

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Peran

2.1.1 Defenisi Peran

Menurut Soerjono Soekanto,¹ peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menalankan suatu peranan. Sedangkan status merupakan sekumpulan hak dan kewajiban yang dimiliki seseorang apabila seseorang melakukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai kedudukannya, maka ia menjalankan suatu fungsi. Hakekatnya peran juga dapat dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu.

Kepribadian seseorang juga mempengaruhi bagaimana peran itu harus dijalankan atau di perankan pimpinan tingkat atas, menengah maupun bawahannya mempunyai peranan yang sama. Peran merupakan tindakan atau perilaku yang dilakukan oleh seseorang yang menempati suatu posisi di dalam status sosial.

Adapun syarat-syarat peran dalam Soerjono Soekanto mencakup tiga hal penting yaitu :²

1. Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.

¹ Soekanto, Soerjono, 2002, *Teori Peranan*, Jakarta, Bumi Aksara. Hal : 243

² Ibid

2. Peran adalah suatu konsep perilaku apa yang dapat dilaksanakan oleh individu-individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu, yang penting bagi struktur social masyarakat.

Menurut Veithzal Rivai peranan diartikan sebagai perilaku yang diatur dan diharapkan seseorang dalam posisi tertentu.³ Miftha Thoha peranaan sebagai suatu rangkaian perilaku yang timbul karena suatu jabatan.⁴ Jadi, peran adalah suatu rangkaian kegiatan yang teratur yang ditimbulkan karena suatu jabatan. Manusia sebagai makhluk social memiliki kecenderungan untuk hidup berkelompok. Salam kehidupan berkelompok tadi akan terjadi interaksi antara anggota masyarakat yang satu dengan anggota masyarakat lainnya. Timbulnya interaksi di antar mereka ada saling ketergantungan. Dengan adanya saling ketergantungan tersebutlah maka suatu peran tersebut akan terbentuk.

Menurut J. Dwi Narwoko dan Bagong Suyanto peranan dapat membimbing seseorang dalam berperilaku, karena fungsi peran sendiri adalah sebagai berikut :⁵

1. Memberi arah pada proses sosialisasi.
2. Pewarisan tradisi, kepercayaan, nilai-nilai, norma-norma dan pengetahuan.
3. Dapat mempersatukan kelompok atau masyarakat.
4. Menghidupkan sistem pengendalian dan control, sehingga dapat melestarikan kehidupan masyarakat.

³ Veithzal Rivai, 2004, *"Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Perusahaan"*, Cetakan Pertama, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada. Hal : 148

⁴ Miftah Thoha. (2005). *Perilaku Organisasi Konsep Dasar Dan Aplikasi*. Jakarta: hal : 10

⁵ J. Dwi Narwoko dan Bagong Suyanto 2010, *Fungsi Peran*, Bandung, Bumi Aksara hal : 160

Peranan sosial yang ada dalam masyarakat dapat diklasifikasikan menurut bermacam-macam cara sesuai dengan banyaknya sudut pandang. Berdasarkan pelaksanaannya peranan social dapat dibedakan menjadi dua yaitu :⁶

1. Peranan yang diharapkan (*excepted roles*), cara ideal dalam pelaksanaan peranan menurut penilaian masyarakat. Masyarakat menghendaki peranan yang diharapkan dilaksanakan secermat-cermatnya dan harus dilaksanakan dan peranan ini tidak dapat ditawar seperti yang ditentukan.
2. Peranan yang disesuaikan (*actual roles*) yaitu, cara bagaimana sebenarnya peranan itu dijalankan. Peranan ini pelaksanaannya lebih luas, dapat disesuaikan dengan situasi dan kondisi tertentu. Peranan yang disesuaikan mungkin tidak cocok dengan situasi setempat, tetapi kekurangan yang muncul dapat dianggap wajar oleh masyarakat.

Beberapa pengertian diatas penulis menyimpulkan bahwa peran adalah suatu sikap atau perilaku yang diharapkan oleh banyak orang atau sekelompok orang terhadap seseorang yang memiliki status dan kedudukan tertentu.

2.1.2 Defenisi Peran Pemerintah

Peranan pemerintah seperti yang dikemukakan oleh Sondang P. Siagian dalam bukunya Administrasi Pembangunan, peranan pemerintah pada umumnya muncul dalam berbagai bentuk seperti fungsi pengaturan, fungsi perumusan

⁶ Ibid

berbagai jenis kebijaksanaan, fungsi pelayanan, fungsi penegakan hukum, serta fungsi pemeliharaan ketertiban umum dan keamanan.⁷

Peran pemerintah penting dalam hal menciptakan keamanan dasar (*basic security*) hingga perhatian dalam urusan keagamaan dan kepercayaan serta mengontrol ekonomi dan menjamin keamanan kehidupan sosial.⁸ Hal ini sejalan dengan Talidzu Ndraha peranan pemerintah adalah proses pemenuhan kebutuhan pihak yang diperintah akan jasa publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan civil kepada setiap orang pada saat diperlukan sehingga menimbulkan hubungan transaksional seperti sebagai berikut:⁹

1. Pemerintah menawarkan berbagai pilihan produk kepada masyarakat, setiap pilihan berisi janji.
2. Setiap warga masyarakat bebas memilih produk yang dianggapnya sesuai dengan aspirasinya. Kebebasannya itu dilindungi dan dijamin melalui *civil service*.
3. Jika masyarakat telah menjatuhkan pilihan diantara program yang ditawarkan, maka pemerintah harus menepati janjinya.
4. Untuk menguji apakah janji tersebut ditepati, masyarakat melakukan kontrol sosial terhadap produk yang diterimanya.
5. Jika janji ternyata ditepati, hal itu berarti pemerintah bertanggung jawab, jika pemerintah tidak harus bertanggung jawab, maka program kesehatan keluarga tidak di laksanakan.

⁷ Siagian, Sondang P, 2009. *Administrasi Pembangunan*, Jakarta : Bumi Aksara HAL : 132

⁸ Sumaryadi, I. Nyoman., 2010, *Sosiologi Pemerintahan*. Penerbit: Ghalia Indonesia, Bogor, hal:21

⁹ Ndraha, Taliziduhu. 2011. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: Rineka Cipta.hal: 23

6. Jika pemerintah bertanggung jawab, dalam hal masyarakat tumbuh kepercayaan terhadap janji pemerintah.

Peran (*role*) adalah aspek dinamis dari kedudukan atau status seseorang dan terjadi apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya.¹⁰ Hal demikian menunjukkan bahwa peran dikatakan telah dilaksanakan apabila seseorang dengan kedudukan atau status tertentu telah melaksanakan kewajiban-kewajibannya. Peran dapat dibagi dalam tiga cakupan, yaitu :¹¹

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti merupakan rangkaian-rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.
2. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Berdasarkan tiga cakupan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa peran dalam hal ini mencakup tiga aspek. Aspek tersebut yaitu penilaian dari perilaku seseorang yang berada di masyarakat terkait dengan posisi dan kedudukannya, konsep-konsep yang dilakukan oleh seseorang dalam masyarakat sesuai dengan kedudukannya, serta aspek ketiga yaitu perilaku seseorang yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

¹⁰ Soekanto, Soerjono. 2004. *Sosiologi suatu pengantar*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

¹¹ Ibid

Mengacu pada uraian tersebut, apabila dikaitkan dengan tindakan pemerintah maka dapat dikatakan bahwa peran adalah tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah terkait kedudukannya dalam pemerintahan. Peran pemerintah daerah terbagi atas peran yang lemah dan peran yang kuat.

Menurut Muluk, peran pemerintah daerah yang lemah ditandai dengan beberapa hal sebagai berikut:¹²

1. Rentang tanggungjawab, fungsi atau kewenangan yang sempit.
2. Cara penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat reaktif.
3. Derajat otonomi yang rendah terhadap fungsi-fungsi yang diemban dan tingginya derajat kontrol eksternal

Istilah pemerintah berasal dari kata “Perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah adalah kekuasaan yang memerintah suatu negara atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara, seperti kabinet merupakan suatu pemerintah. Istilah Pemeintah diartikan dengan perbuatan (cara, hal, urusan dan sebagainya). Pemerintah merupakan semua aparatur/alat perlengkapan negara dalam rangka menjalankan segala tugas dan kewenangan/kekuasaan negara, baik kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif. Apabila kita lihat pada negara Indonesia saat ini dengan mengacu pada Undang-Undang Dasar 1945 sebagai peraturan perundang-undangan yang tertinggi.

Peran pemerintah adalah segala tindakan dan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajibannya, dalam hal ini adalah segala tindakan dan kebijakan yang dilakukan pemerintah

¹² Muluk, 2005, *Desentralisasi serta pemerintahan daerah*. Malang: Jakarta: Grafindo, hal: 62-62

daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajibannya dalam menyelenggarakan ketertiban dan ketenteraman masyarakat di daerahnya sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai pelindung dan pelayan masyarakat. Peran pemerintah sebagai regulator merupakan pihak yang bertanggung jawab dalam pengambilan keputusan atau kebijakan mengenai regulasi.¹³ Fungsi pemerintah yaitu mengarahkan masyarakat dalam kemandirian dan pembangunan demi terciptanya kemakmuran, tidak serta merta dibebankan oleh masyarakat. Perlu adanya peran pemerintah yang secara optimal dan mendalam, maka peran pemerintah yang dimaksud antara lain : ¹⁴

1. Pemerintah sebagai *fasilitator*

Peran pemerintah sebagai *fasilitator* adalah menciptakan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan pembangunan untuk menjembatani berbagai kepentingan masyarakat dalam mengoptimalkan pembangunan daerah. Sebagai *fasilitator*, pemerintah bergerak di bidang pendampingan melalui pelatihan, pendidikan, dan peningkatan keterampilan, serta di bidang pendanaan atau permodalan melalui pemberian bantuan modal kepada masyarakat.

2. Pemerintah sebagai *regulator*

Peran pemerintah sebagai *regulator* adalah menyiapkan arah untuk menyeimbangkan penyelenggaraan pembangunan melalui penerbitan peraturan-peraturan. Sebagai *regulator*, pemerintah memberikan acuan

¹³ Rasyid, Ryaas. 2010. *Otonomi Daerah: Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar . hal: 21

¹⁴ Ibid

dasar kepada masyarakat sebagai instrumen untuk mengatur segala kegiatan pelaksanaan pembangunan.

Menurut Inu Kencana Syafie, pemerintah itu adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan, bagaimana manusia itu bisa diperintah. Bahkan ia juga melihat pemerintah sebagai sebuah perusahaan besar dari segala perusahaan manusia yang ada.¹⁵

Sedangkan menurut Inu Kencana Syafie, pemerintah harus mempunyai kegiatan yang terus menerus (proses), wilayah negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*), dan cara, metode serta sistem (*manner, method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakatnya.¹⁶

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di mana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintah diadakan tidaklah untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang mungkin setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Menurut Muhadam Labolo.¹⁷

Dengan demikian pemerintah dapat ditinjau dari sejumlah aspek penting seperti kegiatan struktur fungsional, maupun tugas kewenangan. Kegiatan pemerintah berkaitan dengan segala aktivitas yang terorganisasi, bersumber pada

¹⁵ Inu Kencana Syafie. 2003. *Ilmu Administrasi Publik*; Jakarta, Rineke Cipta, hlm : 135

¹⁶ Ibid

¹⁷ Labolo Muhadam. 2011, *Memahami Ilmu Pemerintahan*. Rajagrafindo : Jakarta hlm : 35

kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan negara, serta demi tujuan negara. Struktur fungsional menyangkut pemerintahan sebagai

Pemerintah adalah proses penetapan janji dan legitimasi seorang pejabat Negara/Publik diukur dengan fakta, sejauh mana ia menebar janji, demikian menurut Ndraha yang baik bersifat internal maupun kepada masyarakat umum.¹⁸ Sedangkan menurut Delly Mustafa mengemukakan bahwa pemerintah adalah keseluruhan struktur, lembaga dan unit-unit dalam Negara yang bertugas untuk mengatur pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.¹⁹

Dalam pemerintahan Desa dikelola oleh Kepala Desa dan dibantu oleh Perangkat Desa untuk itu pemerintah desa harus memiliki peran untuk berpikir atau bertindak secara rasional dalam mengambil keputusan ditengah tengah masyarakat dan harus memiliki peran untuk pelapor dalam proses pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Menurut Rivai peran dapat diartikan sebagai perilaku yang diatur dan diharapkan dari seseorang dalam posisi tertentu. Peran adalah proses dinamis dari kedudukan, apabila seseorang melaksanakan hak kewajiban sesuai dengan kedudukan maka seorang pemimpin harus menjalankan suatu peranannya karena dalam program pembangunan dan pemberdayaan dipengaruhi oleh peran aparatur pemerintah desa.²⁰ Sedangkan menurut pasal 67 tentang hak dan kewajiban Desa dalam Undang – undang Nomor 6 tahun 2014 sebagai berikut :²¹

¹⁸ Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru) I*. PT. Rineka Cipta. Jakarta

¹⁹ Delly Mustafa, 2013. *Birokrasi Pemerintah*. Makasar: Alfabeta

²⁰ Rivai, Veithzal, 2006. *Kepemimpinan Dan Perilaku Organisasi*. Jakarta: Rajawali Press. Hal : 148

²¹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Desa berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat desa, menetapkan dan mengelola kelembagaan desa dan mendapatkan sumber pendapatan dan desa berkewajiban melindungi dan menjaga, persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Republik Indonesia, meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat desa, mengembangkan kehidupan demokrasi, mengembangkan pemberdayaan masyarakat desa dan memberikan serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat desa.

Penjelasan undang undang tersebut dapat sebagai pedoman khususnya bagi aparat pemerintah desa dalam menjalankan tugas serta wewenangnya pada saat penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai pedoman dalam menentukan kebijakan yang terkait dengan program pembangunan serta pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan desa dilakukan oleh pemerintah desa dan juga badan permusyawaratan desa (BPD)

2.1.3 Indikator Unit Analisis

1. Pelayanan BPJS Melalui APBD, Pelayanan BPJS melalui APBD adalah program pembiayaan iuran BPJS Kesehatan bagi masyarakat yang belum mampu, belum terdaftar, atau belum memiliki jaminan kesehatan, yang dananya ditanggung oleh pemerintah daerah (provinsi/kabupaten/kota) melalui APBD.
2. Peningkatan pelayanan kesehatan dan penguatan sistem rujukan.

3. Sarana Prasarana, peran yang dilakukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial untuk meningkatkan pelayanan adalah menyediakan segala sarana prasarana yang mendukung program yang diadakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Adapun pada prakteknya Badan Penyelenggara Jaminan Sosial bias mengadakan kerja sama dengan berbagai seperti : rumah sakit, pukesmas, dokter keluarga.

4. Intensitas Sosialisasi

Peran Badan Penyelenggara Jaminan Sosial adalah melakukan kegiatan sosialisasi secara rutin yang bertujuan untuk membantu anggota masyarakat untuk mengetahui dan memberikan solusi kepada masyarakat dengan memperbaharui dan memperbaiki sistem pelayanan kesehatan yang berkaitan dengan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

2.2 Pengertian Pelayanan

Menurut Kotler pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara berpendapat pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan.²²

²² Sinambela, Lijan Poltak. Dkk. 2011 .*Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta:Bumi Aksara hal : 4,5

Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan aktivitas seseorang, sekelompok dan organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan.

Menurut Monir dalam Larasati Lallo mengatakan pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan atau faktor material melalui sistem prosedur dan dengan metode tertentu dalam rangka usaha untuk memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.²³

Soetopo dalam Paimin Napitupulu mengatakan pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu penyiapan (mengurus) apa yang diperlukan oranglain.²⁴

Konteks pelayanan publik menurut Kurniawan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayanan masyarakat.²⁵

Pelayanan publik menurut hardiyansyah adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.²⁶

²³ Lallo, Larasati. 2015. *Pelayanan Prima Dalam Pembuatan Akta Kelahiran Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Toraja Utara. Skripsi Jurusan Ilmu Administrasi Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin*. Makasar, Sulawesi Selatan hal : 7

²⁴ Paimin Napitupulu. 2007. *Pelayanan Publik dan Customer Statisfaction*. Alumni.Bandung. hal :163

²⁵ Kurniawan, Agung. (2005). *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta :Pembaruan. Hal :7

²⁶ Hardiansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media hal : 11

2.2.1 Syarat Pokok Pelayanan Kesehatan

Pelayanan kesehatan adalah suatu konsep yang digunakan dalam memberikan layanan kesehatan kepada masyarakat. Setiap upaya kesehatan yang diselenggarakan sendiri atau secara bersama-sama sekalipun pelayanan kedokteran berbeda dengan pelayanan kesehatan masyarakat, namun untuk dapat disebut sebagai pelayanan kesehatan yang baik, keduanya harus mempunyai persyaratan pokok. Menurut Azwar, persyaratan pokok tersebut adalah:²⁷

1. Tersedia dan Berkesinambungan

Semua jenis pelayanan kesehatan yang dibutuhkan oleh masyarakat tidak sulit ditemukan, serta keberadaannya dalam masyarakat ada pada saat dibutuhkan.

2. Dapat diterima dan Wajar

Pelayanan kesehatan tersebut tidak bertentangan dengan keyakinan dan kepercayaan masyarakat.

3. Mudah dicapai

Ketercapaian yang dimaksud disini terutama dari sudut lokasi. Dengan demikian untuk dapat mewujudkan pelayanan kesehatan yang baik, maka pengaturan distribusi sarana dan prasarana kesehatan menjadi sangat penting.

4. Mudah dijangkau

Keterjangkauan yang dimaksud disini terutama dari sudut biaya. Untuk dapat mewujudkan keadaan yang seperti ini harus diupayakan biaya

²⁷Azwar, S. 2000. Sikap Manusia, Teori dan Pengukurannya. Jogjakarta: Pustaka Pelajar Jogja Offset. Hal : 30

pelayanan kesehatan yang sesuai dengan kemampuan ekonomi masyarakat.

5. Bermutu

Mutu yang dimaksud disini adalah yang menunjuk pada tingkat kesempurnaan pelayanan kesehatan yang diselenggarakan, yang disatu pihak dapat memuaskan para pemakai jasa pelayanan, dan dipihak lain tata cara penyelenggaraannya sesuai dengan kode etik dan standar yang telah ditetapkan untuk pelayanan kesehatan.

2.2.2 Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat, karena masyarakat itu bersifat dinamis. Untuk mencapai kepuasan dalam pelayanan publik dituntut kualitas pelayanan publik yang professional menurut MENPAN Nomor 63 Tahun 2003, asas-asas dalam pelayanan publik tercermin dari:²⁸

a. Transparansi

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

b. Akuntabilitas

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

²⁸ MENPAN Nomor 63 Tahun 2003

c. Kondisional

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

d. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan public dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

e. Kesamaan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi.

2.3 Program Kesehatan Keluarga (Kesga)

Dalam Program PIS-PK ada 12 indikator kesehatan yang harus dicapai oleh masyarakat yaitu sebagai berikut :²⁹

1. Keluarga mengikuti program KB (Keluarga Berencana)
2. Persalinan Ibu di fasilitas pelayanan kesehatan
3. Bayi mendapatkan imunisasi dasar lengkap
4. Bayi mendapatkan ASI eksklusif
5. Pertumbuhan balita dipantau
6. Penderita TB Paru berobat sesuai standar
7. Penderita Hipertensi berobat teratur
8. Penderita gangguan jiwa berat di obati dan tidak ditelantarkan

²⁹ Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 21 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Kementerian Kesehatan 2020-2024

9. Anggota keluarga tidak ada yang merokok
10. Keluarga sudah menjadi anggota JKN
11. Keluarga memiliki akses/ menggunakan air bersih
12. Keluarga memiliki akses/ menggunakan jamban keluarga

Pendekatan Intervensi keluarga sehat mencakup seluruh anggota keluarga, jika ada salah satu anggota saja yg belum mencapai indikator keluarga sehat maka keluarga tersebut belum dinyatakan sebagai keluarga sehat. oleh sebab itu disini petugas akan menanyakan secara langsung kepada setiap individu didalam keluarga terhadap masalah yang dialami keluarga.

2.4 Konsep Kebijakan Publik

2.4.1 Pengertian kebijakan Publik

Kebijaksanaan pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksud untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah Negara dan pembangunan bangsa.

Batasan tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye dalam Ayuningtyas yang mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever governments choose to do or not to do*)”.³⁰

³⁰ Ayuningtyas, Dumilah. 2014. *Kebijakan Kesehatan Prinsip dan Praktik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hal : 8

Menurut Fredrich dalam Agustino kebijakan adalah serangkaian tindakan atau yang diusulkan oleh seseorang kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.³¹

Sementara itu, Anderson dalam Agustino mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok actor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan.³²

Seperti yang dijelaskan oleh Thomas R. Dye dalam dewi. Apapun yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan adalah kebijakan negara atau kebijakan publik. Ini mengacu pada tindakan apa pun yang diambil oleh pemerintah, terlepas dari apakah itu mengambil tindakan sama sekali. Definisi ini dapat beralasan bahwa pilihan diambil dengan mengikuti sesuatu atau tidak mencapai sesuatu adalah strategi.³³

. Kebijakan publik juga memiliki beberapa karakteristik seperti yang dikemukakan oleh Agustino diantaranya adalah.³⁴

1. Perhatian kebijakan publik biasanya difokuskan pada tindakan dengan tujuan tertentu.

³¹ Agustino, Leo. 2017. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Bandung.hal: 166

³² Ibid Agustino hal : 17

³³ Dewi, K.R. 2016. *Studi Analisis Kebijakan*. Pustaka Setia. Bandung. Hal : 17

³⁴ Agustino, L. 2019. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung Hal : 32

2. Kebijakan publik pada dasarnya terdiri dari bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah. Misalnya, suatu kebijakan juga mencakup pelaksanaan dan implementasi, bukan hanya hasil dari peraturan tertentu.
3. Dalam konteks regulasi perdagangan dan pengendalian inflasi, kebijakan public mengacu pada apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang ingin dilakukan atau akan dilakukan. Apa yang dapat atau akan terjadi setelah implementasi suatu kebijakan ditunjukkan oleh kebijakan publik.
4. Kebijakan publik memiliki potensi positif ataupun negatif. Positif dalam hal ini adalah respon pemerintah yang jelas terhadap suatu masalah. Keputusan pemerintah untuk tidak melakukan apa-apa untuk menyelesaikan masalah, meskipun peran pemerintah diperlukan dalam situasi ini, termasuk dalam definisi negatif.
5. Kebijakan publik adalah perkembangan kegiatan yang diselesaikan atau tidak dilakukan oleh otoritas publik yang diarahkan pada tujuan tertentu untuk memiliki pilihan untuk mengurus masalah publik dan selanjutnya untuk kepentingan publik. Agar memaksa atau mengikat, kebijakan biasanya mencakup ketentuan atau undang-undang yang dirancang oleh pemerintah.

2.4.2 Ciri – Ciri Kebijakan Publik

Ciri-ciri kebijakan publik menurut Wahab dalam Mustari, diantaranya adalah:³⁵

1. Kebijakan publik adalah aktivitas yang mendorong tujuan, bukan cara berperilaku yang sewenang-wenang dan kebetulan atau aktivitas, namun aktivitas yang diatur;
2. Pada hakekatnya, kebijakan publik terdiri dari tindakan-tindakan yang berkaitan satu sama lain dan dirancang untuk mengacu pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat pemerintah. Itu tidak terdiri dari keputusan yang berdiri sendiri dan tidak memiliki dasar. Misalnya, kebijakan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang tetapi juga yang terkait dengan implementasinya dan penggunaan kekuatan selama implementasinya;
3. Setiap kebijakan pemerintah diikuti dengan tindakan-tindakan tertentu, maka kebijakan berkaitan dengan apa yang dilakukan pemerintah di daerah tertentu.

2.4.3 Implementasi Kebijakan

Salah satu langkah penting dalam proses analisis kebijakan public adalah implementasi kebijakan dengan kata lain, implementasi kebijakan pada hakekatnya merupakan bagian dari proses administrasi publik. Dalam kaitannya

³⁵ Mustari, S. M. 2015. *Pemahaman Kebijakan Publik. Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan*. Yogyakarta: LeutikaPrio. Hal : 38

dengan administrasi publik, Keban dalam Nurdin, mengidentifikasi enam dimensi yang harus diperhatikan:³⁶

1. Proses pengambilan keputusan untuk menentukan tujuan dan metode alternatif terbaik untuk mencapai tujuan terkait dengan dimensi kebijakan;
2. Dimensi struktur organisasi, yang berkaitan dengan penataan struktur meliputi pembentukan unit-unit, pembagian tugas antar unit, dalam hal ini lembaga publik untuk mencapai tujuan serta menetapkan wewenang dan tanggung jawab;
3. Dimensi manajemen berkaitan dengan proses pergerakan, pengorganisasian, dan pengendalian kegiatan yang telah dirancang untuk mencapai tujuan organisasi dengan menggunakan prinsip-prinsip manajemen;
4. Pemberian arahan moral kepada administrator tentang apa yang benar dan salah atau apa yang baik dan buruk merupakan komponen dari dimensi etika.
5. Situasi dan kondisi sekitarnya, yang berdampak pada semua dimensi lainnya, adalah subyek dari dimensi lingkungan.
6. Komponen tanggung jawab pelaksanaan berkaitan dengan pemberian bukti substansial tentang keberadaan dan pemanfaatan otoritas publik yang melengkapi kemampuan manajemen kebijakan di suatu negara.

³⁶ Nurdin, Encep. 2019. *Teori-Teori Analisis Implementasi Kebijakan*. Bandung. CV Maulana Media Grafika.hlm 18.

Terkait dengan proses pengambilan keputusan untuk menentukan tujuan dan metode alternatif terbaik, implementasi termasuk dalam dimensi kebijakan. Proses implementasi pada hakekatnya akan berkaitan dengan pandangan mengenai dimensi administrasi publik (pada umumnya) dan kebijakan public (pada khususnya).

Suatu kebijakan dengan tujuan yang telah berhasil diformulasikan tanpa diiringi dengan proses implementasi akan menjadi tidak optimal. Tanpa adanya proses implementasi, sebuah kebijakan yang dirumuskan dalam dokumen tertulis secara lengkap dan sistematis tidak akan berarti apa-apa. Dan juga apabila implementasi kebijakan tanpa didasari dengan formulasi tujuan yang jelas akan berujung pada ketidak beraturan.

Adapun tujuan ataupun makna dari formulasi tujuan yang jelas adalah : ³⁷

- 1) Tujuan tersebut tidak memiliki makna ganda atau ambigu; dan
- 2) Tujuan suatu kebijakan dirumuskan untuk menyelesaikan permasalahan yang dialami oleh masyarakat.

Penelitian terdahulu yang menjadi bahan referensi bagi penulis untuk melakukan penelitian dan sekaligus menjadi bahan perbandingan untuk meninjau kebaruan penelitian yang telah penulis lakukan adalah dalam table di bawah ini

:

³⁷ *Ibd hal 19*

Tabel
Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Quamilla Rohma Soesanto (2021) Universitas Muhammadiyah Malang	“Efektifitas Kinerja Dinas Kesehatan Kota Probolinggo Dalam Upaya Menurunkan Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB)” y	Menunjukkan bahwa efektivitas Dinas Kesehatan Kota Probolinggo dalam menurunkan angka kematian ibu dan anak di Kota Probolinggo berdasarkan indikator target kematian ibu dan anak di Kota Probolinggo, dimana upaya dilakukan berdasarkan program. Rencana Kerja (RENJA) dan Rencana Strategis (RENSTRA), selain pentingnya peran pemerintah kota, berdampak besar terhadap efisiensi pelaksanaan pelayanan kesehatan dalam menurunkan angka kematian ibu dan anak di Kota Probolinggo.
2	As, Abdul Mahsyar dan Ihyani Malik (2020) Universitas Muhammadiyah Makassar	“Implementasi Kebijakan Kesehatan Masyarakat Dalam Upaya Menurunkan Angka Kematian Ibu dan Anak (Studi Kasus di Kabupaten Bulukumba dan Takalari)”	Menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Takalar membatasi tanggung jawab dukun bayi dan melatih dukun bayi dalam kesehatan ibu dan anak. Sementara itu, Pemerintah Kabupaten Bulukumba mewajibkan SKPD setempat untuk mendampingi bidan dan melarang praktik Duku Beranak
3	Chandra Fejriani Hasan (2016) dari Universitas Negeri Gorontalo	“Evaluasi Kegiatan Pemantauan Kesehatan Ibu Dalam Upaya Menurunkan Angka Kematian Ibu Di Puskesmas Kabupaten Gorontalo”	Hasil evaluasi masukan terdapat 5 pimpinan program KIA yang tingkat pendidikannya tidak merata dan ketersediaan dana untuk pelayanan kesehatan, sarana dan prasarana masih belum sesuai. Dalam proses ini, kegiatan pemantauan yang

			dilakukan oleh Puskesmas sesuai dengan standar dan dihasilkan lapora
4	. Low, Febri, dan Yanuarin (2018) Kajian Poltekkes Malang	Hubungan Motivasi dengan Kinerja Kader pada Program Gerakan Penurunan Persentase Kematian Ibu dan Anak (Gemakiba)”	asil penelitian ini menunjukkan bahwa ada keterkaitan antara motivasi dengan kinerja pengelola program GEMAKIBA.

Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang penulis buat adalah:

1. Penelitian terdahulu

Rencana Kerja (RENJA) dan Rencana Strategis (RENSTRA), selain pentingnya peran pemerintah kota, berdampak besar terhadap efisiensi pelaksanaan pelayanan kesehatan dalam menurunkan angka kematian ibu dan anak, membatasi tanggung jawab dukun bayi dan melatih dukun bayi dalam kesehatan ibu dan anak. Sementara itu, Dalam proses ini, kegiatan pemantauan yang dilakukan oleh Puskesmas sesuai dengan standar dan dihasilkan lapora, strategi pemerintah daerah dalam menangani pernikahan dini dilihat dari segi sosialisasi, peraturan dan sanksi, asil penelitian ini menunjukkan bahwa ada keterkaitan antara motivasi dengan kinerja pengelola program GEMAKIBA

2. Penelitian yang penulis buat

Peran pemerintah dalam penurunan angka kematian ibu dan angka kematian bayi melalui program kesehatan keluarga (kesga).

2.5 Pengertian pemerintahan

Menurut Yusri Munaf, pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material Negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru, pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan / Negara.³⁸

2.6 Kerangka Pikir

Salah satu tujuan pembangunan kesehatan nasional yang terkait dengan program kesehatan keluarga ini adalah penurunan angka kematian ibu (AKI) dan penurunan angka kematian bayi (AKB). Hal ini seperti tercantum dalam PERMENKESRI Nomor 39 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Indonesia Sehat Dengan Pendekatan Keluarga. Hal ini dapat dilihat dari peran pemerintah dengan indikator sebagai berikut : Pelayanan BPJS Melalui APBD, Peningkatan Pelayanan Kesehatan dan Penguatan Sistem Rujukan , sarana prasarana dan Intensitas Sosialisasi. Dapat di lihat dari peran pemerintah, puskesmas dan masyarakat dengan tujuan yang ingin di capai yaitu menurunnya angka kematian ibu (AKI) dan menurunnya angka kematian bayi (AKB).

³⁸ Yusri Munaf, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, Pekanbaru, Marpoyan Tujuh. hal : 47

Bagan 2.1

Kerangka Pikir

