

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam suatu proses kebijakan yang panjang akan bermuara pada bagian implementasi kebijakan itu sendiri. Sejatinya proses implementasi kebijakan akan menjadi penentu akhir yang paling penting atas keseluruhan pembuatan kebijakan, baik itu kebijakan dibidang pendidikan, ekonomi, sosial, budaya, kesehatan dan lain lain. Artinya, sebagus apapun rumusan dan formulasi kebijakan yang dihasilkan menjadi tidak berarti manakala formulasi itu tidak dilanjutkan dengan proses implementasi.

Implementasi merupakan bagian dari proses pembuatan kebijakan merupakan bagian dari proses pembuatan kebijakan (*Policy making process*). Menurut Grindle dalam (Akib Header, 2010). Implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan. Implementasi adalah wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan. Pandangan mengenai ini menurut Edwards III (Header dan Antonius Tarigan, 2008) bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.

Kebijakan kesehatan memiliki peran yang sangat signifikan dalam implementasi dan program kesehatan publik. Negara memiliki fungsi strategis dalam pelayanan publik dibidang kesehatan. Dalam kerangka menjalankan fungsi tersebut maka pemerintah perlu mendesain

kebijakan publik kesehatan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Tujuan ini dapat tercapai jika ada kolaborasi antara actor dan sector dalam pembangunan dan pengembangan kebijakan kesehatanpublic. Pemerintah Indonesia selalu berusaha untuk memberikan pelayanan kesehatan yang berkualitas kepada masyarakat.Pelayanan kesehatan merupakan salah satu hak dasar dari warga Negara, hal ini termaktub dalam pasal 28 ayat 1 dimana dinyatakan bahawa “salah satu hak dasar rakyat adalah untuk memperoleh pelayanan kesehatan”.

Di Kota Kupang Propinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2014 angka kematian ibu dan anak masih sangat tinggi yaitu sekitar 3,38% per 1000 kelahiran hidup sedangkatn untuk angka kesakitan masyarakat Kota Kupangg yang diperoleh dari sistem pencatatan dan pelaporan oleh Dinas Kesehatan Kota Kupang terdapat 10 penyakit utama, terbanyak adalah infeksi saluran pernapasan akut sebanyak 37,4% diikuti penyakit saluran pernapasan bagian atas 11% dan grstistis 9,4%, hipertensi 8,7%, penyakit kulit alergi 6,6%, penyakit pada sistem otot dan jaringan pengikat 6,2%, penyakit lain pada saluran pernapasan 5,7% radang tenggorokan 4,9%, tonsilitis 4,8% dan diare 4,6%. Untuk angka kematian akibat kecelakaan di Kota Kupang tahun 2012 sebanyak 60 orang, 2013 sebanyak 50 orang dan di tahun 2014 sebanyak 59 orang. Hal ini menjadi dasar program Brigade Kupang Sehat terbentuk karena belum terealisasinya program layanan kesehatan secara maksimal masih terdapat kekurangan dalam menangani masyarakat baik yang membutuhkan layanan tanggap darurat maupun masyarakat yang sulit menjangkau layanan kesehatan seperti Rumah Sakit dan Puskesmas.(Dinas Kesehatan Kota Kupang, 2022).

Brigade Kupang Sehat (BKS) merupakan program terobosan pemerintah Kota Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) sebagai pelayanan pra rumah sakit yang memberi “Layanan Jemput Bola” dimana selama ini yang terjadi adalah pasien datang ke tempat pelayanan kesehatan. Sedangkan dengan Brigade Kupang Sehat petugas kesehatan langsung

datang dan melayani masyarakat yang membutuhkan pelayanan medis untuk memudahkan akses layanan kesehatan bagi masyarakat Kota Kupang yang membutuhkan layanan *emergency* yang diberikan secara gratis bagi seluruh penduduk Kota Kupang. Layanan ini tidak hanya memberikan layanan hantar jemput pasien tetapi juga memberikan tindakan dan penanganan pertama pada pasien yang membutuhkan layanan.

Dalam pelaksanaannya, program Brigade Kupang Sehat didukung oleh fasilitas penunjang berupa 4 mobil ambulance yang telah dilengkapi dengan fasilitas penanganan pasien gawat darurat seperti tabung oksigen, botol infus, alat monitor tekanan darah, alat pendeteksi jantung (EKG) dan obat-obatan *emergency* serta dilaksanakan oleh sumber daya manusia profesional yang terdiri dari 8 orang tenaga dokter, 26 orang tenaga perawat/bidan yang telah mengikuti pelatihan GELS/PPGD (Penanganan Pasien Gawat Darurat), 8 orang tenaga sopir dan 2 orang *customer service*. Pemerintah daerah Kota Kupang telah menyiapkan ambulance untuk menjalankan program Brigade Kupang Sehat, dimana unit-unit ini terbagi dalam tiga shift yakni, shift pagi, shift siang, dan shift malam di dalam satu shift terdapat dua tim dan dalam setiap tim terdiri dari 1 orang dokter, 1 orang perawat, 1 orang bidan dan satu orang sopir yang melayani masyarakat Kota Kupang 1 x 24 jam. Brigade Kupang Sehat adalah layanan yang tidak dipungut biaya sepeserpun dan apabila ada pasien yang harus menginap atau diopname maka petugas Brigade Kupang Sehat akan membuatkan surat rujukan bagi pasien ke Rumah Sakit Daerah (Hattu Diana, 2020).

Dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat Kota Kupang, BKS melakukan tindakan triase pra rujukan. Dimana BKS berperan sebagai lalu lintas rujukan. Apabila penyakit pasien yang dikategorikan ringan maka cukup diobservasi di rumah sedangkan apabila pasien yang dikategorikan penyakit sedang maka akan di rujuk ke puskesmas dan untuk pasien penyakit

berat maka akan dirujuk ke Rumah Sakit Umum Daerah. Sedangkan untuk layanan penanganan gawat darurat (*Emergency*) dilakukan oleh Tim Kesehatan yang telah mendapat pelatihan khusus pelayanan yakni pelatihan ALTS (*Advance Trauma Life Support*) dan pelatihan BCLS (*Basic Cardiac Life Support*) setiap tim lengkap terdiri dari Dokter, Perawat, Bidan dan juga Supir. Pelayanan dilaksanakan dengan menggunakan Ambulance khusus pelayanan kegawatdaruratan. Proses triase (observasi pasien) di lapangan oleh tim Brigade Kupang Sehat mengkategorikan pasien dalam tiga kelompok besar yakni pasien dengan status hijau yang artinya pasien menepatkan penanganan di lokasi dan diberikan pengobatan jika dibutuhkan, pasien dengan status kuning akan menepatkan penanganan di lokasi dan dirujuk ke Puskesmas terdekat atau posko Brigade Kupang Sehat, dan pasien dengan status merah akan segera mendapatkan pelayanan kesehatan dan dirujuk ke Unit Gawat Darurat Rumah Sakit terdekat (Dinkes Kota Kupang, 2022). Dari awal terbentuknya Brigade Kupang Sehat telah melayani pasien baik *emergency* maupun *non-emergency* dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1. Kunjungan pasien Brigade Kupang Sehat dari tahun 2014-2021

Tahun	PasienEmergency	PasienNon-Emergency	Jumlah Kunjungan
2014	238	255	463
2015	595	642	1.237
2016	1.967	1.658	2.825
2017	231	568	799
2018	525	1486	2011
2019	1167	1658	2825
2020	604	1547	2151
2021	257	760	1017

Sumber: Dinas Kesehatatan Kota Kupang, 2022

Dari tabel diatas dapat dilihat pelayanan dari tahun ke tahun angka pasien yang menggunakan jasa Brigade Kupang Sehat bersifat fluktuatif, jumlah pasien Brigade Kupang Sehat sampai tahun 2021 berjumlah 7.693 orang.

Adapun anggaran yang dikeluarkan Pemerintah Kota Kupang untuk pendanaan program Brigade Kupang Sehat adalah sebagai berikut:

Tabel 1.2.Jumlah anggaran Brigade Kupang Sehat tahun 2014-2021

Tahun	Anggaran
2014	Rp. 934.920.200
2015	Rp1.623.473.600
2016	Rp1.756.572.400
2017	Rp1.677.396.420
2018	Rp1.566.368.320
2019	Rp1.735.490.420
2020	Rp1.777.834.020
2021	Rp1.442.653.072

Sumber:Dinas Kesehatatan Kota Kupang, 2022

Berdasarkan pra observasi peneliti implementasi kebijakan yang berkaitan dengan pelayanan kesehatan sudah berjalan namun yang mendorong peneliti untuk kemudian meneliti adalah pelayanan kesehatan yang diberikan atau yang dijalankan oleh Brigade Kupang Sehat jauh lebih prima dan unik dibandingkan dengan bentuk pelayanan kesehatan oleh fungsi-fungsi lain misalnya puskesmas, rumah sakit, klinik dan sebagainya. Yang dimaksud dengan pelayanan yang prima yaitu sikap ramah, penuh perhatian, dan dalam pelayanan terhadap pasien benar-benar memperhatikan dan memahami kondisi dari pasien serta cepat dan tepat waktu dalam melakukan penanganan kepada pasien baik pasien *emergency* maupun pasien *non-emergency*. Sedangkan pelayanan yang unik dari Brigade Kupang Sehat yakni layanan hantar jemput pasien

emergency secara gratis, dan layanan kesehatan yang mendatangi pasien bukan pasien yang mendatangi layanan kesehatan. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk meneliti bagaimana strategi atau bagaimana bentuk implementasi kebijakan yang dilakukan untuk lebih responsif ketimbang pelayanan kesehatan lainnya oleh Dinas Kesehatan Kota Kupang dalam menjalankan program Brigade Kupang Sehat. Berangkat pemikiran di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, “Implementasi Kebijakan Brigade Kupang Sehat” (Studi Pelayanan Kesehatan di Kota Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Brigade Kupang Sehat di Kota Kupang?
2. Apa saja yang membedakan inovasi pelayanan kesehatan Brigade Kupang Sehat dengan pelayanan konvensional yang sudah ada di Kota Kupang?
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Brigade Kupang Sehat?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan yang telah diuraikan maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menggambarkan implementasi kebijakan Brigade Kupang Sehat.
2. Menjelaskan perbedaan antara inovasi pelayanan kesehatan Brigade Kupang Sehat dengan pelayanan konvensional yang sudah ada di Kota Kupang
3. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Brigade Kupang Sehat.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Seara teoritik penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi bagi pengembangan studi Administrasi Publik terkhususnya mata kuliah Kebijakan Publik.
2. Seara praksis penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah Kota Kupang mengenai implementasi kebijakan Brigade Kupang Sehat.