

IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA PAYAKUMBUH NOMOR 17 TAHUN 2012

TENTANG JAMINAN PELAYANAN KESEHATAN MASYARAKAT

OLEH PEMERINTAH KOTA PAYAKUMBUH

(JAMKESKO)

SKRIPSI

*Diajukan kepada Tim Penguji Skripsi Jurusan Ilmu Administrasi Negara
sebagai salah satu persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Administrasi Publik
Pada Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang*



Oleh:

**ADE WERI PUTRA
2009/12950**

PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA

JURUSAN ILMU SOSIAL POLITIK

FAKULTAS ILMU SOSIAL

UNIVERSITAS NEGERI PADANG

2013

ABSTRAK

Ade Weri Putra, 2009/12950: Implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat Oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko).

Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 tentang Jamkesko diterbitkan sebagai pedoman pelaksanaan kebijakan Jamkesko yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kesehatan dasar dan rujukan secara menyeluruh kepada seluruh masyarakat Kota Payakumbuh. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 ini, lalu mengidentifikasi kendala-kendala yang ditemui dalam pelaksanaannya, serta mendeskripsikan upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala yang ditemui tersebut.

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif. Pemilihan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam, studi dokumentasi dan observasi. Kemudian uji keabsahan data dilakukan dengan teknik triangulasi sumber. Selanjutnya data dianalisis dengan cara reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan implementasi Perwako Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 tentang Jamkesko sudah berjalan cukup baik. Namun masih ditemui beberapa kendala seperti masalah komunikasi dan sosialisasi yang belum merata sehingga masih terjadi kesalahpahaman antara masyarakat peserta Jamkesko dengan pemberi layanan kesehatan dan masih banyak masyarakat yang belum tahu mengenai program ini. Selain itu masih terdapat keterbatasan dalam hal sumber daya terutama pada SDM pengelola Jamkesko serta jumlah dokter yang masih minim. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala yang ditemui tersebut adalah seperti meningkatkan intensitas dan kualitas sosialisasi kepada masyarakat yang menjadi kelompok sasaran, contohnya dengan membuka fasilitas *SMS Center* di Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh dan seluruh Puskesmas serta mengadakan siaran interaktif di salah satu radio swasta. Kemudian meningkatkan kualitas dan kuantitas sumber daya yang ada, contohnya penambahan staf, pelatihan petugas kesehatan, peningkatan fasilitas dan lain sebagainya.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillahirabbil'alamin. Puji dan syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT karena atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulisan skripsi yang berjudul **“Implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat Oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko)”** dapat terselesaikan. Salawat beriring salam penulis sampaikan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, yang telah membuka mata hati dan pikiran kita akan pentingnya ilmu pengetahuan.

Skripsi ini disusun dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan Strata satu (S1) dengan gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik pada jurusan Ilmu Sosial Politik Universitas Negeri Padang. Penyelesaian skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan, motivasi dan bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Syafri Anwar, M.Pd, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang yang berkenan memberikan izin penelitian ini.
2. Bapak Drs. M. Fachri Adnan, M.Si, Ph.D, sebagai Ketua Jurusan Ilmu Sosial Politik Universitas Negeri Padang yang telah menyetujui penelitian ini.
3. Bapak Drs. Syamsir, M.Si, Ph.D, sebagai Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Negeri Padang yang memberikan saran dan masukan dalam penelitian ini.

4. Bapak Drs. Suryanef, M.Si, selaku pembimbing I yang telah banyak memberikan bantuan, bimbingan dan masukan yang sangat berharga bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Ibu Dr. Fatmariza, M.Hum, selaku pembimbing II yang selalu meluangkan waktu untuk mendampingi, membimbing, dan memberi masukan serta memberikan motivasi bagi penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
6. Bapak Afriva Khaidir, M.Hum, MAPA, Ph.D, Bapak Adil Mubarak, S.IP, M.Si serta Ibu Lince Magriasti, S.IP, M.Si, selaku penguji yang telah berkenan meluangkan waktu disela-sela kesibukan untuk memberikan kritik dan saran dalam penyempurnaan skripsi ini.
7. Ibu dr. Merry Yuliesday, MARS. Kepala Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh yang telah memberikan izin bagi penulis untuk melakukan penelitian di Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh.
8. Bapak Yusufadodi, SKM, M.Kes, Sekretaris Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh yang telah meluangkan waktu dan bersedia untuk diwawancarai.
9. Ibu dr. Yanti, MPH, selaku Kepala Bidang Kesehatan Keluarga dan Ibu Hefi Suryani, SKM, selaku Kepala Bidang Pelayanan Kesehatan di Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh yang telah meluangkan waktu dan bersedia untuk diwawancarai.
10. Ibu dr. Ade Juselina, selaku Kepala Puskesmas Ibh, Ibu dr. Gustiarini selaku Kepala Puskesmas Padang Karambia serta Ibu Erna Yusna, SKM selaku pengelola Jamkesko di Puskesmas Tarok Kota Payakumbuh yang telah meluangkan waktu dan bersedia untuk diwawancarai.

11. Masyarakat Kota Payakumbuh yang telah meluangkan waktu dan bersedia untuk diwawancarai.
12. Teristimewa untuk kedua orang tua, keluarga serta seluruh teman-teman seperjuangan yang telah memberikan semua kemampuannya untuk memberikan dukungan dan doa kepada penulis.
13. Keluarga Besar program studi Ilmu Administrasi Negara, terima kasih atas segala masukan dan sarannya selama ini.

Penulis menyadari bahwa terdapat begitu banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini, masih jauh dari kesempurnaan baik itu dari segi materi maupun teknik penulisan. Untuk itu saran dan kritikan sangat diharapkan untuk kesempurnaan dimasa yang akan datang. Meski begitu, penulis tetap berharap bahwa karya ini bisa menjadi banyak manfaat bagi semua pihak. Amin.

Padang, Juli 2013

Ade Weri Putra

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR GRAFIK	ix
DAFTAR LAMPIRAN	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	9
C. Batasan Masalah	10
D. Rumusan Masalah	11
E. Tujuan Penelitian	11
F. Manfaat Penelitian	12
BAB II KERANGKA TEORI	
A. Konsep Kebijakan Publik	13
1. Definisi Kebijakan Publik	13
2. Proses Kebijakan Publik	15
B. Konsep Implementasi Kebijakan Publik	20
1. Definisi Implementasi Kebijakan Publik	20
2. Model dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Impelementasi Kebijakan Publik	22
3. Hambatan dalam Implemetasi Kebijakan Publik	31
C. Konsep Jaminan Pelayanan Kesehatan	32
1. Definisi Jaminan Sosial	32
2. Pelayanan Kesehatan	33
D. Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat Oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko)	36
E. Kerangka Konseptual	41
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	43
B. Lokasi Penelitian	44
C. Informan Penelitian	44
D. Jenis, Teknik dan Alat Pengumpulan Data	45
1. Jenis Data dan Sumber Data	45
2. Teknik Pengumpulan Data	46
3. Alat Pengumpulan Data	48
E. Uji Keabsahan Data	48
F. Teknik Analisis Data	49

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Temuan Umum	51
1. Profil Kota Payakumbuh	51
a. Keadaan Geografis	51
b. Keadaan Penduduk	53
2. Profil Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh	54
a. Visi dan Misi	54
b. Tugas Pokok dan Fungsi	55
c. Susunan Organisasi	57
B. Temuan Khusus	64
1. Implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat Oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko)....	64
a. Tujuan Pelaksanaan	64
b. Struktur Birokrasi, Mekanisme dan Prosedur	68
c. Disposisi Implementor	80
d. Sumber Daya	82
e. Komunikasi	92
2. Kendala-Kendala yang Ditemui Dalam Implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 tentang Jamkesko	98
a. Komunikasi dan Sosialisasi yang Belum Merata	98
b. Keterbatasan dalam Pengelolaan Sumber Daya	103
3. Upaya yang Dilakukan Dalam Mengatasi Kendala yang Ditemui Serta Peningkatan Mutu Pelayanan Saat Implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 tentang Jamkesko	110
a. Meningkatkan Intensitas dan Kualitas Sosialisasi	110
b. Meningkatkan Kualitas dan Kuantitas Sumber Daya	113
C. Pembahasan	116
1. Implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat Oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko)....	116
2. Kendala-Kendala yang Ditemui	119
3. Upaya yang Dilakukan Dalam Mengatasi Kendala yang Ditemui Serta Peningkatan Mutu Pelayanan	121
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	123
B. Saran	125
KEPUSTAKAAN	127
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Informan Penelitian.....	45
Tabel 4.1 Keadaan Geografis Kota Payakumbuh	53
Tabel 4.2 Keadaan Penduduk Kota Payakumbuh	54
Tabel 4.3 Susunan Pengelola Program Jamkesko.....	69
Tabel 4.4 Susunan Tim Verifikasi Klaim Jamkesko Tahun 2012	70
Tabel 4.5 Jumlah Pemberi Pelayanan Kesehatan di Kota Payakumbuh.....	73
Tabel 4.6 Kepesertaan Jamkesko Tahun 2012.....	75
Tabel 4.7 Anggaran Jamkesko Tahun 2007 s/d 2012	81
Tabel 4.8 Jumlah dan Jenis SDM kesehatan di Kota Payakumbuh	85
Tabel 4.9 Realisasi Klaim Program Jamkesko Tahun 2012	87
Tabel 4.10 Anggaran dan Realisasi Dana Jamkesko Tahun 2010 s/d 2012.....	108
Tabel 4.11 Hasil Rata-Rata Utilisasi Review Kunjungan Peserta Jamkesko ke Puskesmas Tahun 2012.....	109

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Model Elit.....	17
Gambar 2.2 Model Formulasi Kebijakan Publik oleh Ripley.....	19
Gambar 2.3 Model Implementasi Kebijakan oleh George C. Edward III	25
Gambar 2.4 Kerangka Konseptual	41
Gambar 4.1 Peta Kota Payakumbuh	52
Gambar 4.2 Struktur Organisasi Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh	63
Gambar 4.3 Unsur Pelaksanaan Jamkesko	68
Gambar 4.4 Alur Pelayanan Kesehatan Jamkesko.....	78

DAFTAR GRAFIK

Grafik 4.1 Indeks Pembangunan Manusia dan Pertumbuhan Ekonomi Kota Payakumbuh 2010 s/d 2012.....	119
---	-----

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran I. Pedoman Wawancara

Lampiran II. Dokumentasi Penelitian

Lampiran III. Surat Izin Penelitian

Lampiran IV. Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 Tentang
Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat Oleh Pemerintah Kota
Payakumbuh (Jamkesko).

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional dilaksanakan dalam aspek kehidupan masyarakat seperti ekonomi, sosial, budaya, politik, pertahanan keamanan dan tak terkecuali bidang kesehatan. Pembangunan di bidang kesehatan merupakan bagian dari proses pembangunan nasional yang bertujuan meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Demi mewujudkan derajat kesehatan yang optimal bagi masyarakat tersebut, maka perlu diselenggarakan berbagai upaya kesehatan salah satunya dengan memberikan pelayanan kesehatan yang optimal. Pelayanan kesehatan sebagai salah satu bentuk pelayanan dasar yang menjadi tanggung jawab pemerintah idealnya menjadi sorotan utama dalam pelaksanaan pembangunan negara yang baik secara kualitas dan kuantitas

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 28H ayat 1 menyatakan bahwa, “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Hal ini juga dipertegas lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan yang kemudian direvisi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 dimana pada pasal 14 ayat 1 dinyatakan bahwa pemerintah bertanggung jawab dalam merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi

penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat. Dengan demikian, setiap warga negara mempunyai hak yang sama dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang optimal sebagai salah satu unsur penciptaan kesejahteraan umum serta pemerintah bertanggung jawab menyelenggarakan pelayanan kesehatan dan jaminan kesehatan yang merata dan terjangkau bagi seluruh warga negara.

Atas dasar itulah perlu ada tindakan nyata dari pemerintah dalam menjalankan tanggung jawab untuk memenuhi hak masyarakat dalam mendapatkan pelayanan kesehatan dengan merumuskan suatu kebijakan. Anderson dalam Solichin (1991: 12) memberikan pengertian kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi, pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan. Sementara itu Edward III dan Sharkansky mengemukakan pengertian kebijakan sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Pengertian serupa juga dikemukakan oleh Thomas R. Dye dalam Solichin (1991: 13) bahwa kebijakan merupakan apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Salah satu kebijakan pemerintah dalam upaya memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat adalah dengan memberikan kemudahan akses mendapatkan pelayanan kesehatan dasar dan rujukan kepada masyarakat miskin atau dalam keadaan darurat atau keadaan tertentu dimana semua atau sebagian biayanya dibebankan kepada pemerintah melalui program-program seperti

Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin (Askeskin) dan terakhir melalui program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) yang berlaku secara nasional.

Program Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin (Askeskin) adalah program yang bertujuan untuk memberikan jaminan pelayanan kesehatan dasar bagi masyarakat miskin atau tidak mampu yang dilaksanakan pemerintah sejak tahun 2005 dengan berlandaskan kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Pemerintah bekerjasama dengan PT. Asuransi Kesehatan dalam penyelenggaraannya seperti pengelolaan kepesertaan, verifikasi pembiayaan klaim pembayaran dan lain sebagainya. Setelah dilakukan evaluasi oleh pemerintah dalam rangka peningkatan efisiensi, efektifitas dan transparansi, sejak tahun 2008 program Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin (Askeskin) digantikan dengan program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas). Pemerintah mengurangi peranan PT. Asuransi Kesehatan sebatas hanya menjadi pengelola kepesertaan saja seperti dalam hal mengeluarkan kartu Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas). Untuk fungsi pembayaran pemerintah membentuk tim independen yang terpisah dari PT. Asuransi Kesehatan.

Dalam perkembangannya terdapat beberapa kekurangan dalam pengimplementasian program tersebut, salah satunya adalah dalam menentukan mana masyarakat miskin yang pantas dan tidak pantas mengikuti program tersebut. Teknisnya, pemerintah daerah menyusun daftar masyarakat yang pantas mengikuti program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) ini berdasarkan data yang didapat dari Biro Pusat Statistik (BPS). Namun data yang diperoleh

kemudian dijadikan acuan penentuan peserta Jaminan Kesehatan Masyarakat ini sering terdapat *error* (kesalahan). Akibatnya banyak masyarakat yang semestinya berhak mendapatkan pelayanan kesehatan dasar melalui program Jamkesmas ini namun urung mendapatkannya karena tidak terdaftar dalam program Jamkesmas, sebaliknya ada masyarakat yang sebenarnya bukan merupakan sasaran dari program Jaminan Kesehatan Masyarakat ini malah terdaftar dan menikmati layanan dari program Jamkesmas. Hal ini selalu menjadi masalah klasik terhadap pelaksanaan program-program pemerintah yang berlaku dalam skala nasional tidak hanya di bidang kesehatan saja tapi juga di bidang-bidang lainnya.

Melihat fenomena tersebut maka sangat diperlukan kebijakan pendukung dari pemerintah daerah demi menyempurnakan program-program pelayanan kesehatan dasar yang telah dilakukan pemerintah pusat. Sesuai dengan semangat otonomi daerah yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diberikan ruang yang cukup besar untuk mengatur pelayanan publiknya termasuk dalam pelayanan kesehatan. Menurut Mubyarto dalam Ratminto (2006: 189) Otonomi daerah adalah penyerahan wewenang segala urusan pemerintah ke kabupaten/kota, sehingga diharapkan pemerintah kabupaten/kota dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (lebih lancar, lebih mudah, lebih cepat dan lebih murah). Selanjutnya Ratminto (2006:189) menyatakan bahwa otonomi daerah akan memperbesar kewenangan dan keleluasaan daerah, sehingga pemerintah daerah kabupaten/kota dapat merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah dan tuntutan masyarakat.

Atas dasar itulah sejak tahun 2006 Pemerintah Kota Payakumbuh telah berupaya meluncurkan program jaminan kesehatan yang akan menjamin pelayanan kesehatan dasar gratis bagi seluruh masyarakat kota Payakumbuh dengan diterbitkannya Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pelayanan Kesehatan Dasar yang Dijamin Pemerintah Kota Payakumbuh. Dari tahun ke tahun program yang dinamakan Jaminan Kesehatan Kota (Jamkesko) ini terus berevolusi untuk melakukan *upgrade* dan penyempurnaan standar mutu pelayanan. Semula Pemerintah Kota Payakumbuh memberikan jaminan pelayanan kesehatan dasar di Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas), kemudian ditingkatkan dengan pemberian fasilitas rujukan ke Rumah Sakit Umum Daerah Adnan WD Kota Payakumbuh dan terakhir sejak tahun 2012 fasilitas rujukan ditingkatkan hingga Rumah Sakit Umum Daerah tipe B Ahmad Mukhtar Kota Bukittinggi serta rujukan ke Rumah Sakit Jiwa HB Saanin Padang. Dengan adanya perbaikan dan peningkatan layanan pada program Jamkesko ini maka diperlukan adanya dasar hukum yang baru sehingga pada tahun 2012, Pemerintah Kota Payakumbuh mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 17 Tahun 2012 tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko) sebagai pedoman pelaksanaannya serta secara otomatis menggantikan Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 11 Tahun 2006.

Program Jamkesko bisa dikatakan telah menjadi pelengkap dari program Jaminan Kesehatan lainnya yang berlaku secara nasional baik dulunya Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin (Askeskin) atau sekarang Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) dan Jaminan Persalinan (Jampersal). Pada pasal 4

Peraturan Walikota Payakumbuh No. 17 Tahun 2012 tentang Jamkesko dinyatakan bahwa sasaran dari pelayanan kesehatan dasar dijamin Pemerintah Kota Payakumbuh adalah seluruh masyarakat Kota Payakumbuh yang tidak mempunyai jaminan kesehatan. Jadi bagi masyarakat Kota Payakumbuh yang tidak terdaftar dalam program Jamkesmas ataupun Jampersal tetap dijamin pelayanan kesehatan dasarnya serta rujukan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh.

Program Jamkesko secara umum bertujuan menyediakan pelayanan kesehatan dasar yang dapat dinikmati oleh seluruh warga Kota Payakumbuh dalam rangka mewujudkan dan mendukung percepatan *universal coverage* (Pasal 2 ayat 2 Perwako Payakumbuh No. 17 Tahun 2012). Sedikit berbeda dengan Jamkesmas, program Jamkesko tidak hanya diberikan terbatas kepada masyarakat miskin saja tapi seluruh warga Kota Payakumbuh yang tidak terdaftar atau tidak memiliki kartu jaminan kesehatan lainnya. Dari kutipan di *website* Koperasi Perindustrian dan Perdagangan Kota Payakumbuh yang diakses pada tanggal 5 November 2012, Kepala Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh, dr. Hj. Merry Yuliesday, MARS, mengatakan, “kegiatan Jamkesko (Jaminan Kesehatan Pemerintah Kota Payakumbuh), yang dilakukan sejak medio 2006, cukup membantu masyarakat Payakumbuh. Jamkesko, bukan buat warga yang kurang mampu saja, tapi tak terbatas, termasuk kalangan keluarga mampu”. Untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dasar dan rujukan melalui program Jamkesko tidak dibutuhkan kartu peserta karena program ini hanya mensyaratkan bukti identitas Kartu Tanda Penduduk serta Kartu Keluarga khusus warga Kota Payakumbuh.

Program Jamkesko oleh Pemerintah Kota Payakumbuh ini dijalankan dibawah koordinasi Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh dan dilaksanakan secara berjenjang mulai dari pelayanan dasar di Pos Kesehatan Kelurahan (Poskeskel), Puskesmas Pembantu (Pustu) dan Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) hingga pelayanan rujukan di Rumah Sakit Umum Daerah Adnan WD Kota Payakumbuh kemudian rujukan ke Rumah Sakit Umum Daerah Ahmad Mukhtar Kota Bukittinggi. Pembiayaan Jaminan pelayanan kesehatan dasar dan rujukan dalam program Jamkesko ini dianggarkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Payakumbuh.

Namun dari observasi yang penulis lakukan, masih banyak warga Kota Payakumbuh yang belum mengetahui mengenai adanya fasilitas layanan kesehatan dasar dan rujukan ini. Tomi, salah seorang warga Kelurahan Daya Bangun Kecamatan Payakumbuh Barat memilih berobat ke tukang urut setelah mengalami patah kaki akibat kecelakaan jalan raya. “Lebih baik ke tukang urut saja dulu, kalau dibawa ke Puskesmas nanti pasti dirujuk ke Rumah Sakit, mana ada biaya kami untuk membayarnya, kami juga tidak punya kartu Askes”, keluh keluarganya saat ditanya kenapa tidak dibawa ke Puskesmas atau Rumah Sakit.

Akibat belum tersosialisasi secara merata mengenai program Jamkesko, rata-rata warga Kota Payakumbuh yang tidak terdaftar program Jamkesmas atau jaminan kesehatan lainnya malas untuk berobat ke Puskesmas dan Rumah Sakit Umum akibat takut terbentur masalah pembiayaan, padahal dengan program pelayanan kesehatan tanpa bayar (gratis) ini diharapkan dapat meningkatkan derajat kesehatan warga Kota Payakumbuh dengan pemberian jaminan pelayanan

kesehatan oleh pihak Pemerintah Kota Payakumbuh. Hal ini membuat dana yang telah dianggarkan dalam APBD tidak terserap secara maksimal. Dalam data yang diperoleh dari *website* resmi Pemerintah Kota Payakumbuh, tercatat pada tahun anggaran 2012, dari alokasi 3,780 milyar rupiah dana Jamkesko baru terserap 3.3 milyar saja.

Pada kesempatan lainnya, dalam observasi yang penulis lakukan juga ditemukan mekanisme pelayanan yang kurang jelas dalam pelaksanaan Jamkesko ini. Warga Kelurahan Daya Bangun lainnya bernama Randi yang mengalami kecelakaan lalu lintas pada bulan November 2012 lalu, dibawa ke Instalasi Gawat Darurat (IGD) Rumah Sakit Umum Adnan WD Kota Payakumbuh. Pihak keluarga pasien menyebutkan bahwa mereka memang diberikan fasilitas layanan Jamkesko dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk Kota Payakumbuh, namun pihak petugas Rumah Sakit juga meminta *fotocopy* Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga yang tidak sempat disiapkan keluarga pasien karena keterbatasan waktu akibat malam yang sudah larut, sedangkan saat itu pasien harus segera dirujuk ke Rumah Sakit Umum Daerah Ahmad Mukhtar Kota Bukittinggi untuk penanganan lebih lanjut. Akhirnya pihak keluarga dimintai uang jaminan sebesar lima puluh ribu rupiah di setiap unit layanan yang dapat diambil kembali dalam waktu maksimal dua hari dengan membawa berkas yang diminta yakni *fotocopy* Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga. Saat penulis mengkonfirmasi pernyataan dari keluarga pasien tersebut kepada petugas Rumah Sakit, permintaan uang jaminan itu memang sudah prosedur dan persyaratan administrasi untuk mendapatkan layanan Jamkesko tersebut.

Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan dengan Kepala Bidang Kesehatan Keluarga Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh dr. Hj. Yanti, MPH, yang merangkap sebagai Sekretaris Unit Pengelola Jamkesko, terungkap bahwa memang masih terdapat masalah mengenai informasi serta mekanisme Jamkesko yang belum tersosialisasi dengan baik kepada para staf operasional yang langsung berhadapan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga beberapa kali terjadi *miss* komunikasi dengan masyarakat. Kemudian sistem layanan juga belum berjalan maksimal karena jumlah staf pengelola yang kurang memadai, tidak adanya unit tersendiri dan masih melekat pada tugas pokok dan fungsi Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh. Akibatnya, Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh harus membagi konsentrasinya dalam mengelola Jamkesko dan mengurus masalah di bidang kesehatan lainnya.

Hal-hal tersebutlah yang membuat penulis tertarik untuk melakukan pengkajian lebih mendalam mengenai hal-hal yang berkaitan dengan komunikasi dan sumber daya dalam “IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA PAYAKUMBUH NOMOR 17 TAHUN 2012 TENTANG JAMINAN PELAYANAN KESEHATAN MASYARAKAT OLEH PEMERINTAH KOTA PAYAKUMBUH (JAMKESKO)”.

B. Identifikasi Masalah

Dari beberapa uraian diatas, maka dapat teridentifikasi beberapa masalah dalam implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012

tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko) yaitu sebagai berikut:

1. Sosialisasi mengenai program Jamkesko melalui Perwako Nomor 17 Tahun 2012 belum terlaksana dengan baik dan menjangkau masyarakat secara keseluruhan.
2. Minimnya kesadaran masyarakat akan pentingnya untuk berobat ke Puskesmas atau Rumah Sakit Umum demi menjaga kualitas kesehatan warga kota Payakumbuh.
3. Mekanisme pelayanan kesehatan dasar dan rujukan dalam program Jamkesko belum dimengerti sepenuhnya oleh masyarakat.
4. Jumlah staf pengelola Jamkesko belum memadai dan masih dirangkap dengan tugas pokok dan fungsi Dinas Kesehatan.
5. Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 belum sepenuhnya berjalan dengan baik dalam upaya pemberian layanan kesehatan dasar demi peningkatan derajat kesehatan warga kota Payakumbuh.

C. Batasan Masalah

Pembatasan masalah bertujuan agar tidak melebar dan meluas sehingga penelitian ini memiliki fokus dan tujuan yang jelas. Oleh karena itu, penulis membatasi penelitian ini yaitu mengenai implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko).

D. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko)?
2. Apa saja kendala yang ditemui dalam implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko)?
3. Upaya apakah yang dilakukan dalam mengatasi kendala yang ditemui dalam implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko)?

E. Tujuan Penelitian

Penelitian dilaksanakan atas dasar tujuan sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko).
2. Mengidentifikasi kendala-kendala yang ditemui dalam implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012 tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko).
3. Mendeskripsikan upaya dalam mengatasi kendala yang ditemui dalam implementasi Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 17 Tahun 2012

tentang Jaminan Pelayanan Kesehatan Masyarakat oleh Pemerintah Kota Payakumbuh (Jamkesko).

F. Manfaat Penelitian

Hasil dari pada penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan atau dimanfaatkan untuk:

- 1. Secara teoritis**, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan Ilmu Administrasi Negara yang berhubungan dengan bidang kajian kebijakan publik.
- 2. Secara akademis**, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan pengetahuan tambahan yang sifatnya praktis kepada mahasiswa Ilmu Administrasi Negara tentang pengaruh kebijakan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan kesehatan.
- 3. Secara praktis**, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang berharga pada Pemerintah Kota Payakumbuh terutama instansi terkait yakni Dinas Kesehatan Kota Payakumbuh sebagai bahan pertimbangan untuk penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang lebih baik di masa yang akan datang.