

Analisis Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimum Bidang Kesehatan Indikator Pelayanan Kesehatan Penderita Diabetes Melitus di Kabupaten Magelang

Analysis Of Policy Implementation Of Minimum Service Standards In The Field Of Health Indicators Of Health Services For People With Diabetes Mellitus In Magelang Regency

Nika Maya Agustina, Yodi Mahendradhata, Likke Prawidya Putri

¹Departemen Kebijakan dan Manajemen Kesehatan, Fakultas Kedokteran, Kesehatan Masyarakat, dan Keperawatan, Universitas Gadjah Mada,
Email: nika.maya2386@mail.ugm.ac.id

Tanggal submisi: 23 Maret 2023; Tanggal penerimaan: 30 Juni 2023

ABSTRAK

Dalam rangka menanggulangi diabetes, pemerintah menetapkan beberapa peraturan perundang-undangan. Salah satunya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Standar Pelayanan Minimal. SPM Bidang Kesehatan diatur dalam Permenkes Nomor 4 Tahun 2019. SPM Kesehatan Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari 12 indikator. Salah satu indikatornya adalah pelayanan kesehatan pada penderita diabetes melitus sesuai standar. Kabupaten Magelang merupakan kabupaten terendah ketiga tahun 2020 dengan capaian hanya 41,9 persen dan 59,75 persen pada tahun 2021. Diperlukan Analisa berkaitan faktor penghambat dan pendukung implementasi. Penelitian ini dilakukan dengan metode Qualitative content analysis. Menggunakan teknik wawancara mendalam, observasi lapangan dan pengambilan data sekunder. Hasil penelitian terdapat variasi capaian SPM antar Puskesmas. faktor penghambat pencapaian SPM bidang kesehatan indikator pelayanan kesehatan pada penderita diabetes melitus di Kabupaten Magelang yaitu kurangnya ketersediaan anggaran, sarana prasarana dan sumber daya manusia, karakteristik masyarakat serta kurangnya pemahaman dan pengetahuan baik dari pihak penyelenggara maupun pengguna. Faktor pendukung pencapaian SPM bidang kesehatan indikator pelayanan kesehatan pada penderita diabetes melitus di Kabupaten Magelang yaitu dukungan kepemimpinan dan strategi kebijakan yang dipilih.

Kata kunci: Dukungan dan hambatan; Diabetes melitus; Implementasi kebijakan SPM

ABSTRACT

In order to overcome diabetes, the government set some laws and regulations. One of them is Government Regulation Number 2 of 2018 concerning minimum service standards. SPM for Health is regulated in Permenkes number 4 of 2019. District / City Health SPM consists of 12 indicators. One of the indicators is health care in patients with diabetes mellitus according to the standard. Magelang regency is the third lowest Regency in 2020 with achievements of only 41.9 percent and 59.75 percent in 2021. Necessary analysis related factors inhibiting and supporting implementation. This study was conducted by the method of Qualitative content analysis. Using in-depth interview techniques, field observation and secondary data retrieval. The results of the study there are variations between the achievement of SPM Puskesmas. factors inhibiting the achievement of SPM in the field of health indicators of health services in patients with diabetes mellitus in Magelang regency is the lack of availability of budget, infrastructure and Human Resources, community characteristics and lack of understanding and knowledge both from the organizers and users. Supporting factors for the achievement of SPM in the field of health indicators of health services for people with diabetes mellitus in Magelang regency are leadership support and the chosen policy strategy.

Keywords: Diabetes mellitus ; SPM Policy Implementation; Support and barriers

PENDAHULUAN

Diabetes merupakan masalah kesehatan global yang mengalami pertumbuhan tercepat pada abad 21. 537 juta orang berusia 20-79 tahun hidup dengan diabetes. Indonesia menempati urutan kelima negara tertinggi pada tahun 2021 dengan kasus diabetesnya sebanyak 19,5 juta jiwa. Dan diperkirakan akan tetap menempati urutan kelima pada tahun 2045 dengan jumlah penderita diabetes sebanyak 28,6 juta jiwa.

Berdasarkan hasil Riset Kesehatan Daerah (Riskesdas) tahun 2018, prevalensi diabetes melitus meningkat 6,9% menjadi 8,5%. Hal tersebut mengakibatkan beban pembiayaan kesehatan yang ditanggung Pemerintah semakin meningkat. Dalam rangka menanggulangi diabetes, pemerintah menetapkan beberapa peraturan perundang-undangan. Salah satunya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Standar Pelayanan Minimal yang menyebutkan bahwa Standar Pelayanan Minimal (SPM)¹ merupakan

batasan aturan minimal jenis pelayanan dan mutu dari pelayanan dasar yang harus dilaksanakan di setiap pemerintah dan setiap masyarakat memiliki hak untuk memperolehnya dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat.

Untuk selanjutnya standar teknis pemenuhan mutu pelayanan dasar pada SPM Bidang Kesehatan diatur dalam Permenkes Nomor 4 Tahun 2019.² SPM Kesehatan terdiri atas SPM Kesehatan Daerah Provinsi dan SPM Kesehatan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri dari 6 bidang, salah satunya adalah bidang kesehatan. Jenis pelayanan dasar pada SPM Kesehatan Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari 12 indikator.

Kabupaten Magelang merupakan kabupaten terendah ketiga dengan capaian hanya 41,9 persen. (Profil Kesehatan Dinkes Provinsi Tahun 2020)³ dan 59,75 persen pada tahun 2021. (Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKJIP) Dinas Kesehatan Kabupaten Magelang Tahun 2021).⁴

Berdasarkan hasil studi pendahuluan wawancara singkat yang dilakukan diketahui ada beberapa permasalahan meliputi pandemic Covid-19, kesulitan pelaksana program dalam memenuhi target pelayanan kesehatan penderita DM, dukungan pemerintah daerah dalam alokasi anggaran program kurang, belum dilakukannya perhitungan unit cost pembiayaan SPM sesuai standar teknis, persepsi tenaga kesehatan dan pelaksana program dalam memahami definisi operasional sebuah indikator dalam SPM, belum adanya integrasi dalam pelaksanaan program, perilaku masyarakat dalam rangka mencari pelayanan kesehatan kurang, jam pelayanan Posbindu yang bertabrakan dengan jam sekolah dan jam kerja serta kebiasaan masyarakat yang mencari pelayanan kesehatan di luar fasilitas pelayanan kesehatan yang telah disediakan.

Dari hasil studi pendahuluan, implementasi kebijakan SPM indikator pelayanan kesehatan penderita diabetes melitus terdapat variasi capaian kinerja SPM DM di Puskesmas dan belum optimal 100%. Masalah yang dikemukakan di awal belum dapat diatasi dan mungkin ada potensi yang belum dapat dipergunakan sehingga diperlukan penelitian mendalam berkaitan faktor penghambat capaian kinerja implementasi kebijakan SPM pelayanan kesehatan penderita diabetes melitus di Kabupaten Magelang.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan dilakukan dengan metode *Qualitative content analysis*. Pertimbangan

menggunakan metode kualitatif karena permasalahan bersifat kompleks dan belum jelas, dan berfungsi untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai pengalaman masing-masing partisipan dalam implementasi kebijakan SPM diabetes melitus di Kabupaten Magelang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Implementasi SPM di Kabupaten Magelang

SPM kesehatan indikator pelayanan kesehatan pada penderita diabetes melitus telah dilaksanakan di Kabupaten Magelang tetapi belum mencapai target pada tahun 2020 dan 2021. Pada Tahun 2022 muncul kebijakan percepatan penanganan Penyakit Tidak Menular (PTM), hal tersebut ditindaklanjuti oleh Dinas Kesehatan dengan mendorong percepatan dengan integrasi pada kegiatan yang telah berjalan. Masing-masing puskesmas menerapkan strategi yang berbeda-beda disesuaikan dengan kemampuan SDM, anggaran serta sarana prasarana yang ada ditambah dengan kerjasama lintas sektor. Masalah kesehatan tidak akan dapat diselesaikan oleh sektor kesehatan saja tetapi harus bersinergi dengan lintas sektor, bidang lain serta semua elemen yang baik Pemerintah, swasta maupun masyarakat dari tingkat kabupaten, kecamatan hingga desa. Kabupaten Magelang khususnya Dinas Kesehatan menerapkan beberapa strategi dalam mencapai target SPM yang telah ditetapkan di dalam keterbatasan anggaran, sarana prasarana serta SDM dan mendapat hasil capaian kinerja Standar Pelayanan Minimum indikator pelayanan kesehatan pada penderita Diabetes Melitus pada tahun 2022 adalah sebesar 93,86%.⁵

Karakteristik Informan

Jumlah informan dalam penelitian ini ada 18 orang. Wawancara dapat dilaksanakan terhadap semua informan. Dari tabel tersebut informan terdiri dari 15 orang penyelenggara dan 3 orang pengguna yang tersebar di wilayah Kabupaten Magelang. Berdasarkan tabel karakteristik informan dapat dilihat bahwa jumlah informan ada sebanyak 18 orang terdiri dari 8 orang laki-laki dan 10 orang perempuan. Usia informan antara 25 sampai 57 tahun 10 bulan dengan rata-rata usia terbanyak adalah 52 tahun. Pendidikan terakhir terendah informan adalah SMA/SMEA dan tertinggi adalah jenjang S2. Rata-rata Pendidikan terakhir terbanyak adalah jenjang S1.

Hasil penelitian Implementasi SPM DM

a). Faktor Internal

1). Jaringan dan komunikasi

komunikasi dan koordinasi yang dilaksanakan baik secara internal maupun lintas sektor baik secara formal maupun informal merupakan kunci dalam implementasi SPM di semua indikator termasuk indikator pelayanan kesehatan pada penderita diabetes melitus di Kabupaten Magelang yang bisa terlaksana semakin baik dari waktu ke waktu, walaupun belum optimal dengan jejaring yang ada.

2). Budaya

Komunikasi merupakan budaya yang sangat mempengaruhi dalam implementasi SPM yang dilakukan oleh semua anggota tim dalam hal memberikan pelayanan kesehatan pada penderita DM sesuai dengan standar yang sudah ditetapkan. Sehingga terjadi pertukaran informasi secara dua arah yang berguna dalam rangka monitoring serta evaluasi implementasi SPM, apakah sudah berjalan dengan baik atau ada kendala yang berarti.

3). Iklim implementasi

Terdapat tekanan untuk melaksanakan SPM ini baik dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten serentak melaksanakan percepatan khususnya penanggulangan penyakit tidak menular di wilayah sesuai dengan amanat SPM.

4). Kesiapan untuk implementasi

Semua penyelenggara saling melengkapi dengan kekurangan yang ada. Apabila ada satu pihak yang masih kurang dalam anggaran, SDM serta sarana prasarana maka pihak lain diharapkan dapat membantu untuk memberikan dukungannya sesuai dengan kemampuan masing-masing. Di tingkat Pemerintahan Daerah Kabupaten Magelang khususnya, pihak legislatif telah memberikan dukungannya melalui amanat untuk selalu memprioritaskan anggaran untuk SPM dan melarang apabila anggaran SPM dihilangkan. Dukungan dari faktor kepemimpinan juga mempengaruhi dalam rangka implementasi SPM ini, sehingga pelaksana menjadi lebih bersemangat dalam pelaksanaannya.

5). Karakteristik tim

Pada awal adanya SPM semua masih terlihat kotak-kotak belum terintegrasi. Dengan berjalannya waktu dengan dukungan strategi dari pimpinan

untuk Integrasi layanan dapat dilihat bahwa tim SPM bekerja bersama-sama dalam mencapai target yang telah ditetapkan.

6). Efikasi kolektif

Keyakinan tim SPM baik tingkat Kabupaten maupun kecamatan dalam implementasi kegiatan untuk mencapai target. Dapat dilihat dari hasil capaian kinerja SPM Kabupaten Magelang pada tahun 2022 yang bervariasi tetapi banyak yang mengalami peningkatan, tetapi masih ada yang belum tercapai target.

b). Faktor Eksternal

1). Kebutuhan dan sumber daya pasien

Kebutuhan masyarakat diperhitungkan dalam pemberian pelayanan tetapi belum begitu diperhitungkan dalam penghitungan anggaran yang ideal sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Ada upaya dari Dinas Kesehatan Kabupaten Magelang dan juga Puskesmas dalam menyesuaikan jadwal pelayanan kepada masyarakat apabila dirasa tidak tepat sasaran dan juga ada upaya jemput bola ke tempat yang aksesnya sulit.

2). Kosmopolitanisme

Komunikasi lintas sektor sangat mendukung sekali dalam pencapaian semua program yang ditetapkan, termasuk pelayanan kesehatan pada penderita DM.

3). Kebijakan dan insentif eksternal

Terdapat kebijakan dalam implementasi SPM yaitu memanfaatkan Juknis dana dari APBN yaitu BOK dengan memberikan transport kepada selain tenaga kesehatan baik kader, pramuka, untuk melakukan skrining di lapangan. Serta memberikan insentif UKM kepada tenaga kesehatan yang turun ke lapangan untuk kegiatan UKM.

4). Karakteristik Masyarakat

Karakteristik masyarakat di Kabupaten Magelang terlihat kurang antusias untuk mengakses pelayanan kesehatan apabila belum ada gejala berarti yang dirasakan. Perilaku masyarakat mempengaruhi dalam capaian kinerja SPM

c). Karakteristik individu

1). Pengetahuan dan keyakinan tentang intervensi

Pada awal implementasi SPM belum semua mempunyai pengetahuan serta kemampuan tetapi dengan berjalannya waktu didukung dengan strategi dan kebijakan dari pimpinan baik Pemerintah

Daerah, Dinas Kesehatan, Puskesmas maupun pihak Kecamatan dan desa semakin meningkat capaian kinerjanya.

2). Efikasi diri

Penyelenggara pelayanan kesehatan antusias serta berkomitmen tinggi dalam memberikan pelayanan sesuai target capaian kinerja yang telah ditetapkan.

3). Tahap perubahan individu

Penyelenggara pelayanan kesehatan antusias serta berkomitmen tinggi dalam memberikan pelayanan sesuai standar yang telah ditetapkan.

Penelitian ini menemukan bahwa faktor internal yang penting dalam pencapaian SPM di bidang kesehatan khususnya indikator pelayanan kesehatan pada penderita Diabetes Melitus di Kabupaten Magelang, faktor penghambatnya adalah kurangnya ketersediaan sumber daya (anggaran, sarana prasarana dan sumber daya manusia) sedangkan faktor pendukungnya adalah faktor kepemimpinan serta strategi kebijakannya dan juga faktor komunikasi yang baik. Adapun penjelasannya sebagai berikut :

a. Ketersediaan sumber daya

Sumber daya yang dimiliki baik anggaran, sarana prasarana dan sumber daya manusia yang kurang dari Pemerintah Daerah, Dinas Kesehatan maupun Puskesmas menjadi penghambat dalam implementasi SPM ini. Dukungan anggaran pemerintah dalam hal dana APBD khususnya untuk SPM belum mencukupi untuk mengcover seluruh sasaran masyarakat yang berhak mendapat pelayanan minimal sesuai amanat SPM. DAK Non Fisik dan DAK Fisik menjadi salah satu tumpuan Pemerintah Daerah dalam upaya memenuhi kebutuhan anggaran dan sarana prasarana di bidang kesehatan. Serta adanya bantuan dana dari BPJS dalam program preventif dan promotifnya melalui edukasi, senam bersama serta program Prolanisnya belum dapat dimanfaatkan dengan optimal dalam memberikan pelayanan kepada penderita diabetes melitus di Kabupaten Magelang. Peran serta desa dengan dana desanya juga diharapkan dapat memberikan kontribusinya di bidang kesehatan dikarenakan sasaran kesehatan merupakan warga masyarakatnya juga. Tetapi anggaran desa tidak dapat mendukung sempurna dikarenakan desa fokus kepada pembangunan fisik dikarenakan takut apabila dimintai pertanggung jawaban apabila dana diberikan kepada program saja.

b. Faktor kepemimpinan

Dukungan kepemimpinan serta komitmen dari Pemerintah Daerah, Kepala Dinas Kesehatan, lintas sektor menjadi indikator keberhasilan dalam implementasi SPM ini. Terbukti dengan adanya kenaikan capaian kinerja SPM di Kabupaten Magelang pada tahun 2022 di semua indikator.

Dukungan dari Kepala Daerah, Kepala Dinas Kesehatan untuk menekankan untuk selalu mengawal pemegang anggaran untuk mengalokasikan anggarannya untuk mendukung SPM.

Monitoring dan evaluasi dilakukan secara rutin untuk melihat sejauh mana implementasi SPM dilaksanakan. Apakah ada kendala atau tidak. Kepala Dinas Kesehatan menekankan untuk melaksanakan integrasi skrining PTM dengan kegiatan yang sudah berjalan seperti vaksinasi Covid-19, pembagian BLT, rapat PKK, Posyandu, dan kegiatan lain yang sarannya adalah usia produktif.

Faktor kepemimpinan serta strategi kebijakan yang dipilih menjadi faktor pendukung implementasi SPM di Kabupaten Magelang pada tahun 2022.

c. Komunikasi

Terdapat forum baik formal dan informal sebagai wadah dalam pertukaran informasi, komunikasi dan koordinasi baik di dalam organisasi internal maupun eksternal Dinas Kesehatan Kabupaten Magelang yang mempunyai kewajiban dalam melaksanakan urusan wajib di bidang kesehatan. Dalam pelaksanaannya forum informal dirasa lebih efektif dalam hal menyampaikan maksud dan tujuan sebuah program ataupun kebijakan. Forum ngopi bareng lebih dipilih untuk pendekatan guna mencapai tujuan organisasi.

Untuk faktor eksternal yang paling menghambat dalam implementasi SPM indikator pelayanan kesehatan pada penderita diabetes melitus meliputi karakteristik masyarakat, dan karakteristik individu dari pelaksana program.

a. Karakteristik masyarakat

Perilaku sehat masyarakat menjadi salah satu kendala dalam implementasi SPM ini dikarenakan banyak faktor yang mempengaruhi keaktifan masyarakat dalam mengakses pelayanan kesehatan. Seperti faktor ekonomi, sosial serta faktor geografi. Faktor ekonomi menjadi masalah utama di wilayah yang capaian kinerja SPM nya rendah. Masyarakat lebih memilih mencari pendapatan atau mata pencahariannya dibandingkan harus

mengakses pelayanan kesehatan yang disediakan. Upaya jemput bola pun ada yang tidak berhasil di beberapa titik desa.

Adanya masalah jadwal pelayanan yang bertabrakan dengan jam kerja, sekolah maupun kegiatan masyarakat menjadi salah satu kendala terhambatnya implementasi SPM ini.

Sedangkan untuk faktor karakteristik individu yang paling berperan menghambat dalam implementasi SPM indikator pelayanan kesehatan pada penderita diabetes melitus adalah :

Pemahaman dan pengetahuan

Tim maupun individu tenaga kesehatan mempunyai keleluasaan dalam menyampaikan ide-ide serta inovasi guna mencapai capaian kinerja SPM sesuai target. Dukungan dari pimpinan membuat tim menjadi lebih aktif dan bersemangat dalam melaksanakan tugas.

Kurangnya pemahaman masyarakat akan pentingnya deteksi dini faktor risiko penyakit tidak menular menjadi kendala. Masyarakat akan mengakses pelayanan kesehatan pada saat merasakan gejala yang sudah fatal

Perbedaan persepsi tenaga pelaksana terhadap juknis atau pedoman pelaksanaan SPM serta kurangnya pemahaman tenaga kesehatan pelaksana akan pentingnya SPM ini juga ditemukan di lapangan. Mutasi dan promosi menjadi salah satu penyebab tenaga kesehatan kurang paham dikarenakan baru saja menjabat.

KESIMPULAN

Terdapat variasi capaian SPM antar Puskesmas disebabkan faktor penghambat pencapaian SPM bidang kesehatan indicator pelayanan kesehatan pada penderita diabetes melitus di Kabupaten Magelang yaitu kurangnya ketersediaan anggaran, sarana prasarana dan sumber daya manusia, karakteristik masyarakat serta kurangnya pemahaman dan pengetahuan baik dari pihak penyelenggara maupun pengguna.

Faktor pendukung pencapaian SPM bidang kesehatan indicator pelayanan kesehatan pada penderita diabetes melitus di Kabupaten Magelang yaitu dukungan kepemimpinan dan strategi kebijakan yang dipilih.

Faktor yang berkontribusi pada variasi pencapaian SPM di Kabupaten Magelang yaitu dari faktor anggaran yang mendukung pencapaian SPM Pemerintah Kabupaten Magelang masih bergantung pada bantuan dari APBN, anggaran BLUD Puskesmas, dana desa serta lintas sektor lain seperti BPJS walaupun proporsinya tidak begitu besar; Dari faktor sarana prasarana dan sumber daya manusia bergantung dari ketersediaan anggaran, apabila anggaran kurang maka terbatas pula sarana prasarana dan sumber daya manusianya; Perilaku sehat masyarakat masih kurang dipengaruhi oleh faktor ekonomi, faktor sosial budaya, tingkat Pendidikan serta faktor geografis kependudukannya; Terdapat variasi tingkat pemahaman dan pengetahuan baik dari pihak penyelenggara maupun pihak pengguna ; Dukungan kepemimpinan di Dinas Kesehatan dalam mengawal implementasi SPM indikator kesehatan di Kabupaten Magelang dan penerapan strategi integrasi dalam mengatasi capaian kinerja yang kurang.

DAFTAR PUSTAKA

1. Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal*. Pemerintah Republik Indonesia. Jakarta
2. Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Standar Teknis Pemenuhan Mutu Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan*. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. Jakarta
3. Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah. (2020). *Profil Kesehatan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019*. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Semarang.
4. Dinas Kesehatan Kabupaten Magelang. (2022). *Laporan Kinerja Instansi pemerintah (LKJip) Dinas Kesehatan Kabupaten Magelang Tahun 2021*. Pemerintah Kabupaten Magelang. Magelang.
5. Dinas Kesehatan Kabupaten Magelang. (2022). *Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Kesehatan Dinas Kesehatan Tahun 2021*. Pemerintah Kabupaten Magelang. Magelang.