

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu sebagai keputusan atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam;

1. pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit) organisasi pelaksana kebijakan,
- 2 penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Sedangkan menurut Thomas R. Dye juga mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*Whatever governments choose to do or not to do*”. Maksudnya adalah apapun kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah baik secara eksplisit maupun implisit merupakan suatu kebijakan. Dye mengambil dua hal penting dari interpretasi kebijakan tersebut yaitu kebijakan haruslah dilakukan oleh badan pemerintah dan kebijakan tersebut memiliki pilihan antara dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Berbeda halnya dengan Robert Eyestone, dia berpendapat bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai suatu hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Konsep yang diberikan oleh Robert Eyestone tersebut justru menimbulkan ketidakpastian. Karena mengandung pengertian yang sangat luas dan apa yang dimaksud Diponegoro

Journal Of Social And Political Of Science Tahun 2016, 3 <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/> dengan kebijakan publik itu mencakup banyak hal. Dengan konsep Robert Eyestone tersebut yang mencakup pengertian sangat luas, membuat adanya batas dari kerangka kebijakan. Kerangka kebijakan secara substantif memang segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam memecahkan masalah sosial yang terjadi. Jadi suatu kebijakan publik memang dibuat untuk memenuhi kepentingan publik dan dijauhkan dari kepentingan para aktor pembuat kebijakan. Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan, kebijakan publik adalah suatu bentuk kegiatan yang dipilih oleh pemerintah dalam suatu bidang kegiatan untuk melakukan atau tidak melakukan dalam memecahkan masalah publik sesuai dengan nilai yang berlaku di masyarakat guna memenuhi tujuan dan kepentingan serta penyelenggaraan urusan-urusan publik. Dalam hal ini kebijakan publik juga tidak terlepas dari kepentingan banyak aktor yang ada di dalamnya sehingga kebijakan publik hendaknya diupayakan agar fokus memperjuangkan kepentingan orang banyak.

Menurut James Andrson, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan public, yaitu :

- 1). Adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu.
- 2). Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah.

- 3). Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencendrungkan orang bertidak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum.
- 4). Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik
- 5). Apa bila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan system nilai yang dimuat masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau Negara, sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau Negara, maka suatu kebijakan public tidaklah efektif.

Menurut Charles O. Jones, istilah kebijakan tidak hanya digunakan dalam praktik sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Berkaitan dengan pengertian kebijakan tersebut, Carl Friedrich dalam Budi Winarmo memberikan pengertian sebagai berikut: Bahwa kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang disesuaikan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk

menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu. Istilah kebijakan ini lebih tertuju pada kebijakan (*policy*) yaitu kebijakan Negara, kebijakan yang dibuat Negara. Kebijakan publik dapat juga berarti serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Bentuk kebijakan public itu bisa berupa undang-undang atau peraturan daerah (Perda) dan yang lain. Ada berbagai defenisi tentang kebijakan public yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Misalnya yang dikemukakan oleh Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, yang dikutip oleh Agustino (2006:6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai : “keputusan tetap yang dicirikan dengan konsisten dan pengulangan (*repetisi*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Dye yang dikutip Agustino mengatakan bahwa, “kebijakan public adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan”. Melalui defenisi ini kita dapat memeahami bahwa terdapat perbedaan antara apa yang akan dikerjakan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah. Meskipun terdapat bebagai defenisi kebijakan negara (*Publik policy*), seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwasanya dalam setiap kebijakan pasti membutuhkan orang-orang sebagai perencanaan atau pelaksanaan kebijakan maupun objek dari kebijakan itu sendiri. Kebijakan public dibaca dalam lingkaran otoritas Negara, persoalan yang muncul selama ini disebabkan oleh kompetensi aparat yang tidak memadai atau juga pilihan agenda setting yang kurang tepat. Proses kebijakan dapat tercipta dalam sebuah mekanisme Interaksi antar Individu. Proses pertukaran dan peraturan antar Individu dapat menciptakan sebuah

mekanisme sendiri, yaitu yang merupakan sebuah proses panjang dari transformasi di dunia politik.

2.1.1 Tujuan Kebijakan

Fungsi utama dari Negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Hal ini berkaitan dengan tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya, yaitu :

- 1) Memelihara ketertiban umum (Negara sebagai stabilisator)
- 2) Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (Negara sebagai stimulator)
- 3) Memadukan berbagai aktivitas (Negara sebagai coordinator)
- 4) Menunjuk dan membagi benda material dan non material (Negara sebagai distributor).

2.1.2 Proses Kebijakan Publik

Hogwood dan Peters menganggap ada sebuah proses linear pada sebuah kebijakan yaitu *policy innovation policy succession policy maintenance policy termination*. *Policy innovation* adalah saat dimana pemerintah berusaha memasukkan sebuah problem baru yang diambil dari hiruk-piruk kepentingan yang ada di masyarakat untuk kemudian dikonstruksi menjadi sebuah kebijakan yang relevan dengan konteks tersebut. *Policy succession* akan terbentuk setelah aspirasi itu didengar oleh pemerintah dan pemerintah akan mengganti kebijakan

yang ada dengan kebijakan baru yang lebih baik. *Polici maintence* adalah sebuah pengadaptasian atau penyesuaian kebijakan baru yang dibuat tersebut untuk *keep the polcyon track*. *Policy termination* adalah saat dimana kebijakan yang ada tersebut dan dianggap sudah tidak sesuai lagi maka kebijakan tersebut dihentikan. Kebijakan Negara dalam bentuk kebijakan hukum yang disepakati dalam tata urutan kebijakan berkedudukan sebagai kebijakan strategi yang tertinggi. Dari sanalah lahir berbagai kebijakan dalam berbagai aktualisasi yang secara hirarki dimulai dari kebijakan tertinggi setelah undang-undang dasar, (dulu) disebut Garis-garis besar Haluan Negara, hingga pada tingkat terbawah seperti peraturan-peraturan daerah. Kebijakan pemerintah berkaitan dengan system kehidupan nasional yang berada dalam kondisi yang berubah dari waktu ke waktu, ada kesatuan bentuk dalam segala aspek kehidupan social, dan ada saat-saat di mana konflik dapat diredam dengan upaya penciptaan kesatuan bentuk dalam segala aspek kehidupan social, dan ada saat semua konflik harus dikembangkan dalam alam demokratis guna pemberdayaan yang diharapkan. Hal ini akan berbeda-beda pula dalam setiap konteks kehidupan, seperti konteks politik, administrasi Negara dan pemerintahan daerah. Kebijakan adalah isi yang menjadi komitmen dari kebijakan, sedangkan pelaku kebijakan yang disebut pula sebagai stakeholder. Adapun yang dimaksudkan dengan lingkungan adalah keadaan social politik, social budaya, social ekonomi, pertahanan dan keamanan, kehidupan *social, basional, regional, dan internasional*, yang secara khusus akan menjadi topic pada pembicaraan selanjutnya. Dalam konsep lainya seorang pakar bernama William N Dunn (1994), mengatakan proses ananlisis kebijakan public merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses

kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis itu nampak pada serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sementara aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, *monitoring*, dan evaluasi kebijakan sebagai aktivitas yang lebih bersifat intelektual, dapat diamati melalui table berikut.



Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan Masalah
Forecasting(Permalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternative kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan
Rekomendasi Kebijakan	Memeberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternative, dan merekomendasika alternative kebijakan yang memberikan manfaat paling tinggi
Monotoring Kebijakan	Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.
Evaluasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

Sumber : AG. Subarsono (2005:9)

Jika isu kebijaksanaan adalah usaha sistematis untuk merumuskan masalah, evaluasi program kebijaksanaan adalah usaha sistematis untuk menentukan

tingkat seberapa jauh masalah telah secara nyata dapat diatasi. Salah satu perbedaan pokok antara keduanya terletak pada waktu. Isu kebijaksanaan disiapkan sebelum tindakan dilakukan (bersifat prospektif), sedangkan program evaluasi kebijaksanaan dibuat setelah diambilnya suatu kebijakan (retrospektif). Pandangan yang dikemukakan oleh William N. Dunn (2000:169) ini menjadi dasar pemikiran untuk menilai hakekat pentingnya suatu evaluasi kebijakan. Lebih lanjut dia menjelaskan bahwa evaluasi program kebijaksanaan dimulai dengan menjelaskan usaha-usaha yang telah dilakukan dalam perumusan masalah, peramalan mengenai akibat-akibat dari alternatif, dan pembuatan usulan. Evaluasi program kebijaksanaan yang dirancang dengan berhasil membutuhkan cara penyusunan masalah yang kreatif, sikap alternatif kebijaksanaan yang baru, dan kerangka arah tindakan yang baru atau diperbarui, meskipun evaluasi program kebijaksanaan normalnya berhenti pada pembuatan usulan yang eksplisit. Berbagai argumentasi Dunn diatas merupakan bahan pertimbangan yang menyebabkan peneliti lebih memilih untuk menggunakan metode-metode "evaluasi kebijakan" dari pada " analisis kebijakan". Karena dengan melakukan evaluasi kebijakan yang telah dikeluarkan outputnya akan menghasilkan rekomendasi tindakan selanjutnya yang dapat dilakukan oleh pemerintah, maka tentunya sumbangsih terhadap pemerintah daerah akan jauh lebih lebih konkrit. Sementara analisis kebijakan bersifat peramal (*forecasting*) yang belum dapat dipastikan hasilnya.

2.2 Kebijakan Undang-undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan

Kebijakan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Salah satu tujuan Pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 berupaya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan tersebut harus dapat dinikmati secara berkelanjutan, adil, dan merata menjangkau seluruh rakyat. Dinamikan pembagunan bangsa indonesia telah menumbuhkan tantangan berikut tuntutan penanganan berbagai persoalan yang belum terpecahkan. Salah satunya adalah penyelenggaraan jaminan sosial bagi seluruh rakyat sebagai mana yang diamankan dalam pasal 28H ayat (3) mengenai hak terhadap jaminan sosial dan pasal 34 ayat (2) Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, dan keputusan majelis permusyawaratan rakyat republik yang tertuang dalam TAP Nomor X/MPR/2001, yang menugaskan presiden untuk membentuk Sistem Jaminan Josial Nasional (SJSN) dalam rangka memberikan perlindungan sosial yang menyeluruh dan terpadu. Dengan ditetapkan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN maka bangsa indonesia sebenarnya telah memiliki sistem sosial bagi seluruh rakyat indonesia. Pasal 5 Undang-undang tersebut mengamanatkan pembentukan badan yang disebut Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang harus dibentuk dengan Undang-undang. Pada tanggal 25 November 2011, ditetapkan Undang-undang No 24 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 2014. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial merupakan badan hukum dengan tujuan yaitu mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan untuk terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta atau anggota

keluarganya. Dalam penyelenggaraannya Badan Penyelenggara Jaminan Sosial ini terbagi menjadi dua yaitu Badan Penyelenggara Jaminan Sosial kesehatan dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial ketenagakerjaan. Dengan ditetapkannya Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dua anomaly penyelenggaraan jaminan sosial Indonesia yang bertentangan dengan prinsip-prinsip universal penyelenggaraan jaminan sosial di dunia akan diakhiri.

1. Negara tidak lagi mengumpulkan laba dari iuran wajib negara yang dipungut oleh badan usaha miliknya, melainkan kedepan negara bertanggung jawab atas pemenuhan hak konstitusional rakyat atas jaminan sosial.
2. Jaminan sosial Indonesia resmi keluar dari penyelenggaraan oleh badan privat menjadi pengelolaan oleh badan publik Implementasi Undang-undang Nomor 40 Tahun 2011 Mengenai Badan Penyelenggara Jaminan Sosial pada tanggal 1 Januari 2014 mulai diberlakukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial kesehatan di seluruh layanan kesehatan di Indonesia.

Diharapkan pada tahun 2019 jumlah fasilitas kesehatan mencukupi, distribusi merata, sistem rujukan berfungsi optimal, pembayaran dengan cara prospektif dan harga keekonomian untuk semua penduduk. Pelaksanaan Undang-undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial melibatkan PT ASKES, PT ASABRI, PT JAMSOSTEK dan PT TASPEN. Dimana PT ASKES dan PT JAMSOSTEK beralih dari perseroan menjadi Badan Publik mulai 1 Januari 2014. Sedangkan PT ASABRI dan PT TASPEN pada tahun 2029 beralih menjadi Badan Publik dengan bergabung ke Badan Penyelenggara Jaminan Sosial ketenagakerjaan. Masalah yang timbul saat implementasi kebijakan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial pelayanan kesehatan Badan Penyelenggara

Jaminan Sosial mempunyai sasaran didalam pelaksanaan akan adanya sustainibilitas operasional dengan memberi manfaat kepada semua yang terlibat dalam Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

2.2.1 Landasan Hukum Mendasari Kebijakan

- a. Undang-undang Nomor 40/2004 pasal 22 berisi manfaat *komprehensif, promotif, preventif, kuratif dan rehabilitative*.
- b. Undang-undang Nomor 40/2004 pasal 24 mengenai BPJS berkewajiban mengembangkan sistem pelayanan kesehatan, sistem mutu dan sistem pembayaran yang efisien dan efektif.
- c. Perpres 12/2013 pasal 20 ayat 1 : Menetapkan produk, pelayanan kesehatan perorangan (*promotif, preventif, kuratif dan rehabilitative*).
- d. Perpres 12/2013 pasal 36 ayat 1 : Penyelenggara pelayanan kesehatan meliputi semua fasilitas kesehatan yang menjalin kerjasama dengan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.
- e. Perpres 12/2013 pasal 42 ayat 1 : Pelayanan kepada peserta jaminan kesehatan harus memperhatikan mutu pelayanan, berorientasi kepada aspek keamanan peserta, efektifitas tindakan, kesesuaian dengan kebutuhan peserta efisiensi biaya. Ayat 2 : Penerapan sistem kendali mutu pelayanan jaminan kesehatan dilakukan secara menyeluruh, meliputi standart pemenuhan fasilitas kesehatan, memastikan proses pelayanan kesehatan berjalan sesuai dengan standart yang ditetapkan, serta pemantauan terhadap iuran kesehatan peserta. Ayat 3 : Ketentuan mengenai penerapan sistem kendali mutu di atur oleh ketetapan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

- f. Perpres 12/2013 pasal 43 Ayat 1: Dalam rangka menjamin kendali mutu dan biaya menteri bertanggung jawab HTA, pertimbangan klinis dan manfaat jaminan kesehatan, perhitungan standart tarif. Ayat 2: dalam melaksanakan moniv, menteri berkoordinasi dengan Dewan Jaminan Sosial Nasional.
- g. Perpres 12/2013 pasal 44 Ayat 1 : Ketentuan tentang pasal 43 diatur dengan peraturan menteri rekonmendasi implementasi Badan Penyelenggara Jamina Sosial 2014 Evaluasi implementasi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan yang dimulai pada tanggal 1 Januari 2014 saat ini masih banyak ditemui kendala disebabkan masih minimnya penetapan melalui pemerintah dalam pelaksanaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, sedikitnya 10 regulasi turunan yang harus ditambahkan untuk menunjang Badan Penyelenggara jaminan Sosial tersebut.

Dengan prinsip dan tujuan, oleh karena itu diperlukan:

- a. Dalam pembentukan surat keputusan atau peraturan hendaknya menggunakan cara pandang konsitusional, berdasarkan pasal 28H ayat (3) dan pasal 34 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 serta merujuk pada pasal 4 Undang-undang SJSN dan pasal 40 tahun 2011 dan Pasal 24 tahun 2011.
- b. Harus dilakukan kajian lebih lanjut untuk merevisi regulasi turunan BPJS seperti dalam penetapan cost Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dan pengaturan penyaluran dana kefasilitasan kesehatan penyelenggaraan jumlah tenaga kesehatan yang tersedia (dokter, perawat, administrasi rumah sakit) sehingga memudahkan dan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan, serta fasilitas kesehatan yang dimiliki dapat menunjang pelaksanaan secara efisien dan efektif.

2.3 Pengertian Implementasi

Menurut Jefri L.Pressman dan Aaron B. Wildavski Dalam buku Charles O. Jones (1996:295), Mengartikan implementasi sebagai proses Interaksi suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk meraihnya. Implementasi adalah kemampuan untuk membentuk hubunga-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab-akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan .

Sementara itu Van Meter dan Van Horn dalam A.G Subarsono (2010:99). Menbatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Sedangkan Menurut George C .ERward dalam A.G Subarsono Implementasi public salah satu tahap kebijakan public, antar pembentuk kebijakan dan konsenkuensi-konsenkuensi kebijakan bagi masyarakatyang dipengaruhi.

Riant Nugroho (2009, 494:495) memberi makna implementasi kebijakan sebagai “cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang”. Ditambahkan pula, bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu: langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: www.Kebijakan .co.id

2.4 Model Implementasi

Kebijakan yang telah dibuat dan disahkan bukanlah jaminan bahwa kebutuhan tersebut akan berhasil dalam implementasi. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor yang masing-masing saling berhubungan.

Wibawa (Tangkilisan 2003:18) Berpendapat Implementasi kebijakan adalah untuk menentukan arah agar tujuan keb public dapat direalisasi sebagai hasil kegiatan pemerintah Sedangkan Johes dikutip oleh hesel nogi, Tangkilisan (2008:18) Implementasi merupakan usaha proses dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dapat dilakukan.

Dalam pelaksanaan pengimplementasian kebijakan terdapat model-model yang dapat dipilih untuk diterapkan yang sesuai dengan kondisi tempat kebijakan tersebut diterapkan. Model-model tersebut yakni:

1. Model Van Meter and Vand Horn

2. Model Mazmanian and Sabatier
3. Model Hoogwood and Gun
4. Model Goggin
5. Model ElmoreLipsky
6. Model George Edward
7. Model Nakamura dan Smallwood
8. Model jaringan
9. Model Matlan

1. Model Van Meter dan Van Horn

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan seara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
2. Karakteristik agen pelaksana/implementator
3. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
4. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

2. Model Mazmanian dan Sabatier

Implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier disebut Model Kerangka Analisis Implementasi (*a framework for implementation analysis*).

Mazmanian-Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yaitu:

1. *Variabel Independen*

Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki

2. *Variabel Intervening*

Diartikan sebagai kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana yang memiliki keterbukaan kepada pihak luar, variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publi, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

3. *Variabel Dependen*

Yaitu tahapan dalam proses implementasi kebijakan publik dengan lima tahapan, yang terdiri dari: pertama, pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana. Kedua, kepatuhan objek. Ketiga, hasil nyata. Ke-empat, penerimaan atas hasil nyata. Terakhir, kelima, tahapan yang mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan, baik sebagian maupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

3. Model Hogwood dan Gunn

Mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius. Beberapa kendala/hambatan (constraints) pada saat implementasi kebijakan seringkali berada diluar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang diluar jangkauan wewenang kebijakan dari badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut diantaranya mungkin bersifat fisik maupun politis.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumberdaya yang cukup memadai. Syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama diatas, dalam pengertian bahwa kerap kali ia muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan karena menyangkut kendalan waktu yang pendek dengan harapan yang terlalu tinggi.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar memadai. Persyaratan ini mengikuti syarat item kedua artinya disatu pihak harus dijamin tidak ada kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan dilain pihak, setiap tahapan proses implementasi perpaduan diantara sumber-sumber tersebut harus dapat disediakan. Dalam prakteknya implementasi program yang memerlukan perpaduan antara dana, tenaga kerja dan peralatan yang diperlukan untuk melaksanakan program harus dapat disiapkan secara

serentak, namun ternyata ada salah satu komponen tersebut mengalami kelambatan dalam penyediaannya sehingga berakibat program tersebut tertunda pelaksanaannya.

4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal. Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara asal-asalan, tetapi kebijakan itu sendiri memang jelek. Penyebabnya karena kebijakan itu didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi, sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya, atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang tersebut.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya. Pada kebanyakan program pemerintah sesungguhnya teori yang mendasari kebijakan jauh lebih kompleks dari pada sekedar hubungan antara dua variabel yang memiliki hubungan kausalitas. Kebijakan-kebijakan yang memiliki hubungan sebab-akibat tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka ia akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik diantara mata rantai penghubungnya dan semakin kompleks implementasinya. Dengan kata lain semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko bahwa beberapa diantaranya kelak terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil. Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal dalam melaksanakan misi tidak tergantung badan-badan lain/instansi lainnya. Kalau ada ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan rangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan atau komitmen terhadap setiap tahapan diantara sejumlah aktor/pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai kesepakatan terhadap tujuan yang akan dicapai dan dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan itu harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, mudah dipahami, dapat dikuantifikasikan, dan disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi. Namun berbagai penelitian telah mengungkap bahwa dalam prakteknya tujuan yang akan dicapai dari program sukar diidentifikasi. Kemungkinan menimbulkan konflik yang tajam atau kebingungan, khususnya oleh kelompok profesional atau kelompok-kelompok lain yang terlibat dalam program lebih mementingkan tujuan mereka sendiri. Tujuan-tujuan resmi kerap kali tidak dipahami dengan baik, mungkin karena komunikasi dari atas ke bawah atau sebaliknya tidak berjalan dengan baik. Kalaupun pada saat awal tujuan dipahami dan disepakati namun tidak ada

jaminan kondisi ini dapat terpelihara selama pelaksanaan program, karena tujuan-tujuan itu cenderung mudah berubah, diperluas dan diselewengkan.

8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Syarat ini mengandung makna bahwa dalam menjalankan program menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap bagian yang terlibat. Kesulitan untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna masih terjadi dan tidak dapat dihindarkan. Untuk mengendalikan program dengan baik dapat dilakukan dengan teknologi seperti Network planning dan control.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Syarat ini mengharuskan adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Hood (1976) dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal sehingga tercipta koordinasi yang baik. Pada kebanyakan organisasi yang memiliki ciri-ciri departemenisasi, profesionalisasi, dan bermacam kegiatan kelompok yang melindungi nilai-nilai dan kepentingan kelompok hampir tidak ada koordinasi yang sempurna. Komunikasi dan koordinasi memiliki peran yang sangat penting dalam proses implementasi karena data, saran dan perintah-perintah dapat dimengerti sesuai dengan apa yang dikehendaki.

4. Model Goggin

Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan apa yang disebutnya sebagai "*communication model*" untuk implementasi kebijakan

yang disebutnya sebagai “generasi ketiga model implementasi kebijakan” (1990). Goggin dan kawan-kawan bertujuan mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dan meletakkan komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

5. Model Elmore

Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya di tataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

6. Model Edward

George Edward III (1980:1) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok

agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes*, dan *beureucratic structures*.

- a. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.
- b. *Resources* berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.
- c. *Disposition* berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut, kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.
- d. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangan adalah bagaimana agar tidak terjadi *beureucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga negara atau pemerintahan.

7. Model Nakamura dan Smallwood

Model Nakamura dan Smallwood menggambarkan proses implementasi kebijakan secara detail. Begitu detailnya, sehingga model ini relatif relevan diimplementasikan pada semua kebijakan. Tabel di bawah ini menjelaskan

keterkaitan antara pembentukan kebijakan dan implementasi kebijakan secara praktikal.

8. Model Jaringan

Model ini memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah sebuah *complex of interaction processes* di antara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Interaksi di antara para aktor dalam jaringan tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya.

9. Model Madlant

Mengembangkan sebuah model yang disebut dengan Model Matriks Ambiguitas-Konflik yang menjelaskan bahwa implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan. Kebijakan di sini memiliki ambiguitas atau kemenduaan yang rendah dan konflik yang rendah. Implementasi secara politik adalah implementasi yang perlu dipaksakan secara politik, karena, walaupun ambiguitasnya rendah, tingkat konfliknya tinggi. Implementasi secara eksperimen dilakukan pada kebijakan yang mendua, namun tingkat konfliknya rendah. Implementasi secara simbolik dilakukan pada kebijakan yang mempunyai ambiguitas tinggi dan konflik yang tinggi.

2.4. Pengertian Badan Penyelenggara Jaminan Sosial kesehatan

Jaminan Sosial Kesehatan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial kesehatan adalah Badan hukum publik yang bertanggung kepada presiden dan berfungsi menyelenggarakan program jaminan kesehatan bagi seluruh penduduk indonesia termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 bulan di indonesia.

Disisi lain, menurut PP No 87 Tahun 2013, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan yang selanjutnya disebut BPJS Kesehatan adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan kesehatan suatu badan usaha milik negara yang mempunyai tugas khusus untuk menyelenggarakan jaminan pemeliharaan kesehatan bagi seluruh rakyat indonesia, terutama untuk pegawai sipil, penerima pensiun PNS dan TNI/POLRI, Veteran Perintis kemerdekaan beserta keluarganya dan badan usaha lainnya ataupun rakyat biasa.

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan merupakan asuransi atau pertanggungan yang menjamin kesehatan seluruh masyarakat indonesia. Dimana didalamnya terdapat pihak penanggung dan tanggungan. Pada pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha perasuransian, Asuransi atau penanggungan merupakan perjanjian antar dua pihak atau lebih dengan mana pihak penanggung mengikatkan diri kepada tertanggung, dengan menerima premi asuransi untuk memberikan pengantian kepada tertanggung.

2.5. Manfaat Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan

a. Manfaat Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan yaitu Biaya pengobatan akan ditanggung untuk istri atau suami yang sah dari peserta yang mendapatkan tunjangan istri maupun suami yang tercantum di dalam daftar gaji bahkan termasuk juga daftar penerima pensiun bagi yang lansia atau lanjut usia.

- b. Iuran setiap anggota Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sangat terjangkau dan juga berdasarkan kelas-kelas yang sudah disediakan, oleh karena itu anda tinggal memilih sesuai dengan keinginan anda dan juga keadaan ekonomi.
- c. Pelayanan seperti ambulans dari tempat satu ketempat lain ditanggung oleh pihak Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sehingga tidak perlu lagi memikirkan biayanya.
- d. Jaminan kesehatan yang dijanjikan pihak Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan merupakan jaminan perseorangan yang mencakup pelayanan yang berupa preventif, promotif, kuratif termasuk juga pemberian obat-obatan dan bahan medis lainnya yang habis pakai.
- e. Adanya pelayanan forensik bagi anggota Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dan juga pemulasan jenazah.
- f. Manfaat Badan Penyelenggara Jaminan Sosial lainnya yaitu mendapatkan manfaat seperti biaya kesehatan gratis untuk segala jenis penyakit bagi seluruh anggota Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.