

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kemiskinan merupakan masalah sosial yang terjadi di beberapa negara berkembang, salah satunya Indonesia. Dari data Badan Pusat Statistik (BPS) angka kemiskinan di Indonesia Maret 2014 sebesar 28,28 juta orang (11,25%). Pada bulan Maret 2015 penduduk miskin mencapai 28,59 juta orang (11,22%) (BPS 2015), dan Maret 2016 mencapai 28,01 juta orang (10,86%) (BPS 2016). Ini menunjukkan angka yang masih cukup tinggi dilihat dari tiga tahun terakhir dan angka kemiskinan di Indonesia masih belum menunjukkan penurunan yang signifikan.

Selama ini program-program pembangunan yang dilaksanakan pemerintah bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat terutama berfokus pada pengentasan kemiskinan dan sesuai dengan alinea keempat UUD 1945 yang memang menjadi cita-cita bangsa Indonesia dari dulu. Meskipun demikian, kemiskinan bukan masalah yang mudah di atasi, sampai saat ini kemiskinan masih menjadi masalah serius bangsa Indonesia.

Definisi kemiskinan sangat beragam, sederhananya kemiskinan bisa dimaknai dengan kekurangan uang untuk memenuhi kebutuhan hidup. Secara luas, Sholeh mengatakan bahwa kemiskinan dalam pembangunan bersifat multidimensi karena tidak hanya berkaitan tentang sebab akibat munculnya kemiskinan tetapi juga melibatkan hal-hal lain seperti preferensi, nilai, politik sosial dan budaya (Khomsan dkk, 2015:2). Pengertian yang sama juga dari Hamudi bahwa kemiskinan merupakan fenomena *multiface* atau

multidimensional (Khomsan dkk, 2015:2). Jadi kemiskinan bukanlah sesuatu karena keinginan atau dikehendaki melainkan karena tidak mampu menghindarinya.

Kemiskinan telah membatasi hak rakyat untuk untuk (1) memperoleh pekerjaan yang layak, (2) hak untuk memperoleh perlindungan hukum, (3) hak untuk memperoleh rasa aman, (4) hak untuk memperoleh akses atas kebutuhan (sandang, pangan dan papan), (5) hak untuk memperoleh akses atas kebutuhan pendidikan, (6) hak untuk memperoleh akses atas kebutuhan kesehatan, (7) hak untuk memperoleh keadilan, (8) hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik dan pemerintahan, (9) hak untuk berinovasi, (10) hak untuk berpartisipasi dalam menata dan mengelola pemerintahan dengan baik (Shahdan dalam Khomsan dkk, 2015:5).

Dengan demikian kemiskinan berdampak besar bagi kehidupan, pemenuhan hak-hak dasar tersebut menjadi susah untuk diakses. Salah satu kondisi yang terkait oleh masalah kemiskinan adalah kesehatan. Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat yang harus dipenuhi oleh pemerintah karena telah terjamin dalam undang-undang. Kesehatan sangat berkaitan erat dengan kemiskinan karena kesehatan sangat berpengaruh dengan tingkat kesejahteraan dan tingkat kesejahteraan akan berkaitan dengan tingkat kemiskinan. Oleh karena itu kesehatan menjadi faktor utama kesejahteraan masyarakat, maka kesehatan harus menjadi perhatian utama pemerintah dengan memberikan pelayanan kesehatan yang adil, merata, terjangkau dan berkualitas (Widodo, Waridin dan Maria, 2011:28).

Hak untuk menikmati kesehatan dan kesejahteraan adalah hak seluruh warga Negara yang harus dipenuhi oleh Negara. Seperti yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, menyatakan bahwa “setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses

atas sumber daya di bidang kesehatan, memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau, serta berhak secara mandiri dan bertanggung jawab menentukan sendiri pelayanan kesehatan yang diperlukan bagi dirinya”.

Walaupun kesehatan merupakan hak dasar masyarakat sebagai tanggung jawab pemerintah, tetapi tingkat kesehatan, akses kesehatan dan pemanfaatan terhadap layanan kesehatan bagi masyarakat miskin masih rendah, sehingga pemberian pelayanan kesehatan pun masih dikesampingkan. Padahal masyarakat miskin dan kurang mampu mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan pelayanan, termasuk pelayanan kesehatan. Oleh karena itu memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat miskin merupakan hal yang harus benar-benar di perhatikan. Haeruddin (2010:150) mengatakan dengan adanya komitmen global dan nasional yang harus disikapi dalam fokus pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin, yaitu komitmen dari *World Health Organization* (WHO) dan Undang-undang Dasar (UUD) 1945 yang menyebutkan bahwa kesehatan adalah investasi. Melalui investasi kesehatan, maka dengan kondisi seseorang yang sehat akan dapat meningkatkan produktivitas kerja, meningkatkan pendapatan dan tingkat pendidikan, menurunkan angka kematian serta menurunkan angka kemiskinan.

Oleh karena itu berdasarkan amanah konstitusi tersebut dan untuk memberikan serta mewujudkan jaminan kesehatan kepada masyarakat, pemerintah bertanggung jawab dengan melalui jaminan kesehatan nasional (JKN). Bentuk jaminan sosial dibidang kesehatan diantaranya PT Jamsostek

(Persero) dan PT Akses (Persero) melayani Pegawai Negeri Sipil (PNS), penerima pensiun, pegawai swasta dan veteran. Sedangkan untuk masyarakat miskin dan kurang mampu, pemerintah memberikan jaminan melalui Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) dan Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda). Namun sistem tersebut masih terbagi-bagi dan sulit terkendali (Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2014:10).

Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah telah menetapkan sebuah peraturan tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa:

Sistem Jaminan Sosial Nasional merupakan program Negara yang bertujuan memberi kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Melalui program ini setiap penduduk diharapkan dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak apabila terjadi hal-hal yang dapat mengakibatkan hilang atau berkurangnya pendapatan, karena menderita sakit, mengalami kecelakaan, kehilangan pekerjaan, memasuki usia lanjut, atau pensiun.

Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 mengamanatkan bahwa jaminan sosial wajib bagi seluruh masyarakat Indonesia termaksud Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) melalui Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan Sosial (BPJS). Khusus JKN implementasinya mulai 1 Januari 2014. Selama diberlakukannya BPJS hampir semua puskesmas yang ada di kabupaten dan kota di Indonesia sudah menerapkannya termaksud kabupaten dan kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) namun yang menjadi permasalahannya adalah terkait dengan kepesertaannya BPJS yang tidak

sesuai dengan jumlah masyarakat miskin dan kurang mampu yang berhak mendapatkan JKN.

Berbicara tentang kemiskinan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Data BPS pada bulan September 2016 menunjukkan tingkat kemiskinan di DIY sebesar 13,10%, ini merupakan tingkat kemiskinan tertinggi nomor dua di Pulau Jawa dibawah Provinsi Jawa Tengah sebesar 13,19%. Provinsi DIY terdiri dari 4 kabupaten dan 1 kota, berdasarkan tingkat kemiskinan, BPS Yogyakarta (2014-2015) berturut-turut dari yang tertinggi, Kabupaten Gunungkidul 20,83 %, Kabupaten Kulon Progo 20,64 %, Kabupaten Bantul 15,89 %, Kabupaten Sleman 9,5 % dan Kota Yogyakarta 8,67%.

Untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat, Provinsi DIY telah melaksanakan program Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda) untuk masyarakat miskin dan kurang mampu yang dibiayai oleh pemerintah kabupaten/kota atau provinsi. Kabupaten Gunungkidul sebagai kabupaten termiskin di DIY juga telah melaksanakan Jamkesda dengan nama Jaminan Kesehatan Semesta (Jamkesta), namun mulai Januari 2016 program Jamkesda atau sejenisnya sudah tidak diberlakukan lagi dan sesuai dengan kebijakan baru digantikan dengan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan.

Bagi masyarakat miskin dan kurang mampu yang sebelumnya terdaftar sebagai peserta Jamkesta akan langsung diikutkan dalam kepesertaan BPJS Kesehatan. Sebanyak 22.680 masyarakat kurang mampu

telah diikuti dalam peserta BPJS Kesehatan yang dibiayai APBD kabupaten dengan alokasi dana sebesar Rp 5,2 Miliar. Sementara untuk masyarakat kurang mampu yang belum terdaftar, bisa mendaftarkan diri program BPJS Kesehatan yang dibiayai Pemerintah Kabupaten di Dinas Sosial (Kurniawan, 2016, [www.harianjogja.com](http://www.harianjogja.com)) dan semenjak tidak diberlakukannya Jamkesta sebanyak 83.673 masyarakat kurang mampu kehilangan jaminan kesehatan (Suryani, 2016, [www.harianjogja.com](http://www.harianjogja.com)), sehingga sampai akhir tahun 2016 masih banyak masyarakat miskin terutama di pelosok Kabupaten Gunungkidul yang belum mendapatkan JKN.

Menurut data Dinas Sosial Kabupaten Gunungkidul, ada sekitar 484,804 masyarakat yang mendapatkan jaminan kesehatan gratis dari pemerintah, namun jumlah tersebut berkali lipat jauh melebihi jumlah warga miskin di Kabupaten Gunungkidul. Berdasarkan data BPS 2014-2015 jumlah masyarakat miskin di Kabupaten Gunungkidul sebanyak 20,83 % atau sekitar 140.000 jiwa dari sekitar 700.000 warga Kabupaten Gunungkidul (Suryani 2016, [www.harianjogja.com](http://www.harianjogja.com)). Artinya bahwa banyak kepesertaan KJN di Kabupaten Gunungkidul salah sasaran, justru masyarakat yang dikategorikan mampu mendapatkan jaminan kesehatan sementara masyarakat yang miskin dan kurang mampu banyak yang tidak mendapatkannya.

Permasalahan tersebut terbukti dari penelitian yang dilakukan oleh Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) wilayah Istimewa Yogyakarta. Menurut temuan (KPI) yang telah melakukan penelitian tentang jaminan kesehatan di kabupaten dan kota salah satunya di Kabupaten Gunungkidul, temuan yang mereka dapatkan adalah kartu jaminan kesehatan salah sasaran. Banyak

masyarakat miskin yang tidak mendapatkan kartu jaminan kesehatan karena kurangnya sosialisasi dari pemerintah dan data masyarakat yang ada di Dinas Sosial yang seharusnya menjadi patokan untuk mendapatkan kartu jaminan kesehatan tidak pernah berubah bahkan ada orang yang sudah meninggal tetap mendapatkan kartu jaminan kesehatan (Azizah dan Susanti, 2016, [www.infogunungkidul.com](http://www.infogunungkidul.com)).

Permasalahan tersebut terjadi karena memang masyarakat kurang memahami dan mengetahui tentang JKN atau perubahan dari Jamkesta ke JKN yang diselenggarakan oleh BPJS. Hal ini pun bisa terjadi karena kurangnya informasi yang diberikan pemerintah atau kurangnya sosialisasi pemerintah Kabupaten Gunungkidul ke masyarakat, padahal segala kebijakan pemerintah harus disampaikan dan dikomunikasikan ke masyarakat apalagi berkaitan dengan masyarakat miskin dan kurang mampu yang tingkat pendidikan dan pemahamannya rendah.

Lembaga-lembaga publik khususnya pemerintah seharusnya punya metode tersendiri untuk mengomunikasikan program atau kebijakan kepada masyarakat, dengan berkomunikasi maka masyarakat akan memahami apa yang menjadi haknya agar tidak dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Komunikasi dalam organisasi pemerintah atau komunikasi pemerintahan merupakan bagian penting dalam organisasi pemerintah, baik untuk *managing people* maupun *managing staff*.

Komunikasi pemerintahan untuk *managing staff* merupakan komunikasi internal organisasi agar pegawai dapat memahami tugas dan fungsi masing-masing dan juga pegawai dapat memberikan hasil pekerjaan

dan informasi-informasi untuk mencapai tujuan organisasi (Abidin, 2016:81). Termaksud dalam hal ini adalah komunikasi antar SKPD yang berkaitan dengan JKN seperti Dinas Sosial yang mendata jumlah masyarakat miskin dan kurang mampu, Dinas Kesehatan yang memang tugasnya fokus pada masalah kesehatan dan BPJS itu sendiri sebagai pelaksana utama JKN yang telah diamanatkan oleh Undang-undang.

Sedangkan komunikasi pemerintahan untuk *managing people* yaitu komunikasi ke eksternal organisasi untuk memberikan informasi tentang berbagai kebijakan dan peraturan pemerintah kepada masyarakat, organisasi non-pemerintah termaksud komunitas dan institusi bisnis (Abidin, 2016:82). Melalui komunikasi, pemerintah dapat mempengaruhi sikap, pemahaman dan perilaku masyarakat. Tanpa komunikasi pemerintah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan baik karena dengan berkomunikasi maksud dan tujuan dapat dicapai sesuai dengan harapan.

Dengan demikian informasi JKN dan perubahan dari Jamkesta ke JKN yang diselenggarakan oleh BPJS dapat diketahui oleh masyarakat terutama masyarakat miskin dan kurang mampu yang notabene pendidikan yang rendah dan pemahaman yang kurang dan SKPD yang bersangkutan dapat mengerjakan tugas masing-masing dengan baik. Oleh karena itu maka penelitian dengan judul **Komunikasi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul Dalam Program Jaminan Kesehatan Nasional Bagi Masyarakat Miskin Tahun 2016** perlu dilakukan untuk mengetahui sejauh mana upaya yang dilakukan pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam menyampaikan program JKN ke masyarakat karena komunikasi pemerintahan adalah suatu



kegiatan yang penting agar masyarakat dapat mengetahui dengan jelas program atau kebijakan yang dibuat pemerintah sehingga tujuan Negara untuk mensejahterakan masyarakat dapat tercapai.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalahnya adalah:

Bagaimanakah Proses Komunikasi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul Dalam Program Jaminan Kesehatan Nasional Bagi Masyarakat Miskin Tahun 2016 ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan proses Komunikasi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul Dalam Program Jaminan Kesehatan Nasional Bagi Masyarakat Miskin Tahun 2016.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Praktis**

**1.4.1.1** Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi, panduan serat memberikan masukan kepada pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam melaksanakan proses komunikasi pemerintahan atau penyampaian program kebijakan kepada masyarakat.

**1.4.1.2** Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat Kabupaten Gunungkidul terkait komunikasi pemerintah agar masyarakat memahami pentingnya penyampaian program atau kebijakan dari pemerintah.

#### **1.4.2 Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan menambah wawasan terkait dengan pemahaman pelaksanaan komunikasi pemerintahan dan hasil penelitian ini diharapkan bisa di jadikan sebagai acuan atau referensi bagi peneliti-peneliti lain.

### **1.5 Kerangka Teori**

Teori adalah salah satu unsur penting dalam penelitian karena teori akan menerangkan fenomena yang menjadi perhatian peneliti. Menurut Suryabrata maka langkah selanjutnya setelah merumuskan masalah penelitian adalah mencari teori-teori, konsep-konsep generalisasi hasil penelitian yang dapat dijadikan sebagai landasan teoritis untuk pelaksanaan penelitian (Ardani, dkk 2017:1).

Landasan teori diperlukan agar penelitian mempunyai data yang kokoh. Dalam mendeskripsikan teori, berisi tentang penjelasan terhadap variabel-variabel yang diteliti, dengan mendefinisikan dan menguraikan secara lengkap sehingga ruang lingkup, kedudukan yang diteliti menjadi lebih jelas. Teori-teori yang didiskripsikan dapat digunakan sebagai indikator apakah peneliti menguasai tentang apa yang diteliti atau tidak (Ardani, dkk 2017:5).

#### **1.5.1 Komunikasi Pemerintahan**

Kegiatan komunikasi merupakan kegiatan yang tidak pernah lepas dari kehidupan. Setiap hari manusia pasti melakukan komunikasi baik untuk memberikan suatu pemahaman kepada orang lain maupun menanggapi apa yang disampaikan orang lain. Oleh karena itu

komunikasi sangat penting bagi kehidupan manusia baik secara individu maupun secara kelompok salah satunya adalah organisasi pemerintah dimana komunikasi dibutuhkan untuk keselarasan antar instansi yang ada dan yang lebih penting komunikasi kepada masyarakat. Namun untuk memahami konsep komunikasi pemerintahan terlebih dahulu memahami dari kedua kata tersebut yaitu komunikasi dan pemerintahan.

Menurut Wilbur Scramm dalam Bahfiarti (2012:8) bahwa “komunikasi berasal dari kata-kata (bahasa) latin *cummunis* yang berarti umum (*common*) atau bersama. Apabila kita berkomunikasi sebenarnya kita sedang berusaha menumbuhkan suatu kebersamaan (*commonness*) dengan seseorang”. Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa komunikasi yang efektif adalah komunikasi yang bisa melahirkan kebersamaan, kesepahaman antara yang memberi pesan (informasi) dengan yang menerima, bahwa apa yang ingin di capai oleh pemberi pesan ketika penyampaian pesan dapat sampai pada yang menerima pesan.

Secara sederhana Lasweel dalam Bahfiati (2012:14) menggambarkan komunikasi dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan, siapa mengatakan apa, saluran apa, kepada siapa dengan pengaruh bagaimana ? berikut:

*Who (sender)*

*Says what (message)*

*In what channel (channel)*

*To whom (receiver)*

*With what effect (effect)*

Sedangkan pemerintahan adalah sekelompok orang tertentu yang melakukan atau tidak melakukan sesuatu untuk mengatur, memimpin dalam hubungannya dengan masyarakat (Syafiie 2014:12). Definisi pemerintahan juga di sampaikan oleh Ndraha (2011:5) yang mengatakan bahwa “Pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan civil”.

Dari dua definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintahan sebuah organisasi yang didalamnya terdapat orang-orang yang menjalankan sebuah sistem untuk mengatur jalannya kehidupan bermasyarakat. Pemerintah sebagai yang memimpin tidak bisa berjalan sendiri tanpa masyarakat karena pemerintah ada untuk masyarakat sehingga pemerintah berkewajiban memenuhi kebutuhan masyarakat selama itu demi kebaikan masyarakat.

Berdasarkan definisi komunikasi dan definisi pemerintahan diatas bahwa komunikasi pemerintahan adalah penyampaian pesan dari pemerintah kepada masyarakat. Pesan tersebut dapat berupa penyampaian peraturan, kebijakan, program, mengatasi konflik dan lain sebagainya tujuannya adalah agar pemerintah dan masyarakat memiliki pemahaman yang sama dan masyarakat dapat mengetahui akan suatu hal dan dalam beberapa permasalahan yang terjadi, komunikasi pemerintahan menjadi sangat penting.

Menurut Hasan (2014:95) “Komunikasi pemerintahan adalah penyampaian ide, program, dan gagasan pemerintah kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan Negara”. Dalam hal ini pemerintah sebagai komunikator dan masyarakat sebagai komunikan, akan tetapi posisi ini pun dapat berubah masyarakat menjadi komunikator dan pemerintah sebagai komunikan, ketika masyarakat menyampaikan ide, aspirasi dan keinginannya. pemerintah wajib mendengarkan, mencermati dan mempertimbangkannya.

Komunikasi pemerintahan juga merupakan cara menyampaikan pesan atau informasi dari atasan ke bawahan dalam suatu organisasi. Menurut Katz dan Kahn dalam Liando dan Tulung (2013:24) ada lima jenis informasi yang dikomunikasikan dari atasan ke bawahan, yaitu:

1. Informasi cara melakukan pekerjaan.
2. Informasi tentang dasar pemikiran melakukan pekerjaan.
3. Informasi mengenai kebijakan organisasi.
4. Informasi kinerja pegawai.
5. Informasi untuk mengembangkan rasa memiliki tugas.

Oleh karena itu komunikasi pemerintahan menjadi salah satu fungsi penting dalam organisasi pemerintahan, baik komunikasi yang sifatnya internal atau eksternal. Komunikasi internal merupakan komunikasi untuk manajemen staf atau pegawai pemerintahan agar pegawai memahami apa yang harus dikerjakan, cara mengerjakan untuk mencapai tujuan organisasi pemerintahan secara efektif dan efisien. Sedangkan yang sifatnya eksternal adalah untuk memberikan

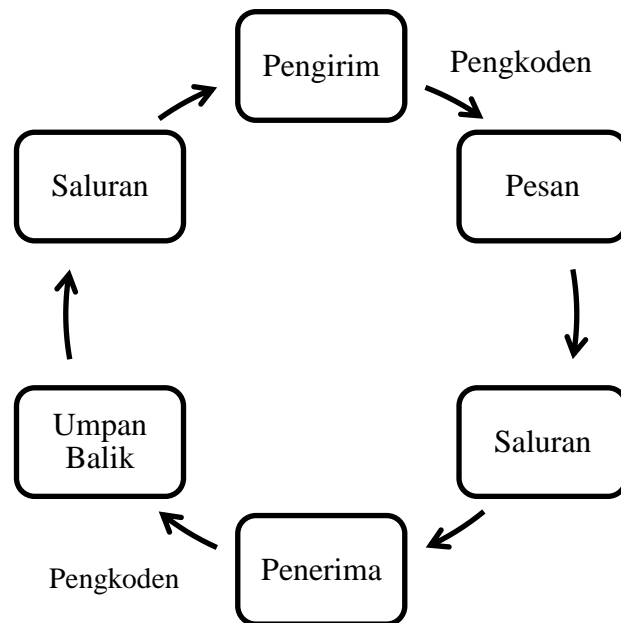
informasi tentang berbagai kebijaka dan peraturan kepada masyarakat, organisasi non pemerintahan termaksud komunitas dan institusi bisnis, dari situ bisa mendapatkan informasi balik tentang dampak dari kebijakan tersebut sehingga kebijakan tersebut dapat dipertahankan atau tidak (Abidin, 2016:81).

### **1.5.2 Proses Komunikasi Pemerintahan**

Komunikasi pemerintahan adalah proses penyampaian pesan dari pemerintah kepada masyarakat. Tentu dalam penyampaian pesan tersebut ada proses yang dilalui karena tidak mungkin pesan terebut langsung sampai kepada masyarakat dan langsung memahami isi pesan tersebut. Oleh karena itu proses komunikasi pemerintahan adalah sebagai berikut:

**Gambar 1.1**

**Proses Komunikasi Pemerintahan**



**Sumber: Hasan, E. 2014. *Komunikasi Pemerintahan*. Bandung: PT**

**Refika Aditama.**

Keberhasilan dalam berkomunikasi tergantung pada kemampuan yang dimiliki komunikator termasuk kemampuan menilai siapa yang menjadi komunikan, apakah sesuai atau tidak dengan pembahasan yang akan dibahas, sehingga apa yang disampaikan dapat tersampaikan dengan baik. Sebenarnya pesan yang disampaikan adalah hasil dari kode atau simbol tertentu. Bila kita menulis maka tulisan itulah pesan, bila kita melukis maka lukisan itulah pesan, maka pesan akan dipengaruhi oleh kode yang digunakan untuk mentranfer makna (Hasan, 2014:28).

Sebelum disampaikan kepada masyarakat, pemerintah selaku pembuat keputusan publik harus selektif memilih informasi yang ingin disalurkan substansinya kepada orang didalam atau diluar struktur organisasi pemerintah. Saluran adalah media atau sarana yang digunakan untuk mengirim pesan. Dalam hal ini ada dua saluran yang digunakan adaah sebagai berikut (Abidin, 2016:95):

1. Saluran Formal adalah sesuatu yang sudah direncanakan sebelumnya, sesuatu yang memang menjadi keharusan untuk dilakukan. seperti memorandum, buku pedoman, nota, laporan-laporan dan komunikasi tulisan lainnya.
2. Saluran Informal atau tidak drenanakan seperti kontak tatap muka, konferensi atau panggilan melalui telepon.

Setelah pesan tersebut sampai kepada masyarakat maka masyarakat akan menilai, akan memahami pesan yang disampaikan. Kemudian akan ada umpan balik apakah pesan tersebut dapat diterima dengan baik dan sukses atau tidak, sehingga akan dikembalikan ke pengirim pesan apakah pesan tersebut akan terus dilakukan atau tidak. Semisal dalam program pemerintah maka umpan balik ini apakah program tersebut sukses dan berhasil atau mendapat protes dari masyarakat sehingga harus dipikirkan kembali terkait dengan program tersebut. proses umpan balik ini merupakan proses yang sangat penting dalam komunikasi.



### 1.5.3 Komunikai Pembangunan

Seperti halnya komunikasi pada umumnya, komunikasi pemerintahan, komunikasi pembangunan atau komunikasi lainnya, ketika mengaitkan dengan pembahasan komunikasi tentu kajiannya tidak lepas dari penyebaran pesan (ide, gagasan dan inovasi) kepada orang lain yang nantinya akan menimbulkan efek atau respon balik. Dalam hal ini Komunikasi dan pembangunan mempunyai keterkaitan pembahasan hal yang sama yaitu dimensi perubahan pada individu dan masyarakat (Dilla, 2012:114).

Menurut Peterson komunikasi pembangunan adalah usaha yang terorganisir untuk menggunakan proses komunikasi dan media dalam meningkatkan taraf sosial dan ekonomi yang berlangsung dalam Negara berkembang. Quebral juga sejalan dengan Peterson bahwa komunikasi dalam pembangunan digunakan untuk melaksanakan pembangunan Negara (Dilla, 2012:115).

Hedebro dalam Amanah (2010:3) mengatakan ada tiga aspek komunikasi dan pembangunan yaitu sebagai berikut:

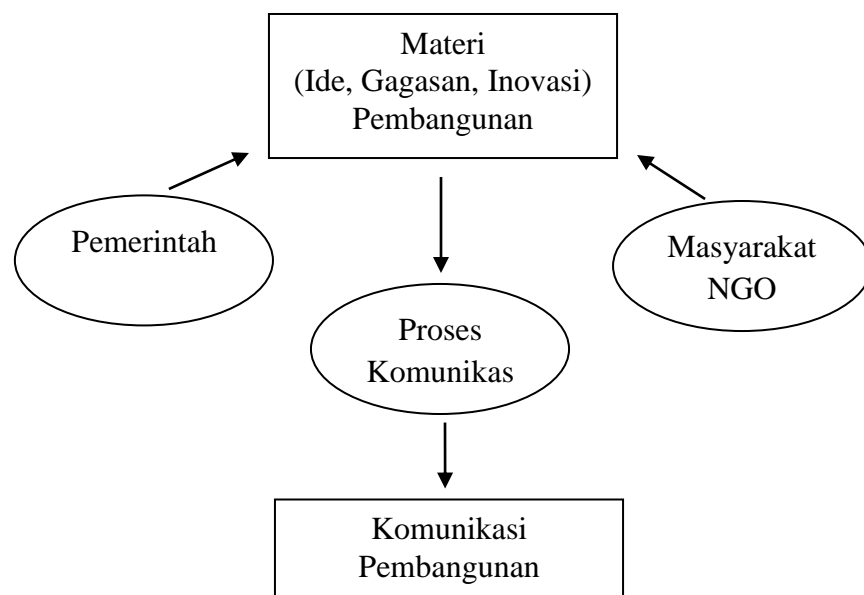
1. Pendekatan yang berfokus pada pembangunan suatu bangsa serta peran media massa dalam upaya tersebut.
2. Pendekatan untuk memahami peran media massa dalam pembangunan nasional yang lebih spesifik, dalam hal ini bagaimana penggunaan media agar dipakai secara efisien untuk memberikan pengetahuan kepada masyarakat.

3. Pendekatan yang berorientasi kepada perubahan yang terjadi pada suatu komunitas lokal atau desa. Aspek yang ketiga ini mendalami aktivitas komunikasi dapat yang dipakai untuk mengkomunikasikan kepada masyarakat terhadap ide-ide dan gagasan baru.

Jadi komunikasi dalam pembangunan memiliki poisis yang penting dengan tujuan untuk mongomunikasikan pembangunan kepada masyarakat agar ikut berpartisipasi dan dapat memperoleh manfaat dari program pembangunan suatu Negara terutama Negara yang sedang berkembang untuk perubahan sosial yang bertujuan meningkatkan pembangunan manusia dengan manghapus kemiskinan, pengangguran dan ketidakadilan (Quebral dan Gomes dalam Dilla, 2012:117).

**Gambar 1.2**

**Jalur Proses Komunikasi Pembangunan**



**Sumber: Dilla, S. 2012. *Komunikasi Pembangunan, Pendekatan Terpadu*. Bandung: Simbiosis Rekatama Media.**

Agar komunikasi pembangunan dapat berjalan dengan baik, perlu adanya strategi-strategi yang digunakan untuk menentukan langkah-langkah yang efektif karena pemilihan strategi komunikasi merupakan hal yang penting dalam pembangunan. Berbeda strategi yang digunakan, berbeda pula pendekatannya dan efektifnya komunikasi tergantung pada strategi yang digunakan. Supaya masyarakat dapat menerima pesan tersebut dengan baik maka pemerintah harus bisa mencari strategi yang digunakan sehingga hasilnya sesuai dengan harapan, karena dalam konteks strategi lebih dianggap sebagai upaya untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat.

Ada beberapa strategi yang digunakan dalam komunikasi pembangunan (Dilla, 2012:132), sebagai berikut:

1. Komunikasi dan Pengembangan Kapasitas Diri

Salah satu jalan keluar untuk permasalahan pembangunan di Negara-negara berkembang adalah dengan melibatkan masyarakat. Ide pembangunan harus dimulai dari dalam diri masyarakat dalam rangka membangun kapasitas diri, dengan adanya kesadaran maka akan bisa menuntun ke perubahan yang lebih luas (Rogers dalam Dilla, 2012:132). Pengembangan kapasitas diri ini memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi, sosialisasi, kerja sama dan bertanggung jawab antar individu dan kelompok dalam perencanaan pembangunan. Hal ini juga mendorong masyarakat untuk mengembangkan, meningkatkan kemampuan dan potensinya, masyarakat harus berdiskusi, mengidentifikasi

kebutuhan, keinginan dan harapan termaksud memutuskan tindakan selanjutnya sehingga informasi bersifat *bottom up* bukan hanya *top down*.

Keberhasilan pemerintahan tidak hanya bergantung pada kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan, tetapi juga atas ketertarikan, keikutsertaan, dan dukungan dari masyarakatnya. Demokrasi yang sehat tergantung pada bagaimana masyarakat mendapatkan informasi yang baik dan dapat mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi secara utuh yang melibatkan aktor-aktor pembangunan daerah mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai pada monitoring dan evaluasi merupakan daya dorong guna mewujudkan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat (Lubis, 2009:182). Oleh karena itu pembangunan dalam masyarakat harus diterapkan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat sehingga masyarakat menyadari pentingnya pembangunan tersebut.

## 2. Memanfaatkan Media Rakyat (*Folk Media*) dalam Pembangunan

Pemilihan media dalam berkomunikasi perlu dilakukan agar dapat menjangkau semua elemen masyarakat. Komunikasi lokal atau media rakyat menjadi alternatif yang relevan bagi pembangunan karena minimnya pengetahuan dan keterampilan, status sosial ekonomin yang rendah, kemampuan baca tulis yang kurang dan mayoritas masyarakat pedesaan irrasional. Selain itu tujuan penggunaan media rakyat untuk membangun kedekatan, mempererat

transaksi sosial, pengakuan identitas diri dan menghilangkan pembatas sistem tradisional dan modern (Dilla, 2012:135-136).

Dengan demikian ide pembangunan dan produk kebudayaan lokal masyarakat dapat saling mengisi, seperti pemikiran Randall Casey (Dilla, 2012 136):

Muncul kesadaran bahwa unsur-unsur tradisional dari masyarakat zaman sekarang memasuki saluran-saluran komunikasi yang dapat menjadi sarana untuk merangsang pembangunan pedesaan dan yang sesuai dengan media massa dan para pekerja ekstensi. Saluran-saluran ini merupakan media rakyat yang menggunakan idiom-idiom lokal dan berbasis rakyat.

Sifat-sifat umum dari media tradisional ini, antara lain mudah diterima, relevan dengan budaya yang ada, menghibur, menggunakan bahasa lokal, memiliki unsur legitimasi, fleksibel, memiliki kemampuan untuk mengulangi pesan yang dibawanya, komunikasi dua arah, dan sebagainya (Anwar, 2017:5). Disssanayake dalam Anwar (2017:5) juga menambahkan bahwa media tradisional menggunakan ungkapan ungkapan dan symbol-simbol yang mudah dipahami oleh rakyat, dan mencapai sebagian dari populasi yang berada di luar jangkauan pengaruh media massa, dan yang menuntut partisipasi aktif dalam proses komunikasi.

Sementara untuk masyarakat perkotaan yang umumnya sudah memiliki banyak media, pesan yang disampaikan harus didesain sedemikian rupa dengan cara yang menarik dan disesuaikan dengan

tingkat pendidikan dan kebutuhan. Selain menggunakan media cetak, juga bisa menggunakan brosur, *leaflet* dan sebagainya.

### 3. Mananggulangi Bias Pro-Literacy

Mayoritas masyarakat di Negara berkembang atau Negara dunia ketiga berstatus sosial ekonomi rendah dan orang-orang yang *illiterate*. Kondisi ini terjadi akibat pembangunan yang tidak merata dan tidak memihak pada masyarakat akibatnya banyak masyarakat yang miskin pengetahuan, buta huruf, kurang informasi, keterampilan yang rendah, dan lain sebagainya. Munculnya bias *pro-literacy* akibat salahnya pemahaman komunikator yang menganggap bahwa masyarakat sebagai komunikan yang memiliki keahlian dan pesan yang disampaikan dapat diterima dengan baik oleh komunikan.

Untuk mengatasi hal tersebut, untuk mengatasi komunikan yang *illiterate*, strategi yang digunakan adalah dengan mengomunikasikan melalui pendidikan formal dan informal. Strategi tersebut memadukan ide pembangunan dan inovasi yang sesuai dengan pengetahuan dan pendidikan yang diterapkan pada masyarakat miskin pedesaan dan perkotaan (Melkote dalam Dilla, 2012:141).

### 4. Memaksimalkan Peran Komunikator Sebagai Agen Pembangunan

Dalam memaksimalkan komunikasi pembangunan, tidak bisa dilaksanakan sendiri oleh pembuat kebijakan, perlu melibatkan pihak-pihak yang berkompeten dan berkepentingan (*stakeholders*)

sehingga dapat sesuai dengan tujuan. Komunikator harus seorang yang memiliki keahlian yang mampu melakukan perubahan, sikap, pendapat dan tingkah laku komunikan, keahlian tersebut seperti kecerdasan, pengalaman dan pengetahuan. Komunikan tersebut bisa berasal dari pemerintah atau pun organisasi bukan pemerintah.

Seorang komunikator selain memiliki keahlian, juga harus memiliki daya tarik karena komunikan tidak hanya mendengarkan pesan yang disampaikan komunikator tetapi melihat secara keseluruhan komunikator, termaksud siapa yang menyampaikan. Dengan adanya daya tarik tersebut, komunikan memiliki kepercayaan kepada komunikator. Efendi menegaskan bahwa daya tarik akan terjadi ketika proses empati berlangsung, yaitu menempatkan keadaan dirinya sama dengan keadaan komunikan (Effendy, 2012:143).

Strategi yang lebih efektif untuk memperkuat komunikator adalah dengan menggukana komunikator yang berasal dari masyarakat daerah yang ingin dijadikan target komunikasi pembangunan karena komunikator yang berasal dari msyarakat tersebut telah memahami karakteristik daerah termaksud masyarakatnya dan lebih mudah diterima, hal ini mempermudah tujuan pembangunan. Akan berbeda jika komunikator berasal dari luar daerah tersebut, dia harus memahami terlebih dahulu karakteristik masyarak, ini akan sedikit menyulitkan komunikator dan komunikan itu sendiri.

## 5. Menyusun Pesan Berorientasi kepada Audiens

Tugas terpenting dalam proses komunikasi pembangunan adalah memotivasi, menggerakkan dan mengajak masyarakat untuk menjadi bagian dari pembangunan. Sebelum pesan disampaikan hendaknya dirumuskan terlebih dahulu agar mudah dipahami oleh masyarakat, dengan menggunakan simbol atau bahasa yang dimengerti bersama menjadi penting sehingga kebutuhan dan kepentingan masyarakat dapat terpenuhi.

Roger dan Adhikarya dalam Dilla (2012:145) mengingatkan bahwa kelompok-kelompok yang status ekonomi lebih rendah berbeda dari segi pendidikan, pola komunikasi, pola pengambilan keputusan dan lain sebagainya, walaupun isi pesan pokok sama namun harus dibuat sedemikian rupa agar bisa dipahami bersama. Strategi seperti ini harus disertai dengan persiapan seperti profil masyarakat dan studi penilaian kebutuhan serta persiapan materi yang harus diuji terlebih dahulu sebelum diproduksi secara massal.

## 6. Memanfaatkan Jasa Teknologi Komunikasi

Tidak dapat dipungkiri perkembangan teknologi komunikasi saat ini begitu pesat dan mampu membentuk perubahan dalam masyarakat. Pemanfaatan teknologi dalam perubahan sosial sangat membantu kegiatan komunikasi pembangunan dan kini sudah benar-benar serius diterapkan. Sekarang teknologi yang banyak digunakan adalah komunikasi dunia maya atau internet.



Dari internet kita mengenal *e-mail*, *blog* dan lain sebagainya, dalam pemanfaatannya membutuhkan kebijaksanaan dan kearifan karena dampak yang ditimbulkan ada yang positif dan ada yang negatif. Namun apakah penggunaan teknologi komunikasi ini dapat mengarah pada pembangunan nasional yang baik ?. Di Negara-negara maju banyak hal positif yang didapatkan seperti ekonomi mandiri, mampu menjaga masyarakat untuk bebas berekspresi, institusi sosial politik yang kuat, partisipasi dalam urusan umum dan lain sebagainya.

Mungkin akan berbeda dengan apa yang ada di Negara dunia ketiga, oleh karena itu dibutuhkannya persediaan dana yang tinggi dan sumber daya manusia (SDM) yang professional. Perkembangan teknologi komunikasi bisa jadi akan membuat ketertinggalan di Negara dunia ketiga digantikan dengan modernitas, bisa jadi pula akan membuat keadaan lebih buruk. Jika demikian perlu dipertanyakan tentang perubahan yang terjadi akibat adanya teknologi komunikasi.

#### **1.5.4 Kebijakan Publik**

Setiap hari manusia selalu melakukan kegiatan atau aktifitas-aktifitas untuk memenuhi kebutuhan hidup dirinya sendiri maupun untuk membantu orang lain. Dalam menjalani kehidupan dengan segala aktifitas yang ada, hambatan dan permasalahan pasti akan terjadi dan terkadang cenderung menimbulkan konflik, oleh karena itu aturan-aturan untuk mengatur segala bentuk kehidupan manusia terus dibuat

dan disesuaikan dengan perkembangan zaman. Aturan tersebut dibuat melalui kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Menurut Iskandar Kebijakan dapat didefinisikan sebagai “serangkaian rencana program, aktivitas, aksi, keputusan, sikap, untuk bertindak maupun tidak bertindak yang dilakukan oleh para pihak (aktor-aktor), sebagai tahapan untuk penyelesaian masalah yang dihadapi. Penetapan kebijakan merupakan suatu faktor penting bagi organisasi untuk mencapai tujuannya” (Ramdhani, 2017:2).

Dengan demikian kebijakan tersebut merupakan kebijakan publik yang mengatur orang banyak (umum) untuk menyelesaikan masalah yang ada dimasyarakat. Menurut Simatupang (2017:2) “Kebijakan publik adalah tindakan kolektif yang diwujudkan melalui kewenangan pemerintah yang legitimate untuk mendorong, menghambat, melarang atau mengatur tindakan private (individu atau lembaga swasta)”. Dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan modal pemerintah untuk mengatur dan mengurus kehidupan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan sehingga dengan adanya kebijakan publik, maka pemerintah memiliki kewenangan hukum dan kekuatan untuk menata masyarakat dan sekaligus memaksakan segala ketentuan yang telah ditetapkan.

Pada dasarnya kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan permasalahan yang ada di masyarakat, walaupun kebijakan tersebut dapat bersifat memaksa, pembuatan kebijakan tetap mengacu pada

indikator yang ada mulai dari input, proses dan output. Wahyudi menjelaskan bahwa input merupakan isu kebijakan atau agenda pemerintah. Dikatakan isu kebijakan jika isu tersebut telah menjadi masalah publik, masalah yang benar-benar kritis jika tidak ditangani akan menjadi ancaman yang cakupannya luas, dengan demikian akan dimasukkan ke agenda pemerintah. Isu yang masuk di agenda pemerintah kemudian dibahas dan dicari solusi atau pemecahan masalahnya yang kemudian dipahami sebagai sebuah proses. Output dari kebijakan dapat dilihat dari kinerja kebijakan untuk mengatasi masalah tersebut (Ramdhani, 2017:3).

Kemudian mengenai keberhasilan kebijakan publik, Islamy menyatakan bahwa suatu kebijakan negara akan efektif apabila dilaksanakan dan memberikan dampak positif bagi masyarakat, dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota-anggota masyarakat bersesuaian dengan yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Oleh karena itu, pemerintah perlu memastikan pelaksanaan kebijakan agar efektif dilakukan melalui rancangan program yang memadai dan strukturasi dari proses pelaksanaannya (Ramdhani, 2017:4).

#### **1.5.5 Jaminan Kesehatan Nasional**

Jaminan Kesehatan adalah 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

dibayar oleh Pemerintah. Pembayaran iuran tersebut melalui asuransi sosial yang merupakan mekanisme pengumpulan iuran yang bersifat wajib dari peserta, guna memberikan perlindungan kepada peserta atas resiko sosial ekonomi yang menimpa mereka dan atau anggota keluarganya.

Jaminan kesehatan nasional (JKN) yang dikembangkan di Indonesia merupakan bagian dari Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Bagi masyarakat miskin dan tidak mampu, pembayaran iurannya diikutsertakan dalam Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan dimana fakir miskin dan orang tidak mampu dibayar oleh pemerintah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 101 Tahun 2012 yang disebut sebagai fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan keluarganya. Sedangkan Orang Tidak Mampu adalah orang yang mempunyai sumber mata pencaharian, gaji atau upah, yang hanya mampu memenuhi kebutuhan dasar yang layak namun tidak mampu membayar Iuran bagi dirinya dan keluarganya

Jaminan Kesehatan Nasional mengacu pada prinsip-prinsip Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJNS) berikut (Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004):

1. Prinsip Kegotongroyongan

Prinsip gotong royong berarti peserta yang mampu membantu peserta yang kurang mampu, peserta yang sehat membantu yang sakit atau yang beresiko tinggi, dan peserta yang sehat membantu yang sakit atau yang beresiko tinggi, dan peserta yang sehat membantu yang sakit.

2. Prinsip Nirlaba

Pengelola dana amanat oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) adalah nirlaba bukan untuk mencari laba. Sebaliknya, tujuan utama adalah untuk memenuhi sebesar-besarnya kepentingan peserta. Dana yang dikumpulkan dari masyarakat adalah dana amanat, sehingga hasil pengembangannya, akan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan peserta.

3. Prinsip Portabilitas

Prinsip portabilitas jaminan sosial dimaksudkan untuk memberikan jaminan yang berkelanjutan kepada peserta sekalipun mereka berpindah pekerjaan atau tempat tinggal dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Prinsip Kepersertaan Bersifat Wajib

Kepesertaan wajib dimaksudkan agar seluruh rakyat menjadi peserta sehingga dapat terlindungi. Meskipun kepesertaan bersifat

wajib bagi seluruh rakyat, penerapannya tetap disesuaikan dengan kemampuan ekonomi rakyat dan pemerintah serta kelayakan penyelenggaraan program.

#### 5. Prinsip Dana Amanat

Dana yang terkumpul dari iuran peserta merupakan dana titipan kepada badan-badan penyelenggara untuk dikelola sebaik-baiknya dalam rangka mengoptimalkan dana tersebut untuk kesejahteraan peserta.

#### 6. Prinsip Hasil Pengelolaan Dana Jaminan Sosial

Dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar- besarnya kepentingan peserta.

#### 7. Prinsip keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

Prinsip-prinsip manajemen ini mendasari seluruh kegiatan pengelolaan dana yang berasal dari iuran peserta dan hasil pengembangannya.

## **1.6 Definisi Konsep dan Definisi Operasional**

### **1.6.1 Definisi Konsep**

#### **1.6.1.1 Komunikasi Pemerintahan**

Berdasarkan definisi-definisi diatas bahwa komunikasi pemerintahan adalah penyampaian pesan dari pemerintah kepada masyarakat. Pesan tersebut dapat berupa penyampaian peraturan, kebijakan, program, mengatasi konflik dan lain sebagainya tujuannya adalah agar pemerintah dan masyarakat

memiliki pemahaman yang sama dan masyarakat dapat mengetahui akan suatu hal dan dalam beberapa permasalahan yang terjadi.

Komunikasi pemerintahan merupakan salah satu fungsi penting dalam organisasi pemerintahan, baik komunikasi yang sifatnya internal atau eksternal. Komunikasi internal merupakan komunikasi untuk manajemen staf atau pegawai pemerintahan agar pegawai memahami apa yang harus dikerjakan, cara mengerjakan untuk menacapai tujuan organisasi pemerintahan secara efektif dan efisien. Sedangkan yang sifatnya eksternal adalah untuk memberikan informasi tentang berbagai kebijakan dan peraturan kepada masyarakat, organisasi non pemerintahan termasuk komunitas dan institusi bisnis.

#### **1.6.1.2 Komunikasi Pembangunan**

Komunikasi pembangunan adalah penyampaian ide, gagasan serta inovasi pembangunan dari pembuat kebijakan kepada masyarakat dengan tujuan untuk meningkatkan taraf sosial ekonomi masyarakat. Komunikasi pembangunan lebih banyak terjadi di Negara-negara berkembang karena memiliki posisi penting agar masyarakat ikut berpartisipasi dan mendapatkan manfaat dari kebijakan atau program yang ada sehingga tujuan akhirnya nanti dapat menghapus kemiskinan, pengangguran serta ketidakadilan.

### **1.6.1.3 Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah modal pemerintah untuk mengatur dan mengurus kehidupan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan. Hanya melalui kebijakan publiklah pemerintah memiliki kewenangan hukum dan kekuatan untuk menata dan mengurus masyarakat dan sekaligus dapat memaksa segala ketentuan yang telah ditetapkan. Walaupun memaksa, akan tetapi sah dan legitimate karena didasari peraturan yang jelas.

### **1.6.1.4 Jaminan Kesehatan Nasional**

Jaminan Kesehatan adalah 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 dibayar oleh Pemerintah.

Pembayaran iuran tersebut melalui asuransi sosial yang merupakan mekanisme pengumpulan iuran yang bersifat wajib dari peserta, guna memberikan perlindungan kepada peserta atas resiko sosial ekonomi yang menimpa mereka dan atau anggota keluarganya. Bagi masyarakat miskin dan tidak mampu, pembayaran iurannya diikutsertakan dalam Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan dimana fakir miskin dan orang tidak mampu dibayar oleh pemerintah.



### 1.6.2 Definisi Operasional

Salah satu hal yang penting dan mendasar dalam melakukan komunikasi pemerintahan adalah dengan memahami proses komunikasi pemerintahan agar komunikasi tersebut dapat berjalan dengan baik dan dapat dipahami bersama oleh masyarakat luas. Adapun definisi operasional dalam penyusunan skripsi mengenai Komunikasi Pemerintahan Kabupaten Gunungkidul dalam Program Jaminan Kesehatan Nasional Bagi Masyarakat Miskin adalah:

Proses komunikasi pemerintahan

#### 1. Pengirim pesan atau komunikator

Ada empat syarat yang harus dikuasai oleh komunikator agar komunikasi dapat berjalan dengan baik, yaitu:

- a. Keterampilan
- b. Sikap
- c. Pengetahuan
- d. Sosial budaya

#### 2. Pesan

Isi pesan setidaknya harus memuat kejelasan pesan, mudah dipahami dan menggunakan bahasa mudah diterima oleh masyarakat luas.

#### 3. Saluran/media komunikasi

Hal yang harus diperhatikan dalam berkomunikasi adalah:

- a. Jenis media
- b. Efektivitas dan efisien

- c. Sasaran
- 4. Penerima pesan atau komunikan  
Sejauh mana komunikan dalam hal ini adalah masyarakat menerima dan memahami apa yang di komunikasikan oleh komunikator.
- 5. Umpan balik (*feedback*)  
Perubahan yang diharapkan dari komunikasi adalah
  - a. Sikap masyarakat
  - b. Pendapat masyarakat
  - c. Perilaku masyarakat

## **1.7 Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan prosedur atau langkah-langkah untuk menyusun dan mendapatkan pengetahuan ilmiah atau ilmu yang dilakukan dengan sistematis (Suryana, 2010:20). Raco (2010:5) juga menjelaskan bahwa metode penelitian sebagai kegiatan ilmiah karena penelitian dengan aspek ilmu pengetahuan dan teori yang terencana, terstruktur, sistematis dan memiliki tujuan baik praktis maupun teoritis.

### **1.7.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian Kualitatif. Creswel dalam Raco (2010:7) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif suatu pendekatan untuk mengeksplorasi dan memahami suatu gejala dengan cara mewawancarai dan mengajukan pertanyaan yang umum dan agak luas namun masih bisa dikerucutkan dengan beberapa pertanyaan pendukung.

Informasi yang disampaikan oleh informan kemudian dikumpulkan dan dianalisis, hasil analisis tersebut dapat berupa deskripsi kemudian diinterpretasi dan hasil akhirnya berupa laporan tertulis. Berkaitan dengan penelitian ini, penelitian kualitatif yang dilakukan akan berfokus pada proses komunikasi pemerintahan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam program Jaminan Kesehatan Nasional, dimana akan dianalisis hasil wawancara kemudian dideskripsikan yang akhirnya dijadikan sebuah laporan.

### 1.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi yang diambil dalam penelitian ini adalah Dinas Sosial Kabupaten Gunungkidul, Dinas Kesehatan Kabupaten Gunungkidul dan BPJS Kabupaten Gunungkidul.

### 1.7.3 Unit Analisis

Unit analisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1**

**Unit Analisis**

No	Instansi	Jumlah	Narasumber
1	Dinas Sosial	1	Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial
2	Dinas Kesehatan	1	Pengelola Program JKN di Bidang Pelayanan Kesehatan.
3	BPJS Kesehatan	1	Kepala BPJS Kesehatan
4	Masyarakat	Sesuai Kebutuhan	Masyarakat miskin dan kurang mampu
Jumlah		3	

#### 1.7.4 Jenis Data

Ada dua jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

##### 1.7.4.1 Data Primer

Data primer adalah data yang didapatkan dari hasil wawancara dan observasi di lapangan atau lokasi penelitian. Data tersebut dapat berupa tulisan hasil wawancara ataupun rekaman wawancara.

**Tabel 1.2**

**Data Primer**

<b>No</b>	<b>Data Primer</b>	<b>Sumber Data</b>	<b>Teknik Pengumpulan data</b>
1	Komunikasi BPJS Kesehatan tentang hak dan kewajiban peserta, prosedur pelayanan BPJS dan kepesertaan masyarakat miskin dan kurang mampu sebagai peserta Penerima Bantuan Iuran (PBI)	BPJS Kesehatan	Wawancara
2	Komunikasi Dinas Sosial dalam melaksanakan verifikasi data masyarakat PBI.	Dinas Sosial	Wawancara
3	Komunikasi Dinas Kesehatan dalam melakukan promosi kesehatan termaksud JKN.	Dinas Kesehatan	Wawancara

### 1.7.4.2 Data Sekunder

Selain melakukan wawancara, untuk mendukung dan memperkuat data penelitian ini dibutuhkan juga data berupa dokumen-dokumen yang didapatkan langsung dari Dinas Sosial, Dinas Kesehatan dan BPJS Kesehatan Kabupaten Gunungkidul. Selain itu juga dapat berupa buku, jurnal, dan data-data yang mendukung dan berhubungan dengan penelitian ini.

**Tabel 1.3**

**Data Sekunder**

<b>No</b>	<b>Data Sekunder</b>	<b>Sumber Data</b>	<b>Teknik Pengumpulan Data</b>
1	Jumlah masyarakat miskin dan kurang mampu serta jumlah peserta PBI	Dinas Sosial	Dokumentasi
2	Dokumen promosi kesehatan dan sosialisasi JKN	Dinas Kesehatan	Dokumentasi
3	Rencana Strategis	Dinas Kesehatan	Dokumentasi
4	Rencana Kerja	Dinas Kesehatan	Dokumentasi
5	Laporan Kinerja Instansi Pemerintah	Dinas Kesehatan	Dokumentasi
3	Dokumen Sosialisasi JKN oleh BPJS Kesehatan	BPJS Kesehatan	Dokumentasi

### **1.7.5 Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Lofland sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan. Penelitian kualitatif berbicara tentang informan, kata-kata dan tindakan informan itulah yang di jadikan sumber data untuk diamati dan diminta informasinya melalui wawancara, diskusi dan dokumentasi (Djaelani, 2013:83)

Pengumpulan data dalam penelitian kualitatif sangat dinamis, dimana peneliti berada di lapangan yang terbuka apa adanya, menghadapi situasi yang sulit diprediksi dengan tepat apa yang sudah terjadi, sedang terjadi dan yang akan terjadi. Oleh karena itu peneliti haruslah menggunakan teknik-teknik pengumpulan data kualitatif, seperti wawancara, observasi, dokumen dan pemaknaan (Djaelani, 2013:84).

#### **1.7.5.1 Wawancara Mendalam**

Sebelum melaksanakan wawancara terlebih dahulu menyiapkan pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan bahan yang ingin dicari dan pertanyaan itu nantinya bisa dikembangkan. Menurut Djaelani (2013:87) dalam penelitian kualitatif, untuk mendapatkan data yang penuh makna, sebaiknya digunakan wawancara terbuka atau wawancara tak terstruktur sehingga dapat menggali data selengkap mungkin dan sedalam mungkin dan dapat pemahaman fenomena yang ada.

Sugiyono dalam Djaelani (2013:87) juga menjelaskan bahwa dalam penelitian kualitatif, sering menggabungkan teknik observasi dengan wawancara mendalam. Selama melakukan observasi, peneliti juga melakukan wawancara kepada orang-orang yang ada di dalamnya.

Dalam penelitian ini informan yang dipilih adalah informan yang benar-benar paham, mengetahui dan mengalami atau ikut terlibat dalam masalah yang ingin dipertanyakan. Informan yang dipilih adalah Kepala Dinas Sosial, Kepala Bidang Kesehatan Masyarakat, Kepala BPJS Kesehatan Gunungkidul.

#### **1.7.5.2 Studi Pustaka**

Studi pustaka atau kajian dokumen merupakan sarana pembantu peneliti dalam mengumpulkan data atau informasi dengan cara membaca surat-sura, pengumuman, pernyataan tertulis kebijakan tertentu dan bahan-bahan tulisan lainnya (Sarwono, 2006:225).

Jadi Studi pustaka yaitu kajian terhadap dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian, data atau fakta yang tersimpan di dokumen sehingga peneliti dapat mengetahui hal-hal yang pernah terjadi untuk mendukung data hasil observasi dan hasil wawancara. Data yang diperoleh dari studi pustaka ini dapat berupa data dari buku, jurnal, koran dan lain-lain.

### 1.7.6 Analisis Data

Prinsip pokok teknik analisis kualitatif adalah mengolah dan menganalisis data-data yang terkumpul mejadi data yang sistematis, teratur, terstruktur dan mempunyai makna. Prosedur analisis data sebagai berikut (Sarwono, 2006:239-240):

1. Mengorganisasi data yang dilakukan dengan membaca berulang kali data yang ada sehingga dapat menemukan data yang sesuai dengan penelitian dan membuang yang tidak perlu.
2. Membuat kategori yaitu mengelompokan data kedalam kategori dengan tema masing-masing sehingga data menjadi teratur.
3. Memberikan keterangan yang masuk akal data yang ada dan menerangkan data tersebut didasarkan pada hubungan logika makna yang terkandung dalam data.
4. Menulis laporan dengan menuliskan kata, frasa, dan kalimat serta pengertian secara tepat yang dapat digunakan untuk mendeskripsikan data dan hasil analisisnya.

Suryana (2010:42) juga menjelaskan tahapannya sebagai berikut:

1. Tahap pertama adalah mendeskripsikan apa yang dilihat, didengar, dirasakan dan di tanyakan. Dalam tahap deskripsi data yang diperoleh cukup banyak, bervariasi dan belum tersusun dengan jelas.
2. Tahap kedua adalah tahap reduksi atau fokus, mereduksi segala informasi yang telah diperoleh pada tahap pertama untuk memfokuskan pada masalah tertentu. Memilih data mana yang menarik, penting, berguna serta baru. Kemudian data tersebut di



kelompokan dalam kategorikan yang telah ditetapkan sebagai fokus penelitian.

3. Tahap ke tiga adalah seleksi, dimana peneliti menguraikan fokus yang telah ditetapkan menjadi lebih rinci misalnya menyangkut perencanaan, menyangkut evaluasi dan sebagainya.