

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Setiap manusia dilahirkan merdeka dan sama dalam martabat dan hak – haknya. Bahwa manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang mengemban tugas mengelola dan memelihara alam semesta dengan penuh ketakwaan dan bertanggung jawab untuk kesejahteraan umat manusia, oleh penciptanya dianugerahi hak asasi untuk menjamin keberadaan harkat dan martabat kemuliaan dirinya serta keharmonisan lingkungannya.

Pelayanan kesehatan merupakan salah satu hak mendasar masyarakat yang penyediaannya wajib diselenggarakan oleh pemerintah sebagaimana telah di amanatkan dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

“setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”

Dalam pembukaan alinea ke empat Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa, “Pemerintah Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum” tanpa terkecuali, hal ini merupakan salah satu tujuan dari Negara Republik Indonesia. Dimana tujuan tersebut merupakan suatu

bentuk tanggung jawab Negara dalam hal menjaga hak Konstitusional Warga Negara dalam hal prioritas kesehatan dan pelayanan atas kesehatan tersebut.

Dalam Pasal 34 ayat (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga dijelaskan bahwa Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Pelayanan kesehatan adalah setiap upaya yang di selenggarakan sendiri atau secara bersama – sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah, dan menyembuhkan penyakit, serta memulihkan kesehatan perseorangan, keluarga, kelompok ataupun masyarakat.

Undang – Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dalam BAB I Pasal 1 (1) menjelaskan Bahwa Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara Hukum, Pemerintahan, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Pelayanan kesehatan dapat diperoleh mulai dari tingkat Puskesmas, Klinik kesehatan dan Rumah sakit. Masyarakat dewasa ini sudah makin kritis menyoroti pelayanan kesehatan dan profesional tenaga kesehatan. Masyarakat menuntut pelayanan kesehatan yang baik dari pihak rumah sakit, disisi lain Pemerintah belum dapat memberikan pelayanan sebagaimana yang diharapkan karena adanya keterbatasan-keterbatasan, kecuali rumah sakit swasta yang berorientasi bisnis, dapat memberikan pelayanan kesehatan dengan baik. Untuk meningkatkan pelayanan

kesehatan dibutuhkan tenaga kesehatan yang terampil dan fasilitas rumah sakit yang baik, tetapi tidak semua rumah sakit dapat memenuhi kriteria tersebut sehingga meningkatnya kerumitan sistem pelayanan kesehatan dewasa ini<sup>1</sup>

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS menyatakan bahwa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang selanjutnya di singkat BPJS adalah Badan hukum yang di bentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial. Dalam penyelenggaraan jaminan sosial yang dilaksanakan oleh BPJS terbagi menjadi dua yaitu jaminan sosial Ketenagakerjaan dan jaminan sosial Kesehatan.

Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) menentukan bahwa BPJS Kesehatan berfungsi menyelenggarakan program jaminan kesehatan, program jaminan kesehatan yang diselenggarakan oleh BPJS terlaksana dari pelayanan kesehatan tingkat pertama yaitu pusat kesehatan masyarakat (puskesmas) sampai dengan Rumah Sakit.

Maka dari itu pemerintah melalui tanggung jawabnya dalam memenuhi hak warga Negara sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara 1945 maupun Peraturan Perundang – Undangan yang berkaitan dengan pelayanan kesehatan membuat program pelayanan kesehatan melalui BPJS Kesehatan (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial) kesehatan guna tercapainya kualitas pelayanan kesehatan yang baik terhadap warga Negara secara menyeluruh.

---

<sup>1</sup> <http://istana-kesehatan.blogspot.co.id/2015/04/makalah-sistem-dan-pelayanan-kesehatan.html> di akses pada tanggal 13 september 2016

Upaya pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud di atas, dipengaruhi oleh faktor lingkungan sosial budaya, termasuk ekonomi, lingkungan fisik dan biologis yang bersifat dinamis dan kompleks. Menyadari betapa luasnya hal tersebut, pemerintah melalui sistem kesehatan nasional, berupaya menyelenggarakan kesehatan yang bersifat menyeluruh, terpadu, merata, dan dapat diterima serta terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Upaya tersebut diselenggarakan dengan menitikberatkan pada pelayanan kesehatan untuk masyarakat luas, guna mencapai derajat kesehatan yang optimal.<sup>2</sup>

Mengenai hak atas prioritas dan pelayanan kesehatan di atur pada pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Dari perumusan tersebut dapat kita maknai bahwa Negara bertanggung jawab secara penuh pada kelangsungan hidup rakyat yang dinaunginya. dan mengenai kewajiban pemerintah juga diatur dalam konstitusi, Pasal 28 I ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merumuskan bahwa, “Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab Negara terutama pemerintah”. Kemampuan Negara melindungi dan bertanggung jawab dalam konteks hak atas derajat kesehatan yang optimal menjadi suatu acuan sukses atau tidaknya Negara dalam menjalankan fungsi Negara.

---

<sup>2</sup> Bahder Johan Nasution, *Hukum Kesehatan Pertanggung Jawaban Dokter*, Rineka Cipta, Jakarta 2013, hal.2

Dari pengertian di atas, dapat dipahami bahwa pada dasarnya masalah kesehatan menyangkut semua segi kehidupan dan melingkupi sepanjang waktu kehidupan manusia, baik kehidupan masa lalu, kehidupan sekarang maupun masa yang akan datang. Dilihat dari sejarah perkembangannya, telah terjadi perubahan orientasi nilai dan pemikiran mengenai upaya memecahkan masalah kesehatan. Proses perubahan orientasi nilai dan pemikiran dimaksud selalu berkembang sejalan dengan perkembangan teknologi dan sosial budaya. Kebijakan pembangunan di bidang kesehatan yang semula berupa upaya penyembuhan penderita, secara berangsur – angsur berkembang kearah kesatuan upaya pembangunan kesehatan untuk seluruh masyarakat dengan peran serta masyarakat yang bersifat menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan yang mencakup<sup>3</sup> :

- 1) Upaya peningkatan ( promotif )
- 2) Upaya pencegahan ( preventif )
- 3) Upaya penyembuhan ( kuratif )
- 4) Upaya pemulihan ( rehabilitatif )

Pelayanan kesehatan mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan kesehatan dan mencegah penyakit dengan sasaran utamanya adalah masyarakat. Karena ruang lingkup pelayanan kesehatan menyangkut kepentingan masyarakat banyak maka peranan pemerintah dalam pelayanan kesehatan sangatlah besar. Hanya saja karena masalah kesehatan masyarakat pada dasarnya adalah masalah masyarakat sendiri

---

<sup>3</sup>*Ibid*

maka dalam menyediakan serta menyelenggarakan pelayanan kesehatan juga membutuhkan bantuan dari masyarakat.<sup>4</sup>

Salah satu bentuk fasilitas pelayanan kesehatan untuk tingkat pertama yang diselenggarakan oleh pemerintah adalah pusat kesehatan masyarakat ( Puskesmas ) fasilitas pelayanan kesehatan ini merupakan pusat pengembangan kesehatan masyarakat dalam membina peran serta masyarakat juga memberikan pelayanan secara menyeluruh dan terpadu kepada masyarakat. Dengan kata lain puskesmas mempunyai wewenang dan tanggung jawab atas pemeliharaan kesehatan masyarakat dalam wilayah kerjanya<sup>5</sup>

Selain itu puskesmas dan klinik kesehatan menyelenggarakan pembangunan kesehatan yang merupakan pusat pelayanan tingkat pertama secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan. hal ini meliputi pelayanan kesehatan perorangan yang bersifat pribadi dengan tujuan untuk menyembuhkan penyakit dan pemulihan kesehatan perorangan, pelayanan kesehatan publik dengan tujuan utamanya memelihara dan meningkatkan kesehatan serta mencegah penyakit tanpa mengabaikan penyembuhan penyakit. Dalam hal ini puskesmas dan klinik kesehatan di tuntut untuk selalu meningkatkan fasilitas atau sarana kesehatannya untuk memberikan kepuasan kepada masyarakat pengguna jasa layanan kesehatan. Semakin ketatnya persaingan serta pelanggan semakin selektif dan berpengetahuan mengharuskan puskesmas dan klinik kesehatan selaku penyedia jasa layanan

---

<sup>4</sup> Azwar Azrul., *Menjaga mutu pelayanan kesehatan*. Jakarta : Sinar Harapan. Hal. 21

<sup>5</sup> Supriyantoro, *Tenaga Kesehatan Yang bertugas Di Puskesmas Terpencil Dan Sangat Terpencil Di Daerah Tertinggal, Perbatasan Dan Kepulauan*, Jakarta : Raja Grafindo. 2011, Hal.10

kesehatan untuk selalu meningkatkan kualitas pelayanan, terlebih dahulu harus diketahui apakah pelayanan yang telah diberikan kepada pasien atau pelanggan selama ini telah sesuai dengan harapan atau belum.<sup>6</sup>

Selanjutnya dalam Pasal 4 dan Pasal 24 Undang – Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan, dapat disimpulkan bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat secara optimal karena itu merupakan hak semua orang. Namun dalam pelaksanaannya pemerintah melalui program BPJS Kesehatan di nilai belum efektif dalam menjalankan pelayanan kesehatan terhadap masyarakat, hal ini dapat dilihat dari adanya beberapa permasalahan yang terjadi dalam pelayanan kesehatan melalui program BPJS kesehatan.

Pelayanan BPJS kesehatan di Indonesia masih perlu perbaikan khususnya di Kota Padang, hal ini disebabkan karena masih banyak terdapat permasalahan dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan melalui BPJS Kesehatan. Keadaan keuangan ekonomi serta banyaknya penduduk Indonesia juga menjadi kendala tersendiri untuk pelayanan kesehatan di Indonesia. Dari kondisi inilah maka penulis tertarik mengangkat judul penelitian mengenai:

**“PELAKSANAAN PELAYANAN KESEHATAN OLEH PEMERINTAH MELALUI PROGRAM BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL KESEHATAN SEBAGAI BENTUK KEWAJIBAN PEMERINTAH DALAM**

---

<sup>6</sup> Di akses dari <http://www.materikesehatan.com/2015/01/contoh-makalah-evaluasi-pelayanan.html>, pada tanggal 15 september 2015.

## **MEMENUHI HAK WARGA NEGARA UNTUK MENDAPATKAN PELAYANAN KESEHATAN DI KOTA PADANG”**

### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pelayanan kesehatan oleh pemerintah melalui program BPJS kesehatan sebagai bentuk kewajiban pemerintah dalam memenuhi hak warga Negara untuk mendapatkan pelayanan kesehatan di Kota Padang ?
2. Apa kendala – kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan oleh pemerintah melalui program BPJS kesehatan sebagai bentuk kewajiban pemerintah dalam memenuhi hak Warga Negara untuk mendapatkan pelayanan kesehatan di Kota Padang ?

### **C. Tujuan penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pelayanan kesehatan oleh pemerintah melalui program BPJS Kesehatan sebagai bentuk kewajiban pemerintah dalam memenuhi salah satu hak konstitusional warga Negara di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui apa saja kendala – kendala yang di hadapi dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan oleh pemerintah melalui program BPJS



Kesehatan sebagai bentuk kewajiban pemerintah dalam memenuhi salah satu hak konstitusional warga Negara di Kota Padang.

#### **D. Manfaat penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

##### **1. Manfaat teoritis**

- a) Melatih kemampuan dan keterampilan penelitian ilmiah sekaligus setelah itu dapat menjabarkannya dalam hasil berbentuk skripsi.
- b) Dapat dipergunakan bagi mereka yang berminat untuk melanjutkan penelitian ini dengan menggunakan ilmu pengetahuan dan teori – teori yang ada di dalamnya.
- c) Penelitian ini dapat dijadikan literatur dalam memperluas pengetahuan hukum masyarakat.

##### **2. Manfaat praktis**

- a) Dapat memberikan informasi bagi individu dan masyarakat dalam hal mengenai pelayanan kesehatan bagi peserta BPJS kesehatan.
- b) Agar dapat dijadikan referensi dan masukan bagi para pihak yang membutuhkan untuk mengetahui kendala serta solusi yang dilakukan dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan bagi peserta BPJS kesehatan.

#### **E. Metode Penelitian**

Agar tujuan dan manfaat dari peneliti dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan, maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam

melaksanakan penelitian, metode yang digunakan dalam penelitian ini akan dijelaskan sebagai berikut :

### **1. Pendekatan masalah**

metode pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis sosiologis. Yaitu dengan pendekatan masalah melalui peraturan dan teori yang ada kemudian dihubungkan dengan praktek dilapangan atau fakta yang terjadi dalam masyarakat, yang berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan kesehatan oleh pemerintah melalui program BPJS kesehatan sebagai bentuk kewajiban pemerintah dalam memenuhi salah satu hak konstitusional warga Negara di kota Padang.

### **2. Sifat penelitian**

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif, yaitu penulis memberikan gambaran mengenai situasi dan kondisi sebenarnya yang ditemui dalam pelayanan kesehatan kepada peserta BPJS kesehatan.

### **3. Sumber dan jenis Data**

#### **a. Sumber data**

Sumber data yaitu :

#### **1). Penelitian lapangan**

Yaitu data yang diperoleh melalui penelitian dilapangan dalam hal ini penulis dapat memperoleh data mengenai peksanaan pelayanan kesehatan oleh pemerintah melalui program BPJS kesehatan sebagai bentuk kewajiban pemerintah dalam memenuhi hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan di kota padang.

#### **2). Penelitian Kepustakaan**

Yaitu penelitian yang dilakukan dengan mencari literatur yang ada, yakni berupa buku – buku, peraturan perundang- undangan, dan peraturan lainnya yang terkait yang penulis peroleh di perpustakaan fakultas hukum univeritas andalas, perpustakaan pusat universitas andalas, serta literatur koleksi pribadi penulis.

#### **b. Jenis data**

jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

##### 1). Data primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya atau melalui penelitian lapangan (*field research*) dengan melakukan wawancara di BPJS kesehatan kota padang.

##### 2). Data sekunder

Yaitu data yang diperoleh dengan membaca literatur yang di dapat dari buku-buku atau referensi-referensi dan studi dokumen malalui penulurusan pustaka (*library research*) yang dapat mendukung penuisan ini dalam bentuk laporan. Data sekunder ini terdiri dari:

##### a. bahan hukum primer

yaitu bahan dan atau data yang diperoleh berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas, antara lain:

- 1). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2). Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- 3). Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

4). Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

5). Permenkes Nomor 71 Tahun 2013 tentang Pelayanan Kesehatan Pada Jaminan Kesehatan Nasional

b. bahan hukum sekunder

yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan permasalahan yang di bahas dan bahan yang memberikan penjelesan mengenai bahan hukum primer, antara lain :

- 1). Berbagai literatur yang relevan
- 2). Karya ilmiah
- 3). Teori-teori dan pendapat ahli hukum

#### **4. Teknik pengumpulan data**

Pengumpulan data dilakukan dengan cara, antara lain :

1. Studi dokumen

Penulis memperoleh data dengan cara mempelajari literatur dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

2. Wawancara

Merupakan metode pengumpulan data dengan melakukan Tanya jawab dengan responden. Wawancara tersebut dilakukan langsung dengan pihak BPJS kesehatan kota padang. Pelaksanaan wawancara semi terstruktur, dimana wawancara

tersebut dilakukan dengan mengajukan beberapa pertanyaan yang telah dipersiapkan terlebih dahulu dan juga mengembangkan pertanyaan kepada narasumber.<sup>7</sup>

#### **4. Pengolahan dan analisis data**

Setelah memperoleh data, maka langkah selanjutnya yang akan dilakukan adalah :

##### **a. Pengolahan data**

Yakni pengeditan keseluruhan data yang telah terkumpul dan kemudian disaring menjadi suatu kumpulan data yang sesuai dengan rumusan masalah yang sedang diteliti dan dapat dijadikan suatu acuan akurat dalam penarikan kesimpulan nantinya.

##### **b. Analisis Data**

setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder, data secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan rumus statistik dan data tidak berupa angka-angka, tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh dilapangan yang memberikan gambaran secara terperinci mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif, dengan menguraikan data yang terkumpul melalui teknik pengumpulan data yang digunakan. Kemudian dideskripsikan ke dalam bab-bab dan menuangkannya dalam sebuah skripsi.

---

<sup>7</sup>Soerjono Soekanto, *pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press). 2008. Hal.226