

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Implementasi adalah tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar (Mulyadi, 2015:12).

Kebijakan Kesehatan merupakan Sekumpulan keputusan yang dibuat pemerintah berhubungan dengan kesehatan. Kebijakan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang optimal. Kebijakan inti mengenai kesehatan nasional dirumuskan dari Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan dan Peraturan Presiden Nomor 72 tahun 2012 mengenai Sistem Kesehatan Nasional. Kebijakan ini menggariskan arah, tujuan, kebijaksanaan, dasar, dan landasan mengenai upaya pengadministrasian segala upaya kesehatan di Indonesia.

Implementasi kebijakan Program Jaminan Kesehatan Nasional disingkat program JKN adalah suatu program pemerintah dan masyarakat (rakyat) dengan tujuan memberikan kepastian jaminan kesehatan yang menyeluruh bagi setiap rakyat Indonesia agar penduduk Indonesia dapat hidup sehat, produktif, dan

sejahtera. Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang dikembangkan di Indonesia merupakan bagian dari Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Sistem Jaminan Sosial Nasional ini diselenggarakan melalui mekanisme Asuransi Kesehatan Sosial yang bersifat wajib (mandatory) berdasarkan Undang-Undang No.40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Tujuannya adalah agar semua penduduk Indonesia terlindungi dalam sistem asuransi, sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhan dasar kesehatan masyarakat yang layak. Kemudian, pada tahun 2011, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 24 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) untuk mendukung pelaksanaan program JKN. (Inayah, 2020)

UU No 40 Tahun 2004 Tentang Jaminan Sosial Nasional menyebutkan bahwa jaminan sosial merupakan bentuk pelayanan bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehingga untuk pelayanan kesehatan seperti pemberian pengobatan dasar, mestinya diberikan secara gratis dan untuk mewujudkan komitmen global dan konstitusi mengenai kesehatan, pemerintah bertanggung jawab atas pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat melalui Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) bagi kesehatan perorangan. (Suhaila dan Subowo, 2017)

BPJS Kesehatan, merupakan Badan Usaha Milik Negara yang telah diberi mandat khusus oleh pemerintah, bertanggung jawab untuk menyelenggarakan jaminan pemeliharaan kesehatan bagi seluruh penduduk Indonesia. Fokus utama layanan ini adalah pada pegawai negeri sipil, penerima pensiun PNS, TNI/POLRI, veteran, perintis kemerdekaan, serta keluarga mereka, juga mencakup Badan Usaha lainnya dan masyarakat umum. Mekanisme operasional BPJS melibatkan pengumpulan iuran dari masyarakat yang telah terdaftar sebagai anggota BPJS.

Besaran iuran dapat bervariasi antara daerah satu dengan yang lainnya, karena setiap daerah memiliki tarif dasar yang berbeda. (Thabrany, 2012).

Berdasarkan hasil observasi awal, ditemukan adanya fenomena yang terjadi di Puskesmas Kota Juang Kabupaten Bireuen mengalami berbagai masalah sebagai pemberi pelayanan BPJS Kesehatan. Kebutuhan operasional puskesmas ditunjang dari berbagai sumber dana yaitu: APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah), BOK (Bantuan Operasional Kesehatan), dan JKN (Jaminan Kesehatan Nasional) Mulai tahun 2019-2021 jumlah dana dari ketiga sumber diatas mengalami kenaikan. (observasi awal, 15/12/2023)

Berikut merupakan Tabel jumlah anggaran Kesehatan Kabupaten Bireuen dari tahun 2019-2022:

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Anggaran Kesehatan Kabupaten Bireuen**

<b>NO</b>	<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Alokasi Anggaran Kesehatan Kabupaten Bireuen</b>
1	2019	214.475.082.326
2	2020	120.423.754.000
3	2022	2.013.636.825.114

**Sumber:** <https://profilkes.acehprov.go.id/>

Pada tabel diatas terlihat bahwa Pada tahun 2019, Puskesmas menerima alokasi dana sebesar 214.475.082.326 dari berbagai sumber, yang mengalami penurunan pada tahun 2020 menjadi 120.423.754.000. Namun, tahun 2021 mencatat kenaikan signifikan dengan alokasi dana sebesar 210.993.241.243. Meski terjadi peningkatan dana, observasi awal mencerminkan bahwa Puskesmas masih menghadapi tantangan operasional dalam memberikan layanan BPJS Kesehatan.

**Tabel 2.1**  
**Jenis Ketenagaan Pada Puskesmas Kota Juang**

NO	PENDIDIKAN	PNS	HONOR	BAKTI	PTT	MAGANG	JUMLAH
1	Dokter Umum	6	2				8
2	Dokter Gigi	2					2
3	S1 Kesehatan Masyarakat	23	2	4		3	32
4	S1 Keperawatan +Ners	2		2		2	6
5	S1 Apoteker	1					1
6	DIV Kebidanan	1				4	5
7	DIII Keperawatan	14		5		3	22
8	DIII Kebidanan	29	1	6		27	63
9	D III Perawat Gigi	3				1	4
10	D III Farmasi	4		1			5
11	DIII Fisioterapi	1		1		1	3
12	D III Komputer			2			2
13	D III Analisis Kesehatan	2	1				3
14	D III Gizi	2	1				3
15	SPK			2			2
16	Bidan	1					1
17	SMF	1					1
18	SMA	3	4	1		3	11
19	Lain-lain	1	1				2
<b>Total</b>		96	12	24	0	44	176

*Sumber: Kepegawaian UPTD Puskesmas Kota Juang Tahun 2022*

Pada Tabel diatas terlihat bahwa Tabel distribusi tenaga kesehatan di Puskesmas Kota Juang, Kabupaten Bireuen, menunjukkan adanya sejumlah permasalahan terutama terkait dengan jumlah dokter yang tersedia. Puskesmas ini memiliki 8 dokter umum dan 2 dokter gigi. Meskipun jumlah dokter umum mencapai angka yang memadai, terdapat kekurangan dalam jumlah dokter gigi yang hanya sebanyak 2 orang. Permasalahan jumlah dokter, terutama dokter gigi, dapat menjadi hambatan dalam memberikan pelayanan kesehatan yang optimal kepada peserta BPJS di Puskesmas Kota Juang. Dalam konteks implementasi kebijakan BPJS Kesehatan, keberadaan jumlah dokter yang cukup dan beragam spesialisasi sangat penting untuk memastikan bahwa berbagai kebutuhan kesehatan masyarakat dapat terpenuhi.

Keterbatasan jumlah dokter, khususnya dokter gigi, dapat menghambat akses peserta BPJS Kesehatan terhadap layanan pemeriksaan dan pengobatan gigi yang esensial. Kondisi ini bisa mempengaruhi kualitas pelayanan kesehatan gigi dan, dalam jangka panjang, berdampak pada kesehatan masyarakat di Kabupaten Bireuen.

**Tabel 3.1**  
**Jenis Ketenagaan Bidan di Desa**

NO	PENDIDIKAN	PNS	TITIPAN	BAKTI	PTT	MAGANG	JUMLAH
1	DIV Kebidanan	3	0	0	0	0	3
2	DIII Kebidanan	21	1	0	3	0	25
3	Bidan	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>		24	1	0	3	0	28

*Sumber: Kepegawaian UPTD Puskesmas Kota Juang Tahun 2022*

Dari tabel diatas terlihat bahwa Tabel distribusi tenaga kesehatan di Puskesmas Kota Juang, Kabupaten Bireuen, memberikan gambaran yang rinci mengenai komposisi sumber daya manusia dalam sektor kesehatan di puskesmas tersebut. Terdapat tiga kategori pendidikan utama yang dicakup dalam tabel, yaitu DIV Kebidanan, DIII Kebidanan, dan Bidan. PNS memiliki andil yang signifikan dalam jumlah tenaga kesehatan, dengan total mencapai 24 orang. Meskipun terdapat sejumlah besar PNS dengan pendidikan DIII Kebidanan, perhatian perlu diberikan pada ketidaktersediaan Bidan yang dapat memberikan pelayanan kesehatan berkualitas. Pada kategori Bidan, tidak ada PNS atau tenaga kesehatan lain yang tersedia, menciptakan kekosongan yang dapat mempengaruhi pelayanan kesehatan masyarakat.

Kemudian masalah selanjutnya adalah mengenai anggaran yang diberikan mengalami naik turun setiap tahun, ini terjadi karena pencapaian KBP/ Mutu kinerja puskesmas kadang bisa tercapai namun juga kadang tidak tercapai, ini

mengakibatkan anggaran yang diberikan setiap tahun selalu tidak tetap atau berubah. Kemudian fenomena lain yang peneliti temukan adalah data yang diberikan oleh pihak puskesmas kota juang bireuen Tahun 2020-2023 mengalami masalah kapasitas dari penerima BPJS Kesehatan.

Berdasarkan data distribusi tenaga kesehatan di Puskesmas Kota Juang, Kabupaten Bireuen, terkait dengan masalah implementasi kebijakan BPJS Kesehatan, dapat ditarik beberapa kesimpulan penting. Pertama, terlihat adanya permasalahan dalam komposisi dan distribusi tenaga kesehatan di puskesmas tersebut, khususnya terkait kekurangan Bidan yang memiliki peran strategis dalam pelayanan maternal dan kesehatan reproduksi. Hal ini menciptakan potensi hambatan dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan berkualitas, terutama bagi peserta BPJS Kesehatan yang membutuhkan layanan antenatal dan perinatal.

Selain itu, data juga mengindikasikan adanya ketidakseimbangan dalam jumlah tenaga kesehatan pada beberapa kategori pendidikan, seperti jumlah dokter gigi yang terbatas, dan perluasan pemahaman dan upaya dalam merespon kebutuhan masyarakat. Faktor ini dapat berpotensi mempengaruhi kualitas pelayanan kesehatan yang dapat diberikan kepada peserta BPJS Kesehatan.

Dengan adanya hasil observasi awal, maka akhirnya peneliti tertarik untuk melihat sejauh mana implementasi program BPJS Kesehatan yang telah diuraikan sebelumnya, Fenomena yang ditemukan, seperti kompleksitas dalam pengelolaan keuangan puskesmas, fluktuasi anggaran yang terkait dengan pencapaian kinerja, dan masalah kapasitas penerima BPJS Kesehatan, menjadi titik sentral untuk mengeksplorasi dan menganalisis implementasi program BPJS Kesehatan di lingkungan puskesmas. Penelitian ini akan berfokus pada "Implementasi Program

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan di Puskesmas Kota Juang Kabupaten Bireuen".

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih mendalam tentang bagaimana program BPJS Kesehatan diimplementasikan di Puskesmas Kota Juang Bireuen, sekaligus mengidentifikasi strategi untuk meningkatkan efisiensi, keberlanjutan, dan kualitas pelayanan kesehatan di tingkat puskesmas. Dengan demikian, hasil penelitian dapat memberikan sumbangan berarti untuk perbaikan dan pengembangan program BPJS Kesehatan di tingkat pelayanan kesehatan dasar.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dirumuskan di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Implementasi Program Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan di Puskesmas Kota Juang Kabupaten Bireuen?
2. Apa faktor mendukung dan menghambat bagi Program BPJS Kesehatan tersebut?

## **1.3 Fokus Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah penelitian diatas maka yang menjadi kajian dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Implementasi Program Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan di Puskesmas Kota Juang dilihat dari unsur-unsur yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) meliputi, Azas Kemanusiaan, Azas Manfaat dan Azas Keadilan Sosial.

2. faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan BPJS Kota Juang, kajian ini meliputi, Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan masalah yang telah disesuaikan, maka dari itu tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk Mengetahui Implementasi Program Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan di Puskesmas Kota Juang Kabupaten Bireuen
2. Untuk Mengetahui faktor pendukung dan faktor penghambat bagi Program BPJS Kesehatan tersebut

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang dilakukan di Kantor Desa Maholida, maka manfaat penelitian yang dapat diperoleh adalah:

1. Manfaat Teoritis

Sebagai suatu karya ilmiah, hasil ini diharapkan dapat berguna bagi penelitian-penelitian dengan tema yang sama atau relevan sebagai bahan tambahan dan masukan sehingga dapat memberi kontribusi bagi ilmu pengetahuan khususnya mengenai Administrasi Publik yang berhubungan langsung Implementasi Kebijakan.

2. Manfaat Praktis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan serta saran untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dan efektivitas program BPJS Kesehatan di Puskesmas Kota Juang, Kabupaten Bireuen.