

EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM JAMINAN KESEHATAN MASYARAKAT

Airine Yulianda

Program Magister Ilmu Administrasi

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau, Kampus Bina Widya
Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru, 28293

Abstract: Evaluation of Community Health Insurance Program. This study aims to investigate the implementation of the Community Health Insurance Program (Assurance) in the sub-district Puskesmas Rengat on Sipayung and the factors that affect implementation. This research uses qualitative descriptive method. Based on the evaluation of the implementation of the Community Health Insurance Program (Assurance) in District Rengat cases at health centers Sipayung basically not run optimally. Factors affecting among other things the lack of socialization and communication between program managers jamkesmas, lack of infrastructure, lack of availability of drugs in health centers as well as the slow Sipayung workers in providing health services.

Keywords: program evaluation, jamkesmas.

Abstrak: Evaluasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) di Kecamatan Rengat pada Puskesmas Sipayung dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Berdasarkan hasil evaluasi terhadap pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) di Kecamatan Rengat kasus pada Puskesmas Sipayung pada dasarnya belum berjalan optimal. Faktor yang mempengaruhinya antara lain masih kurangnya sosialisasi maupun komunikasi antara pelaksana program jamkesmas, kurangnya sarana dan prasarana, kurangnya ketersediaan obat di Puskesmas Sipayung serta lambannya petugas dalam memberikan layanan kesehatan.

Kata kunci: evaluasi program, jamkesmas.

PENDAHULUAN

Kesehatan merupakan kebutuhan dasar manusia untuk dapat hidup layak dan produktif. Untuk itu diperlukan penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang terkendali biaya dan mutunya. Masyarakat miskin dan tidak mampu yang tersebar di seluruh Indonesia membutuhkan perhatian dan penanganan khusus dari Pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah harus menciptakan suatu pembangunan kesehatan yang memadai sebagai upaya perbaikan terhadap buruknya tingkat kesehatan selama ini. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), menjadi suatu bukti yang kuat bahwa Pemerintah dan pemangku kepentingan terkait harus memiliki komitmen yang besar untuk mewujudkan kesejahteraan

an sosial bagi seluruh rakyatnya. Jamkesmas adalah program bantuan sosial untuk pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan tidak mampu. Program ini diselenggarakan secara nasional agar terjadi subsidi silang dalam rangka mewujudkan pelayanan kesehatan yang menyeluruh bagi masyarakat miskin. Peserta Program Jamkesmas adalah setiap orang miskin dan tidak mampu yang terdaftar dan memiliki kartu dan berhak mendapatkan pelayanan kesehatan. Setiap peserta Jamkesmas mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dasar meliputi pelayanan kesehatan rawat jalan tingkat pertama (RJTP) dan rawat inap tingkat pertama (RITP), serta pelayanan kesehatan rujukan rawat jalan tingkat lanjut (RJTL), rawat inap tingkat lanjutan dan pelayanan gawat darurat.

Tujuan utama dikeluarkan Program ini adalah untuk memberikan pelayanan pengobatan gratis kepada masyarakat miskin, agar kualitas kesehatan masyarakat dapat terjaga sehingga akan mampu mendorong terciptanya masyarakat yang memiliki kemampuan dalam meningkatkan kesejahteraannya dan juga mengurangi beban masyarakat miskin dalam memperoleh pengobatan kesehatan yang layak. Bagi masyarakat miskin yang membutuhkan program Jamkesmas harus melengkapi persyaratan dan mengikuti prosedur yang telah ditetapkan. Dalam pelaksanaannya, ada kesan rumit dan membingungkan bagi masyarakat miskin yang sebagian besar berpendidikan rendah. Program Jamkesmas dalam memberikan pengobatan gratis ditunjang dengan sumber daya manusia dan sarana prasarana seperti tenaga penyediaan tenaga kesehatan (Dokter, Perawat dan Bidan) kemudian menyediakan sarana dan fasilitas kesehatan seperti Puskesmas, Puskesmas Rawat Inap, Puskesmas Pembantu dan Puskesmas Keliling. Puskesmas adalah institusi pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan dan gawat darurat.

Berdasarkan pengamatan dan data yang diperoleh di lapangan ditemukan banyaknya masyarakat Kecamatan Rengat yang belum memiliki administrasi kependudukan seperti KTP dan KK sehingga menyulitkan untuk melakukan pendataan. Sosialisasi yang belum maksimal tentang program Jamkesmas kepada masyarakat. Masih banyak masyarakat yang belum mengetahui tentang program Jamkesmas, Masyarakat terkesan enggan berobat inap di Puskesmas dan lebih memilih di Rumah Sakit Swasta karena pelayanan yang diberikan masih mengecewakan karena kurang adanya respon positif dari petugas. Selain itu juga masalah ketersediaan obat di Puskesmas Sipayung untuk pasien rawat jalan dan rawat inap masih sangat kurang, dimana kebutuhan obat masih dibeli dari apotek akhirnya menjadi kurang efisien. Berdasarkan hasil

observasi di lapangan diketahui bahwa ketersediaan obat di Puskesmas Sipayung masih belum memadai. Hal ini berdasarkan wawancara dengan pasien jamkesmas yang sedang berobat. Lambannya pelayanan yang diberikan menyebabkan kurang efektifnya pengobatan yang diberikan, pelayanan yang diberikan dengan waktu pelayanan yang terbatas menyebabkan masyarakat mencari tempat yang 24 jam siap memberikan pelayanan dan dirasakan masyarakat pelayanan yang diberikan kurang berguna bagi masyarakat luas karena terbatasnya waktu yang diberikan. Konsep evaluasi kebijakan menurut Nugroho (2006) adalah untuk mengetahui variasi dalam indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk menjawab pertanyaan pokok yaitu bagaimana kinerja implementasi publik, faktor-faktor apa yang menyebabkan variasi itu dan bagaimana strategi peningkatan kinerja?. Untuk menilai kebijakan publik, Dunn (1993) memberikan kriteria sebagai berikut: a). efektifitas, apakah hasil yang diinginkan sudah tercapai? b). efisiensi, seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan? c). kecukupan, seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah? d). pemerataan, apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu? e). responsivitas, apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi dan nilai-nilai kelompok tertentu? f). ketepatan, apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?. Keberhasilan kebijakan publik tidak terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhinya. Menurut Edward III (1980) ada 4 faktor yang mempengaruhinya yaitu: a). komunikasi; b). sikap pelaksana; c). sumber daya dan d). struktur organisasi. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) di Kecamatan Rengat, dan faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaannya.

METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Informan pada

penelitian ini adalah Kepala Puskesmas, Pegawai Puskesmas, Tata Usaha, dan Pengguna Jamkesmas yang sedang berobat. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara mendalam, observasi dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model interaktif mulai dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

HASIL

Jamkesmas adalah program bantuan sosial untuk pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan tidak mampu. Program ini diselenggarakan secara nasional agar terjadi subsidi silang dalam rangka mewujudkan pelayanan kesehatan yang menyeluruh bagi masyarakat miskin. Memenuhi hak masyarakat miskin diamanatkan konstitusi dan undang-undang, maka Departemen Kesehatan mempunyai kebijakan untuk lebih memfokuskan pada pelayanan kesehatan masyarakat miskin. Jumlah penerima Jamkesmas di Kabupaten Indragiri Hulu khususnya Kecamatan Rengat pada tahun 2011 berjumlah 1.301 jiwa dan pada tahun 2012 berjumlah 1.368 jiwa

Efektifitas

Yang dimaksud dengan efektifitas dari sebuah program adalah berkenaan dengan hasil yang diinginkan dari sebuah program telah tercapai. Jadi dari segi efektifitas seperti halnya Program Jamkesmas di Puskesmas Sipayung masih belum terlaksana maksimal. Selain karena masih kurang tersedianya sarana prasarana kesehatan pendukung terlaksananya Program Jamkesmas, juga masih kekurangan tenaga kesehatan. Kurangnya jumlah tenaga kesehatan di Puskesmas Sipayung belum berjalan maksimal. Oleh karena itu diperlukan lebih banyak lagi tenaga kesehatan dan penyediaan fasilitas kesehatan di Puskesmas Sipayung.

Efisiensi

Yang dimaksud dengan efisien adalah tentang berapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Jadi efisiensi disini melihat tentang sebera-

pa banyak usaha untuk mencapai hasil dari program Jamkesmas. Dalam efisiensi dari sebuah program dilihat berapa sumber daya yang digunakan untuk penerapan sebuah program tersebut.

Dalam efisiensi dalam sebuah program melihat berapa sumber daya yang digunakan untuk menerapkan sebuah program. Untuk efisiensi kebijakan atau program dapat diukur dengan indikator: 1). Biaya yang dikeluarkan untuk merealisasikan program ini sangatlah besar, tapi dilapangan ditemukan fakta bahwa pembayaran penggantian biaya Jamkesmas untuk Puskesmas Sipayung belum dibayarkan lancar setiap bulannya. Hal ini tentu saja mempersulit operasional dalam Puskesmas Sipayung; 2). Waktu yang digunakan untuk penerapan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) cukup lama. Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) adalah kelanjutan dari Program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin atau dikenal dengan istilah Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin (Askeskin). Program ini telah direpson dengan baik oleh masyarakat, terutama masyarakat miskin dan tidak mampu; dan 3). Berdasarkan observasi yang dilakukan peneliti, tenaga kesehatan atau sumber daya kesehatan yang ada di Puskesmas Sipayung Rengat masih kurang. Mulai dari sosialisasi program hingga pengawasan serta tenaga pelaksanaannya.

Kecukupan

Kecukupan disini dapat dilihat melalui hasil pelaksanaan yang telah dicapai sampai saat ini, dengan melihat hasil yang telah dicapai kita dapat melihat apakah dapat memecahkan masalah. Untuk itu didalam suatu program harus ada alternatif-alternatif yang akan dilakukan bila program ini telah diimplementasikan, indikator penilaiannya adalah: 1). Pelaksana Program Jaminan Kesehatan Masyarakat di Puskesmas Sipayung Rengat masih belum maksimal. Dapat dilihat dari masih kurangnya tenaga kesehatan di puskesmas sipayung ini. Perlu adanya penambahan pegawai yang berkompe-

tensi di bidangnya masing-masing; 2). Pengawasan yang dilakukan Dinas Kesehatan bersifat insidental dan tidak rutin sehingga pelayanan kesehatan yang dirasakan masyarakat tidak terkontrol dan tidak terpantau dengan baik.

Pemerataan

Pemerataan ini dalam pelaksanaan program jaminan kesehatan masyarakat telah merata diberikan dan dirasakan oleh masyarakat. Masyarakat sudah merasa puas dengan pelayanan yang diberikan oleh Puskesmas dan manfaatnya sudah banyak dirasakan oleh masyarakat miskin dan tidak mampu.

Responsivitas

Responsivitas menggambarkan tentang daya tanggap terhadap berbagai keluhan masyarakat pengguna Jamkesmas, tindak lanjut terhadap berbagai keluhan masyarakat. Responsivitas masyarakat terhadap program Jamkesmas sudah cukup baik. Sebagian masyarakat sudah mengetahui akan adanya program Jamkesmas ini, dan sudah memanfaatkan hasil program ini dengan baik. Masyarakat merespon baik akan adanya program Jamkesmas ini karena mereka tidak harus lagi memikirkan permasalahan biaya ketika mereka ataupun anggota keluarga mereka sakit.

Ketepatan

Yang dimaksud dengan ketepatan adalah apakah hasil yang dicapai bermanfaat. Ketepatan yaitu mengenai apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai. Apakah program yang telah diimplementasikan pemerintah benar-benar bermanfaat untuk masyarakat. Dalam hal ini apakah program jamkesmas benar-benar berguna atau bernilai dan apakah program tersebut tepat untuk masyarakat khususnya pengguna Jamkesmas. Manfaat program Jamkesmas ini sudah dirasakan manfaatnya bagi pasien pengguna Jamkesmas. Hanya saja memang masalah kurangnya sumber daya kesehatan serta sarana dan prasarana

pendukung lainnya harus segera dikordinasikan dengan Dinas Kesehatan.

FAKTOR YANG MENJADI KENDALA DALAM PELAKSANAAN PROGRAM JAMINAN KESEHATAN MASYARAKAT (JAMKESMAS)

Komunikasi

Komunikasi diperlukan agar para pembuat kebijakan dan para implementator program konsisten dalam melaksanakan setiap program. Pelaksanaan program Jamkesmas di Puskesmas Sipayung Rengat sering terhambat, karena minimnya komunikasi antar institusi terutama Dinas Kesehatan serta pihak kelurahan yang seharusnya melakukan komunikasi dalam menghimpun data masyarakat miskin yang berhak menerima bantuan pengobatan gratis. Selain itu kurangnya komunikasi antara pengelola Jamkesmas menyebabkan klaim terhadap pembiayaan Jamkesmas juga menjadi terganggu. Hal ini tentu saja memicu buruknya pelayanan terhadap pasien pengguna Jamkesmas.

Sikap Pelaksana (Disposisi)

Disposisi atau sikap pelaksana yang dimaksud adalah kecenderungan para pelaksana kebijakan dan masyarakat. Kecenderungan berhubungan dengan disiplin aparatur, kejujuran aparatur, budaya kerja aparatur dalam mengimplementasikan kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan kemampuan untuk mengimplementasikan program/kebijakan tersebut.

Penulis menyimpulkan dalam pemahaman pelaksana terhadap Program Jamkesmas ini masih memiliki pengetahuan ala kadarnya saja dan hanya berpedoman pada pedoman pelaksanaan Jamkesmas tahunan. Hal ini masih disebabkan oleh faktor komunikasi yang belum lancar dan masih kurangnya pelatihan tentang kegiatan-kegiatan pada kegiatan program jamkesmas ini.

Sumber Daya

Sumber daya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan/program, karena bagaimanapun baiknya kebijakan atau program itu dirumuskan (telah memenuhi kejelasan perintah dan konsistensi dalam menyampaikan perintah dan arahan informasi) tanpa adanya dukungan sumber daya yang memadai, maka kebijakan/program akan mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya. Sumber daya yang dimiliki oleh Puskesmas Sipayung masih kurang dalam hal jumlah maupun kualitas.

PEMBAHASAN

Evaluasi kebijakan Program Jaminan kesehatan masyarakat dimaksudkan untuk melakukan penilaian sejauh mana jaminan kesehatan masyarakat dapat memberikan kontribusi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagai indikator dari evaluasi kebijakan jaminan kesehatan masyarakat adalah apabila terdapat efektifitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Efektifitas adalah sasaran akhir dari suatu program. Namun dalam mencapai sasaran program perlu diikuti dengan efisiensi, karena bisa saja sasaran dapat tercapai tetapi kalau dalam pelaksanaan tidak terdapat efisiensi berarti terdapat pemborosan biaya, tenaga dan waktu. Efektifitas Program Jamkesmas di Puskesmas Sipayung ternyata belum terlaksana sesuai dengan apa yang diharapkan (belum maksimal). Belum maksimal efektifitas pelayanan kesehatan ini ada kaitan dengan efisiensi dalam penggunaan biaya yang dikeluarkan sangat besar. Tetapi pembayaran penggantian biaya cukup besar itu tidak dibayarkan pada waktu yang tepat setiap bulannya dan keadaan ini mempersulit operasional pelayanan kesehatan masyarakat di Puskesmas Sipayung. Selain itu sarana dan prasarana kesehatan serta tenaga medis tersedia belum memadai, sedangkan jumlah pasien yang ingin berobat setiap harinya cukup ramai. Permasalahan kurangnya efektifitas dan efisiensi pelaksa-

naan program pelayanan kesehatan di Puskesmas Sipayung bukan semata kesalahan pihak petugas Puskesmas saja, tetapi juga dipihak pengawas Dinas Kesehatan. Pengawas Dinas Kesehatan tidak rutin mengontrol pelaksanaan kegiatan pelayanan kesehatan masyarakat di Puskesmas sehingga permasalahan yang sesungguhnya terjadi di puskesmas tidak dapat diketahui secara utuh dan detail. Dengan demikian produk informasi yang diberikan pengawas pada Dinas Kesehatan tentang pelaksanaan Program Kesehatan di Puskesmas sangat minim. Dengan produk informasi yang sangat minim, maka permasalahan rintangan primer yang sesungguhnya dalam kesuksesan implementasi kebijakan sulit diketahui. Menurut Tangkilisan (2003) pendekatan yang digunakan dalam studi implementasi, dimulai dari suatu intisari dari pertanyaan, apakah rintangan primer untuk mengimplementasikan kebijakan sukses?. Dimana terdapat 4 indikator dalam mengimplementasikan kebijakan publik yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Informasi dalam kebijakan perlu dikomunikasikan secara efektif. Isi kebijakan mesti ditransmisikan kepada personalia dengan tepat, jelas, akurat dan konsisten. Jika isi kebijakan tidak jelas dan bagaimana rincian, maka akan timbul kesalahpahaman antara pembuat kebijakan dan implementatornya. Kurangnya komunikasi antara instansi yang terkait terutama Dinas Kesehatan, Puskesmas dengan pihak kelurahan dalam mengumpulkan data masyarakat miskin, terjadilah penyimpangan pemberian bantuan pengobatan gratis yang tidak sesuai dengan kebijakan pemerintah. Kondisi ini dipicu pula oleh sikap implementasi kebijakan dalam mengaplikasikan kebijakan, karena ada kepentingan-kepentingan pribadi atau karena karakteristik dan watak yang dimiliki implementator. Pemahaman pelaksanaan program pelayanan kesehatan pada Puskesmas Sipayung dalam pelaksanaan tugasnya memiliki pengetahuan ala kadarnya saja dan hanya berpedoman pada teknis pelaksanaannya, tetapi tidak paham untuk

apa mereka melakukan itu dan apa yang diharapkan dari tugas mereka. Keadaan ini disebabkan terbatasnya jumlah dan kualitas sumber daya tenaga yang ada pada Puskesmas Sipayung.

SIMPULAN

Hasil evaluasi pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) di Puskesmas Sipayung Kecamatan Rengat pada dasarnya belum berjalan dengan maksimal. Efektifitas yang belum mencapai sasaran Jamkesmas, efisiensi dalam menggunakan sumber daya masih belum tercapai, pemerataan distribusi biaya manfaat yang tidak merata, kecukupan pemberian bantuan kepada masyarakat miskin, masih kurangnya responsivitas dalam menanggapi berbagai keluhan dan ketepatan pemberian bantuan kepada masyarakat miskin pengguna Jamkesmas. Faktor-faktor yang mem-

pengaruhi pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) adalah faktor kurangnya komunikasi, minimnya sumber daya manusia, disposisi yang belum baik dan struktur birokrasi yang belum efisien serta minimnya biaya operasional.

DAFTAR RUJUKAN

- Riant, Nugroho D. 2004. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, PT.Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Edward III. George. 1980. *Implementing Public Policy Congressional Quarterly Inc.* Washington.
- Dunn, William. 1993. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Tangkilisan. 2003. *Evaluasi Kebijakan Publik, Penjelasan, Analisa Dan Transformasi Pikiran Nagel*, Balairung & Co, Yogyakarta