

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Hak untuk mendapat pelayanan kesehatan merupakan hak konstitusi warga negara yang telah diatur dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.¹ Pasal tersebut memberi tanggung jawab kepada pemerintah untuk memberikan pelayanan kesehatan yang memadai dan baik.

Selain itu dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pemerintah mempunyai tanggung jawab dalam memberikan pelayanan kesehatan untuk masyarakat.² Pemberian pelayanan kesehatan dari pemerintah merupakan urusan pemerintah yang wajib untuk dilaksanakan, dimana pelaksanaannya merupakan bentuk pelayanan publik. Selain itu dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan di jelaskan bahwa pemerintah mempunyai tanggung jawab wajib dalam mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh

¹Lihat Pasal 28 Huruf H, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

²Lihat Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³Lihat Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang No 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

masyarakat.³Kemudian dijelaskan juga dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan diantaranya, Rumah Sakit dan memberi biaya pelayanan kesehatan secara gratis bagi fakir miskin.⁴Pada peraturan yang lain menyebutkan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2016 tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan, bahwa pemerintah pusat dan daerah bertanggung jawab atas ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan untuk mewujudkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.⁵

Berdasarkan dari beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dalam layanan kesehatan salah satu cara untuk memperoleh pelayanan kesehatan tanpa menggunakan biaya ialah dengan menjadi peserta Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) melalui Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), dimana pelayanan bagi pengguna BPJS tidak hanya untuk masyarakat miskin tetapi juga untuk masyarakat yang mampu.

Pemerintah telah merencanakan beberapa program pelayanan kesehatan untuk menciptakan kondisi kesehatan masyarakat agar menjadi lebih baik. Sumber daya manusia disektor kesehatan, peningkatan sumber daya obat dan pembekalan kesehatan, pemberdayaan masyarakat, serta perbaikan manajemen kesehatan. Tujuan program-program tersebut adalah untuk meningkatkan aksesibilitas penduduk (terutama penduduk miskin) pada pelayanan kesehatan dasar. Status kesehatan mempunyai pengaruh signifikan terhadap kemiskinan. Usaha

⁴ Lihat Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit.

⁵ Lihat Pasal 6 PP No. 47 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan.

meningkatkan akses penduduk miskin pada pelayanan kesehatan dalam kenyataannya berpapasan dengan bermacam-macam kendala.

Lokasi sejumlah fasilitas kesehatan (seperti puskesmas, rumah sakit milik pemerintah ataupun swasta) terletak di tempat yang sulit diakses penduduk miskin. Pada faktor lain kemampuan finansial, ketersediaan peralatan kesehatan, kecukupan tenaga medis maupun pramedis, informasi tentang kondisi kesehatan, serta jaringan bisnis disektor kesehatan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kesenjangan pelayanan kesehatan.⁶

Kabupaten Nganjuk merupakan salah satu kota kecil yang terletak di Provinsi Jawa Timur, merupakan salah satu Kabupaten yang saat ini memberikan banyak pelayanan kesehatan untuk masyarakat miskin melalui Kartu Indonesia Sehat (KIS). Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk hampir dalam satu hari kurang lebih terdapat 100 orang yang mendaftarkan diri untuk mendapatkan KIS. Namun meskipun banyak masyarakat yang mendapatkan KIS masih di temukan berbagai permasalahan dalam pelayanan kesehatan khususnya di Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten Nganjuk.

Pada Kabupaten Nganjuk terdapat Peraturan Daerah yang mengatur tentang Sistem Kesehatan Daerah Perda tersebut ada pada Perda Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2017 tentang Sistem Kesehatan Daerah dalam Pasal 11 ayat (1) bahwa “Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat melalui sistem jaminan sosial nasional bagi upaya kesehatan

⁶ Sunyoto Usman.dkk,”Strategi Penciptaan Pelayanan Kesehatan Dasar untuk Kemudahan Akses Penduduk Desa”, dikutip dari <http://jurnal.ugm.ac.id.>article>view> <diunduh tanggal 28 Maret 2018>

perorangan”. Dimana peraturan daerah tersebut berdasarkan dalam Pasal 27 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Sistem Kesehatan Provinsi bahwa “Pemerintah Provinsi bertanggung jawab untuk menjamin ketersediaan pembiayaan kesehatan terhadap seluruh subsistem SKP dengan prioritas pembiayaan pelayanan kesehatan terhadap masyarakat miskin dan upaya kesehatan kegawat daruratan serta kejadian luar biasa.

Berhubungan dengan pelayanan kesehatan oleh rumah sakit milik pemerintahan ataupun swasta merupakan salah satu bentuk dari pelayanan publik, menurut Keputusan Menteri Perdayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayan publik adalah segala kegiatan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷ Salah satu bentuk pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah pemenuhan kebutuhan kesehatan masyarakat. Reformasi dibidang kesehatan dilaksanakan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan dan menjadikannya lebih efisien, efektif, serta dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Seperti yang tertuang dalam Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 951/Menkes/SK/V/2000 yaitu bahwa "tujuan pembangunan kesehatan adalah untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang optimal.⁸

⁷ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan ke-4, (Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia, 2009), hlm 19.

⁸ Heni Hidayati, “*Standar Pelayanan Kesehatan Pasien IGD DI Rumah Sakit Umum Abdul Wahab Sjahranie Samarinda*”, *Journal Administrasi Negara*, Vol. 3 Nomor 2, Maret 2014, Samarinda, hlm. 654.

Meskipun telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun fakta dari pelayanan dalam kesehatan dilakukan oleh rumah sakit milik pemerintah ataupun swasta khususnya Kabupaten Nganjuk belum berjalan dengan baik hal tersebut bisa dilihat dari keluhan masyarakat yang menggunakan KIS ataupun BPJS. Peningkatan kualitas pelayanan kesehatan sendiri dapat diukur dari dua perspektif yaitu perspektif penyediaan layanan dan pengguna terutama pasien.⁹ Namun dari hasil penelitian di Kabupaten Nganjuk sudah menerapkan sistem tersebut, namun belum berjalan secara maksimal.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan pelayanan kesehatan yang ada di pemerintah Kabupaten Nganjuk?
2. Bagaimana pelaksanaan pelayanan kesehatan di Kabupaten Nganjuk?

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui ketentuan-ketentuan hukum pemerintah daerah dalam melaksanakan pelayanan kesehatan dan pengawasan bagi masyarakat.
2. Untuk mengetahui pelayanan kesehatan dan pengawasan kesehatan di Kabupaten Nganjuk.

⁹ Ari Probandari, "**Peningkatan Kualitas Pelayanan Tuberkulosis Di Rumah Sakit Di Indonesia: Pekerja yang Belum Selesai**", *Jurnal Manajemen Pelayanan Kesehatan*, Vol. 16 Nomor 1, Maret 2013, Surakarta, hlm 1.

1.4. Kegunaan Penulisan

a. Kegunaan Teoritis:

Untuk mengetahui dasar hukum dan teori pelaksanaan dan pengawasan pelayanan kesehatan di daerah Kabupaten Nganjuk.

b. Kegunaan Praktis:

Melatih kemampuan untuk melakukan analisis kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kesehatan dan pengawasan kesehatan untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pengayom masyarakat.

1.5. Keaslian Tulisan

Keaslian ini akan memaparkan perbedaan tulisan yang dibuat oleh saya pribadi dengan beberapa penelitian ataupun karya ilmiah orang yang lainnya dengan yang berkenaan dengan pengawasan pemerintah daerah dalam pelayanan kesehatan diantaranya:

Tabel I. Keaslian Skripsi

No	Nama Penulis/ Judul skripsi, jurna/tahun	Subtansi	Perbedaan dengan Penulis
1.	Maya Ruhtiani/Perlindungan Hukum Pasien Sebagai Konsumen Jasa dalam Pelayanan Kesehatan Di Rumah Sakit Umum Daerah Tasikmalaya. ¹⁰	Rumah sakit sebagai layanan umum dan sarana peningkatan kerja.	Penulis dalam skripsi tersebut menuliskan perlindungan hukum bagi konsumen jasa dalam pelayanan kesehatan di RSUD Tasikmalaya, sedangkan dalam skripsi ini penulis mencari

¹⁰ Maya Ruhtiani, Perlindungan Hukum Pasien Sebagai Konsumen Jasa Dalam Pelayanan Kesehatan Di Rumah Sakit Umum Daerah Tasikmalaya, skripsi, Purwokerto: Fakultas Hukum, tahun 2012.

			bagaimana pengawasan pelayanan kesehatan di Kabupaten Nganjuk.
2.	Riezky Riyadi/Mutu pelayanan kesehatan Peserta Jaminan Kesehatan Nasional di Puskesmas Kecamatan Kembangan Jakarta Barat. ¹¹	Puskemas merupakan pihak terdepan dalam pelayanan kesehatan masyarakat, terutama untuk peserta Jaminan Kesehatan yang bersifat wajib bagi seluruh masyarakat.	Penulis, rumah sakit milik pemerintah, dan milik swasta serta puskesmas merupakan pelayanan kesehatan yang ada di setiap daerah, untuk lebihnya bagi pengguna kartu JKN agar mendapatkan pelayanan yang baik, oleh karena itu di perlukan pengawasan dari pemerintah daerah agar pengguna kartu JKN tidak hanya untuk rumah sakit milik pemerintah saja tapi dapat digunakan juga di rumah sakit milik swasta.
3.	Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Kesehatan di kecamatan Bacan Tengah Kabupaten Halmahera Selatan. ¹²	Implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam	Penulis, pentingnya pengaeasan pemerintah

¹¹ Riezky Riyadi, Mutu Pelayanan Kesehatan Peserta Jmainan Kesehatan Nasioanl di Puskesmas Kecamatan Kembang Jakarta Barat, Skripsi, Jakarta: Fakultas Dakwah dan Ilmu Komunikasi,Tahun 2015.

¹² Abdurrahman, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Kesehatan di kecamatan Bacan Tengah Kabupaten Halmahera Selatan, Skripsi, Tahun 2012.

		pelayanan kesehatan masyarakat di Kecamatan Bacan Tengah, Kabupaten Halmahera Selatan mengenai kebijakan tentang sistem Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda)	daerah terhadap pelayanan kesehatan baik dirumah sakit milik pemerintah, ataupun milik swasta.
--	--	--	---

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara kerja untuk dapat memahami obyek yang menjadi sasaran dari ilmu pengetahuan yang bersangkutan. Adapun dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan jenis penulisan hukum normatif, menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan (data sekunder).¹³ Karena itu, penulis mengambil penelitian hukum normatif ini di sebabkan dalam satu prosedur dan cara penelitian ilmiahnya dan untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari segi normatif atau dari segi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus yang berkaitan dengan pengawasan pelayanan kesehatan di Kabupaten Nganjuk.

¹³ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan ke-2, (Depok: Prenandamedia Group, 2018), hlm. 129.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan perundang-undangan yaitu metode pendekatan berdasarkan undang-undang atau peraturan lainnya. Metode pendekatan kasus adalah metode yang berdasarkan pada kasus yang ada dan benar-benar terjadi. Menurut Petter Mahmud Marzuki pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang di tangani.¹⁴ Dalam hal ini bertujuan agar peneliti dapat mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan undang-undang dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan argument untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.

Pendekatan Kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.¹⁵ Kasus itu dapat berupa kasus yang terjadi di Indonesia maupun di Negara lain. Dalam hal ini peneliti melakukan penelitian terhadap kasus-kasus yang berhubungan dengan pengawasan kesehatan di Kabupaten Nganjuk.

¹⁴ Petter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Surabaya : Kencana, 2005), Hlm 133.

¹⁵ *Ibid.*

1.6.3. Bahan Hukum

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogainya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan primer dan bahan hukum sekunder.¹⁶

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritattif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.

Bahan hukum primer dalam skripsi ini terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 dan Pasal 28H ayat (1).
- 2) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 244 dan Tambahan Lembara Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
- 3) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063).
- 4) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5256).

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 181.

- 5) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 153 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5072).
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 229 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5942).
- 7) Peraturan provinsi nomer 1 tahun 2016 tentang sistem kesehatan provinsi (Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 55).
- 8) Peraturan daerah nomer 2 tahun 2017 tentang sistem kesehatan daerah (Noreg Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 156-2/2017).

b. Bahan Hukum Sekunder

Adapun bahan-bahan sekunder bupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan cara mengkaji undang-undang dan penelitian di lapangan. Pengkajian undang-undang dilakukan dengan pengumpulan bahan hukum dan prinsip hukum yang berkaitan dengan pelayanan kesehatan. Penelitian dilapangan dilakukan dengan wawancara di Dinas Kesehatan Kabupaten Nganjuk, DPRD Kabupaten Nganjuk, dan masyarakat pengguna Kartu Indonesia Sehat (KIS).

Pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dilakukan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan atau disusun secara runtut

maupun sistematis dan di klasifikasikan menurut sumber dan hirarkinya dikaji secara komprehensif.

1.6.5. Analisa Bahan Hukum

Analisis dilakukan dengan mengkaji Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 dan Pasal 28 H UUD 1945. Kemudian dilanjutkan dengan pengkajian dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan dan Undang-Undang Nomor 44 Tentang Rumah Sakit serta Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan. Setelah pengkajian dari beberapa produk Undang-Undang tersebut dilakukan dengan menganalisis Peraturan Daerah Kabupaten Nganjuk Nomor 2 Tahun 2017 Tentang sistem Kesehatan daerah untuk disesuaikan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Sistem Kesehatan Provinsi.

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan merumuskan dan menafsirkan bahan hukum yang telah diperoleh untuk diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa, sehingga disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna menjawab permasalahan yang telah terjadi dimasyarakat. Kemudian pengolahan bahan hukum dilakukan dengan penalaran hukum yang menggunakan pemikiran yang runtut dan sistematis guna menjawab persoalan persoalan dalam isu hukum diatas ataupun yang menjadi problematika di Pemerintahan Daerah guna mengawasi pelayanan kesehatan dirumah sakit milik pemerintah ataupun swasta.

1.7.Sistematika Penulisan

Skripsi ini disusun dengan sistematika yang terbagi dalam 4 (empat) bab. Masing-masing bab terdiri dari sub bab guna memperjelas ruang lingkup dan cakupan permasalahan yang diteliti. Adapun urutan dan tata letak masing-masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut:

BAB I: Berisi tentang pendahuluan, yang menguraikan tentang latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, keaslian tulisan, serta metode penelitian yang digunakan, sistematika penulisan dalam penelitian ini.

BAB II: Menguraikan tentang landasan teori dan asas yang berkaitan dengan permasalahan penulisan ini yang terdiri dari konsepsi kewenangan pemerintah daerah, pengawasan pemerintah daerah, pelayanan pemerintah daerah di bidang kesehatan

BAB III: Menguraikan tentang pembahasan mengenai rumusan permasalahan dalam penelitian ini yang terdiri dari peran pemerintah daerah Kabupaten Nganjuk dalam bidang kesehatan dan pelaksanaan pengawasan pelayanan kesehatan di daerah Kabupaten Nganjuk.

BAB IV: Berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan hasil penelitian atau jawaban dari pertanyaan pada rumusan masalah yang di rangkai secara singkat, kemudian saran yang berisi tentang gagasan dan ide-ide konstruktif yang dapat dijadikan masukan untuk mengatasi permasalahan yang berkaitan dengan penelitian yang di tulis.