



**EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN JAMINAN
PEMELIHARAAN KESEHATAN MASYARAKAT MISKIN (JPKMM)
SEMESTER II DI DESA KEMUNING LOR KECAMATAN ARJASA
KABUPATEN JEMBER**

Skripsi

Oleh:

DUWI AGUSTINA

020910201280

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER**

2006

Dosen Pembimbing I

Drs. A. Kholiq Azhari, M.Si

NIP. 131 832 305

Dosen Pembimbing II

Drs. Anwar, M.Si

NIP. 131 759 528

PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan syukur Alhamdulillah dan penuh rasa terima kasih, penulis persembahkan karya tulis ini kepada:

Kedua orang tuaku tercinta Bapak Ahmad Basoni dan Ibu Jami' Atun,
atas segala doa, kasih sayang dan pengorbanan. Termasuk didikan
kepada penulis untuk tidak bergantung kepada siapapun
kecuali hanya kepada Allah SWT semata.

Saudaraku Tri Octavia Sari, atas segala canda tawa dan keceriaannya
selama ini "*bersama-sama kita menggapai asa*".

Almamater tercinta
Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Jurusan Ilmu Administrasi
Universitas Jember

MOTTO

Sesungguhnya Allah tidak mengubah keadaan suatu kaum sehingga mereka mengubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri. Dan apabila Allah menghendaki keburukan terhadap suatu kaum, maka tidak ada yang dapat menolaknya dan sekali-sekali tidak ada pelindung bagi mereka selain Dia.

(Terjemahan Surat AR-RA'D Ayat 11)

Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antara kamu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat.

(Terjemahan Surat Al-Mujadalah Ayat 11)

Jadikan kemarin sebagai pengalaman, hari ini sebagai perbaikan dan esok sebagai perjuangan.

(My Lifes)

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : DUWI AGUSTINA

NIM : 020910201280

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya tulis ilmiah yang berjudul “EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN JAMINAN PEMELIHARAAN KESEHATAN MASYARAKAT MISKIN (JPKMM) SEMESTER II DI DESA KEMUNING LOR KEC. ARJASA KAB. JEMBER” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 24 Juli 2006

Yang menyatakan,

DUWI AGUSTINA
020910201280

PENGESAHAN

Skripsi ini diterima oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember pada:

Hari : Selasa
Tanggal : 8 Agustus 2006
Tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Tim Penguji:

Ketua,

Sekretaris,

Drs. RK. WIDJADI, SU
NIP. 130 239 047

Drs. A. KHOLIQA, M.Si
NIP. 131 832 305

Anggota,

Anggota,

Drs. ANWAR, M.Si
NIP. 131 759 528

Dra. INTI WASIATI, MM
NIP. 130 808 982

Mengesahkan

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Drs. H. Uung Nasdia B. S. W, M.Si
NIP. 130 674 836

KATA PENGANTAR

Bismillaahirrohmaanirrohiim

Alhamdulillahirobbil' Alamin

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala ramhat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi dengan judul “Efektivitas Implementasi Kebijakan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin (JPKMM) Semester II Di Desa Kemuning Lor Kecamatan Arjasa Kabupaten Jember”. Penulisan skripsi ini guna memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan Program Sarjana Strata Satu pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Jurusan Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.

Dengan selesainya skripsi ini, maka perkenankanlah penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Drs. H. Uung Nasdia, BSW, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.
2. Drs. Ardiyanto, M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.
3. Drs. Agus Suharsono, M.Si selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Jurusan Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember dan juga selaku Dosen Wali yang telah memberikan bimbingan selama di bangku perkuliahan.
4. Drs. A. Kholiq Azhari, M.Si selaku Dosen Pembimbing I dan Drs. Anwar, M.Si selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan dukungan, bimbingan, dan dorongan selama penyelesaian skripsi ini.

5. Ibu Nurwahyu. DK selaku Staf Bidang Kesehatan Keluarga Dinkes Kab. Jember yang telah banyak membantu dalam memberikan informasi selama penulisan skripsi.
6. Drg. Arief selaku Kepala Unit Pelayanan Medik RSUD Dr. Soebandi Jember atas waktu dan informasi yang diberikan selama penelitian.
7. Dr. Teguh Wibowo selaku Kepala Puskesmas Kec. Arjasa yang telah memberikan informasi dan data yang diperlukan penulis selama penulisan skripsi.
8. Ibu Istiqomah dan Ibu Sundari selaku Bidan Desa di Desa Kemuning Lor yang telah memberikan informasi untuk penyempurnaan penulisan skripsi ini.
9. Bapak Boenardi sekeluarga selaku Kaur Pemerintahan Desa Kemuning Lor yang telah membantu penulis selama penelitian di lapangan.
10. Keluarga besar Kediri
11. Keluarga besar Lumajang
12. Keluarga Japan 7a: Wiwin, Lisa, Tyas, Tuti + Hilmi, Dwi', Bida, dan Rina.
13. Sahabatku Erma dan Abdi "*Kalian tetap yang terbaik*".
14. Teman-teman seperjuangan AN'02 yang selalu bersama-sama melewati hari-hari semasa kuliah dan *support-nya* sampai akhir kuliah.
15. Teman-teman KKN Desa Ajung Kec. Ajung "*love and peace*".
16. Sahabat dan teman yang telah datang dan pergi.

Akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini dapat berguna dan bermanfaat bagi pembaca pada umumnya dan pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Jurusan Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember pada khususnya.

Jember, 24 Juli 2006

Penulis

RINGKASAN

Program JPKMM merupakan salah satu program pemerintah dalam rangka meningkatkan akses masyarakat miskin di bidang kesehatan, sebagai akibat dari krisis moneter yang terjadi sekitar tahun 1997. Krisis tersebut membawa dampak meningkatnya biaya pemeliharaan kesehatan masyarakat. Dalam pelaksanaannya yang sudah berjalan selama satu tahun lebih, maka perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui apakah pelaksanaannya sudah sesuai dengan pedoman pelaksanaan program tersebut. Isu-isu yang terdengar seputar pelaksanaan Program JPKMM mendorong penulis untuk melakukan penelitian.

Penulis mengambil judul Implementasi Kebijakan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin (JPKMM) Semester II Di Desa Kemuning Lor Kec. Arjasa Kab. Jember, dengan alasan faktor tenaga, biaya, dan waktu. Selain itu, letak geografis Desa Kemuning Lor yang sebagian besar pegunungan serta tingkat pendidikan penduduk yang masih rendah menjadi pendorong penulis untuk melakukan penelitian di daerah tersebut.

Dari penelitian yang dilakukan penulis selama kurang lebih 3 bulan, penulis menemukan kelebihan dan kelemahan dalam Program JPKMM Semester II. Adapun kelebihan adalah masyarakat teringankan beban hidupnya dalam memenuhi kebutuhan, terutama di bidang kesehatan melalui pelayanan kesehatan secara gratis di Puskesmas dan jaringannya serta layanan rawat jalan dan rawat inap Kelas III di Rumah Sakit yang dijamin oleh pemerintah. Sedangkan kelemahannya adalah program ini hanya bersifat membantu masyarakat miskin tanpa memberikan pengetahuan kesehatan. Dalam implementasi kebijakan JPKMM semester II pengetahuan masyarakat akan sangat berpengaruh, terlebih lagi bila dihadapkan pada masyarakat miskin yang cenderung mempunyai tingkat pendidikan yang rendah,

sehingga rendah pula kesadaran mereka terhadap kesehatannya, meskipun diberikan secara gratis.

Dalam penulisan karya tulis ilmiah ini terbagi menjadi 4 (Empat) bab. Bab I menjelaskan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, serta metode penelitian yang digunakan penulis untuk mengetahui fenomena yang terjadi di lapangan. Bab 2 menjelaskan landasan teori dan definisi operasional yang digunakan penulis untuk mengukur variabel-variabel yang ada. Bab 3 berisi tentang pembahasan yang menjelaskan tentang gambaran umum daerah penelitian, proses implementasi kebijakan JPKMM Semester II di Desa Kemuning Lor, dan efektivitas implementasi kebijakan JPKMM Semester II di Desa Kemuning Lor, serta analisa data yang merupakan hasil dari penelitian dengan mengacu pada model implementasi kebijakan George Edwards III. Dan bab 4 berisi tentang kesimpulan dan saran yaitu kesimpulan selama melakukan penelitian efektivitas implementasi kebijakan JPKMM Semester II Di Desa Kemuning Lor Kec. Arjasa Kab. Jember dan saran terhadap implementasi kebijakan JPKMM dimasa yang akan datang.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSEMBAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
RINGKASAN	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB 1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	14
1.3 Tujuan Penelitian	14
1.4 Manfaat Penelitian	15
1.5 Metode Penelitian	15
1.5.1 Tipe Penelitian	16
1.5.2 Lokasi dan Situs Penelitian	16
1.5.3 Metode Pengumpulan Data	16
1.5.4 Penentuan Informan	18
1.5.5 Metode Analisis Data	19
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA	21
2.1 Landasan Teori	21

2.1.1 Efektivitas	21
2.1.2 Kebijakan	22
2.1.3 Implementasi Kebijakan	24
2.1.4 Implementasi Kebijakan JPKMM Semester II	28
2.1.5 Model Implementasi Kebijakan George Edwards III ..	31
2.2 Definisi Operasional	35
BAB 3. PEMBAHASAN	37
3.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian	37
3.1.1 Pengantar	37
3.1.2 Kecamatan Arjasa	37
3.1.3 Desa Kemuning Lor	38
a. Keadaan Penduduk (Demografi)	39
b. Keadaan Sosial dan Ekonomi	40
c. Sarana dan Prasarana	42
1) Prasarana Jalan	42
2) Prasarana Transportasi	42
3) Prasarana Pendidikan	43
4) Prasarana Air Bersih	43
5) Prasarana Pemerintahan	43
6) Prasarana Kesehatan	44
3.2 Gambaran Umum Implementasi Kebijakan JPKMM Semester II Di Desa Kemuning Lor Kec. Arjasa Kab. Jember	44
3.2.1 Komunikasi	49
3.2.2 Sumber-sumber	57
3.2.3 Kecenderungan-kecenderungan	67
3.2.4 Struktur Birokrasi	68
3.3 Gambaran Umum Efektivitas Implementasi Kebijakan	

JPKMM Semester II Di Desa Kemuning Lor	
Kec. Arjasa Kab. Jember	73
3.4 Analisa Data	76
BAB 4. KESIMPULAN DAN SARAN	84
4.1 Kesimpulan	84
4.2 Saran	85
DAFTAR PUSTAKA	86
LAMPIRAN	88

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1.1 Tingkat Morbiditas (Angka kesakitan) Kab. Jember Tahun 2005	10
1.2 Masyarakat Miskin Kec. Arjasa Tahun 2005	11
1.3 Tingkat Morbiditas (Angka kesakitan) Kec. Arjasa Tahun 2005	12
1.4 Penerima Manfaat Desa Kemuning Lor Tahun 2004-2005	13
3.1 Luas Area Desa Kemuning Lor Tahun 2003	39
3.2 Komposisi Penduduk Desa Kemuning Lor Tahun 2003	40
3.3 Tingkat Pendidikan Penduduk Desa Kemuning Lor Tahun 2003	40
3.4 Tingkat Kesejahteraan Penduduk Desa Kemuning Lor Tahun 2003	41
3.5 Mata Pencaharian Penduduk Desa Kemuning Lor Tahun 2003	42
3.6 Prasarana Pendidikan Desa Kemuning Lor Tahun 2003	43
3.7 Prasarana Air Bersih Desa Kemuning Lor Tahun 2003	43
3.8 Penerima Manfaat Desa Kemuning Lor Tahun 2004-2005	48
3.9 Pos dan Tempat Posyandu	52
3.10 Susunan Keanggotaan Tim Safeguarding Semester II Kab. Jember Tahun 2005	59
3.11 Susunan Keanggotaan Forum Komunikasi Semester II Kab. Jember Tahun 2005	60
3.12 Rapat Koordinasi Tim Safeguarding Semester II Kab. Jember Tahun 2005	61
3.13 Penerima Manfaat Program JPKMM Semester II Tahun 2005	65
3.14 Penerima Manfaat Desa Kemuning Lor Tahun 2004-2005	66
3.15 Target dan Hasil Pencapaian Indikator Keberhasilan Kebijakan JKMM Semester II Di Desa Kemuning Lor Tahun 2005	72
3.16 Hasil Proses Kebijakan JKMM Semester II	73

3.17	Tingkatan Komunikasi	78
3.18	Kejelasan Dari Komunikasi	78
3.19	Konsistensi Dari Komunikasi	79
3.20	Wewenang Pihak-pihak Yang terkait Dalam Implementasi Kebijakan JPKMM Semester II	80
3.21	Informasi Dalam Implementasi Kebijakan JPKMM Semester II	81
3.22	Struktur Birokrasi Dalam Implementasi Kebijakan JPKMM Semester II	83

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1.1 Model Analisis Interaktif	19
2.1 Operasionalisasi Kebijakan	24
2.2 Model Implementasi Kebijakan George Edwards III	31
3.1 Prosedur Pelayanan	69
3.2 Jenjang Komunikasi	77
3.3 Pihak-pihak Yang Terkait Dalam Implementasi Kebijakan JPKMM Semester II Di Kab. Jember	80

DAFTAR LAMPIRAN

1. Pedoman wawancara
2. Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1330/MENKES/SK/IX/2005 tentang Pedoman Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan Di Puskesmas, Rujukan Rawat Jalan dan Rawat Inap Kelas III Di Rumah Sakit Yang Dijamin Oleh Pemerintah.
3. Pedoman Pelaksanaan JPKMM Semester II Kabupaten Jember Tahun 2005
4. Surat Keputusan Bupati Jember Nomor 188.45/380/012/2005 tentang Tim Safeguarding (Pengaman) Program JPKMM Semester II Kabupaten Jember Tahun 2005.
5. Peraturan Bupati Jember Nomor 42 Tahun 2005 tentang Forum Komunikasi Penyelenggaraan Program JPKMM Semester II Kabupaten Jember Tahun 2005.
6. Surat Keputusan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Nomor 900/4479/436.317/2005 tentang Alokasi Dana Di Setiap Puskesmas Se Kabupaten Jember.
7. Peta Desa Kemuning Lor.
8. Jumlah Penerima Manfaat JPKMM Per Dusun Desa Kemuning Lor
9. Surat Ijin Penelitian dari Lembaga Penelitian Universitas Jember.
10. Surat Ijin Penelitian dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Jember.
11. Surat Ijin Penelitian dari Dinas Kesehatan Kabupaten Jember.
12. Surat Ijin Penelitian dari Kecamatan Arjasa.
13. Surat Keterangan Penelitian Dari Desa Kemuning Lor.