

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Pelayanan merupakan proses untuk memenuhi kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, sebagai konsep aktual dalam dalam aspek kelembagaan.<sup>1</sup> Pelayanan tidak hanya pada organisasi bisnis tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah.<sup>2</sup> Hal ini disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju serta kompetisi global yang sangat ketat.<sup>3</sup>

Pelayanan publik di Indonesia menjadi perhatian dalam kajian Administrasi Publik sehingga diperlukan penyelesaian yang komprehensif. Hipotesis tersebut secara kualitatif dibuktikan dari tuntutan pelayanan publik berupa ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah terus berkembang dari sisi paradigma dan format pelayanan karena meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap pelayanan dan perubahan pemerintah. Namun, pembaruan dari kedua aspek tersebut belum terlihat bahkan masyarakat diposisikan sebagai pihak yang termarginalisasi dalam pelayanan.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Litjan Poltak Sinambela, Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan dan Implementasi), PT Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hlm 42.

<sup>2</sup> Ibid, hlm 43

<sup>3</sup> Ibid, hlm 43

<sup>4</sup> Agung Kurniawan, Transformasi Pelayanan Publik, (Yogyakarta: Pembaruan, 2005, hlm. 1-2.

Pada dasarnya, setiap manusia memerlukan pelayanan. Bahkan, secara ekstrim bisa dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia.<sup>5</sup> Masyarakat selalu mengharapkan pelayanan publik yang berkualitas dari para birokrat, meskipun harapan tersebut sering kali tidak terpenuhi karena kenyataannya, pelayanan publik yang ada selama ini masih ditandai dengan proses yang berbelit-belit, lambat, mahal dan melelahkan. Kecendrungan ini terjadi karena masyarakat masih ditempatkan sebagai pihak yang “*melayani*” dan bukan yang dilayani. Oleh karena itu, reformasi pelayanan publik diperlukan dengan mengembalikan dan menempatkan peran “*pelayan*” dan yang “*dilayani*” sesuai dengan fungsinya.

Di Indonesia, pelayanan publik di atur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 1 Ayat 1 yang menyatakan bahwa Pelayanan Publik merupakan 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 penyelenggara pelayanan publik. Berdasarkan pengertian tersebut, kegiatan pelayanan publik telah diatur pemenuhannya berdasarkan regulasi yang di buat oleh pemerintah dengan tujuan utamanya untuk memenuhi kebutuhan dasar dan kesejahteraan masyarakat.

Pelayanan publik di Indonesia masih memiliki kesan negatif, yang menjadi citra yang melekat pada institusi penyedia layanan. Selama ini, pelayanan publik menjadi arena interaksi antara negara, yang diwakili oleh pemerintah, dan

---

<sup>5</sup> L.P. Sinambela, Ilmu dan Budaya, Perkembangan Ilmu Administrasi Negara, Edisi Desember 1992, hlm. 198.

lembaga-lembaga non-pemerintah.<sup>6</sup> Buruknya praktik tata kelola dalam pelayanan publik sangat dirasakan oleh masyarakat luas. Hal ini tercermin dari kekecewaan masyarakat yang disampaikan melalui pengaduan atau laporan terkait pelayanan publik kepada instansi terkait maupun lembaga negara yang mengawasi pelayanan di Indonesia.

Di dalam pelayanan publik, terdapat juga layanan kesehatan yang memiliki tujuan utama untuk meningkatkan kesehatan dan mencegah penyakit dengan masyarakat sebagai target utamanya. Karena layanan kesehatan mencakup kepentingan banyak orang, peran pemerintah dalam hal ini sangat penting. Namun, karena masalah kesehatan masyarakat pada dasarnya merupakan masalah masyarakat itu sendiri, maka dalam menyediakan dan menyelenggarakan layanan kesehatan diperlukan juga partisipasi dari masyarakat (*Azrul Azwar, 1996*).

Pelayanan kesehatan merupakan salah satu bentuk pelayanan yang wajib untuk ditingkatkan kualitasnya mengingat kesehatan adalah salah satu unsur penting dalam kehidupan manusia. Kesehatan merupakan hal yang sangat penting agar manusia dapat bertahan hidup dan beraktivitas. Pentingnya kesehatan ini mendorong pemerintah untuk mendirikan layanan kesehatan, agar masyarakat dapat mengakses kebutuhan kesehatan. Layanan kesehatan salah satu jenis layanan public merupakan ujung tombak dalam pembangunan kesehatan masyarakat. Salah satu layanan kesehatan yang didirikan oleh pemerintah adalah Puskesmas.

---

<sup>6</sup> Nurul Hilda, Strategi Inovasi Layanan dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan di Kantor Pertahanan Kota Surabaya II, Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik, 2:1, Surabaya Januari 2014, hlm. 1.

Puskesmas adalah Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesehatan Kota/Kabupaten yang bertanggung jawab atas pembangunan kesehatan di wilayahnya. Puskesmas berfungsi sebagai pelayanan kesehatan di tingkat kecamatan. Untuk melayani wilayah kerjanya, puskesmas didukung oleh puskesmas pembantu, puskesmas keliling, dan di daerah yang jauh dari sarana pelayanan rujukan, beberapa puskesmas dilengkapi dengan fasilitas rawat inap. Puskesmas bertanggung jawab menyelenggarakan upaya kesehatan perorangan dan masyarakat, yang merupakan pelayanan kesehatan tingkat pertama dalam Sistem Kesehatan Nasional. Sejak diterbitkannya Permenkes No 75 tahun 2014, puskesmas diharuskan memberikan pelayanan optimal berdasarkan standar baku yang telah ditetapkan dalam Permenkes tersebut. Semua puskesmas di Indonesia harus terakreditasi Paripurna.

Pelayanan yang buruk akan menciptakan citra negatif bagi puskesmas, karena pasien yang tidak puas akan menyampaikan pengalaman buruk mereka kepada teman-temannya. Sebaliknya, apabila pelayanan yang diberikan bermutu tinggi, puskesmas akan memperoleh reputasi yang baik, dan pasien akan merasa puas dengan pelayanan yang diterima. Puskesmas dapat mengevaluasi mutu pelayanannya melalui umpan balik dari pasien, yang dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas layanan. Menurut *Miloney (2001)*, semua penyedia layanan diharapkan dapat menekan biaya, namun kualitas layanan dan kepuasan pelanggan tetap menjadi indikator utama kepuasan pelanggan.

Tugas puskesmas dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat menghadapi beberapa tantangan terkait sumber daya manusia dan peralatan medis

yang semakin canggih, namun tetap dituntut untuk memberikan pelayanan terbaik. Salah satu alasan masyarakat lebih memilih berobat ke puskesmas adalah karena adanya pengaruh kebijakan asuransi kesehatan dan kebijakan pemerintah. Sebagai fasilitas kesehatan tingkat pertama, puskesmas menjadi pilihan utama masyarakat dalam mendapatkan layanan kesehatan. Oleh karena itu, puskesmas harus mampu memberikan pelayanan berkualitas bagi pengguna jasanya.

Dalam hal pelayanan kesehatan, Standar Pelayanan Minimum di Puskesmas menyangkut Upaya Kesehatan Masyarakat (UKM) dan Upaya Kesehatan Perseorangan (UKP). SPM merupakan spesifikasi teknis yang mengandung elemen jenis pelayanan, indikator, dan standar yang harus dicapai untuk tiap indikator. Dengan menggunakan indikator-indikator tersebut antar organisasi pelayanan publik dapat membandingkan bagaimana kinerja tiap-tiap jenis pelayanan yang disediakan.

Meskipun saat ini secara kuantitas Puskesmas telah mengalami perkembangan yang baik, namun masih terdapat berbagai masalah dalam pelaksanaannya, yang secara langsung atau tidak mempengaruhi upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Beberapa kegiatan program tidak mencapai hasil yang maksimal. Diantara penyebabnya adalah kurang terlaksananya dengan baik fungsi manajemen Puskesmas. Manajemen puskesmas merupakan inti dari semua pelaksanaan puskesmas, apabila manajemen puskesmas tidak dikelola dengan baik maka akan muncul berbagai masalah dan kesenjangan dalam melaksanakan semua kegiatan puskesmas.

Dikarenakan adanya pandemi covid-19, terdapat berbagai kebijakan pemerintah untuk menekan penyebaran virus covid-19 di Indonesia. Kebijakan untuk membatasi pergerakan masyarakat ini telah berganti nama dan format beberapa kali, berawal dari PSBB, PSBB Transisi, PPKM Darurat hingga PPKM empat level. Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat atau disingkat dengan PPKM adalah kebijakan pemerintah Indonesia sejak awal tahun 2021 untuk menangani pandemi covid-19 di Indonesia. Sebelum pelaksanaan PPKM, pemerintah telah melaksanakan pembatasan sosial berskala besar (PSBB) yang berlangsung di sejumlah wilayah di Indonesia. Pemerintah Indonesia pertama kali menerapkan PPKM pada tanggal 11 hingga 25 Januari 2021. PPKM ini dilaksanakan berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 1 Tahun 2021.

Pembatasan kegiatan masyarakat yang diatur dalam Instruksi Mendagri tersebut yaitu membatasi tempat kerja/perkantoran dengan menerapkan kerja dari rumah (WFH) sebesar 75% dan kerja dari kantor (WFO) sebesar 25% dengan memberlakukan protokol kesehatan secara lebih ketat, sektor esensial yang berkaitan dengan kebutuhan pokok masyarakat tetap dapat beroperasi 100% dengan pengaturan jam operasional, kapasitas, dan penerapan protokol kesehatan secara lebih ketat, melakukan pengaturan pemberlakuan pembatasan: kegiatan restoran (makan/minum di tempat sebesar 25% dan untuk layanan makanan melalui pesan-antar atau dibawa pulang tetap diizinkan sesuai dengan jam operasional restoran dengan penerapan protokol kesehatan yang lebih ketat; dan pembatasan jam operasional untuk pusat perbelanjaan/mall sampai pukul 19.00 WIB.

Mengizinkan kegiatan konstruksi beroperasi 100% dengan penerapan protokol kesehatan yang lebih ketat, mengizinkan tempat ibadah untuk dilaksanakan dengan pembatasan kapasitas sebesar 50% dengan penerapan protokol kesehatan yang lebih ketat.

Pemerintah memperpanjang PPKM melalui Instruksi Mendagri Nomor 2 Tahun 2021. PPKM jilid kedua dilaksanakan pada tanggal 26 Januari hingga 8 Februari 2021. Pada tahap kedua ini, jam operasional pusat perbelanjaan/mall diubah menjadi hingga pukul 20.00 WIB. Setelah dilaksanakan selama dua jilid dan hasilnya tidak efektif, PPKM diubah menjadi PPKM berbasis mikro sejak tanggal 9 hingga 22 Februari 2021. Sama seperti sebelumnya, PPKM mikro diberlakukan di sejumlah wilayah di tujuh provinsi. Namun, berbeda dengan PPKM, pada PPKM mikro ada pengaturan tentang pembentukan posko penanganan covid-19 di tingkat desa dan kelurahan, jam operasional pusat perbelanjaan/mall diatur dengan lebih longgar yaitu hingga pukul 21.00 WIB, serta pembatasan perkantoran yang lebih longgar yaitu 50% kerja dari kantor dan 50% kerja dari rumah. Pada PPKM mikro, pembatasan dilakukan hingga pada tingkat RT/RW. Berdasarkan Instruksi Mendagri Nomor 3 Tahun 2021, terdapat empat zona pengendalian wilayah persebaran covid-19 di masing-masing RT.

Setelah dilaksanakan selama dua pekan, pemerintah memperpanjang PPKM mikro berkali-kali. Selanjutnya, pemerintah memberlakukan PPKM Darurat pada 3 sampai 25 Juli 2021, yang menargetkan penurunan penambahan kasus konfirmasi harian hingga di bawah 10 ribu kasus per hari. Program ini diberlakukan pada 136 kabupaten/kota di seluruh Indonesia dengan membedakan

tingkat penanganan berdasarkan nilai asesmen melalui menggunakan pendekatan antara indikator tingkat penularan dan kapasitas respons, termasuk pula tingkat ketersediaan tempat tidur dan rumah sakit. Pada tanggal 30 Desember 2022 PPKM ini secara resmi telah dicabut oleh Presiden Republik Indonesia karena Indonesia termasuk negara yang berhasil mengendalikan pandemi covid-19 dengan baik dan sekaligus bisa menjaga stabilitas ekonominya.

Pada tahun 2020, dunia mengalami kondisi yang sulit dimana munculnya wabah COVID-19. Merebaknya COVID-19 menghambat berjalannya seluruh aspek kehidupan, mulai dari ekonomi, social, politik, budaya, maupun kesehatan. Di bidang kesehatan sendiri khususnya puskesmas dengan munculnya wabah COVID-19 ini menghambat semua pelaksanaan kegiatan puskesmas yang telah direncanakan sebelumnya. Sehingga secara tidak langsung menimbulkan berbagai masalah dalam pelaksanaan program, banyak kegiatan program yang tidak mencapai hasil yang maksimal dan bahkan tidak terlaksana sama sekali. Hal ini dapat dibuktikan melalui wawancara bersama Mardiana Gustin selaku Penanggung Jawab Poli Gigi dan Koordinator Bidang Upaya Kesehatan Perorangan sebagai berikut:<sup>7</sup>

“Memang selama masa pandemi covid-19 kami tidak bisa melayani pasien di poli gigi, hal ini dikarenakan banyaknya kasus positif covid-19 dan ditakutkan jika tetap dilakukan pelayanan secara langsung/tindakan pemeriksaan gigi secara langsung akan menambah angka penularan positif covid-19. Oleh karena itu, kami hanya bisa melakukan konsultasi terkait masalah gigi tersebut. Namun pada tahun 2020, jika pasien yang memerlukan layanan terkait gigi itu harus dilakukan Tes Swab terlebih dahulu”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Laporan Tahunan Puskesmas Lubuk Begalung

<sup>8</sup> Hasil wawancara dengan Mardiana Gustin selaku dokter sekaligus Penanggung Jawab Poli Gigi. Pada tanggal 2 Februari 2024 pukul 14.00 WIB.

Hal tersebut juga dibenarkan oleh salah seorang perawat di poli gigi

Puskesmas Lubuk Begalung sebagai berikut:

“Iya, memang benar selama pandemi covid-19 tidak bisa dilakukan tindakan secara langsung terkait permasalahan gigi seperti pembersihan karang gigi, pencabutan gigi berlubang, penambalan gigi, dan lain sebagainya. Kami selaku petugas (dokter maupun perawat) di poli gigi hanya bisa melayani pasien yang berkonsultasi di poli gigi. Jika ada pasien yang membutuhkan perawatan langsung itu tidak bisa kami layani dan jika ada pasien yang belum tahu mengenai hal tersebut kami akan jelaskan ke pasien, bahwa memang tidak bisa dilakukan tindakan langsung terhadap permasalahan gigi”<sup>9</sup>

Selain itu, peneliti juga melakukan wawancara dengan Rasma Deswita selaku dokter di poli gigi Puskesmas Lubuk Begalung. Berikut kutipan wawancaranya:

“Untuk keluhannya ya mereka kan tidak mendapat pelayanan sebagaimana mestinya. Misalnya mereka mau menambal gigi sedangkan kita tidak bisa nambal dikarenakan pandemi covid-19 ini, ada yang mau pembersihan karang gigi juga tidak bisa karena ditakutkan pasien ada yang positif covid-19 nanti bisa menular, dan mencabut gigi juga takut kita. Cuma bisa amnesia saja”<sup>10</sup>

Sebagaimana fungsi manajemen yang berjalan di Puskesmas Lubuk Begalung termasuk perencanaan hingga evaluasi, maka diperlukan pencatatan khusus berkala dari situasi di wilayah kerja serta capaian-capaian program-program yang ada di puskesmas. Hal ini guna meninjau sejauh mana puskesmas mampu menggerakkan semua sumber daya yang ada untuk menghasilkan capaian

---

<sup>9</sup> Hasil wawancara dengan Yelinda Lismardiani selaku perawat gigi. Pada tanggal 2 Februari 2024 pukul 14.20 WIB.

<sup>10</sup> Hasil wawancara dengan Rasma Deswita selaku dokter gigi. Pada tanggal 2 Februari 2024 pukul 14.30 WIB.

Program yang diharapkan agar dapat memberikan dampak positif bagi derajat kesehatan masyarakat di wilayah kerjanya.<sup>11</sup>

Di Kecamatan Lubuk Begalung hanya terdapat 2 puskesmas untuk satu kecamatan yaitu Puskesmas Lubuk Begalung yang sudah terakreditasi Utama dan Puskesmas Pagambiran yang terakreditasi Madya. Karena tiap-tiap kecamatan memiliki jumlah puskesmas yang berbeda-beda tergantung pada luas wilayah kecamatan tersebut. Biasanya tiap kecamatan memiliki 2, 3 atau 4 puskesmas dalam satu kecamatan. Wilayah kerja Puskesmas Lubuk Begalung meliputi 10 kelurahan, dari 15 kelurahan yang ada di Kecamatan Lubuk Begalung.

Sepuluh kelurahan yang menjadi wilayah kerja Puskesmas Lubuk Begalung adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1 Wilayah Kerja Puskesmas Lubuk Begalung**

No	Puskesmas Lubuk Begalung
1.	Kel. Parak Laweh-Pulau Aie
2.	Kel. Banuaran
3.	Kel. Koto Baru
4.	Kel. Tanjung Aur
5.	Kel. Gurun Laweh
6.	Kel. Lubuk Begalung
7.	Kel. Tanjung Saba Pitameh
8.	Kel. Piai Tanah Sirah
9.	Kel. Cengkeh
10.	Kel. Kampung Baru

*Sumber : Olahan peneliti, 2024*

<sup>11</sup> Laporan Tahunan Puskesmas Lubuk Begalung Kota Padang

Berdasarkan tabel 1.1 di atas terlihat bahwa wilayah kerja dari Puskesmas Lubuk Begalung meliputi 10 kelurahan dari total 15 kelurahan di Kecamatan Lubuk Begalung. Dengan begitu, tentunya Puskesmas Lubuk Begalung memiliki tanggung jawab yang besar dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat di sekitar Kecamatan Lubuk Begalung, khususnya masyarakat yang berada di sekitar 10 kelurahan yang menjadi wilayah kerja dari Puskesmas Lubuk Begalung.

Berikut data laporan kunjungan pasien ke Fasilitas Pelayanan Kesehatan di Kota Padang Tahun 2018-2020.

**Tabel 1.2 Rekapitulasi Laporan Kunjungan ke Fasyankes di Kota Padang Tahun 2018-2020**

No	Nama Puskesmas	2018	2019	2020
1	Lubuk Buaya	183.080	201.756	81.567
2	Koto Panjang Ikur Koto	33.794	45.479	51.490
3	Air Dingin	73.246	63.609	46.947
4	Anak Air	77.026	70.313	50.516
5	Dadok Tg Hitam	55.015	62.812	51.367
6	Air Tawar	69.731	69.881	38.212
7	Ulak Karang	48.487	52.888	48.332
8	Nanggalo	111.976	122.998	78.291
9	Lapai	75.343	71.860	39.703
10	Alai	58.553	67.407	56.974
11	Padang Pasir	125.486	163.256	93.599
12	Andalas	204.428	208.920	73.896
13	Belimbing	101.136	156.346	88.771
14	Ambacang	104.348	142.571	124.931
15	Kuranji	52.725	68.207	55.110

16	Pauh	109.813	145.769	69.723
17	Seberang Padang	42.807	51.518	44.228
18	Pemancangan	41.286	46.609	47.455
19	Rawang	33.881	78.605	71.466
20	Pegambiran	84.990	114.736	119.864
21	Lubuk Begalung	147.956	167.829	101.238
22	Lubuk Kilangan	101.079	144.606	85.724
23	Bungus	45.949	59.204	76.401
	<b>TOTAL</b>	<b>1.982.135</b>	<b>2.377.179</b>	<b>1.595.805</b>

Sumber : Olahan peneliti, 2022 berdasarkan data dari Dinkes Kota Padang

Berdasarkan tabel 1.2 dapat terlihat bahwa jumlah kunjungan pasien ke Puskesmas Lubuk Begalung Kota Padang pada Tahun 2020 yaitu sebanyak 101.238 orang. Puskesmas Lubuk Begalung mengalami penurunan jumlah kunjungan pasien dari tahun sebelumnya yang mengalami peningkatan jumlah kunjungan yaitu dari 147.956 menjadi 167.829. Penurunan yang sangat drastis ini disebabkan oleh adanya pandemi Covid-19 sehingga masyarakat takut untuk datang ke puskesmas. Dari seluruh Puskesmas yang ada di Kota Padang, Puskesmas Lubuk Begalung menempati urutan ketiga terbanyak dalam total kunjungan pasien. Dimana puskesmas yang paling banyak jumlah kunjungan pasien nya yaitu Puskesmas Ambacang pada tahun 2020 yaitu 124.931 orang. Dan diurutkan kedua terbanyak tahun 2020 yaitu Puskesmas Pagambiran 119.864 orang. Sehingga dapat dikatakan bahwa jumlah pengunjung di Puskesmas Lubuk Begalung Kota Padang cukup banyak selama tahun 2020.

**Tabel 1.3 Rekapitulasi Jumlah Kunjungan di Puskesmas Lubuk Begalung Kota Padang Tahun 2018-2020**

Tahun	Jumlah Kunjungan	
	Dalam dan Luar Gedung	Berdasarkan Jenis Kunjungan
2018	137.709	137.506
2019	126.705	126.774
2020	74.643	65.359

*Sumber : Olahan peneliti berdasarkan laporan tahunan puskesmas*

Berdasarkan tabel 1.3 di atas terlihat bahwa jumlah kunjungan pasien di Puskesmas Lubuk Begalung tiap tahun nya mengalami penurunan jumlah pengunjung. Terlebih pada tahun 2020 dikarenakan pandemi Covid-19 terjadi penurunan jumlah pengunjung yang sangat drastis seperti yang terlihat pada tabel jumlah pengunjung puskesmas yang awalnya bisa sampai 137.709 kunjungan dalam dan luar gedung menjadi 74.643 kunjungan. Dan 137.506 kunjungan berdasarkan jenis kunjungan menjadi 65.359 kunjungan.

Penyakit gigi dan mulut termasuk 10 besar penyakit yang banyak dikeluhkan oleh masyarakat Indonesia. Hasil Riskesdas 2013 menunjukkan sekitar 25,9% penduduk Indonesia mengalami permasalahan gigi dan mulut namun baru 31,1% yang menerima pelayanan kesehatan gigi dan mulut. Untuk menjawab kebutuhan masyarakat tersebut tersedia pelayanan kesehatan gigi dan mulut di Puskesmas. Balai pengobatan gigi dan mulut Puskesmas Lubuk Begalung dilakukan secara integratif dengan unit pelayanan yang lain.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Laporan Tahunan Puskesmas Lubuk Begalung Tahun 2019

Berikut adalah data kunjungan poli gigi Puskesmas Lubuk Begalung Kota Padang pada tahun 2020-2022.

**Tabel 1.4 Data Kunjungan poli gigi tahun 2020-2022  
(Era Pandemi Covid-19)**

Bulan	Tahun		
	2020	2021	2022
<b>Januari</b>	234	118	206
<b>Februari</b>	226	128	162
<b>Maret</b>	222	214	206
<b>April</b>	34	181	145
<b>Mei</b>	31	145	185
<b>Juni</b>	119	191	217
<b>Juli</b>	148	166	204
<b>Agustus</b>	143	126	204
<b>September</b>	132	154	221
<b>Oktober</b>	59	136	241
<b>November</b>	80	191	258
<b>Desember</b>	87	191	238
<b>Total</b>	<b>1515</b>	<b>1941</b>	<b>2487</b>

*Sumber: Olahan Peneliti, 2024 berdasarkan dokumentasi puskesmas*

Berdasarkan tabel 1.4 di atas dapat dilihat bahwa jumlah kunjungan pasien di poli gigi puskesmas Lubuk Begalung pada tahun 2020 merupakan kunjungan paling sedikit selama masa pandemi covid-19. Dan mengalami peningkatan jumlah kunjungan pada tahun-tahun berikutnya dikarenakan sudah bisa memperoleh layanan langsung terkait permasalahan gigi dengan syarat pasien sudah melakukan tes swab terlebih dahulu.

Berikut ini adalah jenis cakupan kegiatan program gigi Puskesmas Lubuk Begalung pada tahun 2019-2022

**Tabel 1.5 Cakupan Kegiatan Program Gigi Puskesmas Lubuk Begalung Tahun 2019-2022**

No	Kegiatan	Tahun			
		2019	2020	2021	2022
<b>I.</b>	<b>Pemeriksaan</b>	2736			
1	Pasien Baru	1583	1222	1268	1576
2	Pasien Lama	1107	560	1244	1502
<b>II</b>	<b>Diagnosa</b>				
1	Karies	18	5	15	-
2	Kelainan Pulpa/ periapikal	1968	1154	1718	2020
3	Kelainan perio	156	56	81	86
4	Persistensi	557	261	373	420
5	Abses	286	228	176	29
6	Lain-lain	491		330	654
<b>III</b>	<b>Perawatan</b>				
1	Pengobatan Pulpa	879	678	729	1149
2	Pengobatan Abses	286	182	99	98
3	Pencabutan				
	Permanen	208	41	103	279
	Desidui	552	193	368	420
4	Rujukan	452	288	254	251

Sumber : Olahan peneliti, 2024

Berdasarkan tabel 1.5 di atas dapat dilihat bahwa jumlah kunjungan di poli gigi Puskesmas Lubuk Begalung Kota Padang mengalami penurunan dari tahun sebelumnya, penurunan jumlah pengunjung di poli gigi tersebut disebabkan

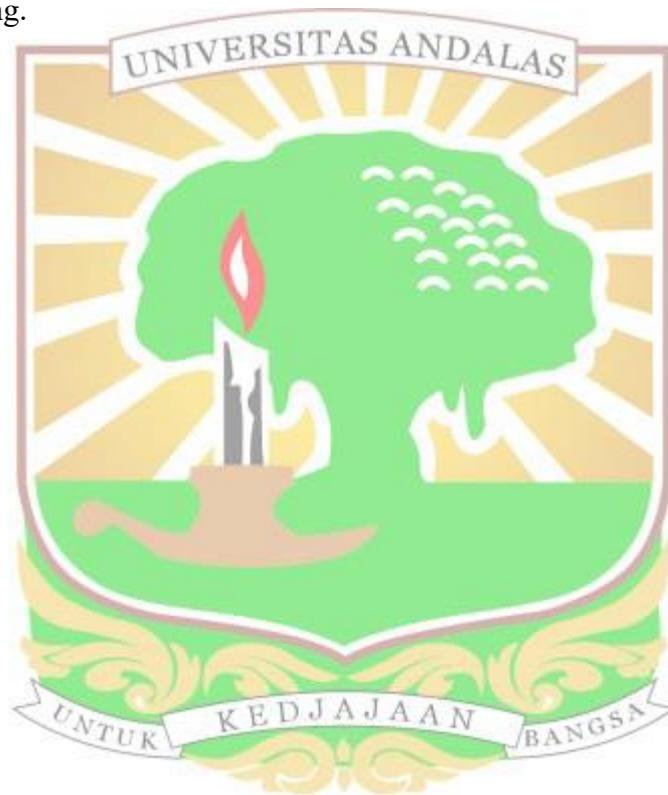
karena pandemi Covid-19 sehingga masyarakat tidak bisa mendapatkan penanganan terkait masalah gigi secara langsung namun hanya bisa konsultasi dengan dokter/perawat di poli gigi tersebut.

**Tabel 1.6 Cakupan Program Pengobatan Gigi dan Mulut  
Puskesmas Lubuk Begalung Tahun 2019-2022**

No.	Kegiatan	Tahun	Satuan	sasaran	Target		Cakupan	
					Abs	%	Kum	%
1.	Pelayanan BPG	2019	Orang	67899	3395	5	2736	4.02
		2020	Orang	3395	3395	100	1718	50,60
		2021	Orang	70300	3515	100	2512	71,5
		2022	Orang		36440	100	3044	83,6
2.	UKGS	2019	SD	22	22	100	22	100
		2020	SD	22	22	100	6	27,27
		2021	SD	22	22	100	22	100
		2022	SD	22	22	100	22	100
3.	UKGM	2019	Posyandu	78	62	80	66	84.6
		2020	Posyandu	55	55	100	6	10,90
		2021	Posyandu	80	80	100	24	30
		2022	Posyandu	80	60	100	4	6.6
4.	Integrasi KIA	2019	Orang	1299	65	5	37	2.84
		2020	Orang	2947	2947	100	333	11,29
		2021	Orang	1237	617	100	490	79,4
		2022	Orang	634	634	100	481	75.8

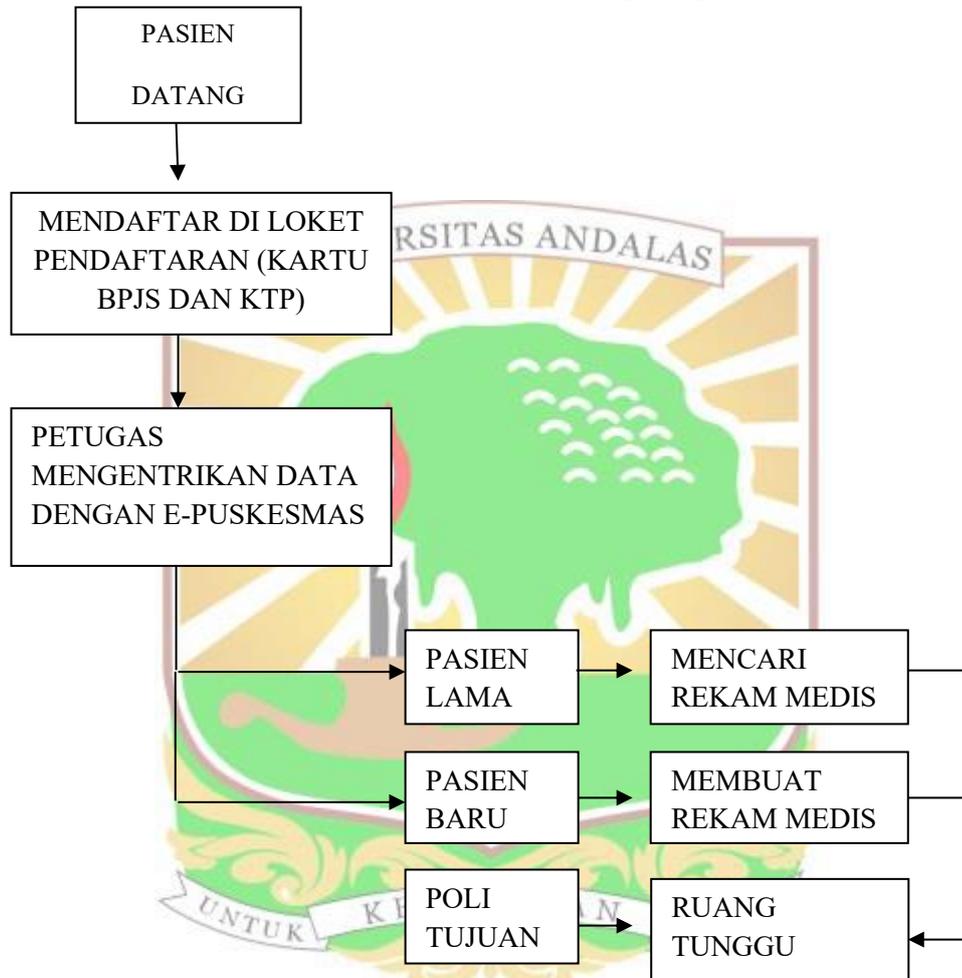
Sumber: Laporan Tahunan Puskesmas Lubuk Begalung

Berdasarkan tabel 1.6 dapat dilihat bahwa cakupan program pengobatan gigi dan mulut pada tahun 2020 rata-rata mengalami penurunan dari tahun-tahun sebelumnya, kecuali pada kategori kegiatan integrasi KIA yang menurun drastis pada tahun 2022. Hal ini disebabkan karena adanya pembatasan layanan di poli gigi pada masa pandemi covid-19 yang hanya membolehkan pasien untuk melakukan amnesia saja dan tidak boleh melakukan pemeriksaan atau pengobatan secara langsung.



Berikut alur pelayanan di Poli Gigi Puskesmas Lubuk Begalung Kota Padang di Era Pandemi Covid-19:

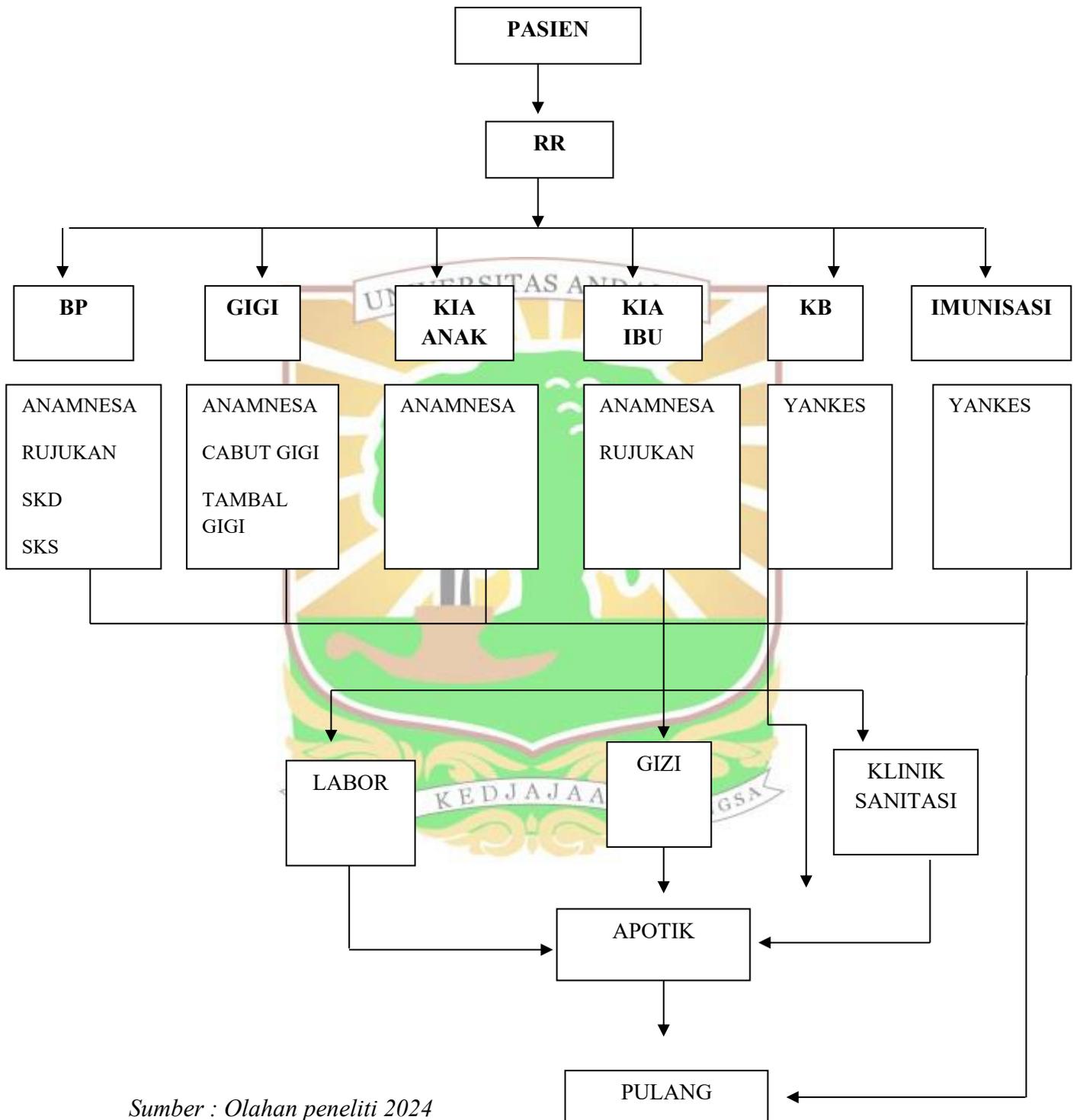
**Gambar 1.1**  
**Alur Pelayanan Pendaftaran**  
**Puskesmas Lubuk Begalung**



Sumber : Olahan peneliti 2024

Berdasarkan gambar 1.1 di atas dapat dilihat bahwa alur pelayanan pendaftaran Puskesmas Lubuk Begalung Kota Padang sudah bagus dan dapat dikatakan sudah memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan pemerintah. Prosedur layanannya pun mudah dipahami oleh masyarakat atau pasien yang ingin melakukan pendaftaran di puskesmas tersebut. Karena setiap polinya sudah ada alur pelayanan yang ditempel di dinding atau di pintu depan poli tersebut.

**Gambar 1.2**  
**Alur Pelayanan Kesehatan**  
**Puskesmas Lubuk Begalung**



*Sumber : Olahan peneliti 2024*

Berdasarkan gambar 1.2 di atas terlihat bahwa alur pelayanan untuk tiap-tiap poli di Puskesmas Lubuk Begalung sudah bagus dan dapat dikatakan sudah memenuhi persyaratan. Sehingga dapat dikatakan bahwa prosedur layanan di Puskesmas Lubuk Begalung sudah jelas dan dapat dipahami oleh masyarakat atau pasien yang akan memperoleh pelayanan. Begitu juga dengan SOP (*Standar Operasional Prosedur*) pelayanan, di Puskesmas Lubuk Begalung ini SOP untuk jenis-jenis pelayanan sudah lengkap. Di dalam satu ruangan terdapat beberapa jenis pelayanan. Dan tiap-tiap pelayanan sudah memiliki SOP, seperti: SOP pengukuran tinggi badan, SOP mengukur tensi darah, SOP menimbang berat badan dan lain sebagainya. Hal ini sesuai dengan wawancara yang dilakukan dengan Drg. Mardiana Gustin sebagai berikut<sup>13</sup>:

“...Untuk tiap-tiap ruangan di Puskesmas Lubuk Begalung sudah terdapat alur pelayanan seperti di Poli Umum, Poli Gigi, Lansia, KB, KIA Ibu, KIA Anak, dan lain-lain. Atau dengan kata lain setiap ruangan pelayanan di Puskesmas Lubuk Begalung sudah dipajang alur pelayanan per masing-masing layanan” (Wawancara dengan Drg. Mardiana Gustin selaku Penanggung Jawab Poli Gigi, 30 November 2020)

Pernyataan dari Ibu Mardiana Gustin ini juga didukung oleh pernyataan dari Ibu Ellsye Asiantisari di bagian Laboratorium ketika peneliti mewawancarai pada hari dan tanggal yang sama yang mengatakan bahwa:<sup>14</sup>

“...SOP untuk setiap layanan sudah ada, fasilitas sarana dan prasarana cukup lengkap, hanya saja masih ada salah satu ruangan yang tergolong kecil sehingga ini menjadi tanggung jawab puskesmas kedepannya untuk memperbesar ruangan tersebut seperti di ruangan laboratorium,

---

<sup>13</sup> Hasil wawancara dengan Mardiana Gustin selaku dokter gigi. Pada tanggal 30 November 2020

<sup>14</sup> Hasil wawancara dengan Ellsye Asiantisari di bagian Laboratorium. Pada tanggal 30 November 2020

seharusnya ruangan tersebut berukuran 3×4 namun, ruangan itu masih berukuran 3×3...” (Wawancara dengan Ibu Ellsye Asiantisari bagian laboratorium, pada tanggal 30 November 2020)

Dari hasil wawancara di atas terlihat bahwa SOP untuk setiap jenis layanan di Puskesmas Lubuk Begalung Kota Padang sudah bagus dan sesuai dengan standar pelayanan, SOP nya juga sudah jelas dan dapat dipahami oleh masyarakat atau pasien yang berkunjung ke puskesmas tersebut. Alur layanannya pun juga tidak berbelit-belit sehingga memudahkan masyarakat untuk mengakses layanan di puskesmas tersebut. Selain itu, juga terdapat data pelayanan kesehatan gigi dan mulut menurut kecamatan dan puskesmas Kota Padang tahun 2020 sebagai pembandingan dengan puskesmas lainnya yang ada di Kota Padang.

**Tabel 1.7 Puskesmas Kota Padang Tahun 2020**

No	Kecamatan	Puskemas	Pelayanan Kesehatan Gigi dan Mulut					
			Tumpatan gigi tetap	Pencabutan gigi tetap	Rasio tumpatan/pencabutan	Jumlah kasus gigi	Jumlah kasus dirujuk	% kasus di rujuk
1.	Bungus	Bungus	32	57	0,56	898	94	10,47
2.	Lubuk Kilangan	Lubuk Kilangan	49	111	0,44	1619	61	3,77
3.	Lubuk Begalung	Lubuk Begalung	142	41	3,46	1799	288	16,01
4.		Pagambiran	22	89	0,25	735	51	6,94
5.	Padang Selatan	Seberang Padang	14	48	0,29	937	103	10,99
6.		Pemancungan	38	47	0,81	665	32	4,81
7.		Rawang Barat	4	22	0,18	1135	124	10,93
8.	Padang Timur	Andalas	82	219	0,37	4200	244	5,81
9.	Padang Barat	Padang Pasir	56	133	0,42	1890	235	12,43

10.	Padang Utara	Ulak Karang	20	93	0,22	723	103	14,25
11.		Air Tawar	25	27	0,93	618	41	6,63
12.		Alai	70	69	1,01	1270	94	7,40
13.	Nanggalo	Nanggalo	54	43	1,26	1267	158	12,47
14.		Lapai	59	4	14,75	1125	137	12,18
15.	Kuranji	Belimbing	164	103	1,59	1683	62	3,68
16.		Kuranji	112	170	0,66	1146	69	6,02
17.		Ambacang	77	67	1,15	1007	15	1,49
18.	Pauh	Pauh	106	150	0,71	1334	51	3,82
19.	Koto Tengah	Air Dingin	113	32	3,53	1214	42	3,46
20.		Lubuk Buaya	122	160	0,76	2315	142	6,13
21.		Kpik	33	51	0,65	886	13	1,47
22.		Anak Air	78	107	0,73	955	21	2,20
23.		Dadok Tunggul Hitam	0	1	0,00	77	1	1,30
JUMLAH (KAB/ KOTA)			1472	1844	0,80	28.600	2.181	7,63

*Sumber: Olahan peneliti berdasarkan data Dinkes Kota Padang*

Berdasarkan tabel 1.7 di atas terlihat bahwa Puskesmas Lubuk Begalung cukup banyak dengan memperoleh persentase kasus dirujuk sebanyak 16,01%. Dari semua puskesmas yang ada di Kota Padang, Puskesmas Lubuk Begalung yang memperoleh angka persentase tertinggi.

Dan pada tahun 2020 sudah terdapat 5 puskesmas di Kota Padang yang terakreditasi utama yaitu Puskesmas Lubuk Begalung, Puskesmas Dadok Tunggul Hitam, Puskesmas Lubuk Buaya, Puskesmas Air Tawar dan Puskesmas Padang Pasir. Kemudian, pada tahun 2023 Puskesmas Lubuk Begalung ini telah memperoleh akreditasi paripurna. Berikut gambar sertifikat akreditasi Puskesmas Lubuk Begalung:

Gambar 1.3 Sertifikat Akreditasi Puskesmas Lubuk Begalung



Sumber: Dokumentasi Puskesmas Lubuk Begalung

Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Ibu Mardiana Gustin yang merupakan koordinator bidang Upaya Kesehatan Perorangan mengatakan bahwa strategi yang telah dilakukan oleh Puskesmas Lubuk Begalung sehingga memperoleh akreditasi paripurna yaitu pertama, adanya solidaritas, tekad dan semangat akreditasi, komitmen serta kekompakan antar sesama. Kedua, memberikan pelayanan atau pelaksanaan kegiatan sesuai dengan SOP. Ketiga, adanya program-program inovasi seperti Pitoksin Asik (Program KIA Ibu), Program Berhenti Merokok, Peduli Jentik, Dokter Kecil, SKSD (*Stop Karies Sejak Dini*) Program gigi, Program Puskesmas Ramah Anak, Germas (Gerakan Makan Buah Setiap Hari).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Hasil wawancara dengan Mardiana Gustin selaku penanggung jawab poli gigi dan koordinator bidang upaya kesehatan perorangan

**Tabel 1.8 Akreditasi Puskesmas Kota Padang**

No.	Nama Puskesmas	Akreditasi
1.	Lubuk Begalung	Paripurna
2.	Dadok Tunggul Hitam	Utama
3.	Lubuk Buaya	Utama
4.	Air Tawar	Utama
5.	Padang Pasir	Utama
6.	Air Dingin	Madya
7.	Anak Air	Madya
8.	Koto Panjang Ikua Koto	Madya
9.	Ulak Karang	Madya
10.	Alai	Madya
11.	Andalas	Madya
12.	Pegambiran	Madya
13.	Ambacang	Madya
14.	Lubuk Kilangan	Madya
15.	Kuranji	Madya
16.	Belimbing	Madya
17.	Lapai	Madya
18.	Bungus	Madya
19.	Rawang	Madya
20.	Pemancangan	Madya
21.	Nanggalo	Madya
22.	Seberang Padang	Dasar
23.	Pauh	Dasar

*Sumber: Dinas Kesehatan Kota Padang*

Berdasarkan tabel di 1.8 atas dapat disimpulkan bahwa puskesmas yang telah mendapatkan akreditasi paripurna yaitu Puskesmas Lubuk Begalung, sedangkan 4 Puskesmas terakreditasi utama yaitu Dadok Tunggul Hitam, Lubuk Buaya, Air Tawar dan Padang Pasir. 2 Puskesmas terakreditasi Dasar yaitu Seberang Padang dan Pauh. Sedangkan 16 Puskesmas lainnya terakreditasi Madya. Berdasarkan Instrumen Akreditasi Puskesmas terdiri dari akreditasi Dasar, Madya, Utama dan Paripurna. Dimana akreditasi paripurna merupakan akreditasi yang paling tinggi dalam akreditasi puskesmas.

**Gambar 1.4 Piagam Penghargaan Puskesmas Lubuk Begalung**

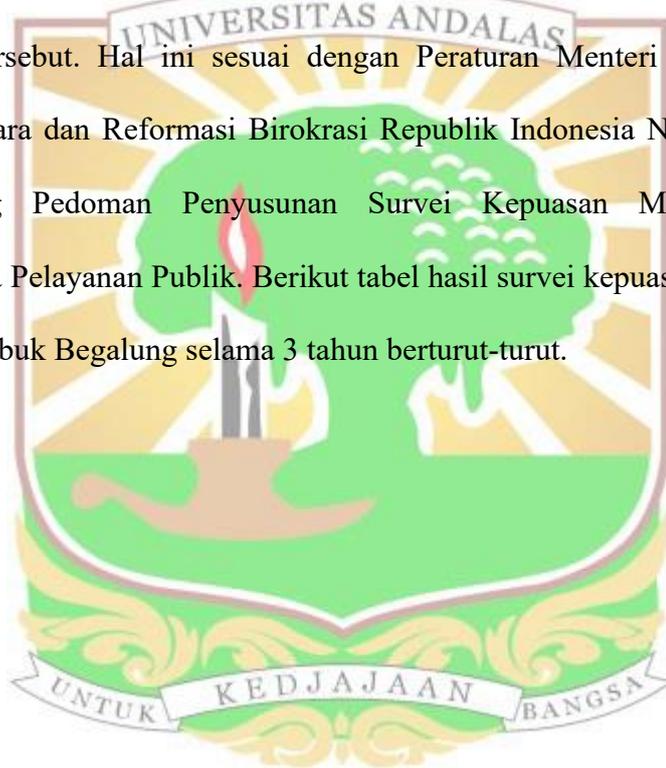


Sumber: Dokumentasi Puskesmas Lubuk Begalung

Berdasarkan gambar 1.4 di atas dapat dilihat bahwa Puskesmas Lubuk Begalung dalam upaya meraih akreditasi paripurna telah melalui berbagai tahapan-tahapan. Tahapan-tahapan tersebut ditempuh melalui kegiatan perlombaan diantaranya Perlombaan Jambore Pelayanan Primer, Lomba Fktp

Prolaris, serta lomba puskesmas Ramah Anak tingkat Kota Padang. Disamping itu juga, puskesmas Lubuk Begalung berupaya dalam memenuhi Standar Akreditasi Fasilitas Pelayanan Kesehatan. Sehingga dari 23 puskesmas yang ada di Kota Padang puskesmas Lubuk Begalung yang telah terakreditasi paripurna.

Untuk melihat serta menilai bagaimana kualitas pelayanan di Puskesmas Lubuk Begalung, peneliti tidak hanya melihat dari segi jumlah kunjungan pasien di Puskesmas Lubuk Begalung namun juga pada survei kepuasan pelanggan di Puskesmas tersebut. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Survei Kepuasan Masyarakat Unit Penyelenggara Pelayanan Publik. Berikut tabel hasil survei kepuasan pelanggan di Puskesmas Lubuk Begalung selama 3 tahun berturut-turut.



**Tabel 1.9**  
**Rekapitulasi Hasil Survei Kepuasan Pelanggan Di Puskesmas**  
**Lubuk Begalung Kota Padang Tahun 2017-2019**

No	Kajian	2017				2018				2019			
		TP %	KP %	P %	SP %	TP %	KP %	P %	SP %	TP %	KP %	P %	SP %
1.	Kemudahan prosedur pelayanan	2,8	5,7	88,5	2,8	3,33	3,33	63	30	0	33,3	56,6	40
2.	Kedisiplinan petugas dalam pelayanan	5,7	20	65,7	8,5	0	10	63	26	0	3,33	70	33,3
3	Tanggung jawab petugas dalam memberikan pelayanan	2,8	17,1	74,2	5,7	0	6	70	23	0	6,6	70	30
4.	Kemampuan petugas dalam memberikan pelayanan	2,8	17,1	60	5,7	0	3,33	73	23	0	3,33	70	33,3
5.	Kecepatan dan ketepatan dalam memberikan pelayanan	11,4	51	31,4	8,5	2,4	10	66	16	3,33	10	66	16
6.	Kesopanan petugas dalam memberikan pelayanan	5,7	22	65,7	11,4	0	0	83	16,6	0	0	50	50
7.	Keramahan petugas dalam memberikan pelayanan	8,5	17,1	62,8	8,5	0	0	63	36	0	0	50	50
8.	Ketepatan terhadap jadwal waktu pelayanan	2,8	40	57,1	2,8	3,33	3,33	66,6	26,6	3,33	3,33	16	12
9.	Kenyamanan di lingkungan unit pelayanan	5,7	20	65,7	8,5	13	20	56	10	20	10	70	33,3
10.	Keamanan dalam pelayanan	2,8	11,4	71,4	14,2	3,3	10	73,3	4	0	6,6	76,6	5

Berdasarkan tabel 1.9 dapat diperoleh informasi bahwa kesopanan dan keramahan petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat memperoleh persentase 50% puas dan 50% sangat puas. Dan 0% untuk kategori tidak puas dan kurang puas. Persentase tertinggi yaitu pada indikator keamanan dalam pelayanan yaitu sebesar 76,6% masyarakat merasa puas terhadap keamanan yang diberikan oleh petugas selama memberikan pelayanan kepada masyarakat atau pasien yang berobat. Pada tahun 2019 ini juga terjadi peningkatan pelayanan yang diberikan oleh petugas Puskesmas Lubuk Begalung. Karena rata-rata responden yang memilih tidak puas dan kurang puas juga masih 3,33%. Namun pada kategori tanggungjawab petugas dalam memberikan pelayanan dan keamanan dalam pelayanan, responden yang memilih tidak puas dan kurang puas masih 6,6%.

Dari semua unit pelayanan yang ada di Puskesmas Lubuk Begalung, pelayanan di poli gigi merupakan pelayanan dengan jumlah kunjungan pasien terbanyak. Namun, pada masa pandemi Covid-19 terjadi penurunan jumlah pengunjung yang sangat drastis. Selain itu, poli gigi tidak bisa memberikan pelayanan seperti pencabutan gigi, penambalan gigi, membersihkan karang gigi dan lain-lain. Pihak puskesmas hanya bisa memberikan pelayanan konsultasi masalah gigi. Dan berdasarkan hasil survei kepuasan pelanggan di Puskesmas Lubuk Begalung diperoleh 88,5% pasien merasakan puas untuk kemudahan prosedur layanan.

Berdasarkan fenomena di atas, peneliti tertarik untuk mengkaji lebih lanjut tentang kualitas pelayanan pasien di Puskesmas Lubuk Begalung karena kualitas

pelayanan di poli gigi puskesmas lubuk begalung dapat dikatakan baik sebelum masa pandemi Covid-19 dan yang menjadi permasalahan penelitian adalah apakah selama masa pandemi Covid-19 kualitas layanannya masih baik. Karena mengingat bahwa pada masa pandemi tidak adanya dilakukan pengisian survei kepuasan pelanggan puskesmas.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari ulasan latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian ini yaitu bagaimana kualitas pelayanan pasien di poli gigi Puskesmas Lubuk Begalung Kota Padang di Era Pandemi Covid-19?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan kualitas pelayanan pasien di poli gigi Puskesmas Lubuk Begalung Kota Padang di Era Pandemi Covid-19.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini dapat memberikan wawasan dan pengetahuan tambahan bagi mahasiswa Administrasi Publik lainnya mengenai Kualitas Pelayanan Pasien di Poli Gigi Puskesmas Lubuk Begalung Kota Padang di Era Pandemi Covid-19. Selain itu, penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi

penelitian yang relevan dalam penelitian selanjutnya terkait permasalahan penelitian ini.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan, acuan dan menjadi sumbangan pikiran pada instansi terkait yaitu Puskesmas Lubuk Begalung dalam melakukan tugasnya untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat Kota Padang serta dapat dijadikan bahan masukan di Puskesmas Lubuk Begalung untuk meningkatkan kinerjanya.

