

BAB 1: PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan kesehatan primer atau *Primary Health Care* (PHC) merupakan dasar utama sistem kesehatan masyarakat yang berperan strategis dalam peningkatan derajat kesehatan secara menyeluruh, berkeadilan, dan berkelanjutan⁽¹⁾. Menurut WHO tahun 2023 *Primary Health Care* mencakup layanan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif yang berbasis dengan kebutuhan masyarakat dan diselenggarakan melalui partisipasi aktif mereka. Konsep ini diperkenalkan melalui Deklarasi Alma-Ata tahun 1978 sebagai upaya mencapai derajat kesehatan bagi seluruh masyarakat dengan pendekatan yang mudah diakses dan terjangkau⁽²⁾.

Namun pelayanan kesehatan primer di Indonesia masih belum cukup tangguh untuk menangani masalah kesehatan secara memadai, sehingga penguatannya menjadi sangat penting⁽³⁾. Oleh karena itu, diperlukan transformasi pelayanan primer yang proaktif, berkesinambungan, serta berorientasi promotif dan preventif, dengan peningkatan mutu pelayanan kesehatan.⁽⁴⁾ Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang No. 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan dan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/2015/2023 melaksanakan transformasi pada sistem kesehatan melalui enam pilar utama, dengan transformasi layanan primer sebagai pilar pertama.

Transformasi layanan primer berfokus kepada aktivitas promotif, preventif, dan membuat masyarakat lebih sehat, memperbaiki skrining, dan meningkatkan kapasitas layanan primer. Kebijakan ini diwujudkan melalui pelaksanaan Integrasi Layanan Primer (ILP) yang berfokus pada pelayanan berbasis siklus hidup, penguatan

jejaring layanan hingga tingkat desa, serta pemantauan wilayah setempat dengan digitalisasi. Implementasi ILP melibatkan unit pelayanan kesehatan, mulai dari puskesmas, puskesmas pembantu (pustu), dan posyandu, dengan dukungan aktif kader kesehatan dalam menjangkau masyarakat melalui kunjungan ke rumah.⁽⁴⁾

Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) merupakan fasilitas kesehatan primer yang menawarkan layanan bersifat promosi, pencegahan, pengobatan, rehabilitasi, dan/atau paliatif dengan aspek promosi dan pencegahan yang utama dalam daerah kerjanya⁽⁵⁾. Pada era penerapan ILP, puskesmas dituntut untuk mampu menyesuaikan perubahan sistem pelayanan tanpa mengurangi mutu pelayanan, aksesibilitas, serta kenyamanan pasien, terutama pada pelayanan rawat jalan yang menjadi pintu masuk utama layanan kesehatan primer.⁽⁶⁾

Berdasarkan Data Kementerian Kesehatan mengenai progres implementasi ILP per 1 Desember 2025, jumlah puskesmas di Indonesia yaitu 10.300 puskesmas, dengan 8.503 (82,5%) puskesmas yang sudah menerapkan ILP. Jumlah ini masih berada di bawah target dari total puskesmas yang harus memenuhi standar ILP. Di Provinsi Sumatera Barat, dari 280 puskesmas, jumlah puskesmas yang sudah ILP sebanyak 274 (97,86%) puskesmas. Sebagai bagian dari Provinsi Sumatera Barat, Kota Padang merupakan salah satu daerah yang melaksanakan ILP dengan 24 (100%) puskesmas yang sudah melaksanakan ILP.⁽⁷⁾

Realisasi transformasi masih menghadapi tantangan kinerja yang nyata. Dalam pelaksanaannya, sistem kesehatan nasional belum sepenuhnya memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) di bidang kesehatan. Hal ini tampak dari capaian SPM yang masih mencapai 88,61% dari target nasional sebesar 100%. Kondisi tersebut mengindikasikan masih adanya kesenjangan mutu dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan dasar yang diterima oleh masyarakat.⁽⁸⁾

Implementasi Integrasi Layanan Primer (ILP) di berbagai daerah hingga saat ini masih menghadapi tantangan yang beragam. Meskipun penelitian sebelumnya, menunjukkan bahwa ILP mampu meningkatkan cakupan dan mutu pelayanan kesehatan, pelaksanaannya di lapangan masih sering terkendala oleh ketidaksesuaian penempatan tenaga kerja, keterbatasan sarana dan prasarana, serta pemanfaatan sistem dan aplikasi pendukung yang belum optimal⁽⁹⁾. Selain itu, banyaknya aplikasi pencatatan dan pelaporan justru menambah beban kerja tenaga kesehatan. Kondisi tersebut menyebabkan interaksi dan perhatian petugas terhadap pasien menjadi berkurang, sehingga berdampak kepada kepuasan pasien terhadap layanan.⁽²⁾

Puskesmas Lapai merupakan salah satu Puskesmas di Kota Padang yang mulai menerapkan Integrasi Layanan Primer (ILP) pada Januari 2025. Penerapan ILP tersebut menuntut kesiapan puskesmas dalam meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dasar kepada masyarakat. Seiring dengan perubahan struktur pelayanan kesehatan primer, puskesmas dituntut untuk mempertahankan mutu pelayanan, menjamin akses pelayanan yang optimal, serta meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang diberikan.⁽¹⁰⁾

Berdasarkan data dari Dinas Kesehatan Kota Padang, jumlah kunjungan pasien di Puskesmas Lapai mengalami fluktuasi dalam tiga tahun terakhir. Tahun 2023 jumlah kunjungan pasien tercatat sebanyak 38.954 kunjungan dan meningkat signifikan di tahun 2024 sebesar (96,03%) menjadi 76.360 kunjungan⁽¹¹⁾⁽¹²⁾. Namun, tahun 2025 jumlah kunjungan mengalami penurunan sebesar (16,80%) sehingga menjadi 63.529 kunjungan. Jumlah kunjungan tersebut menempati urutan kedua terendah di Kota Padang. Selain itu, Puskesmas Lapai memiliki *visite rate* terendah dibandingkan seluruh puskesmas di Kota Padang yaitu (2,80). Meskipun begitu, angka tersebut sudah mencapai terget *visite rate* di Kota Padang yaitu 2,80⁽¹³⁾. Terjadinya penurunan

jumlah kunjungan di Puskesmas Lapai bertepatan dengan mulai diimplementasikannya ILP, hal ini mengindikasikan adanya tantangan dalam adaptasi yang berpotensi memengaruhi persepsi dan kepuasan pasien terhadap pelayanan. Penurunan kunjungan dapat disebabkan oleh faktor eksternal seperti meningkatnya derajat kesehatan, namun tidak menutup kemungkinan disebabkan oleh faktor internal berupa ketidakpuasan pasien terhadap pelayanan yang mereka terima.⁽¹⁴⁾

Menurut Kotler kualitas layanan merupakan keseluruhan dari karakteristik produk dan layanan yang mencerminkan kemampuannya dalam memenuhi kepentingan dan ekspektasi pelanggan, baik yang terlihat nyata maupun tersirat. Kualitas pelayanan menggambarkan seberapa besar layanan kesehatan mampu memenuhi harapan dan kebutuhan pasien. Kualitas pelayanan yang dikembangkan melalui *Service Quality* menilai mutu layanan dengan lima dimensi, yaitu *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy*. Dalam pelayanan kesehatan primer, kualitas layanan yang tidak memenuhi ekspektasi pasien berpotensi menurunkan kepuasan, kepercayaan, serta pemanfaatan layanan kesehatan.⁽¹⁵⁾

Pada penelitian Sarah, dkk di Klinik Pratama Rutan Kelas I Pondok Bambu Jakarta Timur menyatakan bahwa kualitas pelayanan memiliki hubungan dengan kepuasan pasien rawat jalan, namun temuan yang diperoleh masih cukup bervariasi antar dimensi *servqual* dan konteks fasilitas kesehatan⁽¹⁶⁾. Penelitian oleh Ilmaz Azrian di Puskesmas Lapai, dilaksanakan ketika puskesmas terkait masih belum menerapkan Integrasi Layanan Primer⁽¹⁷⁾. Penelitian yang secara khusus mengkaji mutu pelayanan kesehatan berdasarkan dimensi *servqual* pada era transformasi Integrasi Layanan Primer masih cukup terbatas.⁽¹⁾

Penelitian oleh Dinda Syafitrillah menunjukkan adanya hubungan kualitas layanan dengan tingkat kepuasan pasien rawat jalan di puskesmas, melalui dimensi

reliability, *assurance*, *responsiveness*, *empathy*, dan *tangible*⁽¹⁸⁾. Namun, temuan tersebut belum sepenuhnya konsisten, karena hasil penelitian dari Sarah, dkk menunjukkan dimensi tertentu, seperti *tangible*, *assurance*, dan *empathy* tidak berhubungan signifikan dengan kepuasan pasien⁽¹⁶⁾. Ketidaksesuaian juga terjadi pada *responsiveness* akibat petugas farmasi yang tidak fokus dan menggunakan telepon seluler saat bekerja⁽¹⁹⁾, serta *tangible* akibat ketidaknyamanan ruang tunggu dan lahan parkir⁽²⁰⁾. Temuan tersebut sejalan dengan hasil yang menyebutkan keterbatasan sarana juga prasarana menjadi penghambat implementasi ILP yang berdampak pada kepuasan.⁽²⁾

Berdasarkan hasil ulasan Google, bahwa dari 58 ulasan masih ditemukan (48%) yang menunjukkan adanya keluhan mengenai pelayanan di Puskesmas Lapai. Keluhan tersebut mencakup dimensi *reliability* dan *responsiveness*, seperti pemeriksaan yang dirasakan kurang optimal dan informasi yang diberikan belum memadai. Pada dimensi *assurance*, *empathy*, dan *tangibles*, pasien mengeluhkan kualitas obat, sikap petugas yang dianggap kurang ramah, serta parkir yang kurang luas. Temuan ini menunjukkan masih perlunya peningkatan mutu pelayanan agar kepuasan dan kepercayaan pasien dapat tercapai secara optimal.

Hasil survei awal terhadap 20 pasien rawat jalan juga mengungkapkan bahwa meskipun sebanyak (50%) responden merasa puas dengan aspek fisik pelayanan, seperti kebersihan ruang pelayanan dan penampilan petugas, masih terdapat (50%) pasien yang menyatakan belum puas. Ketidakpuasan tersebut terutama berkaitan dengan pemeriksaan yang dirasakan kurang menyeluruh, kurangnya informasi yang diberikan, dan persepsi pasien yang menyatakan bahwa obat yang diterima kurang efektif sehingga pasien memilih membeli obat di luar. Selain itu, ditemukan adanya kesenjangan digital dalam pemanfaatan sistem antrian online melalui Mobile JKN.

Meskipun sistem tersebut telah tersedia, namun sebagian besar pasien masih memilih antrean manual, yang memicu kesalahpahaman di ruang tunggu. Kondisi ini menunjukkan bahwa ILP belum sepenuhnya diiringi dengan peningkatan edukasi digital dan adaptasi pengguna belum berjalan beriringan.

Berdasarkan uraian tersebut, meskipun kebijakan Integrasi Layanan Primer telah diimplementasikan, masih terdapat tantangan terhadap pelayanan yang dapat dirasakan oleh pasien. Diharapkan penelitian ini dapat menyajikan gambaran empiris tentang kualitas pelayanan kesehatan primer era ILP serta memberikan informasi yang dapat membantu dalam evaluasi pada pelayanan. Dengan demikian, penelitian ini berjudul “Hubungan Mutu Pelayanan dengan Kepuasan Pasien Rawat Jalan Pada Era Integrasi Layanan Primer di Puskesmas Lapai Tahun 2026”.

1.2 Rumusan Masalah

Puskesmas Lapai Kota Padang mulai mengimplementasikan ILP pada Januari 2025. Tahun 2023 jumlah kunjungan pasien tercatat sebanyak 38.954 kunjungan dan meningkat signifikan sebesar (96,03%) pada tahun 2024 menjadi 76.360 kunjungan⁽¹¹⁾⁽¹²⁾. Namun, tahun 2025 jumlah kunjungan mengalami penurunan menjadi 63.529 (16,80%) kunjungan. Dari ulasan *Google* sebanyak (48%) dan hasil survei awal sebesar (50%) masih ditemukan pasien yang merasa bahwa pelayanan yang diterima kurang memuaskan. Berdasarkan fenomena tersebut, maka rumusan masalah penelitian ini yaitu “Hubungan Mutu Pelayanan dengan Kepuasan Pasien Rawat Jalan Pada Era Integrasi Layanan Primer di Puskesmas Lapai Tahun 2026”.

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Mengetahui Hubungan Mutu Pelayanan dengan Kepuasan Pasien Rawat Jalan pada Era Integrasi Layanan Primer di Puskesmas Lapai Tahun 2026.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Mengetahui distribusi frekuensi tingkat kepuasan pasien rawat jalan di Puskesmas Lapai Tahun 2026.
2. Mengetahui distribusi frekuensi mutu pelayanan (keandalan, daya tanggap, jaminan, empati, dan bukti fisik) dalam pelayanan rawat jalan di Puskesmas Lapai Tahun 2026.
3. Mengetahui hubungan mutu pelayanan dengan kepuasan pasien rawat jalan di Puskesmas Lapai Tahun 2026.
4. Mengetahui posisi dan prioritas item mutu pelayanan rawat jalan di Puskesmas Lapai Tahun 2026 menggunakan diagram kartesius.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan dan kajian ilmiah mengenai hubungan mutu pelayanan dengan kepuasan pasien rawat jalan pada era integrasi layanan primer di Puskesmas Lapai Tahun 2026.

1.4.2 Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan menambah literatur bagi mahasiswa dan akademisi, khususnya di bidang Ilmu Kesehatan Masyarakat, serta mendukung pengembangan penelitian terkait mutu pelayanan dan kepuasan pasien di fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama.

1.4.3 Manfaat Praktis

1. Bagi Puskesmas Lapai Kota Padang

Hasil studi diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan mengenai mutu pelayanan dan tingkat kepuasan pasien rawat jalan pada era integrasi layanan primer di Puskemas Lapai Kota Padang.

2. Bagi Fakultas Kesehatan Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah literatur ilmiah dan menjadi referensi dalam pengembangan ilmu kesehatan masyarakat serta mendukung penelitian selanjutnya terkait mutu pelayanan dan kepuasan pasien.

3. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat mengenai mutu pelayanan kesehatan dan kepuasan pasien, serta mendorong peningkatan kualitas pelayanan kesehatan di Puskesmas sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang lebih baik dan optimal.

4. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, pengalaman, dan kemampuan peneliti dalam melakukan penelitian kuantitatif di bidang mutu pelayanan dan kepuasan pasien.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian bertujuan untuk mengetahui hubungan mutu pelayanan dengan kepuasan pasien rawat jalan pada era integrasi layanan primer di Puskesmas Lapai Tahun 2026. Jenis penelitian adalah kuantitatif dengan pendekatan *cross sectional*. Teknik pengambilan sampel yaitu *consecutive sampling*. Penelitian dilaksanakan pada Januari hingga Juni 2026. Data yang digunakan yaitu data primer, melalui kuesioner, dan data sekunder dari Laporan Tahunan Dinas Kesehatan Kota Padang dan Profil Puskesmas Lapai. Analisis data dilakukan dengan analisis univariat, bivariat, dan *Importance Performance Analysis (IPA)*.