

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Pemerintahan

Konsep pemerintahan harus dijelaskan secara komprehensif baik definisi dan sudut pandang yang lain, penulis mencoba mengajak pembaca untuk melihat definisi pemerintahan yang dipandang sebagai ilmu pengetahuan. Dalam berbagai pustaka tentang Ilmu Pemerintahan telah dicatat beberapa definisi Ilmu Pemerintahan. Beberapa definisi itu bertolak belakang dari anggapan dasar bahwa Ilmu Pemerintahan adalah bagian integral ilmu politik. Beberapa definisi lainnya bersifat normatif.

Taliziduhu menyebutkan Ilmu Pemerintahan dapat didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa-publik dan layanan-civil, dalam hubungan pemerintahan, sehingga dapat diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.¹

Berdasarkan definisi Taliziduhu mengkonstruksikan ruang lingkup ilmu pemerintahan sebagai berikut:

1. Yang diperintah
2. Tuntutan yang diperintah (jasa publik dan layanan civil)
3. Pemerintah
4. Kewenangan, kewajiban, dan tanggungjawab pemerintah.
5. Hubungan pemerintahan
6. Pemerintahan yang bagaimana yang dianggap mampu menggunakan kewenangan, menunaikan kewajiban, dan memenuhi tanggung jawabnya.
7. Bagaimana membentuk pemerintah yang demikian itu.
8. Bagaimana pemerintah menggunakan kewenangan, menunaikan kewajiban dan memenuhi tanggung jawabnya.
9. Bagaimana supaya kinerja pemerintahan sesuai dengan tuntutan yang diperintah dan perubahan zaman.

¹ Taliziduhu Ndraha. 2011. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: PT Rineka Cipta Hal: 7

Kata pemerintahan secara etimologis berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan. Akan tetapi, kata pemerintahan sebenarnya berasal dari kata dalam Bahasa Inggris, yaitu *government* yang diterjemahkan sebagai pemerintah dan pemerintahan.²

Pemerintah menurut Ndraha³ adalah: “organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui lembaga pemerintah, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan ketentuan (harapan) yang diperintah”. Sedangkan pemerintahan menurutnya adalah: “sebuah system multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa public dan layanan civil.

Konsep pemerintahan menurut Rasyd dalam Giroth⁴ adalah : apa yang dilakukan oleh pemerintah. Selanjutnya pemerintahan dapat dimaknai sebagai proses menegakkan dan memelihara keadilan, menjamin adanya perlakuan yang adil berdasarkan hukum kepada setiap pribadi warga Negara, memberi pelayanan bagi kemajuan bersama. Sedangkan tugas pokok pemerintah dapat diringkas menjadi tiga fungsi yang hakiki, yaitu : pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*).

Pemerintahan dibentuk dengan maksud untuk membangun peradaban dan menjaga sistem ketertiban sosial sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar dalam konteks kehidupan bernegara. Dalam perkembangannya, konsep pemerintahan mengalami transformasi paradigma dari yang serba negara ke orientasi pasar (*market or public interest*), dari pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian ke orientasi *small and less government*,

² Rosidin, Utang. 2010. Otonomi Daerah dan Desentralisasi. Bandung: Pustaka Setia Hal: 21.

³ Ndraha. Taliziduhu. 2003. Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) Jakarta. PT. Rineka Cipta Hal. 5

⁴ Giroth, L. M, 2004. Edukasi dan Profesi Pamong Praja Public Policy Studies, Good Governance and Performance Driven Pamong Praja, Bandung: C.V. IndraPrahasta Hal. 65

egalitarian dan demokratis, serta transformasi sistem pemerintahan dari yang sentralistik ke desentralistik.⁵

Pemerintahan pada awalnya dibentuk untuk menghindari keadaan dimana seunit wilayah yang dihuni oleh manusia mengalami serba kekacauan. Keadaan itu kemudian memaksa lahirnya seseorang dengan pengaruh yang ditimbulkannya untuk membentuk kelompok lain. Dalam perkembangannya kelompok inilah yang kemudian menjadi kelompok istimewa untuk melakukan apa saja bagi kepentingan perlindungan dan penyelamatan masyarakat. Kelompok tersebut pada akhirnya menjadi kelompok minoritas yang memiliki otoritas tak terbatas dengan tujuan yang dapat mereka lakukan atas nama kelompok mayoritas (rakyat) atau bahkan atas keinginan atau kehendak mereka sendiri.⁶

Kelompok tersebut kemudian menjadi pihak yang mengklaim diri sebagai satu-satunya yang paling berhak memerintah atau “Pemerintah”. Pemerintah kemudian diartikan sebagai kelompok orang yang bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaan/*exercising power* (*The International Encyklopedia Of Social Science*). Aktivitas Pemerintah dalam upaya memelihara kedamaian dan keamanan Negara kemudian menjadi kewenangan utama, baik secara internal maupun eksternal.

Dalam keadaan demikian Max Weber menyimpulkan bahwa Pemerintah tidak lain merupakan apapun yang berhasil menopang klaim bahwa dialah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu wilayah tertentu.

Atas eksklusifisme tersebut seunit Pemerintahan memiliki paling tidak tiga hal pokok yaitu pertama, memiliki angkatan perang mempertahankan Negeranya dari serangan dan invansi Negara ialn. Kedua, Pemerintahan harus memiliki suatu Lembaga yang bertanggung

⁵ Bappenas. 2004. *Menumbuhkan Kesadaran Tata Kepemerintahan yang baik*. Jakarta: Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik. Hal. 1.

⁶ Labolo Muhadam, 2011. *Memahami ilmu Pemerintahan Suatu Kajian Teori Konsep dan Pengembangannya*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Hal 25

jawab secara Legislatif dalam membuat hukum bagi proses penyelenggaraan Pemerintahan, dan Ketiga, Pemerintah harus memiliki kemampuan keuangan yang memadai bagi upaya membiayai penyelenggaraan rumah tangga suatu Negara.⁷

Dikatakan juga bahwa Pemerintah adalah seunit gejala yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaan Negara. Kendati demikian beberapa pakar menganggap bahwa apa yang menjadi persyaratan awal pengertian di atas tentang kekuatan militer tidaklah selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang yang sekian banyak dipersiapkan oleh suatu organisasi dalam upaya mewujudkan tujuan bersama menyangkut urusan umum kemasyarakatan cukuplah menjadi syarat dalam pengorganisasian kekuatan.⁸

Dalam keseluruhan tersebut Pemerintah merupakan satuan yang paling umum untuk melakukan tanggung jawab tertentu guna mempertahankan sistem serta mempertahankan monopoli praktis lewat kekuasaan secara paksa. Cenderung melihat kondisi tersebut sebagai suatu gejala kekuasaan semata, sehingga Pemerintah dipandang sah dalam melakukan intervensi secara monopoli sebagai bentuk tanggung jawab terhadap kepentingan umum.⁹

Disatu kedudukan Pemerintahan sebagai seunit organisasi dari kelompok orang yang memiliki kekuasaan, dimana melalui kekuasaan tadi manusia dapat diperintah. Bahkan ia juga melihat Pemerintahan sebagai seunit Perusahaan besar dari segala perusahaan manusia yang ada. Pengembangan lebih lanjut atas konsep Pemerintahan sesungguhnya lahir dari pendekatan oleh banyak filosof politik sebelumnya sebab bagaimanapun dapat dipahami bahwa konsep Pemerintahan dengan segala kelebihan maupun kekurangannya tetap diakui merupakan bagian dari kajian ilmu politik pada skala makro.¹⁰

⁷ Ibid Hal 27

⁸ Ibid Hal 27

⁹ Ibid Labolo hal 28

¹⁰ Ibid Hal. 28

Berhubungan dengan itu dalam pandangan politik Pemerintah dipahami sebagai bagian dari tiga cabang kekuasaan sebagaimana yang dikembangkan lewat Trias Politica oleh Montesquie. Selain legislatif dan yudikatif cabang eksekutif dianggap sebagai penerintahan Pemerintahan dalam arti sempit. Pengkhususan tersebut mengandung konsekuensi atas pertanyaan selanjutnya tentang bagaimana proses Pemerintahan dalam arti sempit tadi dapat bekerja secara efektif di tengah-tengah masyarakat persoalan ini tak kurang telah merangsang sekelompok sarjana dibidang Administrasi Negara untuk menguraikan bagaimana konsep Pemerintahan sebagai ilmu dapat bekerja melalui Lembaga-Lembaga yang ada selaku pelaksana setiap keputusan politik.¹¹

Suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan menyejahterahkan rakyat.¹²

2.2 Konsep Kebijakan Publik

Dalam literatur ilmu politik dan Pemerintahan, terdapat banyak definisi tentang kebijakan publik. Masing-masing ahli memiliki konsep yang berbeda dalam memberikan definisi tentang kebijakan publik. Masing-masing ahli memberikan penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Berikut ini adalah definisi tentang kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli kebijakan publik adalah sebagai berikut :

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur Negara, melainkan pula governance yang

¹¹ Ibid Hal 28

¹² Nurman. 2015. Strategi Pembangunan Daerah. Jakarta: Rajawali Pers. Hal 57

menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak penduduk, masyarakat atau warga Negara.¹³

Richard Rose¹⁴menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kemudian Thomas R. Dye¹⁵mengatakan bahwa “*Public policy is whatever governments choose to or not to do*“(Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh Pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan).

Sedangkan Robert Eyestone¹⁶ Ia menyatakan bahwa “secara luas“ kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai berikut hubungan suatu unit Pemerintah dengan lingkungannya. Pakar lainnya Carl Friedrich¹⁷ mendefinisikan kebijakan sebagai: “Suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu guna mengatasi hambatan-hambatan serta memanfaatkan kesempatan-kesempatan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud.”

Di lihat dari konsep pemerintahan, maka Anderson dalam mengemukakan bahwa kebijakan merupakan pengembangan yang di lakukan institusi pemeritah dan aparaturnya. Sehingga kebijakan tersebut dapat di katakana bahwa :

- a. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan – tindakan atau pola – pola tindakan pejabat pemerintah.

¹³ Suharto, Edi. 2011, Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta Hal: 3

¹⁴ Winarno, Budi, 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik, Media Presindo, Yogyakarta. Hal 15

¹⁵ Ibid

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ibid Hal 16

- c. Kebijakan merupakan apa yang benar – benar di lakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu
- d. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tindakan melakukan.
- e. Kebijakan pemerintah dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang – undangan dan bersifat memaksa (otoritatif)

Untuk memahami berbagai definisi kebijakan publik beberapa konsep jitu menurut Young dan Quinn dalam Edi Suharto antara lain :¹⁸

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang di buat dan di implementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politisi dan finansial untuk melakukan.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah – langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

¹⁸ Suharto, Edi, 2005. *Analisis Kebijakan Publik : Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung, : Alfabeta. 44-45

Menurut Anderson¹⁹ konsep kebijakan publik ini kemudian mempunyai beberapa implikasi, yakni:

1. Titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan dan bukan perilaku secara serampangan
2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat Pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri.
3. Kebijakan adalah apa sebenarnya dilakukan oleh Pemerintah dan bukan yang diinginkan Pemerintah.
4. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif.

Sedangkan menurut Dunn²⁰ mengatakan kebijakan publik adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh Badan atau Kantor Pemerintah.

Kebijakan publik sebagai suatu rangkaian kegiatan yang di dalamnya terdapat proses yang divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung dan diatur menurut urutan waktu. Dunn²¹ membagi proses pembuatan kebijakan dalam 5 (lima) tahapan, yakni:

1. Penyusunan agenda kebijakan
2. Formulasi kebijakan
3. Adopsi kebijakan
4. Implementasi kebijakan
5. Penilaian kebijakan

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn²² adalah sebagai berikut:

- a. Tahap Penyusunan Agenda

¹⁹Ibid Hal 18

²⁰ Dunn, William, 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik, terjemahan Gajah Mada University Press, Yogyakarta. Hal: 132

²¹ Ibid Hal 32

²² Ibid Hal 24

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*).

b. Tahap 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 (*policy alternatives / policy options*) yang ada.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Kemudian dari berbagai sumber yang diperoleh dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai public policy, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan

sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.²³

Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh Pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya Pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.²⁴

Di satu sisi kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

Kebijakan secara umum mempunyai dua tujuan utama, yakni regulasi dan alokasi. Tindakan regulasi adalah tindakan yang dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar atau prosedur tertentu.²⁵ Sebaliknya tindakan alokatif adalah tindakan yang membutuhkan masukan yang berupa uang, waktu, personil, dan alat. Selain itu juga dikatakan bahwa kebijakan mempunyai 6 (enam) kriteria utama yaitu:

1. Efektifitas;
2. Efisiensi;
3. Kecukupan;
4. Pemerataan;
5. Responsivitas;
6. Kelayakan.

²³ Nugroho Riant D, 2004. Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo Hal:7

²⁴ Dye Thomas R, 1992. Understanding Public Policy Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc Hal 2

²⁵ Ibid Dunn Hal 154

Oleh karena itu strategi merupakan satu kesatuan yang komprehensif dan terpadu untuk mencapai tujuan melalui berbagai cara atau alternatif strategi yang dipertimbangkan dan dipilih, diimplementasikan dan di evaluasi agar dapat lebih efektif dan efisien sesuai dengan tujuan.²⁶ Kebijakan secara umum dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan;
2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan suatu Undang-Undang;
3. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan

Maka dari itu berkaitan dengan beberapa pengertian kebijakan di atas, maka kebijakan publik ialah:

“Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau Pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.”²⁷

Sedangkan dilihat dari pembuat kebijakan publik tersebut, menyatakan bahwa pertama, kebijakan publik dapat dibuat oleh lembaga legislatif saja sesuai dengan konsep pembagian kekuasaan atau sering dikenal dengan sebutan *Triaspolitika*. Kedua, dapat dibuat melalui

²⁶ Ibid Nugroho Hal:99

²⁷ Friedrich dalam Nugroho Riant D, 2004. Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi, Jakarta, PT. Elex Media Kompputindo Hal:4

kerjasama antara legislatif dan eksekutif, dan ketiga kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif saja.²⁸

Ketika mempelajari kebijakan publik terdapat dua istilah pendekatan, antara lain, yakni:

1. Analisis kebijakan (*policy analysis*), yaitu studi analisis kebijakan lebih terfokus pada studi pembuatan keputusan (*decision making*) dan penetapan kebijakan (*policy formation*) dengan menggunakan model-model statistik dan matematika yang canggih;
2. Publik Politik (*political public policy*), yaitu studi analisis kebijakan lebih menekankan pada hasil dan *custome* dari kebijakan publik dari pada penggunaan metode statistik, dengan melihat interaksi politik sebagai faktor tertentu, didalam bidang, seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan dan lingkungan.²⁹

Berikutnya dalam menentukan kerangka kerja dari kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut:

1. Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan akan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, maka semakin mudah untuk mencapainya;
2. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar suatu nilai;
3. Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material dan infrastruktur lainnya.
4. Kemampuan aktor yang terlibat didalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya;

²⁸Nugroho Riant D, 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo hal:59-61

²⁹Hughes dalam Subarsono, A.G, 2005, *Analisa Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Belajar hal.4

5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. Kinerja suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.³⁰

Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan dan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi suatu kinerja dari suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top-down approach* atau *bottom-up approach*, otoriter atau demokratis.

2.3 Konsep Implementasi Kebijakan

Seperti yang di kemukakan oleh “OECD” bahwa kerangka kebijakan publik konsekuensinya dibentuk oleh kelanjutan dan perhatian bersama terhadap biaya efektifitas, pelaksanaan kebijakan dan pelayanan, peningkatan manajemen sumberdaya manusia serta pengawasan dan evaluasi secara lebih baik.³¹

Kemudian kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan Pemerintah, mengapa mereka melakukan dan perbedaan yang di hasilkannya, dalam pemahaman bahwa “keputusan termasuk di dalamnya ketika Pemerintah memutuskan untuk tidak memutuskan atau memutuskan untuk tidak mengurus” suatu isu atau permasalahan.

Kebijakan publik apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh Pemerintah yang dapat ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan atau dalam policy statement yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat Pemerintah yang segera ditindak lanjuti dengan program-program dan tindakan Pemerintah.³²

Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model

³⁰Subarsono, A.G, 2005. *Analisa Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Belajar. hal. 5-6

³¹ Parson, wayne. Edward elgar , 2006. *Public Policy Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: kencana hal 460,

³² Ibid Hal 460

kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan.

Menurut Alfatih menyatakan implementasi kebijakan adalah penerapan apa yang diamanahkan oleh suatu kebijakan secara baik dan benar dalam rangka mencapai tujuan kebijakan tersebut.³³

Patton dan Sawichi³⁴ menyebutkan bahwa implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan, dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi”.

Jones dalam Tangkilisan, implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan.³⁵

Implementasi kebijakan adalah bagian dari rangkaian proses kebijakan publik. Proses kebijakan adalah suatu rangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Proses yang perlu ditekankan disini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.³⁶

Peters dalam Tangkilisan, mengatakan bahwa Implementasi kebijakan yang gagal disebabkan beberapa faktor, yaitu informasi, di mana kekurangan informasi dengan mudah

³³ Al Fatih, Andy. 2010. Implementasi Kebijakan dan Pemberdayaan Masyarakat. Bandung: UNPAD Press Hal:15

³⁴ Tangkilisan, Hesel Nogi. 2003. Kebijakan Publik Yang Membumi. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI. Hal: 29

³⁵ Ibid Hal 18

³⁶ Winarno, Budi. 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo Hal: 102

mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada objek kebijakan maupun kepada para pelaksana dari isi kebijakan itu; isi kebijakan, dimana implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidaktepatan atau ketidaktegasan intern ataupun ekstern kebijakan itu sendiri; dukungan, dimana implementasi kebijakan publik akan sangat sulit bila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut; pembagian potensi, dimana hal ini terkait dengan pembagian potensi di antaranya para aktor implementasi dan juga mengenai organisasi pelaksana dalam kaitannya dengan diferensiasi tugas dan wewenang.³⁷

Dalam mengkaji studi implementasi ada beberapa model implementasi yang dapat digunakan sebagai acuan, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Model George C. Edwards III

Menurut George C. Edwards III³⁸ model evaluasi yang melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edward menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu:

- a. Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
- b. Apakah yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan?

Guna menjawab pertanyaan tersebut, Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi

³⁷ Op.Cit Tangkilisan Hal 22

³⁸ Edward dalam Subarsono, 2005, hal 90

keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication*, *resources*, *disposition*, dan *bureaucratic structure*.³⁹

a. Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu atau menyebarkan. Di samping itu informasi yang berbeda juga melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggung jawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya.

Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus dimengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan.

b. Sumber Daya

³⁹ Widodo, Joko, 2001, *Good Governance*, Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi, Insan Cendekia, Surabaya Hal 96

Sumberdaya, tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Sumber Daya Manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan kemampuan (*skill*) para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program dari sebuah Peraturan Daerah. Informasi juga merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang. Pada kenyataannya bahwa tingkat pusat kurang tau dengan apa yang diperlukan di daerah. Kekurangan informasi atau pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap Peraturan Pemerintah yang ada. Kemudian sumberdaya yang lain yang juga penting adalah

kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan atau mengatur keuangan baik penyedia uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor.

c. Disposisi

Disposisi salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Dalam hal ini ada tiga bentuk sikap implementor terhadap kebijakan: kesadaran pelaksana, petunjuk atau arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program, namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat, karena mereka menolak tujuan yang ada.

d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi, membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

2. Model Grindle.

Implementasi adalah suatu kebijakan, menurut Grindle⁴⁰ sangat ditentukan oleh isi kebijakan (*content of public*) dan konteks kebijakan (*context of policy*). Grindle mencermati implementasi kebijakan dari sisi pengaruh lingkungan. Ide dasarnya adalah pasca ketika kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi, akan tetapi pelaksanaannya tidak berjalan sebagaimana yang direncanakan, dan sangat tergantung kepada isi dan konteks kebijakannya.

a) Isi kebijakan, mencakup sebagai berikut :

- 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan.
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan.
- 5) Siapa pelaksana program
- 6) Sumber daya yang dikerahkan.

b) Konteks kebijakan, mencakup sebagai berikut :

- 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.
- 2) Karakteristik Lembaga dan penguasa.
- 3) Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana.

Ide dasar Grindle tersebut mengatakan bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilaksanakan. Tetapi ini tidak berjalan mulus, tergantung pada implementasi dari program itu yang dapat dilihat pada isi dan konteks kebijakannya.

Di dalam menformulasikan suatu kebijakan hendaknya di minimalisir terjadinya banyak kepentingan yang berbeda yang dipengaruhinya. Dengan demikian, dalam proses implementasi akan semakin lebih baik. Manfaat dari suatu kebijakan yang dapat diminati

⁴⁰ Wibawa, Samudra. 1994. Evaluasi Kebijaksanaan Publik, RajaGrafindo Persada. Jakarta. Hal 22

secara realistis oleh suatu kelompok sasaran akan memperoleh dukungan yang kuat dalam proses implementasinya, daripada suatu kebijakan yang memberi manfaat yang kecil kepada kelompok sasaran.

3. Model Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier.

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier⁴¹ melihat implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variable, yaitu: 1). Karakteristik masalah. 2). Struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan, dan 3). Faktor-faktor di luar peraturan kebijakan.

Pemikiran Sabatier dan Mazmanian ini berkesan menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis). Oleh karena itu model itulah model ini disebut sebagai model *top down*. Dengan pendekatan semacam ini sudah seharusnya tujuan dan sasaran yang akan dituju hendaknya dituangkan dalam program maupun proyek yang jelas, dan mudah dipahami sehingga para birokrat akan mudah untuk memahaminya kemana arah tujuan atau sasaran yang hendak dituju.

Para ahli lain juga menunjukkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakaan. Meliputi; kompetensi dan ukuran staf suatu badan atau instansi. Tingkat pengawasan hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana, sumber-sumber politik suatu oragnisasi dalam hal ini dukungan diantara anggota legislatif dan eksekutif, vitalitas komunikasi” terbuka yaitu jaringan kerja komunikasi *horizontal* maupun *vertical* secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu- individu diluar oragnisasi, serta kaitan informal dan formal suatu badan degan badan pembuat keputusan atau pelaksana

⁴¹ Ibid Hal 25

keputusan dari sebuah kebijakan. Artinya dari beberapa hal tersebut saling berkaitan di dalam pengimplementasian dari sebuah peraturan yang telah di buat.

Di dalam pembuatan sebuah kebijakan untuk masyarakat untuk jangka panjang haruslah melibatkan orang-orang yang berkompeten di dalamnya serta mereka yang berjibagu bersama korban atau pelaku langsung, agar tepat guna.

Selanjutnya, Masmanian dan Sabatier menjelaskan kembali makna implementasi bahwa:⁴² “Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadiannya.”

Definisi ini menekankan tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan adminitratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak implementasi baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended*) dari suatu program.

4. Van Meter dan Vanhorn

Van Meter dan Vanhorn mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yang disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*, yaitu:⁴³

- a. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan;
- b. Sumber-sumber kebijakan;
- c. Karakteristik badan-badan pelaksana;
- d. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik;
- e. Sikap para pelaksana; dan

⁴² Ibid Widodo Hal:192

⁴³Nurdiansyah, Firman. 2010. Pengaruh Implementasi Kebijakan Tentang Sistem Informasi Short Message Service Gateway Terhadap Pelayanan Keamanan Masyarakat Di Kota Bandung. Bandung: UNIKOM hal: 43

f. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Pertama, ukuran dan tujuan kebijakan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan. *Kedua*, menurut Van Meter dan Vanhorn, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. *Ketiga*, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. *Keempat*, dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Perubahan kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi interpretasi terhadap masalah dan dengan demikian akan mempengaruhi cara pelaksanaan program, variasi-variasi dalam situasi politik berpengaruh terhadap pelaksanaan kerja. Peralihan pemerintahan dapat mengakibatkan perubahan-perubahan dalam cara pelaksanaan kebijakan-kebijakan tanpa mengubah kebijakan itu sendiri. *Kelima*, Van Meter dan Vanhorn mengungkapkan bahwa karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. *Keenam*, Van Meter dan Vanhorn mengungkapkan bahwa komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki efek tidak langsung pada kinerja, apa pengaruh ini terhadap variabel

dependen ditengahi oleh variabel independen lain. Jelas yang memberikan pelayanan publik akan dipengaruhi oleh cara yang standar dan tujuan komunikasi untuk pelaksana dan sejauh mana standars dan tujuan memfasilitasi pengawasan dan penegakan hukum.⁴⁴

2.4 Program Bridging System PCare Dan Simpus

Data dan informasi kesehatan merupakan salah satu faktor yang handal dalam pengambilan keputusan, untuk penentuan kebijakan dan perencanaan program bidang kesehatan. Oleh sebab kebutuhan akan data dan informasi yang akurat merupakan suatu keharusan dalam pelaksanaan pelayanan bidang kesehatan. Informasi adalah data yang telah dikumpulkan, diolah, dianalisis dan dikemas, sehingga dapat menghilangkan keragu-raguan dalam pengambilan keputusan.

Dalam memenuhi kebutuhan akan informasi ini, pengembangan Sistem Informasi Kesehatan, harus dibangun dengan komitmen setiap unit infrastruktur pelayanan kesehatan agar setiap Sistem Informasi kesehatan berjalan dengan baik Sistem berbasis komputer, telah lama dikenal diaplikasikan di bidang kesehatan, bahkan di level puskesmas telah mengenal beberapa aplikasi komputer yang dipergunakan untuk pengolahan data program kesehatan seperti Simpus (sistem informasi puskesmas) SP3 (sistem pencatatan dan pelaporan puskesmas), dan Primary care BPJS Kesehatan.⁴⁵

SIMPUS adalah program sistem informasi kesehatan yang memberikan informasi tentang keadaan kesehatan masyarakat di tingkat PUSKESMAS mulai dari data diri orang sakit, ketersediaan obat sampai data penyuluhan kesehatan masyarakat.SIMPUS memiliki kelebihan dikarenakan sistem ini dirancang terintegrasi antar unit pelayanan mulai dari pendaftaran pasien, poliklinik sampai penerimaan obat.Petugas akan lebih mudah dalam

⁴⁴ Ibid Hal:44

⁴⁵ Purba, Herlina dkk. 2014. Perancangan Integrasi Primary Care BPJS Kesehatan dan Simpus di Puskesmas Bogor Timur, Kota Bogor Tahun 2014. Bogor: FKM UI Hal: 2

pencarian data pasien, sehingga menghemat waktu dan tenaga dalam proses pendaftaran maupun pelayanan pasien, di bagian poliklinik juga para tenaga medis khususnya dokter bisa melihat riwayat pasien sebelumnya sehingga mendukung penegakan diagnosa, selain itu dokter juga bisa langsung menuliskan resep pasien secara terkomputerisasi yang langsung terhubung ke bagian apotik, sehingga petugas apotik memberikan resep sesuai yang tertera di aplikasi tersebut. Bila sewaktu waktu dibutuhkan data tersebut bisa diakses dengan mudah dan cepat. Bahan masukan (input) untuk aplikasi ini adalah data diri pasien, status kepesertaan, hasil pemeriksaan, tindakan, serta obat-obatan. Berdasarkan masukan yang ada sistem ini menghasilkan output dalam bentuk laporan LB1, Laporan Jumlah Kunjungan, Laporan Pemakaian Obat, dan Laporan Sepuluh penyakit terbesar dan lain sebagainya.⁴⁶

Sejak Januari 2014 pemerintah telah memberlakukan program jaminan Kesehatan Nasional yang dikelola oleh badan berupa BPJS (Badan Pengelola Jaminan Sosial). Dalam perkembangannya, untuk memudahkan verifikasi kepesertaan, serta kebutuhan akan berjalannya sistem rujukan ke tingkat pelayanan yang lebih tinggi, BPJS meluncurkan aplikasi Primary Care atau dikenal dengan istilah P-Care. Seluruh Puskesmas dan pelayanan kesehatan dasar lainnya yang bekerjasama dengan BPJS diharuskan untuk menggunakan aplikasi ini. Primary Care BPJS Kesehatan ini diaplikasikan di bagian registrasi pasien, memiliki bahan masukan, antara lain identitas pasien (nama, alamat, jenis kelamin, tanggal lahir) nomor kepesertaan, poliklinik tujuan, anamnese, pemeriksaan fisik, diagnosa, pemeriksaan penunjang sampai pemberian obat-obatan. Adapun output dari aplikasi ini masih sebatas daftar nama pasien yang berkunjung, status pasien (dirujuk/tidak), hasil diagnosa. Artinya masih berupa data mentah yang membutuhkan pengolahan lebih lanjut untuk menghasilkan output yang dibutuhkan. Kelebihan sistem ini adalah memberikan kemudahan dalam verifikasi keanggotaan

⁴⁶ Ibid

pasien BPJS serta memberi kemudahan dalam proses rujukan ke pelayanan kesehatan lanjutan.⁴⁷

Dari uraian diatas diketahui bahwa terdapat beberapa sistem informasi di Puskesmas yang memiliki bahan masukan sama namun masih berdiri sendiri (desintegrasi). Hal ini menyebabkan terbentuknya pulau data yang tidak saling terhubung. Desintegrasi informasi seperti ini akan mengakibatkan sumbangan sistem informasi terhadap proses bisnis di puskesmas tidak maksimal, dimana desintegrasi tersebut meningkatkan human error, menambah beban kerja bagi pegawai sementara jumlah SDM terbatas, serta berdampak pada validasi data yang dihasilkan. Kemudian *Bridging System* hadir sebagai pemecahan masalah atas disintegrasi dalam sistem informasi kesehatan.

Sasaran dari program bridging system ini terutama untuk pasien dan pelayanan sehingga tujuannya untuk meningkatkan efektivitas entry data processing, efisiensi penggunaan sumber daya, serta lebih cepat dalam proses pengelolaan, baik klaim, piutang, verifikasi, dan sebagainya.

Dengan diterapkannya *Bridging System* ini diharapkan semua data, kegiatan bahkan semua informasi pelayanan kesehatan di Puskesmas dapat dilaksanakan dengan benar sesuai dengan prosedur dan dapat dipantau oleh Dinas Kesehatan Kabupaten dan Pihak BPJS. Selain itu, dengan penerapan Bridging System ini akan dapat memperpendek antrian pasien yang mau berobat, sehingga sangat menguntungkan masyarakat/pasien. Teknologi "*bridging system*" merupakan penggunaan fasilitas teknologi informasi daring (web service), yang memungkinkan dua sistem yang berbeda pada saat yang sama mampu melakukan dua proses tanpa adanya intervensi satu sistem pada sistem lainnya secara langsung, sehingga tingkat keamanan dan kerahasiaan masing-masing sistem tetap terjaga

⁴⁷ Ibid Hal:3

Bridging System Simpus dan P-Care ini dilaksanakan dalam rangka menjawab tantangan era digital. Dimana, pada era teknologi modern ini semua kegiatan harus dilaksanakan secara cepat, tepat dan akurat. Untuk Kabupaten Inhil, pada tahap pertama tahun 2016 ini, *Bridging System* PCare dan Simpus akan diterapkan pada 6 Puskesmas, yaitu Puskesmas Tembilahan Kota, Tembilahan Hulu, Gajah Mada, Sungai Salak, Kempas Jaya dan Pengalihan Enok. Dan pada tahap berikutnya, akan menyusul pada tahun 2017 untuk semua puskesmas di Kabupaten Inhil, yakni 27 Puskesmas.

2.5 Ulasan Karya

Berdasarkan hasil telaah kepustakaan yang telah dilakukan, ada beberapa hasil ulasan karya yang berhubungan dengan penelitian ini yaitu:

- a) Penelitian yang dilakukan oleh Ria Sudarti, 2015 dengan judul *Evaluasi Implementasi Perangkat Lunak P-Care Di Puskesmas Kotagede I Kota Yogyakarta Dengan Menggunakan Metode Technology Acceptance Model (Tam)*. Penelitian ini menyimpulkan P-Care di Puskesmas Kotagede I mulai diimplementasikan pada awal tahun 2014. P-Care bermanfaat untuk merekam data sosial dan data pelayanan pasien BPJS. Penggunaan P-Care hanya di bagian pendaftaran saja, sedangkan di poliklinik belum menggunakan sehingga data pelayanan pasien belum bisa terekam pada P-Care. Poliklinik belum menerapkan P-Care karena masih terkendala oleh berbagai faktor diantaranya yaitu masih kurangnya sosialisasi terkait implementasi P-Care, belum pernah diadakan pelatihan P-Care untuk tenaga medis di poliklinik, jumlah SDM di poliklinik belum mencukupi, petugas harus double entry antara SIMPUS dengan P-Care, poliklinik masih bergantung dengan SIMPUS daripada P-Care, kurangnya fasilitas komputer di BPG, serta kurangnya koordinasi dan komunikasi antara pihak puskesmas dengan pihak BPJS. P-Care mudah digunakan oleh petugas pendaftaran dan

petugas merasakan kemanfaatan dari adanya P-Care yang berjalan di Puskesmas Kotagede I.

b) Penelitian yang dilakukan oleh Sondang Hazewinkel, 2015 dengan judul *Evaluasi Penggunaan Pcare Pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama Di Kota Yogyakarta*.

Penelitian ini menyimpulkan Penggunaan pcare dirasakan belum optimal, kemudahan dan manfaat dari penggunaan pcare masih belum cukup. Selain itu masih ditemukannya hambatan di fasilitas kesehatan, yang belum dapat diatasi dengan dukungan yang ada.

2.6 Kerangka Pemikiran

Gambar II. 1
Kerangka Berfikir



Sumber: Data Olahan Penulis Tahun 2016.

2.7 Konsep Operasional

Dari berbagai model-model implementasi kebijakan yang telah dijelaskan di atas dan dengan melihat substansi Implementasi Program Bridging System Pcare Dan Simpus Di Puskesmas Kabupaten Indragiri Hilir, maka penulis memusatkan pada salah satu model yaitu model Edward III. Adapun beberapa faktor yang dianggap penulis berpengaruh, antara lain :

1. Komunikasi

Komunikasi dalam penelitian ini adalah bagaimana Kelancaran Penyampaian Program, Kejelasan Perintah dan Arahan Program dan Konsistensi Perintah dalam penyampaian informasi yang berhubungan dengan Program Bridging System Pcare dan Simpus di Puskesmas Kabupaten Indragiri Hilir.

2. Sumber Daya

Sumber daya yang dimaksud pada penelitian ini adalah ketersediaan sumber daya manusia, sumber dana dan sarana yang berhubungan dengan Program Bridging System Pcare dan Simpus di Puskesmas Kabupaten Indragiri Hilir.

3. Disposisi

Disposisi yang dimaksud pada penelitian ini adalah sikap Pelaksana dan Arah Respon pelaksana yang berhubungan dengan Program Bridging System Pcare dan Simpus di Puskesmas Kabupaten Indragiri Hilir.

4. Struktur Birokrasi

Struktur Birokrasi yang dimaksud pada penelitian ini adalah Standar Prosedur Operasi, Dukungan Elite/kelembagaan Lokal yang berhubungan dengan Program Bridging System Pcare dan Simpus di Puskesmas Kabupaten Indragiri Hilir.

2.8. Operasional Variabel

Tabel.II.1
Operasional Variabel

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator
Kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau Pemerintah	Implementasi Program Bridging System Pcare Dan Simpus.	1. Komunikasi	a. Kelancaran dan Ketepatan Penyampaian Program b. Kejelasan Perintah dan Arahan Program c. Konsistensi Informasi
		2. Sumber Daya	a. Sumber daya manusia b. Sumber daya finansial c. Sarana fasilitas
		3. Disposisi	a. Sikap Pelaksana

<p>dalam suatu lingkungan tertentu guna mengatasi hambatan-hambatan serta memanfaatkan kesempatan-kesempatan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu (Winarno, 2007:17)</p>			b. Respon pelaksana
		4. Sturktur Birokrasi	<p>a. Standar Prosedur Operasi</p> <p>b. Dukungan /pembagian kerja Kelembagaan lokal (fragmentasi)</p>

Sumber: *Data Olahan Penulis, Tahun 2016*

