya keselamatan pasien di Puskesmas.

Permasalahan mutu pelayanan di Puskesmas dinilai melalui rendahnya capaian mutu pelayanan Puskesmas pasca akreditasi yang seharusnya dapat terus

ditingkatkan sebagai upaya menjaga mutu pelayanan di Puskesmas. Puskesmas Talu merupakan satu-satunya Puskesmas akreditasi utama di Kabupaten Pasaman Barat. Puskesmas Talu dituntut untuk menjadi contoh atau *role model* bagi Puskesmas lain di Kabupaten Pasaman Barat yang masih berstatus Puskesmas terakreditasi dasar dan madya. Puskesmas Talu sebagai Puskesmas dengan akreditasi terbaik di Kabupaten Pasaman Barat justru mengalami penurunan kualitas pelayanan kesehatan.

Permasalahan mutu pelayanan di Puskesmas berdampak terhadap penurunan kinerja pelayanan dan rendahnya derajat kesehatan masyarakat di wilayah kerja Puskesmas. Studi pendahuluan telah peneliti lakukan pada Puskesmas Talu dan Dinas Kesehatan Kabupaten Pasaman Barat, hasil penilaian mutu pelayanan Puskesmas Talu adalah 6,7 atau bermutu kurang. Kinerja yang bernilai kurang terdapat pada pelayanan Ante Natal Care (ANC) yang menjadi salah satu indikator kinerja dan Indikator mutu pelayanan di Puskesmas. Capaian Kunjungan K1 Puskesmas Talu pada tahun 2021 merupakan capaian kedua terendah se Kabupaten Pasaman Barat, sedangkan target pelayanan ANC sesuai standar adalah 100%. Hal ini sangat kontras dengan status Puskesmas Talu yang merupakan Puskesmas dengan status akreditasi utama dan yang terbaik diantara 20 Puskesmas lainnya. Pelayanan ANC Puskesmas Talu tahun 2021 dan 2022 jauh dari target kinerja, K1 tahun 2021 adalah 64,4%, dan capaian K4 Puskesmas Talu 47,9%. Capaian K1 Puskesmas Talu tahun 2022 adalah 57,0% dan capaian K4 Puskesmas Talu 40,8%. Capaian kinerja kunjungan rawat jalan Puskesmas Talu tahun 2022 mengalami penurunan dari tahun 2021 kunjungan rawat jalan Puskesmas Talu tahun 2020 yaitu

22.019 dan kunjungan. Tahun 2021 jumlah kunjungan adalah 31.891 kunjungan. (Puskesmas Talu, 2023).

Hasil wawancara terhadap Kepala Puskesmas Talu pada Desember 2022, dinyatakan bahwa pada tahun 2022 tidak ada dilakukan pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat oleh Puskesmas Talu. Pelaksanaan survei kepuasan masyarakat tidak terlaksana selama tahun 2022. Hal ini sesuai dengan Laporan Indikator Nasional Mutu (INM), tidak ditemukan hasil pelaporan kepuasan pengguna layanan hingga Februari 2023.

Hasil data awal di Dinas Kesehatan Kabupaten Pasaman Barat, Puskesmas Talu tidak mengumpulkan laporan Penilaian Kinerja Puskesmas (PKP) tahun 2021, dan hingga Maret 2023, belum ada laporan PKP tahun 2022 yang seharusnya dilaporkan dan diserahkan ke Dinas Kesehatan pada awal tahun 2023. Dinas Kesehatan dalam upaya pembinaan oleh Tim Pembina Cluster Binaan (TPCB), seluruh Puskesmas dilakukan pembinaan termasuk dalam evaluasi capaian kinerja Administrasi Manajemen, Upaya Kesehatan Masyarakat, Upaya Kesehatan Perorangan, dan Mutu Pelayanan di Puskesmas berdasarkan hasil penilaian kinerja Puskesmas, namun menurut anggota TPCB Dinas Kesehatan, terdapat penurunan kinerja pelayanan dan kelalaian Puskesmas beberapa tahun pasca pelaksanaan akreditasi Puskesmas.

Mutu pelayanan di Puskesmas menjadi hal penting untuk ditingkatkan. Puskesmas Talu dituntut untuk dapat meningkatkan mutu dan kinerja Puskesmas, sedangkan dari hasil kinerja terjadi penurunan capaian kinerja Puskesmas. Manajerial Puskesmas baik Kepala Puskesmas maupun Kepala Tata Usaha Puskesmas Talu baru dilantik semenjak periode Juli 2022 dan belum pernah

mendapatkan pelatihan manajemen Puskesmas sebagai salah satu persyaratan menjadi Kepala Puskesmas sesuai Permenkes 43 Tahun 2019 tentang Puskesmas. Upaya perbaikan kinerja tidak lepas dari berbagai upaya pimpinan dan seluruh staf, serta pembinaan Dinas Kesehatan dalam peningkatan mutu secara berkesinambungan. Perlu dilakukan analisis terhadap mutu dan kinerja Puskesmas agar dapat dilakukan tindakan perbaikan mutu dan kinerja Puskesmas. Apabila petugas Puskesmas Talu tidak dapat meningkatkan mutu pelayanan sesuai standar mutu yang terdapat pada standar akreditasi Puskesmas, tidak menutup kemungkinan terjadi penurunan status akreditasi Puskesmas pada reakreditasi Puskesmas yang akan dilaksanakan pada tahun 2023.

Puskesmas di seluruh Indonesia harus menyediakan pelayanan yang aman dan bermutu untuk tercapainya kecamatan sehat (Ferial and Wahyuni, 2022). Penerapan akreditasi Puskesmas di Indonesia akan dapat mengalami kegagalan jika organisasi tidak mampu mengelola dengan baik (Devkaran and Farrell, 2015). Berdasarkan penelitian Wulandari *et al* (2019) akreditasi Puskesmas berpengaruh terhadap mutu pelayanan dan kepuasan pasien. Pelaksanaan akreditasi bertujuan untuk meningkatkan kualitas organisasi pelayanan kesehatan, namun peningkatan mutu tidak mampu dipertahankan. Penelitian terhadap mutu pelayanan Puskesmas terakreditasi di kota Padang, didapatkan bahwa mutu pelayanan kesehatan pada Puskesmas terakreditasi adalah bermutu baik (Aini *et al.*, 2021).

Puskesmas terakreditasi di Indonesia saat ini sebanyak 89,7% atau 9.153 dari 1-0.203 Puskesmas. Puskesmas terakreditasi di Sumatera Barat berjumlah 271 Puskesmas. Kabupaten Pasaman Barat merupakan Kabupaten dengan Puskesmas terakreditasi dasar terbanyak di Sumatera Barat. Kabupaten Pasaman Barat

merupakan satu dari tiga Kabupaten yang hanya memiliki 1 Puskesmas terakreditasi utama yaitu Puskesmas Talu. Seluruh Puskesmas terakreditasi diharuskan dapat meningkatkan mutu pelayanan pasca akreditasi, tetapi masih ada Puskesmas yang tidak maksimal dalam upaya peningkatan mutu pelayanannya (Dinkes Prov Sumbar, 2021).

Masyarakat menuntut pelayanan yang baik dan bermutu. Puskesmas secara bertahap harus meningkatkan mutu agar menjadi lebih berkualitas serta tercapainya kepuasan pasien dan masyarakat (Tarumaselej, 2020). Puskesmas terakreditasi dianggap bermutu oleh pengguna layanan. Kepuasan pasien Puskesmas yang telah terakreditasi perbedaan yang signifikan dengan sebelum diakreditasi (Wulandari *et al.*, 2019). Pelayanan yang bermutu melibatkan seluruh personil dalam suatu organisasi, dan kepuasan dari pelanggan internal berpengaruh secara signifikan terhadap terciptanya *trust* atau kepercayaan publik terhadap pelayanan (Rahayu, 2013).

Adanya permasalahan mutu pelayanan kesehatan, maka perlu dilakukan analisa berdasarkan kinerja dan kepentingan dengan *Importance Performance Analysis* (IPA). Metode IPA digunakan karena dapat mengidentifikasi prioritas terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kepuasan pelanggan berdasarkan tujuh dimensi mutu pelayanan. Konsep IPA diperkenalkan Martilla and James (1977) efektif dalam kesehatan karena menyoroti poin-poin penting yang harus ditingkatkan dalam penyampaian pelayanan kesehatan. Pelayanan yang bermutu tinggi dilihat dari tujuh dimensi mutu pelayanan kesehatan, yaitu: efektif (*effective*), aman (*safe*), berorientasi pada orang (*people-centred*), tepat waktu (*timely*), adil (*equitable*), terpadu (*integrated*): dan efisien (*efficient*) (WHO, 2018b).

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik melakukan penelitian mengenai analisis mutu pelayanan kesehatan dari perspektif petugas Puskesmas terkait harapan atau kepentingan (*importance*) dan kinerja (*performance*) pelayanan berdasarkan tujuh dimensi mutu di Puskesmas Talu Kabupaten Pasaman Barat tahun 2023, dan selanjutnya dicari akar penyebab permasalahan ditinjau dari struktur, proses dan hasil sehingga didapatkan alternative penyelesaian masalah mutu pelayanan kesehatan di Puskesmas Talu Kabupaten Pasaman Barat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan pertanyaan penelitian ini sebagai berikut: “Bagaimana gambaran mutu pelayanan kesehatan di Puskesmas Talu Kabupaten Pasaman Barat Tahun 2023?”.

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Mengetahui gambaran mutu pelayanan kesehatan di Puskesmas Talu Kabupaten Pasaman Barat tahun 2023.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan Khusus pada penelitian ini adalah :

1. Menganalisis karakteristik tenaga (Jenis kelamin, usia, pendidikan, jenis tenaga) di Puskesmas Talu Kabupaten Pasaman Barat tahun 2023.
2. Mengetahui tingkat harapan atau kepentingan (*importance*) dan kinerja (*performance*) pelayanan kesehatan berdasarkan tujuh dimensi mutu (efektif, aman, berorientasi pengguna pelayanan, tepat waktu, efisien,

adil, dan terintegrasi) di Puskesmas Talu Kabupaten Pasaman Barat tahun 2023.

3. Mengidentifikasi atribut–atribut mutu pelayanan kesehatan dengan mengelompokkan dan memprioritaskan atribut pada diagram kartesius dengan *Importance Performance Analysis* (IPA).
4. Mengeksplorasi mutu pelayanan kesehatan dan mencari akar permasalahan mutu berdasarkan struktur, proses, dan hasil agar ditemukan alternatif penyelesaian masalah mutu pelayanan kesehatan di Puskesmas Talu Kabupaten Pasaman Barat Tahun 2023.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Keilmuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi terkait gambaran mutu pelayanan kesehatan dan berkontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan sebagai referensi untuk peneliti selanjutnya terkait mutu pelayanan kesehatan primer dalam upaya peningkatan mutu di Puskesmas.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada instansi pelayanan kesehatan mengenai perspektif mutu berdasarkan harapan dan kinerja pelayanan dalam rangka peningkatan mutu pelayanan kesehatan, dan menjadi bahan masukan bagi penanggung jawab dan pengelola mutu fasilitas kesehatan dan TPCB di Dinas Kesehatan Kabupaten Pasaman Barat untuk memperbaiki dan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan Puskesmas.

1.4.3 Manfaat bagi Peneliti

Penelitian ini akan memperkaya wawasan peneliti tentang gambaran mutu pelayanan kesehatan di Puskesmas Talu dan juga merupakan salah satu cara untuk mengaplikasikan ilmu pengetahuan dan teori yang diperoleh dalam pendidikan untuk mendapatkan gelar Magister Kesehatan.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian adalah gambaran mutu pelayanan kesehatan di Puskesmas Talu Kabupaten Pasaman Barat tahun 2023. Penelitian ini dilakukan di Puskesmas Talu dan Dinas Kesehatan Kabupaten Pasaman Barat. Penelitian dilakukan pada bulan Januari sampai dengan Juni 2023. Penelitian kuantitatif akan dilakukan pada pengguna internal yaitu tenaga Puskesmas Talu dan penelitian kualitatif dilakukan pada informan dari petugas Puskesmas dan TPCB Dinas Kesehatan Kabupaten Pasaman Barat. Penelitian ini bertujuan untuk melihat gambaran mutu di Puskesmas Talu Kabupaten Pasaman Barat.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kombinasi atau *mixed methods*, dengan model desain *Sequential Explanatory* yang merupakan desain penelitian *mixed methods* dimana dalam melakukan penelitian dilakukan dalam waktu yang berbeda dan secara berurutan yang diawali dengan penelitian kuantitatif terlebih dahulu, dan dilanjutkan dengan kualitatif. Metode kuantitatif dengan *cross sectional desain study* menggunakan analisis IPA yang digunakan sebagai alat evaluasi yang menitik beratkan pada kesenjangan kinerja. Penelitian kualitatif dilakukan dengan pendekatan fenomenologi dengan teknik wawancara mendalam (*indepth interview*), telaah dokumen dan observasi untuk mengeksplorasi mutu pelayanan kesehatan di Puskesmas Talu Kabupaten Pasaman Barat.