BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-Undang tentang Otonomi Daerah telah memberikan kewenangan secara proporsional yang semakin luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah untuk mengatur pembagian, pemanfaatan sumber daya, serta kewenangan untuk menetapkan kebijakan yang bersifat khusus maupun umum sesuai dengan prinsip-prinsip demokratisasi, peningkatan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman yang dimiliki masing-masing daerah. Salah satu indikator terpenting keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah adalah mengimplementasikan kebijakan pelayanan prima kepada masyarakat yaitu memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat.

Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, daerah otonom selalu dituntut untuk memeberikan kesejahteraan kepada masyarakat, bangsa dan negara yang mencerminkan lewat kinerja aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang sesuai dengan perkembangan teknologi serta peningkatan kebutuhan dasar masyarakat. Titik berat otonomi daerah saat ini adalah dimana pelayanan yang paling dekat dengan masyarakat dan secara langsung. Oleh karena itu pelaksanaan pelayanan publik sangat penting untuk diperhatikan.

Pelayanan publik kepada masyarakat merupakan salah satu tugas atau fungsi penting Pemerintah dalam menyelenggarakan tugas-tugas

pemerintahannya. Pelayanan publik merupakan unsur yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan karena menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, Pemerintah mempunyai fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai bidang aspek kehidupan. Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayan masyarakat, Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi agar setiap anggota masyarakat dapat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya dalam mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, Pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan publik yang baik dan professional.

Melihat kondisi bangsa saat ini, permintaan pelayanan publik akan selalu meningkat baik dari segi kualitasnya ataupun dari segi kuantitasnya, sejalan dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk, meningkatnya tingkat kesejahteraan dan semakin berkembangnya pembangunan daerah. Pelayanan merupakan tugas utama bagi aparatur negara sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini secara jelas telah digariskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, yang meliputi empat aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat yang berbunyi: Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Salah satu tantangan besar yang dihadapi pemerintah saat ini adalah kemampuan melaksanakan kegiatan secara efektif dan efisien, karena selama ini

aparat pemerintah identik dengan kinerja yang berbelit-belit penuh dengan KKN serta tidak ada standar yang pasti.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 dan Undang-Undang nomor 23 tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (selanjutnya disebut Undang-Undang Kesehatan), mewajibkan pemerintah dan masyarakat untuk memenuhi hak setiap individu, keluarga dan masyarakat mengenai perlindungan terhadap kesehatannya termasuk kesehatan masyarakat miskin dan tidak mampu, dan Negara yang bertanggung jawab untuk mengaturnya sehingga hak-hak tersebut dapat terpenuhi.

Pemerintah Kota Bandung dalam rangka meningkatkan kesejahteraan warga miskin Kota Bandung mengimplementasikan kebijakan berupa jaminan pelayanan kesehatan bagi warga miskin yang dinamakan Bantuan Walikota Khusus Bidang Kesehatan (Bawaku Sehat). Bawaku Sehat ini merupakan salah satu program andalan Pemerintah Kota Bandung yang mana warga miskin yang ada di Kota Bandung yang tidak ter*cover* Jaminan Kesehatan Masyarakat dari Pusat (Jamkesmas) bisa mendapatkan pelayanan kesehatan secara gratis di seluruh Puskesmas dan Rumah Sakit yang ada dan tersebar di Kota Bandung.

Seperti yang kita ketahui di Kota Bandung masih terdapat warga miskin yang membutuhkan pelayanan kesehatan dari Pemerintah. Menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS) penduduk miskin di Kota Bandung pada Tahun 2011 sebanyak 116.940 jiwa atau sekitar 2,97 % dari jumlah penduduk Kota Bandung. Dimana yang dikatakan miskin adalah warga yang memenuhi 9 dari 14 kriteria kemiskinan yang dikeluarkan oleh BPS. Menurut Sekretaris Daerah Kota

Bandung, Edi Siswadi, sampai dengan bulan November 2012 total warga miskin yang telah melakukan klaim terhadap Bawaku Sehat yaitu sebanyak 67.899 jiwa.

Dokumen yang harus disiapkan untuk mendapatkan klaim Bawaku Sehat antara lain, dokumen kependudukan KTP, KK, surat keterangan warga miskin atau kartu jamkesmas, dan surat rujukan. Untuk mendapatkan surat keterangan keterangan miskin sendiri nantinya dari pihak kelurahan akan memverifikasi apakah warga tersebut memenuhi kriteria sebagai warga miskin atau tidak. Setelah persyaratan lengkap maka warga miskin tidak perlu lagi kesulitan untuk mendapatkan pengobatan di Puskesmas atau Rumah Sakit.

Berbicara tentang pelayanan Bawaku Sehat tentu saja berbicara tentang pelayanan publik yang tidak terlepas dari masalah birokrasi. Di Indonesia sering kali hubungan antara pemerintah dan birokrasi bukan hanya hubungan fungsional tapi juga hubungan kepentingan dan bahkan hubungan politis. Birokrat seringkali ‘disandera’ oleh pemerintah untuk melakukan peran politik dalam melaksanakan tugas administrasi dan eksekusi kebijakan publik.

Dampaknya adalah ketidakefektifan peran pelayanan publik yang dilakukan oleh para birokrat karena mereka lebih cenderung untuk mendahulukan kepentingan politisnya daripada kepentingan rakyat. Seperti mendahulukan melayani pejabat atau keluarga pejabat daripada melayani masyarakat. Dengan demikian akan terjadi ketidakstabilan peran birokrasi yang kemudian akan dimanfaatkan oleh orang-orang yang berorientasi pada kepentingan pribadi dan kelompok sehingga terjadi penyelewengan kekuasaan dengan melakukan tindakan-tindakan yang korup.

Ketidakefektifan pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah kepada masyarakat tentu akan menimbulkan kekecewaan di hati masyarakat dan mengakibatkan berkurangnya rasa percaya masyarakat kepada pemerintah.

Dengan demikian, Pemerintah Kota Bandung harus memperhatikan apakah kebijakan Bawaku Sehat yang dibuat berjalan efektif atau tidak karena Bawaku Sehat merupakan program yang diharapkan mampu mensejahterakan warga miskin dari segi memperoleh pelayanan kesehatan, sehingga manfaatnya harus dirasakan oleh warga miskin. Apabila masih ada warga miskin di Kota Bandung yang kesulitan memperoleh pelayanan kesehatan berarti keefektifan kebijakan Bawaku Sehat perlu dipertanyakan.

Peneliti disini menemukan beberapa masalah mengenai penyelenggaraan Program Bawaku Sehat. Dari segi *input* misalnya, seperti yang dilansir dalam Pikiran Rakyat:

> "Dari 323.070 warga miskin di Kota Bandung yang menjadi kuota Bantuan Walikota Khusus (Bawaku) Sehat atau Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda), sebanyak 30.826 warga di antaranya tidak berhak untuk mendapatkan fasilitas tersebut. Hal itu disebabkan adanya persoalan data ganda dan adanya calon penerima yang ternyata sudah dicover oleh Jamkesmas dari pemerintah pusat.
> (www.pikiran-rakyat.com, 8 Februari 2012)

Dari artikel di atas, persoalan data ganda menjadi masalah dalam hal *input* Bawaku Sehat. Dimana mengakibatkan warga miskin tidak dapat mengklaim Bawaku Sehat tersebut. Selain itu juga hal tersebut akan memberikan efek boros terhadap anggaran dananya. Kemudian anggaran yang bersumber dari APBD yang sering tidak tepat waktu pencairannya mengakibatkan Pemkot Bandung harus menunggak pembayaran kepada puskemas dan rumah sakit yang menjadi

mitra Pemkot dalam penyelenggaraan Bawaku Sehat. Padahal dana merupakan komponen terpenting dalam penyelenggaraan suatu kegiatan atau program. Ditemukan adanya lonjakan sangat tinggi dari anggaran Bawaku Sehat tahun 2011 dan 2012 yaitu dari Rp. 41 milyar menjadi Rp. 78 milyar dikarenakan pemerintah harus melunasi penunggakan pada tahun 2011 kepada rumah sakit sebesar Rp. 20 milyar. Tentu saja masalah dana seperti ini harus diatasi oleh pemerintah.

Dari masalah penunggakan pelunasan biaya puskesmas dan rumah sakit pula kemudian berdampak dalam segi *proses produksi*. Seperti yang diberitakan dalam www.rimanews.com pada 20 Desember 2012 bahwa banyak rumah sakit-rumah sakit yang tidak terang-terangan menginformasikan bahwa mereka menerima pasien miskin pengguna Bawaku Sehat dikarenakan masalah "utang" tersebut. Sehingga puskesmas dan rumah sakit menghindari menerima pasien miskin sampai "utang" tersebut dilunasi oleh pihak Pemkot. Hal ini berarti komunikasi yang terjalin anatara Pemkot dengan rumah sakit tidak berjalan baik dan kurangnya sosialisasi sehingga masih banyak warga miskin yang tidak tahu bahwa mereka bisa mengklaim Bawaku Sehat.

Kemudian setelah ditelusuri masih banyak warga miskin Kota Bandung yang tidak mendapatkan layanan Bawaku Sehat dimana seharusnya warga miskin merasakan pelayanan kesehatan gratis sebagai *output* dari Bawaku Sehat tersebut, sehingga menimbulkan pertanyaan apakah Bawaku Sehat efektif melaksanakan pelayanan kesehatan bagi warga miskin Kota Bandung atau tidak.

RS. Bhayangkara Sartika Asih merupakan satu diantara rumah sakit yang ikut menyelenggarakan Bawaku Sehat bagi warga miskin di Kota Bandung. Data

yang diperoleh peneliti dari Seksi Promkes Dinas Kesehatan Kota Bandung memperlihatkan bahwa RS. Bhayangkara Sartika Asih merupakan rumah sakit umum dengan jumlah pasien miskin yang dilayani menggunakan Bawaku Sehat paling sedikit dari seluruh rumah sakit umum yang ikut menyelenggarakan Bawaku Sehat selain RS. Bungsu. Hal tersebut dapat dilihat melalui table di bawah ini:

Tabel 1.1
Rekapitulasi Masyarakakat Miskin Di Luar Kuota Jamkesmas Kota Bandung Yang Dilayani Di Rumah Sakit Menggunakan Dana Program Bawaku Sehat Tahun Anggaran 2012

No	Rumah Sakit	Pasien 2011					Pasien 2012					Total pasien Yang dibayarkan Bawaku Sehat Tahun Anggaran 2012				
		SKM	SKTM	RITL	RJTL	TOTAL	SKM	SKTM	RITL	RJTL	TOTAL	SKM	SKTM	RITL	RJTL	TOTAL
1	RSHS	11,027	0	1,503	9,524	11,027	24,731	560	4,090	21,201	25,291	35,758	560	5,593	30,725	36,318
2	RSUD. Bandung	650	0	112	538	650	9,192	41	1,276	7,957	9,233	9,842	41	1,388	8,495	9,883
3	RSKG.Habibie	457	0	1	456	457	5,376	0	34	5,342	5,376	5,833	0	35	5,798	5,833
4	RS.Mata Cicendo	1,343	176	173	1,346	1,519	2,970	142	377	2,735	3,112	4,313	318	550	4,081	4,631
5	RS.Immanuel	418	1	68	351	419	3,809	82	332	3,559	3,891	4,227	83	400	3,910	4,310
6	RS.Advent	137	0	4	133	137	3,763	134	89	3,808	3,897	3,900	134	93	3,941	4,034
7	RSI.Al-Islam	690	0	82	608	690	3,248	9	303	2,954	3,257	3,938	9	385	3,562	3,947
8	RS.Muhmmdiyah	463	0	18	445	463	3,005	32	99	2,938	3,037	3,468	32	117	3,383	3,500
9	RSJ BANDUNG	786	0	0	786	786	2,549	0	0	2,549	2,549	3,335	0	0	3,335	3,335
10	RS.Paru Rotinsulu	755	10	85	680	765	2,410	61	361	2,110	2,471	3,165	71	446	2,790	3,236
11	RSKIA Bandung	372	0	253	119	372	2,616	68	1,752	932	2,684	2,988	68	2,005	1,051	3,056
12	BBKPM (BP4)	284	0	0	284	284	2,703	49	0	2,752	2,752	2,987	49	0	3,036	3,036
13	RS.Pindad	4	0	3	1	4	1,760	109	57	1,812	1,869	1,764	109	60	1,813	1,873
14	RS.Santosa	106	0	2	104	106	1,119	36	14	1,141	1,155	1,225	36	16	1,245	1,261
15	RS.Kebon Jati	90	0	10	80	90	1,111	21	58	1,074	1,132	1,201	21	68	1,154	1,222
16	KK Jiwa Nur Illahi	86	0	21	65	86	952	10	157	805	962	1,038	10	178	870	1,048
17	RS.Rajawali	42	0	42	0	42	867	25	344	548	892	909	25	386	548	934
18	RS. Salamun	1	0	1	0	1	792	12	60	744	804	793	12	61	744	805
19	RS.St.Borromeus	3	0	3	0	3	532	4	10	526	536	535	4	13	526	539
20	RS.St.Yusuf	0	0	0	0	0	371	17	19	369	388	371	17	19	369	388
21	Rumah sakit Sartika Asih	0	0	0	0	0	128	18	35	111	146	128	18	35	111	146
22	RSKIA.Hermina Arcamanik	0	0	0	0	0	51	12	10	53	63	51	12	10	53	63
23	RS.Bungsu	0	0	0	0	0	11	0	10	1	11	11	0	10	1	11
24	RSKIA.Hermina Pasteur	0	0	0	0	0	5	3	8	0	8	5	3	8	0	8
25	Rumah Sakit Khusus Bedah Halmahera Siaga	0	0	0	0	0	3	0	0	3	3	3	0	0	3	3
26	Rumah Sakit Bersalin Limijati	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
27	RSB. Emma Poeradiredja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
28	Rumah Sakit Khusus Gigi dan Mulut Kota Bandung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Jumlah	**17,714**	**187**	**2,381**	**15,520**	**17,901**	**74,074**	**1,445**	**9,495**	**66,024**	**75,519**	**91,788**	**1,632**	**11,876**	**81,544**	**93,420**

Bertolak dari kondisi objektif tersebut maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **"Efektivitas Pelayanan Publik Melalui Bantuan Walikota Khusus Bidang Kesehatan (Bawaku Sehat) Bagi Warga Miskin di Kota Bandung (Suatu Studi di RS. Bhayangkara Sartika Asih)".**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka untuk mempermudah arah dan proses pembahasan, peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana *input* Pelayanan Publik Melalui Bantuan Walikota Khusus Bidang Kesehatan (Bawaku Sehat) Bagi Warga Miskin di Kota Bandung (Suatu Studi di RS. Bhayangkara Sartika Asih) ?
2. Bagaimana proses Pelayanan Publik Melalui Bantuan Walikota Khusus Bidang Kesehatan (Bawaku Sehat) Bagi Warga Miskin di Kota Bandung (Suatu Studi di RS. Bhayangkara Sartika Asih) ?
3. Bagaimana *output* Pelayanan Publik Melalui Bantuan Walikota Khusus Bidang Kesehatan (Bawaku Sehat) Bagi Warga Miskin di Kota Bandung (Suatu Studi di RS. Bhayangkara Sartika Asih) ?
4. Bagaimana produktivitas Pelayanan Publik Melalui Bantuan Walikota Khusus Bidang Kesehatan (Bawaku Sehat) Bagi Warga Miskin di Kota Bandung (Suatu Studi di RS. Bhayangkara Sartika Asih) ?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Efektivitas Pelayanan Publik Melalui Bantuan Walikota Khusus Bidang Kesehatan (Bawaku Sehat) Bagi Warga Miskin di Kota Bandung. Sedangkan tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui *input* Pelayanan Publik Melalui Bantuan Walikota Khusus Bidang Kesehatan (Bawaku Sehat) Bagi Warga Miskin di Kota Bandung (Suatu Studi di RS. Bhayangkara Sartika Asih).
2. Untuk mengetahui proses Pelayanan Publik Melalui Bantuan Walikota Khusus Bidang Kesehatan (Bawaku Sehat) Bagi Warga Miskin di Kota Bandung (Suatu Studi di RS. Bhayangkara Sartika Asih).
3. Untuk mengetahui *output* Pelayanan Publik Melalui Bantuan Walikota Khusus Bidang Kesehatan (Bawaku Sehat) Bagi Warga Miskin di Kota Bandung (Suatu Studi di RS. Bhayangkara Sartika Asih).
4. Untuk mengetahui produktivitas Pelayanan Publik Melalui Bantuan Walikota Khusus Bidang Kesehatan (Bawaku Sehat) Bagi Warga Miskin di Kota Bandung (Suatu Studi di RS. Bhayangkara Sartika Asih).

1.4 Kegunaan Penelitian

Sesuatu yang dikerjakan seharusnya mempunyai manfaat baik untuk diri sendiri dan umumnya untuk orang lain. Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan yang bersifat teoritis dan praktis, sebagai berikut :

1. Bagi Kepentingan Penulis

   Penelitian ini dapat berguna untuk menambah wawasan dan pengetahuan penulis mengenai kondisi warga miskin Kota Bandung dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang layak dan adil serta menambah pengetahuan penulis tentang efektivitas suatu pelayanan publik.

2. Secara Teoritis

   Penelitian ini untuk mengembangkan teori-teori yang penulis gunakan yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini dan dapat memberikan kontribusi positif bagi perkembangan Ilmu Pemerintahan khususnya mengenai efektivitas dan pelayanan publik.

3. Secara Praktis

   Diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat sebagai masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan khususnya bagi Pemerintah Kota Bandung serta Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam rangka mensejahterakan masyarakat Kota Bandung dalam bidang kesehatan.