

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Negara Indonesia merupakan negara yang menerapkan konsep welfare state, sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pada alinea ke empat yang dijadikan sebagai landasan pembangunan nasional yang dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tujuan nasional yakni :

Kemudian daripada itu untuk membentuk pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Konsep negara kesejahteraan sebagaimana tersurat pada pembukaan UUD 1945 alinea keempat tersebut di atas diperkuat dengan pernyataan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen ke IV tahun 2002 bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum.

Salah satu indikator yang menggambarkan kesejahteraan rakyat adalah kesehatan. Dalam Pasal 28 H UUD 1945 menetapkan bahwa kesehatan adalah hak dasar setiap individu dan semua warga negara berhak mendapatkan pelayanan kesehatan termasuk masyarakat miskin.

Konsekuensi logis yang harus dihadapi sebagai negara hukum dan negara kesejahteraan menurut Sjachran Basah,<sup>1</sup> dalam menemukan pilihan hukum mana

---

<sup>1</sup>Sjachran Basah ,1986, *Tiga Tulisan Tentang Hukum* ,Bandung, : Armiko , hal.24

yang harus dipakai dalam kehidupan masyarakat terutama di Indonesia, maka *conditio sine qua non* hukum harus berpanca fungsi secara :

1. Direktif, yaitu sebagai pengarah dalam pembangunan untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
2. Integratif, yaitu sebagai pembina kesatuan bangsa.
3. Stabilitatif, yaitu sebagai pemelihara (termasuk kedalamnya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
4. Perfektif, yaitu sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
5. Korektif, yaitu terhadap warga negara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Pelayanan publik juga merupakan bagian yang krusial dalam praktek negara demokrasi, bahkan banyak ahli mengatakan bahwa pelayanan publik sebagai demokrasi dalam artian yang sebenarnya karena demokrasi sebagai konsep hanya dapat dirasakan dalam kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyatnya. Dengan tingkat heterogenitas dan penyebaran yang luas, maka sangatlah rentan bagi suatu pemerintahan dapat memenuhi kebutuhan layanan masyarakat sesuai dengan tingkat kebutuhan apalagi tingkat kepuasan rakyat. Dalam konteks ini layanan menjadi tolok ukur penting untuk melihat perjalanan demokrasi dan desentralisasi.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Angka 1 berbunyi :

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian demokrasi dan desentralisasi harus dilihat dari kemampuan pemerintah dan pemerintah daerah dalam melakukan transaksi sosial yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari yaitu layanan publik. Marsh dan Ian mengemukakan 2 (dua) perspektif yang penting diamati dalam layanan publik yaitu <sup>2</sup> : Pertama, dimensi service delivery agent (dinas atau unit kerja pemerintah) dan Kedua, dimensi customer atau user (masyarakat yang memanfaatkan). Berdasarkan dimensi pemberi layanan perlu diperhatikan tingkat pencapaian kinerja yang meliputi layanan yang adil (dimensi ruang dan kelas sosial), kesiapan kerja dan mekanisme kerja (readiness), harga terjangkau (affordable price), prosedur sederhana dan dapat dipastikan waktu penyelesaiannya. Sementara itu dari dimensi penerima layanan publik harus memiliki pemahaman dan reaktif terhadap penyimpangan atau layanan tak berkualitas yang muncul dalam praktik penyelenggaraan layanan publik. Keterlibatan aktif masyarakat baik dalam mengawasi dan menyampaikan keluhan terhadap praktik penyelenggaraan layanan publik menjadi faktor penting umpam

---

<sup>2</sup> Dharma Setyawan Salam ,2004 ,*Otonomi Daerah dalam perspektif lingkungan, Nilai dan Sumber Daya* , Jakarta : Djambatan , hal.107 -110.

balik bagi perbaikan kualitas layanan publik dan memenuhi standar yang telah ditetapkan.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan Pasal 1 angka 1 :

Kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis.

Pemahaman masyarakat tentang kebijakan publik yang ditetapkan menjadi salah satu faktor penting untuk menjamin standar layanan publik yang berkualitas.

Pemahaman masyarakat tentang formulasi kebijakan publik yang mengatur tentang prosedur dan mekanisme pemberian layanan publik dapat diukur dari kemudahan masyarakat untuk memahami prosedur tersebut, kesiapan birokrasi untuk memberikan kejelasan kepada masyarakat, informasi yang transparan tentang standar pelayanan publik dimaksud serta perilaku petugas pelayanan publik terhadap masyarakat dalam praktik penyelenggaraan layanan publik.

Formulasi kebijakan tersebut tentunya berada pada tahapan implementasi kebijakan publik yang telah ditetapkan sebelumnya.

Salah satu bidang layanan publik yang krusial adalah masalah kesehatan. Kesehatan merupakan faktor penting dalam meningkatkan perekonomian masyarakat, sebab manusia tanpa didukung dengan kesehatan yang baik, akan mempengaruhi pola pemenuhan kebutuhan hidup masing-masing orang.

Untuk dapat mewujudkan kehidupan masyarakat dengan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya dengan kreativitas dan produktivitas serta mampu bersaing dan berkiprah menuju masyarakat yang madani, maka kesehatan merupakan modal dasar pembangunan yang perlu mendapatkan prioritas.

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dalam menyelenggarakan kepentingan umum, seringkali tidak semata-mata hanya didasarkan pada pertimbangan ukuran efisiensi, administratif dan prinsip-prinsip ekonomi untuk memperoleh keuntungan semata. Namun kenyataan tidak ada satupun rumusan kepentingan umum yang mampu memuaskan semua pihak secara maksimal.

Berdasarkan keterangan yang di download melalui <http://www.pu.go.id> untuk bisa mewujudkan visi Indonesia sehat 2020: Masyarakat yang mandiri untuk hidup sehat. Departemen kesehatan RI menetapkan Grand strategi yaitu:

1. Menggerakkan dan memberdayakan masyarakat untuk hidup sehat.
2. Meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas.
3. Meningkatkan sistem surveillance, monitoring dan informasi kesehatan.
4. Meningkatkan pembiayaan kesehatan.

Pembangunan kesehatan di Indonesia di dasarkan atas Sistem Kesehatan Nasional (SKN). Ditegaskan bahwa sebagai tujuan nasional yang ditegaskan sebagai berikut:

“...tercapainya kemampuan untuk hidup sehat bagi setiap penduduk agar dapat mewujudkan derajat kesehatan masyarakat yang optimal sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum dari tujuan nasional...”<sup>3</sup>

Masyarakat yang sejahtera tidak hanya dilihat dari segi ekonomi saja, namun ada hal yang lebih penting yaitu tingkat kesehatan masyarakat. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan karena melalui derajat kesehatan yang tinggi maka kesejahteraan dalam suatu Negara dapat tercapai, sehingga tujuan nasional dalam rangka memajukan kesejahteraan umum bisa terlaksana.

Pada Undang-Undang No. 9 Tahun 1960 tentang pokok-pokok kesehatan,

BAB I pasal 1 dinyatakan bahwa :

“Tiap warga Negara berhak memperoleh derajat kesehatan yang setinggi-tingginya baik jasmani ,maupun rohani. Untuk itu seluruh rakyat Indonesia harus di ikutsertakan dalam usaha-usaha pemerintah.”

Pada kurun waktu beberapa tahun terakhir, khususnya tahun 2000 hingga 2004, kawasan Asia dihebohkan dengan mewabahnya berbagai penyakit penular yang berbahaya dan mematikan tanpa ada solusi yang efektif dalam mengantisipasi virus yang sudah cukup lama melanda dunia yang sangat mencemaskan masyarakat, termasuk di Indonesia, dimana pemerintah telah berupaya maksimal untuk mencegah masuk dan berjangkitnya penyakit menular tersebut ke Indonesia melalui pelabuhan di bandar udara. Hal ini adalah tugas dari aparat pemerintah yang bertugas pada bidang pelayanan kesehatan pelabuhan

---

<sup>3</sup> Koentjaraningrat, dkk (1985:1)

untuk mencegah masuknya penyakit berbahaya tersebut melalui langkah antisipasi dengan memberikan pelayanan kesehatan yang tepat pada setiap penumpang yang melewati pelabuhan.

Pelayanan publik terhadap kesehatan merupakan aspek regulasi dan legalitas dalam memperoleh kesehatan yang layak, tanpa ada prosedur yang mempersulit dalam mendapatkan pelayanan publik terutama di bidang kesehatan.

Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) dan Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda) merupakan salah satu upaya untuk membantu masyarakat tidak mampu yang tidak memiliki biaya untuk membayar perawatan dan berobat di rumah sakit. Namun permasalahan yang terjadi saat ini masih banyak masyarakat yang minim informasi tentang bagaimana cara mengurus persyaratan menjadi peserta kedua program tersebut.

Persyaratan mendapatkan Jamkesda itu harus memiliki kartu tanda penduduk (KTP). Selain itu masih ada persyaratan yang harus dipenuhi, dan mempunyai penghasilan di bawah Rp500 ribu sebulan, karena program ini betul-betul buat orang tidak mampu.

Namun untuk tahun 2012 program ini telah digulirkan. Saat ini sedang diusulkan anggaran Jamkesda tahun 2012 sebesar Rp 5,5 miliar. Anggaran tersebut lebih tinggi dibanding tahun sebelumnya sebesar Rp 4,1 miliar. Pemerintah kota Tanjungpinang menaikkan anggaran Jamkesda tahun ini. Sebabnya anggaran Rp 4,1 miliar tahun 2011 lalu masih kurang untuk kebutuhan masyarakat Tanjungpinang.

Agar program Jamkesda ke depan tepat sasaran, maka Dinas Kesehatan meminta seluruh Lurah se-Kota Tanjungpinang mendata warganya yang tidak mampu. Di samping itu, warga juga diminta pro aktif mendaftarkan dirinya ke kantor kelurahan.

Untuk pembagian kartu Jamkesda bagi sebuah keluarga tidak dibatasi jumlahnya. apalagi sebuah keluarga terdiri ayah dan anak berjumlah 10 orang, maka semuanya bisa mendapatkan kartu Jamkesda.

Jadi berapapun jumlah anggota keluarganya akan ditanggung sepenuhnya, apabila sakit. Namun permasalahan yang terjadi dilapangan yaitu terjadinya penyimpangan dalam penyaluran kartu Jaminan Kesehatan Daerah ini antara lain distribusi yang salah dan tidak tepat sasaran dimana seharusnya kartu ini diperuntukkan bagi masyarakat dengan tingkat ekonomi rendah seperti yang telah diuraikan dalam prosedur pendapatan kartu Jamkesda tersebut, sehingga terjadinya gejolak didalam masyarakat khususnya pasien dengan kelas ekonomi menengah kebawah yang yang seharusnya mendapatkan pelayanan kesehatan gratis dengan memanfaatkan Jamkesda tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti mengangkat masalah ini dalam suatu penulisan tesis yang berjudul **"KAJIAN YURIDIS TERHADAP PELAYANAN PUBLIK DI BIDANG KESEHATAN KHUSUSNYA JAMINAN KESEHATAN DAERAH PADA MASYARAKAT KOTA TANJUNGPINANG"**.



## **1.2 Permasalahan Penelitian**

Berdasarkan uraian dari latar belakang seperti di atas, maka permasalahan dalam penelitian tesis ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik bidang Kesehatan khususnya Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda) di KotaTanjungpinang ?
2. Kendala dan permasalahan apa yang dihadapi dalam pelaksanaan pelayanan publik bidang kesehatan khususnya Jaminan Kesehatan Daerah ?
3. Bagaimana Solusi terhadap Permasalahan Pelayanan Publik dibidang Kesehatan Khususnya Penggunaan Kartu Jamkesda?

## **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk :

- a) Menganalisis pelaksanaan pelayanan publik bidang Kesehatan khususnya Jamkesda di Kota Tanjungpinang.
- b) Memaparkan kendala serta permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan pelayanan publik dibidang Kesehatan khususnya Jamkesda.
- c) Memberi Solusi terhadap Permasalahan Pelayanan Publik dibidang Kesehatan Khususnya Penggunaan Kartu Jamkesda

### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

- a. Untuk memberikan masukan Kepada Pemerintah Daerah Kota Tanjungpinang
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi ilmiah sehingga bermanfaat bagi pengembangan ilmu baik bagi kalangan akademisi maupun masyarakat umum.

### **1.4 Sistematika Penulisan**

Dalam penelitian ini, peneliti melaporkan hasil penelitian dalam bentuk tesis yang peneliti susun dalam 5 (lima) bab yang terdiri dari :

#### **Bab I . Pendahuluan**

Pada bab ini peneliti membahas tentang latar belakang peneliti melakukan penelitian, perumusan masalah apa yang peneliti jadikan fokus pembahasan yang akan dicari jawabannya, tujuan dan manfaat dari hasil penelitian yang peneliti lakukan serta, sistematika penulisan yang peneliti susun dalam laporan Tesis.

#### **Bab II. Tinjauan Pustaka**

Bab ini peneliti membahas Tinjauan Pustaka yang menjelaskan tentang penelitian penelitian terdahulu dan pembahasan yang peneliti kutip dari buku-buku yang berhubungan dengan topik serta berisikan Landasan Teori yang di dalamnya menjelaskan teori hukum apa saja yang peneliti gunakan dalam penelitian ini serta landasan konseptual yang berhubungan dengan Kajian Yuridis Peraturan Walikota No.10 Tahun 2009 Tentang Jamkesda.

### **Bab III. Metode Penelitian**

Bab III ini berisikan paparan tentang Rancangan Penelitian yang peneliti lakukan, Objek yang menjadi objek penelitian yaitu Peraturan Walikota No.10 Tahun 2009 Tentang Jamkesda serta Undang-undang No.32 Tahun 2002 Tentang Otonomi Daerah, Teknik yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum Sosiologis, serta Metode analisis data yang peneliti lakukan guna mendapatkan jawaban dari rumusan permasalahan dalam penelitian ini yaitu deskriptif kuantitatif.

### **Bab. IV Hasil Penelitian dan Hasil Pembahasan**

Di dalam Bab IV peneliti membagi dua bahasan yaitu Hasil Penelitian yaitu berisikan laporan data yang peneliti dapatkan dalam penelitian normatif dengan objek Peraturan Walikota No.10 Tahun 2009 Tentang Jamkesda serta Undang-undang No.32 Tahun 2002 Tentang Otonomi Daerah sedangkan dalam bahasan Hasil penelitian, peneliti berkonsentrasi memberikan paparan guna menjawab rumusan permasalahan dan menjawabnya dengan mengkaji tinjauan pustaka pada hasil penelitian dan memberikan argumen hukum dalam hasil pembahasan tersebut.

### **Bab. V Kesimpulan, Keterbatasan dan Rekomendasi**

Dalam bab ini peneliti memaparkan kesimpulan dari rumusan masalah dalam penelitian ini, serta menjelaskan keterbatasan yang peneliti hadapi serta rekomendasi saran kepada instansi dan masyarakat terkait Penggunaan kartu Jamkesda di Kota Tanjungpinang.

--