



UNIVERSITAS INDONESIA

**EVALUASI PELAKSANAAN KEBIJAKAN PELAYANAN
KESEHATAN GRATIS DI KOTA METRO**

TESIS

**ARIVANDA JAYA
0906586386**

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK
JAKARTA
NOVEMBER 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

**EVALUASI PELAKSANAAN KEBIJAKAN PELAYANAN KESEHATAN
GRATIS DI KOTA METRO**

TESIS

**ARIVANDA JAYA
0906586386**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar
Magister Ekonomi**

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK
KEKHUSUSAN EKONOMI PERENCANAAN KOTA DAN DAERAH
JAKARTA
NOVEMBER 2010**

SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME

Saya yang bertanda tangan dibawah ini dengan sebenarnya menyatakan bahwa tesis ini saya susun tanpa tindakan plagiarisme sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Indonesia.

Jika di kemudian hari ternyata saya melakukan tindakan plagiarisme, saya akan bertanggungjawab sepenuhnya dan menerima sanksi yang dijatuhkan oleh Universitas Indonesia kepada saya.

Jakarta, November 2010



(Arivanda Jaya)

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : ARIVANDA JAYA

NPM : 0906586386

Tanda Tangan :



Tanggal : November 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : ARIVANDA JAYA
NPM : 0906586386
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Judul Tesis : Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pelayanan Kesehatan
Gratis Di Kota Metro

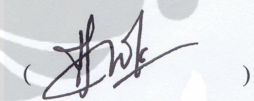
Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ekonomi pada Program Studi Magister Perencanaan Dan Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

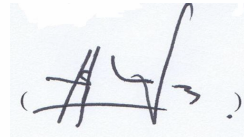
Pembimbing : Arindra A. Zainal, Ph.D.



Penguji : Dr. Andi Fahmi Lubis



Penguji : Untung Afandi, SE., MM.



Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : November 2010

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan mengucapkan syukur Alhamdulillah kehadirat Allah SWT, atas berkat ridho, rahmat serta hidayah-Nya, sehingga penulisan tesis yang berjudul **“Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pelayanan Kesehatan Gratis Di Kota Metro”** ini dapat diselesaikan. Tesis ini di tulis dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Master Ekonomi Jurusan Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Penulis juga menyadari sepenuhnya, bahwa tanpa bantuan, dorongan semangat, saran dan pendapat dari berbagai pihak maka amatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan penulisan tesis ini. Oleh karena itu, maka perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar – besarnya dan penghargaan yang setinggi - tingginya penulis haturkan kepada:

1. Bapak Arinda A. Zainal,P.hD. selaku Ketua Program Studi Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik (MPKP) FEUI dan sekaligus selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam penyusunan tesis ini.
2. Bapak Dr. Andi Fahmi Lubis dan Bapak Untung Afandi,SE.,MM. selaku dosen penguji yang telah memberikan masukan dan koreksi dalam penulisan tesis ini.
3. Bapak Walikota Metro beserta segenap jajarannya yang telah memberikan izin dan bantuan untuk mengikuti pendidikan di MPKP FEUI.
4. Bapak Kepala Pusbindiklatren - Bappenas, yang telah memberikan kesempatan untuk mengikuti program tugas belajar S-2 pada program studi ini.
5. Seluruh Dosen dan staf program studi MPKP FEUI yang telah banyak memberikan tuntunan dan kemudahan dalam proses perkuliahan selama ini.
6. Tak lupa penulis panjatkan doa kehadirat Allah SWT semoga memberikan curahan kasih sayang dan pengampunan-Nya kepada Ayahanda Abdul Rani (Alm.) dan Ibunda Wirdah Tegamoan (Alm) atas pengorbanan dan kasih sayang membesarkan dan mendidik ananda serta Ayunda Ardevi Dalena AR dan Kakanda Andi Danata AR atas doanya dan dukungan semangat selama ini.

7. Istriku yang tercinta Linda S dan anakku yang lucu dan menggemaskan Ibrahim Hanifan Jaya yang menjadi inspirasi dan dorongan semangat selama ini.
8. Mr. Habibi (*Patner Catur*) dan Mr. Fauzi (*The Gupekman*) terima kasih atas dukungan, bantuan dan candaanya dalam pergaulan selama ini dan seluruh rekan – rekan senasib seperjuangan di MPKP XXI Pagi Bappenas yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu terima kasih atas bantuan dan persaudaraan selama ini semoga jalinan silaturahmi tetap terjaga selamanya.
9. Serta kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dari awal hingga akhir studi.

Akhirnya penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan tidak mustahil bila di dalamnya masih terdapat kelemahan dan kekurangan. Untuk itu, penulis dengan lapang dada dan tangan terbuka bersedia menerima segala kritik dan saran demi kesempurnaan tulisan ini. Semoga Allah memberkati kita semua, Amin.

Salemba, November 2010



ARIVANDA JAYA

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : ARIVANDA JAYA
NPM : 0906586386
Program Studi: Magister Perencanaan Dan Kebijakan Publik
Departemen : Ekonomi
Fakultas : Ekonomi
Jenis karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**“Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pelayanan Kesehatan Gratis
Di Kota Metro”**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : November 2010

Yang menyatakan,



(ARIVANDA JAYA)

ABSTRAK

Nama : Arivanda Jaya
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Judul Tesis : Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pelayanan Kesehatan Gratis
Di Kota Metro

Tesis ini membahas evaluasi pelaksanaan kebijakan pelayanan kesehatan gratis di Kota Metro yang ditinjau dari pelaksana kebijakan dan masyarakat yang memanfaatkan kebijakan tersebut. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengevaluasi pelaksanaan Kebijakan Pelayanan Kesehatan Gratis di Kota Metro yang dikaji berdasarkan aspek kebijakan, aspek manajemen pelayanan, aspek administrasi keuangan dan aspek kepesertaan. Menganalisis pemanfaatan pelayanan kesehatan gratis di puskesmas oleh masyarakat Kota Metro. Mengetahui seberapa jauh penerimaan baik dari petugas puskesmas dan masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan, dan mengetahui alternatif kebijakan guna penyempurnaan pelaksanaan pelayanan kesehatan gratis di Kota Metro. Penelitian ini menggunakan desain deskriptif kualitatif dan deskriptif kuantitatif. Hasil penelitian menyarankan Pemerintah Kota Metro dapat melakukan pengendalian pelayanan kesehatan gratis dari 2 (dua) aspek yaitu pada sisi *supply* melakukan perubahan pembayaran biaya pengganti jasa medis yang menggunakan sistim *fee for services system* dengan menggunakan sistim kapitasi. Pada sisi *demand*, melakukan pembatasan masyarakat yang menjadi sasaran pelayanan kesehatan gratis berdasarkan tempat tinggal, usia dan paket – paket pelayanan yang di jamin serta melakukan kembali sosialisasi kebijakan mengenai sasaran dan paket pelayanan yang ditanggung baik kepada masyarakat dan petugas kesehatan di puskesmas. Perlu dilakukan kajian mengenai pengembangan Kebijakan Pelayanan Kesehatan Gratis di Kota Metro menjadi sistim jaminan kesehatan daerah di Kota Metro.

Kata kunci:

Evaluasi Kebijakan, Pelayanan Kesehatan, Kota Metro.

ABSTRACT

Name : Arivanda Jaya
Study Programme : Master Of Planning And Public Policy
Title : *The Evaluation of implementation of the free health care policy in Kota Metro*

This thesis describes the evaluation of implementation of the free health care policy in Kota Metro in terms on implementers and the poeple who utilize the policy. The purpose of this study was to evaluate implementation of the free health care policy in Kota Metro which is analyzed based on policy aspects, service management aspects, financial and administrative aspects and membership aspects. Analyzing the utilization of free health services in puskesmas by the poeple of Kota Metro. To find out acceptability about the implementation of policy by officers in puskesmas and community, and to explore alternative policies in order to improve the implementation of the free health care policy in Kota Metro. This study used descriptive qualitative design and descriptive quantitative design. The results suggest Kota Metro government can do cost containment of the free health care from 2 (two) aspects: on the supply side to change the payment for medical services which use fee for services system by using capitation system. On the demand side, the limitation of the targeted community of the free health care on the basis of residence, age and packages of guaranteed and to re-socialization of the free health care policy about targeted community and packages that covered by the free health care policy to community and officers in puskesmas. Need to do research on the development of the free health care policy in Kota Metro into the health social insurance system in the Kota Metro.

Key Words :

The Evaluation of Implementation Policy, Health Care, Kota Metro.

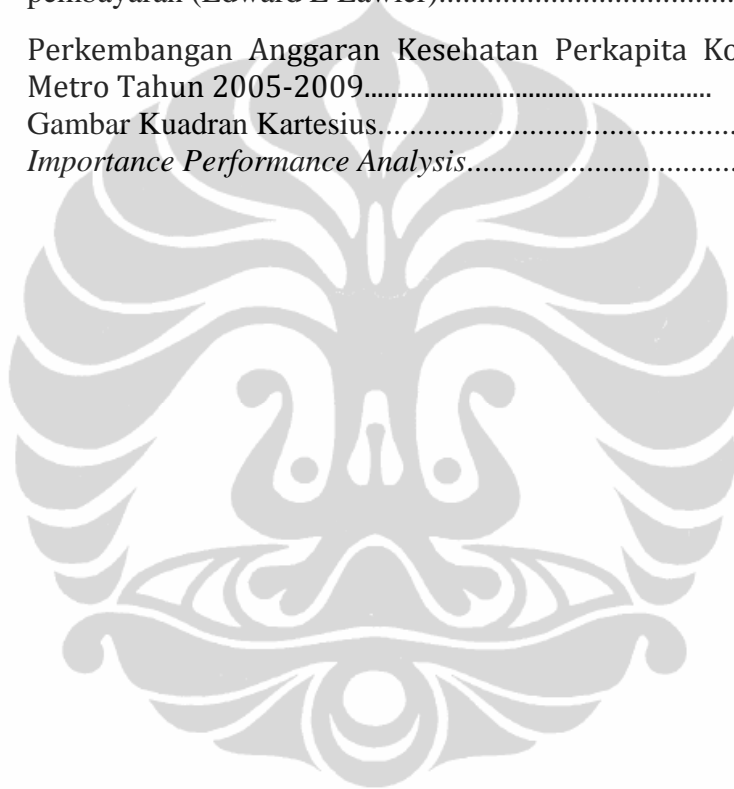
DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME.....	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
LEMBAR PESETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vii
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	4
1.3 Tujuan Penelitian.....	4
1.4 Ruang Lingkup Penelitian.....	5
1.5 Manfaat Penelitian.....	5
1.6 Kerangka Berpikir.....	5
1.7 Sistematika Penulisan.....	7
2. KEBIJAKAN DAN PEMANFAATAN PELAYANAN KESEHATAN : KAJIAN LITERATUR.....	9
2.1 Kebijakan Publik.....	9
2.2 Puskesmas.....	12
2.3 Pemanfaatan Pelayanan Kesehatan.....	13
2.4 Insentif Kerja.....	19
2.5 Mutu dan Kepuasan Pelayanan Kesehatan.....	21
2.6 Kesenjangan Pelayanan Kesehatan.....	28
2.7 Sistem Pembayaran Pelayanan Kesehatan.....	30
3. GAMBARAN UMUM PELAYANAN KESEHATAN GRATIS PADA PUSKESMAS DI KOTA METRO TAHUN 2009.....	38
3.1 Kondisi Demografi.....	38
3.2 Kondisi Sumber Daya Kesehatan.....	39
3.3 Kebijakan Pelayanan Kesehatan Gratis.....	41
3.4 Dasar Kebijakan Pelayanan Kesehatan Gratis.....	42
3.5 Sasaran Pelayanan Kesehatan Gratis.....	42
3.6 Tata Laksana Kegiatan Pelayanan Kesehatan Gratis.....	43
3.7 Pendanaan Pelayanan Kesehatan Gratis.....	45
3.8 Pencatatan Dan Pelaporan.....	47
3.9 Pengorganisasian Pelaksanaan Pelayanan Kesehatan Gratis.....	48
3.10 Indikator Keberhasilan.....	49
4. METODOLOGI PENELITIAN.....	50
4.1 Desain Penelitian.....	50

4.2	Jenis Dan Sumber Data.....	50
4.3	Lokasi dan Waktu Penelitian.....	51
4.4	Populasi dan Sampel.....	51
4.5	Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Data.....	52
4.6	Metode Analisis Data.....	53
5.	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	
5.1	Hasil Penelitian.....	57
5.1.1	Pemanfaatan Pelayanan Kesehatan Gratis Di Puskesmas.....	57
5.1.2	Pelaksanaan Kebijakan Pelayanan Kesehatan Gratis.....	69
5.1.3	Penerimaan Petugas Pelayanan Kesehatan di Puskesmas.....	73
5.1.4	Penerimaan Masyarakat Terhadap Kebijakan.....	76
5.2	Pembahasan.....	86
5.2.1	Keterbatasan Penelitian.....	86
5.2.2	Pemanfaatan Pelayanan Kesehatan Gratis Di Puskesmas.....	86
5.2.3	Pelaksanaan Kebijakan Pelayanan Kesehatan Gratis.....	93
5.2.4	Penerimaan Petugas Pelayanan Kesehatan di Puskesmas.....	97
5.2.5	Penerimaan Masyarakat Terhadap Kebijakan.....	99
5.2.6	Alternatif Kebijakan.....	103
6.	PENUTUP.....	
6.1	Kesimpulan Penelitian.....	107
6.2	Rekomendasi Kebijakan.....	109
	DAFTAR PUSTAKA.....	110
	LAMPIRAN.....	113

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Kerangka Berpikir Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pelayanan Kesehatan Gratis Pada Puskesmas dan Jaringannya Di Kota Metro.....	6
Gambar 2.1	Model kompleksitas pemanfaatan pelayanan kesehatan....	18
Gambar 2.2	Model konsekuensi Ketidakpuasan dalam hal pembayaran (Edward E Lawler).....	20
Gambar 3.1	Perkembangan Anggaran Kesehatan Perkapita Kota Metro Tahun 2005-2009.....	40
Gambar 4.1	Gambar Kuadran Kartesius.....	53
Gambar 5.1	<i>Importance Performance Analysis</i>	84



DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Jumlah Kecamatan dan Kelurahan Kota Metro.....	38
Tabel 3.2	Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin Dan Kelompok Umur Kota Metro Tahun 2009.....	39
Tabel 3.3	Distribusi Tenaga Kesehatan pada Puskesmas di Kota Metro tahun 2009.....	40
Tabel 3.4	Sepuluh Penyakit Terbanyak di Puskesmas Kota Metro Tahun 2009.....	41
Tabel 3.5	Cakupan Penduduk Yang Memiliki Jaminan Kesehatan Di Kota Metro tahun 2009.....	43
Tabel 3.6	Tarif Jasa Medis Untuk Pelayanan Rawat Jalan Tingkat Pertama (RJTP) Dan Pelayanan Kesehatan Luar Gedung.....	46
Tabel 3.7	Jasa Medis Untuk Pelayanan Rawat Inap Di Puskesmas.....	47
Tabel 4.1	Skala Likert.....	54
Tabel 4.2	Atribut Penilaian Kualitas Pelayanan Kesehatan Gratis.....	55
Tabel 5.1	Jumlah Kunjungan Baru dan Ulangan Pelayanan Kesehatan Gratis Pada Puskesmas dan Jaringannya Di Kota Metro Tahun 2009.....	57
Tabel 5.2	Karakteristik Pasien Rawat Jalan Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Jenis Kelamin dan Usia Pasien Pada Puskesmas dan Jaringannya Di Kota Metro Tahun 2009....	58
Tabel 5.3	Karakteristik Pasien Rawat Inap Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Jenis Kelamin dan Umur Pasien Di Kota Metro Tahun 2009.....	59
Tabel 5.4	Karakteristik Pasien Rawat Jalan Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Jenis Kelamin dan Frekuensi Kunjungan Pada Puskesmas dan Jaringannya Di Kota Metro Tahun 2009.....	59
Tabel 5.5	Karakteristik Pasien Rawat Inap Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Jenis Kelamin dan Frekuensi Kunjungan Di Kota Metro Tahun 2009.....	60
Tabel 5.6	Karakteristik Pasien Rawat Jalan Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Usia Pasien dan Frekuensi Kunjungan Pada Puskesmas dan Jaringannya Di Kota Metro Tahun 2009.....	61
Tabel 5.7	Karakteristik Pasien Rawat Inap Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Umur dan Kunjungan kembali Di Kota Metro Tahun 2009.....	62
Tabel 5.8	Jumlah Kunjungan Pasien Rawat Inap Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Lamanya Hari Inap Di Kota Metro Tahun 2009.....	62
Tabel 5.9	Karakteristik Pasien Rawat Inap Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Pekerjaan dan Kunjungan Kembali Di	

	Kota Metro Tahun 2009.....	63
Tabel 5.10	Karakteristik Pasien Rawat Jalan Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Domisili Pasien dan Frekuensi Kunjungan di Puskesmas dan Jaringannya Di Kota Metro Tahun 2009.....	64
Tabel 5.11	Karakteristik Pasien Rawat Inap Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Domisili dan Jumlah Kunjungan Di Kota Metro Tahun 2009.....	65
Tabel 5.12	Jumlah Kunjungan Rawat Jalan Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Sarana Pelayanan Kesehatan Di Kota Metro Tahun 2009.....	65
Tabel 5.13	Tingkat Utilisasi Kunjungan Pasien Rawat Jalan Pelayanan Kesehatan Gratis Per Bulan Pada Puskesmas dan Jaringannya Di Kota Metro Tahun 2009.....	66
Tabel 5.14	Jumlah Kunjungan Pasien Rawat dan Rawat Inap Pada Puskesmas dan Jaringannya Di Kota Metro Tahun 2009.....	67
Tabel 5.15	Realisasi Jasa Medis Rawat Jalan Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Jenis Layanan Di Kota Metro Tahun 2009.....	67
Tabel 5.16	Realisasi Tindakan Medis Rawat Jalan Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Jenis Layanan Di Kota Metro Tahun 2009.....	68
Tabel 5.17	Realisasi Layanan Penunjang Medis Rawat Jalan Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Jenis Layanan Di Kota Metro Tahun 2009.....	69
Tabel 5.18	Karakteristik Responden Berdasarkan Jenis Kelamin.....	76
Tabel 5.19	Karakteristik Responden Berdasarkan Umur.....	76
Tabel 5.20	Karakteristik Responden Berdasarkan Tempat Tinggal.....	76
Tabel 5.21	Karakteristik Responden Berdasarkan Jenis Pekerjaan.....	77
Tabel 5.22	Jumlah Pasien Pelayanan Kesehatan Gratis Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	77
Tabel 5.23	Jumlah Responden Berdasarkan Tingkat Pendapatan.....	77
Tabel 5.24	Karakteristik Responden Berdasarkan Frekuensi Kunjungan.....	78
Tabel 5.25	Karakteristik Responden Berdasarkan Kepemilikan Jaminan Kesehatan.....	78
Tabel 5.26	Respon Responden Terhadap Kebijakan Pelayanan Kesehatan Gratis.....	78
Tabel 5.27	Responden Terhadap Kesediaan Membayar Premi.....	79
Tabel 5.28	Kesediaan Responden dalam Membayar Premi.....	80
Tabel 5.29	Hasil Uji Validitas dan Realibilitas Kuesioner.....	80
Tabel 5.30	Hasil Rata – Rata Tingkat Kinerja dan Tingkat Kepentingan.....	82
Tabel. 5.31	Tingkat Kepuasan Pasien Pelayanan Kesehatan Gratis Di Kota Metro Tahun 2010.....	85
Tabel 5.32	Perhitungan Besaran Biaya Kapitasi Pelayanan Kesehatan Gratis di Kota Metro.....	105

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Pedoman wawancara mendalam Pelaksanaan Kebijakan Pelayanan Kesehatan Gratis Di Kota Metro.....	113
Lampiran 2	Pedoman wawancara mendalam petugas pelayanan kesehatan di Puskesmas Kota Metro.....	114
Lampiran 3	Kuesioner respon masyarakat terhadap kebijakan pelayanan kesehatan gratis.....	115
Lampiran 4	Matriks wawancara pelaksanaan kebijakan pelayanan kesehatan gratis di Kota Metro.....	117
Lampiran 5	Matriks wawancara mengenai respon petugas kesehatan terhadap kebijakan pelayanan kesehatan gratis di Kota Metro.....	120
Lampiran 6	Surat izin penelitian.....	125

