

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kemiskinan merupakan masalah yang selalu ada pada setiap Negara, meskipun zaman telah memasuki era globalisasi namun tidak dapat dipungkiri masalah kemiskinan selalu menjadi penghambat kemajuan tiap- tiap Negara. Permasalahan kemiskinan tidak hanya terdapat di Negara-negara berkembang saja bahkan di Negara maju juga mempunyai masalah dengan kemiskinan. Kemiskinan tetap menjadi masalah yang rumit, walaupun fakta menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di Negara berkembang jauh lebih besar dibanding dengan Negara maju. Hal ini dikarenakan Negara berkembang pada umumnya masih mengalami persoalan keterbelakangan hampir di segala bidang, seperti teknologi, kurangnya akses-akses ke sektor ekonomi, dan lain sebagainya.

Sejak awal kemerdekaan Bangsa Indonesia telah mempunyai perhatian besar terhadap terciptanya masyarakat adil dan makmur, sebagaimana termuat dalam alinea ke empat Undang-Undang Dasar 1945. Program-program yang dilaksanakan selama ini juga selalu memberikan perhatian besar pada upaya pengentasan kemiskinan, karena pada dasarnya pembangunan yang dilakukan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Meskipun demikian, masalah kemiskinan sampai saat ini terus menerus menjadi masalah yang berkepanjangan.

Dampak kemiskinan dapat dikaitkan dengan bermacam-macam hal yaitu salah satunya adalah kesehatan dan penyakit. Kemiskinan mempengaruhi kesehatan sehingga orang miskin menjadi rentan terhadap berbagai macam penyakit, karena mereka mengalami gangguan seperti menderita gizi buruk, pengetahuan kesehatan berkurang, perilaku kesehatan kurang, lingkungan pemukiman yang buruk, biaya kesehatan tidak tersedia.

Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28 H dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, menetapkan bahwa setiap orang berhak mendapatkan pelayanan kesehatan. Karena itu setiap individu, keluarga dan masyarakat berhak memperoleh perlindungan terhadap 4 kesehatannya, dan Negara bertanggung jawab mengatur agar terpenuhi hak hidup sehat bagi penduduknya termasuk bagi masyarakat miskin dan tidak mampu.

Kesadaran tentang pentingnya jaminan perlindungan sosial terus berkembang sesuai amanat pada perubahan UUD 1945 Pasal 34 ayat 2, yaitu menyebutkan bahwa negara mengembangkan Sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan dimasukkannya Sistem Jaminan Sosial dalam perubahan UUD 1945, terbitnya UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) menjadi suatu bukti yang kuat bahwa pemerintah dan pemangku kepentingan terkait memiliki komitmen yang besar untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyatnya. Melalui SJSN sebagai salah satu bentuk perlindungan sosial pada hakekatnya bertujuan untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

Usaha ke arah itu sesungguhnya telah dirintis pemerintah dengan menyelenggarakan beberapa bentuk jaminan sosial di bidang kesehatan, diantaranya adalah melalui PT Askes (Persero) dan PT Jamsostek (Persero) yang melayani antara lain pegawai negeri sipil, penerima pensiun, veteran, dan pegawai swasta. Untuk masyarakat miskin dan tidak mampu, pemerintah memberikan jaminan melalui skema Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) dan Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda). Namun demikian, skema-skema tersebut masih terfragmentasi, terbagi-bagi. Biaya kesehatan dan mutu pelayanan menjadi sulit terkendali. Untuk mengatasi hal itu, pada 2004, dikeluarkan Undang-Undang No.40 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). UU 40/2004 ini mengamanatkan bahwa jaminan sosial wajib bagi seluruh penduduk termasuk Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) melalui suatu Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS).

Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 juga menetapkan, Jaminan Sosial Nasional akan diselenggarakan oleh BPJS, yang terdiri atas BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. Khusus untuk Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) akan diselenggarakan oleh BPJS Kesehatan yang implementasinya dimulai 1 Januari 2014. Secara operasional, pelaksanaan JKN dituangkan dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, antara lain: Peraturan Pemerintah No.101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran (PBI); Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan; dan Peta Jalan JKN (Roadmap Jaminan Kesehatan Nasional).

Guna meningkatkan derajat kesehatan masyarakat termasuk masyarakat miskin, maka beberapa rumah sakit yang telah bekerjasama dengan BPJS bersedia melayani pasien BPJS sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam UU Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Nasional. Sejuah pengamatan lapangan selama ini di sejumlah puskesmas dan rumah sakit, pelaksanaan BPJS masih amburadul. Seluruh tempat pelayanan kesehatan menjadi kebanjiran pasien dan membuat antrean panjang. Hal yang lebih memprihatinkan, didapati sejumlah peserta BPJS, yang sebelumnya merupakan pindahan dari Askes PNS mendapatkan pelayanan yang kurang maksimal. Fakta lain yang perlu disoroti yaitu tentang ketersediaan obat di rumah sakit penyelenggara BPJS. Sempat terjadi kasus dimana pihak rumah sakit hanya memberikan sebagian obat dari resep yang dibuat dokter, sementara obat sisanya harus dibeli di apotek swasta. Beberapa fenomena diatas secara tidak langsung menggambarkan bahwa pelaksanaan BPJS belum sepenuhnya bagus dan masih menuai beberapa permasalahan.

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan diatas, maka penulis akan menyusun skripsi dengan judul : **“Gambaran Model Penyelesaian Ketidakpuasan Pelayanan Kesehatan BPJS (Studi Kasus Pelayanan BPJS Di Rumah Sakit Umum Yogyakarta)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berhubungan dengan hal yang diuraikan diatas, maka penulis mengangkat permasalahan-permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah permasalahan ketidakpuasan pelayanan kesehatan BPJS di Rumah Sakit Umum Yogyakarta?
2. Bagaimanakah model penyelesaian ketidakpuasan pelayanan antara pasien peserta BPJS di Rumah Sakit Umum Yogyakarta?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui permasalahan ketidakpuasan pelayanan kesehatan BPJS di Rumah Sakit Umum Yogyakarta
2. Untuk mengetahui model penyelesaian ketidakpuasan pelayanan antara pasien peserta BPJS di Rumah Sakit Umum Yogyakarta

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian dapat menjadikan tambahan pustaka terkait dengan pelaksanaan pelayanan kesehatan BPJS dalam instansi pelayanan kesehatan khususnya tingkat lanjutan (rumah sakit)

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian dapat kiranya memberikan bahan-bahan masukan dalam usaha meningkatkan mutu pelayanan Rumah Sakit sebagai bentuk pelayanan kesehatan lanjutan bagi peserta BPJS, yang selanjutnya

pihak Rumah Sakit dapat menyusun program-program yang bersifat penanganan permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan pasien peserta BPJS.

## E. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan garis besar dari suatu rancangan atas dasar pendapat yang dikemukakan sebagai keterangan mengenai suatu peristiwa.<sup>1</sup> Peristiwa sebagaimana dimaksud didalam penelitian tersebut adalah Izin Lingkungan. Dalam penelitian hukum kerangka teori diperlukan untuk membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi. Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidak-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas. Pendekatan teori yang mendasari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Teori Hans Kelsen menyatakan, hukum itu adalah seperangkat norma atau aturan yang bersusun-susun, dan setiap susun-susun itu memiliki tingkatan masing-masing, dimana aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang ada, atau aturan yang setingkat tidak tinggi, dan juga aturan yang satu tidak boleh saling menabrak antara satu dengan yang lain secara horizontal. Semua aturan itu harus bersumber pada pada satu aturan dasar yaitu konstitusi dan falsafah bangsa (*grundnorm*). Selain *stufentheorie* dari Hans Kelsen. Dalam tulisan ini pendekatan teori yang

---

<sup>1</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Jakarta, Balai Pustaka, 1995. Hal. 520.

digunakan juga adalah teori Hans Kelsen yang mengembangkan teori gurunya Gans Kelsen. *The Theorie vom Stufenbau der Rechtsnormen* yang dikembangkan Kelsen menyatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jejanting. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada yang tertinggi yang disebut norma dasar. Ia menyatakan selain berlapis-lapis norma suatu negara juga berkelompok-kelompok, untuk itu ia menglompokkan norma menjadi empat: (1) norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*), (2) aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), (3) undang-undang formal (*formel gesetz*), (4) aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung and autonome satzung*).<sup>2</sup>

2. Teori Jeremy Bentham, yang menyatakan bahwa manusia itu akan berbuat dengan cara sedemikian rupa sehingga ia mendapatkan kenikmatan yang sebesar-besarnya dan menekan serendah-rendahnya penderitaan. Tujuan akhir dari perundang-undangan adalah untuk melayani kebahagiaan paling besar dari sejumlah terbesar rakyat. Selanjutnya pendapat John Stuart Mill hampir sama dengan Jeremy Bentham, yaitu tindakan itu hendaklah ditujukan kepada tercapainya kebahagiaan. Standar keadilan hendaknya didasarkan kepada kegunaannya, namun asal usul kesadaran akan keadilan itu tidak ditemukan pada kegunaan, melainkan pada dua sentimen, yaitu rangsangan untuk mempertahankan diri dan perasaan

---

<sup>2</sup>. Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan (1): Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, Edisi Revisi 2007. Hal. 44-45.

simpati. Keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri, maupun oleh siapa saja yang mendapatkan simpati dari kita. Perasaan keadilan akan memberontak terhadap kerusakan, penderitaan, tidak hanya atas dasar kepentingan individual melainkan juga kepada kepentingan orang lain yang kita samakan dengan diri kita sendiri. Hakikat keadilan dengan demikian mencakup semua persyaratan moral yang sangat hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Guntoro, Gunawan Sri., 2012, *Teori – Teori Hukum* :  
<http://gunawansriguntoro.wordpress.com/2012/01/03/teori-teori-hukum/>, diakses tanggal 05  
Maret 2014