

## ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT DALAM RANGKA PENGEMBANGAN KUALITAS TENAGA BIDAN DI DINAS KESEHATAN KABUPATEN MINAHASA SELATAN

Putrinesia Ruindungan<sup>1</sup>, Mardiani Gina Hartoyo<sup>2</sup>, Windy Tumuwe<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Fakultas Ilmu Kesehatan, Universitas Trinita, Indonesia

---

### Article Info

#### Article history:

Received 06 April 2022

Revised 11 April 2022

Accepted 23 mei 2022

---

#### Keywords:

Analisis kebijakan,  
pengembangan kualitas, tenaga  
bidan

---

### ABSTRACT

*One of the strategies to improve the quality of health services is to improve the attitude and character of health human resources, improve and develop quality and competence to produce quality and professional human resources. One of the policies issued by the central government regulates the development of the quality of health human resources, namely Law Number 36 of 2014 concerning health workers. However, the implementation of this policy in South Minahasa district has not been able to run optimally because there are still limited human resources provided. The aim is to analyze the policies of the central government in order to improve the quality of midwives in the South Minahasa District Health Office. This study used qualitative research methods. The subjects of this study were government employees in the South Minahasa Regency, the Health Service, professional organizations, and midwives at the South Minahasa District Health Office. Data collection method is in-depth interview. Actors who play a role in policy implementation in accordance with their respective duties and functions; The context of implementing this policy refers to the presence of midwives in the region and is also influenced by political factors, namely improving the quality of human resources which is the mission of the elected regent and deputy regent and has been used as the development mission of South Sulawesi. Minahasa Regency and economic factors, namely the lack of budget provided for the implementation of quality development activities for midwives, and also influenced by the context of decentralization. This policy is useful in improving and developing the quality of midwives. The implementation process is top-down from the central government to local governments. The implementation of midwife quality development policies needs to be implemented in an effort to improve the performance of midwives, either through training or further education.*

### Abstrak

Salah satu strategi untuk meningkatkan mutu pelayanan kesehatan adalah peningkatan sikap dan karakter sumber daya manusia kesehatan, peningkatan dan pengembangan mutu dan kompetensi untuk menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas dan profesional. Salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat mengatur tentang pengembangan kualitas sumber daya manusia kesehatan yaitu Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang tenaga kesehatan. Namun implementasi kebijakan ini di kabupaten Minahasa Selatan belum dapat berjalan secara maksimal karena masih adanya keterbatasan sumber daya manusia yang disediakan. Tujuannya untuk menganalisis kebijakan pemerintah pusat dalam rangka peningkatan mutu bidan di Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Subyek penelitian ini adalah pegawai pemerintah di Kabupaten Minahasa Selatan, Dinas Kesehatan, organisasi profesi, dan bidan di Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan. Metode pengumpulan data adalah wawancara mendalam. Aktor yang berperan dalam implementasi kebijakan sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing; Konteks pelaksanaan kebijakan ini mengacu pada

---

keberadaan bidan di daerah dan juga dipengaruhi oleh faktor politik yaitu peningkatan kualitas sumber daya manusia yang merupakan misi bupati dan wakil bupati terpilih dan telah dijadikan sebagai misi pembangunan Sulawesi Selatan. Kabupaten Minahasa dan faktor ekonomi yaitu minimnya anggaran yang disediakan Untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan yang berkualitas bagi bidan, dan juga dipengaruhi oleh konteks desentralisasi. Kebijakan ini berguna dalam meningkatkan dan mengembangkan kualitas bidan. Proses pelaksanaannya bersifat top down dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah. Implementasi kebijakan pengembangan mutu bidan perlu dilaksanakan dalam upaya meningkatkan kinerja bidan, baik melalui pelatihan maupun pendidikan lebih lanjut.

***Corresponding Author:***

Putrinesia Ruindungan  
3Fakultas Ilmu Kesehatan, Universitas Trinita, Indonesia  
Email: [nandasaputra680@gmail.com](mailto:nandasaputra680@gmail.com)

---

## **1. PENDAHULUAN**

Tenaga kesehatan adalah salah satu aspek penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik di bidang kesehatan dalam rangka pembangunan kesehatan di Indonesia. Tenaga bidan adalah salah satu tenaga kesehatan yang bekerja di fasilitas pelayanan kesehatan dan bertugas untuk memberikan pelayanan kesehatan ibu dan anak di masyarakat. Bidan diakui sebagai tenaga profesional yang memiliki tanggung jawab, yang bekerja sebagai mitra perempuan untuk memberikan dukungan, asuhan, dan nasehat selama masa hamil, masa persalinan dan masa nifas, memimpin persalinan atas tanggung jawab sendiri dan memberikan asuhan kepada bayi baru lahir, dan bayi. Sehingga, dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, diharapkan tenaga bidan dapat memberikan pelayanan yang berkualitas dan sesuai dengan standard pelayanan yang berlaku karena konsep kerjanya berhubungan dengan nyawa manusia [1].

Pelayanan kesehatan masyarakat di Indonesia, dipercayakan kepada Pusat Kesehatan Masyarakat (PUSKESMAS) yang merupakan salah satu instansi/lembaga milik pemerintah, yang oleh pemerintah didirikan di semua kecamatan di Indonesia<sup>2</sup>. Dalam Jurnal Kesehatan Masyarakat, Vol. 08, No. 1, 2022: 91-106

memberikan pelayanan kesehatan setiap puskesmas dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik dan berkualitas serta terjangkau oleh masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan kesehatan.

Namun, disadari kondisi penyelenggaraan pelayanan publik termasuk di dalamnya pelayanan kesehatan masih dihadapkan pada sistem yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia yang belum memadai. Keadaan yang demikian juga ditemui di beberapa puskesmas yang ada di wilayah kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan, masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan kesehatan tentunya mengharapkan mendapatkan pelayanan kesehatan yang berkualitas dan sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan namun pada kenyataannya masih ditemui keluhan-keluhan dari masyarakat mengenai pemberian pelayanan kesehatan di beberapa puskesmas. Keluhan-keluhan tersebut menyangkut kualitas dan kinerja dari tenaga bidan dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Hal ini tentunya dapat mempengaruhi mutu pelayanan kesehatan yang ada. Karena itu, masalah kualitas dari tenaga kesehatan khususnya tenaga bidan perlu mendapat perhatian dari pemerintah agar kedepannya mereka bisa memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Salah satu strategi untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan yaitu pembaharuan sikap dan karakter sumber daya manusia yang ada dan perlu adanya upaya untuk meningkatkan dan mengembangkan kualitas serta kompetensi sumber daya manusia untuk menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas dan professional. Penyelenggaraan pelayanan kesehatan harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang memiliki tanggung jawab, etika dan moral yang tinggi, keahlian, dan kewenangan yang secara terus menerus harus ditingkatkan mutunya. Sehingga, perlu adanya pengembangan terhadap potensi dan kualitas sumber daya manusia di dalam sebuah organisasi kesehatan agar dapat berdaya guna dan mampu memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. permintaan sumber daya manusia dalam sistem kesehatan telah mengalami perubahan yang meningkat sehingga sektor kesehatan perlu memperhatikan jumlah ketersediaan tenaga kesehatan dan keterampilan serta keahlian dari setiap tenaga kesehatan agar sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan [2].

Dalam rangka peningkatan dan pengembangan kualitas dari tenaga kesehatan maka perlu mendapat perhatian khusus dari pemerintah. Pengembangan kebijakan yang mengatur tentang sumber daya manusia di bidang kesehatan adalah hal yang penting dan

perlu diperhatikan dalam penyusunan dan pembuatan kebijakan kesehatan, hal ini diperlukan untuk mengatasi terjadinya ketidakseimbangan dari tenaga kesehatan [3].

Salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan mengatur tentang pengembangan kualitas sumber daya kesehatan yaitu Undang-undang Nomor 36 tahun 2014 tentang tenaga kesehatan. Dalam Undang-Undang Nomor 36 tahun 2014 pasal 30 ayat 1, 2, dan 3 menyebutkan bahwa pengembangan tenaga kesehatan diarahkan untuk meningkatkan mutu dan karier tenaga kesehatan, pengembangan tenaga kesehatan dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan serta kesinambungan dalam menjalankan praktik, dalam rangka pengembangan tenaga kesehatan, kepala daerah dan pimpinan fasilitas pelayanan kesehatan bertanggung jawab atas pemberian kesempatan yang sama kepada tenaga kesehatan dengan mempertimbangkan penilaian kinerja [4]. Dengan adanya kebijakan dari pemerintah pusat ini dapat memberikan ruang bagi tenaga kesehatan termasuk tenaga bidan untuk mengembangkan kualitasnya melalui kegiatan pelatihan ataupun melanjutkan pendidikan.

Namun, pelaksanaan kebijakan ini di Kabupaten Minahasa Selatan belum bisa berjalan dengan optimal dikarenakan masih ditemui adanya berbagai keterbatasan yang dihadapi. Pemerintah berupaya untuk melaksanakan berbagai kegiatan dalam rangka peningkatan dan pengembangan sumber daya tenaga kesehatan termasuk didalamnya pengembangan sumber daya tenaga bidan. Namun kegiatan yang dilaksanakan masih dianggap kurang memenuhi kebutuhan dari tenaga kesehatan termasuk tenaga bidan, juga karena kurangnya alokasi dana yang disediakan untuk pelaksanaan kegiatan pendidikan dan pelatihan ini. Sehingga tidak semua tenaga bidan di setiap puskesmas yang terundang dalam setiap kegiatan karena harus menyesuaikan dengan anggaran yang disediakan. Sedangkan, untuk pengembangan kualitas lewat pendidikan lanjutan, biaya pendidikan di tanggung sendiri oleh yang bersangkutan karena daerah tidak menyediakan anggaran khusus untuk tenaga bidan.

Penelitian ini menggunakan kerangka segitiga analisis kebijakan. Menurut Walt dan Gilson (1994) dalam Ayuningtyas (2015), segitiga kebijakan kesehatan merupakan sebuah representasi dari kesatuan kompleksitas hubungan antar unsur-unsur kebijakan (konten, proses, konteks, dan aktor) yang dalam interaksinya saling memberi pengaruh.

## 2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode kualitatif yaitu metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah dan secara khusus menggunakan teknik untuk memperoleh jawaban atau informasi mendalam tentang pendapat, persepsi, dan perasaan seseorang lewat wawancara mendalam mengenai kebijakan pemerintah pusat dalam rangka pengembangan kualitas tenaga bidan di Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada di lapangan.

Penelitian ini untuk menganalisis peran aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan, konteks yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, konten kebijakan yang dilaksanakan, dan proses pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat dalam rangka pengembangan kualitas tenaga bidan di Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan.

Penelitian ini dilaksanakan di wilayah kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan. Populasi dalam penelitian ini yaitu tenaga struktural dan fungsional yang ada di wilayah kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan. Pemilihan sampel pada penelitian ini berdasarkan prinsip kesesuaian (*appropriateness*) dan kecukupan (*adequacy*), dan yang menjadi informan ialah Sekretaris Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan, Kepala Bidang Pembinaan Kesehatan Masyarakat, Kepala Sub Bagian Kepegawaian Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan, Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Minahasa Selatan, Ketua Pengurus Cabang Ikatan Bidan Indonesia Kabupaten Minahasa Selatan, dan Tenaga Kesehatan yang terkait dengan fokus penelitian dalam hal ini tenaga bidan di beberapa puskesmas yang ada di wilayah kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan yaitu Puskesmas Tareran, Puskesmas Suluun Tareran, dan Puskesmas Amurang. Total informan berjumlah 8 orang.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Peran Aktor Pelaksana Kebijakan

Pemerintah daerah Kabupaten Minahasa Selatan sangat memperhatikan kualitas dari tenaga bidan yang ada di wilayah kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan. Bentuk perhatian yang diberikan oleh pemerintah yaitu dengan mengadakan kegiatan pelatihan-pelatihan, memberikan rekomendasi dan kesempatan bagi tenaga bidan yang masih memiliki pendidikan rendah untuk melanjutkan pendidikannya. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan informan sebagai berikut:

“Perhatian dari pemerintah daerah sendiri yaitu kami sangat memperhatikan masalah kualitas atau kinerja dari tenaga bidan yang ada. Lewat pelaksanaan  
Jurnal Kesehatan Masyarakat, Vol. 08, No. 1, 2022: 91-106

kegiatan pelatihan-pelatihan, seminar-seminar, juga diberikan kesempatan untuk tugas belajar bagi para bidan....” Informan D

Tenaga bidan di wilayah kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan juga merasa cukup dengan perhatian yang diberikan oleh pemerintah dalam upaya pengembangan kualitas tenaga bidan. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan tenaga bidan berikut ini:

“Kalau untuk pengembangan kualitas bagi tenaga bidan, menurut saya perhatian dari pemerintah kalau kita di sini, kita merasa cukup karena ada kegiatan-kegiatan pelatihan yang dilaksanakan dan difasilitasi oleh pemerintah...” Bidan C

Pemerintah daerah termasuk Dinas Kesehatan memiliki peran penting dalam peningkatan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Upaya yang dilakukan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan pelayanan kesehatan kepada masyarakat yaitu dengan memperhatikan sumber daya manusia yang ada lewat upaya pengembangan kualitas. Peran Dinas Kesehatan sendiri dalam pelaksanaan pengembangan kualitas tenaga bidan yaitu merencanakan kegiatan pelatihan, menyiapkan anggaran untuk kegiatan tersebut, dan tentunya melaksanakan kegiatan pelatihan yang telah direncanakan. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara berikut:

“Kami dari Dinas Kesehatan memiliki peran yaitu dengan memfasilitasi baik dari segi anggaran maupun dari segi perencanaan dan pelaksanaan untuk kegiatan-kegiatan tersebut...” Informan A

“Kami dari Dinas Kesehatan terus mengadvokasi pemerintah kabupaten untuk berupaya meningkatkan kualitas tenaga bidan melalui pelaksanaan kegiatan pelatihan yang didanai lewat APBD kabupaten...” Informan B

Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Minahasa Selatan juga memiliki peran dalam menata manajemen kepegawaian yang ada di sektor pemerintahan Kabupaten Minahasa Selatan. Berikut petikan wawancara dengan informan:

“Kita sendiri yang ada di BKDD memiliki peran dalam menata manajemen kepegawaian dari perencanaan berapa pegawai yang kita butuhkan sampai dia berhenti bekerja.... peran kita lebih banyak pada perencanaan-perencanaan untuk dilaksanakan di setiap SKPD yang ada di daerah...” Informan D

Ikatan Bidan Indonesia cabang Kabupaten Minahasa Selatan juga berperan dalam pengembangan kualitas tenaga bidan khususnya yang ada di Kabupaten Minahasa Selatan sendiri.

“Yang menjadi peran kita sebagai organisasi IBI di Minsel, tentunya kita mengikuti perkembangan yang ada sekarang. Seperti sekarang tenaga profesional itu harus D3 ke atas, tetapi di sini masih banyak yang D1, tentunya kita sebagai

pengurus IBI menghimbau kepada teman-teman bidan untuk melanjutkan sekolah...”  
Informan E

## B. Konteks Kebijakan

Upaya untuk pengembangan kualitas tenaga bidan di Kabupaten Minahasa Selatan didukung juga dengan visi dan misi pembangunan Kabupaten Minahasa Selatan tahun 2016-2021. Misi kedua pembangunan Kabupaten Minahasa Selatan yaitu meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang berdaya saing. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan informan sebagai berikut:

“Ya, tentu pasti ada hubungannya dengan faktor politik. Apalagi saat ini yang menjadi salah satu visi dan misi kabupaten Minahasa Selatan tahun 2016-2021 yaitu peningkatan sumber daya manusia di semua bidang, termasuk SDM yang ada di bidang kesehatan.” Informan D

Sehingga di Kabupaten Minahasa Selatan sangat mendukung upaya yang dilakukan untuk meningkatkan dan mengembangkan kualitas dari semua aparatur di pemerintahan Kabupaten Minahasa Selatan termasuk tenaga bidan yang ada di wilayah kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan.

Untuk menunjang pelaksanaan pengembangan kualitas tenaga bidan, diperlukan juga sumber daya yang mendukung agar terlaksana semua kegiatan yang diharapkan. Sumber daya yang dimaksud adalah adanya anggaran yang disiapkan oleh pemerintah, disediakan juga sarana dan prasarana dalam rangka mendukung pelaksanaan upaya pengembangan kualitas tenaga bidan. Di Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan, anggaran yang disediakan untuk kegiatan pelatihan masih terbatas dan masih terbilang sangat kecil sekitar 5% dari total anggaran untuk Dinas Kesehatan. Dan anggaran tersebut berasal dari DAK maupun dari APBD untuk sektor kesehatan.

“Ada. Anggaran dan sarana prasarana disiapkan untuk kegiatan tersebut, bisa lewat dari DAK atau APBD biasanya disiapkan. Biasanya ada sekitar 5-10 % dari total anggaran dari dinas kesehatan...” Informan A

“Anggarannya ada tapi sangat terbatas. APBD untuk kesehatan memang besar tapi untuk program-program sangat kecil bahkan tidak ada. Tapi, lewat pemerintah pusat ada lewat pelatihan<sup>2</sup> yang dilakukan seperti pengadaan buku KIA, bidan KIT itu ada...” Informan B

## C. Konten Kebijakan

Pengembangan kualitas tenaga kesehatan merupakan isi kebijakan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan dan juga dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang diarahkan untuk meningkatkan mutu dan karir pegawai. Pengembangan kualitas tenaga kesehatan dilaksanakan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan yang diberikan oleh tenaga  
Jurnal Kesehatan Masyarakat, Vol. 08, No. 1, 2022: 91-106

kesehatan kepada masyarakat. Tenaga bidan adalah salah satu tenaga kesehatan yang bertugas memberikan pelayanan kesehatan ibu dan anak di wilayah kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan. Analisis konten kebijakan ini untuk mengetahui pemahaman dan pendapat dari para pelaku kebijakan terhadap isi kebijakan yang digunakan sebagai acuan dalam rangka pengembangan kualitas tenaga bidan.

Menurut pemahaman para pelaku kebijakan di daerah, tujuan kebijakan pengembangan kualitas tenaga kesehatan termasuk tenaga bidan yaitu untuk membantu para bidan dalam rangka meningkatkan kualitas mereka dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi mereka, sehingga dengan demikian dapat menunjang keberhasilan program-program dari pemerintah sendiri.

“Menurut saya, tujuan dari adanya kebijakan ini ya untuk membantu para bidan agar dapat meningkatkan kualitas mereka, baik itu kualitas pendidikan atau kualitas pribadi dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi mereka...” Informan A

Kebijakan mengenai pengembangan kualitas tenaga kesehatan termasuk di dalamnya tenaga bidan dapat berguna juga dalam peningkatan pelayanan kesehatan yang diberikan kepada masyarakat. Dimana dengan semakin meningkatnya kualitas dari tenaga bidan baik itu kualitas pendidikan mereka dan kinerja yang mereka miliki, tentunya mereka mampu memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

“Yang menjadi inti dari kebijakan ini yaitu tentu adalah untuk peningkatan yankes kepada masyarakat dalam arti bahwa cakupan yankes itu diharapkan mampu terakomodir lewat kebijakan yang ada, contoh tenaga bidan dapat memberikan pelayanan kesehatan yang baik sesuai kebutuhan dari ibu-ibu hamil selama dia proses kehamilan, bahkan persalinan, kemudian setelah persalinan...” Informan B

#### D. Proses Pelaksanaan Kebijakan

Proses kebijakan merupakan unsur yang mengacu kepada bagaimana cara untuk memulai sebuah kebijakan, bagaimana dikembangkan dan disusun, negosiasi, dikomunikasikan, pelaksanaannya, dan evaluasi kebijakan. Proses kebijakan dalam penelitian ini hanya menitikberatkan pada proses pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat yang dijadikan sebagai acuan pemerintah daerah untuk pengembangan kualitas tenaga bidan yang ada di Kabupaten Minahasa Selatan.

Pemerintah daerah khususnya Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan dalam menjalankan tugas mereka menggunakan dan menjadikan Undang-Undang Nomor 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan yang dipadukan dengan Undang-Undang Nomor 5



tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai acuan dalam rangka upaya pengembangan kualitas tenaga bidan di wilayah kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan.

Kebijakan pemerintah pusat merupakan dasar yang tentunya digunakan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas mereka di daerah. Selain itu juga dengan menggunakan kebijakan ini dapat menunjang pelayanan kesehatan kepada masyarakat, tenaga kesehatan yang ada dapat memberikan pelayanan dengan baik.

“Dasar pemerintah menggunakan kebijakan ini yaitu tentunya untuk menunjang pelayanan yang diberikan oleh tenaga bidan, dan untuk memenuhi pelayanan yang diberikan kepada masyarakat yang ada di desa. Agar semua pelayanan kesehatan ibu dan anak semakin meningkat serta mengurangi resiko-resiko kematian ibu dan bayi, juga untuk mengurangi gizi buruk....” Informan C

Kebijakan yang mengatur tentang pengembangan kualitas tenaga kesehatan ini juga selain bermanfaat dalam peningkatan kualitas dari para tenaga bidan, kebijakan ini juga dapat memberikan manfaat dalam peningkatan mutu dan karir dari tenaga bidan yang ada di wilayah kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan.

“Iya, tentunya bisa meningkatkan mutu dan karir juga. Menyangkut mutu dan karir dengan adanya regulasi ini bisa meningkatkan mutu dan karir tenaga bidan....” Informan E

Untuk menunjang terlaksananya kebijakan pemerintah pusat tersebut di daerah, pemerintah daerah sendiri terlebih Dinas Kesehatan yang ada di Kabupaten Minahasa Selatan perlu memfasilitasinya dengan mengadakan kegiatan-kegiatan pelatihan bagi para tenaga bidan. Untuk terlaksananya kegiatan pelatihan tersebut perlu di buat perencanaan yang matang agar pelaksanaannya bisa berjalan dengan baik. Sebelum kegiatan pelatihan dilaksanakan, Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan tentunya terlebih dahulu telah membuat atau menyusun rencana kegiatan setiap satu tahun sebelum pelaksanaan. Dari rencana kegiatan tersebut dibuat dokumen perencanaan yang nantinya akan dimasukkan di Bappeda Kabupaten Minahasa Selatan untuk dibahas bersama dengan DPRD. Dan, setelah mendapatkan persetujuan setiap perencanaan tersebut dituangkan di Rencana Kerja Anggaran (RKA), yang kemudian disusun menjadi dokumen pelaksanaan anggaran. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara berikut ini:

“Biasanya satu tahun sebelum melaksanakan kegiatan kita sudah mulai susun perencanaan. Perencanaan itu kita susun baik perencanaan dari dinas kesehatan sendiri maupun perencanaan yang muncul dari musrembang di desa-desa. Dari perencanaan itu dikumpul kemudian kita buat dokumen perencanaan, dan kita masukkan ke Bappeda kabupaten. Dari Bappeda nantinya akan ada pembahasan di

DPRD untuk program kegiatan yang akan direncanakan untuk dilaksanakan pada tahun berikutnya, khususnya contoh peningkatan kualitas atau pendidikan. Setelah mendapat persetujuan baru dituangkan ke dalam rencana kerja anggaran (RKA), kemudian disusun menjadi dokumen pelaksanaan anggaran dan kemudian ditentukan kapan kegiatan tersebut akan dilaksanakan, siapa yang akan diundang, siapa pembicaranya, biayanya berapa, dan sebagainya. Kemudian, untuk pelaksanaannya kita melaksanakan sesuai dengan apa yang tertera dalam dokumen pelaksanaan anggaran tersebut...” Informan A

## **PEMBAHASAN**

### **A. Analisis Peran Aktor dalam Pelaksanaan Kebijakan**

Aktor atau pemangku kepentingan dalam sebuah kebijakan adalah individu atau kelompok yang memiliki kaitan langsung dengan sebuah kebijakan yang dapat mempengaruhi ataupun dipengaruhi oleh isu strategis atau masalah dari kebijakan<sup>1</sup>. Undang-undang nomor 36 tahun 2014 tentang tenaga kesehatan adalah salah satu peraturan atau kebijakan yang diterapkan di sektor kesehatan. Dalam kebijakan ini, aktor-aktor yang berperan dalam proses pembentukan kebijakan yaitu antara lain adalah agen-agen pemerintah.

Penelitian ini lebih difokuskan pada peran aktor dalam pelaksanaan kebijakan di daerah. Aktor-aktor yang berperan dalam pelaksanaan kebijakan ini terdiri dari jajaran pemerintahan daerah Kabupaten Minahasa Selatan yaitu Dinas Kesehatan, Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah, Bappeda, SKPD yang terkait seperti BKKBN, badan legislatif yaitu DPRD, dan ada dukungan dari organisasi profesi yaitu Ikatan Bidan Indonesia, serta tenaga kesehatan sebagai sasaran dari kebijakan ini.

Undang-Undang Nomor 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan dalam pasal 7 mengatur tentang kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap tenaga kesehatan. Dalam melaksanakan tanggung jawabnya, pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang untuk: menetapkan kebijakan Tenaga Kesehatan selaras dengan kebijakan nasional dan provinsi; melaksanakan kebijakan Tenaga Kesehatan; merencanakan kebutuhan Tenaga Kesehatan; melakukan pengadaan Tenaga Kesehatan; melakukan pendayagunaan melalui pemerataan, pemanfaatan, dan pengembangan; membina, mengawasi, dan meningkatkan mutu Tenaga Kesehatan melalui pelaksanaan kegiatan perizinan Tenaga Kesehatan; dan melaksanakan kerja sama dalam negeri di bidang Tenaga Kesehatan. Sehingga demikian, pemerintah daerah kabupaten Minahasa

Selatan juga tentunya memiliki peran yang sangat besar dalam pelaksanaan kebijakan tenaga kesehatan ini di daerah.

Semua aktor yang berperan dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan kualitas tenaga bidan di Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan terlibat dalam setiap kegiatan untuk menunjang upaya pengembangan kualitas tenaga bidan dan setiap aktor yang berperan melaksanakan peran mereka sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing. Dalam pelaksanaan kebijakan ini, Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan sebagai penanggung jawab dan Ikatan Bidan Indonesia Kabupaten Minahas Selatan tentunya memiliki peran aktif dalam melaksanakan segala upaya yang berkaitan dengan pengembangan kualitas tenaga bidan. Baik dalam membuat perencanaan sampai pada pelaksanaan monitoring dan evaluasi terhadap setiap kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka pengembangan kualitas tenaga bidan di Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan.

Pemerintah pada sektor kesehatan memiliki peran dalam pengawasan untuk memastikan kepatuhan organisasi terhadap rencana strategis jangka menengah, memberikan deskripsi pekerjaan, menilai kinerja, memilih staf untuk mengikuti kegiatan pelatihan, memantau secara rutin dan melaporkan indikator kualitas dalam pemberian pelayanan kesehatan dan penanganan kekerasan di tempat kerja dan keselamatan pasien [6].

## B. Analisis Konteks Kebijakan

Proses pengembangan dan pelaksanaan kebijakan kesehatan dipengaruhi oleh berbagai konteks atau faktor serta lingkungan dari kebijakan tersebut berada. Para aktor atau pelaku kebijakan yang terlibat juga tak lepas dari pengaruh konteks dan lingkungan yang mempengaruhi nilai-nilai, pilihan atau kepentingannya. Konteks mengacu pada berbagai aspek relevan yang dapat mempengaruhi setiap tindakan dan pilihan kebijakan. Konteks mengacu pada faktor sistematis – politik, ekonomi dan sosial, nasional dan internasional, yang mungkin dapat mempengaruhi pada kebijakan kesehatan.

Konteks dalam pelaksanaan kebijakan ini mengacu pada belum memadainya mutu tenaga bidan yang ada di daerah baik dari segi pendidikan maupun kinerja. Jumlah tenaga bidan yang tersebar di 17 Puskesmas yang ada di wilayah kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan yaitu berjumlah 119 tenaga bidan. Dilihat dari segi pendidikan dari tenaga bidan yang ada di Kabupaten Minahasa Selatan, memang sebagian masih memiliki tingkat pendidikan yang rendah. Dari 119 tenaga bidan tersebut, 55 tenaga

bidan masih memiliki tingkat pendidikan D-I dan 49 tenaga bidan memiliki tingkat pendidikan D-III. Sedangkan untuk masalah kinerja, dilihat masih adanya masalah dalam keefektifan pelayanan kesehatan yang diberikan tenaga bidan kepada masyarakat. Hal ini disebabkan karena terdapat keluhan-keluhan dari masyarakat terhadap kualitas pelayanan kesehatan yang diberikan oleh tenaga bidan.

Politik memainkan peran kunci dalam setiap aspek kehidupan, termasuk dalam organisasi kesehatan. Situasi politik dan ekonomi yang ada di daerah juga mempengaruhi pelaksanaan kebijakan ini. Faktor politik yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan ini yaitu peningkatan kualitas sumber daya manusia adalah salah satu bagian dari visi dan misi Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Minahasa Selatan terpilih periode 2016-2021, yang juga telah menjadi visi dan misi pembangunan Kabupaten Minahasa Selatan dan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Minahasa Selatan tahun 2016-2021. Peningkatan kualitas sumber daya manusia yang berdaya saing adalah misi kedua dari Kabupaten Minahasa Selatan, bertujuan untuk meningkatkan sumberdaya manusia yang sehat, kuat, dengan derajat kesehatan yang tinggi. Sasaran dari misi ini yaitu untuk mengendalikan kematian ibu melahirkan dan kematian anak atau balita, mewujudkan akses terhadap kualitas pelayanan sesuai standard pelayanan minimal kesehatan, dan tersedianya sumber daya manusia kesehatan atau tenaga medis yang berkompeten.

Pemerintah memberikan kesempatan kepada tenaga bidan untuk mengembangkan kualitas mereka baik lewat kegiatan pelatihan atau melanjutkan pendidikan. Dinas Kesehatan memfasilitasinya lewat merencanakan dan melaksanakan kegiatan-kegiatan pelatihan dan memberikan kesempatan bagi tenaga bidan untuk melanjutkan pendidikan, meskipun dalam pelaksanaannya masih memiliki keterbatasan-keterbatasan. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, anggaran kesehatan Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten dan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) lewat Dana Alokasi Khusus (DAK). Dan, anggaran yang disediakan untuk pelaksanaan kegiatan pengembangan kualitas bagi tenaga kesehatan termasuk tenaga bidan hanya sekitar 5% dari total anggaran ini.

Selain itu juga pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat dalam rangka pengembangan kualitas tenaga bidan di Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan ini

dipengaruhi juga dengan konteks desentralisasi dimana pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan kebijakan pemerintah pusat ini di tingkat daerah khususnya di Kabupaten Minahasa Selatan. Sehingga. Daerah diharapkan dapat melaksanakan kebijakan dari pemerintah pusat ini, namun dalam pelaksanaannya di sesuaikan dengan kebutuhan dari setiap daerah.

Faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi pengembangan sumber daya manusia yaitu kebutuhan pengembangan, efisiensi solusi pengembangan, intensitas pengembangan, lokasi, gaya kognitif, biaya perjalanan, biaya tidak langsung, prioritas pengembangan jabatan, dan prioritas pengembangan kompetensi. Masalah utama yang harus dipecahkan selama pengembangan model pengelolaan pengembangan sumber daya manusia adalah optimalisasi rencana pengembangan individu berkenaan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya [7].

### C. Analisis Konten Kebijakan

Konten kebijakan adalah isi kebijakan terdiri dari sejumlah daftar pilihan keputusan tentang urusan publik yang dibuat oleh lembaga dan pejabat pemerintah. Isi dari sebuah kebijakan merespons berbagai masalah publik yang mencakup berbagai bidang kehidupan mulai dari pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan lain-lain<sup>1</sup>. Secara umum isi kebijakan dituangkan dalam bentuk dokumen tertulis yang memiliki standar isi yaitu pernyataan tujuan mengapa kebijakan tersebut dibuat dan apa dampak yang diharapkan. Analisis konten kebijakan dalam penelitian ini untuk mengetahui pemahaman dan pendapat dari para pelaku kebijakan terhadap isi kebijakan.

Pelaksanaan upaya pengembangan kualitas tenaga bidan di Kabupaten Minahasa Selatan mengacu pada Undang-Undang Nomor 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan, pasal 30. Dalam Undang-Undang Nomor 36 tahun 2014 tentang tenaga kesehatan pasal 30 ayat 1 (satu), 2 (dua), dan 3 (tiga) menyebutkan bahwa pengembangan tenaga kesehatan diarahkan untuk meningkatkan mutu dan karier tenaga kesehatan. Pengembangan tenaga kesehatan dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan serta kesinambungan dalam menjalankan praktik. Dalam rangka pengembangan tenaga kesehatan, kepala daerah dan pimpinan fasilitas pelayanan kesehatan bertanggung jawab atas pemberian kesempatan yang sama kepada tenaga kesehatan dengan mempertimbangkan penilaian kinerja.

Menurut para pelaku kebijakan di daerah mereka memahami bahwa tujuan dari adanya sebuah regulasi yang di dalamnya mengatur tentang pengembangan kualitas yaitu untuk membantu para tenaga bidan ataupun tenaga kesehatan lainnya yang juga merupakan Jurnal Kesehatan Masyarakat, Vol. 08, No. 1, 2022: 91-106

bagian dari aparatur sipil negara untuk dapat meningkatkan kualitas mereka dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi di instansi di mana mereka bekerja. Dengan demikian, dapat menunjang keberhasilan program-program dari pemerintah sendiri, terutama program untuk mengurangi angka kematian ibu dan angka kematian bayi.

#### D. Analisis Proses Pelaksanaan Kebijakan

Proses kebijakan mengacu pada bagaimana sebuah kebijakan dimulai, dikembangkan atau disusun, dinegosiasi, dikomunikasikan, dilaksanakan dan dievaluasi. Analisis proses kebijakan dalam penelitian ini hanya menitikberatkan pada proses pelaksanaan kebijakan atau implementasi kebijakan pemerintah pusat yang dijadikan sebagai acuan pemerintah daerah untuk pengembangan kualitas tenaga bidan yang ada di Kabupaten Minahasa Selatan.

Kebijakan atau program yang berasal dari pemerintah pusat diperoleh atau diketahui oleh daerah lewat kegiatan rapat kerja kesehatan tingkat nasional maupun kegiatan pertemuan lainnya yang dilaksanakan di tingkat nasional, dan dihadiri oleh pejabat pemerintah yang ada di Dinas Kesehatan. Lewat pelaksanaan kegiatan tingkat nasional tersebut, mereka mendapatkan materi ataupun informasi mengenai adanya kebijakan atau regulasi yang perlu dilaksanakan di daerah masing-masing, termasuk mengenai kinerja pegawai, sumber daya manusia di bidang kesehatan, dan peningkatan profesionalisme pegawai. Selanjutnya, pejabat pemerintah daerah yang mengikuti kegiatan tersebut wajib untuk melakukan sosialisasi kepada pegawai yang terkait di tingkat Kabupaten, dan menindaklanjutinya sesuai dengan kebutuhan daerah.

Pemerintah daerah khususnya Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan ini di daerah, termasuk dalam menyelenggarakan kegiatan-kegiatan pelatihan ataupun memberikan kesempatan bagi tenaga bidan untuk melanjutkan pendidikan mereka. Untuk pelaksanaan kegiatan pelatihan khususnya pelatihan untuk tenaga bidan menjadi program dari bidang Pembinaan Kesehatan Masyarakat di Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan. Mereka menyusun rencana disesuaikan dengan kebutuhan yang ada. Rencana kegiatan pelatihan direncanakan setiap pertengahan tahun berjalan untuk dilaksanakan di tahun berikutnya. Perencanaan kegiatan pelatihan khusus untuk tenaga bidan dibuat oleh bidang Pembinaan Kesehatan Masyarakat, kemudian ditindaklanjuti pada sub bagian perencanaan untuk

dimasukkan ke dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Dinas Kesehatan untuk tahun berikutnya. Setelah disetujui oleh Kepala Dinas Kesehatan, diserahkan ke Bappeda Kabupaten untuk dibahas lebih lanjut bersama DPRD dalam pembahasan kebutuhan umum anggaran. Kemudian, setelah mendapatkan persetujuan di tetapkan dalam Dokumen Pelaksanaan dan Anggaran (DPA) dan dilaksanakan sesuai dengan yang tertera dalam DPA.

Sumber daya manusia adalah aset yang penting dalam sebuah organisasi termasuk organisasi pemerintah di bidang kesehatan. Pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia sangat penting untuk mendapatkan dan menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas, terampil, dan berkompeten. Sehingga pelatihan dan pengembangan menjadi satu hal yang sangat penting dalam sebuah organisasi [8].

Dalam siklus proses kebijakan membutuhkan sistem pengawasan dan evaluasi agar dapat mengetahui pelaksanaan kebijakan yang dikembangkan untuk menyelesaikan isu atau masalah tertentu dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan [9].

Monitoring dan evaluasi juga dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang di Dinas Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan terhadap setiap kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka pengembangan kualitas tenaga bidan. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi dilakukan setiap tiga atau enam bulan sekali setelah pelaksanaan kegiatan, lewat pelaporan-pelaporan dalam bentuk laporan pelaksanaan kegiatan yang dimasukkan oleh pelaksana program juga pelaporan-pelaporan dari setiap puskesmas yang dimasukkan ke Dinas Kesehatan. Selain itu juga dari Dinas Kesehatan melakukan kunjungan langsung ke Puskesmas untuk memantau kinerja dari tenaga kesehatan yang ada di Puskesmas. Pelaksanaan monitoring wajib dilaksanakan pada saat pelaksanaan kegiatan dan setelah kegiatan langsung diadakan evaluasi agar hasil dari setiap kegiatan dapat segera diketahui untuk dijadikan sebagai pertimbangan-pertimbangan untuk pelaksanaan kegiatan pengembangan kualitas selanjutnya [10].

#### **4. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian, yang menjadi kesimpulan yaitu peran aktor dalam proses pelaksanaan kebijakan ini di daerah yaitu Aktor yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan ini di Kabupaten Minahasa Selatan memiliki peran dalam pelaksanaan pengembangan kualitas tenaga bidan, masing-masing aktor yang berperan melaksanakan peran sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Konteks yang

mempengaruhi pelaksanaan kebijakan ini mengacu pada keberadaan tenaga bidan di Kabupaten Minahasa Selatan, dan juga dipengaruhi oleh faktor politik dan faktor ekonomi. Faktor politik yang mempengaruhi yaitu peningkatan kualitas sumber daya manusia adalah salah satu bagian dari misi Bupati dan Wakil Bupati terpilih dan telah digunakan sebagai visi dan misi pembangunan Kabupaten Minahasa Selatan periode 2016-2021. Sedangkan, faktor ekonomi yaitu keterbatasan anggaran yang disediakan untuk pelaksanaan kegiatan pengembangan kualitas sehingga tidak berjalan dengan maksimal. Pelaksanaan kebijakan ini juga dipengaruhi oleh konteks desentralisasi. Konten dari kebijakan dipahami sebagai sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat untuk dilaksanakan di daerah dan dijadikan sebagai sebuah acuan dalam rangka meningkatkan kualitas tenaga kesehatan khususnya tenaga bidan di daerah. Proses pelaksanaan kebijakan di Kabupaten Minahasa Selatan ini diupayakan sesuai dengan isi kebijakan yaitu pemerintah memberikan kesempatan kepada semua tenaga bidan untuk mengembangkan kualitas mereka baik lewat kegiatan pelatihan ataupun pendidikan lanjutan meskipun masih ada keterbatasan-keterbatasan. Pelaksanaan kebijakan ini bersifat *top-down*.

## 5. UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasi kepada seluruh pihak yang telah mendukung penyusun sehingga penelitian ini dapat terselesaikan dengan jadwal yang telah ditentukan. Dan terima ksaih kepada seluruh tim yang sudah memberikan fasilitas dalam mempublikasi artikel ini. Dengan banyak kekurangan dan ketidak sempurnaan.

## DAFTAR RUJUKAN

- [1]. Ayuningtyas, D., 2015. *Kebijakan Kesehatan Prinsip dan Praktik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- [2]. Azwar, A., 2010. *Pengantar Administrasi Kesehatan*. Tangerang: Bina Rupa Aksara.
- [3] Dussault, G., Dubois, C., 2003. Human Resources For Health Policies: a Critical Component in Health Policies. *Human Resources for Health*, 1(1).
- [4]. Edwards, M., Milicevic, S, M., Vasic., 2015. Mapping the Governance of Human Resource For Health In Serbia. *Health Policy*, 119(2015), pp. 1613-1620.
- [5]. Ertemsir, E., Bal, Y., 2011. An Interactive Method For Human Resource Training: Manager as Simulation Players. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 31(2012), pp. 870-874



- [6]. Kazakovs, M., 2014. Analysis of Factors Influencing the Choice of Solutions for human resource development. *19th International Scientific Conference; Economics and Management*, pp.23-25.
- [7]. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. 2010. *Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1464 tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktik Bidan*. Republik Indonesia: Kementerian Kesehatan.
- [8]. Lethbridge, J., 2004. Public Sector Reform and Demand for Human Resources for Health (HRH). *Human Resources for Health*, 2(15).
- [9]. Presiden Republik Indonesia. 2014. *Undang-undang Nomor 36 tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan*.
- [10]. Surjadi, H., 2012. *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*. Bandung: PT Refika Aditama.