

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan kesehatan pada hakekatnya adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa Indonesia yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis. Keberhasilan pembangunan kesehatan sangat ditentukan oleh kesinambungan antar upaya program dan sektor, serta kesinambungan dengan upaya-upaya yang telah dilaksanakan oleh periode sebelumnya.<sup>1</sup> Kesehatan merupakan salah satu indikator tingkat kesejahteraan, maka dari itu tinggi rendahnya derajat kesehatan menjadi cermin dari tingkat kesejahteraan masyarakat.

Di Sumatera Barat sendiri terdapat Kabupaten Padang Pariaman yang memiliki program unggulan berupa Padang Pariaman Sehat. Program Padang Pariaman Sehat ini merupakan program dari Bupati Padang Pariaman Ali Mukhni yang tertuang dalam Peraturan Bupati Nomor 15 Tahun 2015 tentang Padang Pariaman Sehat. Adanya peraturan ini menimbang bahwa kesehatan merupakan hal fundamental setiap warga negara, sehingga setiap individu, keluarga dan masyarakat berhak memperoleh perlindungan terhadap kesehatan dan pemerintah bertanggungjawab terhadap pemenuhan hak hidup sehat bagi setiap warga negaranya, terutama bagi ibu yang akan melahirkan dan bayi yang dilahirkan. Selain itu, untuk percepatan penurunan angka kematian ibu dan bayi, dan untuk

---

<sup>1</sup> Renstra Menteri Kesehatan tahun 2015

mendeteksi secara dini masalah kesehatan yang ada pada masyarakat, Bupati Padang Pariaman menginstruksikan kepada setiap bidan desa dan petugas kesehatan melakukan kunjungan kerumah-rumah setiap hari.<sup>2</sup>

Program Padang Pariaman Sehat diluncurkan pada bulan Juni 2014 sebagai bentuk kepedulian terhadap permasalahan yang ada di bidang kesehatan. Program ini menjadi penting untuk mengatasi persoalan kesehatan di Kabupaten Padang Pariaman, seperti, masih tingginya angka kematian ibu, angka kematian bayi, angka kematian balita, dan masih tingginya kasus gizi buruk. Kemudian, masih banyaknya masyarakat terutama yang kurang mampu, jauh dari akses pelayanan kesehatan (BPJS Kesehatan), serta deteksi dini penyakit di korong/nagari. Padang Pariaman Sehat menjadi program inovasi pertama pemerintah daerah di Sumatera Barat.<sup>3</sup>

Adapun yang menjadi pencetus terciptanya program ini adalah masih tingginya angka kematian ibu dan bayi. Selain itu, masih rendahnya pengetahuan masyarakat terhadap tempat pemberian layanan kesehatan di Kabupaten Padang Pariaman. Masih banyaknya masyarakat yang menggunakan jasa dukun untuk berobat dan melahirkan menjadi penghambat pemerintah untuk memberikan layanan kesehatan di Puskesmas. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Bapak Zairil, SKM, M.Kes selaku kepala bidang Kesehatan Masyarakat Dinas Kesehatan Kabupaten Padang Pariaman dalam wawancara yang dilakukan, bahwa:<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Peraturan Bupati Padang Pariaman Nomor 15 Tahun 2015 Tentang Padang Pariaman Sehat

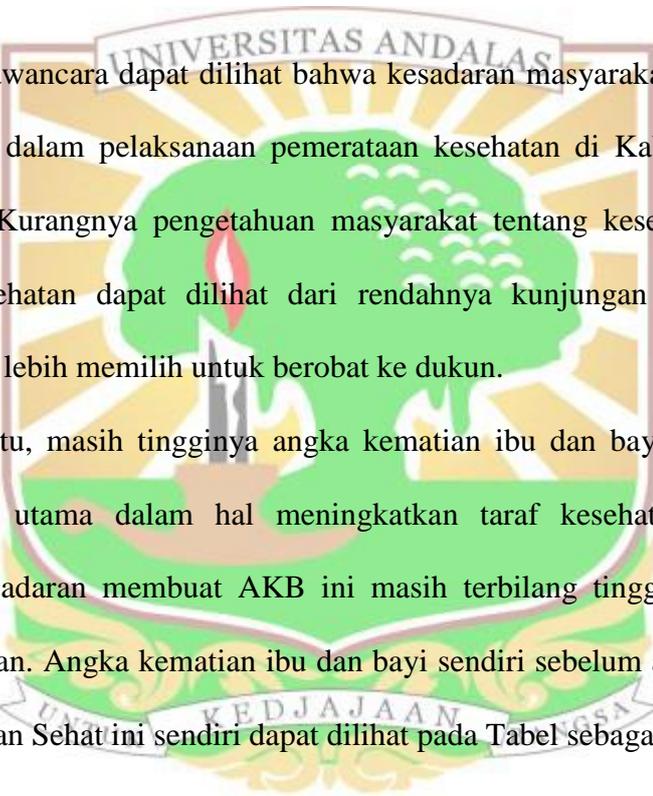
<sup>3</sup> Dinas Kesehatan Kabupaten Padang Pariaman, Padang Pariaman Sehat Paradigma Baru Pelayanan Kesehatan Masyarakat, Dinas Kesehatan Kabupaten Padang Pariaman Sehat, Padang Pariaman, 2016, hlm 4.

<sup>4</sup> Wawancara dengan Bapak Zairil, SKM, M.Kes

“...Kabupaten Padang Pariaman ini luas, masyarakatnya beragam dan bisa dikatakan masih banyak masyarakat dengan pendidikan yang rendah. Hal ini berpengaruh terhadap pola pikir masyarakatnya. Hal ini juga termasuk *lho* dalam faktor yang mempengaruhi masyarakat untuk berobat ke Puskesmas dan rumah sakit. Kadang mereka mikirnya jika sakit ya sudah dibawa ke dukun saja, karena memang tidak ada pengetahuan dan keinginan untuk datang ke Puskesmas. Jadi dengan program ini diharapkan dapat mengajak masyarakat untuk berobat ke Puskesmas apabila memang dibutuhkan penanganan lebih lanjut yang tidak bisa diselesaikan hanya dengan kunjungan bidan ke rumah...” (Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Kesehatan Masyarakat, Zairil, SKM, M.Kes pada tanggal 21 Juni 2017, pukul 14.10-15.00)

Dari wawancara dapat dilihat bahwa kesadaran masyarakat menjadi salah satu hambatan dalam pelaksanaan pemerataan kesehatan di Kabupaten Padang Pariaman ini. Kurangnya pengetahuan masyarakat tentang kesehatan dan juga pelayanan kesehatan dapat dilihat dari rendahnya kunjungan masyarakat ke Puskesmas dan lebih memilih untuk berobat ke dukun.

Selain itu, masih tingginya angka kematian ibu dan bayi menjadi salah satu perhatian utama dalam hal meningkatkan taraf kesehatan masyarakat. Kurangnya kesadaran membuat AKB ini masih terbilang tinggi di Kabupaten Padang Pariaman. Angka kematian ibu dan bayi sendiri sebelum adanya Program Padang Pariaman Sehat ini sendiri dapat dilihat pada Tabel sebagai berikut :



**Tabel 1.1**  
**Jumlah Kematian Bayi dan Balita Tahun 2014**

No.	Kecamatan	Bayi		Balita	Jumlah
		0-7 hari	8 hari – 1 tahun		
1.	Batang Anai	3	1	0	4
2.	Lubuk Alung	1	0	0	1

3.	Sintuk Toboh Gadang	1	0	2	3
4.	Ulakan Tapakis	1	4	1	6
5.	Nan Sabaris	4	6	0	10
6.	2X11 Enam Lingkung	6	0	1	7
7.	Enam Lingkung	1	0	0	1
8.	2X11 Kayu Tanam	5	1	1	7
9.	VII Koto Sungai Sarik	3	2	0	5
10.	Patamuan	0	0	0	0
11.	Padang Sago	1	0	0	1
12.	V Kampuang Dalam	6	0	0	6
13.	V Koto Timur	0	0	0	0
14.	Sungai Limau	5	1	0	6
15.	Batang Gasan	2	2	0	4
16.	Sungai Geringging	1	0	1	2
17.	IV Koto Aur Melintang	1	0	0	1
<b>Jumlah</b>	<b>2014</b>	<b>41</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>64</b>
	<b>2013</b>	<b>58</b>	<b>25</b>	<b>14</b>	<b>97</b>
	<b>2012</b>	<b>41</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>54</b>
	<b>2011</b>	<b>36</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>62</b>
	<b>2010</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>6</b>	<b>53</b>

*Sumber : Data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2014*

Data di atas merupakan jumlah kematian bayi dan balita di Kabupaten Padang Pariaman hingga tahun 2014. Program Padang Pariaman Sehat sendiri mulai berjalan pada bulan Juni 2014. Dari data di atas dapat dilihat bahwa angka kematian bayi dan balita masih cukup tinggi dan mengalami naik turun. Hal ini menjadi perhatian pemerintah daerah Kabupaten Padang Pariaman karena Angka Kematian Bayi (AKB) merupakan salah satu indikator untuk melihat taraf kesehatan di masyarakat. Walaupun telah mulai berjalan, nyatanya masih belum terjadi kestabilan dari angka kematian ibu dan bayi itu sendiri.

Padang Pariaman Sehat adalah paradigma sehat dalam pelayanan kesehatan di Kabupaten Padang Pariaman. Sesuai dengan Surat Edaran Nomor 980/66/Dinkes/IX/2014 dari Dinas Kesehatan Kabupaten Padang Pariaman, bidan desa diwajibkan melakukan pemantauan permasalahan kesehatan di masyarakat dengan melakukan kunjungan ke rumah-rumah masyarakat di wilayah kerjanya secara terus menerus.<sup>5</sup> Dalam pelaksanaan program ini, bidan desa dan petugas kesehatan lainnya tidak lagi hanya menunggu pasien yang datang ke Puskesmas, namun menggunakan sistem jemput bola guna melakukan pengecekan kesehatan masyarakat.

Program Padang Pariaman Sehat ini merupakan paradigma baru dalam pelayanan kesehatan, yang dijalankan hingga ke pintu rumah masyarakat. Paradigma baru ini muncul karena berbagai kasus seperti kusta, TBC, kematian bayi, pendarahan ibu melahirkan, penyakit gula, banyak yang tidak diketahui oleh dokter Puskesmas.<sup>6</sup>

Program Padang Pariaman Sehat memiliki maksud dan tujuan tersendiri seperti yang tertuang di dalam Peraturan Bupati Padang Pariaman Nomor 15 tahun 2015. Maksud dari Padang Pariaman Sehat adalah memberikan kepastian jaminan dan perlindungan pelayanan kesehatan terhadap masalah kesehatan yang ada pada masyarakat yang berkeadilan tanpa diskriminasi dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan untuk mendapatkan pelayanan yang maksimal. Sedangkan tujuan Padang Pariaman Sehat adalah :

- a. Terwujudnya peningkatan akses dan kualitas pelayanan kesehatan di seluruh wilayah Kabupaten Padang Pariaman.

---

<sup>5</sup> Surat Edaran Nomor 980/66/Dinkes/IX/2014 dari Dinas Kesehatan Kabupaten Padang Pariaman.

<sup>6</sup> Padang Pariaman Sehat Paradigma Baru pelayanan Kesehatan Masyarakat, op.cit., hlm 5

- b. Tersedianya fasilitas kesehatan yang memadai dan profesional.
- c. Tersedianya pelayanan kesehatan yang terjangkau, bermutu dan aman.
- d. Tertanganinya semua ibu melahirkan di fasilitas kesehatan yang memadai dan profesional.
- e. Tertanganinya kasus kegawatdaruratan obstetri dan bayi secara tepat waktu, tepat sasaran dan tepat penanganannya.
- f. Teratasinya kasus-kasus penyakit dan masalah kesehatan ditemukan langsung oleh bidan desa dan petugas kesehatan dan segera ditindaklanjuti.
- g. Tersedianya tempat, tenaga dan peralatan, obat dan bahan yang cukup di fasilitas pelayanan persalinan yang memadai.
- h. Terwujudnya perubahan perilaku masyarakat terhadap pada pencarian pengobatan dan pertolongan persalinan dilaksanakan oleh tenaga kesehatan yang profesional.
- i. Tercapainya penurunan angka kematian ibu dan angka kematian bayi.
- j. Meningkatnya derajat kesehatan masyarakat melalui Padang Pariaman sehat.
- k. Tersedianya biaya melalui Badan Amil Zakat Daerah Padang Pariaman.<sup>7</sup>

Dari berbagai tujuan di atas, diharapkan dapat meningkatkan taraf kesehatan masyarakat di Kabupaten Padang Pariaman dan menjadi penyemangat para pelaksana program untuk mencapai tujuan yang telah dibuat sebelumnya. Diharapkan dengan adanya tujuan ini, pemberian layanan kesehatan dan fasilitas

---

<sup>7</sup> Peraturan Bupati Padang Pariaman Nomor 15 tahun 2015

kesehatan dapat terwujud. Untuk mencapai tujuan tersebut, ada beberapa rangkaian kegiatan dari Program Padang Pariaman Sehat.

Adapun kegiatan Program Padang Pariaman Sehat, adalah sebagai berikut:

1. Kunjungan rumah yang dilakukan bidan desa atau petugas kesehatan setiap harinya minimal 5 rumah.
2. Melakukan pendataan terhadap sasaran kesehatan di wilayah kerja masing-masing.
3. Melakukan kegiatan penyuluhan dan promotif secara langsung pada saat kunjungan rumah.
4. Melakukan kegiatan tindak lanjut atau rujukan ke Puskesmas atau ke rumah sakit.
5. Kerjasama dengan sektor terkait seperti wali nagari, camat, dinas sosial.
6. Dukungan dana dari BAZNASDA.

Pada kegiatan di atas, dapat dilihat bahwa dalam pelaksanaannya para bidan desa dan petugas kesehatan ditugaskan untuk mengunjungi rumah warga setiap harinya sesuai dengan surat edaran dari Dinas Kesehatan. Selanjutnya apabila ditemukan kasus seperti penyakit kronis, penyakit menahun yang tidak bisa diatasi langsung di rumah, maka akan dirujuk ke Puskesmas hingga rumah sakit. Hal ini dilakukan dengan kerjasama dari semua pihak dan nantinya apabila masyarakat tersebut kekurangan dana akan dibantu oleh Baznas dan BPJS.

Kegiatan dari Program Padang Pariaman itu sendiri sejalan dengan sasaran pokok Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2015-2019, yaitu :

1. Meningkatnya status kesehatan dan gizi ibu dan anak
2. Meningkatnya pengendalian penyakit
3. Meningkatnya akses dan mutu pelayanan kesehatan dasar dan rujukan terutama di daerah terpencil, tertinggal dan perbatasan
4. Meningkatnya cakupan pelayanan kesehatan universal melalui kartu Indonesia sehat dan kualitas pengelolaan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) Kesehatan.
5. Terpenuhinya kebutuhan tenaga kesehatan, obat dan vaksin, serta
6. Meningkatnya responsivitas sistem kesehatan.

Selama berjalannya PPS ini, sudah tampak adanya perkembangan dan peningkatan taraf kesehatan masyarakat, selain itu sudah tampak beberapa pencapaian dari tujuan program itu sendiri. Seperti yang diketahui sebelumnya, AKB merupakan salah satu indikator kesehatan yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah. Jadi untuk melihat bagaimana keberhasilan PPS ini, kita harus terus memantau perkembangan AKB tersebut. Situasi derajat kesehatan dan peningkatan pencapaian melalui program unggulan PPS dapat dilihat melalui Tabel berikut :

**Tabel 1.2**  
**Data Kematian Ibu, Bayi dan Anak Tahun 2013-2016**

<b>Tahun</b>	<b>Ibu</b>	<b>Bayi</b>	<b>Balita</b>
2013	9	85	14
2014	6	58	6
2015	1	40	6
2016	2	27	5

*Sumber : Buku Padang Pariaman Sehat Paradigma Baru Pelayanan Kesehatan Masyarakat*

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa sejak dimulainya Program Padang Pariaman Sehat ini, angka kematian ibu dan bayi terus mengalami penurunan. Penurunan AKB ini menjadi salah satu fokus utama dalam pelaksanaan program ini sendiri. Selain itu Dinas Kesehatan dan semua pihak terkait juga terus mengupayakan untuk pengoptimalan terciptanya Kabupaten Padang Pariaman yang sehat.

Capaian selanjutnya, meningkatnya balita dengan status gizi baik di Kabupaten Padang Pariaman yakni dari 90,3% ditahun 2013 menjadi 92,16% ditahun 2014. Penurunan kasus BBLR dari 140 kasus pada tahun 2014 turun sampai dengan Juni 2015 sebanyak 20 kasus. Penurunan gizi buruk balita 33 pada tahun 2013 menjadi 29 pada tahun 2014. Meningkatnya jumlah orang yang melakukan cuci tangan pakai sabun di rumah tangga dan sekolah. Serta meningkatnya jumlah keluarga yang melaksanakan PHBS.<sup>8</sup>

Selain itu, dengan adanya kegiatan yang dilakukan, angka kunjungan Puskesmas pun terus mengalami peningkatan. Seperti yang tertera pada Tabel berikut ini :



**Tabel 1.3**

**Jumlah Kunjungan pada Puskesmas Tahun 2016**

No.	Kecamatan	Pasien Baru	Pasien Lama	Jumlah
1.	Batang Anai	17.198	31.656	48.854
2.	Lubuk Alung	14.982	32.844	47.826
3.	Sintuk Toboh Gadang	15.541	42.161	57.702
4.	Ulakan Tapakis	5.746	15.471	21.217
5.	Nan Sabaris	8.892	15.963	24.855

<sup>8</sup> Padang Pariaman Sehat Paradigma Baru pelayanan Kesehatan Masyarakat, op.cit., hlm 45

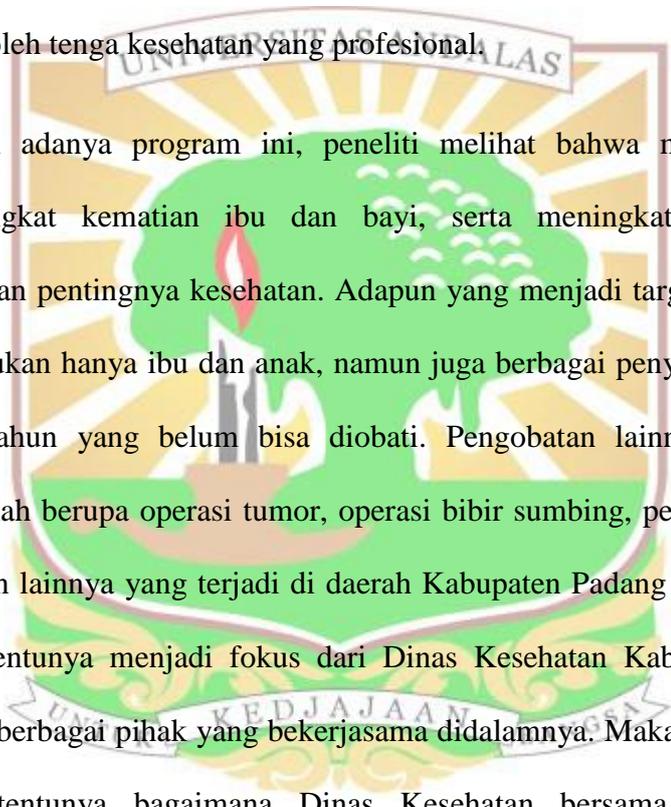
6.	2X11 Enam Lingkung	9.795	18.645	28.440
7.	Enam Lingkung	7.852	26.193	34.045
8.	2X11 Kayu Tanam	7.786	18.557	26.343
9.	VII Koto Sungai Sarik	7.887	23.265	31.152
10.	Patamuhan	6.845	10.988	17.833
11.	Padang Sago	5.556	9.849	15.405
12.	V Kampuang Dalam	7.478	23.646	31.124
13.	V Koto Timur	6.045	10.894	16.939
14.	Sungai Limau	9.876	24.554	34.430
15.	Batang Gasan	3.880	8.699	12.579
16.	Sungai Geringging	6.005	7.951	13.956
17.	IV Koto Aur Melintang	3.561	11.824	15.385
<b>Jumlah</b>	<b>2016</b>	<b>144.925</b>	<b>333.160</b>	<b>478.085</b>
	<b>2015</b>	<b>121.307</b>	<b>300.942</b>	<b>422.249</b>
	<b>2014</b>	<b>121.307</b>	<b>300.942</b>	<b>422.249</b>
	<b>2013</b>	<b>69.005</b>	<b>200.362</b>	<b>269.367</b>
	<b>2012</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Sumber : Data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Padang Pariaman Tahun 2017

Dari Tabel di atas dapat dilihat peningkatan terus terjadi hingga tahun 2016 yang menunjukkan adanya peningkatan kesadaran masyarakat untuk berobat ke Puskesmas, seperti yang disampaikan oleh Ibu Eva Trisna Murni, yaitu :

“Dengan adanya program ini salah satunya tentu kita menginginkan munculnya kesadaran dari masyarakat untuk berobat atau sekedar cek kesehatan ke Puskesmas. Semakin tingginya kunjungan ini menunjukkan semakin tingginya kesadaran masyarakat tentang pentingnya berobat ke sarana kesehatan yang profesional dibandingkan berobat sendiri di rumah ataupun di dukun.” (Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Kesehatan Keluarga dan Gizi, Eva Trisna Murni, SKM pada tanggal 21 Juni 2017 pukul 15.05-15.30 WIB)

Berdasarkan data dan hasil wawancara di atas, dapat dilihat bahwa telah tampak adanya perubahan terkait pelayanan kesehatan yang dipilih oleh masyarakat setelah adanya Program Padang Pariaman Sehat ini sendiri. Tingginya angka kunjungan Puskesmas bukan mengindikasikan semakin banyaknya masyarakat yang sakit, akan tetapi juga mengindikasikan meningkatnya kesadaran masyarakat dan seriusnya pemerintah untuk mewujudkan perubahan perilaku masyarakat terhadap pada pencarian pengobatan dan pertolongan persalinan dilaksanakan oleh tenaga kesehatan yang profesional.

The image contains a large, semi-transparent watermark of the logo of Universitas Andalas. The logo features a green tree with a red flame-like shape at its base, set against a yellow sunburst background. The text 'UNIVERSITAS ANDALAS' is written in a banner above the tree, and 'KEDJAJARAN' is written in a banner below it. The entire logo is enclosed in a decorative border.

Setelah adanya program ini, peneliti melihat bahwa memang terjadi penurunan angka kematian ibu dan bayi, serta meningkatnya kesadaran masyarakat akan pentingnya kesehatan. Adapun yang menjadi target pelaksanaan program ini bukan hanya ibu dan anak, namun juga berbagai penyakit kronis dan penyakit menahun yang belum bisa diobati. Pengobatan lainnya yang telah dilakukan adalah berupa operasi tumor, operasi bibir sumbing, pengobatan pasca kecelakaan dan lainnya yang terjadi di daerah Kabupaten Padang Pariaman. Hal-hal tersebut tentunya menjadi fokus dari Dinas Kesehatan Kabupaten Padang Pariaman dan berbagai pihak yang bekerjasama didalamnya. Maka hal yang perlu diperhatikan tentunya bagaimana Dinas Kesehatan bersama para petugas kesehatan dalam melaksanakan Program Padang Pariaman Sehat itu sendiri.

Pelaksanaan Program sendiri perlu diketahui untuk mengetahui bagaimana cara suatu instansi mencapai keberhasilannya dan melakukan evaluasi dari hasil yang diperolehnya. Pada penelitian ini, peneliti akan melihat bagaimana pelaksanaan program ini dengan memperhatikan implementasi program, sasaran program, pengawasan pelaksanaan program dan partisipasi masyarakat. Hal ini

dapat digunakan nantinya untuk mengetahui sejauh mana efektivitas dari program ini sendiri. Oleh sebab itu, peneliti tertarik untuk membahasnya dengan judul “Efektivitas Program Padang Pariaman Sehat di Kabupaten Padang Pariaman”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang muncul adalah bagaimana efektivitas Program Padang Pariaman Sehat di Kabupaten Padang Pariaman?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari pelaksanaan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan efektivitas Program Padang Pariaman Sehat di Kabupaten Padang Pariaman.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Hasil dari penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat menambah atau memperkaya khasanah ilmu yang telah ada sebelumnya dan memberikan berbagai informasi yang bisa dijadikan bahan untuk penelitian selanjutnya berkaitan dengan hasil penelitian ini.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Bagi Dinas Kesehatan Kabupaten Padang Pariaman



Hasil dari penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Padang Pariaman untuk meningkatkan kualitas dan sebagai bahan pertimbangan untuk memperbaiki kekurangan yang ada agar dapat mencapai prestasi lainnya.

