

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Program pembangunan nasional termasuk pada bidang kesehatan yang menjadikan masyarakat sebagai determinan yang perlu mendapatkan perhatian serius. Hal tersebut dapat terlihat dalam berbagai upaya program kesehatan yang dilakukan melalui upaya promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif. Pembangunan kesehatan merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat (Kemenkes RI, 2017). Sehingga, guna mendukung pembangunan kesehatan tersebut, Pemerintah Daerah Kota/Kota wajib menyediakan paling sedikit satu fasilitas pelayanan kesehatan yakni pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas) pada setiap kecamatan seperti yang tertulis pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 47 Tahun 2016 tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan (Pemerintah RI, 2016). Puskesmas adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perseorangan tingkat pertama untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat di wilayah kerjanya dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif. Salah satu tujuan pembangunan kesehatan yang diselenggarakan di Puskesmas adalah untuk mewujudkan masyarakat yang mampu menjangkau pelayanan kesehatan bermutu (Kemenkes RI, 2014).

Pemerintah Daerah Kota/Kota memiliki peranan penting dalam meningkatkan derajat kesehatan melalui penyediaan sarana dan fasilitas pelayanan kesehatan yang bermutu. Merujuk pada Peraturan Menteri

memiliki jabatan fungsional maupun struktural, tetapi juga pada keseluruhan jajaran personel di dalam sebuah organisasi. Menurut Kasmir (2016:182), Kinerja merupakan hasil kerja dan perilaku kerja yang telah dicapai dalam menyelesaikan tugas-tugas dan tanggung jawab yang diberikan dalam suatu periode tertentu. Pengertian Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Mangkunegara, 2016:67).

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kinerja memiliki arti “(1) sesuatu yang dicapai; (2) prestasi yang diperlihatkan; (3) kemampuan kerja”. Kemudian, dalam bahasa Inggris, istilah kinerja adalah *performance*. *Performance* merupakan kata benda atau *verb*. Salah satu hasilnya adalah “*thing done*” (sesuatu hasil yang telah dikerjakan). Arti *Performance* atau kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Konsep kinerja pada dasarnya merupakan perubahan paradigma dari konsep produktivitas. Menurut Andersen dalam (Sudarmanto, 2009:9), paradigma kinerja secara aktual yang menuntut pengukuran secara aktual keseluruhan kinerja organisasi, tidak hanya efisiensi atau dimensi fisik, tetapi juga dimensi non fisik (*intangible*). Menurut Rummler dan Brache mengemukakan ada 3 level kinerja, yaitu :

- 1) Kinerja organisasi; merupakan pencapaian hasil (*outcome*) pada level atau unit analisis organisasi. Kinerja pada level organisasi ini terkait dengan tujuan organisasi, dan manajemen organisasi.
- 2) Kinerja proses; merupakan kinerja pada proses tahapan dalam menghasilkan produk atau pelayanan. Kinerja pada level proses ini dipengaruhi oleh tujuan proses, rancangan proses, dan manajemen proses.
- 3) Kinerja individu/pekerjaan; merupakan pencapaian atau efektifitas pada tingkat pegawai atau pekerjaan. Kinerja pada level ini dipengaruhi oleh tujuan pekerjaan, rancangan pekerjaan, dan manajemen pekerjaan serta karakteristik individu (Sudarmanto, 2009:11).

Dari beberapa uraian tersebut, dapat dikemukakan bahwa kinerja adalah hasil kerja nyata yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas yang diberikan kepadanya sesuai dengan kriteria dan tujuan yang ditetapkan oleh organisasi.

2.1.1. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja

Menurut Kasmir (2016:189) disebutkan pula bahwa ada faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja baik hasil ataupun perilaku kerja, adalah sebagai berikut:

- 1) Kemampuan dan Keahlian
- 2) Pengetahuan
- 3) Rancangan Kerja
- 4) Kepribadian

- 5) Motivasi Kerja
- 6) Kepemimpinan
- 7) Gaya Kepemimpinan
- 8) Budaya Organisasi
- 9) Kepuasan Kerja
- 10) Lingkungan Kerja
- 11) Loyalitas
- 12) Komitmen
- 13) Disiplin Kerja

Menurut Wiliam Stem dalam Mangkunegara (2016:35) faktor-faktor penentu prestasi kerja individu atau pegawai adalah faktor individu dan faktor lingkungan kerja organisasinya. Pendapat tersebut dapat di asumsikan bahwa:

1. Faktor individu

Secara psikologis, individu yang normal adalah individu yang memiliki integritas yang tinggi antara fungsi psikid (rohani) dan fisiknya (jasmani). Dengan adanya integritas yang tinggi antara fungsi psikis dan fisik, maka individu tersebut memiliki konsentrasi diri yang baik. Konsentrasi yang baik ini merupakan modal utama individu manusi untuk mampu mengelolah dan mendayagunakan potensi dirinya secara optimal dalam melaksanakan kegiatan atau aktifitas kerja sehari-hari dalam mencapai tujuan organisasi. Dengan kata lain tanpa adanya konsentrasi yang baik dari individu dalam bekerja, maka pimpinan mengharapkan mereka dapat bekerja produktif dalam mencapai tujuan organisasi, konsentrasi individu dalam bekerja sangat dipengaruhi kemampuan potensi, yaitu kecerdasan pikiran dan kecerdasan emosi. Pada umumnya individu yang mampu bekerja dengan penuh konsentrasi apabila ia

memiliki tingkat intelegensi minimal normal dengan kecerdasan emosi yang baik.

2. Faktor lingkungan.

Faktor lingkungan kerja organisasi sangat menunjang bagi individu dalam mencapai prestasi kerja. Faktor lingkungan organisasi yang dimaksud antara lain uraian jabatan yang jelas, otoritas yang memadai, target kerja yang menantang, pola komunikasi kerja efektif, hubungan kerja harmonis, iklim kerja respek dan dinamis, peluang berkarir dan fasilitas kerja yang relative memadai. Sekalipun jika faktor lingkungan organisasi kurang menunjang, maka bagi individu yang memiliki tingkat kecerdasan emosi yang yang baik, sebenarnya tetap dapat berprestasi dalam bekerja hal ini bagi individu tersebut lingkungan organisasi itu dapat diubah dan bahkan dapat diciptakan oleh dirinya serta merupakan pemacu (pemotivator) tantangan bagi dirinya dalam berprestasi di organisasinya prestasi kerja itu tidak hanya berkaitan dengan kuantitas tapi juga dengan kualitas pekerjaan yang dapat diselesaikan dalam kurun waktu tertentu. Berdasarkan pendapat para ahli tersebut maka penulis dapat menyimpulkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai adalah disiplin, motivasi, kemampuan kerja pegawai, individu, psikologis dan lingkungan kerja serta faktor organisasi. Jadi disiplin, motivasi, motivasi, kemampuan kerja pegawai, individu, psikologis dan lingkungan kerja serta faktor organisasi mempunyai hubungan yang positif terhadap kinerja pegawai.

2.1.2. Indikator Kinerja

Obyek penilaian kinerja pada dasarnya ada dua aspek yang dapat dinilai yaitu: keluaran dan proses atau perilaku. Kedua aspek tersebut dipergunakan tergantung pada jenis pekerjaan dan fokus penilaian yang dilakukan. Sehingga, kinerja individu dapat dinilai dari (Sumantri, 2015:201):

1) Kemampuan dan ketrampilan pegawai

Kemampuan merupakan kapasitas yang dimiliki individu tersebut untuk melaksanakan tugasnya dengan berdasarkan pengetahuan dan ketrampilan merupakan kecakapan yang perlu dimiliki individu guna menyelesaikan tugas dalam waktu yang tepat yang dapat dilihat dari sikapnya.

1) Ketepatan waktu menyelesaikan pekerjaan

Standar kinerja biasanya telah menentukan target waktu penyelesaian tugas, sehingga ketika pegawai dapat menyelesaikan tepat waktu maka pegawai tersebut dapat menyelesaikan tugas dengan efektif dan efisien.

3) Kerja sama antar pegawai

Guna mencapai tujuan organisasi, tiap individu harus bekerjasama dan berinteraksi sesama pegawai.

4) Kedisiplinan pegawai

Kedisiplinan adalah kesadaran dan kesediaan seseorang mentaati semua peraturan dan sadar akan tugas dan tanggung jawabnya. Disiplin juga dapat diartikan bilamana pegawai datang dan pulang tepat waktunya, mengerjakan semua pekerjaannya dengan baik, mematuhi semua aturan dan norma-norma sosial yang berlaku.

2.1.3. Puskesmas

A. Definisi Puskesmas

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 75 Tahun 2014, Pusat Kesehatan Masyarakat atau disebut dengan Puskesmas adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perorangan tingkat pertama dengan lebih mengutamakan upaya promotif dan preventif, untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya di wilayah kerjanya (Kemenkes RI, 2014).

B. Tujuan, Tugas, dan Fungsi Puskesmas

Tujuan pembangunan kesehatan yang diselenggarakan oleh Puskesmas adalah mendukung tercapainya tujuan pembangunan kesehatan nasional yakni meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang yang bertempat tinggal di wilayah kerja Puskesmas agar terwujud derajat kesehatan yang setinggi-tingginya dalam rangka mewujudkan Indonesia Sehat. Puskesmas

mempunyai tugas melaksanakan kebijakan kesehatan untuk mencapai tujuan pembangunan kesehatan di wilayah kerjanya dalam rangka mendukung terwujudnya kecamatan sehat. Adapun dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Puskesmas menyelenggarakan fungsi (Darmawan & Sjaaf, 2016:27):

1) Penyelenggaraan Upaya Kesehatan Masyarakat (UKM) tingkat pertama di wilayah kerjanya

Pelayanan kesehatan masyarakat adalah pelayanan yang bersifat publik (*public goods*) dengan tujuan utama memelihara dan meningkatkan kesehatan serta mencegah penyakit tanpa mengabaikan penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan. Pelayanan kesehatan masyarakat tersebut antara lain adalah promosi kesehatan, pemberantasan penyakit, penyehatan lingkungan, perbaikan gizi, peningkatan kesehatan keluarga, keluarga berencana, kesehatan jiwa masyarakat serta berbagai program kesehatan masyarakat lainnya.

2) Penyelenggaraan Upaya Kesehatan Perorangan (UKP) tingkat pertama di wilayah kerjanya

Pelayanan kesehatan perorangan adalah pelayanan yang bersifat pribadi (*private goods*) dengan tujuan utama menyembuhkan penyakit dan pemulihan kesehatan perseorangan, tanpa mengabaikan pemeliharaan kesehatan dan pencegahan penyakit. Pelayanan perorangan tersebut adalah rawat jalan dan untuk Puskesmas tertentu ditambah dengan rawat inap.

C. Penilaian Mutu Pelayanan Puskesmas

Upaya peningkatan mutu pelayanan Puskesmas merupakan suatu proses manajemen yang dilakukan secara sistematis, obyektif, terpadu, dan berkesinambungan serta berorientasi pada pelanggan (Sulaeman, 2014). Selanjutnya berdasarkan Permenkes RI No 75 Tahun 2014, tenaga kesehatan di Puskesmas harus bekerja sesuai dengan standar profesi, standar pelayanan, standar prosedur operasional, etika profesi, menghormati hak pasien, serta mengutamakan kepentingan dan keselamatan pasien dengan memperhatikan keselamatan dan kesehatan dirinya dalam bekerja (Kemenkes RI, 2014).

Penilaian kinerja Puskesmas (PKP) adalah suatu upaya untuk melakukan penilaian hasil kerja/prestasi Puskesmas. Pelaksanaan penilaian dimulai dari tingkat Puskesmas melakukan penilaian kinerjanya sendiri, kemudian Dinas Kesehatan Kota/Kota melakukan verifikasi hasilnya (Sulaeman, 2014).

a. Tujuan Umum Penilaian Kinerja Puskesmas

Tercapainya tingkat kinerja Puskesmas yang berkualitas secara optimal dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan kesehatan Kota/kota.

b. Tujuan Khusus Penilaian Kinerja Puskesmas

- 1) Mendapatkan gambaran tingkat pencapaian hasil cakupan dan mutu kegiatan serta manajemen Puskesmas pada akhir tahun kegiatan.
- 2) Mengetahui tingkat kinerja Puskesmas pada akhir tahun berdasarkan urutan urutan rangking kategori kelompok Puskesmas.
- 3) Mendapatkan informasi analisis kinerja Puskesmas dan bahan masukan dalam penyusunan rencana kegiatan Puskesmas dan Dinas Kesehatan Kota untuk tahun yang akan datang.

D. *Variabel Penilaian Kinerja Puskesmas*

Variabel penilaian kinerja Puskesmas mempresentasikan fungsi, asas, dan upaya pelayanan Puskesmas yang dulunya dikelompokkan dalam tiga komponen penilaian yaitu program pokok, inovatif, dan manajemen. Namun, mulai tahun 2017, penilaian menjadi dua program yaitu nilai cakupan kegiatan dan nilai manajemen Puskesmas

1) Penilaian Cakupan Kegiatan

Penilaian ini mencakup beberapa kegiatan yaitu program kesehatan ibu anak/keluarga berencana (KIA/KB), kesehatan anak, kesehatan remaja. Selain itu, program promosi kesehatan yang meliputi kampanye perilaku hidup bersih dan sehat, kampanye pemberdayaan masyarakat, penyuluhan program kesehatan,

pemberantasan penyakit menular, pengobatan, gizi, kesehatan lingkungan, laboratorium, UKM Pengembangan. Kemudian untuk UKP meliputi: pelayanan farmasi, Kesehatan Gigi dan Mulut, Penyakit Tidak Menular (PTM), Posbindu (Pos Pembinaan Terpadu), Perkesmas (Pelayanan Keperawatan Kesehatan Masyarakat), Kesehatan Matra, Kemitraan, Praktek Mahasiswa, Kesehatan Olahraga, Klinik VCT, Rawat inap, Rawat Bersalin, Kesehatan Mata/ Indra, Kesehatan Kerja, Klinik IMS (Infeksi Menular Seksual), Institusi Penerima Wajib Lapor (IPWL), Program Terapi Rumatan Metadon (PTRM).

2) Penilaian Manajemen Puskesmas

Penilaian ini terdiri dari manajemen umum Puskesmas, manajemen sumber daya (peralatan, obat/bahan, dan tenaga), manajemen keuangan dan BMN/BMD, manajemen data dan informasi, manajemen program, manajemen mutu, mutu pelayanan KIA, mutu pelayanan gizi, dan inovasi Puskesmas.

E. Penilaian Kinerja Pegawai Puskesmas

Pelaksanaan penilaian kinerja pegawai termasuk pada fungsi Pengawasan, Pengendalian, dan Penilaian (P3) yang merupakan salah satu fungsi manajemen Puskesmas. Sebelum dilakukan penilaian, terlebih dulu ditentukan standar untuk mengukur hasil kinerja pegawai dan Puskesmas meliputi hasil cakupan kegiatan program serta mutu pelayanan kesehatan

dalam aspek kuantitas, kualitas, biaya, dan waktu. Standar pelaksanaan bersumber dan dikembangkan dari tujuan dan target Puskesmas yang ditetapkan dalam Rencana Operasional Puskesmas, anggaran, tugas dan wewenang pegawai, mekanisme dan tata kerja/ prosedur kerja pegawai dan organisasi Puskesmas petunjuk dan peraturan pelaksanaan, serta target kegiatan program Puskesmas. Kemudian, dilakukan pengukuran hasil kerja aktual yang dilakukan sebagai proses berulang dan terus menerus. Ada beberapa cara untuk melakukan pengukuran kinerja aktual, yaitu:

- 1) Pengamatan (observasi) secara pribadi – Pimpinan Puskesmas memantau dan memerhatikan aktivitas pegawainya. Hal yang diobservasi seperti metode/cara kerja yang dilaksanakan, kuantitas dan kualitas pekerjaan, sikap para pegawai dan observasi lapangan di wilayah kerja Puskesmas.
- 2) Laporan lisan – dapat berupa wawancara, pertemuan kelompok, rapat/ dinamisasi staf atau melalui diskusi-diskusi informal.
- 3) Laporan tertulis – dipergunakan untuk memperoleh keterangan atau hasil pekerjaan secara tertulis.
- 4) Inspeksi – dilakukan dengan jalan membandingkan kualitas jasa layanan kesehatan Puskesmas dengan standar layanan kesehatan yang telah ditetapkan melalui pengujian secara visual/ pengamatan, pengetesan, atau pengambilan sampel.
- 5) Metode otomatis – menggunakan alat modern seperti komputer *online*.

Penilaian pegawai Puskesmas yang telah menjadi aparatur sipil negara, maka menggunakan sasaran kerja pegawai sebagai penilaian kinerja. Penilaian kinerja digunakan untuk memberitahukan pada karyawan sejauh mana kinerja mereka dan imbalan yang akan mereka dapatkan. Penilaian kinerja juga bertujuan untuk mengevaluasi dan memberikan umpan balik pada karyawan yang akan mengembangkan karyawan dan juga keefektifan organisasi.

2.2. HASIL PENELITIAN YANG RELEVAN

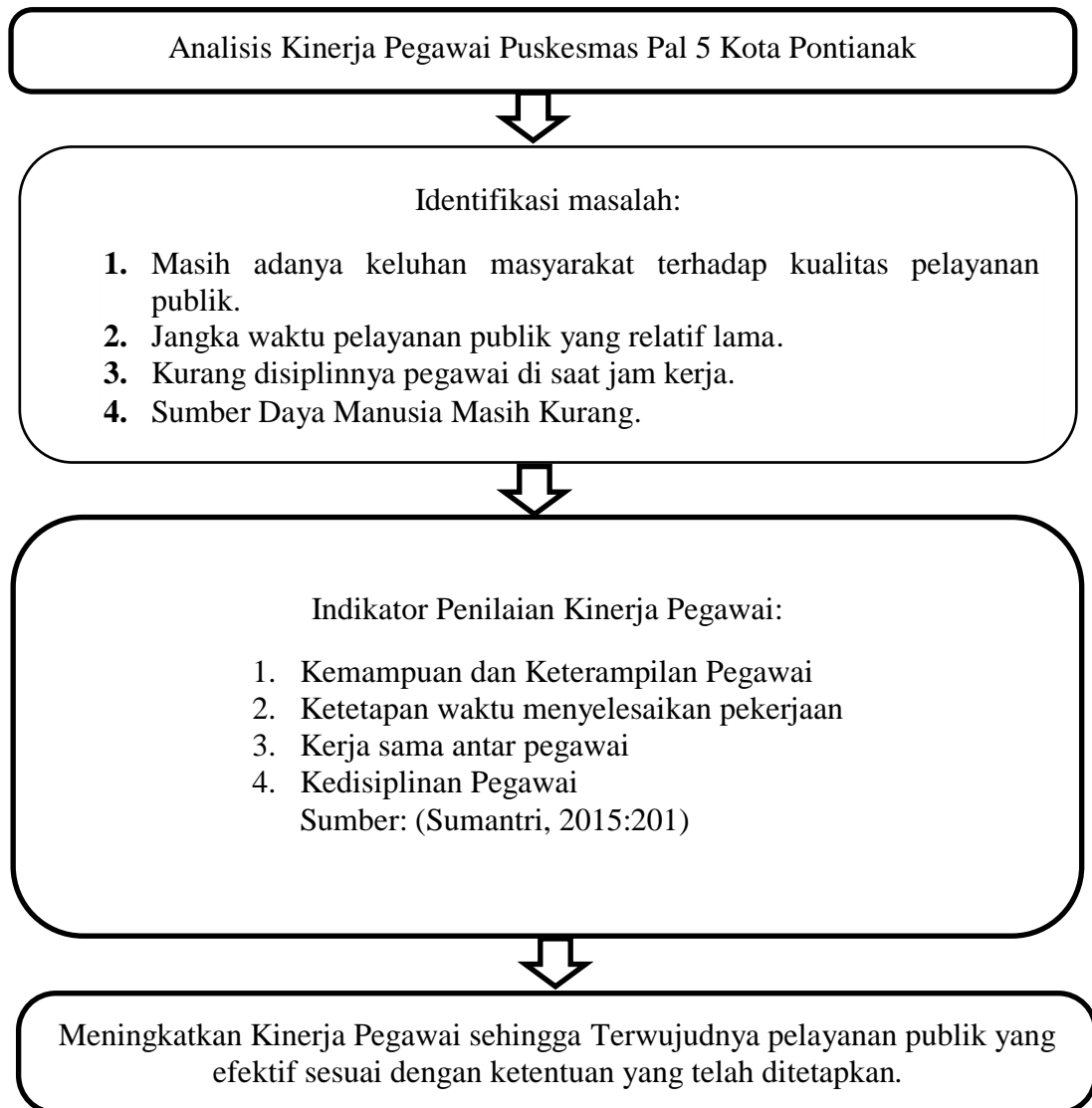
Tabel 2.1

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Perbedaan Penelitian	Persamaan Penelitian	Hasil Penelitian
1	Chusminah SM, R. Ati Haryati, (2019)	Analisis Penilaian Kinerja Pegawai Pada Bagian Kepegawaian dan Umum Direktorat Jenderal P2P Kementerian Kesehatan RI (Jakarta)	Lokasi penelitian di Kementerian Kesehatan RI Jakarta dan masalah penelitian	Metode penelitian yaitu Deskriptif-Kualitatif.	Hasil kinerja yang dapat dikategorikan “baik” dengan nilai “76-90” dan pelaksanaan penilaian kinerja dilakukan satu tahun sekali
2	Debrina Diantika (2019)	Analisis kepemimpinan dan kinerja pegawai puskesmas pudakpayung kota Semarang tahun 2018	Puskesmas Pudakpayung kota Semarang	Deskriptif-Kualitatif	Kinerja pegawai sudah baik jika dilihat dari keseluruhan aspek, namun jika dilihat dari aspek kedisiplinan dan ketetapan waktu selesai sangat perlu ditingkatkan.

Sumber: *Penulis*, 2021.

2.3. KERANGKA PIKIR

Gambar 2.1
Kerangka Pikir



Sumber: *Penulis*, 2021.

2.4. PERTANYAAN PENELITIAN

1. Bagaimana kemampuan dan keterampilan pegawai dalam memberikan pelayanan?
2. Bagaimana ketetapan waktu dalam penyelesaian pekerjaan pegawai dalam memberikan pelayanan?
3. Bagaimana kerjasama antar pegawai dalam melaksanakan pekerjaan?
4. Bagaimana kedisiplinan pegawai dalam bekerja?