

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan

Pemerintah sebagai penyelenggara negara mempunyai tanggung jawab kepada rakyatnya. Fungsi pemerintah adalah menyelenggarakan negara berdasarkan kewenangannya. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah merupakan dasar bagi pembuatan sampai penetapan kebijakan. Peran pemerintah sangat menentukan dalam menyelesaikan permasalahan yang ada dalam masyarakat. Permasalahan yang terjadi dimasyarakat akan terselesaikan dengan baik melalui kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah (Winarno, 2014)

Pemerintah sebagai penentu dari penyelesaian masalah yang terjadi di masyarakat bisa dilihat dari hasil kebijakan yang ditetapkannya. Perencanaan, penyusunan sampai penetapan kebijakan akan sangat menentukan efektifitas kebijakan itu sendiri. Kebijakan harus mempunyai *output* yang signifikan dalam penyelesaian masalah yang sedang terjadi. Dunn dalam (Solichin, 2012) menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, sebagai berikut :

“Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah”.

Pengertian kebijakan publik diatas menyebutkan segala tindakan dari pemerintah baik yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan berdasarkan keputusan yang telah ditetapkan. Keputusan tersebut bersumber dari pilihan kolektifitas yang mempunyai keterkaitan satu sama lainnya dan dibuat oleh lembaga yang berwenang. Syafie dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Ilmu Pemerintahan* mengutip pendapat Harold Laswell, kebijakan adalah “tugas intelektual pembuatan keputusan meliputi penjelasan tujuan, penguraian kecenderungan, penganalisaan keadaan, proyeksi pengembangan masa depan dan penelitian, penilaian dan penelitian, serta penilaian dan pemilihan kemungkinan” Laswell dalam (Syafie,1992;54). Menurut pendapat Laswell tersebut, kebijakan diartikannya sebagai tugas intelektual pembuatan keputusan yang meliputi berbagai hal yaitu penjelasan mengenai tujuan yang ingin dicapai dari suatu kebijakan yang telah dibuat, penguraian kecenderungan untuk memilih beberapa tujuan yang sesuai dengan keadaan, pengembangan dampak dan kinerja kebijakan di masa depan, melakukan penelitian dan evaluasi.

Menurut Fredrickson dan Hart kebijakan adalah: “Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan/mewujudkan sasaran yang diinginkan” dalam (Tangkilisan, 2003;87). Selain itu Eystone dalam (Solichin, 2012;20) merumuskan bahwa kebijakan publik ialah “*the relationship of governmental unit to its environment*” (antar hubungan yang berlangsung diantara unit /satuan pemerintahan dengan lingkungannya). Konsep yang ditawarkan Eystone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti

karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat menyangkut banyak hal. Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan. Dye dalam Winarno, 2014 mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu konsep ini bisa mencakup tindakan-tindakan seperti pengangkatan pegawai baru atau pemberian lisensi. Suatu tindakan yang sebenarnya berada diluar domain kebijakan publik.

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya, atau seringkali diberikan makna sebagai tindakan politik. Hal ini semakin jelas dengan adanya konsep kebijakan dari Freidrich dalam (Islamy, 2005) yang mendefinisikan kebijakan adalah rangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan. Untuk mencapai tujuan. Sedangkan Anderson dalam (Winarno, 2009;23) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Pemahaman mengenai kebijakan publik sendiri masih terjadi adanya silang pendapat dari para ahli. Namun dari beberapa pendapat mengenai kebijakan publik terdapat beberapa persamaan, diantaranya yang disampaikan oleh Dye dalam (Islamy, 2005) kebijakan publik sebagai “*is what ever government chose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak

dilakukan). Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan (objektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah tertentu saja. Disamping itu “sesuatu yang tidak dilaksanakan “oleh pemerintah pun termasuk kebijaksanaan negara. Hal ini disebabkan karena suatu kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literatur-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan-penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Sementara disisi lain pendekatan dan model yang digunakan oleh para ahli pada akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan. Misalnya apakah kebijakan dilihat sebagai rangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau sebagai tindakan-tindakan yang dampaknya dapat diramalkan.

Pengertian diatas menyatakan bahwa kebijakan bersumber dari usulan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam upaya menyelesaikan hambatan yang menjadi masalah disuatu lingkungan tertentu. Sumber pengusul sangat berperan dalam menetapkan program-programnya dengan menetapkan tujuan dan sasaran yang diinginkannya untuk ditindaklanjuti oleh pemerintah.

Dalam peranannya untuk memecahkan masalah publik, Islamy (2005;56), berpendapat bahwa tahap penting dalam pemecahan masalah publik melalui kebijakan antara lain adalah:

- a) Penetapan agenda kebijakan (*ageenda setting*)
- b) Formulasi kebijakan (*policy formulation*)
- c) Adopsi kebijakan (*policy adoption*)
- d) Implementasi kebijakan (*policy implemantation*)
- e) Penilaian kebijakan (*policy assesment*)

Setiap tahap dalam pengambilan kebijakan harus dilaksanakan dan dengan memperhatikan sisi ketergantungan masalah satu dengan yang lainnya. Proses penetapan kebijakan atau yang sering dikenal dengan *policy making process*, menurut Shafrits dan Russel dalam (Keban, 2006) menyatakan bahwa:

1. Merupakan agenda setting dimana isu-isu kebijakan diidentifikasi
2. Keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu kebijakan
3. Tahap implementasi kebijakan
4. Evaluasi program dan analisa dampak
5. Feedback yaitu memutuskan untuk merevisi atau menghentikan proses kebijakan diatas bila diterapkan akan menyerupai sebuah siklus tahapan penetapan kebijakan.

Dengan demikian kebijakan publik adalah produk dari pemerintah maupun aparatur pemerintah yang hakikatnya merupakan pilihan-pilihan yang dianggap paling baik untuk mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi publik dengan tujuan untuk dicarikan solusi secara tepat, cepat dan akurat, sehingga benar

adanya apa yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah dapat saja dipandang sebagai sebuah pilihan kebijakan.

2.1.2. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh pembuat kebijakan bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Banyak variabel yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan untuk mempengaruhi perilaku birokrat sebagai pelaksana kebijakan. Birokrasi sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah berfungsi sebagai pelaksana kebijakan. Birokrasi melaksanakan tugas maupun fungsi pemerintah dari hari ke hari tentunya membawa dampak pada warga negaranya.

Peranan birokrasi sangat menentukan keberhasilan dari program yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sinergitas antara pembuat kebijakan dengan birokrasi atau dengan kata lain dinas sebagai implementator sangat penting guna pencapaian tujuan kebijakan. (Winarno, 2014), dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Proses Kebijakan Publik* menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut : “Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”. Definisi tersebut menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administratif yang legitimasi hukumnya ada.

Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai unsur dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

Studi implementasi adalah studi perubahan bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik; bagaimana organisasi diluar dan di dalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain; apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda. (Jenkins dalam Parson 2014;463).

Kemudian pendapat (Winarno, 2014) tersebut sejalan dengan pendapat (Dwijowijoto, 2004), yakni “Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut”. (Dwijowijoto, 2004). Implementasi kebijakan menurut pendapat di atas, tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan kebijakan tersebut melalui bentuk program-program serta melalui *derivate*. *Derivate* atau turunan dari kebijakan publik yang dimaksud yaitu melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi.

Implementasi juga dapat diartikan sebagai pelaksanaan pembuatan kebijakan dengan cara-cara lain. Akan tetapi biasanya cenderung menganggap sistem politik sesuatu yang menambah *problem* dengan menarik garis pemisah antara kebijakan

dan administrasi. (Anderson dalam Parsons 2014;464). Artinya ada hal yang menarik dari proses implementasi ini sendiri. Administrasi yang sering diartikan sebagai pelaksana kadang tidak terlepas dengan yang namanya sistem politik pada pemerintahan tempat dilaksanakannya kebijakan atau program. Pekerjaan administrator adalah pelaksana kebijakan yang sudah dirumuskan oleh pembuat kebijakan walaupun terkadang masalah atau *problem* yang dimaksud kadang tidak diperhatikan pasca pembuatan kebijakan.

Sedangkan menurut Grindle dalam (Winarno, 2014), memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh sebab itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya sistem "*a policy delivery system*", dimana sarana-sarana tertentu didesain dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Dengan demikian berbagai program bisa dikembangkan untuk merespon tujuan-tujuan kebijakan yang sama. Program-program tindakan itu bisa di pilah-pilah kedalam proyek-proyek yang spesifik untuk dikelola. Maksud dari tujuan-tujuan tersebut adalah untuk mendatangkan suatu perubahan dalam lingkungan kebijakan, suatu perubahan yang bisa diartikan sebagai dampak dari suatu program yang dibuat oleh pemerintah.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan hanya sekedar bersangkut-paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih daripada itu ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari

suatu kebijakan. Mengenai hal ini (Solichin, 2012) menegaskan bahwa implementasi merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Seperti menurut Udoji dalam (Solichin, 2012;87) mengatakan bahwa “Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak diimplementasikan”.

Kemudian berdasarkan pandangan Edwards III dalam (Winarno, 2014) keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh empat faktor penting, yaitu: pertama, komunikasi kebijakan, berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi penyampaian informasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Dimensi *Transmission* yaitu menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan. Dimensi kejelasan (*clarity*) berarti menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, sasaran kebijakan dapat diterima dengan jelas, sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dari kebijakan. Dimensi Konsistensi (*consistency*) yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Kedua, yaitu sumberdaya, bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan. Jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk

melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Dimensi Sumber daya meliputi manusia (*staff*), peralatan (*facilities*), dan Informasi dan kewenangan (*information and authority*). Dimensi sumber daya manusia berarti, efektivitas pelaksanaan kebijakan sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Dimensi Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan. Dimensi Informasi dan kewenangan yaitu informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Seperti halnya kewenangan sangat diperlukan terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Ketiga, yaitu disposisi, disposisi ini merupakan karakteristik yang menempel erat kepada pelaksana. Disposisi terdiri dari pengangkatan birokrasi (*staffing the bureaucracy*) dan insentif (*incentives*). Dimensi pengangkatan birokrasi merupakan pengangkatan dan pemilihan pegawai pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. Dimensi Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan pemberian penghargaan, baik uang atau yang lainnya. Keempat, yaitu struktur birokrasi; struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek penting dari setiap organisasi

adalah adanya *standard operating procedures* (SOP). SOP akan menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak. Tidak jelasnya SOP diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya akan berdampak pada gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan. Dimensi *fragmentation* merupakan organisasi pelaksana yang terpecah-pecah atau tersebar akan menjadi distorsi dalam pelaksanaan kebijakan. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana semakin membutuhkan koordinasi yang intensif.

Sementara Mazmanian dan Sabatier dalam (Wibawa dkk, 2004) menjelaskan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang nyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat maupun peristiwa-peristiwa.

Van Mater dan Van Horn dalam Parsons (2014:482), juga menjelaskan bahwa studi implementasi juga perlu mempertimbangkan isi (*content*) atau tipe kebijakan. Mereka juga mengatakan bahwa efektivitas implementasi akan bervariasi diantara tipe dan isu kebijakan. Faktor utama dalam implementasi-perubahan, kontrol, dan pemenuhan. Menurut mereka menunjukkan bahwa jika ada tingkat konsensus yang tinggi dan tidak banyak dibutuhkan perubahan maka implementasi kebijakan akan lebih sukses.

Kemudian menurut Van Meter dan Van Horn dalam (Winarno, 2014:149), pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan di sebut dengan *A Model of*

the Policy Implementation (1975). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan. Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

- 1). Standar dan sasaran kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006). Untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan memiliki arti yang sangat penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*) tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga

merupakan hal yang “*crucial*”. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan

2) Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks dalam (Edi, 2009) bahwa; “*New town study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program*”.

Van Mater dan Van Horn , menegaskan bahwa; “Sumber daya kebijakan (*policy resources*) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (*implementasi*) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan.”

3) Karakteristik organisasi

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

Menurut Edward III, 2 (buah) karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (*SOP = Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi.

1. *Standard Operating Procedures (SOP)*. SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi

2. Fragmentasi. Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. *“fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units.”*. Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi kebijakan. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil Edward III, dalam (Solichin, 2012)

4) Komunikasi antar organisasi terkait

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater dalam (Widodo, 2001) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*) yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka

yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*), Van Mater dan Varn Horn, dalam (Widodo, 2001). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya. Selain itu sosialisasi juga menjadi hal yang penting terkait koordinasi anatar lembaga.

5) Sikap para pelaksana

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam (Agustinus, 2006): "sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi

keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan”.

Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pendangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*)

kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

6) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Kemudian terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan menyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang nyaman atau kondusif.

Berdasarkan beberapa teori diatas maka dapat didefinisikan bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh publik maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah diterapkan dalam keputusan kebijakan. Definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan. Berdasarkan penjelasan model-model implementasi yang telah diterangkan pada lembar sebelumnya, maka penulis menyimpulkan bahwa model Van Horn dan Van Mater karena pada model ini lebih menggambarkan pada: standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya (baik itu manusia maupun sarana dan prasarana, karakteristik organisasi pelaksan, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, dan lingkungan sosial, ekonomi dan politik lebih cocok untuk penulis gunakan pada

implementasi program JKN yang dalam hal ini dikelola oleh BPJS Kesehatan di Kota Metro.

2.1.3 Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, (2012:79) menjelaskan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi implemetasi kebijakan publik. Kebijakan diasumsikan sebagai suatu pesan dari pemerintah federal (pusat) kepada pemerintah daerah. Keberhasilan implementasi pesan tersebut sangat dipengaruhi oleh tiga hal pokok sebagai berikut:

- a. Isu Kebijakan
- b. Formal kebijakan
- c. Reputasi aktor

Isu kebijakan meliputi sumber daya, manfaat kebijakan serta keterlibatan publik. Format kebijakan terdiri dari kejelasan kebijakan, konsistensi kebijakan, frekuensi serta penerimaan isi kebijakan. Sedangkan reputasi aktor terdiri dari legitimasi dan kredibilitas aktor-aktor daerah. Kemudian jika dilihat dari kinerja implementasi, Purwanto dan Sulistyastuti, (2012:84) menjabarkan ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi , yaitu:

1. Kondisi lingkungan
2. Hubungan antar organisasi
3. Sumber daya
4. Karakteristik institusi implementor

Sedangkan Rondinelli dan Cheema dalam (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012: 97)), menjelaskan bahwa: kinerja kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor yang beraneka ragam diantaranya:

- a. Akuntabilitas, menyangkut pertanggungjawaban pemerintah atau pihak yang mengelola sumber-sumber daya masyarakat kepada masyarakat yang menjadi pengguna jasa
- b. Responsivitas, yaitu kemampuan organisasi dalam mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
- c. Orientasi terhadap pelayanan adalah penggunaan seluruh sumber daya organisasi untuk memberikan pelayanan kepada pengguna jasa.

Kemudian menurut Solichin (2012;72) untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan, antara lain:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi badan atau instansi pelaksana
- b. Tersedia waktu dan sumber daya
- c. Keterpaduan sumber daya yang diperlukan
- d. Implementasi didasarkan pada hubungan kausalitas yang handal
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung
- f. Hubungan ketergantungan harus dapat diminimalisirkan
- g. Kesamaan persepsi dan kesepakatan terhadap tujuan
- h. Tugas-tugas diperinci dan diurutkan secara sistematis
- i. Komunikasi dan koordinasi yang baik
- j. Pihak-pihak yang berwenang dapat menuntut kepatuhan pihak lain

Senada dengan apa yang dikemukakan para ahli, Winarno (2014) bahwa “suatu program kebijakan akan hanya menjadi catatan-catatan elit saja jika program itu tidak dilaksanakan”. Artinya implementasi merupakan tindak lanjut dari proses kebijakan publik. Dengan demikian berdasarkan beberapa teori diatas, maka dapat didefinisikan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh publik maupun swasta dalam rangka melaksanakan serangkaian proses dari kebijakan publik atau lebih tepatnya pelaksanaan dari kebijakan publik itu sendiri dimana implementasi ini sangat menentukan bagaimana dampak dari kebijakan publik yang diambil tersebut efektif atau tidak.

2.2 Pengertian Efektivitas

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan dalam setiap organisasi. Efektivitas disebut juga efektif, apabila tercapainya tujuan atau sasaran yang telah ditemukan sebelumnya. Hal ini sesuai dengan pendapat soewarno yang mengatakan bahwa efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Caster I. Bernard, efektivitas adalah tercapainya sasaran yang telah disepakati bersama (Bernard, 1992:207). Menurut Cambel J.P, Pengukuran efektivitas secara umum dan yang paling menonjol adalah :

1. Keberhasilan program
2. Keberhasilan sasaran
3. Kepuasan terhadap program
4. Tingkat input dan output

5. Pencapaian tujuan menyeluruh (Cambel, 1989:121)

Sehingga efektivitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerjayang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, secara komprehensif, efektivitas dapat diartikan sebagai tingkat. Kemampuan suatu lembaga atau organisasi untuk dapat melaksanakan semua tugas-tugas pokoknya atau untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan sebelumnya (Cambel, 1989:47). Sementara itu, menurut Richard M. Steers, efektivitas merupakan suatu tingkatan kemampuan organisasi untuk dapat melaksanakan seluruh tugas-tugas pokoknya atau pencapaian sasarannya.

Efektivitas dalam dunia riset ilmu-ilmu social dijabarkan dengan penemuan atau produktivitas, dimana bagi sejumlah sarjana social efektivitas seringkali ditinjau dari sudut kualitas pekerjaan atau program kerja. Dari pendapat beberapa ahli di atas dapat disimpulkan pengertian efektivitas, yaitu keberhasilan suatu aktivitas atau kegiatan dalam mencapai tujuan (sasaran) yang telah ditentukan sebelumnya. Mengingat keanekaragaman pendapat mengenai sifat dan komposisi dari efektivitas, maka tidaklah mengherankan jika terdapat sekian banyak pertentangan pendapat sehubungan dengan cara meningkatnya, car mengatur dan bahkan cara menentukan indicator efektivitas, sehingga, dengan demikian akan lebih sulit lagi bagaimana cara mengevaluasi tentang efektivitas.

Pengertian yang memadai mengenai tujuan ataupun sasaran organisasi, merupakan langkah pertama dalam pembahasan efektivitas, dimana seringkali berhubungan dengan tujuan yang ingin dicapai. Dalam usaha mengukur efektivitas yang pertama sekali adalah memberikan konsep tentang efektivitas itu

sendiri. Dari beberapa uraian di atas, dapat dijelaskan bahwa efektivitas merupakan kemampuan untuk melaksanakan aktifitas-aktifitas suatu lembaga secara fisik dan non fisik untuk mencapai tujuan serta meraih keberhasilan maksimal.

2.1.2 Pendekatan Terhadap Efektivitas

Pendekatan efektivitas dilakukan dengan acuan berbagai bagian yang berbeda dari lembaga, dimana lembaga mendapatkan input atau masukan berupa berbagai macam sumber dari lingkungannya. Kegiatan dan proses internal yang terjadi dalam lembaga mengubah input menjadi output atau program yang kemudian dilemparkan kembali pada lingkungannya.

1) Pendekatan sasaran (Goal Approach)

Pendekatan ini mencoba mengukur sejauh mana suatu lembaga berhasil merealisasikan sasaran yang hendak dicapai. Pendekatan sasaran dalam pengukuran efektivitas dimulai dengan identifikasi sasaran organisasi dan mengukur tingkatan keberhasilan organisasi dalam mencapai sasaran tersebut (Price, 1972:15). Sasaran yang penting diperhatikan dalam pengukuran efektivitas dengan pendekatan ini adalah sasaran yang realistis untuk memberikan hasil maksimal berdasarkan sasaran resmi "Official Goal" dengan memperhatikan permasalahan yang ditimbulkannya, dengan memusatkan perhatian terhadap aspek output yaitu dengan mengukur keberhasilan program dalam mencapai tingkat output yang direncanakan. Dengan demikian, pendekatan ini mencoba mengukur sejauh mana organisasi atau lembaga berhasil merealisasikan sasaran yang hendak dicapai.

2) Pendekatan Sumber (System Resource Approach)

Pendekatan sumber mengukur efektivitas melalui keberhasilan suatu lembaga dalam mendapatkan berbagai macam sumber yang dibutuhkannya. Suatu lembaga harus dapat memperoleh berbagai macam sumber dan juga memelihara keadaan dan system agar dapat menjadi efektif. Pendekatan ini didasarkan pada teori mengenai keterbukaan sistem suatu lembaga terhadap lingkungannya, karena lembaga mempunyai hubungan yang merata dalam lingkungannya dimana dari lingkungan diperoleh sumber-sumber yang terdapat pada lingkungan seringkali bersifat langka dan bernilai tinggi.

3) Pendekatan Proses (Internal Process Approach)

Pendekatan proses menganggap sebagai efisiensi dan kondisi kesehatan dari suatu lembaga internal. Pada lembaga yang efektif, proses internal berjalan dengan lancar dimana kegiatan bagian-bagian yang ada berjalan secara terkoordinasi. Pendekatan ini tidak memperhatikan lingkungan melainkan memusatkan perhatian terhadap kegiatan yang dilakukan terhadap sumber-sumber yang dimiliki lembaga, yang menggambarkan tingkat efisiensi serta kesehatan lembaga.

2.2. Konsep Jaminan Sosial (*Social Security*)

Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Program jaminan sosial adalah bersifat wajib dan juga diarahkan untuk mencakup seluruh rakyat yang akan dicapai secara bertahap agar hak setiap orang atas jaminan sosial sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi dapat terwujud. Hal ini juga berdasarkan atas undang-undang No 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan

Sosial Nasional (SJSN). Undang-undang tersebut juga berisikan dan bertujuan untuk memberikan perlindungan bagi fakir miskin serta orang tidak mampu yang pembiayaan kesehatannya nantinya akan bisa dijamin oleh Pemerintah kita. SJSN ini juga merupakan suatu tata cara penyelenggaraan program jaminan sosial oleh beberapa badan penyelenggara jaminan sosial. Undang-undang SJSN menggantikan program jaminan asuransi kesehatan yang ada sebelumnya. (*www.bpjs.go.id. tanggal 2 November 2014*)

Seperti halnya Askes (Asuransi Kesehatan), Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek), Tabungan Asuransi Pegawai Negeri (Taspen), dan juga Asuransi Kesehatan ABRI (ASABRI) juga diharapkan lebih baik dalam memberikan manfaat yang berarti kepada para penggunanya.

2.2.1 Tujuan Manfaat Jaminan Kesehatan

Tujuan serta juga manfaat daripada jaminan kesehatan bagi masyarakat adalah sebagai berikut :

1. Memberikan kemudahan dan juga akses pelayanan kesehatan kepada peserta di seluruh jaringan fasilitas Jamkesmas.
2. Mendorong peningkatan pelayanan kesehatan yang terstandar bagi peserta, tidak berlebihan sehingga nantinya akan juga terkendali mutu dan biaya pelayanan kesehatan tersebut.
3. Terselenggaranya pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel.

2.4 Tinjauan tentang JKN (Jaminan Kesehatan Nasional) dan BPJS

Kesehatan

JKN merupakan program pelayanan kesehatan terbaru yang merupakan kepanjangan dari Jaminan Kesehatan Nasional yang sistemnya menggunakan sistem asuransi. Artinya, seluruh warga Indonesia nantinya wajib menyisihkan sebagian kecil uangnya untuk jaminan kesehatan di masa depan. Program Jaminan Kesehatan Nasional disingkat Program JKN adalah suatu program Pemerintah dan Masyarakat/Rakyat dengan tujuan memberikan kepastian jaminan kesehatan yang menyeluruh bagi setiap rakyat Indonesia agar penduduk Indonesia dapat hidup sehat, produktif, dan sejahtera (Naskah Akademik SJSN).

BPJS adalah singkatan dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. BPJS ini adalah perusahaan asuransi yang kita kenal sebelumnya sebagai PT Askes. Begitupun juga BPJS Ketenagakerjaan merupakan transformasi dari Jamsostek (Jaminan Sosial Tenaga Kerja). Antara JKN dan BPJS tentu berbeda. JKN merupakan nama programnya, sedangkan BPJS merupakan badan penyelenggaranya yang kinerjanya nanti diawasi oleh DJSN (Dewan Jaminan Sosial Nasional). (www.bpjs.go.id)

2.4.1 Mekanisme penyelenggaraan BPJS Kesehatan

a. Kepesertaan

- 1) Peserta adalah setiap orang yang telah membayar iuran atau iurannya dibayar oleh pemerintah (UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 20 ayat 1).
- 2) Penerima manfaat adalah peserta dan anggota keluarga (istri/suami yang sah, anak kandung, anak tiri dari perkawinan yang sah dan anak angkat

yang sah) sebanyak-banyaknya lima orang (UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 20 ayat 2). Penerima manfaat dapat diperluas kepada anak keempat dan seterusnya, ayah, ibu dan mertua dengan membayar iuran tambahan (UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 20 ayat 3).

- 3) Kepesertaan berkesinambungan sesuai prinsip portabilitas dengan memberlakukan program di seluruh wilayah Indonesia dan menjamin keberlangsungan manfaat bagi peserta dan keluarganya hingga enam bulan pasca pemutusan hubungan kerja (PHK). Selanjutnya, pekerja yang tidak memiliki pekerjaan setelah enam bulan PHK atau mengalami cacat tetap total dan tidak memiliki kemampuan ekonomi tetap menjadi peserta dan iurannya dibayar oleh Pemerintah (UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 21 ayat 1,2,3). Kesinambungan kepesertaan bagi pensiunan dan ahli warisnya akan dapat dipenuhi dengan melanjutkan pembayaran iuran jaminan kesehatan dari manfaat jaminan pensiun.
- 4) Kepesertaan mengacu pada konsep penduduk dengan mengizinkan warga negara asing yang bekerja paling singkat enam bulan di Indonesia untuk ikut serta (UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 1 angka 8).

b. Iuran

- 1) Iuran berdasarkan persentase upah/penghasilan untuk peserta penerima upah atau suatu jumlah nominal tertentu untuk peserta yang tidak menerima upah.
- 2) Iuran tambahan dikenakan kepada peserta yang mengikutsertakan anggota keluarga lebih dari lima orang.

c. Manfaat dan Pemberian manfaat

- 1) Pelayanan kesehatan diberikan di fasilitas kesehatan milik Pemerintah atau swasta yang menjalin kerjasama dengan badan penyelenggara jaminan sosial (UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 23 ayat 1) .
- 2) Dalam keadaan darurat, pelayanan kesehatan dapat diberikan pada fasilitas kesehatan yang tidak menjalin kerja sama dengan badan penyelenggara jaminan sosial (UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 23 ayat 2).
- 3) Badan penyelenggara jaminan sosial wajib memberikan kompensasi untuk memenuhi kebutuhan medik peserta yang berada di daerah yang belum tersedia fasilitas kesehatan yang memenuhi syarat. Kompensasi dapat diberikan dalam bentuk uang tunai. (UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 23 ayat 3 dan penjelasannya).
- 4) Layanan rawat inap di rumah sakit diberikan di kelas standar (UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 23 ayat 4).
- 5) Besar pembayaran kepada fasilitas kesehatan untuk setiap wilayah ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara badan penyelenggara jaminan kesehatan dengan asosiasi fasilitas kesehatan di wilayah tersebut (UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 24 ayat 1).
- 6) Badan penyelenggara jaminan sosial wajib membayar fasilitas kesehatan atas pelayanan yang diberikan kepada peserta paling lambat 15 hari sejak permintaan pembayaran diterima (UU No.40 Tahun 2004 Pasal 24 ayat 2).
- 7) Badan penyelenggara jaminan sosial dapat memberikan anggaran di muka kepada rumah sakit untuk melayani peserta, mencakup jasa medis, biaya perawatan, biaya penunjang dan biaya obat-obatan yang penggunaannya

diatur sendiri oleh pemimpin rumah sakit (metoda pembayaran prospektif) (UU No. 40 Tahun 2004 Penjelasan Pasal 24 ayat 2).

- 8) Badan penyelenggara jaminan sosial menjamin obat-obatan dan bahan medis habis pakai dengan mempertimbangkan kebutuhan medik, ketersediaan, efektifitas dan efisiensi obat atau bahan medis habis pakai sesuai ketentuan peraturan perundangan (UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 25 dan penjelasannya) .
- 9) Dalam pengembangan pelayanan kesehatan, badan penyelenggara jaminan sosial menerapkan sistem kendali mutu, sistem kendali biaya dan sistem pembayaran untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi jaminan kesehatan serta untuk mencegah penyalahgunaan pelayanan kesehatan (UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 24 ayat 3 dan penjelasannya). Untuk jenis pelayanan yang dapat menimbulkan penyalahgunaan pelayanan, peserta dikenakan urun biaya (UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 22 ayat 2) .

2.3.2 Pelayanan yang dijamin BPJS Kesehatan

Adapun pelayanan kesehatan yang akan didapat oleh masyarakat peserta yakni tingkat pertama, tingkat lanjutan. Pelayanan tingkat pertama meliputi pelayanan non spesialisik yang mencakup sebagai berikut:

- a). Administrasi pelayanan
- b). pelayanan promotif dan preventif
- c). pemeriksaan, pengobatan dan konsultasi medis
- d) tindakan medis non spesialisik baik operatif maupun non operatif
- e). pelayanan obat dan bahan medis habis pakai

- f). transfusi darah sesuai dengan kebutuhan medis
- g). pemeriksaan penunjang diagnostik lab tingkat pertama
- h). rawat inap tingkat pertama sesuai dengan indikasi

Adapun pelayanan tingkat lanjutan meliputi pelayanan kesehatan yang meliputi rawat jalan dan rawat inap. Rawat jalan meliputi pelayanan sebagai berikut:

- a) Administrasi pelayanan
- b) Pemeriksaan, pengobatan dan konsultasi spesialis oleh dokter spesialis dan subspesialis
- c) Tindakan medis spesialistik sesuai dengan indikasi media
- d) Pelayanan obat dan bahan medis habis pakai
- e) Pelayanan penunjang diagnostik lanjutan sesuai dengan indikasi
- f) Rehabilitasi medis
- g) Pelayanan darah
- h) Pelayanan kedokteran forensik
- i) Pelayanan jenazah di fasilitas kesehatan

sedangkan pelayanan rawat inap meliputi sebagai berikut:

- a) Perawatan inap non intensif
- b) Perawatan inap di ruang intensif

2.3.3 Pelayanan Kesehatan Yang tidak di Jamin BPJS

- a) Pelayanan kesehatan yang tidak melalui prosedur sesuai peraturan
- b) Pelayanan kesehatan yang dilakukan di fasilitas kesehatan yang Tidak bekerjasama dengan BPJS Kesehatan, kecuali untuk kasus gawat darurat
- c) Pelayanan kesehatan yang dilakuakn diluar negeri
- d) Pelayanan untuk tujuan estetik

- e) Pelayanan untuk mengatasi infertilitasi
- f) Pelayanan meratakan gigi
- g) Gangguan kesehatan / penyakit terhadap ketergantungan obat dan / atau alkohol

2.3.4 Persyaratan Pendaftaran

- 1). Perusahaan/ badan usaha dengan melengkapi formulir registrasi Perusahaan, fotocopi Surat Izin Tempat Usaha (SITU), Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) perusahaan dan rekapitulasi penghasilan/ gaji pegawai.
- 2). Karyawan/ pegawai melengkapi formulir isian peserta/form bentuk exel kolektif lengkap.

2.4 Kerangka Pikir

Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) merupakan salah satu bentuk dari kebijakan publik yang dalam hal ini pengelolaannya diberikan wewenang kepada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). JKN merupakan program pelayanan kesehatan terbaru yang merupakan kepanjangan dari Jaminan Kesehatan Nasional yang sistemnya menggunakan sistem asuransi. Artinya, seluruh warga Indonesia nantinya wajib menyisihkan sebagian kecil uangnya untuk jaminan kesehatan di masa depan. Program Jaminan Kesehatan Nasional disingkat Program JKN adalah suatu program pemerintah dan masyarakat atau rakyat dengan tujuan memberikan kepastian jaminan kesehatan yang menyeluruh bagi setiap rakyat Indonesia agar penduduk Indonesia dapat hidup sehat, produktif, dan sejahtera (Naskah Akademik SJSN).

BPJS adalah singkatan dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. BPJS ini adalah perusahaan asuransi yang kita kenal sebelumnya sebagai PT Askes. Begitupun juga BPJS Ketenagakerjaan merupakan transformasi dari Jamsostek (Jaminan Sosial Tenaga Kerja). Antara JKN dan BPJS tentu berbeda. JKN merupakan nama programnya, sedangkan BPJS merupakan badan penyelenggaranya yang kinerjanya nanti diawasi oleh DJSN (Dewan Jaminan Sosial Nasional). (www.bpjs.go.id)

Penelitian ini akan dilakukan di kantor BPJS Kesehatan di Kota Metro karena Kota Metro merupakan salah satu kantor induk di Lampung yang menangani BPJS Kesehatan yang tadinya merupakan kantor Askes. Di dalam implementasi kebijakan JKN yang diselenggarakan BPJS Kesehatan Kota Metro tentu tidak selalu berjalan dengan baik, terlihat dari berbagai macam masalah yang penulis temukan dilapangan. Dalam penelitian ini ada beberapa masalah yang penulis temukan misalnya saja dari sisi sosialisasi, sumber daya, efektivitas pendaftaran kepesertaan, komunikasi antar lembaga terkait.

Dari beberapa permasalahan yang telah disebutkan, maka peneliti mencoba menganalisis penelitian yang terkait judul implementasi program JKN dikantor BPJS Kota Metro ini dengan model yang dikemukakan Van Horn dan Van Meter dalam (Winarno, 2014) dimana ada beberapa kriteria atau variabel dilihat dari standar dan sasaran, sumber daya yang ada, sikap pelaksana implementasi kebijakan, karakteristik organisasi yang ada, komunikasi antar organisasi terkait dan lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Dari model menurut Van Horn dan Van Meter ini peneliti ingin meneliti bagaimanakah implementasi kebijakan program Jaminan Kesehatan Nasional yang BPJS Kesehatan Kota Metro lakukan, apakah dapat dikatakan efektif atau malah sebaliknya. Karena program kebijakan yang baik dan ideal adalah program yang berdampak lebih baik atau tercapainya efektivitas dari suatu program.

2.4.2 Bagan Kerangka Pikir

