

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian ini merujuk pada penelitian terdahulu, diantaranya oleh:

1. **Wahiddinor (2024)** dari Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Amuntai dalam penelitiannya yang berjudul *“Implementasi Program Posyandu Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Hulu Sungai Utara Studi Kasus Kecamatan Amuntai Utara (UPT Puskesmas Sungai Turak dan Guntung)”*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi serta faktor-faktor yang mempengaruhi program posyandu pada Dinas Kesehatan Kabupaten Hulu Sungai Utara. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi langsung di lapangan, wawancara, dan dokumentasi yang berkaitan dengan pelaksanaan program. Analisis implementasi kebijakan dalam penelitian ini menggunakan Warwic dalam Yulianto Kadji (2015:70-72) yang meliputi empat variabel, yaitu Kemampuan Organisasi, Informasi, Dukungan, Pembagian potensi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksana program memiliki kemampuan teknis yang cukup baik dalam menjalankan kegiatan posyandu. Hal ini terlihat dari kemampuan tenaga kesehatan dan kader dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Selain itu, koordinasi antar instansi terkait, khususnya antara Dinas Kesehatan dan pihak puskesmas, juga berjalan dengan baik sehingga mendukung kelancaran pelaksanaan

program. Standar Operasional Prosedur (SOP) yang ada telah dijalankan secara konsisten, sehingga kegiatan posyandu dapat dilaksanakan secara terarah dan sistematis.

Selanjutnya, pada aspek informasi, hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penyampaian informasi dan sosialisasi program posyandu kepada masyarakat telah dilakukan dengan cukup baik. Pihak puskesmas secara aktif melakukan pendekatan kepada masyarakat melalui kegiatan sosialisasi maupun kunjungan langsung ke desa. Hal ini berdampak pada meningkatnya pemahaman masyarakat terhadap pentingnya posyandu serta mendorong partisipasi masyarakat dalam mengikuti kegiatan tersebut.

Pada aspek dukungan, masyarakat menunjukkan sikap yang positif terhadap pelaksanaan program posyandu. Tingkat kehadiran masyarakat dalam kegiatan posyandu tergolong baik, yang menunjukkan adanya kesadaran masyarakat akan pentingnya menjaga kesehatan, khususnya bagi ibu dan anak. Dukungan ini menjadi faktor penting dalam keberhasilan implementasi program, karena tanpa keterlibatan masyarakat, program yang dijalankan tidak akan mencapai hasil yang optimal.

2. **Darmin Tuwu, La Tarifu (2023)** dari Universitas Halu Oleo dengan judul *“Implementasi Program Posyandu Lansia Untuk Menjaga kesehatan Lanjut Usia”*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan program posyandu lansia serta faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan hambatan dalam implementasinya. Penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus ini tentang Program

Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) yang diberikan kepada kelompok umur lanjut usia untuk menjaga kesehatan dan kualitas hidup Lanjut usia. Obyek kajian adalah para lansia yang masih bisa berjalan mendatangi Posyandu setempat. Teknik penentuan informan secara purposive sampling, yakni teknik penentuan informan berdasarkan pertimbangan tertentu (Sugiyono, 2007). Teknik pengumpulan data berdasarkan wawancara mendalam (indepth interview), observasi partisipasi, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kegiatan posyandu lansia tidak hanya terbatas pada pelayanan kesehatan, tetapi juga mencakup berbagai kegiatan lain yang bersifat sosial dan preventif. Pelayanan kesehatan yang diberikan meliputi pemeriksaan kesehatan dasar, pemantauan kondisi fisik, serta deteksi dini terhadap penyakit yang sering dialami oleh lansia. Selain itu, program ini juga menyediakan pemberian makanan tambahan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan gizi lansia. Di samping pelayanan kesehatan, kegiatan posyandu lansia juga mencakup kegiatan olahraga seperti senam lansia yang bertujuan untuk menjaga kebugaran fisik. Kegiatan ini memiliki manfaat dalam meningkatkan daya tahan tubuh serta mencegah berbagai penyakit yang sering dialami oleh lansia. Selain itu, terdapat pula kegiatan sosial seperti arisan, kegiatan keagamaan, serta interaksi antar lansia yang berfungsi sebagai sarana untuk meningkatkan hubungan sosial dan mengurangi rasa kesepian. Hasil penelitian menemukan bahwa program Posyandu Lansia dilaksanakan setiap satu kali dalam satu bulan, yang bertempat di kantor lurah setempat atau di tempat yang telah ditentukan oleh warga. Keberadaan posyandu lansia memberikan dampak

positif terhadap kualitas hidup lansia, baik dari segi kesehatan fisik maupun kesehatan sosial. Lansia yang aktif mengikuti kegiatan posyandu cenderung memiliki kondisi kesehatan yang lebih baik dibandingkan dengan lansia yang tidak berpartisipasi. Selain itu, kegiatan posyandu juga membantu meningkatkan kesadaran lansia dalam menjaga kesehatan secara mandiri. Namun demikian, keberhasilan program posyandu lansia juga sangat bergantung pada partisipasi masyarakat, khususnya para lansia itu sendiri. Masih terdapat beberapa lansia yang belum aktif mengikuti kegiatan posyandu, sehingga manfaat program belum dapat dirasakan secara merata. Oleh karena itu, diperlukan peran aktif dari kader posyandu dan tenaga kesehatan dalam memberikan motivasi serta sosialisasi kepada masyarakat agar partisipasi dalam kegiatan posyandu dapat meningkat.

No	Nama Peneliti/ Tahun	Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Hasil Penelitian	Penelitian yang akan dilakukan
1	Wahiddi nor (2024)	Implementasi Program Posyandu Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Hulu Sungai Utara Studi Kasus Kecamatan Amuntai Utara (UPT Puskesmas Sungai Turak dan Guntung)	Implementasi program posyandu secara umum serta faktor pendukung dan penghambat	Implementasi program posyandu berjalan baik dilihat dari kemampuan organisasi, informasi, dukungan, dan pembagian potensi. Hambatan berupa kurangnya pengawasan sarana prasarana dan tenaga medis.	Berfokus pada Posyandu ILP (Integrasi Layanan Primer) yang merupakan program baru, bukan posyandu umum. Lokasi penelitian di Desa Banyu Tajun Hilir, dengan fokus pada pelaksanaan integrasi layanan kesehatan masyarakat.

2.	Darmin Tuwu & La Tarifu (2023)	Implementasi Program Posyandu Lansia Untuk Menjaga Kesehatan Lanjut Usia	Pelaksanaan program posyandu lansia dan manfaatnya bagi kesehatan lansia	Posyandu lansia dilaksanakan sebulan sekali dengan layanan kesehatan, makanan tambahan, olahraga, kegiatan sosial, dan spiritual sehingga meningkatkan kualitas hidup lansia.	Posyandu ILP yang cakupan sasarannya lebih luas (ibu hamil, balita, usia produktif, lansia), bukan hanya lansia. Fokus penelitian Hida juga pada koordinasi pelaksana, sosialisasi, dan efektivitas implementasi program baru.
----	---	--	---	---	---

B. Tinjauan Teoritis

1. Definisi Kebijakan Publik

Menurut Abdul Wahab (2005) dalam Ida Syafriyani (2023:1), Kebijakan adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang di arahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Publik adalah sekelompok atau orang-orang yang berkomunikasi dengan suatu organisasi baik secara internal maupun eksternal. Publik adalah mengenai orang atau masyarakat, dimiliki masyarakat, serta berhubungan dengan, atau memengaruhi suatu bangsa, negara, atau komunitas. Frank Jefkins (1995:71) dalam Ida Syafriyani (2023:1).

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981) dal Ida Syafriyani (2023:2) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*). Bagi Thomas R. Dye, kebijakan publik itu harus mencakup

bukan saja apa yang benar-benar diharapkan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu, akan tetapi juga apa yang tidak dilakukannya. Mengapa dikatakan demikian? Karena menurut Thomas R. Dye, baik yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan mempunyai dampak atau konsekuensi yang sama besarnya terhadap masyarakat .

Kebijakan publik oleh (Anggara dalam Dian Suluh Kusuma Dewi, 2014) diartikan sebagai suatu rangkaian keputusan yang saling memiliki hubungan yang diterbitkan oleh badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Suatu kebijakan memiliki kaitan dengan proses pengambilan keputusan yang bertujuan untuk melanjutkan suatu tindakan yang akan dilakukan. Kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dibuat oleh pemegang otoritas publik yang keberadaannya mengikat orang banyak. Kebijakan publik harus dibuat oleh pemegang mandat yang telah diberikan oleh publik atau orang banyak karena memiliki perwakilan atas banyak orang. Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan pelayanan memiliki tiga makna, (1) perihal atau cara melayani; (2) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan atau uang; (3) kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Kebijakan sebagai usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana tertentu dan dalam urutan waktu yang tertentu. Sedangkan kebijakan pemerintah adalah kebijakan yang dibuat oleh pejabat pemerintah dan instansi pemerintah, Hoogerwert (1978:7) dalam Daradjat Kartawidjaja (2018:32).

Beberapa tujuan kebijakan publik secara luas bisa bersifat politis,

ekonomi, sosial, dan juga hukum. Dalam lingkup politik, kebijakan publik menjadi media untuk mendistribusikan nilai-nilai berupa barang atau jasa yang ditujukan kepada masyarakatnya. Sedangkan dalam lingkup sosial, kebijakan publik memiliki tujuan untuk menertibkan kehidupan bermasyarakat, mengatasi kerusuhan publik atau konflik yang mungkin bisa terjadi, serta meningkatkan keharmonisan antar anggota masyarakat tanpa melihat berbagai pandangan.

Kebijakan publik dibentuk oleh lembaga-lebaga pemerintah yang ditujukan sebagai pedoman untuk melakukan berbagai kegiatan maupun tindakan atau hal yang lain dimana masih bersangkutan dengan publik atau warga negara. Sifat dari pelaksanaan kebijakan publik bisa memberikan implikasi yang luas. Jadi, untuk melaksanakan kebijakan publik bukan merupakan hal yang mudah dan sederhana. Kebijakan publik bisa diartikan sebagai suatu hukum, ketika terdapat suatu isu yang menghambat dan mempengaruhi dalam kepentingan milik publik yang perlu diatur. Namun, bila kebijakan publik menjadi dasar hukum, maka harus ada berbagai pihak yang menyepakati untuk disusun dan ditetapkan.

Dalam penyusunan kebijakan publik harus terdapat pihak yang berwenang. Suatu kebijakan publik dapat ditetapkan dan disahkan menjadi kebijakan publik seperti undang-undang, peraturan presiden, peraturan pemerintah maupun daerah, dan juga peraturan-peraturan maka sifatnya menjadi wajib dan harus diaati. Sanksi dari pelanggaran maupun ketertiban selalu diberikan kepada warga negara yang menjalankannya. Pada dasarnya, kebijakan publik merupakan suatu ketetapan yang diatur

oleh pemerintah dengan tujuan tertentu. Untuk menyusun dan mencapai keefektifan dalam kegiatan pemerintahan, maka prinsip-prinsip kebijakan publik tersebut digunakan untuk dasar dari segala urusan pemerintahan.

Kebijakan publik bisa dilihat dari beberapa pandangan yang biasa kita ketahui. Dalam ekonomi, sosial, hukum, politik dan lainnya kita bisa memahami mengenai kebijakan publik yang lebih luas dan mengetahui konteksnya berdasarkan substansi masing-masing. Namun dilihat dari konteks substansi tersebut, politik dan administrasi negara memiliki konsep kebijakan publik yang lebih kompleks dan tertata serta memiliki dasar dari kebijakan seperti peraturan pemerintah/daerah, undang undang maupun peraturan yang berasal dari pemerintahan. Dalam implementasi kebijakan publik harus mengetahui dasar dan memahami prosesnya. Elemen penting yang ada pada sistem kebijakan publik bisa memberikan dampak yang positif dan mengoptimalkan baik dalam proses dan implementasiannya.

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian

Implementasi menurut KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) yaitu pelaksanaan atau penerapan. Sedangkan pengertian umum adalah suatu tindakan atau pelaksana rencana yang telah disusun secara cermat dan rinci (matang). Dalam *Kamus besar webster to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), dan *to give practical affect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Menurut (Sahya Anggara, dalam

wahab 2014: 232).

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Dalam arti luas, implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama di antara beragam pemangku kepentingan (*stakeholders*), aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur, dan teknik secara sinergis yang di gerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki.

Pengertian implementasi kebijakan (Sahya Anggara, 2016: 530) secara sederhana dirumuskan oleh wahab (1997:64) ‘sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, yang biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan perintah eksekutif, atau dekrit presiden’. Oleh karena itu, kajian implementasi kebijakan perlu mendapat perhatian yang seksama.

Suatu kebijakan yang sudah dibuat tentu harus diimplementasikan, yang dalam kenyataannya, masih mengalami berbagai kendala. Masalah yang dihadapi sering tidak dapat

diidentifikasi dengan benar, sehingga mengakibatkan implementasi suatu kebijakan mengalami kegagalan. untuk menghindari hal tersebut, diperlukan analisis kebijakan untuk merumuskan suatu kebijakan.

James E. Anderson (Islamy, 2009:17) dalam Anirwan (2025:27) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah: *“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”*. (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Suatu kebijakan merupakan dokumen belaka, oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, seperti yang dikemukakan oleh Winarno (2005:101) dalam Anirwan (2025:41) menyebutkan sebagai berikut: Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Pentingnya implementasi kebijakan, dilandasi beberapa alasan mengacu pada pandangan para pakar bahwa setiap kebijakan yang telah dibuat harus diimplementasikan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan diperlukan karena berbagai alasan atau perspektif. Edwards III (1984), berdasarkan perspektif masalah kebijakan, implementasi kebijakan diperlukan karena adanya masalah kebijakan

yang perlu diatasi dan dipecahkan dengan mengutamakan faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan.

b. Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi

Menurut pandangan Edwards III (dalam Leo Agustino, 2022:154-158) menjelaskan bahwa terdapat empat variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu:

1) Komunikasi

Komunikasi menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai atau digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut diatas, yaitu:

a) Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadinya dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

b) Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat di raih sesuai konten kebijakan.

c) Konsistensi

Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk ditetapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2) Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat terwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja. Terdapat 4 indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a) Staf, Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau sumber daya manusia (SDM). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabilitas) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan itu sendiri.
- b) Informasi; Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu:
 1. Informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan.
 2. Informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c) Wewenang, Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otonitas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.
- d) Fasilitas, Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang cukup, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3) Disposisi

Disposisi atau 'sikap dari pelaksana kebijakan' faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu

kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. . Variabel disposisi ada dua, yaitu:

- a) Efek Disposisi, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Oleh karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
 - b) Melakukan pengaturan birokrasi (*staffing the bureaucracy*), implementasi kebijakan harus dilihat juga dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukkan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapasitas, dan kompetensinya. Selain itu pengaturan birokrasi juga bermuara pada ‘pembentukan’ sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing* personil.
 - c) Insentif; Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.
- 4) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Walaupun sumber-sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber-sumber daya menjadi tidak efektif dan tidak termotivasi sehingga menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah di putuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Variabel struktur birokrasi, yaitu:

- a) SOP adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparat, administratif, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya (*days-to-days pilitics*) sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).
- b) Sedangkan pelaksanaan fragmentasi tujuannya untuk menyebar tanggung-jawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Leo Agustino 2022:150-153), ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan
Kinerja Implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di tingkat warga, maka akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.
- 2) Sumber daya
Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.
Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan waktu. Ini karena mau-tidak-mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka akan timbul masalah untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijaksanaan. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan masalah

waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan suatu implementasi kebijakan.

3) Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksanaannya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik tegas, keras, dan ketat dalam melaksanakan aturan sesuai dengan sanksi hukum yang telah ditetapkan.

Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4) Sikap dan Kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan 'dari atas' (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5) Komunikasi antar-organisasi dan aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi; dan begitu pula sebaliknya.

6) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh van Metter & van Horn adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Dan lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

3. Integrasi Layanan Primer (ILP)

a. Pengertian Integrasi Layanan Primer (ILP)

Di Indonesia, pemerintah melaksanakan transformasi pelayanan kesehatan primer sebagai upaya perbaikan sistem kesehatan. Transformasi ini mencakup edukasi masyarakat, pencegahan primer dan sekunder, serta penguatan kapasitas dan kapabilitas fasilitas pelayanan kesehatan primer. Salah satu inisiatif yang diterapkan adalah integrasi pelayanan kesehatan primer. Berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor HK.01.07/MENKES/2015 Tahun 2023 tentang Petunjuk teknis Integrasi Pelayanan Kesehatan Primer (ILP) di Indonesia, upaya untuk menata dan mengoordinasikan berbagai layanan kesehatan primer dengan fokus pada pemenuhan kebutuhan kesehatan berdasarkan siklus hidup individu, keluarga, dan masyarakat. Pelaksanaan integrasi ini melibatkan seluruh tahapan kehidupan, mulai dari janin, anak, remaja, dewasa, hingga usia lanjut, serta melibatkan puskesmas, puskesmas pembantu, dan posyandu.

Integrasi Pelayanan Kesehatan Primer di Posyandu merupakan salah satu jenis lembaga di tingkat dusun/RT/RW yang dibentuk berdasarkan prakarsa pemerintah desa/kelurahan dan masyarakat sebagai wadah partisipasi untuk membantu dalam bidang pelayanan kesehatan dan lainnya. Posyandu berbasis program antara lain posyandu KIA, posyandu remaja, posbindu PTM, posyandu lansia. Kader yang menjadi pelaksana di posyandu kemudian akan didampingi oleh tenaga kesehatan. Posyandu terintegrasi juga

melakukan program kunjungan rumah, pemberdayaan masyarakat, dan berkoordinasi dengan puskesmas pembantu (Pustu).

Transformasi ini memerlukan landasan regulasi yang kuat dan komprehensif. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan telah disahkan dengan memuat substansi yang mendukung pelaksanaan transformasi ini. Sebagai tindak lanjut, Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor HK.01.07/MENKES/2015 Tahun 2023 diterbitkan untuk memberikan petunjuk teknis terkait konsep integrasi pelayanan kesehatan primer, khususnya dalam konteks pelayanan promotif dan preventif di puskesmas dan jaringannya.

b. Alur pelayanan ILP

- 1) Prosedur Pendaftaran Balita, Remaja dan Lansia Ibu dan balita, remaja serta lansia mendatangi posyandu Desa Karangrejo pada saat kegiatan posyandu dilaksanakan , kemudian mengisi formulir pendaftaran dengan data diri anak dan orang tua sesuai KTP. Formulir tersebut diberikan kepada petugas posyandu.

Setelah selesai dilakukan pengukuran berat badan, lebar kepala, serta tinggi badan balita tersebut kemudian ibu diberi buku KMS khusus balita yang harus dibawa setiap kali datang ke posyandu

- 2) Prosedur Penimbangan dan Pengukuran Balita, Remaja dan Lansia Setelah dilakukan pendaftaran dilanjutkan dengan penimbangan pada balita, Remaja dan Lansia. Ibu-ibu datang

ke posyandu dengan membawa bayi atau balitanya serta membawa dokumen berupa buku KMS balita kemudian diserahkan ke petugas. Petugas mengecek dokumen dan mencatat data termasuk data imunisasi yang akan diberikan ke dalam buku KMS balita, bagian catatan imunisasi anak. Dokumen dari ibu-ibu diberikan kepada petugas pengukuran, lalu dilakukan pemberian imunisasi dan penimbangan. Petugas pengukuran mencatat hasil timbangan pada buku KMS balita, halaman catatan perkembangan berat badan, lalu dokumen tersebut diserahkan kembali ke pemiliknya. Penimbangan dan pengukuran Remaja dan Lansia Remaja dan Lansia datang ke posyandu. Petugas mengecek dokumen dan mencatat data, bagian catatan kesehatan Remaja dan Lansia. Dokumen dari Remaja dan Lansia diberikan kepada petugas pengukuran, lalu dilakukan pemberian tindakan penimbangan. Petugas pengukuran mencatat hasil timbangan pada buku, halaman catatan perkembangan kesehatan Remaja dan Lansia.

3) Prosedur Pencatatan dan Pemeriksaan Balita, remaja dan lansia.

Setelah dilakukan kegiatan penimbangan dan pengukuran balita, remaja dan lansia dilanjutkan dengan pencatatan dan pemeriksaan pada balita, remaja dan lansia. Dokumen rekapitulasi pencatatan termasuk imunisasi balita, pencatatan hasil pemeriksaan remaja dan lansia dikumpulkan oleh petugas lalu diserahkan kepada bagian sekretaris untuk dibuat laporan

lalu dilaporkan ke Puskesmas.

- 4) Prosedur Pelayanan Kesehatan dan Penyuluhan. Setelah dilakukan kegiatan penimbangan dan pengukuran balita, remaja dan lansia dilanjutkan dengan pelayanan kesehatan dan penyuluhan kesehatan pada balita, remaja dan lansia.
 - 5) Prosedur Validasi dan Sinkronisasi data Hasil Pengukuran Setelah dilakukan kegiatan pelayanan kesehatan dan penyuluhan balita, remaja dan lansia dilanjutkan dengan validasi dan sinkronisasi data hasil pengukuran pada balita, remaja dan lansia. Prosedur Pembuatan Laporan Dokumen rekapitulasi pencatatan data balita, pencatatan hasil pemeriksaan remaja dan lansia dikumpulkan oleh petugas lalu diserahkan kepada bagian sekretaris untuk dibuat laporan lalu dilaporkan ke Puskesmas. Laporan yang dihasilkan berupa laporan jumlah pengunjung posyandu, jumlah balita yang diberikan imunisasi, rekap hasil penimbangan balita, laporan balita yang mempunyai keluhan atau hasil pemeriksaan kesehatannya
- c. Manfaat Posyandu Integrasi Layanan Primer (ILP)

- 1) Mendekatkan Layanan Kesehatan Kepada Masyarakat.

Posyandu berlokasi di tingkat desa atau kelurahan sehingga mudah dijangkau oleh warga, termasuk mereka yang tinggal di daerah terpencil. Dengan pendekatan berbasis komunikasi, masyarakat tidak perlu pergi jauh ke fasilitas kesehatan yang lebih besar, tetapi tetap mendapatkan layanan kesehatan yang diperlukan sehingga akses kesehatan menjadi lebih merata dan

efektif.

- 2) Meningkatkan cangkupan dan keterjangkauan pelayanan kesehatan primer.

Lokasi posyandu tentunya berada ditengah-tengah masyarakat sehingga memudahkan akses bagi semua lapisan masyarakat. Selain itu, posyandu memberikan pelayanan yang beragam seperti imunisasi, pemantauan gizi, serta pendidikan kesehatan, yang berkontribusi pada peningkatan kesehatan secara menyeluruh. Dengan dukungan tenaga kesehatan dan kader yang terlatih, posyandu dapat menjangkau wilayah-wilayah yang sulit terakses oleh fasilitas kesehatan lainnya sehingga memastikan bahwa pelayanan kesehatan primer dapat dirasakan secara merata oleh seluruh masyarakat.

- 3) Memperkuat Pemantauan Wilayah Setempat

Melalui kegiatan rutin yang dilaksanakan posyandu menghasilkan data-data yang berguna untuk memetakan kondisi kesehatan masyarakat, mendeteksi masalah kesehatan secara dini, dan mengambil langkah intervensi yang tepat. Selain itu, keterlibatan kader posyandu yang berasal dari masyarakat setempat memungkinkan pengawasan lebih intensif sehingga pemantauan dapat dilakukan secara berkelanjutan dan menyeluruh.

- 4) Meningkatkan Kesehatan Ibu dan Anak

Melalui layanan yang diberikan di posyandu memudahkan ibu memperoleh informasi dan dukungan untuk menjaga

kesehatannya selama masa kehamilan dan setelah melahirkan. Selain itu, anak-anak juga mendapat perlindungan dari penyakit melalui imunisasi serta pemantauan tumbuh kembang yang mencegah risiko malnutrisi atau gangguan kesehatan lainnya.

- 5) Memberdayakan masyarakat untuk menjaga kesehatan masyarakat tidak hanya menerima layanan kesehatan saja tetapi juga mendapatkan pengetahuan melalui kegiatan penyuluhan, konseling, dan sosialisasi yang mendorong mereka untuk menerapkan pola hidup sehat secara mandiri dan mengajak keluarganya untuk berperilaku demikian.

Dengan adanya posyandu, masyarakat dapat lebih mudah mengakses pelayanan kesehatan primer yang terjangkau dan berkualitas. Selain itu, posyandu juga memberdayakan warga untuk aktif menjaga kesehatan diri dan keluarga melalui edukasi yang diberikan. Oleh karena itu, mari manfaatkan posyandu secara maksimal untuk menciptakan keluarga dan lingkungan yang lebih sehat serta sejahtera.

C. Kerangka Pemikiran.

Kerangka pemikiran adalah bagian dari suatu alur pemikiran seseorang terhadap apa yang sedang dipahaminya untuk dijadikan sebagai acuan dalam memecahkan masalah yang sedang diteliti secara logis dan sistematis.

Penelitian ini bersumber dari Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor HK.01.07/MENKES/2015 Tahun 2023 tentang Petunjuk teknis Integrasi Pelayanan Kesehatan Primer (ILP), dengan tempat penelitian khusus di Desa Banyu Tajun Hilir Kecamatan Sungai Pandan Kabupaten Hulu Sungai Utara

dengan menggunakan Model Implementasi menurut Teori George C. Edward III (Leo Agustino, 2022;154-158) yaitu sebagai berikut:

1. Komunikasi
2. Sumber daya
3. Disposisi
4. Struktur Birokrasi



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

