

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan kesehatan tingkat pertama memegang peranan strategis dalam upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat di Indonesia. Puskesmas sebagai fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama memiliki tanggung jawab besar dalam menyelenggarakan pelayanan promotif, preventif, kuratif, rehabilitatif, dan/atau paliatif dengan mengutamakan upaya promotif dan preventif (Permenkes RI Nomor 19 Tahun 2024). Sebagai garda terdepan pelayanan kesehatan, puskesmas dituntut untuk memberikan pelayanan yang bermutu, merata, dan sesuai dengan ketentuan pemerintah. Salah satu instrumen utama yang digunakan untuk menjamin terpenuhinya hak dasar masyarakat terhadap pelayanan kesehatan adalah Standar Pelayanan Minimal (SPM) bidang kesehatan, yang wajib dipenuhi oleh pemerintah daerah dan dilaksanakan melalui puskesmas (Permenkes RI Nomor 6 Tahun 2024).

Pencapaian SPM di puskesmas sangat bergantung pada peran dan kinerja tenaga kesehatan sebagai pelaksana utama pelayanan (Permenkes RI Nomor 6 Tahun 2024). Dalam praktiknya, salah satu permasalahan yang sering dihadapi dalam pelayanan kesehatan primer adalah tingginya beban kerja tenaga kesehatan. Beban kerja yang berlebih berpotensi mempengaruhi kemampuan tenaga kesehatan dalam melaksanakan pelayanan sesuai standar yang telah ditetapkan, termasuk kepatuhan terhadap SPM (Kementerian Kesehatan RI, 2015; Susilawati dan

Komariah, 2023). Kondisi ini dapat berdampak pada pelaksanaan prosedur pelayanan, kelengkapan pencatatan dan pelaporan, serta pencapaian target sasaran pelayanan kesehatan.

Kinerja pelayanan kesehatan primer di Indonesia menunjukkan perkembangan yang cukup baik, namun masih menghadapi ketimpangan dalam pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Laporan Kinerja Kementerian Kesehatan Tahun 2024 mencatat bahwa capaian indikator persentase kabupaten/kota yang melaksanakan SPM bidang kesehatan pada tahun 2024 baru mencapai 88,61% dari target 100%, yang menunjukkan masih adanya daerah yang belum optimal dalam memenuhi pelayanan dasar kesehatan (Laporan Kinerja Kementerian Kesehatan, 2024). Ketimpangan tersebut juga terlihat dari perbedaan capaian antar provinsi, dimana capaian tertinggi tercatat di Provinsi DKI Jakarta, sedangkan capaian terendah terdapat di Provinsi Papua Barat Daya, Papua Tengah, dan Papua Pegunungan.

Data Profil Kesehatan Indonesia Tahun 2024 menunjukkan bahwa pemenuhan sumber daya manusia (SDM) kesehatan di puskesmas masih belum optimal, sekitar 55% puskesmas yang memiliki sembilan jenis tenaga kesehatan sesuai standar, sekitar 5-8% puskesmas belum memiliki dokter, dan 10% puskesmas tidak memiliki dokter gigi, serta masih terdapat ketimpangan distribusi tenaga kesehatan di wilayah luar Jawa dengan defisit mencapai 30-40% (Profil kesehatan Indonesia Tahun 2024). Keterbatasan SDM tersebut berdampak langsung pada meningkatnya beban kerja tenaga kesehatan, yang semakin diperberat oleh tingginya tuntutan program puskesmas, sekitar 80% beban program difokuskan

pada kegiatan promotif dan preventif, sementara pelayanan kuratif dan rehabilitatif hanya mencakup sekitar 20%, sehingga berpotensi mempengaruhi pencapaian SPM dan mutu pelayanan kesehatan primer secara keseluruhan (Permenkes RI Nomor 19 Tahun 2024).

Provinsi Jawa Barat merupakan wilayah dengan jumlah puskesmas terbanyak di Indonesia, yaitu sebanyak 1.106 unit yang terdiri dari 281 puskesmas rawat inap dan 825 puskesmas non-rawat inap pada tahun 2024 (Profil Kesehatan Provinsi Jawa Barat 2024). Jumlah fasilitas pelayanan kesehatan primer yang besar tersebut mencerminkan tingginya kebutuhan layanan kesehatan masyarakat, sekaligus menjadi tantangan dalam pengelolaan sumber daya dan pemenuhan standar pelayanan di tingkat daerah. Kondisi ini tercermin dari capaian rata-rata Standar Pelayanan Minimal (SPM) Provinsi Jawa Barat tahun 2024 yang mencapai 94,79%, menunjukkan bahwa pelaksanaan SPM secara umum telah berjalan dengan baik.

Capaian tersebut belum sepenuhnya merata antar kabupaten/kota, dimana capaian tertinggi terdapat di Kota Bandung dan Kota Bekasi yang telah mencapai target 100%, sedangkan capaian terendah terdapat di Kabupaten Subang, Kabupaten Kuningan, dan Kabupaten Karawang. Ketimpangan capaian SPM ini mengindikasikan bahwa besarnya jumlah puskesmas belum sepenuhnya diimbangi dengan pemerataan kapasitas pelayanan dan dukungan sumber daya manusia, sehingga diperlukan penguatan pengelolaan puskesmas dan peningkatan mutu pelayanan kesehatan primer agar capaian SPM dapat lebih optimal dan merata di seluruh wilayah Provinsi Jawa Barat (Dinas Kesehatan Kabupaten Purwakarta, 2024)

Capaian SPM bidang kesehatan di Kabupaten Kuningan pada tahun 2024 belum sepenuhnya memenuhi target, dengan capaian SPM kesehatan daerah sekitar 70-80%, sementara 20-30% indikator belum terpenuhi. Sekitar 25% unit pelayanan belum dapat menjalankan SPM secara optimal akibat keterbatasan SDM dan kendala penganggaran (Bupati Kuningan Provinsi Jawa Barat, 2024). Salah satu indikator dengan capaian terendah adalah cakupan skrining kesehatan pada kelompok usia 15-59 tahun yang baru mencapai 61,91% dari target 100% (Pemerintah Kabupaten Kuningan, 2024). Kondisi ini terlihat pada tingkat puskesmas, Pada Puskesmas Kadugede tahun 2024, beberapa indikator belum mencapai target, seperti ibu hamil (75,21%), ibu bersalin (74,43%), dan usia produktif (61,77%). Sementara itu, di Puskesmas Darma tahun 2024, sebagian besar indikator masih berada di bawah target, seperti ibu hamil (66,09%), bayi baru lahir (20,76%), dan usia produktif (46,60%). Hal ini menunjukkan bahwa pemenuhan SPM di tingkat puskesmas masih belum optimal.

Beban kerja tenaga kesehatan merupakan keseluruhan tugas dan tanggung jawab yang harus diselesaikan sesuai dengan peran dan fungsi dalam pelayanan kesehatan, yang meliputi pelayanan langsung kepada pasien, kegiatan administratif, manajemen program, hingga pelaksanaan surveilans kesehatan (Kementrian Kesehatan RI, 2015; Susilawati & Komariah, 2023). Beban kerja tidak hanya ditentukan oleh jumlah tenaga yang tersedia, tetapi juga dipengaruhi oleh kompleksitas tugas, luas cakupan wilayah kerja, serta tuntutan pencatatan dan pelaporan program kesehatan. Beban kerja yang tinggi dapat menimbulkan kelelahan fisik dan mental, menurunkan konsentrasi, serta mengurangi kemampuan

tenaga kesehatan dalam melaksanakan tugas sesuai standar. Tenaga kesehatan dipilih sebagai subjek penelitian karena berperan sebagai pelaksana utama pelayanan kesehatan di puskesmas serta memiliki tanggung jawab dalam pencapaian target pelayanan kesehatan sesuai standar yang telah ditetapkan (Permenkes RI Nomor 19 Tahun 2024; Permenkes RI Nomor 6 Tahun 2024).

Standar Pelayanan Minimal (SPM) bidang kesehatan merupakan ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar kesehatan yang wajib dipenuhi oleh pemerintah daerah dan dilaksanakan melalui puskesmas sesuai dengan sasaran dan standar teknis yang telah ditetapkan (Permenkes RI Nomor 6 Tahun 2024). Keberhasilan pencapaian SPM sangat bergantung pada kepatuhan tenaga kesehatan dalam melaksanakan standar teknis pelayanan, yang mencakup ketepatan prosedur pelayanan, kelengkapan pencatatan dan pelaporan, serta pencapaian target sasaran layanan. Oleh karena itu, kepatuhan tenaga kesehatan menjadi faktor kunci dalam keberhasilan implementasi SPM di puskesmas. Kepatuhan tenaga kesehatan merupakan tingkat ketaatan dalam melaksanakan ketentuan atau prosedur yang telah ditetapkan sehingga pelayanan dapat berjalan sesuai standar yang berlaku (Umi *et al.*, 2023).

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa beban kerja yang tinggi dapat berdampak pada menurunnya kepatuhan tenaga kesehatan terhadap standar pelayanan. Gautama dan Wardani (2025) menyatakan bahwa beban kerja berlebih dapat menyebabkan keterlambatan pencatatan dan pelaporan, peningkatan risiko kesalahan prosedur, serta berkurangnya waktu untuk memberikan pelayanan sesuai standar teknis. Penelitian Siburiana *et al.* (2022) juga menemukan bahwa

ketidakseimbangan antara jumlah tenaga dan volume pekerjaan meningkatkan beban kerja perawat yang berdampak pada penurunan kualitas pelayanan dan keselamatan pasien. Sejalan dengan itu, penelitian Ginting dan Fentiana (2024) di UPTD Puskesmas Awa'ai Kabupaten Nias Utara menunjukkan bahwa petugas dengan beban kerja berat memiliki tingkat ketidakpatuhan yang lebih tinggi dalam menerapkan standar pelayanan dibandingkan petugas dengan beban kerja ringan.

Upaya pengelolaan beban kerja yang proporsional dipandang sebagai salah satu strategi penting untuk meningkatkan kepatuhan tenaga kesehatan terhadap standar pelayanan. Pendekatan manajemen SDM berbasis analisis beban kerja, redistribusi tugas yang lebih seimbang, serta penguatan sistem informasi kesehatan dinilai mampu mengurangi beban administratif dan meningkatkan efisiensi kerja tenaga kesehatan (Susilawati & Komariah, 2023). Meskipun demikian, sebagian besar penelitian sebelumnya masih berfokus pada kepatuhan terhadap standar operasional prosedur (SOP) di rumah sakit, sementara kajian yang secara khusus mengaitkan beban kerja tenaga kesehatan dengan kepatuhan terhadap Standar Pelayanan Minimal (SPM), khususnya berdasarkan Permenkes Nomor 6 Tahun 2024 di tingkat puskesmas, masih terbatas.

Berdasarkan hasil studi pendahuluan yang dilakukan di Puskesmas Darma pada tanggal 5 Desember 2025 melalui wawancara kepada pemegang SPM, penanggung jawab program, dan Kasubag TU, ditemukan bahwa beberapa tenaga kesehatan memiliki beban kerja ganda, di mana selain memberikan pelayanan kepada pasien, tenaga kesehatan juga terlibat dalam perencanaan dan evaluasi program, menjadi penanggung jawab program, serta melaksanakan kegiatan

manajerial. Beban kerja semakin meningkat karena luasnya wilayah kerja yang meliputi 19 desa dan tingginya kegiatan luar gedung. Kondisi ini menunjukkan beban kerja yang tinggi dan kompleks. Selain itu, tenaga kesehatan belum dapat melakukan input data secara *real time* karena keterbatasan waktu dan sumber daya, sehingga terjadi penumpukan pekerjaan administratif yang berpotensi menyebabkan keterlambatan pelaporan dan data tidak terinput. Hal ini mencerminkan bahwa kepatuhan dalam pencatatan dan pelaporan SPM masih belum optimal.

Dampak dari beban kerja yang tinggi tercermin pada sebagian capaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) Puskesmas Darma yang belum sepenuhnya mencapai target 100%. Data menunjukkan capaian pelayanan kesehatan ibu hamil sebesar 61,92%, pelayanan kesehatan ibu bersalin 71,08%, pelayanan kesehatan bayi baru lahir 74,55%, pelayanan kesehatan balita 70,42%, pelayanan kesehatan pada usia produktif 65,91%, pelayanan kesehatan pada usia lanjut 82,55%, pelayanan kesehatan penderita hipertensi 96,16%, dan pelayanan kesehatan penderita diabetes melitus 95,84%. Capaian pelayanan kesehatan pada usia produktif masih tergolong rendah dibandingkan beberapa indikator pelayanan lain yang disebabkan oleh kesulitan dalam melakukan skrining kepada kelompok sasaran, dimana masyarakat usia produktif cenderung sulit dijangkau dan yang memanfaatkan pelayanan kesehatan atau menghadiri posyandu adalah orang-orang yang sama secara berulang.

Berdasarkan data ketenagaan, jumlah sumber daya manusia di UPTD Puskesmas Darma secara keseluruhan telah melebihi standar Permenkes Nomor 19

Tahun 2024, yaitu sebanyak 87 tenaga dibandingkan dengan standar kebutuhan 42-48 tenaga. Komposisi tenaga tersebut terdiri dari 35 bidan, 23 perawat, 4 dokter, 4 tenaga kefarmasian, 1 tenaga sanitasi lingkungan, 1 tenaga promosi kesehatan, 1 tenaga epidemiologi kesehatan, 2 *nutrisionis*/gizi, 1 pranata laboratorium kesehatan, 1 perekam medis, 1 terapis gigi dan mulut, serta 13 tenaga non kesehatan. Namun demikian, distribusi jenis tenaga belum seimbang, dimana tenaga promosi kesehatan hanya 1 orang dari standar 2, tenaga epidemiologi kesehatan 1 orang dari standar 2, tenaga teknologi laboratorium medik 1 orang dari standar 2-3, serta tenaga psikolog klinis dan fisioterapis masing-masing belum tersedia dari standar 1, sedangkan jumlah perawat dan bidan melebihi standar. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun jumlah tenaga berlebih, distribusinya belum merata sehingga dapat menyebabkan ketidakseimbangan beban kerja dan mempengaruhi pelaksanaan pelayanan serta kepatuhan terhadap SPM.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hubungan antara beban kerja tenaga kesehatan dengan kepatuhan terhadap Standar Pelayanan Minimal (SPM) di Puskesmas Darma tahun 2026, dengan harapan hasil penelitian ini dapat memberikan informasi sebagai bahan pertimbangan dalam pengelolaan sumber daya manusia serta upaya peningkatan kualitas pelayanan kesehatan primer.

1.2 Rumusan Masalah

Apakah ada “Hubungan Antara Beban Kerja Dengan Kepatuhan Tenaga Kesehatan Terhadap Standar Pelayanan Minimal (SPM) Di Puskesmas Darma Tahun 2026?”

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan umum

Untuk mengetahui hubungan antara beban kerja dengan kepatuhan tenaga kesehatan terhadap standar pelayanan minimal (SPM) di Puskesmas Darma tahun 2026.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Mengetahui gambaran tingkat beban kerja tenaga kesehatan di Puskesmas Darma tahun 2026.
2. Mengidentifikasi tingkat kepatuhan tenaga kesehatan dalam pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) di Puskesmas Darma tahun 2026.
3. Menganalisis hubungan antara beban kerja dengan kepatuhan tenaga kesehatan terhadap Standar Pelayanan Minimal (SPM) di Puskesmas Darma tahun 2026.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu Kesehatan Masyarakat, khususnya dalam konsentrasi Administrasi dan Kebijakan Kesehatan (AKK), terkait dengan manajemen sumber daya manusia kesehatan dan kepatuhan tenaga kesehatan terhadap Standar Pelayanan Minimal (SPM).

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Tenaga Kesehatan

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman tenaga kesehatan mengenai pentingnya pengelolaan beban kerja yang seimbang agar pelaksanaan pelayanan sesuai Standar Pelayanan Minimal (SPM)

dapat dilakukan secara optimal. Selain itu, hasil penelitian ini dapat mendorong tenaga kesehatan untuk meningkatkan kepatuhan terhadap prosedur pelayanan, pencatatan, dan pelaporan, sehingga mutu pelayanan serta keselamatan pasien dan tenaga kesehatan dapat terjaga dengan baik.

2. Bagi Puskesmas Darma

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan dalam perencanaan dan pengelolaan sumber daya manusia kesehatan, khususnya dalam upaya mengoptimalkan beban kerja tenaga kesehatan agar kepatuhan terhadap pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dapat meningkat. Dengan demikian, mutu pelayanan dasar kepada masyarakat di Puskesmas Darma dapat lebih terjamin dan mencapai target yang ditetapkan pemerintah.

3. Bagi Program Studi S1 Kesehatan Masyarakat Fakultas Ilmu Kesehatan

Dapat dijadikan sumber informasi dan bahan pembelajaran terkait tentang beban kerja tenaga kesehatan serta implementasi kebijakan Standar Pelayanan Minimal (SPM), khususnya di Puskesmas sebagai pilar utama pelayanan kesehatan primer.

1.5 Keaslian Penelitian

Tabel 1. 1 Keaslian Penelitian

No	Penelitian	
1	Judul	Beban Kerja dan Lama Kerja Dengan Kepatuhan Petugas Puskesmas Dalam Implementasi SOP di UPTD Puskesmas Awa'ai Kabupaten Nias Utara.
	Peneliti	Ginting dan Fentiana
	Subyek	61 Petugas Puskesmas
	Metode	Kuantitatif dengan metode Cross Sectional
	Hasil	Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat hubungan signifikan antara beban kerja dan lama kerja dengan kepatuhan petugas dalam menerapkan SOP pelayanan di Puskesmas ($p\text{-value} < 0,005$). Petugas dengan beban kerja tinggi lebih cenderung tidak patuh, sedangkan petugas dengan masa kerja lebih lama memiliki tingkat kepatuhan yang lebih tinggi.
	Perbedaan	Penelitian Ginting dan Fentiana membahas hubungan beban kerja dan lama kerja dengan kepatuhan terhadap SOP, sedangkan penelitian ini menguji hubungan beban kerja dengan kepatuhan terhadap SPM, sehingga perbedaannya terletak pada variabel kepatuhan yang digunakan, yaitu SOP dan SPM.
2	judul	Pengaruh Beban Kerja Terhadap Kinerja Pegawai di Puskesmas Hikun Kabupaten Tabalong
	Peneliti	Faujannah dan Muhammad Noor Ifansyah
	Subyek	Seluruh petugas puskesmas
	Metode	kuantitatif dengan metode survei
	Hasil	Beban kerja berpengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai sebesar 65,6%, dimana beban kerja yang berat menyebabkan penurunan kemampuan pegawai dalam melaksanakan pekerjaan sesuai target dan prosedur pelayanan.
	Perbedaan	Penelitian Faujannah dan Muhammad Noor Ifansyah berfokus pada pengaruh beban kerja terhadap kinerja pegawai, sedangkan penelitian saya menguji hubungan beban kerja dengan kepatuhan tenaga kesehatan terhadap Standar Pelayanan Minimal (SPM), sehingga perbedaannya terletak pada variabel yang diteliti serta lokasi dan subjek penelitian.
3	Judul	Hubungan Beban Kerja Petugas Laboratorium Dengan Kepatuhan Identifikasi Pasien Di Puskesmas Kota Denpasar
	Peneliti	Adnyana <i>et al.</i>
	Subyek	27 petugas laboratorium
	Metode	kuantitatif dengan pendekatan korelasional
	Hasil	Terdapat hubungan negatif kuat antara beban kerja dan kepatuhan identifikasi pasien ($r=-0,616$; $p=0,001$), dimana

No	Penelitian	
		semakin tinggi beban kerja, maka semakin rendah kepatuhan identifikasi pasien yang dilakukan petugas.
	Perbedaan	Penelitian Adnyana <i>et al.</i> mengukur kepatuhan yang hanya terbatas pada identifikasi pasien sebagai salah satu indikator mutu pelayanan dan melibatkan petugas laboratorium, sedangkan penelitian saya mengukur kepatuhan terhadap Standar Pelayanan Minimal (SPM) secara keseluruhan pada tenaga kesehatan.
4	Judul	Analisis monitoring dan evaluasi terhadap tingkat pencapaian standar pelayanan minimal di UPTD Puskesmas Linggarjati Kabupaten Kuningan Tahun 2024
	Peneliti	Fauziah <i>et al.</i>
	Subyek	35 pegawai Puskesmas Linggarjati
	Metode	Kualitatif deskriptif
	Hasil	Diketahui bahwa 10 dari 12 indikator SPM belum mencapai target yang ditentukan, disebabkan oleh kurangnya SDM, tingginya beban kerja, dan pembagian tugas yang tidak merata.
	Perbedaan	Penelitian Fauziah <i>et al.</i> berfokus pada evaluasi capaian indikator Standar Pelayanan Minimal (SPM) di tingkat puskesmas dengan metode kualitatif, sedangkan penelitian saya menggunakan metode kuantitatif untuk menguji hubungan beban kerja dengan kepatuhan tenaga kesehatan terhadap SPM.
5	Judul	Analisis Penerapan Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan Di Puskesmas Banjaran Kota Kabupaten Bandung Tahun 2023
	Peneliti	Ine Nuraeni dan Aris Rinaldi
	Subyek	Pengelola SPM dan Kepala Puskesmas
	Metode	kualitatif dengan pendekatan studi kasus
	Hasil	Masih terdapat beberapa indikator SPM yang belum terpenuhi karena keterbatasan tenaga kesehatan, fasilitas, serta tantangan geografis dalam pelaksanaan pelayanan.
	Perbedaan	Penelitian Ine Nuraeni dan Aris Rinaldi berfokus pada analisis penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dengan metode kualitatif studi kasus, sedangkan penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif untuk menguji hubungan beban kerja dengan kepatuhan tenaga kesehatan terhadap SPM, sehingga perbedaannya terletak pada metode dan variabel yang diteliti.

Berdasarkan kajian penelitian terdahulu, sebagian besar penelitian masih berfokus pada kepatuhan terhadap SOP, kinerja, atau mutu pelayanan kesehatan secara umum. Kajian yang secara khusus menghubungkan beban kerja dengan kepatuhan tenaga kesehatan terhadap Standar Pelayanan Minimal (SPM) sesuai Permenkes Nomor 6 Tahun 2024 di tingkat puskesmas masih terbatas. Selain itu, penelitian dengan fokus tersebut belum ditemukan di Puskesmas Darma Kabupaten Kuningan, sehingga penelitian ini memiliki unsur kebaruan dari segi fokus, lokasi, dan konteks kebijakan SPM yang digunakan.