



**SUATU TINJAUAN TERHADAP SISTEM PEMBIAYAAN  
PELAYANAN KESEHATAN MASYARAKAT  
MISKIN/PRA SEJAHTERA BERDASARKAN UNDANG-  
UNDANG NO. 23 TAHUN 1992  
(Studi Pada Puskesmas Medan Denai)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Tugas Akhir  
Perkuliahhan Untuk Mendapatkan  
Gelara Sarjana Hukum**

**OLEH**

**CITRA NANDA PRATAMA**

**NPM : 04 840 0057  
BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2010**

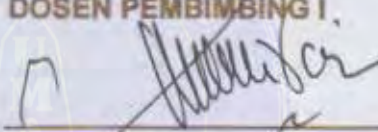
**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MEDAN AREA**

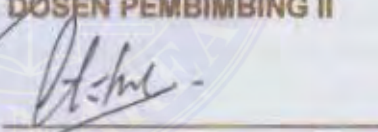
**LEMBARAN PERSETUJUAN SKRIPSI**

**I. PENULIS :**

**N A M A** : CITRA NANDA PRATAMA  
**N P M** : 04 840 0057  
**BIDANG** : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : SUATU TINJAUAN TERHADAP SISTEM  
PEMBIAYAAN PELAYANAN  
KESEHATAN MASYARAKAT  
MISKIN/PRA SEJAHTERA  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO.  
23 TAHUN 1992 (Studi Pada Puskesmas  
Medan Denal)

**II. DOSEN PEMBIMBING SKRIPSI :**

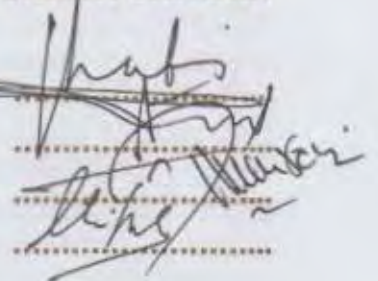
**1. N A M A** : ZAMZAMI, SH, MH.  
**JABATAN** : DOSEN PEMBIMBING I.  
**TANGGAL PERSETUJUAN** :  
**TANDA TANGAN** : 

**2. N A M A** : AZIZAH, SH.  
**JABATAN** : DOSEN PEMBIMBING II  
**TANGGAL PERSETUJUAN** :  
**TANDA TANGAN** : 

**III. PANITIA UJIAN MEJA HIJAU**

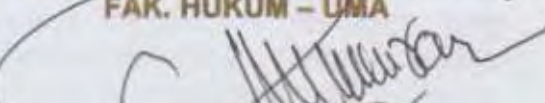
**TANDA TANGAN**

- 1. KETUA** : HJ. RAHMANIAR, SH, M.HUM.
- 2. SEKRETARIS** : SUHATRIZAL, SH, MH
- 3. PENGUJI I** : ZAMZAMI, SH, MH .
- 4. PENGUJI II** : AZIZAH, SH



**DISETUJUI OLEH :**

**DEKAN  
FAK. HUKUM - UMA**  
  
(SYAFARUDDIN, SH, M.HUM.)

**KETUA BIDANG HKM ADM. NEG.  
FAK. HUKUM - UMA**  
  
(ZAMZAMI, SH, MH.)



## **ABSTRAKSI**

### **SUATU TINJAUAN TERHADAP SISTEM PEMBIAYAAN PELAYANAN KESEHATAN MASYARAKAT MISKIN/PRA SEJAHTERA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 1992 (Studi Pada Puskesmas Medan Denai)**

**OLEH**  
**CITRA NANDA PRATAMA**  
**NPM : 04 840 0057**  
**BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

Pembahasan skripsi ini adalah sekitar tentang pelaksanaan penerapan sistem pembiayaan pelayanan kesehatan masyarakat yang diterapkan pemerintah yaitu JPKM yang diperuntukkan bagi masyarakat miskin/prsa sejahtera ditinjau berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.

Permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini adalah: apakah sistem pembiayaan dalam bentuk JPKM dapat memberikan solusi terhadap permasalahan pelayanan kesehatan masyarakat miskin, apakah kendala yang dihadapi dalam sistem pembiayaan pelayanan kesehatan masyarakat miskin yang selama ini diterapkan.

Penelitian dilakukan secara kepustakaan dan penelitian lapangan pada Puskesmas Medan Denai.

Hasil penelitian menjelaskan PJKM yang dikelola oleh Pemerintah Daerah adalah program PJKM yang merupakan upaya untuk mengatasi masalah kesehatan yang timbul akibat dampak krisis moneter pada keluarga miskin, sehingga status kesehatan dan gizi masyarakat dapat dipertahankan. Struktur pelaksanaan pemberian jaring pengaman sosial bidang kesehatan dilaksanakan dengan cara hirarkhi dari bawah ke atas melalui Bidan Desa, Puskesmas, sampai rujukannya kepada Rumah Sakit Kabupaten/Kota. Selain dalam bentuk program pelayanan kesehatan maka program PJKM yang dikelola oleh Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dalam bentuk program kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak bidang kesehatan, dimana program ini terwujud melalui kepedulian pemerintah atas melonjaknya harga BBM serta memberikan bantuan bagi kelompok masyarakat miskin. Pengorganisasian PJKM dilakukan melalui lintas program antara tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/Kota, yang dilakukan dengan jalan saling melengkapi dalam operasionalnya sehingga program PJKM tersebut sampai ke tangan yang berhak. Dalam menanggulangi tindakan penyelewengan di PJKM maka dibentuk Unit Pengaduan Masyarakat yang memfasilitasi pengaduan masyarakat atas hal-hal penyelewengan penyelenggaraan Jaminan Sosial Tenaga Kerja Bidang Kesehatan. Bagi masyarakat luas yang merupakan subjek diberikannya PJKM maka hendaknya dapat mempergunakan fasilitas yang diberikan oleh Pemerintah melalui Dinas Kesehatan propinsi Sumatera Utara sehingga terciptanya peningkatan kesehatan dan kesejahteraan masyarakat miskin.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah mengkaruniakan kesehatan dan kelapangan berpikir kepada penulis sehingga akhirnya tulisan ilmiah dalam bentuk skripsi ini dapat juga terselesaikan oleh penulis.

Skripsi penulis ini berjudul "SUATU TINJAUAN TERHADAP SISTEM PEMBIAYAAN PELAYANAN KESEHATAN MASYARAKAT MISKIN/PRA SEJAHTERA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 23 TAHUN 1992 (Studi Pada Puskesmas Medan Denai ". Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan dalam mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Medan Area Bidang Hukum Administrasi Negara

Dalam menyelesaikan tulisan ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak, maka pada kesempatan yang berbahagia ini penulis ingin mengucapkan terima-kasih yang sebesar-besarnya kepada :

- Bapak Syafaruddin, SH.M.Hum, selaku Dekan pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area .
- Bapak Zamzami, SH, MH, selaku Ketua Bidang Hukum Administrasi Negara pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area dan sekaligus sebagai Dosen Pembimbing I penulis.
- Ibu Azizah, SH, selaku Dosen Pembimbing II Penulis.
- Bapak dan Ibu Dosen dan sekaligus Staf administrasi di Fakultas Hukum Universitas Medan Area.



- Rekan-rekan se-almamater.

Penulis juga mengucapkan rasa terima-kasih yang terhingga kepada kedua orang tua penulis yang telah memberikan pandangan kepada penulis tentang pentingnya ilmu di hari-hari kemudian nantinya. Semoga kasih-sayang mereka tetap menyertai penulis. Terima-kasih penulis juga bagi rasa kebersamaan yang diberikan oleh isteri tercinta.

Demikian penulis hajikan, dan semoga skripsi ini bermanfaat bagi kita semua.



Medan, Desember 2010

**CITRA NANDA PRATAMA**

## DAFTAR ISI

|   | Halaman |
|---|---------|
| KATA PENGANTAR.....   | i       |
| DAFTAR ISI .....  | iii     |
| BAB I PENDAHULUAN.....  | 1       |
| A. Penegasan Dan Pengertian Judul.....  | 4       |
| B. Alasan Pemilihan Judul .....   | 5       |
| C. Permasalahan .....   | 7       |
| D. Hypotesa .....   | 8       |
| E. Tujuan Pembahasan.....   | 9       |
| F. Metode Pengumpulan Data .....  | 9       |
| G. Sistematika Penulisan.....   | 10      |
| BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBIAYAAN<br>PELAYANAN KESEHATAN.....                    | 12      |
| A. Pengertian Pelayanan Kesehatan .....   | 12      |
| B. Jenis-Jenis Pelayanan kesehatan.....   | 14      |
| C. Pembiayaan Pelayanan Kesehatan.....  | 20      |
| D. Pola dan Bentuk Pelayanan Kesehatan Masyarakat. ....                                 | 23      |
| BAB III. TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ADMINISTRASI<br>NEGARA DAN MASYARAKAT MISKIN. .... | 32      |
| A. Pengertian Hukum Administrasi Negara.....  | 32      |
| B. Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara .....  | 39      |

|  |           |
|--|-----------|
| C. Aktivitas Hukum Administrasi Negara .....         | 41        |
| D. Pengertian Miskin.....                            | 45        |
| E. Kriteria Masyarakat Miskin.....                   | 48        |
| <b>BAB IV. SISTEM PEMBIAYAAN PELAYANAN KESEHATAN</b> |           |
| <b>MASYARAKAT MISKIN/PRA SEJAHTERA. ....</b>         | <b>50</b> |
| A. Gambaran Umum Kecamatan Medan Denai .....         | 50        |
| B. Sistem Pembiayaan Pelayanan Kesehatan Masyarakat  |           |
| Miskin.....  | 61        |
| C. Segi-Segi Pelayanan Kesehatan Yang Dibiayai dalam |           |
| PJKM .....   | 66        |
| D. Hambatan Dalam Penerapan JPKM Bagi Pelayanan      |           |
| Kesehatan Masyarakat Miskin.....                     | 73        |
| <b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>              | <b>79</b> |
| A. Kesimpulan.....                                   | 79        |
| B. Saran.....  | 80        |

**DAFTAR PUSTAKA**



## BAB I

### PENDAHULUAN

Salah satu kebijakan pembangunan kurun waktu 2004-2009 seperti tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat yang di antaranya memuat target menurunkan angka kemiskinan dari 16,7% pada tahun 2004 menjadi 8,2% pada tahun 2009. Target tersebut akan berhasil jika daya beli penduduk terus dapat ditingkatkan secara berkelanjutan.

Pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat bawah yang jumlahnya sangat besar, membutuhkan pembiayaan yang meningkat setiap tahun dalam Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Namun demikian, kendala pembiayaan yang dihadapi saat ini adalah membengkaknya subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) sebagai akibat meningkatnya harga minyak mentah di pasar internasional.

Salah satu permasalahan fundamental yang terpenting dari meningkatkan harga BBM tersebut adalah kenaikan semua sektor ekonomi masyarakat termasuk dalam bidang pelayanan kesehatan masyarakat. Target dari pembahasan skripsi ini adalah pembiayaan kesehatan bagi masyarakat miskin.

Kebijakan pemeliharaan kesehatan bagi penduduk miskin sudah lama diterapkan di Indonesia. Pelayanan gratis bagi penduduk yang membawa surat miskin dari Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), desa dan pembagian kartu sehat, adalah contoh kebijakan pelayanan kesehatan bagi penduduk miskin dengan strategi



*“individual targeting”*. Berbagai program Instruksi Presiden (Inpres), secara tidak langsung juga mempunyai aspek kebijakan membantu penduduk miskin, misalnya Inpres Obat dan Inpres Samijaga, merupakan contoh kebijakan dengan strategi *“geographic targeting”*<sup>1</sup>.

Program pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dalam bentuk asuransi kesehatan Keluarga Miskin (Askeskin) mulai 2008 diganti menjadi Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas).<sup>2</sup>

Untuk menjamin meningkatkannya derajat kesehatan masyarakat melalui pemerataan dan peningkatan mutu upaya kesehatan serta pengendalian pembiayaan kesehatan di masa yang penuh tantangan ini, Undang-Undang No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan telah menggariskan Jamkesmas sebagai suatu “cara penyelenggaraan” pemeliharaan kesehatan yang terpadu dengan pembiayaannya.

Pembiayaan program kesehatan bagi masyarakat miskin berasal dari anggaran pemerintah serta kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM). Pada perencanaan Askeskin 2008, diperkirakan jumlah penduduk miskin 60 juta orang dengan kebutuhan dana Rp3,6 triliun. Realisasinya, tahun kemarin tercatat 76,4 juta orang menggunakan fasilitas Askeskin.

---

<sup>1</sup>Direktorat Kesehatan dan Gizi Masyarakat, Deputi Bidang Sumberdaya Manusia dan Kebudayaan, *Perencanaan Dan Pembiayaan Pelayanan Kesehatan Bagi Penduduk Miskin*, [http://www.bappenas.go.id/index.php?module=Filemanager&func=download&pathext=ContentExpress/&view=85/3kesehatan\\_miskin\\_final.pdf](http://www.bappenas.go.id/index.php?module=Filemanager&func=download&pathext=ContentExpress/&view=85/3kesehatan_miskin_final.pdf), Diakses tanggal 19 Juni 2008.

<sup>2</sup>Paulus Januar, *Kesehatan Masyarakat Miskin*, <http://opinibebas.epajak.org/opini/kesehatan-masyarakat-miskin-756/>, Diakses tanggal 19 Juni 2008.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku :

- Amrah Muslimin, *Beberapa Azas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi Negara dan Hukum Administrasi*, Penerbit Alumni, Bandung, 2000.
- Azrul Azwar, *Fungsi Perencanaan Pada PUSKESMAS*, Media Asseulapius, Oktober, Jakarta, 1978.
- \_\_\_\_\_, *Menjaga Mutu Pelayanan Kesehatan*, Penerbit Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Badan Pusat Statistik, *Sosialisasi Program Subsidi Langsung Tunai Kepada Rumah Tangga Miskin*, Tim Koordinasi Pusat Pelaksanaan Program Subsidi Langsung Tunai Kepada Rumah Tangga Miskin, 2005.
- Danuredjo, *Struktur Administrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2000.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 2003.
- Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Fak. Hukum UGM, Yogyakarta, 2004.
- Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 2002.
- Prajudi Atmosoedirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001.
- Sihombing, *Dasar-Dasar Organisasi dan Proses Administrasi di Bidang Kesehatan Masyarakat*, Mimeograf, FK-UI, Jakarta, 2006.
- Victor Situmorang, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1999.
- Winarno Surakhmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Penerbit Tarsito, Bandung, 2002.



**B. Internet:**

Direktorat Kesehatan dan Gizi Masyarakat, Deputi Bidang Sumberdaya Manusia dan Kebudayaan, *Perencanaan Dan Pembiayaan Pelayanan Kesehatan Bagi Penduduk Miskin*, [http://www.bappenas.go.id/index.php?module=Filemanager&func=download&pathext=ContentExpress/&view=85/3kesehatan\\_miskin\\_final.pdf](http://www.bappenas.go.id/index.php?module=Filemanager&func=download&pathext=ContentExpress/&view=85/3kesehatan_miskin_final.pdf).

Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (JPKM) Pengertian Dan Pelaksanaannya, <http://www.depkes.go.id/downloads/JPKM.pdf>.

Mencari Model Sistem Pembiayaan Kesehatan, <http://www.gizi.net/cgi-bin/berita/fullnews.cgi?newsid1005534630,79955>.

Paulus Januar, Kesehatan Masyarakat Miskin, <http://opini.bebas.epajak.org/opini/kesehatan-masyarakat-miskin-756>.

**C. Undang-Undang:**

Undang-Undang No. 23 tahun 1992 tentang Kesehatan