BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar belakang penelitian

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum jelas cita-cita bangsa Indonesia yang sekaligus merupakan tujuan nasional bangsa Indonesia. Tujuan nasional tersebut adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi serta keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan nasional tersebut diselenggarakanlah upaya pembangunan yang berkesinambungan yang merupakan suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh terarah dan terpadu, termasuk di antaranya pembangunan kesehatan. Pembangunan kesehatan bertujuan meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dan merupakan upaya seluruh potensi bangsa Indonesia, baik masyarakat, swasta maupun pemerintah.

Kesehatan merupakan hak asasi manusia. Setiap hal yang menyebabkan terjadinya gangguan kesehatan pada masyarakat Indonesia akan menimbulkan kerugian ekonomi yang besar bagi negara, dan setiap upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat juga berarti investasi bagi pembangunan negara. Kesehatan sebagai hak asasi manusia menjadi kebutuhan mendasar dan harus diwujudkan serta menjadi kewajiban negara dalam upaya pemenuhannya. Masalah kesehatan merupakan bagian yang sangat urgent dalam kaitannya dengan peningkatan sumberdaya manusia di Indonesia. Untuk memenuhi hak-hak kesehatan tersebut, salah satunya adalah melalui sistem pembiayaan kesehatan yang kuat, stabil dan berkesinambungan. Tujuan

pembiayaan kesehatan adalah tersedianya pembiayaan kesehatan dengan jumlah yang mencukupi, teralokasi secara adil dan termanfaatkan secara berhasil-guna dan berdaya-guna, untuk menjamin terselenggaranya pembangunan kesehatan guna meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.

Sistem pembiayaan kesehatan mempunyai peranan yang amat vital untuk penyelenggaraan pelayanan kesehatan dalam rangka mencapai berbagai tujuan penting dari pembangunan kesehatan di suatu negara diantaranya adalah pemerataan pelayanan kesehatan dan pelayanan yang berkualitas. Oleh karena itu reformasi kebijakan kesehatan di suatu negara seyogyanya memberikan fokus penting kepada kebijakan pembiayaan kesehatan untuk menjamin terselenggaranya kecukupan (*adequacy*), pemerataan (*equity*), efisiensi (*efficiency*) dan efektifitas (*effectiveness*) dari pembiayaan kesehatan itu sendiri. Perencanaan dan pengaturan pembiayaan kesehatan yang memadai (*health care financing*) akan menolong pemerintah di suatu negara untuk dapat memobilisasi sumber-sumber pembiayaan kesehatan, mengalokasikannya secara rasional serta menggunakannya secara efisien dan efektif. Diterbitkannya undang-undang RI nomor 40 tahun tahun 1999 tentang Sistim Jaminan Sosial Nasional (SJSN) sejatinya telah merupakan langkah maju dalam meningkatkan kualitas pengelolaan pembiayaan kesehatan di Indonesia yang dilaksanakan menurut prinsip-prinsip asuransi kesehatan.

Setiap Warga Negara Iindonesia berhak mempunyai jaminan kesehatan sosial, tanpa kecuali, tidak peduli kaya atau miskin, tinggal di kota atau di daerah terpencil, kaum elite ataupun rakyat biasa. Pegawai Negeri Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai bagian integral dari masyarakat Indonesia, juga mempunyai hak yang sama dalam memenuhi kebutuhan kesehatannya. Pegawai Negeri Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia tersebar diseluruh penjuru tanah

air sampai ke tingkat Polsek dan daerah-daerah terpencil mempunyai risiko pekerjaan yang cukup tinggi terkait dengan tugasnya dalam menjaga keamanan dan ketertiban, menegakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Risiko terhadap ancaman kesehatan tersebut meliputi sakit, baik yang disebabkan penyakit menular maupun tidak menular, kecelakaan atau luka-luka pada saat melaksanakan tugasnya seperti penanganan kriminalitas, unjuk rasa dan pemberantasan terorisme sehingga dapat terjadi kecacatan bahkan meninggal dunia . Risiko terhadap ancaman kesehatan tersebut saat ini semakin meningkat seiring dengan meningkatnya angka kriminalitas yang terjadi di masyarakat.

Dengan tujuan untuk memberi pelayanan yang bermutu, merata dan mencakup seluruh populasi Polri secara optimal, serta dapat memenuhi kebutuhan jaminan pelayanan kesehatan yang terjangkau dan bermutu bagi seluruh pegawai beserta keluarganya, Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) melaksanakan pengelolaan sistem jaminan kesehatan melalui pembiayaan yang antara lain bersumber dari Dana Pemeliharaan Kesehatan (DPK). Sistem pengelolaan DPK pada Polri dilaksanakan secara langsung oleh institusi Polri. Sistem pengelolaan DPK Polri mengalami banyak komplain dari Pegawai Negeri Polri dan keluarganya maupun dari *stake holders* baik dalam hal mekanisme pengelolaan, alokasi penggunaan maupun pendistribusiannya serta kurangnya mutu pelayanan yang dibutuhkan. Hal ini mungkin terkait dengan kurangnya kompetensi dalam pengelolaan sistem asuransi. Pesatnya kemajuan IPTEK dan globalisasi telah berdampak pula kepada meningkatnya pengetahuan Pegawai Negeri pada Polri dan keluarganya akan kesehatan yang secara otomatis mengakibatkan naiknya kebutuhan dan tuntutan akan mutu pelayanan kesehatan. Kurangnya mutu dan jangkauan pelayanan fasilitas kesehatan Polri yaitu Rumah sakit Bhayangkara dan Poliklinik-Poliklinik Polri yang dirasakan kurang,

sejatinya merupakan masalah utama yang perlu menjadi perhatian untuk dilakukan reformasi dalam pengelolaannya. Selain itu, hal lain yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan pelayanan kesehatan adalah pergeseran pola penyakit dari penyakit menular ke penyakit tidak menular, sedangkan penyakit menular masih belum terpecahkan. Permasalahan-permasalahan diatas telah mengakibatkan timbulnya tuntutan dari Pegawai Negeri pada Polri untuk memindahkan pengelolaan DPK Polri kepada pengelola jaminan kesehatan lainnya.

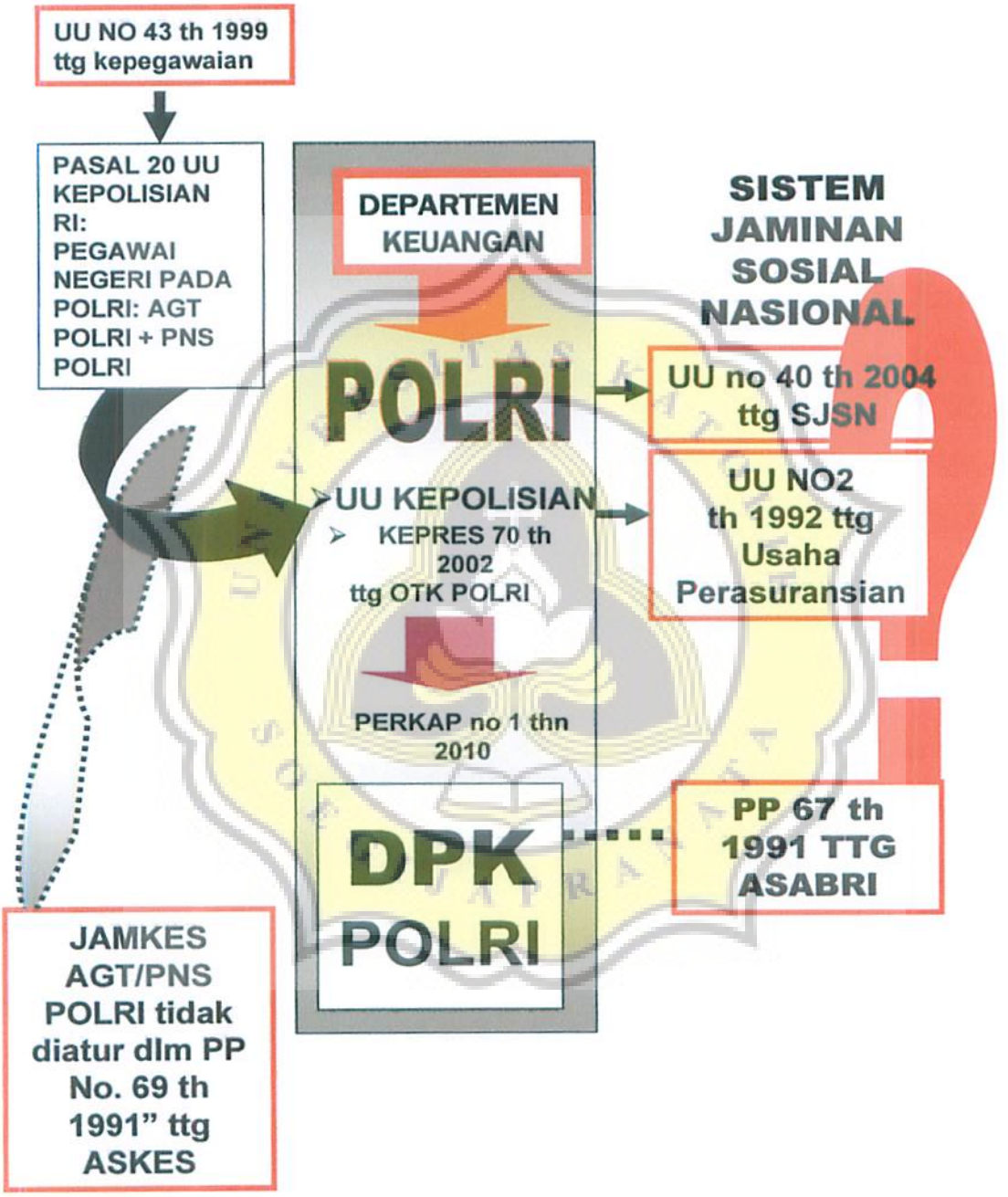
Dari uraian diatas, maka pertanyaannya adalah apakah peraturan dan perundang-undangan yang mengatur DPK Polri telah selaras dengan Undang-Undang RI nomor 40 tahun 2004 tentang Sistim Jaminan Sosial Nasional dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait sehingga dapat memberikan perlindungan hukum terhadap jaminan kesehatan yang dibutuhkan bagi Pegawai Negeri pada Polri dan keluarganya secara berkeadilan ? Dari uraian diatas, maka peneliti akan akan melakukan penelitian dengan judul "Pengelolaan Dana Pemeliharaan Kesehatan pada Kepolisian Negara Republik Indonesia ditinjau dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional"

B. Perumusan masalah penelitian

Berdasarkan skema identifikasi permasalahan dibawah ini maka permasalahan pokok pada pengelolaan DPK Polri adalah :

> "Apakah pengelolaan DPK Polri telah mengacu kepada Undang-Undang RI nomor 40 tahun 2004 tentang Sistim Jaminan Sosial Nasional dan peraturan perundangan yang terkait sehingga dapat menjamin pelayanan kesehatan yang dibutuhkan oleh Pegawai Negeri pada Polri dan keluarganya dari pangkat yang tertinggi sampai terendah dimanapun bertugas secara berkeadilan ? "

Skema identifikasi permasalahan



Dari pokok permasalahan tersebut dapat diidentifikasi beberapa persoalan sebagai berikut:

a. Bagaimanakah pengaturan tentang pengelolaan dan pelaksanaan Dana Pemeliharaan Kesehatan (DPK) Polri ?
b. Bagaimanakah kedudukan DPK Polri terhadap Undang-Undang nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional ?
c. Bagaimanakah peraturan yang dibutuhkan untuk mengatur DPK Polri agar sesuai dengan Sistem Jaminan Sosial Nasional ?

C. Tujuan penelitian

Sesuai dengan pokok permasalahan dan persoalan-persoalan yang telah diidentifikasi, maka tujuan penelitian adalah :

a. Untuk mengetahui bagaimanakah pengaturan tentang pengelolaan dan pelaksanaan Dana Pemeliharaan Kesehatan (DPK) Polri ?
b. Untuk mengetahui bagaimanakah kedudukan DPK Polri terhadap undang-undang nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional ?
c. Untuk mengetahui bagaimanakah peraturan yang dibutuhkan untuk mengatur DPK Polri agar sesuai dengan Sistem Jaminan Sosial Nasional ?

D. Metode penelitian

Menurut Iskandar, penelitian merupakan suatu pekerjaan yang berhubungan dengan usaha untuk mendesain, memperoleh dan menganalisis data penelitian ilmiah. pemdekatan ilmiah merupakan upaya untuk mencari solusi jalan keluar menyelesaikan masalah melalui berfikir rasional, sistematis dan empiris. Sedangkan metoda penelitian adalah suatu kerangka kerja untuk melakukan suatu penelitian, atau suatu kerangka berfikir menyusun gagasan yang beraturan, berarah dan berkonteks yang relevan dengan maksud dan tujuan. Karena berupa

sistem, maka metoda penelitian merupakan seperangkat unsur-unsur yang membentuk suatu kesatuan dalam penelitian[1].

Menurut Nomensen Sinamo "Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi[2]".

Penelitian merupakan penyaluran hasrat ingin tahu manusia dalam konteks keilmuan yang terus berkembang. Seorang akan yakin bahwa ada sebab setiap akibat dari setiap gejala yang tampak dan dapat dicari penjelasannya secara ilmiah. Penelitian sejatinya bersikap obyektif karena kesimpulan yang akan diperoleh hanya akan dapat ditarik apabila dilandasi dengan bukti-bukti yang meyakinkan dan dikonklusikan melalui prosedur yang jelas, sistematis dan terkendali. Dalam konteks ini, macam-macam metode yang digunakan dalam penelitian ilmiah dapat dikelompokan berdasarkan sudut pandang penulisnya dan kebutuhan di lapangan[3].

Metode penelitian hukum pada umumnya membagi penelitian atas dua kelompok besar, yaitu metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian hukum empiris. Metode penelitian hukum normatif diartikan sebagai sebuah metode penelitian atas aturan-aturan perundangan baik ditinjau dari sudat hirarki perundang-undangn (vertikal), maupun hubungan harmoni perundang-undangan (horizontal). Penelitian hukum empiris adalah sebuah metode penelitian hukum yang berupaya untuk melihat hukum dalam artian yang nyata atau dapat dikatakan melihat, meneliti bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat. Dalam menerapkan

---

1 Iskandar , **Metodologi Penelitian Kualitatif, Aplikasi untuk Penelitian Pendidikan, Hukum, Ekonomi dan manajemen, Sosial, Humaniora, Politik, Agama dan Filsafat**, Gaung Persada Press, Jakarta, Agustus 2009 hlm 11.

2 Nomenson Sinamo, **Metodologi Penelitian Hukum**, PT Bumi Intitama Sejahtera, Jakarta 2009 hlm 22

3 Ibid, hlm 57

metoda penelitian ini, diperlukan metoda pendekatan yang akan dijelaskan pada sub bab dibawah ini.

E. Metode Pendekatan

Metode pendekatan adalah suatu cara untuk meneliti dalam suatu penelitian yang merupakan langkah untuk mengkonkritkan metode penelitian. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian tesis ini, yaitu yuridis normatif.

Menurut "Wila Chandrawila Supriadi" Yang dimaksud dengan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu suatu cara meneliti dalam penelitian hukum yang dilakukan terhadap bahan pustaka atau data sekunder dan dengan menggunakan metode berpikir induktif yaitu dari khusus ke umum serta kriterium kebenaran koheren[4]

Sedangkan yang dimaksud dengan kebenaran koheren *(the coherence theory of truth)*, menurut A. Sonny Keraf & Mikhael Dua adalah: "Suatu pengetahuan, teori, pernyataan, proposisi, atau hipotesis dianggap benar kalau sejalan dengan pengetahuan, teori, pernyataan, proposisi, atau hipotesis lainnya, yaitu kalau proposisi itu meneguhkan dan konsisten dengan proposisi sebelumnya yang dianggap benar[5].

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan penelitian terhadap "Pengelolaan Dana Pemeliharaan Kesehatan Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia ditinjau dari Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 Tentang Sistim Jaminan Sosial Nasional". Penelitian dilaksanakan agar ditemukan aturan hukum yang tepat sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang terkandung dalam Sistim Jaminan Sosial Nasional guna menjawab

---

4 Lihat Wila Chandrawila Supriadi, **Metode Penelitian** (tidak dipublikasikan) dalam Materi Kuliah "Metode Penelitian Hukum" Program Pascasarjana Program Studi Magister Hukum Kesehatan Unika Soegijapranata, Semarang, 2006, hlm. 8.

5 A. Sonny Keraf & Mikhael Dua, **Ilmu Pengetahuan** (Sebuah Tinjauan Filosofis), Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 68.

isu hukum yang sekarang sedang dihadapi dalam pengelolaan DPK Polri secara koheren sehingga diharapkan dapat bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan akan hak jaminan kesehatan bagi Pegawai Negeri pada Polri beserta keluarganya.

F. Spesifikasi penelitian

Dalam penelitian ini, spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis.

Menurut Moh. Nazir, yang dimaksud dengan deskriptif analitis yaitu: "Membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat dan hubungan antar fenomena atau gejala yang diteliti sambil menganalisisnya, yaitu mencari sebab akibat dari suatu hal dan menguraikannya secara konsisten dan sistematis serta logis[6].

Spesifikasi penelitian deskriptif analitis ini digunakan untuk menganalisis, yaitu mencari sebab akibat dari permasalahan dan menguraikannya secara konsisten, sistematis dan logis sesuai dengan perumusan masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu apakah yang menjadi sebab akibat sehingga peraturan dan perundangan yang mengatur DPK Polri tidak sinkron terhadap peraturan perundangan yang terkait dengan Sistem Jaminan Sosial Nasional.

G. Tehnik pengumpulan data

Data yang digunakan pada peneliti adalah data sekunder, menurut Hilman Hadikusuma, yang dimaksud dengan data sekunder yaitu "Data yang dipeoleh peneliti dari penelitian kepustakaan dan dokumentasi, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah

---

6 Lihat Moh. Nazir, **Metode Penelitian**, Ghim.ia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm.63,72,405,406 & 427.

tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumentasi yang biasanya disediakan di perpustakaan umum atau perpustakaan milik pribadi"[7].

Didalam penelitian hukum, menurut Soerjono Soekanto & Sri Mamuji data sekunder tersebut meliputi : "bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier". Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdapat dalam suatu aturan hukum atau teks otoritatif, sperti peraturan perundang-undangan, putusan hakim, traktat, kontrak dan keputusan tata usaha negara. Sedangkan bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal asing, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, serta simposium yang dilakukan para pakar hukum mengenai asas kebebasan berkontrak dan persetujuan tindakan kedokteran antara dokter dan pasien dalam suatu transaksi terapeutik. Sedangkan bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain[8].

Data-data sekunder yang digunakan penelitian ini adalah data sekunder yang bersifat publik baik yang merupakan data arsip, data resmi pemerintah maupun data-data hukum lainnya yang resmi yaitu peraturan perundang-undangan.

H. Sistematika penulisan

Adapun sistematika yang hendak peneliti susun adalah meliputi : BAB I : PENDAHULUAN yang antara lain terdiri dari Latar belakang penelitian, Perumusan masalah penelitian, Tujuan penelitian, Metode penelitian, Metode pendekatan, Spesifikasi penelitian, Tehnik pengumpulan data dan Sistematika penulisan. Sedangkan BAB II

---

7 Hilman Hadikusuma, **Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum**, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 65.

8 Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif** (Suatu Tinjauan Singkat), Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13.

TINJAUAN PUSTAKA :yang terdiri dari Pengantar, Dasar Hukum DPK Polri, Pengelolaan DPK Polri, Pelayanan Kesehatan bagi Pegawai negeri pada polri dengan DPK Polri, Restitusi Kesehatan. Setelah itu adalah BAB III : HASIL PENELITIAN, yang di dalamnya terdiri dari Pengantar, Landasan Hukum yang menyangkut Hak Jaminan Sosial, Pengertian Sistem Jaminan Sosial Nasional, Azas, Tujuan dan Prinsip Sistim Jaminan Sosial Nasional, Asuransi Kesehatan Sosial dalam Sistem Jaminan Sosial Nasional, Badan Jaminan Sosial Nasional, Subsidi dan iuran Pemerintah. BAB IV : PEMBAHASAN yang terdiri dari : Pengaturan Tentang Pengelolaan dan Pelaksanaan DPK Polri, Kedudukan DPK Polri terhadap Undang-Undang Nomor 40 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Peraturan perundangan yang dibutuhkan untuk mengatur DPK Polri agar sesuai dengan Sistem Jaminan Sosial Nasional. BAB V : PENUTUP yang meliputi Kesimpulan, Saran dan Rekomendasi.