

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai serta untuk melihat sejauhmana kesenjangan antara harapan dengan kenyataan. Menurut Anderson dalam Winarno (2008:166), secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut.

Menurut Lester dan Stewart (Winarno, 2008:166) evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Evaluasi kebijakan merupakan persoalan fakta yang berupa pengukuran serta penilaian baik terhadap tahap implementasi kebijakannya maupun terhadap hasil (*outcome*) atau dampak (*impact*) dari bekerjanya suatu kebijakan atau program tertentu, sehingga menentukan langkah yang dapat diambil dimasa yang akan datang.

1. Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan

James Anderson dalam Winarno (2008 : 229) membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

- a. Tipe pertama
Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.
- b. Tipe kedua
Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.
- c. Tipe ketiga
Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Berdasarkan ketiga tipe tersebut yang paling sesuai dalam penelitian ini adalah tipe yang ketiga, yakni tipe evaluasi kebijakan sistematis, di mana peneliti ingin melihat sejauh mana pelaksanaan Kebijakan Program Jamkesta, dengan mencari tahu apakah kebijakan yang dijalankan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Edi Suharto (2012:61), tujuan kebijakan publik sosial, dalam konteks pembangunan sosial, kebijakan sosial merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menterjemahkan tujuan-tujuan pembangunan. Kebijakan sosial senantiasa berorientasi kepada pencapaian tujuan sosial. Tujuan sosial ini mengandung dua

pengertian yang saling terkait, yakni memecahkan masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial.

Menurut Edi Suharto (2012: 86), model-model yang umumnya digunakan dalam analisis kebijakan publik adalah:

- a. Model Prospektif adalah bentuk kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan sebelum suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut juga model prediktif
- b. Model Retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan setelah kebijakan diimplementasikan. Model ini biasa disebut model evaluatif, karena banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan
- c. Model Integratif adalah model perpaduan antara kedua model diatas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik sebelum maupun sesudah suatu kebijakan dioperasikan.

2. Dimensi Evaluasi Kebijakan

Dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhatikan dalam membicarakan evaluasi. Menurut Winarno (2002: 171-174) setidaknya ada lima dimensi yang harus dibahas dalam memperhitungkan dampak dari sebuah kebijakan. Dimensi-dimensi tersebut meliputi:

- a. Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat
- b. Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan
- c. Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan yang akan datang
- d. Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik
- e. Biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan sebagai aktivitas fungsional, sama tuanya dengan kebijakan itu sendiri. Pada dasarnya ketika seseorang hendak melakukan evaluasi dampak kebijakan, ada tiga hal yang perlu diperhatikan yaitu:

- a. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai aspek instrumen (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrumen tersebut.
- b. Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah dihadapi. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada substansi dari kebijakan publik yang ada. Dasar asumsi yang digunakan adalah bahwa kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada. Hal yang seringkali terjadi adalah tujuan tercapai tapi masalah tidak terselesaikan.
- c. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi sumbangan pada evaluasi kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakan diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi.

Menurut M Solly Lubis (2007: 35), pada bidang ekonomi pemerintah harus mengatasi masalah ekonomi, perbedaan yang menyolok antara kaya dan miskin, antara ekonomi lemah dan ekonomi kuat, ketidak merataan kesempatan kerja dan ketidakrataan pendapatan nasional.

Menurut Subarsono (2012: 122) dampak merupakan akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan

Evaluasi kebijakan secara sederhana menurut William Dunn dalam Agustino (2008:187), berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat kebijakan hasil kebijakan. Ketika ia bernilai bermanfaat bagi penilaian atas penyelesaian masalah, maka hasil tersebut member sumbangan pada tujuan dan sasaran bagi evaluator,

secara khusus, dan pengguna lainnya secara umum. Hal ini dikatakan bermanfaat apabila fungsi evaluasi kebijakan memang terpenuhi dengan baik. Salah satu fungsi evaluasi kebijakan adalah harus memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kinerja kebijakan.

Dampak kebijakan dalam hal ini melingkupi komponen sebagai berikut:

- a. Kesesuaian antara kebijakan dengan kebutuhan masyarakat, untuk mengukur seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan kebijakan/program. Dalam hal ini evaluasi kebijakan mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu telah dicapai.
- b. Pelaksanaan kebijakan, yaitu untuk mengetahui apakah tindakan yang ditempuh oleh *implementing agencies* sudah benar-benar efektif, responsive, akuntabel, dan adil. Dalam bagian ini evaluasi kebijakan juga harus memperhatikan persoalan-persoalan hak azasi manusia ketika kebijakan itu dilaksanakan. Hal ini diperlukan oleh para evaluator kebijakan karena jangan sampai tujuan dan sasaran dalam kebijakan publik terlaksana, tetapi ketika itu diimplementasikan banyak melanggar hak asasi warga. Selain itu untuk mengetahui bagaimana dampak kebijakan itu sendiri. Dalam bagian ini, evaluator kebijakan harus dapat memberdayakan *output* dan *outcome* yang dihasilkan dalam suatu implementasi kebijakan.

3. Fungsi-Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Samudra dan kawan-kawan dalam Nugroho (2003:186-187), evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

- a. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan program.
- b. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
- c. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.

- d. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

Menurut Soeprapto (2000:60):

Isu yang kritis dalam evaluasi dampak kebijakan adalah apakah suatu program telah menghasilkan efek yang lebih atau tidak yang terjadi secara alami meskipun tanpa intervensi atau dibandingkan dengan intervensi alternatif. Tujuan pokok penilaian dampak adalah untuk menafsirkan efek-efek yang menguntungkan atau hasil yang menguntungkan dari suatu intervensi.

Rossi dan Freeman (dalam William Dunn, 2000: 36):

Mendefinisikan penilaian atas dampak adalah untuk memperkirakan apakah intervensi menghasilkan efek yang diharapkan atau tidak. Perkiraan seperti ini tidak menghasilkan jawaban yang pasti tapi hanya beberapa jawaban yang mungkin masuk akal.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa evaluasi sistematis kebijakan adalah aktivitas untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya, berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang didapat, siapa yang menerima keuntungan dari program kebijakan yang telah dijalankan oleh organisasi.

4. Kriteria Evaluasi Dampak Kebijakan

Mengevaluasi dampak suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Mengenai kinerja kebijakan dalam menghasilkan informasi terdapat kriteria evaluasi dampak kebijakan publik yaitu sebagai berikut:

a. Efektivitas

Menurut Winarno (2002: 184):

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai.

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa apabila pencapaian tujuan-tujuan daripada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar daripada organisasi, maka makin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut. Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu.

Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”. Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan. Efektivitas merupakan daya pesan untuk

mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi.

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauhmana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal

b. Efisiensi

Menurut Winarno (2002: 185):

Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien

Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

c. Kecukupan

Menurut Winarno (2002: 186):

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu

tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Berbagai masalah tersebut merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

d. Perataan

Menurut Winarno (2002: 187):

Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. Kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata.

Menurut Winarno (2002: 188), seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara, yaitu:

1. Memaksimalkan kesejahteraan individu. Analisis dapat berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan individu secara simultan. Hal ini menuntut agar peringkat preferensi transitif tunggal dikonstruksikan berdasarkan nilai semua individu.

2. Melindungi kesejahteraan minimum. Di sini analisis mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan (*worst off*). Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Pareto* yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial dikatakan lebih baik dari yang lainnya jika paling tidak ada satu orang yang diuntungkan atau dirugikan.
3. Memaksimalkan kesejahteraan bersih. Di sini analisis berusaha meningkatkan kesejahteraan bersih tetapi mengasumsikan bahwa perolehan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengganti bagian yang hilang. Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Kaldor-Hicks*: Suatu keadaan sosial lebih baik dari yang lainnya jika terdapat perolehan bersih dalam efisiensi dan jika mereka yang memperoleh dapat menggantikan mereka yang kehilangan. Untuk tujuan praktis kriteria yang tidak mensyaratkan bahwa yang kehilangan secara nyata memperoleh kompensasi ini, mengabaikan isu perataan.
4. Memaksimalkan kesejahteraan redistributif. Di sini analisis berusaha memaksimalkan manfaat redistributif untuk kelompok-kelompok yang terpilih, misalnya mereka yang secara rasial tertekan, miskin atau sakit. Salah satu kriteria redistributif dirumuskan oleh filosof John Rawls: Suatu situasi sosial dikatakan lebih baik dari lainnya jika menghasilkan pencapaian kesejahteraan anggota-anggota masyarakat yang dirugikan.

e. Responsivitas

Menurut Winarno (2002: 189):

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk dukungan/berupa penolakan.

Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari

kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan. Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

f. Ketepatan

Menurut Winarno (2002: 184):

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas maka yang dimaksud dengan evaluasi dampak kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diberlakukan oleh organisasi atau pemerintah, dengan cara mengevaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut ditinjau dari aspek masyarakat sebagai sasaran kebijakan tersebut.

5. Evaluasi Terhadap Dampak Kebijakan

Menurut Samodra Wibawa dkk (1994: 29):

Evaluasi dampak memberikan perhatian yang lebih besar kepada output dan dampak kebijakan dibandingkan kepada proses pelaksanaannya, sekalipun yang terakhir ini tidak di kesampingkan dari penelitian evaluatif. Dampak yang diharapkan mengandung pengertian bahwa ketika kebijakan dibuat, pemerintah telah menentukan atau memetakan dampak apa saja akan terjadi. Di

antara dampak-dampak yang diduga akan terjadi ini, ada dampak yang diharapkan dan ada yang tak diharapkan. Pada akhir implementasi kebijakan menilai pula dampak-dampak yang tak terduga, yang di antaranya ada yang diharapkan dan tak diharapkan, atau yang diinginkan dan tak diinginkan.

a. Peramalan

Menurut Samodra Wibawa dkk (1994: 30):

Dalam proses pembuatan kebijakan ada sebuah tahap yang sangat penting, yakni peramalan atau *forecasting*. Karena kebijakan dimaksudkan untuk menciptakan kondisi tertentu di masa depan, dan usaha penciptaan itu akan terkait erat dengan perkembangan lingkungannya, baik sebagai sasaran perubahan kondisi maupun sekaligus sebagai penyedia sumber daya, maka peramalan merupakan tahap yang cukup krusial.

Ketidaktepatan peramalan, yang terwujud sebagai *overestimating* ataupun *underestimating*, dapat menjadikan kebijakan yang dibuat tidak efektif. Beberapa waduk atau bendungan air yang telah kurang berfungsi pada usianya yang ke-20 tahun (dari umur yang diharapkan 100 tahun), misalnya, merupakan hasil dari yang ramalannya tentang tingkat erosi daerah aliran sungai tidak tepat. Mungkin para pembuat kebijakan tersebut tidak mampu meramalkan kebutuhan peramalan dan industri yang selain mengakibatkan meningkatnya permintaan ruang untuk tempat tinggal dan pabrik yang mengakibatkan berkurangnya daerah resapan air juga mengakibatkan tingginya permintaan terhadap produk hutan, sehingga erosi lebih mungkin terjadi.

Peramalan atau *forecasting* tersebut dapat kita "pandang sebagai suatu bentuk evaluasi, yakni evaluasi yang dilakukan sebelum kebijakan ditetapkan atau dijalankan. Istilah lain dari evaluasi semacam ini

adalah *estimating*, *assessment*, prediksi atau prakiraan. Evaluasi pada tahap pra kebijakan ini dapat berupa prediksi tentang output kebijakan maupun dampaknya. Diskusi berikut ini adalah tentang *assessment* terhadap dampak kebijakan, khususnya dampak sosial. Untuk mudahnya digunakan istilah yang telah cukup populer, yaitu Analisis Dampak Kebijakan (ADS).

b. Karakteristik Analisis Dampak Sosial (ADS)

Menurut Effendi (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 31):

Sebagaimana beberapa sifat yang dituntut dalam setiap penelitian, ADS sebagai kerja intelektual harus bersifat empiris, tidak bisa, rasional, handal dan sah. dengan kata lain, ADS haruslah dilakukan secara logika-empiris

Analisis harus bersifat empirik dalam arti bahwa penilaian yang dilakukan tidak boleh hanya bersifat spekulatif hipotetik atau asuntif-teoretik, melainkan mesti diuji atau dikuatkan dengan data atau setidaknya hasil penelitian yang pernah dilakukan. Selanjutnya, karena analisis itu dilakukan terhadap alternatif yang tersedia, yang hasilnya nanti adalah pemilihan kita terhadap alternatif yang paling tepat atau baik, maka kita harus bersikap tidak memihak atau bias terhadap salah satu alternatif. Maksudnya, sebelum analisis dilakukan, kita tidak menentukan atau memilih alternatif mana yang kita anggap baik.

Menurut Finsterbusch and Motz (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 33):

Sementara itu kita juga perlu menjaga validitas hasil analisis. Tidak itu saja, prosedur analisis pun hendaknya handal atau reliabel, dan data atau informasi yang kita himpun hendaknya cukup akurat. Data yang berasal dari birokrasi pemerintah seringkali tidak dapat

diandalkan validitas atau keakuratannya, terutama jika data itu kita peroleh dari buku laporan seorang bawahan kepada atasannya. Pada akhirnya, analisis tersebut dilakukan secara rasional, dalam arti sistematis dan dapat dipertanggung jawabkan di hadapan para pakar yang diakui otoritasnya.

Sudah tentu ADS dengan karakteristik tadi hanya dapat diterapkan dan berfaedah apabila proses pembuatan kebijakannya pun bersifat rasional pula. Dalam hal ini kebijakan yang dianalisis haruslah memiliki tujuan maupun alternatif-alternatif tindakan yang jelas, disamping sudah tentu *policy maker-nya* terbuka untuk dikritik. Demikian juga ada kriteria yang jelas dan standar yang tidak ganda untuk mengevaluasi setiap alternatif, sehingga secara obyektif kita dapat memilih alternatif yang terbaik. Apabila kebijakan dibuat dengan pertimbangan yang kurang obyektif maka ADS sukar dilaksanakan. Analisis semacam ini dipaksakan untuk memberikan legitimasi "ilmiah" terhadap kebijakan. Jika analisis dilakukan secara rasional, maka hasilnya kemungkinan besar tidak akan dimanfaatkan oleh pembuat kebijakan.

c. Langkah-Langkah ADS

Menurut Samodra Wibawa dkk (1994: 34):

Seorang analis dalam ADS setidaknya mengerjakan tiga hal, yaitu: (1) secara vertikal memetakan jenis-jenis dampak yang mungkin terjadi, (2) secara horisontal melihat maupun memprediksi kecenderungan reaksi yang diberikan oleh subyek yang terkena dampak tersebut, dan (3) secara komprehensif merumuskan penyesuaian kebijakan yang harus dilakukan oleh *policy maker*.

Sebelum mengerjakan ini semua, analis harus membatasi alternatif kebijakan yang akan dievaluasi. Sebab, kebijakan bisa memiliki alternatif yang

tidak terbatas, yang tidak mungkin dianalisis semuanya. Oleh karena itu, terlebih dahulu analisis perlu secara konseptual menentukan alternatif kebijakan yang potensial, untuk diimplementasikan.

Finsterbusch and Motz (Samodra Wibawa dkk, 1994: 33-34):

Cara termudah untuk mempersempit alternatif kebijakan adalah dengan menjawab pertanyaan "Aspek apa dan yang mengenai kelompok sosial mana yang perlu dikaji?" Sebagai contoh, ada rancangan kebijakan untuk menambah ruas jalan dari kecamatan-kecamatan ke pusat bisnis di perkotaan. Pertanyaannya adalah "Apakah penambahan tersebut betul-betul diperlukan? Mengapa?" Setelah itu, "Ruas mana yang perlu dikaji lebih intensif?" Setelah ditentukan ruas yang perlu dicermati, maka pertanyaannya adalah "Memang perlu benarkah ruas ini dibangun? Mengapa?" Jika jawabannya positif, barulah dilakukan analisis terhadap aspek keteknikan, dampaknya terhadap masyarakat dan juga kemungkinan peningkatan peruntukan atau pemanfaatan tanah.

Beberapa kriteria yang dapat dipakai untuk memilih dampak yang dijadikan fokus analisis (Finster busch and Motz, 1980 dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 34-35) adalah sebagai berikut:

- (1) Peluang terjadinya dampak
- (2) Jumlah orang yang akan terkena dampak.
- (3) Untung-rugi yang diderita subyek dampak.
- (4) Ketersediaan data untuk melakukan analisis.
- (5) Relevansi terhadap kebijakan.
- (6) Perhatian publik terhadap dampak tersebut.

ADS dimulai dengan, sudah tentu, menetapkan kebijakan apa yang akan dianalisis. Dalam hal ini dilihat teknologi apa yang dipakai dalam kebijakan atau program tersebut dan bagaimana langkah-langkah implementasinya. Secara demikian, kajian terhadap isi kebijakan tersebut selain dilakukan terhadap aspek teknologinya juga terhadap aspek

manajemen programnya. Setelah itu barulah dianalisis apa dampak fisik dan ekonomi yang secara teoretik (normatif) dapat terjadi. Selain dampak fisik dan ekonomi juga perlu dianalisis dampak lingkungan pada umumnya.

Langkah *kedua* adalah pendeskripsian dampak sosial dari kebijakan tersebut. Jika pada langkah pertama telah dianalisis dampak fisik dan ekonomi secara agar global, maka dalam langkah kedua ini secara spesifik dan rinci dianalisis dampak sosialnya. Dalam hal ini ada dua kategori yang harus dianalisis, yakni unit pedampak dalam arti unit sosial yang terkena dampak (pedampak) dan jenis atau aspek dampak dalam anti bidang kehidupan yang terkena dampak. Unit dampak terdiri dari individu dan keluarga, masyarakat (RT, RW, desa, kecamatan atau kota), organisasi dan kelompok sosial, serta lembaga dan sistem sosial pada umumnya. Sementara itu aspek dampak meliputi ekonomi, politik, sosial (dalam arti sempit) dan budaya.

Langkah *ketiga* adalah menentukan respon individu maupun kelompok yang menjadi unit dampak. Sikap mereka *terhadap* program atau kebijakan secara keseluruhan dianalisis pada tahap ketiga ini. Selain sikap unit pedampak, perlu dikaji pula sikap dari masyarakat publik dan pengguna atau pemanfaat program pada umumnya, dan juga sikap pegawai dan pejabat pemerintrah.

Hal yang terakhir perlu dilakukan, sebab bagaimanapun juga sikap dan pandangan mereka tidak selalu homogen. Setelah melihat sikap kelompok-kelompok tersebut terhadap program, analisis harus melihat adaptasi mereka terhadap program dan juga apa usaha yang mereka lakukan jika ada, terutama dari kalangan pejabat pemerintah untuk memodifikasi program.

Informasi yang diperoleh dari ketiga langkah tersebut di atas kemudian dimanfaatkan untuk merumuskan beberapa tindakan penyesuaian kebijakan (*policy adjustments*) yang dipandang perlu. Dalam rumusan ini, penyesuaian bisa dilakukan terhadap tujuan program itu sendiri, maupun hanya terhadap waktu pelakan serta syarat dari prosedurnya. Tidak itu saja, penyesuaian kebijakan juga dimaksudkan untuk lebih merinci kebijakan, misalnya perlu diperjelas regulasi dan persyaratan lainnya, serta memberikan tambahan instrumen kebijakan seperti bantuan terhadap pedampak (korban), menyediakan saluran kontrol sosial, dan menambah fasilitas lain.

6. Indikator Evaluasi Kebijakan

Berdasarkan tipe evaluasi kebijakan ketiga sebagaimana dikemukakan oleh James Anderson dalam Winarno (2008 : 229) bahwa tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Sesuai dengan tipe tersebut maka tipe evaluasi kebijakan sistematis dalam penelitian dimaksudkan untuk mengukur pelaksanaan Kebijakan Program Jamkesta sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Adapun tujuan Kebijakan Program Jaminan Masyarakat Semesta di Kabupaten Lampung Utara sebagaimana tertuang dalam Keputusan Bupati Lampung Utara Nomor: B/215/11-LU/HK/2012, adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan akses pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat miskin
- b. Meningkatkan mutu pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat miskin
- c. Terselenggaranya pelayanan kesehatan masyarakat sesuai standar
- d. Terciptanya masyarakat yang sehat dan produktif

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 18):

Kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapinya. Dengan membawa kebijakan publik ke ranah upaya pemecahan masalah publik maka warna administrasi publik akan terasa lebih kental.

Pengertian di atas menekankan bahwa kebijakan publik merupakan upaya yang ditempuh pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan publik, melalui perencanaan manajemen yang baik, maka perusahaan dapat melihat keadaan ke depan, memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan

yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi.

Menurut Riant Nugroho D (2003: 51):

Kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan yang bersama yang dicita-citakan, jadi jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi dan Keadilan) dan UUD (Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang berdasarkan hokum dan tidak semata-mata kekuasaan) maka kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai tujuan tersebut.

Menurut Lutfhi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi (2012: 13):

Definisi kebijakan publik dapat diklasifikasikan ke dalam empat hal yaitu. Pertama, definisi kebijakan publik dalam lapis pemaknaan sebagai proses *decision making* (pengambilan keputusan). Kedua kebijakan publik sebagai proses manajerial. Di dalamnya kebijakan publik diartikan sebagai rangkaian kerja pejabat publik dalam membuat dan menerapkan sebuah kebijakan. Ketiga, definisi kebijakan publik yang dikategorikan sebagai bentuk kerja sistem sosial dalam suatu masyarakat dan keempat, pendefinisian kebijakan publik yang masuk dalam lapis pemaknaan interaksi antara negara dan rakyatnya.

Berdasarkan beberapa definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah adalah serangkaian tindakan yang dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat. Kebijakan pemerintah merupakan pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu dengan sah untuk masyarakat dan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah tersebut merupakan pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

2. Ciri-Ciri Kebijakan

Kebijakan merupakan upaya-upaya yang dilakukan dengan langkah-langkah secara logis untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada masa mendatang dengan mempertimbangkan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi dan menggunakan sumber daya yang tersedia. Menurut Solichin Abdul Wahab (2004: 6-7), kebijakan publik memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada perilaku atau tindakan serba acak dan kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan,
- b. Kebijakan publik hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan pejabat pemerintah bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya : kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat Undang-Undang dalam bidang tertentu, akan tetapi diikuti pula keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya,
- c. Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, dalam arti setiap kebijakan pemerintah itu diikuti dengan tindakan-tindakan konkrit,
- d. Kebijakan publik berbentuk positif maupun negatif, dalam bentuk positif kebijakan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara itu bentuk yang negatif, kebijakan meliputi keputusan para pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

3. Isu/Masalah Publik

Menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 59):

Masalah publik yaitu masalah yang melibatkan seluruh orang lain dan penyelesaiannya dapat mempengaruhi pihak secara luas, termasuk negara. Untuk menyelesaikan masalah publik tersebut, maka dibuatlah suatu kebijakan oleh pemerintah. Dan kebijakan tersebut nantinya diharapkan mampu mengatasi masalah publik tersebut. Selain itu,

untuk menyelesaikan masalah publik dan membuat kebijakan juga diperlukan barang publik.

Menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 59), konsep barang publik memiliki dua karakteristik utama yaitu sifat *non rivalry* (tidak terdapat kompetisi) dan sifat *non-excludability* (tidak dapat menafikkan), sehingga dengan adanya karakteristik tersebut, barang-barang tersebut tidak bersifat khusus atau eksklusif, dan semua orang dapat menikmati barang tersebut tanpa terkecuali. Tetapi karena dapat diakses oleh siapapun, penggunaan barang pun menjadi berlebihan sehingga cepat rusak.

Barang swasta juga penting untuk mendudukkan masalah publik dalam rangka urusan dan kepentingan publik. Barang swasta menggunakan prinsip *excludability* (dapat menafikkan) dan *rivalry* (kompetisi), karena semua orang dapat menafikkan keberadaan barang tersebut dalam artian semua orang berhak mendapatkan barang tersebut maka dengan sifat barang swasta yang terbatas menyebabkan adanya persaingan dan kompetisi bagi orang-orang tersebut. Selain itu, harga barang privat dapat ditentukan dengan mudah oleh mekanisme pasar antara produsen dan konsumen. Barang Toll publik merupakan barang yang dikonsumsi oleh banyak orang secara bersama dan produsennya bisa melakukan pencegahan terhadap pihak lain untuk mengkonsumsinya. Sedangkan barang terbuka untuk umum yaitu barang yang digunakan oleh perseorangan tapi pencegahan tidak mungkin dilakukan oleh penyelenggaranya.

Menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 59), masalah publik harus diatasi dengan melakukan beberapa langkah, yaitu:

- a. Pencarian masalah. Yaitu suatu tahap mengenali akar masalah. Dikarenakan masalah publik melibatkan banyak pihak, maka pemerintah perlu menilik secara serius apa sebenarnya persamasalahannya
- b. Pendefinisian masalah. Yaitu merangkum permasalahan yang dikemukakan oleh berbagai pihak menjadi satu permasalahan formal.
- c. Spesifikasi masalah. Setelah merangkum seluruh permasalahan, langkah selanjutnya yaitu mempertimbangkan masalah mana yang harus diselesaikan terlebih dahulu dengan memperhatikan karakteristik masalah dan sumber daya yang dimiliki.
- d. Agenda pemerintah. Setelah ditetapkan masalah mana yang harus diselesaikan terlebih dahulu, barulah ditetapkan menjadi agenda pemerintah dan segera dibentuk kebijaksanaan yang nantinya akan menyelesaikan masalah publik.

4. Proses Kebijakan Publik

Menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 140):

Proses politik kebijakan adalah proses melegitimasi kebijakan publik dengan menyandarkan pada proses pembahasan kebijakan di lembaga politik yang diakui sebagai *representative publik*. Jika lembaga politik yang representative dari kebijakan benar-benar menampung aspirasi publik, maka kebijakan yang direkomendasikan tidak mengalami hambatan untuk dilegitimasikan menjadi sebuah kebijakan.

Selanjutnya menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 141-145), proses politik kebijakan publik meliputi:

- a. Pernyataan Kebijakan
Adalah pernyataan pemerintah atas suatu kebijakan yang diambil untuk menyelesaikan atau terkait dengan masalah publik tertentu. Setiap pernyataan kebijakan tersebut harus sudah mendapatkan pernyataan legitimasi dari pihak hukum. Pernyataan kebijakan harus diketahui oleh publik dengan sebaik-baiknya, sehingga dibutuhkan proses sosialisasi secara detail.
- b. Implementasi Kebijakan
Menunjuk kepada apakah kebijakan yang disusun tersebut dilaksanakan seperti yang telah direncanakan, apakah benar-benar

teraplikasi di lapangan dan apakah benar-benar mampu mengatasi masalah publik

c. Evaluasi Kebijakan

Yaitu menilai keberhasilan/kegagalan kebijakan berdasarkan indikator yang telah ditentukan. Dan apabila kebijakan tersebut dinyatakan gagal mengatasi permasalahan publik, maka nantinya akan dibuat kebijakan yang baru lagi dan belajar dari pengalaman sebelumnya. Inilah yang disebut dengan analisis kebijakan yang dinamis.

Menurut William N. Dunn (2000: 24), dalam tahapan kebijakan publik sebagai berikut :

a. Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

b. Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c. Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah, namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Mendukung. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

d. **Penilaian/ Evaluasi Kebijakan**

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini , evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

C. Program Jamkesta

1. Pengertian Program Jamkesta

Menurut Kementerian Kesehatan (2012):

Untuk pemeliharaan kesehatan membutuhkan biaya yang tidak sedikit, sehingga terkadang orang jatuh sakit tidak bias berobat karena tidak tersedianya dana. Mengingat kesehatan merupakan kebutuhan dasar manusia agar dapat hidup layak dan produktif, maka pemerintah berupaya membantu masyarakat terutama masyarakat miskin agar kesehatannya dapat terjamin. Agar pelaksanaan pemeliharaan kesehatan terjamin, pemerintah berkerja sama dengan PT Askes (Persero) untuk pemanfaatan dan peningkatan pemeliharaan kesehatan penduduk miskin dengan mekanisme asuransi di mana iuran peserta dibayar oleh pemerintah.

Berdasarkan definisi di atas maka dapat diketahui bahwa Program Jamkesta merupakan pelayanan di bidang kesehatan yang dilakukan pemerintah untuk membantu rakyat miskin dalam pemeliharaan kesehatan dengan menyediakan/ menanggung biaya yang diambil dari APBN dan pengelolaannya bermitra dengan PT Askes (Persero), untuk meningkatkan kesehatan masyarakat

2. Tujuan dan Sasaran Jamkesta

Menurut Kementerian Kesehatan RI (2012), tujuan umum Program Jamkesta adalah meningkatkan akses dan mutu pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat miskin terselenggaranya pelayanan kesehatan masyarakat sesuai standar agar masyarakat semakin sehat dan produktif.

Sasaran Program Jamkesta adalah untuk seluruh masyarakat miskin dan masyarakat tidak mampu yang membutuhkan pelayanan kesehatan di puskesmas dan jaringannya, posyandu serta layanan rujukan medis lanjutan di rumah sakit pemerintah dan swasta yang ditunjuk, kecuali masyarakat yang memiliki jaminan pemeliharaan/asuransi kesehatan lainnya.

3. Implementasi Program Jamkesta

Menurut Kementerian Kesehatan RI (2012), implementasi atau pelaksanaan Program Jamkesta diselenggarakan dengan sumber pendanaan yang berasal dari APBN sebagai dana bantuan sosial sektor kesehatan, dana tersebut dikelola secara nirlaba. Program Jamkesta dilaksanakan secara terstruktur berdasarkan kebutuhan medis dengan biaya yang efektif dan dikelola secara transparan dan akuntabel.

Secara terperinci implementasi Program Jamkesta adalah:

- a. Tata Laksana Kepesertaan
Sasaran Peserta adalah masyarakat sangat miskin, miskin dan mendekati miskin. Kuota Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Menteri kesehatan, sedangkan ketetapan nama dan alamat peserta ditetapkan oleh Bupati/Wali Kota

b. Tugas PT Askes (Persero) dalam Tata Laksana Kepesertaan

- 1) Membuat *database* kepesertaan sesuai SK Bupati/Walikota
- 2) Mendistribusikan database kepesertaan kepada Dinas Kesehatan
- 3) Melakukan pencetakan blanko kartu, entry, penerbitan dan distribusi kartu peserta
- 4) Melakukan advokasi kepada Bupati/Walikota untuk penetapan sasaran
- 5) Analisis kepesertaan
- 6) Melakukan Pra Verifikasi kepesertaan
- 7) Melakukan telaah utilisasi kepesertaan (berdasarkan laporan)
- 8) Melakukan penanganan keluhan kepesertaan
- 9) Melakukan pengolahan dan analisa data kepesertaan
- 10) Melakukan pelaporan meliputi: kepesertaan dan pemanfaatan pelayanan

c. Tata laksana Pelayanan kesehatan

Setiap peserta mempunyai hak mendapat Pelayanan Kesehatan meliputi:

- 1) Rawat Jalan dan Rawat Inap Tahap Pertama, Rawat Jalan Tingkat Lanjut, Rawat Inap Tingkat Lanjut, dan pelayanan gawat darurat
- 2) Pelayanan kesehatan berdasarkan rujukan berjenjang
- 3) Pelayanan rawat inap di Puskesmas Perawatan dan ruang rawat inap kelas III (tiga) di RS Pemerintah, RS Khusus, RS TNI/POLRI dan RS Swasta yang bekerjasama
- 4) Dinas Kesehatan kabupaten/kota diketahui oleh Kepala Dinas Kesehatan Propinsi membuat perjanjian kerjasama dengan rumah sakit setempat
- 5) Pada keadaan gawat darurat (*emergency*), wajib memberikan pelayanan kesehatan
- 6) Biaya pelayanan kesehatan diklaimkan dan diperhitungkan menjadi satu kesatuan menurut Tarif Paket yankes Jamkesta sehingga dokter berkewajiban melakukan penegakan diagnose penyakit/prosedur sebagai dasar pengajuan klaim.
- 7) Verifikasi pelayanan di Puskesmas dilaksanakan oleh Tim Pengelola Penyelenggaraan Program Jamkesta Kabupaten/Kota
- 8) Ketersediaan obat, alat, Darah, dan bahan penunjang lainnya sepenuhnya menjadi tanggung jawab Rumah Sakit.
- 9) Peserta tidak boleh dikenakan iuran biaya dengan alasan apapun
- 10) Transportasi rujukan menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

D. Kerangka Pikir

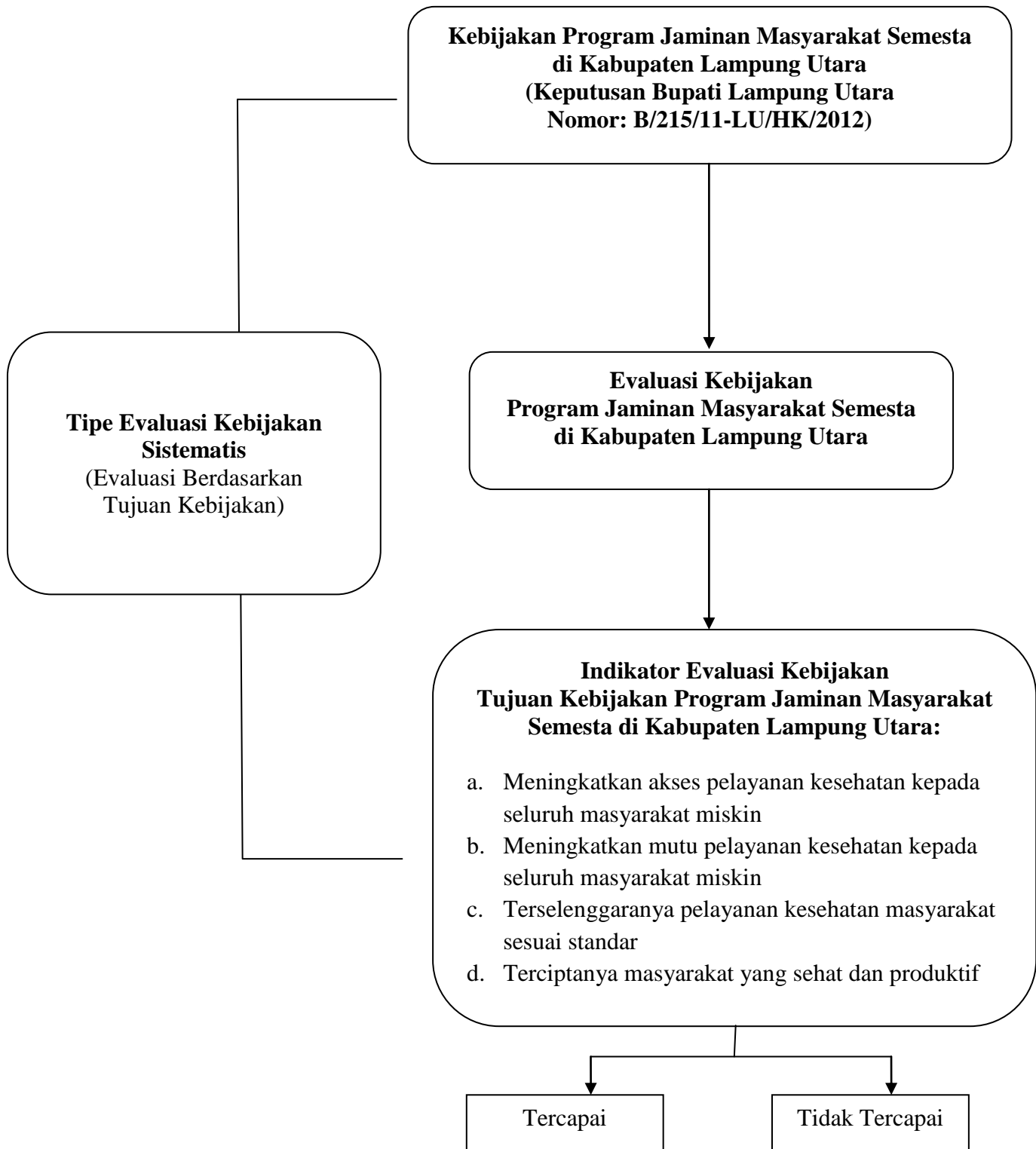
Pemerintah Kabupaten Lampung Utara menyelenggarakan Program Jaminan Kesehatan Semesta (Jamkesmas) sebagai wujud pemberian pelayanan dan akses kesehatan kepada masyarakat miskin dalam pemeliharaan kesehatan dengan menyediakan atau menanggung biaya perawatan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat, sebagaimana dituangkan dalam Keputusan Bupati Lampung Utara Nomor: B/215/11-LU/HK/2012.

Salah satu jenis pelayanan dalam Program Jamkesda di Kabupaten Lampung Utara yang menjadi kajian dalam penelitian ini adalah pelayanan rawat jalan tingkat pertama, yaitu pelayanan kesehatan yang diberikan oleh Puskesmas dan jaringannya.

Penelitian ini dilakukan untuk mengevaluasi kebijakan pelayanan rawat jalan tingkat pertama pada Program Jamkesda di Puskesmas I Kotabumi Kabupaten Lampung Utara. Adapun konsep evaluasi kebijakan mengacu pada pendapat James Anderson dalam Winarno (2008 : 229) bahwa tipe evaluasi kebijakan sistematis adalah melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Berdasarkan tipe tersebut maka tujuan pelayanan rawat jalan tingkat pertama dalam Program Jamkesda adalah meningkatkan akses pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat miskin, meningkatkan mutu pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat miskin, terselenggaranya pelayanan kesehatan

masyarakat sesuai standar dan terciptanya masyarakat yang sehat dan produktif. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada bagan kerangka pikir sebagai berikut:



Gambar 1
Kerangka Pikir Penelitian