

**KAJIAN IMPLEMENTASI PROGRAM JAMINAN PERSALINAN
DI PUSKESMAS PERTIWI DAN PUSKESMAS JUMPANDANG
BARU KOTA MAKASSAR TAHUN 2012**

Alimin Maidin
Fridawaty Rivai
Indahwaty A. Sidin

PENDAHULUAN

a. Latar Belakang

- Survei Demografi Kesehatan Indonesia tahun 2007, menunjukkan Angka Kematian Ibu di Indonesia tertinggi se-ASEAN, jumlahnya mencapai 288/100.000 Kelahiran Hidup (KH), sedangkan Angka Kematian Bayi (AKB) di Indonesia sebesar 34/1000 Kelahiran Hidup.
- Hasil laporan dari Dinas Kesehatan Kabupaten/ Kota di Sulawesi Selatan pada tahun 2008 Jumlah kematian ibu maternal mengalami penurunan menjadi 121 orang atau 85,17 per 100.000 kelahiran hidup dan pada tahun 2009 menurun lagi menjadi 118 orang atau 78,84 per 100.000 kelahiran hidup

- Tahun 2011 Kementrian Kesehatan Republik Indonesia menetapkan kebijakan melalui program Jaminan Persalinan (Jampersal).
- Berdasarkan pemaparan hasil dari beberapa studi tentang Implementasi kebijakan, ditemui berbagai kendala dalam proses pengimplementasiannya.
- Di Kota Makassar Jaminan Persalinan telah diterapkan di Puskesmas maupun Rumah sakit pemerintah. Puskesmas yang telah menerapkan Jaminan persalinan adalah Puskesmas Pertiwi dan Puskesmas Jumpandang Baru.

c. Tujuan

1. Tujuan Umum

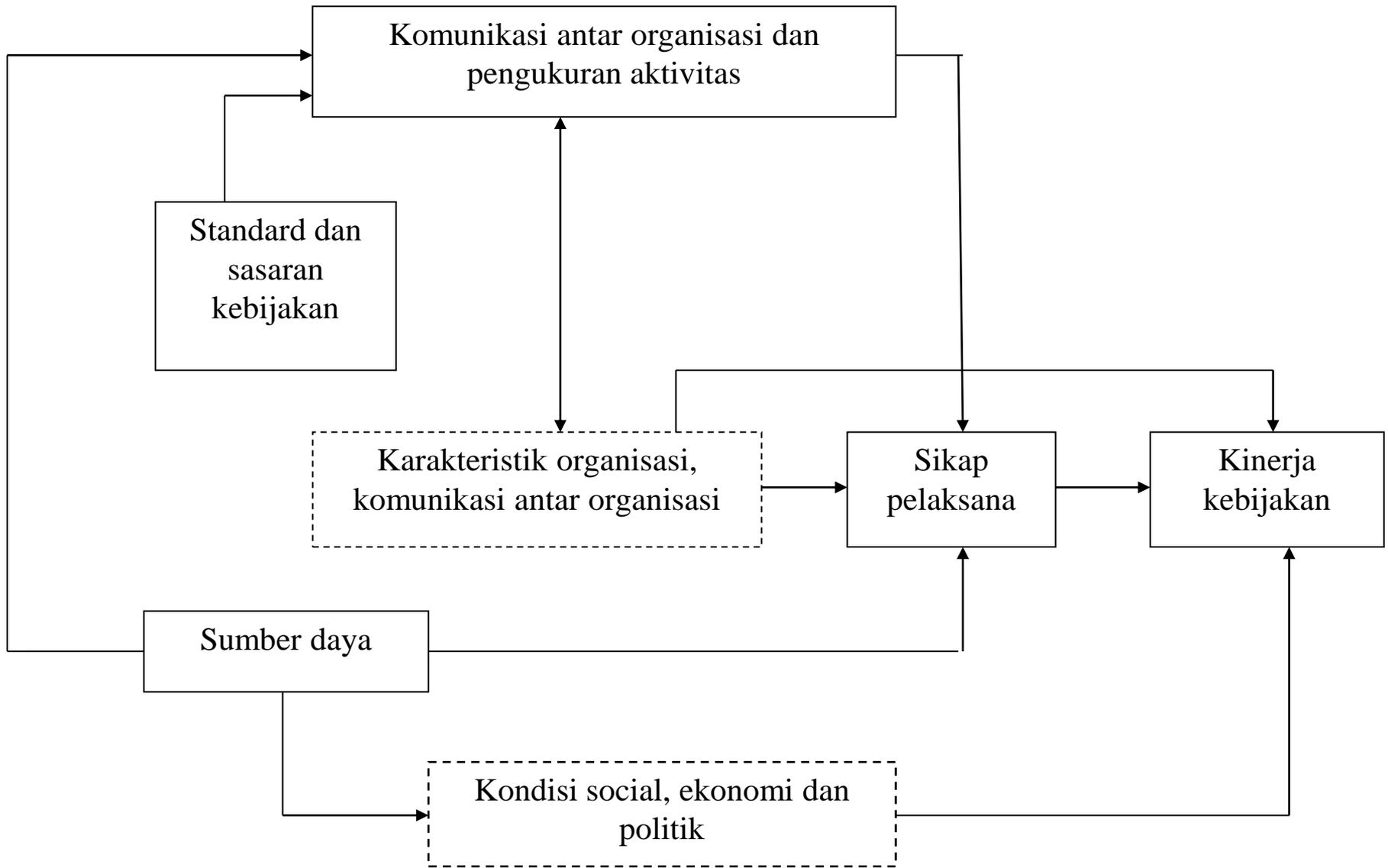
Tujuan Umum dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan implementasi program Jampersal (Jaminan Persalinan) di Puskesmas Pertiwi dan Puskesmas Jumpandang Baru Makassar.

2. Tujuan Khusus

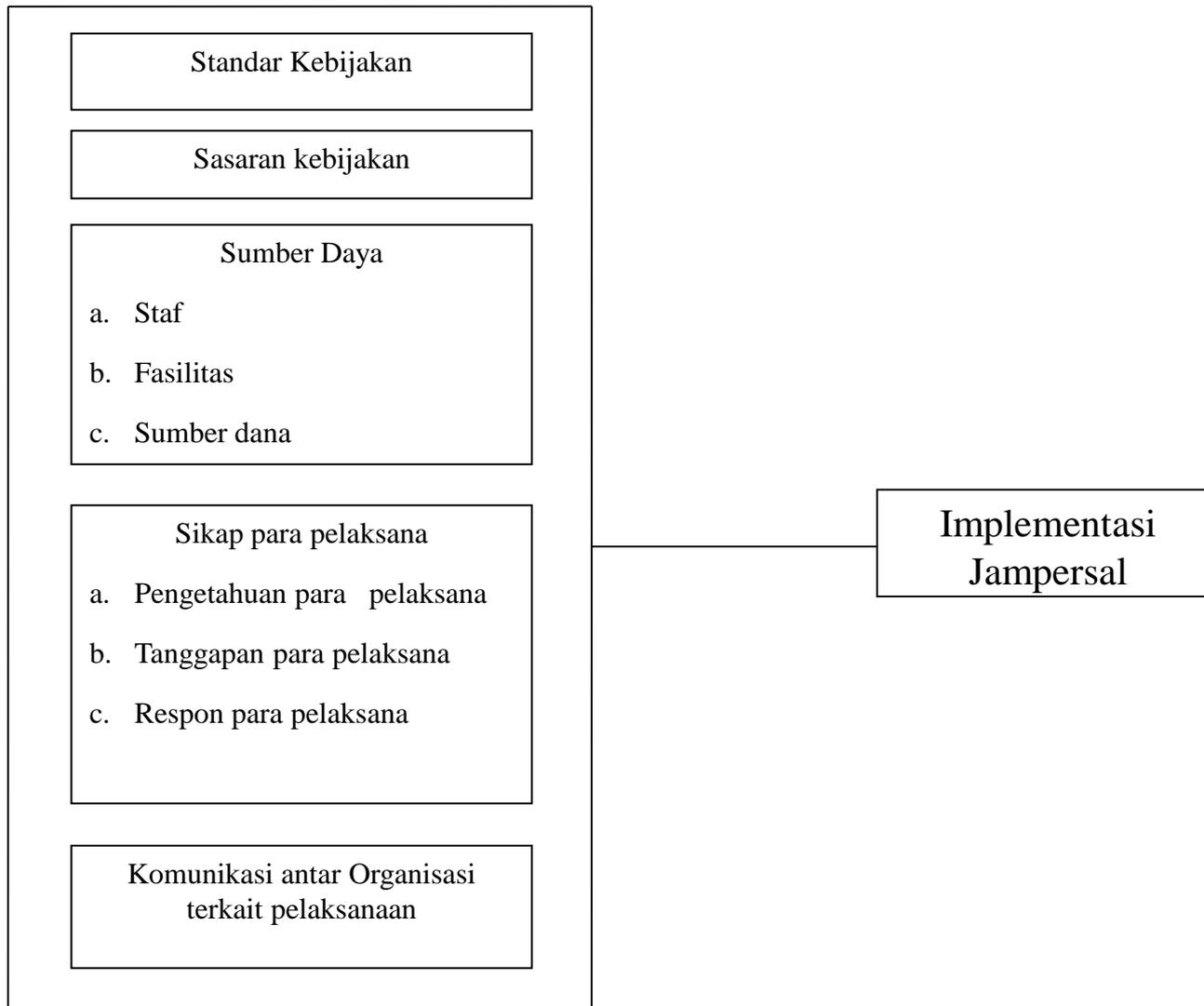
- a. Untuk mengetahui dan memperoleh informasi mendalam tentang implementasi program Jampersal berdasarkan standar kebijakan di Puskesmas Pertiwi dan Puskesmas Jumpandang Baru
- b. Untuk mengetahui dan memperoleh informasi mendalam tentang implementasi program Jampersal berdasarkan sasaran kebijakan di Puskesmas Pertiwi dan Puskesmas Jumpandang Baru
- c. Untuk mengetahui dan memperoleh informasi mendalam tentang pelaksanaan kegiatan implementasi program Jampersal di Puskesmas Pertiwi dan Puskesmas Jumpandang Baru dari segi Sumber daya.
- d. Untuk mengetahui dan mendapatkan informasi mendalam tentang implementasi program Jampersal berdasarkan sikap para pelaksana di Puskesmas Pertiwi dan Puskesmas Jumpandang Baru
- e. Untuk mengetahui dan memperoleh informasi mendalam tentang implementasi program Jampersal berdasarkan komunikasi antar organisasi di Puskesmas Pertiwi dan Puskesmas Jumpandang Baru

TINJAUAN PUSTAKA

- a. Tinjauan Umum tentang Kebijakan Publik
- b. Tinjauan Umum tentang Implementasi Kebijakan
- c. Tinjauan Umum Jaminan Persalinan
- d. Tinjauan Umum tentang Puskesmas



Gambar 2. Kerangka Teori



Gambar 3. Kerangka Konsep

- a. **Standar kebijakan** adalah indikator keberhasilan dari kebijakan yang digunakan untuk mengukur apakah program Jaminan persalinan terimplementasi dengan baik atau tidak.
- b. **Sasaran Kebijakan** adalah target dari sebuah kebijakan yang berhak mendapatkan manfaat dari sebuah kebijakan dalam hal ini adalah Jaminan Persalinan.
- c. **Sumber Daya** adalah semua sumber-sumber yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan yaitu :
 1. Staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan program Jaminan Persalinan (Jampersal).
 2. Adanya fasilitas-fasilitas yang digunakan dan mendukung selama proses pemberian paket manfaat dari Jaminan Persalinan.
 3. Sumber dana yang digunakan untuk keperluan implementasi Program Jaminan Persalinan (Jampersal)

Lanjutan

d. Disposisi atau Sikap para pelaksana adalah reaksi atau respon yang berasal dari pandangan-pandangan atau kecenderungan pelaksana setelah memahami standar dan sasaran program Jaminan Persalinan yang nantinya terbentuk menjadi suatu komitmen dan kejujuran para staf pelaksana Jaminan Persalinan (Jampersal) di puskesmas.

1. Pengetahuan para pelaksana tentang kebijakan Jampersal, seberapa paham para implementor mengenai Jampersal.
2. Tanggapan para pelaksana dalam menghadapi kendala selama proses implementasi program jampersal.
3. Respon para pelaksana terhadap Jampersal, menerima, menolak atau netral terhadap Jampersal.

e. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksana adalah penyampaian informasi kepada para pelaksana program tentang apa saja yang menjadi standar dan sasaran yang harus konsisten dan seragam tentang pelaksanaan program Jaminan persalinan, baik itu komunikasi dari kepala puskesmas dengan para staf, staf dengan sasaran program, maupun dengan organisasi lain yang terkait dengan Program Jampersal di Puskesmas.

METODE PENELITIAN

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan Studi Kasus.

b. Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi :

- Puskesmas Pertiwi Kota Makassar, adalah Puskesmas tanpa rawat inap dan tidak menangani persalinan
- Puskesmas Jumpandang Baru Kota Makassar adalah Puskesmas Rawat Inap yang menangani persalinan.

c. Waktu Penelitian

Juni sampai Juli tahun 2012

d. Informan

1. Informan Kunci

Kepala Puskesmas

2. Informan

Informan : staf pelaksana Kesehatan Ibu dan Anak (KIA) dan Kamar Bersalin (KB) di Puskesmas Pertiwi dan Jumpandang Baru Kota Makassar.

e. Teknik Pengambilan Data

1. Data Primer

- Wawancara mendalam
- Dokumentasi
- Observasi

2. Data Sekunder

Tabel
Tabel Teknik Pengumpulan Data

No	Variabel	Teknik			
		Data primer			Data sekunder
		Wawancara	Dokumentasi	Observasi	
1.	Standar Kebijakan	√	√	√	√
2.	Sasaran Kebijakan	√	√	√	√
3.	Sumber Daya kebijakan	√	√	√	-
4	Sikap Para Pelaksana	√	√	√	-
5.	Komunikasi antar Organisasi terkait kegiatan-kegiatan pelaksanaan	√	-	-	-

Sumber : Olahan Penulis

KARAKTERISTIK INFORMAN

Tabel 2

Karakteristik Informan Berdasarkan Kode, Umur, Jabatan, Masa Kerja dan Pendidikan Terakhir di Puskesmas Pertiwi Kota Makassar Tahun 2012

No	Kode Informan	Umur (Tahun)	Jabatan	Masa Kerja	Pendidikan Terakhir
1	EA	52	Kepala Puskesmas	10 Tahun	S1 Kedokteran
2	RT	40	Pelaksana Kebidanan (P.J KB)	10 Tahun	D3 Kebidanan
3	DS	37	Pelaksana Kebidanan (P.J Jampersal)	7 Tahun	D3 Kebidanan
4	MA	35	Pelaksana Kebidanan (P.J Posyandu)	4 Tahun	D3 Kebidanan
5	HL	24	Peserta Jampersal (Bumil)	-	SMU
6	ST	23	Peserta Jampersal (Ibu Nifas)	-	SD

Sumber : Olahan Penulis

Tabel 2

Karakteristik Informan Berdasarkan Kode, Umur, Jabatan, Masa Kerja dan Pendidikan Terakhir di Puskesmas Jumpandang Baru Makassar Tahun 2012

No	Kode Informan	Umur (Tahun)	Jabatan	Masa Kerja	Pendidikan Terakhir
1	ES	53	Kepala Puskesmas	1,5 Tahun	S2 FKM
2	IW	29	Staf Pelaksana KIA	3 Tahun	D3 Kebidanan
3	MN	22	Staf Pelaksana KIA	1 Tahun	D4 Kebidanan
4	NJ	41	Staf Pelaksana KB	21 Tahun	S1 Kebidanan
5	NH	51	Staf Pelaksana KB	28 tahun	D4 Kebidanan
6	LD	29	Peserta Jampersal (Bumil)		
7	WT	25	Peserta Jampersal (Ibu Nifas)		

Sumber : Olahan Penulis

HASIL PENELITIAN

No	Kajian	Puskesmas Pertiwi	Puskesmas Jumpandang Baru
1	Standar Kebijakan	<p>Standar kebijakan pelayanan Jampersal :</p> <ul style="list-style-type: none">- Pelayanan ANC, yaitu K1 sampai K4. Terjadi peningkatan pemeriksaan K1-K4 dengan adanya Jampersal. Dengan pemeriksaan lengkap akan diberikan rujukan persalinan ke RS (K1-K4 lengkap)- Pelayanan Nifas yaitu KF2 sampai KF3, dan pemberian KB setelah KF3	<p>Standar kebijakan pelayanan jampersal di mengikuti SPM yang dikeluarkan oleh Kepmenkes yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none">- Kunjungan bumil K4- Komplikasi kebidaaan yang ditangani- Pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan- Pelayanan nifas- Neonatus dengan komplikasi yang ditangani- Kunjungan Bayi

No	Kajian	Puskesmas Pertiwi	Puskesmas Jumpang Baru
2	Sasaran Kebijakan	<ul style="list-style-type: none">- Sasaran : ibu hamil, tapi kebanyakan yang menggunakan Jampersal berasal dari masyarakat ekonomi menengah kebawah- Untuk mencapai sasaran: puskesmas melakukan upaya Promotif dan preventif di masyarakat dengan penyuluhan bersama tim (dokter, bidan, dan petugas gizi)- Metode sweeping ibu hamil dengan bantuan kader mengunjungi ibu hamil	<ul style="list-style-type: none">- Sasaran : ibu hamil dan ibu yang telah memeriksakan K1-K4.- Tidak memakai metode khusus dalam penentuan sasaran, semua ibu hamil yang berkunjung berusaha diberikan pelayanan maksimal, dengan membawa KTP, KK dan tidak memiliki jaminan lainnya spt Askes, Jamkesmas, Jamkesda

No	Kajian	Puskesmas Pertiwi	Puskesmas Jumpang Baru
3	<p>Sumber Daya</p> <p>a. SDM</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tenaga bidan masih kurang, selain itu tugas bidan rangkap karena mengurus administrasi KIA dan melakukan pemeriksaan. - Bidan dibantu oleh siswa praktek di PKM - Tidak ada tenaga yang khusus menangani administrasi jampersal 	<ul style="list-style-type: none"> - SDM sebagai staf pelaksana Jampersal sudah mencukupi - Unit KIA (Kesehatan Ibu dan Anak) terdapat 3 bidan pelaksana dan pada unit KB (Kamar Bersalin) terdapat 9 Bidan Pelaksana. - Bidan pelaksana dalam menjalankan tugasnya juga dibantu oleh mahasiswa magang dari akademi kebidanan dan keperawatan.

No	Kajian	Puskesmas Pertiwi	Puskesmas Jumpang Baru
	b. Fasilitas pendukung Jampersal	<ul style="list-style-type: none">- Fasilitas berupa alat-alat medik untuk persalinan cukup untuk menunjang pemeriksaan.- Fasilitas untuk menunjang administrasi seperti mesin fotocopy, ATK masih kurang.	fasilitas pendukung yang dibutuhkan dalam pelayanan program jampersal telah mencukupi

No	Kajian	Puskesmas Pertiwi	Puskesmas Jumpang Baru
	c. Sumber dana jampersal	<ul style="list-style-type: none"> - Pendanaan Jampersal dengan sistem Pembayaran Klaim ke dinas kesehatan. - Sistem klaim harus melengkapi Foto Copy Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK) dan Foto Copy Buku KIA. - Tenaga di PKM terbatas, sehingga klaim dikumpulkan lebih dahulu 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistem pembayaran dengan cara klaim ke dinas kesehatan. - Sistem klaim biasa terhambat dengan kelengkapan administrasi dari peserta.(Copy KTP, KK) - Tim Verifikator dari dinkes hanya satu orang sehingga proses verifikasi dan klaim lambat <p>“</p>

No	Kajian	Puskesmas Pertiwi	Puskesmas Jumpang Baru
4	Sikap para pelaksana a. Pengetahuan b. Tanggapan	<ul style="list-style-type: none">- Semua informan memiliki pengetahuan secara umum tentang jampersal - Sangat mendukung adanya jampersal karena meningkatkan minat ibu memeriksa ANC -	<ul style="list-style-type: none">- Semua informan memiliki pengetahuan secara umum tentang jampersal (pengertian dan tujuannya) - Sangat mendukung hanya kesulitan dengan sistem klaim yang harus melengkapi administrasi

No	Kajian	Puskesmas Pertiwi	Puskesmas Jumpang Baru
5	Komunikasi antar Organisasi terkait kegiatan- kegiatan Pelaksanaan	<ul style="list-style-type: none">- Ada beberapa organisasi diluar Puskesmas yang mendukung dan terlibat dalam Jaminan Persalinan (Dinkes, BKKBN)- Rapat koordinasi sekali sebulan antara Puskesmas, Dinkes dan BKKBN- Rapat tiga bulan sekali dengan lintas sektor- Rapat sekali sebulan dengan organisasi profesi (IBI)	<ul style="list-style-type: none">- Organisasi di luar PKM yang terlibat yaitu Dinkes dan BKKBN- Rapat koordinasi sekali sebulan antara Puskesmas, Dinkes dan BKKBN- Rapat sebulan sekali dengan kader dan para pelaksana- Sosialisasi di posyandu dan mengedarkan leaflet dan brosur.

Pembahasan

A. Standar Kebijakan

- Baik pada PKM Pertiwi maupun PKM Jumpandang Baru, keduanya sudah memiliki standar kebijakan yang dijadikan indikator keberhasilan yang digunakan untuk mengukur kinerja dari suatu kebijakan. Standar kebijakan mengacu kepada Juknis Jampersal dan Standar Pelayanan Kesehatan Ibu dan Anak
- Pelaksana memahami standar kebijakan yang digunakan.
- PKM Jumpandang Baru → indikator sudah tercapai dan PKM sudah meningkat target dari SPM Kemenkes.
- PKM Pertiwi, pelaksana lebih menekankan pada pencapaian Indikator cakupan K1-K4, karena tidak memiliki Pelayanan Persalinan

B. Sasaran kebijakan

- Sasaran kebijakan adalah tujuan yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Tapi dalam konteks ini, sasaran kebijakan adalah orang yang dijadikan target untuk menerima manfaat dari kebijakan ini.
- Para pelaksana pada kedua Puskesmas memahami sasaran kebijakan sebagaimana pada Juknis Jampersal yaitu ibu hamil, ibu bersalin, ibu nifas (sampai 42 hari pasca melahirkan) dan bayi baru lahir (sampai usia 28 hari)
- PKM Pertiwi → Ibu hamil untuk pemeriksaan ANC dan PNC, dengan sebagian besar golongan ekonomi menengah ke bawah
- PKM Jumpandang Baru → Semua ibu hamil dan melahirkan dilayani, tidak ada metode khusus dalam penentuan sasaran

C. Sumber Daya kebijakan

- sumber-sumber pendukung kebijakan yang dimanfaatkan dalam implementasi sesuatu kebijakan. Sumber daya dapat berwujud sumber daya manusia, fasilitas pendukung dan Sumber daya Finansial (Sumber dana) menurut Van Meter dan van Horn
- Pada PKM Pertiwi, sumber daya pendukung meliputi SDM, fasilitas dan Dana masih belum mencukupi dalam melaksanakan program Jampersal.
- PKM Jumpandang baru, sumber daya pendukung sudah mencukupi untuk melaksanakan program Jampersal.
- syarat untuk melakukan implementasi Kebijakan adalah apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Perpaduan antar Sumber daya finansial, Sumber daya manusia, dan fasilitas-fasilitas pendukung. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasi secara jelas dan konsisten, tetapi implementator kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, Implementasi tidak akan berjalan efektif.

D. Sikap Para Pelaksana

- Sikap para pelaksana adalah sikap penerimaan atau penolakan yang dipengaruhi oleh pandangan para pelaksana terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan tersebut terhadap kepentingan-kepentingan organisasi atau pribadinya
- Pemahaman Implementor di Puskesmas Pertiwi terhadap Jampersal sudah cukup baik, respon para agen pelaksana positif, karena melihat masih tingginya kematian ibu dan anak
- Pemahaman dan respon dari implementor di PKM Jumpandang Baru sudah cukup baik, namun masih ada beberapa implementor yang belum memahami secara detail tentang program Jampersal
- Namun banyak kendala dalam implemetasinya
- Menurut pendapat Van Meter dan Van Horn sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana terhadap kebijakan akan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan kebijakan tersebut.

E. Komunikasi Antar Organisasi Terkait Pelaksanaan

- Komunikasi antar organisasi terkait kegiatan-kegiatan pelaksanaan adalah komunikasi dalam rangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan sasaran harus konsisten dan seragam dari berbagai sumber informasi, dalam hal ini komunikasi adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk menyampaikan informasi tentang suatu kebijakan kepada para agen pelaksana, sasaran kebijakan maupun pihak-pihak yang terlibat baik itu dalam suatu organisasi maupun antar organisasi lain.
- Bentuk komunikasi yang dilakukan pada kedua PKM melalui rapat koordinasi baik dalam Puskesmas, antara organisasi di luar PKM seperti BKKBN, Dinkes, IBI serta kader
- Sebuah kebijakan harus di komunikasikan terlebih dahulu kepada pelaksana dan kelompok sasaran. Kebijakan Implementasi mensyaratkan agar Implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Menurut Edward III (1980) apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus di komunikasikan dengan baik ke kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi Implementasi.

Kesimpulan

1. Standar kebijakan yang digunakan pada kedua Puskesmas mengacu kepada Juknis Jampersal, Standar Pelayanan KIA serta SPM. Namun pada PKM Pertiwi karena merupakan Puskesmas tanpa rawat inap, sehingga pelaksana lebih menekankan pada pencapaian cakupan K1-K4.
2. Sasaran Kebijakan , kedua Puskesmas sudah memahami sasaran kebijakan berdasarkan Juknis Jampersal. Namun banyak masyarakat yang belum mengetahui tentang program Jampersal ini, sehingga persyaratan untuk menggunakan Jampersal terkadang tidak bisa terpenuhi.
3. Sumber daya pendukung berupa SDM, Fasilitas dan dana sangat berperan dalam implemetasi program Jampersal. Pada PKM Jumpandang baru, fasilitas sudah mencukupi untuk melaksanakan program jampersal, namun pada PKM Pertiwi sumber daya masih kurang, baik SDM maupun fasilitas.

4. Sikap para pelaksana meliputi pengetahuan, tanggapan dan respon terhadap kebijakan Jampersal, sebagian besar sudah mengetahui secara umum dan merespon dengan baik program tersebut. Namun masih ada kendala dalam pelaksanaannya terutama dari sistem persyaratan klaim dan verifikasi yang dinilai lambat.
5. Komunikasi antara organisasi pelaksana dilakukan oleh kedua Puskesmas, baik internal organisasi, antara organisasi pendukung dan kepada masyarakat baik dalam bentuk rapat koordinasi, sosialisasi kepada masyarakat.

SARAN

- Untuk meningkatkan kunjungan masyarakat masih perlu dilakukan sosialisasi yang lebih intensif kepada masyarakat dengan melibatkan kader, tokoh masyarakat, perangkat desa/kelurahan sehingga masyarakat lebih banyak yang mengetahui tentang program Jampersal dan dapat mempersiapkan persyaratannya.
- Pada Puskesmas yang sumber daya pendukung masih kurang seperti SDM dan fasilitas, seharusnya dilengkapi dan ditambahkan sehingga bisa lebih optimal dalam melaksanakan program Jampersal
- Masih perlu dilakukan sosialisasi kepada para pelaksana di tingkat Puskesmas sehingga pengetahuan dan pemahaman tentang program Jampersal secara lebih detail lagi sehingga dapat meningkatkan komitmen dan sikap dalam melaksanakan program Jampersal

- Komunikasi antar organisasi pelaksana perlu lebih ditingkat lagi terutama antara organisasi pendukung, sehingga implementasi program Jampersal bisa berjalan dengan baik
- Pada Dinkes Kota Makassar, perlu menambahkan tim verifikator sehingga proses verifikasi bisa lebih cepat dan berdampak terhadap klaim yang juga bisa lebih cepat

TERIMA KASIH