

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Jaminan Kesehatan Nasional

Jaminan Kesehatan Nasional merupakan jaminan berupa perlindungan kesehatan agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan yang diberikan kepada setiap orang yang telah membayar iuran atau iurannya dibayarkan oleh Pemerintah. Program Jaminan Kesehatan Nasional bertujuan memberikan kepastian jaminan kesehatan yang menyeluruh bagi setiap rakyat Indonesia agar penduduk Indonesia dapat hidup sehat, produktif, dan sejahtera (Hafidzer, 2014).

Berdasarkan UU Nomor 24 Tahun 2011, pemerintah membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang bertugas menyelenggarakan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) terbagi menjadi dua jenis, yaitu BPJS Ketenagakerjaan (BP Jamsostek) dan BPJS Kesehatan. BPJS Ketenagakerjaan bertugas untuk menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, program jaminan hari tua, program jaminan kematian, program jaminan pensiun, dan jaminan kehilangan pekerjaan. Sedangkan untuk program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) diselenggarakan oleh BPJS Kesehatan.

Semua penduduk Indonesia WAJIB menjadi peserta Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang dikelola oleh BPJS Kesehatan termasuk orang asing yang telah bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia dan telah membayar iuran. Jenis kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dibagi menjadi dua bagian, yakni peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI) dan peserta Bukan Penerima Bantuan Iuran (Non-PBI).

Peserta PBI merupakan fakir miskin dan orang tidak mampu yang iurannya dibayar oleh Pemerintah Pusat melalui APBN dan Pemerintah Daerah melalui APBD. Sedangkan untuk peserta Non PBI masih terbagi

menjadi tiga jenis kepesertaan, yakni Pekerja Penerima Upah (PPU), Peserta Bukan Penerima Upah (PBPU), dan Bukan Pekerja (BP).

Pekerja Penerima Upah (PPU) adalah setiap orang yang bekerja pada pemberi kerja dengan menerima gaji atau upah, yang terdiri dari PPU Penyelenggara Negara dan PPU Non Penyelenggara Negara. PPU Penyelenggara Negara terdiri dari Pejabat Negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pusat/ Daerah, PNS yang diperbantukan pada BUMN/BUMD, TNI/PNS TNI, POLRI/PNS POLRI, Pimpinan dan anggota DPRD, Kepala Desa dan Perangkat Desa serta Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. Sedangkan PPU Non Penyelenggara Negara terdiri dari pegawai pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Badan Usaha Swasta.

Pekerja Bukan Penerima Upah (PBPU) adalah setiap orang yang bekerja atau berusaha atas risiko sendiri dan pekerja di luar hubungan kerja atau pekerja mandiri yang mampu membayar iuran, antara lain terdiri dari: Notaris, Pengacara, Akuntan, Konsultan Dokter/Bidan, Pedagang/ Penyedia Jasa, Petani/Peternak, Nelayan, Supir, Ojek, Montir dan lain sebagainya.

Bukan Pekerja (BP) adalah setiap orang yang bukan termasuk masyarakat yang didaftarkan dan iurannya dibayar oleh Pemerintah Pusat/ Daerah, PPU serta PBPU. Bukan Pekerja (BP) terdiri dari BP Penyelenggara Negara dan BP Non Penyelenggara Negara. BP Penyelenggara Negara terdiri dari Penerima Pensiun (PP) Pejabat Negara, PP PNS Pusat/ Daerah, PP TNI, PP POLRI, Veteran dan Perintis Kemerdekaan. BP Non Penyelenggara Negara terdiri dari Investor, Pemberi Kerja dan BP lain yang mampu membayar iuran.

Iuran peserta JKN adalah sejumlah uang yang dibayarkan secara teratur setiap bulannya oleh peserta, pemberi kerja dan/atau pemerintah untuk program JKN. Untuk Jenis kepesertaan PBI APBN dan Peserta dari Penduduk yang didaftarkan oleh Pemerintah Daerah, iurannya dibayarkan oleh Pemerintah dengan besaran iuran sesuai ketentuan yang berlaku.

Peserta Pekerja Penerima Upah (PPU) Penyelenggara Negara dan Bukan Penyelenggara Negara serta Bukan Pekerja (BP) Penyelenggara Negara, iurannya sebesar 5% dari upah dengan rincian 4% (empat persen) dibayar oleh Pemberi Kerja dan 1% (satu persen) dibayar oleh Pekerja. Bagi PPU Penyelenggara Negara yaitu Pejabat Negara, Pimpinan dan anggota DPRD, PNS, Prajurit TNI atau Anggota POLRI, Upah adalah gaji pokok ditambah tunjangan keluarga, tunjangan jabatan atau tunjangan umum, tunjangan profesi, dan tunjangan kinerja atau tambahan penghasilan bagi PNS Daerah. Bagi PPU Bukan Penyelenggara Negara (Swasta) upah adalah gaji pokok ditambah tunjangan, dengan batas paling rendah sebesar upah minimum kabupaten/kota/provinsi. Ketentuan perhitungan batas paling tinggi gaji/ upah per bulan yaitu sebesar Rp12.000.000,00 (Dua Belas Juta) Rupiah.

Iuran bagi peserta Pekerja Bukan Penerima Upah (PBPU) dibayarkan oleh yang bersangkutan atau pihak lain atas nama peserta, dengan besaran iuran sesuai jenis kelas peserta. Untuk peserta kelas III, iuran yang harus dibayar sebesar Rp. 42.000 (empat puluh dua ribu rupiah) per orang per bulan. Per 1 Januari 2021, iuran peserta kelas III yaitu sebesar Rp 35.000, sementara pemerintah tetap memberikan bantuan iuran sebesar Rp 7.000. untuk peserta kelas II, iuran yang harus dibayar sebesar Rp. 100.000 (seratus ribu rupiah) per orang per bulan. Sedangkan untuk peserta kelas I, iuran yang harus dibayar sebesar Rp. 150.000 (seratus lima puluh ribu rupiah) per orang per bulan.

Iuran jaminan kesehatan bagi veteran, perintis kemerdekaan, dan janda, duda, atau anak yatim piatu dari veteran atau perintis kemerdekaan, iurannya ditetapkan sebesar 5% (lima persen) dari 45% (empat puluh lima persen) gaji pokok Pegawai Negeri Sipil golongan ruang III/a dengan masa kerja 14 (empat belas) tahun per bulan, dibayar oleh Pemerintah. Pembayaran iuran paling lambat tanggal 10 (sepuluh) setiap bulan.

2.1.2 Pelayanan Publik

Menurut Pasolong, pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki

setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik (Putra, 2020).

Sementara Sinambela menyatakan bahwa "Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan dan lain-lain." (Putra, 2020).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik (UU Nomor 25 tahun 2009).

2.1.3 Teori Difusi Inovasi

Proses mengadopsi inovasi baru telah dipelajari selama lebih dari 30 tahun, dan salah satu model adopsi paling populer dijelaskan oleh Rogers dalam bukunya, *Diffusion of Innovations* (Sherry & Gibson, 2002) dalam Sahin (2006). Dooley dan Stuart menyebutkan beberapa disiplin ilmu ini sebagai ilmu politik, kesehatan masyarakat, komunikasi, sejarah, ekonomi, teknologi, dan pendidikan, dan mendefinisikan teori Rogers sebagai kerangka teoretis yang digunakan secara luas di bidang difusi teknologi dan adopsi (Sahin, 2006). Medlin & Parisot mengatakan bahwa teori difusi inovasi Rogers adalah yang paling tepat untuk menyelidiki adopsi

teknologi dalam pendidikan tinggi dan lingkungan pendidikan (Sahin, 2006). Rogers mengatakan bahwa inovasi adalah ide, praktik, atau proyek yang dianggap baru oleh individu atau unit adopsi lainnya (Sahin, 2006).

Ketidakpastian merupakan hambatan penting untuk adopsi inovasi. Konsekuensi suatu inovasi dapat menimbulkan ketidakpastian. Menurut Rogers, konsekuensi adalah perubahan yang terjadi pada individu atau sistem sosial sebagai akibat dari adopsi atau penolakan suatu inovasi. Untuk mengurangi ketidakpastian mengadopsi inovasi, individu harus diberitahu tentang kelebihan dan kekurangannya untuk membuat mereka sadar akan semua konsekuensinya. Selain itu, Rogers mengklaim bahwa konsekuensi dapat diklasifikasikan sebagai diinginkan versus tidak diinginkan (fungsional atau disfungsional), langsung versus tidak langsung (hasil langsung atau hasil dari hasil langsung), dan diantisipasi versus tidak diantisipasi (diakui dan dimaksudkan atau tidak) (Sahin, 2006).

Rogers (2003) menggambarkan proses difusi inovasi sebagai proses pengurangan ketidakpastian, dan dia mengusulkan atribut inovasi yang membantu mengurangi ketidakpastian tentang inovasi (Sahin, 2006). Seperti yang dikemukakan oleh Rogers, atribut inovasi meliputi lima karakteristik inovasi antara lain keuntungan relatif (*relative advantage*), yaitu sebuah inovasi harus mempunyai keuntungan dan nilai lebih dibandingkan dengan inovasi sebelumnya (Angelita dkk., 2022). Kemudian, inovasi juga harus memiliki atribut kesesuaian (*compability*), yaitu sifat kesesuaian dengan inovasi yang digantinya agar inovasi yang lama tidak serta merta dibuang begitu saja dan juga dapat memudahkan proses adaptasi dan proses pembelajaran terhadap inovasi itu secara lebih cepat (Angelita dkk., 2022). Yang ketiga adalah atribut kerumitan (*complexity*) dengan sifatnya yang baru, maka inovasi mempunyai tingkat kerumitan yang boleh jadi lebih tinggi dibandingkan dengan inovasi sebelumnya (Angelita dkk., 2022). Selanjutnya, Rogers juga mengemukakan atribut kemungkinan dicoba (*triability*), yaitu inovasi hanya bisa diterima apabila telah teruji dan terbukti mempunyai

keuntungan atau nilai dibandingkan dengan inovasi yang lama, sehingga sebuah produk inovasi harus melewati fase “uji publik”, dimana setiap orang atau pihak mempunyai kesempatan untuk menguji kualitas dari sebuah inovasi (Angelita dkk., 2022). Yang terakhir adalah atribut kemudahan diamati (*observability*), sebuah inovasi juga harus dapat diamati dari segi sebuah inovasi bekerja dan menghasilkan sesuatu yang lebih baik (Angelita dkk., 2022).

2.1.4 Penelitian Terkait Sebelumnya

Dikutip dari Kompas.com, Anggota DPR RI Mardani Ali Sera dalam diskusi PKS Legislatif Corner mengungkapkan bahwa Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang menjadikan BPJS Kesehatan sebagai syarat mengurus sejumlah layanan publik hanya menambah beban rakyat dalam mengakses layanan publik dan berpotensi mempersulit masyarakat yang ingin melakukan transaksi atau mendapatkan hak atas layanan umum (Karunia, 2022).

Menurut Mardani, Inpres yang melibatkan 30 kementerian atau lembaga termasuk gubernur, bupati, wali kota mengambil langkah melakukan optimalisasi pelaksanaan program JKN-KIS itu terkesan dipaksakan agar masyarakat bergabung menjadi peserta BPJS Kesehatan, padahal menurutnya, optimalisasi kepesertaan BPJS Kesehatan dapat diatasi dengan sosialisasi dan edukasi yang baik tanpa menyulitkan kebutuhan masyarakat lainnya (Karunia, 2022).

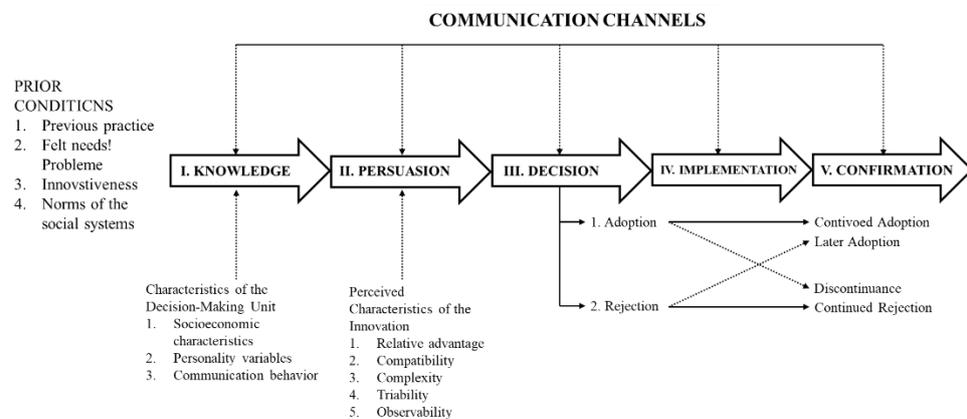
Dikutip dari CNNIndonesia.com, sebagian masyarakat menganggap keputusan yang diambil pemerintah dalam menetapkan persyaratan dalam jual beli tanah harus memiliki kartu BPJS Kesehatan adalah solusi yang kurang tepat dan tidak ada korelasinya (Satria, 2022). Masyarakat juga menganggap peraturan yang seharusnya dibuat untuk menyederhanakan birokrasi malah dianggap semakin menyusahkan. Tujuan pemerintah agar seluruh masyarakat menjadi peserta aktif BPJS Kesehatan terkesan terlalu dipaksakan, karena tidak terdapat korelasi antara jual beli tanah dengan syarat kepesertaan BPJS (Satria, 2022).

Pelayanan publik di Kabupaten Tulungagung belum menerapkan kebijakan Inpres Nomor 1 tahun 2022. Salah satunya kantor satlantas, karena masih menunggu Peraturan Kepolisian (Perpol) sebagai dasar penerapan aturan tersebut. Dengan keluarnya Inpres tersebut, mau tak mau Perpol sebelumnya harus direvisi karena untuk pengurusan SIM dan STNK sudah diatur dalam Peraturan Kepolisian (Perpol) nomor 5 tahun 2021 tentang penandaan dan penerbitan SIM, penerbitan dan perpol nomor 7 tahun 2021 tentang Registrasi dan Identifikasi Kendaraan Bermotor (Redaksi, 2022). Jadi, selama Perpol belum disahkan, maka pihaknya akan melakukan sosialisasi pada masyarakat tentang Inpres tersebut (Redaksi, 2022).

2.2 Kerangka Teori dan Konsep

2.2.1 Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan wadah untuk menerangkan variabel atau pokok masalah yang terkandung di dalam penelitian (Arikunto, 2006) dalam Herawati (2019).



Gambar 2.1 Kerangka teori

Teori ini menjelaskan 5 (lima) tahapan dalam proses adopsi suatu inovasi yang dapat berupa inovasi program, gagasan, metode, ataupun produk baru (Bensley & Brookins-Fisher 2003). Pembahasan teori ini tidak hanya di tingkat individu melainkan juga dapat digunakan dalam tingkat komunitas, serta mencakup pengembangan kebijakan yang mempengaruhi perilaku

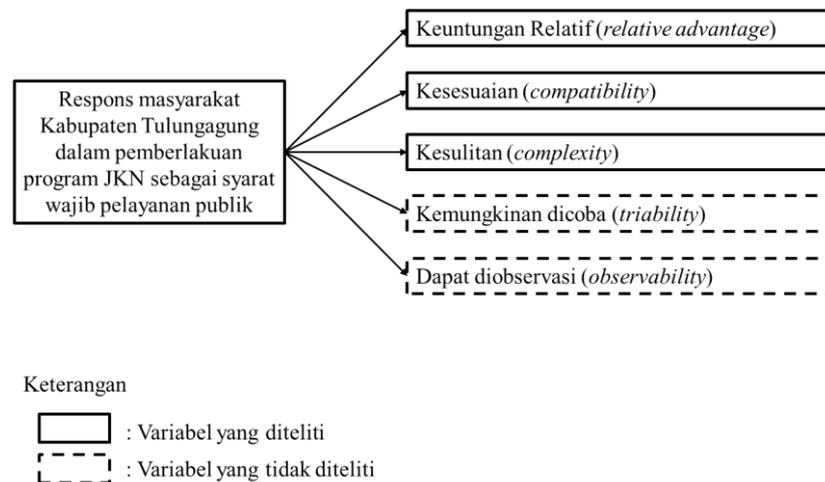
atau pembuatan keputusan dalam kesehatan (Bensley & Brookins-Fisher 2003). Adapun tahapan-tahapannya adalah sebagai berikut:

1. *Knowledge* (Pengetahuan), seseorang (atau pengambil keputusan lainnya dalam suatu level organisasi atau komunitas lain) menjadi sadar akan sebuah inovasi dan memiliki beberapa gagasan mengenai bagaimana fungsi inovasi tersebut karena adanya pengetahuan yang dimilikinya.
2. *Persuasion*, yaitu karakteristik dari suatu inovasi, menyebabkan pengambil keputusan membentuk sikap yang mendukung atau menghambat adopsi suatu inovasi, karakteristik ini meliputi:
 - a. Keuntungan relatif (*relative advantage*), yaitu tingkat kelebihan suatu inovasi. Dapat diukur dari segi ekonomi, prestasi sosial, kenyamanan dan kepuasan. Semakin besar keuntungan relatif yang dirasakan, maka semakin cepat inovasi tersebut diadopsi.
 - b. Kesesuaian (*compatibility*), yaitu kesesuaian dengan nilai-nilai, pengalaman dan kebutuhan yang ada. Jika inovasi berlawanan atau tidak sesuai dengan nilai-nilai dan norma yang dianut maka inovasi baru tersebut akan susah diadopsi.
 - c. Kerumitan (*complexity*), yaitu tingkat kerumitan dari suatu inovasi untuk diadopsi, seberapa sulit memahami, dan menggunakan inovasi. Semakin mudah suatu inovasi dimengerti dan dipahami maka semakin cepat inovasi diadopsi.
 - d. Triabilitas (*triability*), yaitu menunjukkan bagaimana suatu program dapat diuji coba terlebih dahulu. Suatu program yang dapat diujicobakan pada keadaan yang sebenarnya di lapangan, pada umumnya akan cepat diadopsi.
 - e. Dapat diobservasi (*observability*), sejauh mana program tersebut memberikan hasil yang nyata (Bensley & Brookins-Fisher 2003).
3. *Decision* (pengambilan keputusan) pada tahap ini pengambil keputusan melakukan aktivitas yang mengarah pada pilihan untuk mengadopsi atau menolak inovasi.

4. *Implementation* (implementasi) pengambil keputusan mengadopsi inovasi tersebut.
5. *Confirmation* (konfirmasi) pengambil keputusan mengevaluasi hasil keputusan penerapan inovasi yang diadopsinya.

2.2.2 Kerangka Konsep

Kerangka konseptual adalah suatu hubungan yang akan menghubungkan secara teoritis antara berbagai variabel penelitian, di antaranya yaitu variabel terikat atau dependen dengan variabel bebas atau independen yang akan diukur atau diamati melalui proses penelitian yang akan dilaksanakan (Sugiyono, 2014) dalam Tiars (2022).



Gambar 2.2 Kerangka Konsep

Berdasarkan gambar 2.2 di atas sesuai dengan Inpres Nomor 1 tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional merupakan upaya pemerintah untuk mewujudkan Universal Health Coverage (UHC) agar seluruh penduduk Indonesia mendapatkan jaminan pelayanan kesehatan yang berkualitas dan bermutu. Melalui Inpres tersebut, program JKN menjadi salah satu syarat wajib beberapa pelayanan publik diantaranya adalah sebagai syarat pembuatan SIM, STNK, dan SKCK, jual beli tanah, syarat naik haji dan umrah, syarat penerimaan kredit usaha rakyat (KUR), permohonan perizinan berusaha dan pelayanan publik, pelaku UMKM dan sektor perikanan. Peneliti ingin menggali respons masyarakat Kabupaten Tulungagung terkait kebijakan tersebut

berdasarkan beberapa karakteristik inovasi oleh Rogers, diantaranya adalah keuntungan relatif (*relative advantage*), kesesuaian (*compability*), kerumitan (*complexity*).

