

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kesehatan adalah hak dasar bagi setiap warga negara yang diatur dalam undang-undang dan merupakan salah satu komponen utama dalam mewujudkan kesejahteraan nasional. Kesehatan tidak hanya mencakup bebasnya seseorang dari penyakit, tetapi juga mencakup kondisi mental, sosial, dan ekonomi yang memungkinkan individu untuk berfungsi secara optimal dalam masyarakat. Di Indonesia, peningkatan layanan kesehatan masyarakat telah menjadi prioritas dalam agenda nasional, yang terlihat dari berbagai program kesehatan yang dilaksanakan pemerintah untuk menjangkau seluruh lapisan masyarakat (Kemenkes, 2017). Salah satu program utama yang dibentuk adalah Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu), yang merupakan layanan kesehatan berbasis masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kesehatan khususnya bagi ibu, bayi, dan balita (Prasetyo, 2019).

Salah satu program pemerintah yang bertujuan untuk mendekatkan akses layanan kesehatan kepada masyarakat adalah Pos Pelayanan Terpadu atau lebih dikenal sebagai Posyandu. Posyandu dirancang sebagai layanan kesehatan berbasis komunitas yang memungkinkan masyarakat untuk mendapatkan layanan kesehatan dasar dengan lebih mudah dan cepat. Selain menjadi sarana pemberian layanan kesehatan, Posyandu juga berperan sebagai pusat informasi dan edukasi kesehatan, terutama bagi kelompok ibu, bayi, dan balita, yang sangat membutuhkan perhatian dalam aspek kesehatan untuk mengurangi angka

kematian ibu dan anak di Indonesia. Layanan ini diselenggarakan secara rutin dan mencakup berbagai aspek penting seperti pemantauan status gizi, imunisasi, serta pemeriksaan kesehatan yang sangat penting bagi perkembangan anak usia dini (Prasetyo, 2019).

Kelurahan merupakan bagian dari susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang perlu diatur tersendiri dengan undang-undang. Terutama pokok permasalahan yang dikaji adalah pasal 78 ayat 1 undang-undang nomor 06 tahun 2014 yang berbunyi "Pembangunan bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan".

Petunjuk teknis untuk Kelurahan turunan dari Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah masih belum ada hingga saat ini, maka dari itu Pemerintah Kelurahan masih berpedoman pada Peraturan Pemerintah yang lama, Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan disebutkan bahwa Kelurahan ialah wilayah atau daerah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan, kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang diangkat oleh Walikota atas usul camat serta bertanggung jawab kepada Walikota melalui camat.

Keberhasilan dan efektivitas Posyandu sangat bergantung pada partisipasi aktif masyarakat dalam mendukung dan menjalankan program ini. Posyandu, sebagai layanan kesehatan berbasis masyarakat, menekankan pendekatan partisipatif di mana warga sekitar terlibat langsung dalam penyelenggaraan berbagai layanan kesehatan. Partisipasi mempunyai arti dasar yaitu menjadi

instrument yang memberikan peluang yang besar untuk masyarakat agar dapat berkembang sesuai dengan potensinya, terlibat aktif dalam penyelenggaraan pemerintah, sehingga pihak dapat menikmati manfaat dari kebijakan, yang dibuat oleh pihak pemerintah. Karena peran dari masyarakat itu sangat penting yang dimana masyarakatlah yang tahu apa yang menjadi kebutuhan dan keinginan masyarakat tersebut.

Hal ini memiliki arti bahwa masyarakat diberikan peluang untuk berperan aktif mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga pada tahap evaluasi dari setiap tahap kegiatan yang telah diprogramkan. Terlebih apabila kita akan melakukan pendekatan peningkatan dengan semangat lokalitas. Perlunya keterlibatan masyarakat ini dianggap sangat penting, karena peningkatan yang terlalu menekankan peranan pemerintah birokrasi (bercirikan top down) mendapat kritikan yang tajam, yang dimana kurang peka terhadap kebutuhan lokal Korten (2008:87).

Dalam konteks Posyandu, partisipasi masyarakat melibatkan berbagai tahapan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi kegiatan. Pada tahap perencanaan, masyarakat diundang untuk menyampaikan ide-ide dan kebutuhan spesifik yang diharapkan dapat dijawab oleh Posyandu. Misalnya, dalam pertemuan awal sebelum kegiatan bulanan, masyarakat bisa menyarankan program khusus untuk mengatasi masalah kesehatan yang sedang meningkat di wilayah mereka, seperti masalah gizi atau penyakit musiman. Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan membantu Posyandu merancang program yang relevan dan tepat sasaran. Selain itu, masyarakat dapat mengidentifikasi kendala

yang ada di lapangan dan menyusun solusi yang paling sesuai dengan situasi mereka.

Pada tahap pelaksanaan, peran masyarakat sering terlihat melalui keterlibatan mereka sebagai kader Posyandu yang bertugas menjalankan berbagai kegiatan kesehatan, seperti mengukur berat badan dan tinggi anak, memberikan makanan tambahan, serta menyosialisasikan informasi kesehatan. Para kader ini adalah relawan yang biasanya berasal dari lingkungan sekitar Posyandu dan memiliki pemahaman tentang kondisi masyarakat setempat. Mereka bekerja sama dengan petugas kesehatan untuk memberikan layanan langsung kepada ibu, bayi, dan balita. Kader-kader Posyandu ini memainkan peran krusial karena mereka tidak hanya sebagai perantara informasi kesehatan dari pemerintah, tetapi juga sebagai tokoh lokal yang dekat dengan warga, sehingga lebih mudah dalam membangun kepercayaan dan memberikan edukasi kesehatan yang efektif.

Partisipasi masyarakat juga mencakup dukungan finansial atau material yang diberikan secara sukarela oleh warga untuk membantu kelancaran kegiatan Posyandu. Kontribusi ini bisa berupa sumbangan dalam bentuk dana, makanan tambahan, peralatan medis sederhana, atau kebutuhan lainnya yang mendukung operasional Posyandu. Adanya kontribusi finansial ini menjadi indikasi kuat bahwa masyarakat memiliki komitmen dan kepedulian terhadap keberlanjutan program Posyandu, sehingga tidak semata-mata mengandalkan bantuan dari pemerintah (Putri & Santoso, 2020). Pada banyak kasus, masyarakat juga mengorganisir kegiatan penggalangan dana lokal untuk mendukung program

tertentu yang mereka anggap penting, misalnya untuk penyediaan tambahan makanan bagi balita yang kekurangan gizi.

Pada tahap evaluasi, keterlibatan masyarakat sangat penting untuk memberikan masukan mengenai keberhasilan dan tantangan yang dihadapi oleh Posyandu. Evaluasi partisipatif yang melibatkan masyarakat setempat dapat memberikan perspektif yang lebih nyata dan jujur mengenai kinerja program. Dengan melibatkan masyarakat dalam evaluasi, Posyandu dapat menerima umpan balik yang langsung dari pengguna layanan, yang mencakup berbagai aspek, seperti kemudahan akses, kualitas layanan, serta kebutuhan yang belum terpenuhi. Partisipasi masyarakat dalam evaluasi juga memungkinkan warga untuk mengidentifikasi sendiri perubahan atau peningkatan yang perlu dilakukan. Sebagai contoh, jika dalam evaluasi ditemukan bahwa jadwal layanan Posyandu kurang fleksibel bagi para ibu yang bekerja, maka masyarakat dapat bersama-sama merumuskan jadwal alternatif atau mencari solusi yang lebih baik.

Hal tersebut dapat dilihat dari partisipasi masyarakat yang ada di Kelurahan Kota Surabaya ini, dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang aktif dalam Kesehatan posyandu yang ada di Kelurahan Gayungan. Kelurahan Gayungan, yang terletak di Kota Surabaya, adalah wilayah yang terus berkembang pesat dalam aspek sosial dan ekonomi. Berdasarkan data terbaru dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Surabaya, Kelurahan Gayungan, yang terletak di Kecamatan Gayungan, memiliki sekitar 50 RT (Rukun Tetangga) dan 6 RW (Rukun Warga). Kelurahan ini dihuni oleh sekitar 23.000 penduduk dengan banyak keluarga muda, sehingga fasilitas kesehatan seperti Posyandu sangat

penting dalam mendukung kesehatan ibu dan anak. (Badan Pusat Statistik Kota Surabaya:2023).

Pesatnya perkembangan ini telah meningkatkan kualitas hidup dan akses ke berbagai layanan umum. Hal ini dibuktikan dengan Kelurahan Gayungan yang pernah mendapat penghargaan dari Gubernur Jawa Timur Khofifah Indar Parawansa sebagai Kategori Kelurahan Terbaik I dalam peringatan Bulan Bakti Gotong Royong Masyarakat (BBGRM) XX dari Kesatuan Gerak (HKG), dari penghargaan tersebut menunjukkan bahwa Kelurahan Gayungan Kota Surabaya melibatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi demi tercapainya tujuan.

Gambar 1.1 Penghargaan Kategori Kelurahan Terbaik I dalam peringatan Bulan Bakti Gotong Royong



Sumber: jatim.antaranews.com

Dalam pelaksanaan inovasi di kelurahan Gayungan, Surabaya akses informasi dan pelaksanaan telah dinilai secara baik. Lurah kelurahan Gayungan,

Pramudita Yustiani mengatakan dalam penilaian Puncak Peringatan Bulan Bakti Gotong Royong Masyarakat (BBGRM) XX, terdapat empat aspek. Di antaranya adalah, aspek kemasyarakatan, aspek ekonomi, aspek social, budaya, dan agama.

Namun, perkembangan ini juga membawa tantangan dalam memastikan kesehatan masyarakat yang merata, terutama melalui layanan kesehatan preventif seperti Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu). Salah satu tantangan utama adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan Posyandu, yang sangat penting untuk mendukung kesehatan ibu dan anak serta menurunkan risiko kesehatan yang mungkin muncul di kemudian hari (Nurhayati, 2020). Saat ini, kesadaran masyarakat di Kelurahan Gayungan terhadap pentingnya Posyandu masih perlu ditingkatkan.

Meskipun Posyandu diharapkan dapat menjadi pusat pelayanan kesehatan yang mudah diakses, tingkat kehadiran warga dalam kegiatan rutin Posyandu belum optimal. Rendahnya kehadiran ini dapat disebabkan oleh kurangnya pemahaman masyarakat tentang manfaat Posyandu serta anggapan bahwa kegiatan tersebut tidak selalu mendesak atau penting. Hal ini menunjukkan perlunya edukasi berkelanjutan untuk meningkatkan pemahaman warga mengenai dampak positif Posyandu, terutama bagi kesehatan anak-anak dan ibu di lingkungan mereka (Prasetyo, 2019). Meskipun kelurahan Gayungan dapat dianggap baik karena beberapa capaian dan prestasi yang pernah diperoleh, tetapi faktor dalam bidang Kesehatan terutama posyandu perlu mendapatkan perhatian khusus. Permasalahan yang muncul akibat kurangnya perhatian pada sektor kesehatan di Tingkat posyandu disebabkan karena di Kelurahan Gayungan

terdapat 2 RW yang strata masyarakatnya tergolong Masyarakat menengah keatas, sehingga dengan perbedaan status sosial tersebut membuat Masyarakat kelas menengah keatas memilih untuk membawa anak-anak mereka ke rumah sakit dan tidak mengikuti program yang diadakan oleh posyandu. Dengan adanya permasalahan tersebut, tentunya diperlukan solusi yang tepat sehingga dapat meningkatkan partisipasi Masyarakat dalam mengikuti program posyandu. Hal yang demikian, melatarbelakangi penulis dalam memilih Kelurahan Gayungan sebagai objek penelitian.

Partisipasi Masyarakat dalam pelayanan Kesehatan posyandu menjadi sangat penting karena pelayanan Posyandu di Kelurahan Gayungan perlu dilakukan sesuai dengan standar dan ketentuan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kota Surabaya. Posyandu merupakan salah satu program kesehatan yang memiliki peran strategis dalam memberikan layanan dasar kesehatan, terutama bagi ibu, bayi, dan balita. Untuk memastikan bahwa layanan yang diberikan memenuhi standar kualitas, pelaksanaan kegiatan Posyandu harus mengikuti pedoman yang tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Jawa Timur dan aturan yang berlaku di Kota Surabaya. Sebagaimana yang termuat di dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 5 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kesehatan Masyarakat, yang mencakup pedoman tentang bagaimana layanan kesehatan, termasuk Posyandu, harus dilaksanakan dengan prinsip kesehatan berbasis masyarakat. Peraturan ini menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam mendukung kegiatan

Posyandu agar program kesehatan dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat dengan optimal.

Peraturan Walikota Surabaya No. 63 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu), yang memberikan petunjuk teknis mengenai penyelenggaraan Posyandu di Kota Surabaya, termasuk aspek organisasi, pembiayaan, dan koordinasi antar pihak terkait, baik tenaga kesehatan maupun masyarakat. Peraturan ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap Posyandu di Surabaya dapat memberikan layanan kesehatan yang berkualitas dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur menekankan pentingnya penyediaan layanan kesehatan berbasis komunitas yang mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat dengan mudah dan cepat. Dalam konteks ini, Posyandu diharapkan menjadi pusat layanan kesehatan yang tidak hanya fokus pada pemeriksaan dan pemantauan kesehatan, tetapi juga sebagai sarana edukasi bagi masyarakat tentang pentingnya kesehatan preventif. Selain itu, aturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Surabaya juga menggarisbawahi perlunya peningkatan kualitas sumber daya manusia dan infrastruktur di Posyandu agar pelayanan dapat berjalan dengan optimal.

Di Kelurahan Gayungan, partisipasi masyarakat dalam pelayanan kesehatan Posyandu masih tergolong rendah. Salah satu faktor utama yang mempengaruhi hal ini adalah rendahnya minat masyarakat untuk mendatangi Posyandu. Masyarakat cenderung lebih memilih untuk langsung pergi ke rumah sakit atau puskesmas dibandingkan memanfaatkan layanan yang disediakan

Posyandu. Fenomena ini dapat disebabkan oleh beberapa alasan, di antaranya persepsi bahwa layanan kesehatan di rumah sakit lebih lengkap dan memiliki fasilitas medis yang lebih memadai dibandingkan Posyandu. Disisi lain, tipologi Masyarakat di sana cenderung di dominasi oleh Masyarakat menengah keatas bahkan Masyarakat dengan kategori “Kaya” atau mampu secara finansial, latar belakang tersebutlah yang mengakibatkan Masyarakat Gayungan cenderung memilih datang ke rumah sakit ketimbang datang ke Posyandu.

Selain itu, kurangnya kesadaran masyarakat akan manfaat Posyandu menjadi salah satu penyebab utama rendahnya tingkat kunjungan. Banyak masyarakat yang beranggapan bahwa Posyandu hanya berfungsi sebagai tempat penimbangan bayi dan pemberian imunisasi, tanpa menyadari bahwa Posyandu juga berperan dalam pemantauan tumbuh kembang anak, penyuluhan gizi, serta pencegahan penyakit. Faktor lainnya adalah jam operasional Posyandu yang terbatas, sehingga tidak sesuai dengan jadwal kesibukan masyarakat, terutama bagi orang tua yang bekerja.

Dari segi kualitas layanan, masyarakat sering kali merasa bahwa tenaga kesehatan di Posyandu kurang profesional dibandingkan tenaga medis di rumah sakit. Hal ini menimbulkan ketidakpercayaan terhadap pelayanan yang diberikan. Selain itu, ketersediaan fasilitas di Posyandu yang minim juga menjadi faktor yang membuat masyarakat enggan berkunjung. Ketidakkonsistenan dalam ketersediaan obat-obatan dan keterbatasan tenaga kesehatan menjadi faktor tambahan yang membuat masyarakat lebih memilih layanan kesehatan di rumah sakit atau puskesmas. (Hidayati & Rahayu, 2021).

Peran serta tokoh masyarakat dan stakeholder dalam mendukung Posyandu juga belum maksimal. Di komunitas setempat, tokoh masyarakat dan stakeholder memiliki peran penting sebagai penggerak sosial yang dapat memotivasi warga untuk terlibat dalam kegiatan Posyandu. Namun, di Kelurahan Gayungan, keterlibatan mereka masih terbatas. Padahal, dukungan dari para tokoh masyarakat, seperti RT, RW, dan tokoh agama, dapat meningkatkan kepercayaan dan minat warga terhadap Posyandu. Selain itu, partisipasi dari stakeholder lokal, baik dari sektor swasta maupun pemerintah, dapat membantu memperkuat infrastruktur dan fasilitas Posyandu melalui penyediaan dana atau sarana pendukung lainnya (Wahyuni & Santoso, 2022).

Dengan mengoptimalkan keterlibatan masyarakat, tenaga kesehatan, serta tokoh masyarakat, layanan Posyandu di Kelurahan Gayungan dapat berjalan lebih efektif. Diperlukan pendekatan yang menyeluruh untuk memperkuat kesadaran dan komitmen masyarakat, mulai dari edukasi tentang pentingnya kesehatan ibu dan anak hingga penyediaan tenaga sukarela yang memadai. Sinergi antara pemerintah, tenaga kesehatan, dan stakeholder lokal diharapkan dapat meningkatkan peran Posyandu sebagai pusat layanan kesehatan preventif yang berkelanjutan di wilayah ini, sehingga dapat mencapai target kesehatan masyarakat yang lebih baik secara merata (Kemenkes, 2018).

Hasil penelitian ini diharapkan tidak hanya dapat memberikan pemahaman yang lebih luas mengenai pola partisipasi masyarakat, tetapi juga menghasilkan rekomendasi strategis untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat secara lebih aktif dan optimal. Rekomendasi yang akan disusun dapat mencakup aspek

sosialisasi, pemberdayaan masyarakat, serta penguatan kolaborasi antara warga, tenaga kesehatan, dan pemangku kepentingan lain di tingkat kelurahan. Melalui optimalisasi peran Posyandu dan peningkatan partisipasi masyarakat, diharapkan layanan kesehatan berbasis komunitas di Kelurahan Gayungan dapat semakin efektif dalam mendukung kesehatan ibu, bayi, dan balita serta meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat secara keseluruhan.

Pendekatan ini juga penting untuk memastikan bahwa program Posyandu dapat berkelanjutan dan mampu merespons kebutuhan kesehatan masyarakat dengan lebih baik. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata dalam membangun sistem kesehatan masyarakat yang lebih inklusif, responsif, dan partisipatif, sesuai dengan tujuan pembangunan kesehatan nasional. Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang di atas maka penulis tertarik mendalami dan meneliti tentang **“Partisipasi Masyarakat Dalam Layanan Kesehatan Terpadu (Posyandu) Di Kelurahan Gayungan Kota Surabaya”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “Bagaimana partisipasi masyarakat dalam Layanan Kesehatan Terpadu (Posyandu) Di Kelurahan Gayungan Kota Surabaya?”.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis partisipasi masyarakat dalam layanan kesehatan terpadu (posyandu) di Kelurahan Gayungan Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, penulis berharap manfaat yang dapat diperoleh adalah sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah dapat memberikan manfaat bagi dunia pendidikan khususnya Program Studi Administrasi Publik yang berkaitan dengan pelayanan publik yang disepakati oleh pemerintah dan diterapkan di lingkungan masyarakat.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi perluasan ilmu pengetahuan serta pemahaman mengenai partisipasi masyarakat.

2. Bagi Universitas atau Perguruan Tinggi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi kepustakaan, bahan perbandingan, dan tambahan informasi yang berguna bagi mahasiswa Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

3. Bagi pemerintahan kelurahan dan masyarakat sekitar, khususnya di Kelurahan Gayungan

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan informasi dalam menentukan kebijakan yang lebih berskala prioritas serta untuk mendorong masyarakat agar lebih peduli terhadap seluruh proses pembangunan.