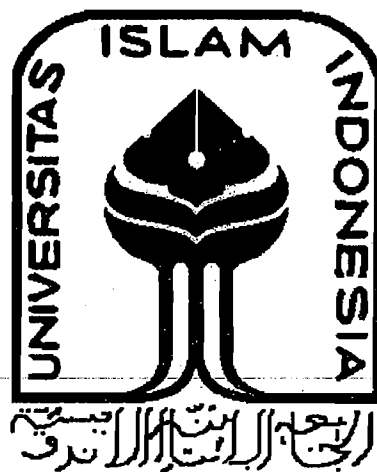


**PEMENUHAN HAK KESEHATAN BAGI WARGA MISKIN DI KOTA YOGYAKARTA  
TAHUN 2009-2010 MENURUT PERATURAN WALIKOTA NOMOR 20 TAHUN 2009  
TENTANG PENYELENGGARAAN JAMINAN KESEHATAN DAERAH KOTA  
YOGYAKARTA TAHUN 2009**

**TESIS**



Oleh :

**ANDI PRIANTOKO**

Nomor Mhs : 09912441  
BKU : HTN  
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2011**

**PEMENUHAN HAK KESEHATAN BAGI WARGA MISKIN DI KOTA YOGYAKARTA  
TAHUN 2009-2010 MENURUT PERATURAN WALIKOTA NOMOR 20 TAHUN 2009  
TENTANG PENYELENGGARAAN JAMINAN KESEHATAN DAERAH KOTA  
YOGYAKARTA TAHUN 2009**

**TESIS**

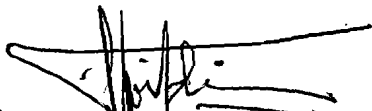
Oleh :

**ANDI PRIANTOKO**

Nomor Mhs : 09912441  
BKU : Hukum Tata Negara  
Program Studi : Ilmu Hukum

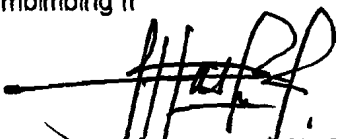
Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke  
Dewan Penguji dalam ujian tesis

**Pembimbing I**

  
Dr. Saifudin, S.H. M.Hum.

21/2011  
Tanggal .....  
5

**Pembimbing II**

  
Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum.

21/5/2011  
Tanggal .....

**Mengetahui**

Ketua Program  
  
Dr. Hj. Nurmatul Huda, S.H., M.Hum.



Tanggal .....

**PEMENUHAN HAK KESEHATAN BAGI WARGA MISKIN DI KOTA  
YOGYAKARTA TAHUN 2009-2010 MENURUT PERATURAN WALIKOTA NOMOR  
20 TAHUN 2009 TENTANG PENYELENGGARAAN JAMINAN KESEHATAN  
DAERAH KOTA YOGYAKARTA TAHUN 2009**

**TESIS**

Oleh :

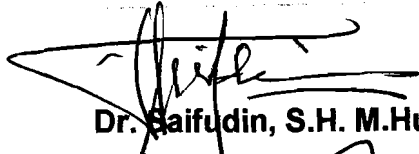
**ANDI PRIANTOKO**

Nomor Mhs : 09912441  
BKU : HTN  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji  
pada tanggal 5 Juni 2011 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua



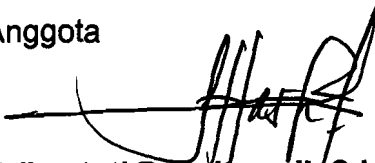
**Dr. Saifudin, S.H. M.Hum.**

Anggota



**Dr. Muntoha, S.H., M.Ag.**

Anggota



**Srihastuti Puspitasadi, S.H., M.Hum.**

Mengetahui  
Ketua Program

**Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

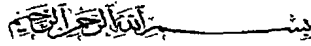
Tanggal .....  
*24/6/2011*

Tanggal .....  
*24/3-2012*

Tanggal .....  
*23/6-2011*

Tanggal .....

## KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah, segala puji dan syukur bagi Allah Subhanahu Watta 'Alla atas segala rahmat dan hidayah serta bimbingan-Nya, shalawat dan salam dilimpahkan kepada Rasul-Nya, Nabi Muhammad Shallallahu 'Alaihi Wassalam, beserta keluarga, sahabat dan pengikut beliau dengan ihsan sampai hari kiamat, sehingga dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulisan tesis ini dibuat sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana S-2 pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari dukungan, bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum., selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum dan Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing yang selalu memberikan arahan pada penulis.
3. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membekali ilmu, sehingga menjadi wawasan penulis dalam menyelesaikan penulisan hukum ini.

4. (alm) Ayahanda, Singomenggala, Tohmenggala, Mangsadimeja, Nitisastrodiharjo beserta Eyang-Eyang Putri lainnya terutama Ibunda tercinta dan seluruh keluargaku yang telah memberikan dukungan dan kasih sayang.
5. Seluruh teman-teman Pascasarjana di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu

Semoga amal dan kebaikan saudara-saudara mendapatkan balasan yang setimpal dari Tuhan Yang Maha Esa. Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan penulisan hukum ini masih banyak kekurangan, maka penulis mohon saran dan kritik yang bersifat membangun guna penyempurnaan penulisan hukum ini. Akhirnya penulis berharap semoga tulisan ini banyak manfaatnya.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, Juni 2011

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUTAN.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
<b>BAB I</b> <b>PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kerangka Teoritis.....	11
E. Metode Penelitian.....	27
F. Sistematika Penulisan.....	29
<b>BAB II</b> <b>TINJAUAN NEGARA HUKUM, HAK ASASI MANUSIA, DAN</b>	
<b>PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA.....</b>	<b>31</b>
A. Negara Hukum.....	31
1. Pengertian Negara Hukum.....	31
2. Konsep Negara Hukum Materil.....	36
B. Hak Asasi Manusia.....	38
1. Konsepsi Dasar dan Pengertian Hak asasi Manusia.....	38
2. Perkembangan Hak Asasi Manusia.....	46

	3. Hak Asasi Manusia di Indonesia.....	52
	C. Pemerintah Daerah di Indonesia.....	62
	1. Pengertian Otonomi Daerah.....	62
	2. Asas-Asas Pemerintah Daerah.....	71
	3. Kewenangan Pemerintah Daerah.....	77
	4. Faktor Pelaksanaan Otonomi Daerah.....	84
<b>BAB III</b>	<b>PEMENUHAN HAK KESEHATAN WARGA MISKIN</b>	
	<b>MENURUT PERATURAN WALIKOTA NOMOR 20 TAHUN</b>	
	<b>2009 DI KOTA YOGYAKARTA.....</b>	<b>89</b>
	A. Profil Kesehatan Kota Yogyakarta.....	89
	B. Materi Muatan Peraturan Walikota Nomor 20 Tahun	
	2009.....	96
	C. Pemenuhan Hak Warga Miskin Atas Kesehatan Di Kota	
	Yogyakarta.....	104
	D. Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam	
	Pemenuhan Hak Warga Miskin Atas Kesehatan.....	120
<b>BAB IV</b>	<b>PENUTUP.....</b>	<b>124</b>
	A. Kesimpulan.....	124
	B. Saran.....	125

**DAFTAR PUSTAKA**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Konstitusi dalam negara adalah sebuah norma sistem politik dan hukum bentukan pada pemerintahan negara. Dalam kasus bentukan negara, konstitusi memuat aturan dan prinsip-prinsip entitas politik dan hukum, istilah ini merujuk secara khusus untuk menetapkan konstitusi nasional sebagai prinsip-prinsip dasar politik, prinsip-prinsip dasar hukum termasuk dalam bentukan struktur, prosedur, wewenang dan kewajiban pemerintahan negara pada umumnya. Konstitusi umumnya merujuk pada penjaminan hak kepada warga masyarakatnya. Istilah konstitusi dapat diterapkan kepada seluruh hukum yang mendefinisikan fungsi pemerintahan negara.

Konstitusi pada umumnya bersikat kodifikasi yaitu sebuah dokumen yang berisikan aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi pemerintahan negara, namun dalam pengertian ini, konstitusi harus diartikan dalam artian tidak semuanya berupa dokumen tertulis (formal). namun menurut para ahli ilmu hukum maupun ilmu politik konstitusi harus diterjemahkan termasuk kesepakatan politik, negara, kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan dan distribusi maupun alokasi.<sup>1</sup>

Konstitusi bagi organisasi pemerintahan negara yang dimaksud terdapat beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya, terdapat konstitusi

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 95.



politik atau hukum akan tetapi mengandung pula arti konstitusi ekonomi.<sup>2</sup> Dewasa ini, istilah konstitusi sering diidentikkan dengan suatu kodifikasi atas dokumen yang tertulis dan di Inggris memiliki konstitusi tidak dalam bentuk kodifikasi akan tetapi berdasarkan pada yurisprudensi dalam ketatanegaraan negara Inggris.

Warga negara adalah unsur konstitusi dari suatu negara. Warga negara diartikan dengan orang-orang sebagai bagian dari suatu penduduk yang menjadi unsur negara serta mengandung arti peserta, anggota atau warga dari suatu negara, yakni peserta dari suatu persekutuan yang didirikan dengan kekuatan bersama. Istilah warga negara dahulu biasa disebut hamba atau kawula negara yang dalam bahasa Inggris (*object*) berarti orang yang memiliki dan mengabdikan kepada pemiliknya.<sup>3</sup>

A.S. Hikam mendefinisikan bahwa warga negara yang merupakan terjemahan dari *citizenship* adalah, anggota dari sebuah komunitas yang membentuk negara itu sendiri.<sup>4</sup> Koerniatmanto, mendefinisikan warga negara dengan anggota negara.<sup>5</sup>

Dilihat dari perspektif teori perjanjian sosial yang menjadi dasar keberadaan demokrasi modern, warga negaralah yang membentuk negara dengan melakukan perjanjian sosial yang berisi ketentuan tentang apa yang harus dilakukan oleh negara dan bagaimana penyelenggaraannya.

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial Berdasarkan UUD 1945, serta Mahkamah Konstitusi*, makalah, Jakarta, 22 Maret 2008, hlm. 2.

<sup>3</sup> <http://www.wikipedia.com/warganegara> 5 desember 2010

<sup>4</sup> Syaukani, *Kewarganegaraan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 21.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

Perjanjian sosial yang merupakan kesepakatan seluruh warga negara (*general agreement*) mewujud dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi. Dengan sendirinya, materi konstitusi harus selalu mencerminkan paham konstitusionalisme atau pembatasan kekuasaan baik dalam arti prosedural maupun substantif. Dari sisi prosedural, pembatasan kekuasaan berupa penentuan mekanisme demokrasi dalam penyelenggaraan negara sebagai konsekuensi dari pengakuan terhadap prinsip kedaulatan rakyat. Sedangkan dari sisi substantif, konstitusi menentukan apa yang harus dilakukan dalam penyelenggaraan negara, yaitu melindungi hak-hak rakyat baik sebagai warga negara maupun sebagai manusia.<sup>6</sup>

Jaminan hak konstitusional warga negara dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan dapat ditemukan dalam bab tersendiri, yaitu Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, serta beberapa butir ketentuan lain di luar bab tersebut. UUD Tahun 1945 pasca perubahan mengatur hak tersebut dalam 33 ayat. Hak konstitusional warga negara dalam UUD 1945 meliputi; hak hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupan; pekerjaan dan penghidupan yang layak; bekerja dan memilih pekerjaan serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dalam hubungan kerja; membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan; mengembangkan diri; memperoleh serta memilih pendidikan dan mendapat manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni dan budaya; memajukan diri; bebas memeluk agama dan beribadat; meyakini kepercayaan

---

<sup>6</sup> Janedjri M Gaffar, *Hak Konstitusional Warga Negara*, Persada Nusantara, Jakarta, 2007, hlm. 6.

dan menyatakan pikiran; memilih tempat tinggal serta meninggalkannya dan kembali; perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, dan harta bendanya; memperoleh rasa aman dan perlindungan dari ketakutan; hidup sejahtera lahir dan batin; sehat dan memperoleh pelayanan kesehatan; serta hak milik pribadi yang tidak boleh diambil secara sewenang-wenang.

Warga negara juga memiliki hak konstitusional terkait dengan kehidupannya dalam berbangsa dan bernegara yang meliputi hak persamaan kedudukan dihadapan hukum dan pemerintahan; memperoleh kesempatan dalam pemerintahan; perlindungan dan kepastian hukum yang adil; upaya pembelaan negara; kemerdekaan berserikat dan berkumpul; kemerdekaan menyatakan pikiran dan sikap serta pendapat; memajukan diri dan memperjuangkan hak secara kolektif; berkomunikasi dan memperoleh informasi; mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi; bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat kemanusiaan, memperoleh suaka politik; mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat; hak atas jaminan sosial; serta bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapat perlindungan dari perlakuan diskriminatif tersebut.

Perlindungan yang diamanatkan konstitusi merupakan salah satu fungsi keberadaan negara. Negara yang tidak berhasil memberikan perlindungan terhadap warga negaranya karena itu tidak berhasil pula menjalankan fungsinya dengan baik. Searah dengan hal itu, negara juga harus meningkatkan kesejahteraan masyarakat menengah ke bawah agar jurang

antara yang kaya dan yang miskin tidak terlalu dalam. Seringkali kekerasan timbul akibat kesenjangan kemakmuran yang terlalu lebar dan jurang kemiskinan yang terlalu menganga. Kesejahteraan masyarakat karena itu menjadi salah satu hal penting guna mengurangi kekerasan yang makin intensif.

Negara diamanatkan oleh konstitusi untuk menjamin kesejahteraan warga negaranya. Oleh karena itu, negara mestilah kembali mengonsentrasikan diri dan memaksimalkan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Ketidakberhasilan negara untuk bersikap imparial terhadap warga negaranya yang melanggar hukum merupakan kegagalan negara menegakkan keadilan.<sup>7</sup>

Seperti telah diuraikan di atas bahwa salah satu hak warga negara adalah hak atas kesehatan dan pelayanan kesehatan. Hak atas kesehatan sebagai hak asasi manusia telah diakui dan diatur dalam berbagai instrumen internasional maupun nasional. Jaminan pengakuan hak atas kesehatan tersebut secara eksplisit dapat dilihat dari beberapa instrumen sebagai berikut:

1. Instrumen Internasional, antara lain Pasal 25 *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), Pasal 6 dan 7 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), Pasal 12 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Right* (ICESCR), Pasal 5 *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (ICERD), Pasal 11, 12 dan 14 *Convention on the Elimination of All Forms*

---

<sup>7</sup> Pusat Studi Islam dan Kenegaraan, *Perlindungan Hak-hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta, 2008, hlm. 22.

*of Discrimination against Women (Women's Convention)*, Pasal 1 *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Torture Convention, or CAT)*, dan Pasal 24 *Convention on the Rights of the Child (Children's Convention, or CRC)*

2. Instrumen Nasional antara lain, Amandemen ke-II Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945, Pasal 9 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 29 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dan UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Memperhatikan ketentuan-ketentuan di atas, maka sesungguhnya tiap gangguan, intervensi atau ketidak-adilan, ketidak-acuhan, apapun bentuknya yang mengakibatkan ketidak-sehatan tubuh manusia, kejiwaannya, lingkungan alam dan lingkungan sosialnya, pengaturan dan hukumnya, serta ketidak-adilan dalam manajemen sosial yang mereka terima, adalah merupakan pelanggaran hak mereka, hak-hak manusia.<sup>8</sup>

Hak atas kesehatan bukanlah berarti hak agar setiap orang untuk menjadi sehat, atau pemerintah harus menyediakan sarana pelayanan kesehatan yang mahal di luar kesanggupan pemerintah, tetapi lebih menuntut agar pemerintah dan pejabat publik dapat membuat berbagai kebijakan dan rencana kerja yang mengarah kepada tersedia dan terjangkauanya sarana pelayanan kesehatan untuk semua dalam kemungkinan waktu yang secepatnya. Dalam Pasal 12 ayat (1) *International Covenant on Economic,*

---

<sup>8</sup> Wahid, Kesehatan sebagai Hak Asasi Manusia, Seminar dan Lokakarya "Kesehatan dan Hak Asasi Manusia", Jakarta, 9-20 Maret 2008.

*Social and Cultural Right* (ICESCR) hak atas kesehatan dijelaskan sebagai “hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan fisik dan mental” tidak mencakup area pelayanan kesehatan.

Sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yaitu: “Negara mengembangkan Sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat,...”. Hal ini diperkuat juga dengan adanya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Dimana Sistem ini memberi jaminan perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Setiap warga negara dijamin haknya untuk hidup layak apabila terjadi situasi yang tidak menguntungkan serta dapat mengakibatkan hilang atau berkurangnya pendapatan, baik karena sakit, kecelakaan, kehilangan pekerjaan, usia lanjut dan pensiun.

Dalam rangka memenuhi hak masyarakat miskin sebagaimana diamanatkan konsitusi dan undang-undang, Departemen Kesehatan menetapkan kebijakan untuk lebih memfokuskan pada pelayanan kesehatan masyarakat miskin. Dasar pemikirannya adalah selain memenuhi kewajiban pemerintah juga berdasarkan kajian bahwa indikator-indikator kesehatan akan lebih baik apabila lebih memperhatikan pelayanan kesehatan yang terkait dengan kemiskinan. Melalui Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin ini diharapkan dapat menurunkan angka kematian ibu melahirkan, menurunkan angka kematian bayi dan balita serta penurunan angka kelahiran

disamping dapat terlayannya kasus-kasus kesehatan masyarakat miskin umumnya.<sup>9</sup>

Selain Jamkesmas, ada pula Jaminan Kesehatan Sosial (Jamkesos) yang ditujukan bagi warga miskin pula. Penyelenggara dari Jamkesos adalah Pemerintah Provinsi. Meskipun bagi warga miskin telah disediakan Jamkesmas dan Jamkesos, namun tidak setiap warga miskin terdata oleh Jamkesmas maupun Jamkesos, karena setiap penyelenggara Jamkesmas dan Jamkesos masing-masing mempunyai Data Statistik sendiri-sendiri, sehingga hal ini menyebabkan ada beberapa warga miskin yang tidak tertampung oleh Jamkesmas maupun Jamkesos.

Di Kota Yogyakarta dengan Kebijakan Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda) yang difokuskan bagi warga kota miskin yang belum *tercover* oleh skema Jaminan Kesehatan Masyarakat yang merupakan kebijakan Pemerintah Pusat dan skema Jaminan Kesehatan Sosial yang merupakan skema kebijakan Pemerintah Provinsi. Di mana dalam konteks tersebut skema kebijakan Jamkesda Kota Yogyakarta dapat dikatakan sebagai komplemen dari skema kebijakan pemerintah pusat dan propinsi.

Ada beberapa catatan penting yang berkait dengan skema jaminan kesehatan yang diselenggarakan baik oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, khususnya tentang Jamkesda. Masyarakat Kota Yogyakarta banyak yang belum mengenal program Jamkesda. Dari hasil survei yang dilakukan, terdapat 71% responden yang belum mengetahui adanya Jamkesda, padahal

---

<sup>9</sup> Pedoman Pelaksanaan Jaminan Kesehatan Masyarakat, Departemen Kesehatan RI, Jakarta, 2008, hlm. iv.

apabila program tersebut ditawarkan, terdapat 75% responden yang ingin memanfaatkan program itu.<sup>10</sup>

Kondisi tersebut perlu disikapi Pemerintah Kota Yogyakarta dengan melakukan sosialisasi yang lebih intensif, karena program ini banyak manfaatnya. Di Kota Yogyakarta pemberian jaminan kesehatan kepada 89.818 jiwa penduduk yang dinyatakan masuk dalam kategori miskin dibagi dalam beberapa kategori, yaitu jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas) dari pemerintah pusat sebanyak 68.456 jiwa, sebanyak 20.545 jiwa dijamin melalui jaminan kesehatan sosial (Jamkesos) dari Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), dan 817 jiwa dengan Jamkesda, tetapi jaminan kesehatan itu baru menyentuh 20% dari jumlah penduduk Kota Yogyakarta, dan Pemkot berniat memberikan jaminan kepada 80 persen penduduk yang belum mendapat jaminan kesehatan melalui jaminan kesehatan semesta (Jamkesta).<sup>11</sup>

Guna merealisasikan niat tersebut, Pemerintah Kota Yogyakarta telah menerbitkan Peraturan Walikota Nomor 20 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2009. Dalam perda tersebut diatur antara lain ruang lingkup, tujuan, jenis pelayanan kesehatan maupun sasaran pelayann kesehatan. Oleh karena Jamkesda ditujukan kepada masyarakat miskin, selain ditur dalam Perda Nomor Nomor 20 Tahun 2009, maka dibentuk pula Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor

---

<sup>10</sup> <http://my.opera.com/stoppenindasan/blog/index.dml/tag/PROGRAM%20KEMISKINAN> 5 desember 2010

<sup>11</sup> [http://www.theprakarsa.org/index.php?act=dtl\\_activity&id=20090414083842](http://www.theprakarsa.org/index.php?act=dtl_activity&id=20090414083842) 5 desember 2010



56 Tahun 2009 tentang Mekanisme Pendataan Keluarga Miskin Kota Yogyakarta, serta peraturan lain yang mendukung.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di muka, maka dapat disusun rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pemenuhan hak warga miskin atas kesehatan di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 20 Tahun 2009?
2. Apa saja kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pemenuhan hak warga miskin atas kesehatan di Kota Yogyakarta?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa pemenuhan hak warga miskin atas kesehatan di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 20 Tahun 2009.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pemenuhan hak warga miskin atas kesehatan di Kota Yogyakarta.

## D. Kerangka Teoritis

### 1. Negara Hukum

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya revolusi pada tahun 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada Abad XVII dan mulai populer pada Abad XIX. Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.<sup>12</sup>

Semenjak abad 19, pengertian negara hukum telah mengalami banyak perubahan-perubahan. Dalam anggapan para sarjana dan filosof-filosof Jerman, negara hukum ini lebih dipandang semata-mata sebagai pelajaran tentang kedaulatan dari parlemen. Dengan perkataan lain bahwa negara hukum adalah negara yang seluruh aksinya didasarkan dan diatur oleh Undang-undang yang telah ditetapkan semula dengan bantuan dari badan pemberi suara rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat).<sup>13</sup>

Negara hukum menurut **Bothlingk** adalah *De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht* (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum).<sup>14</sup> **A. Hamid S. Attamimi**, dengan mengutip **Burkens**, mengatakan bahwa Negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang

---

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

<sup>13</sup> Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 13.

<sup>14</sup> Ridwari HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 18.

menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.<sup>15</sup>

Dalam Ensiklopedia Indonesia, istilah Negara hukum (*rechtstaat*) dilawankan dengan istilah negara kekuasaan (*machtstaat*). Istilah negara hukum dirumuskan sebagai berikut:

- a. Negara hukum (*rechtstaat*): negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu, dan agar semuanya berjalan menurut hukum.<sup>16</sup>
- b. Negara kekuasaan (*machtstaat*): negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Gumplowics, antara lain mengajarkan, bahwa negara itu tidak lain adalah *Eine Organisation der Herrschaft einer Minoritar uber eine Majoritarit* (Organisasi dari kekuasaan golongan kecil atas golongan besar). Menurut pendapatnya, hukum berdasarkan ketaatan golongan yang lemah kepada golongan kuat.<sup>17</sup>

Definisi yang mungkin paling sederhana dari negara hukum adalah pandangan yang menyatakan bahwa negara hukum berinteraksi langsung dengan penekanan akan pentingnya pemberian jaminan atas hak-hak perorangan dan pembatasan terhadap kekuasaan politik, serta pandangan yang menganggap pengadilan tidak dapat dikaitkan dengan lembaga lain manapun. Dalam hal ini, lembaga peradilan menjadi sebuah tatanan yang independen dalam arti terbebas dari pengaruh kekuasaan lain terutama oleh eksekutif.<sup>18</sup>

Menurut Mutiar'as dalam bukunya Ilmu Tata Negara Umum negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam

---

<sup>15</sup> *Ibid.* hlm. 19.

<sup>16</sup> Ensiklopedia Indonesia (N-Z), *Negara Hukum*, N, V, W Van Hoeve, hlm. 983.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 984.

<sup>18</sup> Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 392.

undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintahkan bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Oleh karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamiri sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara, sebaliknya, kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.<sup>19</sup>

Di sini, pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang diatur menurut hukum. Setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum dan sekaligus dicantumkan sebagai tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya. Ditambahkan **Satjipto Rahardjo**, perumusan dan institusionalisasi oleh negara atas rakyat itu terkait pula dengan penghargaan terhadap hak asasi manusia.<sup>20</sup>

Dalam bukunya Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, **Soepomo** mengartikan istilah negara hukum sebagai berikut: Bahwa republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum artinya negara akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> D'Mutiar'as, *Ilmu Tata Negara Umum*, Pustaka Islam, Jakarta, hlm. 20.

<sup>20</sup> Satjipto Rahardjo, *Hak Asasi Manusia dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 217.

<sup>21</sup> Soepomo, *UUD RI*, Noordhoff, Jakarta, 1980, hlm. 21.

Negara hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat: antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik. Joeniarto, dalam bukunya Negara Hukum, merumuskannya sebagai berikut: Asas negara hukum atau asas *the rule of law*, berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasanya harus didasarkan pada hukum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasanya belaka, dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakatnya, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.<sup>22</sup> Banyak diketemukan berbagai definisi atau perumusan tentang negara dan hukum. Namun, pada umumnya, para pakar hukum dalam mencari perumusan atau pengertian tentang negara hukum menghubungkannya dengan tujuan dan tugas (fungsi) negara atau mengenai organisasi intern dan struktur negara.<sup>23</sup>

Konsepsi negara hukum itu muncul dan berkembang sejalan dengan perkembangan pemikiran umat manusia, yang kemudian konsepsi negara hukum itu mengalami modifikasi dan penyempurnaan sehingga unsur-unsurnya dapat dilihat sebagaimana tersebut dibawah ini:<sup>24</sup>

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
- b. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.

---

<sup>22</sup> Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 53.

<sup>23</sup> Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1965, hlm. 17.

<sup>24</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 4.

- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.
- f. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Dalam kajian historis, perkembangan tipe negara hukum membawa konsekuensi terhadap peranan hukum administrasi negara. Semakin sedikit campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat akan semakin kecil pula peranan hukum administrasi negara didalamnya. Sebaliknya dengan semakin intensifnya campur tangan negara akan semakin besar pula peranan hukum administrasi negara.

## **2. Hak Asasi Manusia**

Masalah konsepsi HAM masih diperdebatkan dalam forum Internasional. Menurut N. Hassan Wirajuda, perdebatan ini berkisar pada : pertama, apakah nilai-nilai HAM bersifat universal, yang berarti berlaku di mana saja, kapan saja, dan untuk siapa saja, ataukah implementasinya perlu memperhitungkan kekhasan (*particularity*) dari suatu negara atau kawasan dengan memperhatikan segi-segi tradisi, agama, budaya, serta tingkat pembangunan suatu bangsa. Kedua, apakah penonjolan HAM hanya dari satu sisi hak sipil dan politik, ataukah melihat HAM sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam berbagai aspeknya, yakni hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Ketiga, dipersoalkan manakah yang benar, pandangan yang melihat HAM hanya dari segi hak, atau yang melihat keseimbangan antara hak dan kewajiban. Keempat, apakah hanya melihat

kedudukan manusia individu atau juga sebagai warga masyarakat dan negara.<sup>25</sup>

Pada prinsipnya, sebenarnya semua negara di dunia ini menjunjung tinggi konsep HAM. Meskipun demikian, pelaksanaan konsep tersebut telah menjadi persoalan besar bukan saja pada tingkat politik dalam negeri tetapi juga pada tingkat hubungan Internasional. Tampaknya konsep HAM yang dianut oleh negaranegara Barat berbeda dengan konsep yang dianut oleh negara-negara Dunia Ketiga (negara Timur).

Perbedaan konsep Barat dan Timur terlihat jelas pada konferensi dunia mengenai HAM yang diselenggarakan oleh PBB di Wina, Austria, pada bulan Juni tahun 1993. Sebelum konferensi itu berlangsung, telah diselenggarakan konferensi regional di Bangkok untuk menghasilkan suatu deklarasi bersama di antara negara-negara Asia mengenai masalah itu. Deklarasi yang dikenal sebagai Deklarasi Bangkok itu mencerminkan sebagian besar "Pandangan Timur" mengenai HAM walaupun sebenarnya pernyataan yang termuat di dalamnya merupakan hasil kompromi antara pandangan negara-negara seperti Jepang dan Filipina yang lebih mementingkan hak-hak individu ala Barat di satu pihak, dengan pandangan mayoritas yang mengutamakan hak komunal, yaitu hak masyarakat secara keseluruhan di pihak yang lain.

Menurut pandangan Timur, pelaksanaan hak-hak asasi tidak dapat dipisahkan dari kebudayaan politik. Setiap negara mempunyai kebudayaan sendiri, sehingga apa yang dianggap baik dan biasa di suatu negara belum

---

<sup>25</sup> Bambang W. Soeharto, *HAM Menurut Pancasila dan UUD 1945 Serta Berbagai Peraturan Perundang-undangan di Bawahnya*, (Makalah Seminar), FH Trisakti – ICRC, Cipayung, 1996

tentu baik dan biasa di negara lain. Kebudayaan selalu mengutamakan kepentingan masyarakat secara keseluruhan, sedangkan kebudayaan Barat lebih mementingkan kepentingan individu. Berbeda dengan doktrin liberal Barat, pendekatan Timur lebih mengarah kepada konsep negara yang integralistik (*integralistic state*) dimana setiap bagian masyarakat mempunyai fungsinya masing-masing. Konsep tentang HAM menurut Barat secara formal dapat dibaca dalam Deklarasi Kemerdekaan 13 negara bagian Amerika Juli 1776, yang pada intinya adalah bahwa semua manusia diciptakan sama, bahwa mereka diberkati oleh penciptanya dengan hak-hak tertentu yang tidak dapat dicabut, kemerdekaan dan kebebasan untuk mengejar kebahagiaan.<sup>26</sup>

Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) secara umum merumuskan konsep modern tentang hak asasi sebagai hak yang melekat dengan kodrat kita sebagai manusia yang bila tidak ada mustahil kita akan dapat hidup sebagai manusia.<sup>27</sup> Dengan demikian, hak asasi manusia dikonsepsikan sebagai suatu standar umum bagi kehidupan manusia. Bangsa Indonesia juga mengakui keberadaan HAM ini, serta mempunyai konsep sendiri tentang HAM, diantaranya dapat dilihat dari rumusan Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional. Wanhankamnas merumuskan HAM sebagai hak-hak dasar yang melekat pada jati diri manusia secara kodrati dan universal, dan berfungsi menjaga integritas keberadaannya, berkaitan dengan hak atas hidup dan kehidupan, keselamatan, keamanan, kemerdekaan, keadilan, kebersamaan,

---

<sup>26</sup> Masyhur Efendi, *HAM : Dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 18

<sup>27</sup> United Nations, *Human Rights: Questions and Answer*, 1987, hlm. 4



dan kesejahteraan sosial sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang tidak boleh diabaikan atau dirampas oleh siapapun.<sup>28</sup>

Timbulnya HAM juga tidak dapat dipisahkan dari konsepsi absolutisme yang diterapkan dalam beberapa negara Eropa. Hal ini terjadi di Inggris dan Perancis. Dalam kedua negara yang pemerintahannya menganut sistem kerajaan itu semua cabang kekuasaan, yaitu yang menurut teori *Trias Politica Montesquieu* meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial berada di tangan seorang raja.<sup>29</sup> Dengan demikian raja di kedua negara tersebut memegang dan melaksanakan sekaligus kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Konsepsi inilah yang kemudian memunculkan teori pemisahan kekuasaan dari **John Locke dan Montesquieu**.

Timbulnya teori tentang pemisahan kekuasaan ini juga membawa pengaruh terhadap berkembangnya sistem politik demokrasi dan keharusan adanya pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia. Di dunia Barat, pemikiran mengenai HAM berawal dari abad XVII dengan timbulnya konsep mengenai Hukum Alam serta hak-hak alam. Dalam tulisan beberapa filsuf pada Masa Pencerahan (*Enlightenment*) yang menganut liberalisme seperti Thomas Hobbes (1588 – 1679), John Locke (1632 – 1704), Montesquieu (1689 – 1755) dan J.J. Rousseau (1712 – 1778) nampak adanya bayangan akan adanya suatu keadaan dimana manusia hidup dalam keadaan alam (*state of nature*). Manusia dalam keadaan alam ini sama derajat (*equal*), semua tunduk kepada Hukum Alam, dan semua memiliki hak-hak alam.

---

<sup>28</sup> Bambang W. Soeharto, 1996, hlm. 8

<sup>29</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *HAM Dalam Hukum Positif Indonesia*, Makalah Penataran Dosen Hukum Humaniter se-Indonesia, FH Trisakti, Cipayung, 1996, hlm. 1

Pada suatu saat, manusia dengan memakai akalnya (rasio) sampai kepada kesimpulan, bahwa untuk menjamin terlaksananya hak-hak alam itu, perlu meninggalkan keadaan alam tersebut, dan mengganti dengan kehidupan bernegara berdasarkan suatu kontrak sosial antara penguasa dan masyarakat. Inilah yang dinamakan Teori Kontrak Sosial.<sup>30</sup> Hak asasi manusia pada tahap ini masih terbatas pada hak-hak di bidang politik seperti hak atas kebebasan, hak atas kesamaan derajat, dan hak untuk menyatakan pendapat. Teori Kontrak Sosial yang dikemukakan oleh Rousseau ini dianut oleh negara-negara Eropa dan Amerika, sehingga meningkatkan pergerakan untuk menjamin dan melindungi hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang asasi. Ajaran **Rousseau** dan juga **John Locke** ini dipegang teguh oleh kaum revolusioner di Amerika dan Perancis, sehingga ditetapkan "*Declaration of Rights 1776*" Virginia. *Declaration of Independence* yang diumumkan secara aklamasi oleh 13 negara bagian dalam Revolusi Amerika merupakan Piagam HAM juga. Perkembangan ini berlanjut dengan diterimanya UUD AS tanggal 17 September 1787 yang mulai berlaku tanggal 4 Maret 1789.

Di Perancis, perkembangan ini melahirkan *Declaration des droits de l'homme et du citoyen* tahun 1789. Akhirnya pada tahun 1791 semua hak-hak asasi manusia dicantumkan dalam Konstitusi Perancis, juga dalam konstitusi tahun 1793 dan 1795. Dicantulkannya hak-hak asasi manusia di dalam konstitusi seperti di Amerika dan Perancis ini diikuti pula oleh Belgia pada tahun 1831, Jerman 1919, Australia dan Cekoslowakia 1920, dan Uni Soviet

---

<sup>30</sup> Miriam Budiardjo, *Konsepsi Barat dan Non Barat Mengenai HAM*, Makalah Penataran Dosen Hukum Humaniter, FH Trisakti – ICRC, Cipayung, 1996, hlm. 143

tahun 1936. Dengan adanya *Declaration of Independence*, Amerika Serikat dianggap sebagai negara pertama yang memberi perlindungan dan jaminan HAM dalam konstitusinya.<sup>31</sup>

Perkembangan pemikiran tentang konsepsi HAM itu menuntut perlindungan terhadap hak-hak di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, bukan hanya hak-hak yang bersifat yuridis politis saja. Dalam rangka konseptualisasi dan reinterpretasi terhadap hak-hak asasi yang mencakup bidang yang lebih luas lagi itu, Presiden Amerika, **Franklin D. Roosevelt** pada tahun 1941 merumuskan empat macam hak asasi, yang dikenal dengan sebutan "*The Four Freedom*", yaitu kebebasan untuk berbicara dan menyatakan pendapat (*freedom of speech*), kebebasan beragama (*freedom of religion*), kebebasan dari rasa takut (*freedom from fear*), dan kebebasan dari kemiskinan (*freedom from want*).<sup>32</sup>

Setelah Presiden Franklin D. Roosevelt merumuskan "Empat Kebebasan", muncullah Piagam PBB dan Statuta Mahkamah Internasional sebagai bagian dari integral Empat Kebebasan tersebut, yang disahkan pada tanggal 26 Juni 1945 di San Fransisco. Dalam *Charter of the United Nations* 1946 Pasal 55 digariskan bahwa PBB (UNO) diperintahkan untuk menganjurkan agar hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan dasarnya ditaati. Mulai tahun 1946, yaitu setelah usainya Perang Dunia II, disusunlah rancangan Piagam HAM oleh Organisasi Kerjasama untuk Sosial Ekonomi PBB yang terdiri dari 18 anggota. Sidangnya dimulai bulan Januari 1947 yang

---

<sup>31</sup> Ramdlon Naning, *Cita dan Citra HAM di Indonesia*, LKUI, Jakarta, 1983, hlm. 11

<sup>32</sup> Miriam Budiardjo, 1994, hlm. 144

dipimpin oleh Ny. Eleanor Roosevelt. Dua tahun kemudian, Sidang Umum PBB yang diselenggarakan di Paris pada tanggal 10 Desember 1948 menerima baik hasil kerja panitia tersebut. Lahirlah Universal Declaration of Human Rights yang terdiri dari 30 pasal yang sarat dengan ketentuan mengenai hak-hak asasi manusia. Dari 58 negara yang hadir, 48 negara menyatakan persetujuannya.

Majelis umum PBB memproklamkan Pernyataan Sedunia tentang HAM (Universal Declaration of Human Rights) itu sebagai "*a common standart of achievement for all people and nations*", yaitu suatu tolak ukur umum hasil usaha sebagai rakyat dan bangsa dan menyerukan semua anggota dan semua bangsa agar memajukan dan menjamin pengakuan dan pematuhan hak-hak dan kebebasankebebasan yang termaksud dalam pernyataan tersebut. Meskipun UDHR ini hanya berupa pernyataan, dan bukan berbentuk perjanjian (*convention*), namun semua anggota PBB secara moral berkewajiban mematuhi dan menerapkannya.

Dalam deklarasi tersebut, manusia mendapat posisi sentral, dimana harkat dan martabat manusia, hak-hak dan kebebasan asasinya dijunjung tinggi dengan tidak ada pengecualian apapun seperti bangsa, jenis kelamin, warna kulit, bahasa, agama, keyakinan politik, asal mula kebangsaan atau kemasyarakatan, milik, kelahiran, ataupun kedudukan lainnya.

Pada alinea pertama Mukadimah Pernyataan Sedunia tentang HAM tersebut dengan tegas dinyatakan bahwa sesungguhnya hak-hak kodrati yang diperoleh setiap manusia berkat pemberian Tuhan Yang Maha Esa, tidak

dapat dipisahkan dari hakikatnya, dan karena itu setiap manusia berhak akan kehidupan yang layak, kebebasan, keselamatan, dan kebahagiaan pribadinya.

### 3. Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gezagvrhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Dengan perkataan lain, prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara vertical maupun horizontal. Pemencaran secara vertical biasa dibagi dalam “*trichotomy*” yang terdiri atas eksekutif, legislatif dan yudikatif, meskipun pembagian itu tidak selalu sempurna karena kadang satu sama lain tidak benar-benar terpisah bahkan saling mempengaruhi.<sup>33</sup>

Dalam hubungan antar lembaga kekuasaan tersebut diatur dengan mekanisme *check and balance*, sedangkan pemecaran kekuasaan vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Pentingnya pembagian kekuasaan secara vertical yang melahirkan pemerintahan daerah tidak hanya ada di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain. Seperti yang dilukiskan oleh **J.H Warren** sebagaimana dikutip oleh Juanda, *above everything, however, Local governmrnt is a fundamental institution because of its educatve effect upon the mass ofordinary citizens* (di

---

<sup>33</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hal. 15.

atas segalanyaupun, pemerintahan daerah adalah suatu lembaga yang pokok karena memiliki pengaruh pembelajaran terhadap negaranya).<sup>34</sup>

Desentralisasi dan otonomi ini memberikan jaminan yang kuat bagi pelaksanaan demokrasi di negara yang menganut bentuk susunan negara kesatuan. Menurut **Bagir Manan**, yang mendasar dalam pemberian otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan, tetapi agar pemerintahan dapat efisien dan efektif. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*staatsrechtelijke*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijke*). Sebagai tatanan kenegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.<sup>35</sup>

Efektivitas dan efisiensi pembangunan di daerah membutuhkan terpenuhinya prasyarat berupa tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good & clean government*) baik dalam skala nasional maupun skala lokal itu sendiri. Aspek *good governance* tersebut, didamping berpeluang memberikan kontribusi bagi eliminasi praktek-praktek yang tidak sehat juga memberi keuntungan bagi mekanisme kontrol terhadap pemerintah daerah. Karena itulah salah satu ide dasar untuk mengefektifkan kebijakan otonomi daerah sebagai upaya nyata keberhasilan pemerintahan daerah adalah penciptaan *good & clean government*, terutama dalam tataran daerah.<sup>36</sup>

**Syaukani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid** dalam bukunya *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* mengatakan bahwa pemerintahan adalah

---

<sup>34</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Paang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2005, hal. 16.

<sup>35</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002, hal. 24.

<sup>36</sup> Indra Iswara, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, 2002, hal. 132.

kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan Negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.<sup>37</sup>

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.

**Donner** mengemukakan bahwa cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. **Van Vollenhoven** berpendapat bahwa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk undang-undang, pelaksana atau pemerintahan (*bestuur*), polisi dan keadilan.<sup>38</sup> Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas itu, apabila

---

<sup>37</sup> Syaukani., Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 233.

<sup>38</sup> SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hal. 9.

dihubungkan dengan UUD 1945 sesudah amandemen pemerintah pusat terdiri MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK.

Pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislative dan yudikatif.<sup>39</sup> **SF Marbun dan Moh Mahfud MD** mendefinisikan pemerintahan dalam arti sempit sebagai organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, dalam hal ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif.<sup>40</sup>

Pengertian pemerintahan tersebut, berlaku juga ketika memahami konsep pemerintahan daerah, baik dalam arti luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, yang dalam perkembangannya di Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit adalah hanyalah penyelenggaraan oleh kepala daerah saja. Apabila melihat rumusan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, nyata-nyata menggunakan ungkapan pemerintahan. Arti pemerintahan daerah dikuatkan kembali sesudah amandemen di mana pemerintahan daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) memiliki DPRD, sedangkan Gubernur, Bupati bertindak sebagai kepala pemerintahan daerah. Dengan demikian dipahami bahwa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah)

---

<sup>39</sup> Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hal. 233.

<sup>40</sup> SF Marbun dan Moh Mahfud, *op.cit.*, hal. 8.



dan DPRD. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintahan daerah dan DPRD.<sup>41</sup>

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton sebagaimana dikutip oleh Sarundajang, pemerintahan daerah secara historis telah dipraktekkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah mulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-variannya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Prancis menggunakan *commune* sebagai komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu etintas /kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainnya.<sup>42</sup> Sedangkan di Indonesia sendiri sebelumnya, praktik pemerintahan daerah disebutkan dengan beberapa istilah.<sup>43</sup>

Pelaksanaan Pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah

---

<sup>41</sup> Bagir Manan, *op.cit.*, hal. 102.

<sup>42</sup> Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hal. 22-23.

<sup>43</sup> Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hal. 2-3.

organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu azas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.<sup>44</sup>

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Obyek Penelitian**

Pemenuhan hak kesehatan warga miskin di Kota Yogyakarta Tahun 2009 – 2010 menurut Peraturan Walikota Nomor 20 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2009.

### **2. Subyek Penelitian**

- a. Kepala Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta.
- b. Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan Kota Yogyakarta.

### **3. Sumber Data**

- a. Sumber Data Primer, yaitu hasil data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan subyek penelitian.
- b. Sumber Data Sekunder, yaitu terdiri dari:
  - 1) Bahan Hukum Primer:

---

<sup>44</sup> H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hal. 24 – 26.

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- d) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
- e) Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2009.

2) Bahan Hukum Sekunder, Bahan Hukum Sekunder terdiri dari buku-buku, literatur, jurnal, atau tulisan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan.

4. Metode Pengumpulan Data:

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan dengan responden tentang hal-hal yang berkaitan dengan.
- b. Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif yang lebih memfokuskan pada aspek-aspek hukum terhadap obyek yang diteliti.

## 6. Analisa Data

Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.

## **F. Sistematika Penulisan**

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN TENTANG NEGARA HUKUM, HAK ASASI MANUSIA, DAN PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA**

Bab ini berisi uraian tentang negara hukum materiil, konsepsi dasar dan pengertian hak asasi manusia, perkembangan hak asasi manusia, serta hak asasi manusia di Indonesia, otonomi daerah, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, asas-asas pemerintah daerah, serta kewenangan pemerintah daerah

### BAB III TINJAUAN TENTANG NEGARA HUKUM DAN OTONOMI DAERAH

Bab ini berisi uraian tentang negara hukum materiil, otonomi daerah, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, asas-asas pemerintah daerah, serta kewenangan pemerintah daerah.

### BAB IV PEMBAHASAN

Bab ini berisi uraian tentang profil kesehatan Kota Yogyakarta, Materi Muatan Peraturan Walikota Nomor 20 Tahun 2009, pemenuhan hak warga miskin atas kesehatan di Kota Yogyakarta, serta kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pemenuhan hak warga miskin atas kesehatan

---

### BAB V PENUTUP

Bab ini berisi Kesimpulan Dan Saran.

## BAB II

### TINJAUAN TENTANG NEGARA HUKUM, HAK ASASI MANUSIA, DAN PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA

#### A. Tinjauan tentang Negara Hukum

##### 1. Pengertian Negara Hukum

Konsep negara hukum menurut **Aristoteles** adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi **Aristoteles** yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.<sup>45</sup>

Gagasan **Plato** tentang negara hukum semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, **Aristoteles**, yang menuliskannya dalam buku *Politica*. **Plato** mengemukakan konsep *nomoi* yang dapat dianggap sebagai cikal-bakal pemikiran tentang negara hukum. **Aristoteles** mengemukakan ide negara hukum yang dikaitkannya dengan arti negara yang dalam perumusannya masih terkait kepada "*polis*". Bagi **Aristoteles**, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi

---

<sup>45</sup> Moh. Kusumohamidjojo dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 153.

warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersifat adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Dalam negara seperti ini, keadilanlah yang memerintah dan harus terjelma di dalam negara, dan hukum berfungsi memberi kepada setiap apa yang sebenarnya berhak ia terima.<sup>46</sup>

Ide negara hukum menurut **Aristoteles** ini, tampak sangat erat dengan “keadilan”, bahkan suatu negara akan dikatakan sebagai negara hukum apabila suatu keadilan telah tercapai. Konstruksi seperti ini mengarah pada bentuk negara hukum dalam arti “ethis” dan sempit, karena tujuan negara semata-mata mencapai keadilan. Teori-teori yang mengajarkan hal tersebut dinamakan teori-teori *ethis*, sebab menurut teori ini isi hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran *ethis* kita mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil.<sup>47</sup>

Menurut **Aristoteles**, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu pertama, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; kedua, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; ketiga, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan

---

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 154.

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 155.

pemerintahan yang berkuasa. Dalam kaitannya dengan konstitusi, **Aristoteles** mengemukakan bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat. Selain itu, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.<sup>48</sup>

Konsep negara hukum yang dikembangkan oleh **Plato dan Aristoteles** lahir beberapa puluh tahun sebelum Masehi. Pada perkembangan berikutnya kelahiran konsep negara hukum sesudah Masehi didasarkan pada sistem pemerintahan yang berkuasa pada waktu itu, seperti dikemukakan oleh beberapa ahli.

**Nicolo Machiavelli** (1469-1527) seorang sejarawan dan ahli negara telah menulis bukunya yang terkenal "*Il Prinsipe (The Prince)*" tahun 1513. Machiavelli hidup pada masa intrik-intrik dan peperangan yang terus-menerus di Florence, di mana pada waktu tata kehidupan berbangsa dan bernegara lebih mengutamakan kepentingan negara. Tata keamanan dan ketentraman, Di samping keagungan negara, harus merupakan tujuan negara, supaya Italia menjadi suatu negara nasional. Dalam usaha untuk mewujudkan cita-cita itu raja harus merasa dirinya tidak terikat oleh norma-norma agama atau pun norma-norma akhlaq. Raja dianjurkan supaya jangan berjuang dengan mentaati hukum; raja harus menggunakan kekuasaan dan kekerasan seperti halnya juga binatang.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Marbun, S.F., dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 4.



Penguasa menurut **Machiavelli**, pimpinan negara haruslah mempunyai sifat-sifat seperti kancil untuk mencari lubang jaring dan menjadi singa untuk mengejutkan serigala. Raja atau pimpinan negara harus memiliki sifat-sifat cerdik pandai dan licin ibarat seekor kancil, akan tetapi harus pula memiliki sifat-sifat yang kejam dan tangan besi ibarat seekor singa; seperti "*A prince being thus obliged to know well how to act as a beast must imitate the fox and the lion, for the lion cannot protect himself from traps and the fox cannot defend himself from wolves. One must therefore be a fox to recognise traps, and a lion to frighten wolves*". Demikian beberapa anjuran **Machiavelli** kepada raja untuk menerapkan absolutisme dalam negara. Maksudnya agar negara Italia menjadi negara besar yang berkuasa.<sup>50</sup>

**Jean Bodin** (1530-1596) juga menganjurkan *absolutisme* raja. Raja harus mempunyai hak mutlak membuat undang-undang bagi rakyatnya yang diperintah. Kedaulatan itu *puissance absolute* atau kekuasaan mutlak yang terletak di dalam tangan raja dan tidak dibatasi oleh undang-undang. Karena yang membuat undang-undang itu raja, maka tidak mungkin pembuatnya diikat oleh buatannya sendiri. Akan tetapi berlawanan dengan Machiavelli, **Jean Bodin** mengatakan bahwa raja itu terikat dengan hukum alam. Lebih lanjut Jean Bodin memandang kekuasaan yang terpusat pada negara yang makin lama makin tegas tampak dalam bentuk kekuasaan raja. Karena itu

---

<sup>50</sup> Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, terjemah Tk. B. Sabaroedin, J.B. Wolters-Groningen, Jakarta, 1955, hlm. 51.

disimpulkannya, bahwa dasar pemerintah *absolut* terletak dalam kedaulatan, yaitu kekuasaan raja yang superior.<sup>51</sup>

**Thomas Hobbes** (1588-1679) berpendapat bahwa manusia sebelum hidup dalam lingkungan masyarakat bernegara, hidup dalam alam. Dalam keadaan alami itu manusia mempunyai hak alami yang utama, yaitu hak utama mempertahankan diri sendiri. Dalam situasi demikian itu manusia merupakan musuh bagi manusia lainnya dan siap saling menerka seperti serigala, akibatnya ialah merajalelanya peperangan semuanya melawan semuanya. Namun, dibimbing oleh akalnya manusia mengerti bahwa bila keadaan yang demikian itu diteruskan, semuanya akan binasa. Oleh karena itu manusia lalu bergabung memilih penguasa yang menjamin hukum melalui suatu perjanjian sosial. Dalam teori **Hobbes**, perjanjian masyarakat tidak dipakai untuk membangun masyarakat (*civitas*) melainkan untuk membentuk kekuasaan yang diserahkan kepada raja. Raja bukan menerima kekuasaan dari masyarakat melainkan ia memperoleh wewenang dan kuasanya kepada raja, maka kekuasaan raja itu mutlak.<sup>52</sup>

Dikemukakan di atas beberapa ahli yang secara ekstrim menyatakan pendapatnya untuk membenarkan sistem pemerintahan yang bersifat *absolut* guna diterapkan dalam kehidupan bernegara. Memang apabila ditelusuri lebih jauh pandangan ini, tentu kita akan melihat bahwa konsepsi mereka dilatarbelakangi oleh adanya situasi negara yang buruk di masa mereka hidup,

---

<sup>51</sup> Theo Huijber, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 57.

<sup>52</sup> *Ibid.*

sehingga bagi mereka negara atau penguasa yang kuat diperlukan untuk mengatasi peperangan yang terjadi waktu itu.

Di Indonesia istilah negara hukum, sering diterjemahkan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Pernyataan mengenai Indonesia adalah negara hukum tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum pada prinsipnya mengandung unsur-unsur:<sup>53</sup>

- a. Pemerintahan dilakukan berdasarkan undang-undang (asas legalitas) di mana kekuasaan dan wewenang yang dimiliki pemerintah hanya semata-mata ditentukan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-undang;
- b. Dalam negara itu hak-hak dasar manusia diakui dan dihormati oleh penguasa yang bersangkutan;
- c. Kekuasaan pemerintah dalam negara itu tidak dipusatkan dalam satu tangan, tetapi harus diberi kepada lembaga-lembaga kenegaraan di mana yang satu melakukan pengawasan terhadap yang lain, sehingga tercipta suatu keseimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga kenegaraan tersebut;
- d. Perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh aparatur kekuasaan pemerintah dimungkinkan untuk dapat diajukan kepada pengadilan yang tidak memihak yang diberi wewenang menilai apakah perbuatan pemerintahan tersebut bersifat melawan hukum atau tidak.

## 2. Negara Hukum Materiil

Perkembangan demokrasi berikutnya terjadi pada demokrasi konstitusional yang mengalami perubahan besar<sup>54</sup> sekitar pertengahan abad XX, setelah adanya Perang Dunia II. Gagasan semula berperan pemerintah pasif bergeser menjadi pemerintah haruslah aktif. Artinya pemerintah bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat sehingga dituntut aktif mengatur

---

<sup>53</sup> Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 20.

<sup>54</sup> *Ibid.*

kegiatan sosial dan ekonomi. Gagasan ini dinamakan negara hukum material (dinamis) atau *welfare state*.<sup>55</sup>

Dalam konferensinya *International Commission of Jurist* (organisasi ahli hukum internasional) di Bangkok tahun 1965 ditekankan "*the dynamic aspects of the rule of law in the modern age*" Komisi ini merumuskan syarat-syarat dasar pemerintahan yang demokratis sebagai berikut<sup>56</sup> (1) Perlindungan konstitusional yakni Konstitusi harus menjamin hak-hak individu dan prosedur untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; (2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*); (3) Pemilu yang bebas; (4) Kebebasan menyatakan pendapat; (5) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan (6) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Dari perumusan di atas, jelas sekali ada perubahan mendasar yakni adanya perluasan tugas eksekutif untuk lebih aktif. Konsep pemerintah dalam *welfare state* bertugas mewujudkan kesejahteraan umum<sup>57</sup>. Pemerintah dalam *welfare state* diberikan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri, tidak hanya bertindak atas inisiatif parlemen. Itulah sebabnya pemerintah diberikan kewenangan diskresi fungsional atau *freies ermessen* (bahasa Jerman) atau *pouvoir discretionnaire* (bahasa Prancis) yakni kemerdekaan yang

---

<sup>55</sup> Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 8.

<sup>56</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 60.

<sup>57</sup> B. Bastian Tafal, *Pokok-pokok Tata Hukum di Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 59.

dimiliki pemerintah untuk turut serta dalam kehidupan sosial dan keleluasaan untuk selalu terikat pada produk legislasi parlemen<sup>58</sup>.

Konsep *freis ermessen* dalam *welfare state* berimplikasi pada pemberian kewenangan di bidang eksekutif. Misalnya hak prerogatif dan di bidang perundang-undangan meliputi<sup>59</sup>:

- a. Kewenangan inisiatif yakni kewenangan membuat peraturan setingkat Undang-undang tanpa harus melalui persetujuan DPR dengan syarat darurat dan terbatas. Contohnya Pemerintah dapat membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- b. Kewenangan delegatif merupakan kewenangan membuat peraturan yang derajatnya lebih rendah dari undang-undang untuk mengoperasionalkan suatu undang-undang. Bentuknya adalah Peraturan Pemerintah.
- c. Kewenangan interpretatif (*droit function*) adalah kewenangan menafsirkan secara sepihak tanpa dicampuri pihak lain<sup>60</sup>. Berupa kewenangan menafsirkan secara lebih lanjut isi undang-undang yang masih bersifat *enunsiatif* (terbuka untuk ditambahi, misalnya ada rumusan kata *dan lain-lain, dan lain sebagainya*).

## **B. Tinjauan tentang Hak Asasi Manusia**

### **1. Konsep Dasar Hak Asasi Manusia**

Pandangan dan pemikiran mengenai konsepsi hak asasi manusia sangat beragam dan kadangkala bertentangan satu sama lain. Selama ini setidaknya dikenal tiga macam konsepsi tentang hak asasi manusia, yang mana konsepsi tersebut sejalan dengan perkembangan pemikiran dan perjuangan hak asasi manusia. "Tiga konsepsi hak asasi manusia tersebut

---

<sup>58</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar...*, *op. cit*, hlm. 27.

<sup>59</sup> *Ibid*, hlm. 260-264.

<sup>60</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 370.

adalah konsepsi barat atau liberal, konsepsi sosialis, serta konsepsi dari dunia ketiga”.<sup>61</sup>

Dari ketiga konsepsi tersebut, di dalam kenyataannya masing-masing masih terdapat perbedaan-perbedaan walaupun perbedaan tersebut tidak begitu berarti, hanya dalam pelaksanaannya saja yang kadang berbeda dalam penerapannya.

“Konsepsi hak asasi manusia liberal merupakan reaksi keras terhadap sistem pemerintahan, politik, sosial yang membatasi kebebasan manusia. Dengan demikian konsep ini menekankan kebebasan individu dalam berperilaku tanpa campur tangan dari pemerintah. Konsepsi paham liberal ini secara formal tercantum dalam deklarasi kemerdekaan 13 negara koloni Amerika pada tahun 1776”.<sup>62</sup>

Konsepsi hak asasi manusia liberal yang menekankan kebebasan individu sangat penting bagi kehidupan manusia, akan tetapi kebebasan individu yang terlalu bebas memungkinkan timbulnya keresahan di dalam kehidupan bermasyarakat.

“Apa yang tercantum dalam deklarasi kemerdekaan Amerika tersebut tidak jauh berbeda dari deklarasi Perancis tahun 1789 yang dikembangkan lebih luas oleh **Marques de Lafayette**”.<sup>63</sup>

Antara deklarasi kemerdekaan Amerika dan deklarasi kemerdekaan Perancis pada intinya mengandung kesamaan mengenai kebebasan manusia,

---

<sup>61</sup> Todung Mulya Lubis, *Hak Asasi Manusia dan Demokrasi*, PT. Pustaka Utama Gramedia, Jakarta, 1984, hlm. 14.

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

akan tetapi berbeda dalam pengertian tentang penekanan kewajiban terhadap masyarakat.

Konsep hak asasi manusia menurut paham sosialis adalah konsep yang ditekankan sebagai kebalikan dari konsep individualisme kaum liberal. Menurut Henskin yang dikutip oleh **Todung Mulya Lubis**: “Makna hak asasi manusia pada paham sosialis tidak menekankan hak terhadap masyarakat, tetapi menekankan kewajiban kepada masyarakat. Konsep kaum sosialis lebih mendahulukan kesejahteraan dari pada kebebasan, atau mendahulukan hak-hak ekonomi dari pada hak-hak sipil atau politik. Bagi kaum sosialis atau komunis, konsep kebebasan dan gagasan hak asasi manusia didefinisikan oleh pemikir pada abad pencerahan dan ideologi revolusi Prancis yang merupakan ekspresi dari masyarakat.<sup>64</sup>

Menurut kaum sosialis, hak asasi manusia merupakan pemberian penguasa dan bukan bersumber dari hukum alam. Penguasa yang menentukan apakah seorang patut mendapatkan hak atau tidak.

Konsepsi hak asasi manusia dunia ke-tiga, menekankan pentingnya hak mengurus negaranya sendiri dan kebebasan untuk berkelompok menurut tradisi, serta perlindungan terhadap tradisi tersebut. Konsepsi ini muncul bersamaan dengan gencarnya perjuangan untuk melepaskan diri dari penjajahan yang dilakukan negara Barat, khususnya di negara-negara Afrika dan Asia.

---

<sup>64</sup> *Ibid.* hal 9.

Meski banyak pihak menyikapi secara berbeda, tetapi ada hal-hal mendasar yang juga menjadi kesepakatan umum tentang hak asasi manusia. **Burns H. Winston** dalam bukunya mengatakan: “Walaupun pada taraf domestik dan internasional hak-hak asasi manusia diterima secara luas, bukan berarti mengatakan bahwa sifat dari hak-hak semacam itu atau ruang lingkup substantif mereka, yakni definisinya, disetujui semua”.<sup>65</sup>

Definisi yang berbeda itu mencakup apakah hak asasi manusia tersebut merupakan pemberian atau anugerah Illahi, pemberian negara atau bahkan karena manusia itu makhluk mulia, sehingga hak-hak tersebut dengan sendirinya telah melekat padanya. **Frans Magnis Suseno** menyatakan bahwa: “Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat, jadi bukan berdasarkan hukum positif yang berlaku, tetapi berdasarkan martabatnya sebagai manusia”.<sup>66</sup>

Pengertian yang diberikan oleh **Frans Magnis Suseno** tersebut akan dapat mempunyai arti yang penting apabila bisa dikembangkan di negara dunia ke-tiga, seperti di Indonesia. **John E. Howards** berargumentasi bahwa: “Hak asasi manusia itu universal karena memang harus universal, dan manusia berhak memilikinya karena dia manusia, dan tidak seorangpun boleh diingkari hak asasi manusianya tanpa peraturan hukum yang adil”.<sup>67</sup>

Di samping argumen yang menyatakan bahwa hak asasi manusia itu universal, ada juga yang menyatakan hak asasi manusia itu relatif. Menurut

---

<sup>65</sup> Anton Suseno, *Hak Asasi Manusia dan Ketertiban Umum Dunia*, PT. Pustaka Utama Gramedia, Jakarta, 2001, hlm. 61.

<sup>66</sup> Frans Magnis Suseno, *Sejarah Hak Asasi Manusia*, PT. Pustaka Utama Gramedia, Jakarta, 1989, hlm. 189.

<sup>67</sup> Anton Suseno, *op.cit*, hlm. 9.



**Frans Magnis Suseno**, relativitas hak asasi manusia dapat diukur dari 2 (dua) sudut.<sup>68</sup>

- a. Rumusan konkret hak asasi manusia hanya mungkin sesuai dengan yang dioperasikannya, sehingga rumusan konkret tersebut tidak pernah sempurna.
- b. Bahwa dan bagaimana suatu rumusan martabat manusia dianggap perlu dirumuskan sebagai hak asasi selalu menunjuk pada sistem kekuasaan atau struktur budaya tertentu. Di luar itu hak-hak asasi manusia tidak akan dimengerti dalam maksud sebenarnya, atau bahkan dianggap sebagai gangguan.

Kendati terdapat kurangnya konsensus, menurut **Burns E. Winston**, sejumlah pendapat yang diterima secara luas dan saling berhubungan tampaknya membantu tugas pendefinisian hak-hak asasi manusia. **Burns H. Winston** mencatat ada lima pendapat yang bisa membantu pendefinisian hak asasi manusia yaitu:

*"Pertama*, lepas dari asal-usul atas pembenaran pendapat, hak asasi manusia dipahami sebagai mewakili tuntutan individu dan kelompok bagi pembentukan dan pembagian kekuasaan, kekayaan dan nilai-nilai lain yang berharga dalam proses komunitas terutama nilai penghormatan dan kesejahteraan bersama dalam pencarian semua nilai yang logis. Akibatnya hak-hak asasi itu mengimplikasikan tuntutan terhadap pribadi-pribadi atau lembaga-lembaga yang menghalangi maksud dan tujuan untuk menilai legitimasi dari hukum dan tradisi.

*Ke-dua*, dengan mencerminkan berbagai keadaan pandangan-pandangan dunia yang berbeda dan saling bertentangan yang tidak dapat dihindari di dalam dan di antara proses-proses nilai, hak asasi manusia

---

<sup>68</sup> Frans Magnis Suseno, *op.cit.*, hlm. 190.

mengacu kepada suatu konfirmasi dari tuntutan nilai-nilai yang luas, mulai yang paling dapat diadili hingga yang paling mengandung aspirasi. Hak asasi manusia memiliki sifat hukum dan moral yang kadang-kadang tidak dapat dibedakan. Hak asasi manusia menyatakan yang “ada” maupun yang “semestinya” dalam urusan-urusan manusia.

*Ke-tiga*, jika suatu hak ditetapkan sebagai hak asasi manusia, maka pada intinya hak itu bersifat umum atau universal, dalam beberapa hal sama-sama dimiliki oleh semua makhluk manusia di mana saja, termasuk dalam hal-hal tertentu, bahkan yang belum lahir. Dalam perbedaan yang sebenarnya dengan “hak Illahi para raja” dan konsepsi-konsepsi tentang hak-hak manusia yang lain semacam itu, hak-hak asasi manusia meluas kepada setiap individu di bumi tanpa diskriminasi.

*Ke-empat*, kebanyakan tuntutan yang tegas mengenai hak-hak asasi manusia dapat diargumentasikan “tidak semua” mengandung pembatasan bahwa hak-hak asasi manusia dari setiap individu atau kelompok. Mengingat saling ketergantungan ini, hak-hak asasi manusia kadang-kadang disebut hak-hak primer, dan agak atau tidak masuk akal untuk memikirkan atau membicarakannya dengan istilah-istilah yang lebih absolute.

*Ke-lima*, hak-hak asasi manusia biasanya dirumuskan sebagai mengacu dalam arti yang samar-samar, kepada tuntutan-tuntutan yang “fundamental” yang berbeda dari tuntutan atau “potensi” yang tidak esensial. Sesungguhnya sebagian teori bergerak sedemikian jauh, sehingga membatasi hak-hak asasi manusia kepada satu atau dua hak inti. Sebagai contoh, hak atas

kehidupan atau hak atas kebebasan berpeluang yang sama. Kecenderungannya adalah melepaskan atau meniadakan keinginan belaka”.<sup>69</sup>

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya hak asasi manusia menginginkan adanya kebebasan setiap individu untuk mendapatkan perlakuan yang sama, adil dan tidak diskriminasi tanpa mengesampingkan kepentingan umum dan diantara hak-hak yang dimiliki oleh setiap individu dan hak yang dimiliki oleh kelompok tidak boleh saling bertentangan.

Utrecht sebagaimana dikutip oleh **Maulana Hassan** mengemukakan definisi hak dari beberapa pakar hukum terkemuka, yaitu:<sup>70</sup>

- a. *Bernard Windscheid*, mengartikan hak sebagai suatu kehendak yang dilengkapi dengan kekuatan (*macht*) dan yang diberikan oleh tertib hukum kepada yang bersangkutan.
- b. *Van Apeldorn*, mengartikan hak sebagai suatu kekuatan (*macht*) yang diatur oleh hukum.
- c. *L'mare*, mengartikan hak sebagai sesuatu ijin bagi yang bersangkutan untuk berbuat sesuatu.
- d. *Leon Duguit*, mengartikan hak adalah sebagai fungsi-fungsi sosial yang tidak semua manusia mempunyai hak, sebaliknya tidak semua manusia menjalankan fungsi-fungsi sosial (kewajiban) tertentu.

Meskipun pendapat dari para pakar hukum tersebut di atas berbeda-beda, namun pengertian hak itu sendiri selalu melekat pada setiap individu manusia dan akan selalu ada pada setiap individu manusia ataupun kelompok.

Ada 3 (tiga) teori tentang hak asasi manusia, yaitu:<sup>71</sup>

- a. *Natural Right Theory*, menurut teori ini hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada seluruh umat manusia, setiap saat dan di semua tempat, lantaran kodratnya sebagai manusia. Hak asasi manusia itu pada pokoknya adalah, *the right to life, liberty and property*. Menurut teori ini tidak

<sup>69</sup> Burns H. Winston, dalam Fran Magnis Susesno, *op.cit.*, hlm. 81.

<sup>70</sup> Maulana Hassan, *Advokasi dan Hukum Perlindungan Anak*, Grasindo, Jakarta, 2000, hlm. 29.

<sup>71</sup> [www.denrendra.net/search/teori-teori-hak-asasi-manusia](http://www.denrendra.net/search/teori-teori-hak-asasi-manusia) 10 mei 2011

- diperlukan pengakuan hak asasi manusia oleh siapapun juga, termasuk oleh pemerintah dan sistem hukum, karena hak yang demikian ini bersifat universal. Pengakuan oleh suatu lembaga membuat hak asasi manusia bersumber pada negara, sehingga melecehkan sifatnya yang alami.
- b. *Positivist Theory*, menurut teori ini, hak asasi manusia harus datang dari suatu tempat. Menurut penganut teori ini hak adalah turunan hukum, dari hukum yang nyata datang hak yang nyata, tetapi dari hukum yang khayal (hukum alam) datang hak yang khayal pula. Hak manusia alami adalah *nonsense*, hak asasi manusia harus diciptakan dan dianugerahkan oleh konstitusi atau hukum.
  - c. *Cultural Relativist Theory*, menurut teori ini, teori hak asasi manusia alami dan penekanan tentang sifatnya yang universal merupakan pemaksaan suatu kebudayaan terhadap kebudayaan lain dan mereka menyebutnya “imperialisme kebudayaan”. Menurut teori ini tidak ada hak yang disebut hak universal.

Teori-teori tentang hak asasi manusia di atas satu sama lain saling bertentangan sehingga konsep-konsep tersebut tidak banyak mempengaruhi perkembangan hak asasi manusia di dunia. Konsep atau teori tentang hak asasi manusia yang berkembang di dunia justru bersumber dari adanya pendapat bahwa setiap manusia di dunia mempunyai kehendak masing-masing tanpa harus mengesampingkan kepentingan umum.

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 1 menyebutkan tentang definisi hak asasi manusia, yaitu: “Seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan dan perlindungan harkat dan martabat manusia”.

Dalam hak asasi manusia tersebut, ada beberapa hak yang melekat pada diri manusia sejak dalam kandungan sampai ia meninggal, sehingga

setiap hak asasi yang dimiliki tersebut harus dihormati adanya. Setiap bentuk pengingkaran terhadap hak asasi manusia berarti mengingkari martabat manusia. Hak asasi manusia juga merupakan hak dasar yang secara konkret melekat pada diri manusia, bersifat langsung dan universal. Oleh karena itu hak tersebut harus dilindungi, dihormati, dipertahankan dan tidak boleh dikurangi, diabaikan atau dirampas oleh siapapun.

Hak asasi manusia yang diakui pada saat ini pada dasarnya mengacu pada hak asasi manusia yang tercantum dalam *Universal Declaration of Human Rights* yang merupakan Piagam Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa.

## 2. Perkembangan Hak Asasi Manusia

Banyak pengamat hak asasi manusia mengatakan bahwa asal-usul sejarah hak asasi manusia dapat ditelusuri dari masa Yunani dan Romawi Kuno. Pada waktu itu konsep hak asasi manusia tidak bisa dilepaskan dari doktrin-doktrin hukum alam dari Yunani. Setelah abad pertengahan, doktrin-doktrin hukum alam berkaitan erat dengan teori-teori politik liberal mengenai hak-hak alamiah.

“Menurut Aristoteles dan juga Thomas Aquinas, pada masa Yunani-Romawi dan abad pertengahan, doktrin hukum alam hanya menganjurkan kewajiban-kewajiban, bahkan pada masa itu perbudakan mendapatkan legitimasi yang kuat.”<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Anton Suseno, *op.cit*, hlm. 21.

Dengan demikian pada masa itu konsep atau pengertian hak asasi manusia belum terwujud dalam doktrin hukum mereka, karena masih mengesampingkan ide-ide yang paling sentral tentang hak asasi manusia, yaitu kemerdekaan dan persamaan.

Para ahli dan politik berkesimpulan bahwa paham hak asasi manusia lahir di Inggris pada abad ke-17. Hal ini bisa dibuktikan dengan sejarah perlawanan rakyat Inggris terhadap kesewenang-wenangan para raja. Misalnya: "Pada tahun 1215 para bangsawan sudah memaksa raja untuk memberikan *Charta Libertatum* yang melarang penahanan, penghukuman dan perampasan benda dengan sewenang-wenang. Tahun 1679 menghasilkan pernyataan *Habert Carpus*, suatu dokumen yang menetapkan bahwa orang yang ditahan harus dititipkan dalam waktu tiga hari kepada seorang hakim dan diberitahu atas tuduhan apa ia ditahan."<sup>73</sup>

Di dalam perkembangan hak asasi manusia, nama John Locke tak bisa diabaikan. Locke berargumentasi secara rinci, terutama dalam tulisan-tulisan yang berkaitan dengan revolusi tahun 1658 (*Glorious revolutione*):<sup>74</sup>

- a. Bahwa hak-hak asasi tersebut sudah jelas dengan sendirinya mengenai individu-individu sebagai mahluk manusia (karena hak-hak asasi itu hadir dalam keadan alamiah sebelum umat manusia menjadi masyarakat beradab).
- b. Bahwa yang utama diantaranya adalah hak asasi atas kehidupan, kebebasan (kemerdekaan dari pemerintah yang sewenang-wenang) serta hak milik.
- c. Bahwa ketika menjadi beradab, umat manusia menyerahkan kepada negara hak untuk menyelenggarakan hak-hak alamiah itu saja, bukan hak itu sendiri.

---

<sup>73</sup> *Ibid, op.cit.*, hlm. 23

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm. 57

- d. Bahwa kegagalan negara untuk menegakkan hak-hak alamiah yang dikhususkan itu (negara sendiri berada di bawah kontrak untuk melindungi kepentingan para anggotanya) menimbulkan suatu hak atas revolusi rakyat yang bertanggung-jawab.

Gagasan Locke sangat berpengaruh dalam abad 18 dan 19, terutama di daerah jajahan Inggris, di Amerika dan Prancis, dan menjadi dasar filosofi liberalisme. “Revolusi Inggris tahun 1688 dan argumentasi-argumentasi Locke telah menyediakan alasan pembenaar bagi gelombang revolusioner yang pada waktu itu melanda barat, terutama Amerika Utara dan Prancis.”<sup>75</sup>

Deklarasi kemerdekaan yang diproklamasikan oleh ketiga belas koloni Amerika pada tanggal 4 Juli 1776 menyatakan: “Kami beranggapan bahwa kebenaran-kebenaran ini adalah nyata dengan sendirinya, bahwa semua manusia diciptakan sederajat, bahwa mereka dikaruniai oleh pencipta mereka dengan hak-hak tertentu yang tidak dapat dicabut, bahwa di antara hak-hak ini adalah kehidupan, kebebasan serta mengenai kebahagiaan”.<sup>76</sup>

Di Prancis, **Margues de Lafayette** juga meniru pernyataan-pernyataan negara Inggris dan Amerika dalam deklarasi hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara pada 26 Agustus tahun 1789, dengan menegaskan bahwa “manusia lahir tetap bebas dan sama di dalam hak”.<sup>77</sup>

Puncak dari pengakuan hak asasi manusia tentu saja adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang diterima oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa pada tanggal 10 Desember 1948.

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm. 72.

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 79.

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm. 80.

Perkembangan hak asasi manusia yang sering dijadikan acuan oleh para ahli hukum adalah ajaran yang dikemukakan oleh **Karel Novak**, seorang ahli hukum dari Perancis. Karel Novak seperti yang dikutip **Burn H. Winston** membagi perkembangan hak asasi manusia menjadi tiga generasi:

a. Generasi Pertama

Generasi pertama dari hak asasi manusia adalah hak-hak sipil dan politik yang berasal dari teori-teori para reformis abad ke-17 dan 18 yang berkaitan dengan revolusi-revolusi Inggris, Amerika dan Prancis. “Dasar etis dari hak asasi manusia generasi pertama adalah tuntutan agar otonomi setiap orang atau dirinya sendiri dihormati, karena keutuhan manusia dalam kedaulatan atas dirinya sendiri merupakan dasar segala hak lain, maka hak-hak sipil dan politik ini merupakan inti hak-hak asasi manusia.”<sup>78</sup>

“Generasi pertama ini sering juga disebut hak asasi negatif atau liberal, karena memang bersifat negatif (bebas dari) dan menghilangkan intervensi pemerintah dalam kehidupan sipil dan politik rakyat”.<sup>79</sup> Hak-hak yang ada pada generasi pertama ini terutama tercantum dalam Pasal 2-21 Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia yang meliputi: “Kebebasan dari bentuk-bentuk diskriminasi dan rasial yang setara, hak atas kehidupan, kebebasan dan keamanan pribadi, kebebasan dari perbudakan dan kerja paksa, kebebasan dari penganiayaan dan perlakuan atas hukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat, kebebasan dari penangkapan yang sewenang-wenang, penahanan atau

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, hal 97.

<sup>79</sup> *Ibid.* hlm. 99.



pengasingan, hak atas peradilan yang adil dan terbuka, kebebasan dari campur tangan dalam privasi dan korespondensi, kebebasan untuk pindah dan bertempat tinggal, kebebasan berpikir, berhati nurani dan beragama, kebebasan berpendapat dan berekspresi, kebebasan berkumpul secara damai, hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan secara langsung atau melalui pemilihan-pemilihan yang bebas.

“Konsep utama hak asasi manusia generasi pertama adalah mengenai kebebasan yang melindungi individu. Hampir setiap konsepsi dari negara-negara yang ada sekarang didominasi oleh konsepsi hak asasi manusia generasi pertama ini.”<sup>80</sup>

b. Generasi Ke-dua

Generasi ke-dua hak asasi manusia berupa hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang juga disebut hak asasi positif, maksudnya berbalikan dari generasi pertama, yaitu menuntut prestasi-prestasi tertentu dari negara dengan tujuan untuk memastikan partisipasi yang merata dalam produksi dan distribusi nilai-nilai yang dikandung. “Hak asasi generasi ke-dua berasal terutama dari tradisi sosialis yang terdapat di Prancis pada abad ke-19. Pada generasi kedua tersebut mengisaratkan tanggapan terhadap penyelewengan dan penyalahgunaan pembangunan kapitalis dan konsepsi kebebasan individual yang mendasarinya.”<sup>81</sup>

Hak-hak ekonomi, sosial dan budaya diuraikan dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 27 Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia,

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, hal 101.

<sup>81</sup> *Ibid.*, hlm. 112.

seperti: “Hak atas jaminan sosial, hak atas pekerjaan dan proteksi terhadap pengangguran, hak untuk beristirahat dan bersenang-senang, hak atas standar hidup yang layak bagi kesehatan dan kesejahteraan diri dan keluarga, hak atas pendidikan, dan hak atas perlindungan produk ilmiah”.

Hak asasi generasi kedua pada dasarnya adalah tuntutan bagi persamaan sosial, terutama dengan menguatnya desakan dari dunia ketiga di tingkat global untuk lebih memperhatikan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

c. Generasi Ke-tiga

Generasi ke-tiga hak asasi manusia adalah penggabungan dari konsepsi generasi pertama dan generasi ke-dua. Generasi ke-tiga ini dikenal sebagai hak solidaritas. “Hak ini muncul sekitar tiga dekade menjelang akhir abad ke-20. Latar belakang timbulnya generasi ketiga hak asasi manusia ini adalah chauvinisme, primordialisme dan penindasan kelompok minoritas”.<sup>82</sup>

Hak-hak yang ada pada generasi ke-tiga tercantum dalam Pasal 28 Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia., yang menyatakan bahwa, “setiap orang berhak atas tatanan sosial dan internasional, karena hak-hak asasi yang dinyatakan dalam deklarasi ini dapat diwujudkan sepenuhnya”. Hak-hak tersebut meliputi hak atas penentuan nasib sendiri di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya, hak atas pembangunan ekonomi dan sosial, hak untuk berpartisipasi dan memanfaatkan warisan bersama umat

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm. 120.

manusia (sumber daya bumi, ruang angkasa, informasi dan kemajuan ilmiah, teknis dan yang lain, serta tradisi lokal, dan monumen-monumen kebudayaan), hak atas perdamaian, hak atas lingkungan hidup yang sehat dan seimbang, dan hak atas bantuan bencana alam yang bersifat kemanusiaan.

Perkembangan hak asasi manusia seperti yang digambarkan dengan ke-tiga generasi tersebut bukan berarti saling meniadakan antara generasi yang satu dengan generasi yang lain, tetapi mereka saling melengkapi.

### **3. Hak Asasi Manusia di Indonesia**

Penghormatan suatu negara terhadap hak asasi manusia, paling tidak secara fundamental bisa dilihat dari isi konstitusinya. Hampir semua konstitusi dari negara yang ada mencantumkan seperangkat hak-hak yang dimiliki oleh warga negaranya.

“Pencantuman hak-hak dasar warga negara dalam konstitusi merupakan tindakan yang benar, karena konstitusi dibuat sebagai dasar tertinggi bagi hubungan antara penyelenggara negara dengan warga negara”.<sup>83</sup>

Dalam perjalanan sejarahnya, negara Indonesia pernah mengalami pergantian konstitusi atau undang-undang dasar sebanyak tiga kali dan dua kali dilakukan amandemen terhadap konstitusi. Konstitusi pertama Indonesia

---

<sup>83</sup> O.C. Kaligis, *HAM di Indonesia Perjalanan Panjang Menuju Keadilan*, Jakarta, 2002, hlm. 12.

adalah Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang berlaku dari tanggal 18 Agustus 1945.

Pada tahun 1949 sejalan dengan perkembangan politik yang terjadi di tanah air, maka Undang-undang Dasar 1945 diganti dengan konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Tetapi konstitusi Republik Indonesia Serikat tidak berlangsung lama, karena pada tahun 1950 berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1950, diadakan perubahan konstitusi Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

Pada tahun 1956 sampai dengan tahun 1959 sebagai hasil dari pemilu tahun 1955, Badan Konstituante bersidang untuk membentuk konstitusi yang baru serta untuk memperjuangkan pemerintahan konstitusional di Indonesia. Tetapi upaya yang sungguh-sungguh dari Badan Konstituante diintervensi oleh Pemerintah atas dukungan dari Tentara Nasional Indonesia (Angkatan Darat) agar kembali ke Undang-undang Dasar 1945.

Pada tanggal 5 Juli 1959, negara Indonesia kembali kepada Undang-undang Dasar 1945 hingga tahun 2000 sebelum diadakan amandemen terhadap beberapa pasalnya.

Dari ketiga macam konstitusi yang pernah dimiliki Indonesia, Undang-undang Dasar 1945 adalah konstitusi yang paling sedikit mencantumkan hak-hak asasi manusia. Sedikitnya hak asasi manusia yang tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945, disamping memang waktu pembuatan Undang-undang Dasar tersebut sangat singkat, juga karena para

pendiri negara (*founding fathers*) yang merumuskan konstitusi tersebut masih banyak yang berpandangan negatif terhadap hak-hak asasi manusia.

Menurut **Adnan Buyung Nasution**: “Pada waktu perumusan Undang-undang Dasar 1945 ada tiga pandangan tentang hak asasi dalam perspektif model negara integralistik, yaitu, (1) dianggap berlebihan, (2) dibayangkan berdampak negatif, (3) sebagai hak-hak perorangan, selalu di bawah kepentingan bersama”.<sup>84</sup>

Pandangan hak asasi manusia dianggap berlebihan bisa diurai dari pernyataan **Soepomo** pada sidang BPUPKI sebagai berikut: “Tidak akan membutuhkan jaminan dari individu oleh karena individu itu tidak lain ialah suatu bagian organik dari alat yang menyelenggarakan kemuliaan dasar, dan sebaliknya oleh politik yang berdiri di luar lingkungan suasana kemerdekaan seseorang”.<sup>85</sup>

Soekarno pada kesempatan yang sama juga menghubungkan hak asasi manusia dengan individualisme dan liberalisme yaitu: “Dapat mengakibatkan persaingan bebas, yang pada gilirannya melahirkan kapitalisme, sedangkan kapitalisme merupakan sumber imperialisme dan karena imperialisme, Indonesia dijajah selama 350 tahun”.<sup>86</sup>

Undang-undang Dasar 1945 sebelum diamandemen hanya mencantumkan 8 pasal yang berkaitan dengan hak asasi manusia, yaitu:

---

<sup>84</sup> Adnan Buyung Nasution, *Pemerintahan di Indonesia*, PT. Pustaka Utama Gramedia, Jakarta, 1995, hlm. 92.

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 93.

<sup>86</sup> *Ibid.*, hal 93.

- a. Pasal 27 ayat (1) dan (2), tentang persamaan di muka hukum, dan hakwarga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak.
- b. Pasal 28, tentang kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan.
- c. Pasal 29 ayat (2), tentang kemerdekaan memeluk agama.
- d. Pasal 30 ayat (1), hak dalam pembelaan negara.
- e. Pasal 31 ayat (1), tentang hak warga negara mendapat pengajaran.
- f. Pasal 32, hak budaya.
- g. Pasal 33, hak pemerataan sumberdaya, ekonomi.
- h. Dan Pasal 34 tentang hak sosial.

Dalam konstitusi Republik Indonesia Serikat keberadaan hak-hak dasar warga negara lebih detil dan beragam yang tercermin di Bagian V tentang Hak-hak dan Kebebasan Dasar Manusia dan Bagian VI tentang Asas-asas Dasar. Ada 25 (duapuluh lima) pasal yang mengatur tentang hak-hak asasi manusia, dimulai dari pembukaan yang menyatakan kebebasan mengatur dirinya sendiri sebagai bangsa.

Kemudian Pasal 7 sampai dengan Pasal 40, kecuali Pasal 24, 26, 29, 31, 32, 33, 34, 37, dan 38, sedangkan dalam Undang-undang Dasar Sementara 1950 hak-hak asasi manusia dicantumkan dalam Bagian V tentang Hak Kebebasan Dasar Manusia dari Pasal 7 sampai Pasal 34, dan pada Bagian VI tentang Asas-asas Dasar Hak-hak Asasi Manusia yang diatur dalam Undang-undang Dasar Sementara 1950 hampir semuanya sama dengan yang diatur

dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat kecuali Pasal 21 tentang Hak Berdemonstrasi dan Mogok yang diatur dengan undang-undang.

Langkah maju tentang pemikiran dan penghormatan hak asasi manusia di Indonesia terjadi mulai tahun 1990-an dengan keluarnya produk-produk perundang-undangan yang isinya tentang hak asasi manusia di Indonesia. Langkah maju tersebut dimulai dengan pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 1993.

Selanjutnya pada tahun 1998, pada waktu Sidang Umum MPR, lahirlah Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, yang salah satu perintahnya adalah Pembentukan Undang-undang Tentang Hak Asasi Manusia. Langkah untuk memajukan pelaksanaan hak asasi manusia akhirnya terus berlanjut, yaitu dengan lahirnya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 1998 tentang Rencana Aksi Nasional Hak-hak Asasi Manusia Indonesia.

Pada tahun yang sama dibentuk pula Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Kaum Perempuan melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 181 Tahun 1998, kemudian lahir pula Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Pelakuan atau Penghukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia.

Dalam rangka melaksanakan Tap MPR RI Nomor XVII Tahun 1998, maka akhirnya pada tahun 1999 lahir Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999

tentang Hak Asasi Manusia yang terdiri dari 21 Bab dan 106 pasal. “Di dalam undang-undang tersebut nampak adanya kesungguhan dalam memajukan penghormatan terhadap hak asasi manusia di Indonesia, karena isinya lebih komprehensif dari pada perundang-undangan lain yang pernah memuat tentang hak asasi manusia”.<sup>87</sup>

Pada tahun 2000, MPR dalam Sidang Tahunannya yang pertama melakukan amandemen yang kedua terhadap Undang-undang Dasar 1945. Pada Pasal 27 ditambahkan dengan satu ayat, yaitu ayat (3), sedangkan untuk satu bab tambahan diletakkan pada Bab XA, tentang Hak Asasi Manusia yang isinya adalah:

- a. Pasal 28A “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”.
- b. Pasal 28B (1) “Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah”.
- c. Pasal 28B (2) “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.
- d. Pasal 28C (1) “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

---

<sup>87</sup> Sabirin Malian dan Suparman Marzuki, *Pendidikan Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, UII Press, Yogyakarta, 2003. Hal 42



- e. Pasal 28C (2) “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara”.
- f. Pasal 28D (1) “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan sama dihadapan hukum”.
- g. Pasal 28D (2) “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”.
- h. Pasal 28D (3) “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.
- i. Pasal 28D (4) “Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan”.
- j. Pasal 28E (1) “Setiap orang berhak memilih agama dan beribadah menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali”.
- k. Pasal 28E (2) “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya”.
- l. Pasal 28E (3) “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.
- m. Pasal 28F “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk memiliki, memperoleh, menyimpan, mengolah dan

menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”.

- n. Pasal 28G (1) “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”.
- o. Pasal 28G (2) “Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain”.
- p. Pasal 28H (1) “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.
- q. Pasal 28H (2) “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.
- r. Pasal 28H (3) “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”.
- s. Pasal 28H (4) “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik pribadi tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.

- t. Pasal 28I (1) “Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun”.
- u. Pasal 28I (2) “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.
- v. Pasal 28I (3) “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradapan”.
- w. Pasal 28I (4) “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung-jawab negara, terutama pemerintah”.
- x. Pasal 28I (5) “Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”.
- y. Pasal 28J (1) “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara”.
- z. Pasal 28J (2) “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi

tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

Kalau dicermati lebih jauh, sebenarnya dalam aturan perundang-undangan yang ada di Indonesia masih bisa ditelusuri pasal-pasal yang berkaitan dengan penghormatan hak asasi manusia, seperti:

- a. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial.
- b. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.
- c. Undang-undang Nomor 42 Tahun 1981 tentang Pelayanan Kesehatan Bagi Fakir Miskin.

Selain Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999, sebenarnya masih banyak lagi yang ada kaitan atau hubungan dengan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang tercantum dalam *Universal Declaratioan of Human Rights*, kemudian yang berkaitan dengan *Crime and Political Rights*.

Pengaturan hak asasi manusia yang tercantum dalam beberapa peraturan perundang-undangan serta amandemen ke-dua Undang-undang Dasar 1945, memberikan harapan yang cerah bagi penegakan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia di negeri ini, tetapi ada beberapa rintangan atau kendala yang menghadang dalam pelaksanaan hak asasi manusia, antara lain karena masih lemahnya lembaga atau badan peradilan, seta masih ada beberapa peraturan perundangan yang membatasi pelaksanaan hak asasi manusia.

## C. Tinjauan tentang Pemerintah daerah di Indonesia

### 1. Pengertian Otonomi Daerah

Pada umumnya setiap negara yang berbentuk negara kesatuan akan menyelenggarakan pemerintahan secara sentralisasi atau desentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan secara sentralisasi adalah penyelenggaraan seluruh persoalan pemerintahan dilakukan oleh satu pemerintahan atau dilakukan secara terpusat, tidak mengenal pemencaran atau penyerahan kekuasaan kepada organ pemerintah yang ditempatkan di daerah-daerah, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan secara desentralisasi adalah pelaksanaan urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pusat tetapi juga dilakukan oleh organ-organ pemerintahan di tingkat daerah. Dengan kata lain, pada negara kesatuan yang menganut desentralisasi berarti ada penyerahan kekuasaan pemerintahan kepada organ-organ pemerintahan yang ada di daerah.<sup>88</sup>

Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan itu tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat tetapi juga oleh satuan pemerintahan daerah. Ketentuan mengenai penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sehubungan dengan desentralisasi terdapat dalam Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi sebagai berikut:

---

<sup>88</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan pemilihan kepala Daerah Secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 64.

Pasal 18 UUD 1945:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi daerah, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang undang.

#### Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

#### Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Undang-undang yang ditunjuk oleh Pasal 18 UUD 1945 untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah sekarang ini adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini terdapat prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu:

- a. Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;

- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota; dan
- c. asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota, dan Desa.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas jelas menunjukkan bahwa Indonesia menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara teoritis pentingnya menganut asas desentralisasi menurut **The Liang Gie** adalah sebagai berikut:<sup>89</sup>

- a. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
- b. Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi;
- c. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien;
- d. Dari segi kultural merupakan sebab pula diselenggarakannya desentralisasi. Kekhususan pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarah, mengharuskan diadakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu;
- e. Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.

---

<sup>89</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1968, hlm. 35-41.



Menurut **Bagir Manan**, kehadiran satuan pemerintahan otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampilkan hal-hal berikut:<sup>90</sup>

- a. Secara umum, satuan pemerintahan otonom tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi.
- b. Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi system demokrasi.
- c. Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Menurut **Bagir Manan**, bentuk pemerintahan daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (demikian juga berbagai undang-undang pemerintahan daerah terdahulu) adalah sebagai, “Satu kesatuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah -dari satuan pemerintahan pusat- yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus sebagian fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya. Hal ini sejalan dengan maksud Pasal 18 UUD 1945 yang hanya mengatur otonomi berdasarkan pembagian teritorial”.<sup>91</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Daerah Kabupaten dan Kota hanya ditempatkan sebagai Daerah Otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>90</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 177.

<sup>91</sup> *Ibid.*, hlm. 107.

Dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah”.

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa, “Pemerintahan Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan”.

Berdasarkan ketentuan tersebut tampak bahwa Daerah Kabupaten dan Daerah Kota hanya sebagai Daerah Otonom. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya yang menempatkan Daerah Kabupaten dan Kotamadya di samping sebagai Daerah Otonom juga sebagai Wilayah Administrasi.

Terdapat alasan yang logis mengapa Daerah Kabupaten dan Daerah Kota hanya sebagai Daerah Otonom, tidak sebagai Wilayah Administrasi, sebagaimana tampak dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah”.

Ditematkannya Kabupaten dan Kota hanya sebagai Daerah Otonom di satu sisi berarti menghapus dualisme penyelenggaraan pemerintahan daerah dan di sisi lain memberikan keleluasaan masing-masing Kabupaten dan Kota untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah. Hal ini akan lebih

mendorong ke arah kebebasan dan kemandirian Daerah, yang merupakan esensi dari otonomi.

Kabupaten dan Kota sebagai suatu institusi yang berada dalam naungan negara hukum Indonesia, dituntut pula agar setiap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten dan Kota didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip ini muncul dalam bentuk pemberian kewenangan kepada Kabupaten dan Kota untuk membentuk Peraturan Daerah, sebagai instrumen hukum untuk mengatur urusan rumah tangga daerah dan sebagai dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya Kepala Daerah berwenang untuk membuat keputusan-keputusan untuk melaksanakan peraturan daerah yang bersangkutan.

Sesuai dengan esensi otonomi yaitu kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah, kewenangan Kabupaten dan Kota untuk membentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah ataupun keputusan-keputusan juga berumpu pada kebebasan dan kemandirian. Namun demikian, karena kebebasan dan kemandirian Kabupaten dan Kota dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi bukan berarti kemerdekaan, maka pembentukan daerah dan keputusan-keputusan tidak dapat lepas dari hukum nasional atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal ini membawa dua kemungkinan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat daerah; pertama, setiap bentuk Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan hukum

nasional; kedua, Peraturan Daerah dan Keputusan Daerah dibentuk dalam rangka melaksanakan ketentuan yang terdapat dalam hukum nasional, terutama dalam tugas pembantuan.

Prinsip lain yang terdapat dalam negara hukum adalah prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip kesejahteraan. Berkenaan dengan prinsip ini, **Bagir Manan** mengatakan sebagai berikut: Meskipun dimasa modern ini (termasuk Indonesia yang luas dengan penduduk yang banyak) tidak lagi mungkin menjalankan pemerintah langsung oleh semua warga negara, tetapi usaha atau penciptaan mekanisme untuk mengikutsertakan sebanyak-banyaknya rakyat harus tetap dipertahankan. Sistem pemerintahan otonomi yang diselenggarakan atas dasar permusyawaratan rakyat daerah bersangkutan melalui wakil-wakil mereka memungkinkan perluasan partisipasi demokratis rakyat. Satuan-satuan pemerintah otonomi yang mandiri dan demokratis juga akan lebih mendekatkan pemerintah kepada rakyat sehingga berbagai kepentingan rakyat yang berbeda-beda dapat dilayani secara wajar. Hal ini berkaitan dengan pengertian-pengertian materiil dari demokrasi maupun paham negara kesejahteraan sebagai bentuk lebih lanjut dari paham negara berdasarkan atas hukum. Baik dari sudut paham materiil dari demokrasi maupun negara kesejahteraan, fungsi utama pemerintahan bukan sekedar pemberi ketertiban dan keamanan, melainkan sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 25

Prinsip kedaulatan rakyat diimplementasikan melalui sistem demokrasi yang berupa demokrasi perwakilan. Wujud nyata dari demokrasi perwakilan ini adalah hadirnya institusi DPRD pada Daerah Otonom. Sebagaimana telah disebutkan di atas, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa, dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai Badan Perwakilan sendiri. Telah disebutkan pula bahwa dalam rangka merealisasikan prinsip kesejahteraan, otonomi dapat dijadikan ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan tersebut, yang pelaksanaannya dijalankan oleh satuan pemerintah yang lebih dekat dan berhubungan langsung dengan masyarakat, yaitu Kabupaten dan Kota.

“Seperti halnya dalam hukum tata negara, maka dalam hukum administrasi negara juga dikenal sumber kekuasaan atau wewenang suatu badan atau pejabat tata usaha negara dapat berasal dari *atributif* dan *derivatif*.”<sup>93</sup>

Perolehan kekuasaan atau wewenang dengan cara atributif menyebabkan terjadinya ”pembentukan kekuasaan”, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli (*oorspronkelijk*). ‘Pembentukan kekuasaan secara atributif menyebabkan adanya kekuasaan yang baru’.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 39.

<sup>94</sup> *Ibid*, hlm. 39.

## **2. Asas-Asas Pemerintah Daerah**

Penyelenggara Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. dalam menyelenggarakan Pemerintahan, Pemerintah Pusat menggunakan Asas Desentralisasi, tugas pembantuan, serta Dekonsentrasi sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan berjalan cara desentralisasi dalam wujud Otonomi Daerah dan tugas pembantuan serta kewenangan dari atas/instansi vertikal.

Kemudian dalam penyelenggaraan Pemerintahan, Pemerintah Daerah berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yang dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan Asas-asas umum Pemerintah yang layak, ini sudah diterima sebagai Norma Hukum secara utuh, yang harus ditaati oleh Penyelenggara Pemerintahan, Asas-asas ini telah lama menjadi dasar pokok dalam Penyelenggaraan Daerah yang mengikat secara wajib dan ditaati oleh penyelenggara Pemerintahan, baik di Pusat maupun Daerah. Secara yuridis formal, hal semacam ini diakui di Negara Indonesia, dengan di Undangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, ditambah Asas efisiensi dan Asas efektifitas. Kemudian dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa, Asas-asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Selanjutnya menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana kewenangan yang utuh bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi dengan Undang-Undang tersebut menganut Pemerintahan Daerah Otonom yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dimana kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fisikal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Sedangkan Asas-asas di dalam menyelenggarakan Pemerintahan di Daerah ada tiga macam yakni:

a. Asas Desentralisasi

Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan-urusan Pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dalam rangka Pelaksanaan Asas Desentralisasi ini pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab Daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada Daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah Perangkat Daerah itu sendiri, terutama Dinas-Dinas Daerah.

Mengenai pengertian desentralisasi **The Liang Gie** menyatakan bahwa: Desentralisasi sebagai suatu Sistem Kenegaraan adalah

pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada Kepala satuan-satuan Organisasi Pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.<sup>95</sup>

Oleh karena itu Desentralisasi perlu diselenggarakan oleh Negara Republik Indonesia karena bentuk Negara kesatuan yang dianutnya mencakup berbagai faktor geografis, ekonomis, sosiologis, politik, psikologis, historis dan kultur yang berbeda-beda dari wilayah ke wilayah dan untuk memupuk kesadaran bernegara dan berpemerintahan sendiri dikalangan Rakyat Indonesia serta membangun Negara seluruhnya, khususnya pembangunan ekonomi.

Kebalikan Asas Desentralisasi adalah Asas Sentralisasi. Dalam Negara yang mempergunakan Asas Sentralisasi, semua urusan Negara, baik itu di Pusat maupun di Daerah adalah merupakan urusan Pusat. Pemerintahan Daerah yang ada di Daerah semata-mata hanya Pemerintahan Administratif dan tidak terdapat Pemerintahan yang mengurus rumah tangga sendiri. Sebagai contoh dapat dikemukakan disini adalah Sistem Pemerintahan Hindia Belanda pada masa sebelum Belanda hanya ada Pemerintahan Pangreh Praja dengan beberapa jawatan Pusat lainnya di Daerah.

---

<sup>95</sup> The Liang Gie, *op.cit.*, hlm. 50



b. Asas Dekonsentrasi

Menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari Asas Dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari beberapa segi yaitu dari segi pemberian wewenang, segi pembentukan Pemerintahan Lokal Administratif, dan segi pembagian wilayah Negara. Ditinjau dari segi pembagian wewenang Dekonsentrasi adalah Asas yang dimaksudnya akan memberikan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada pejabat-pejabat bawahannya di Daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau wewenang-wewenang Pusat yang terdapat di Daerah. Apabila ditinjau dari segi pembentukan Pemerintahan lokal Asas Dekonsentrasi berarti Asas yang akan membentuk Pemerintahan-pemerintahan lokal Administratif di Daerah untuk diberi Tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan Pemerintah Pusat yang terdapat di Daerah yang bersangkutan. Sedangkan ditinjau dari segi pembentukan wilayah Negara, Asas Dekonsentrasi adalah Asas yang akan membagi wilayah menjadi Daerah-daerah Pemerintahan Lokal Administratif. Oleh karena itu, tidak semua Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada Daerah menurut Asas Dekonsentrasi, maka penyelenggaraan Pemerintah Pusat di Daerah dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah Pusat di Daerah berdasarkan Asas Dekonsentrasi. Urusan-

urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabatnya di Daerah, menurut Asas Dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya.

c. Asas tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah Tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang dirugaskan kepada Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Apabila diperhatikan hal tersebut diatas bahwa tidak semua urusan Pemerintahan dapat diserahkan kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya. Jadi beberapa urusan Pemerintahan masih tetap merupakan urusan Pemerintah Pusat. Akan tetapi berat sekali bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan Pemerintah di Daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas Dasar Asas Dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat Pemerintah Daerah di Daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila urusan Pemerintah Daerah di Daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkatnya di Daerah karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Lagipula mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya Pemerintah Pusat

yang bersangkutan atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut niaka Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan Pemerintahan di Daerah menurut Asas Tugas Pembantuan.

Sedangkan menurut Undang-undang No 32 Tahun 2004 asas tugas pembantuan adalah merupakan tugas-tugas untuk ikut serta didalam melaksanakan urusan Pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah dengan ketentuan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Sebab urusan yang ditugaskan tersebut sepenuhnya masih merupakan wewenang Pemerintah atau Daerah tingkat di atasnya. Pemerintah/Daerah tingkat atasnya yang memberikan tugas tersebut yang merencanakan kegiatan atau membuat kebijaksanaan kemudian daerah yang diberi tugas hanya sekedar melaksanakannya tetapi mempunyai tugas dan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas yang diembannya kepada yang menugaskan yaitu pemerintah atau daerah tingkat atasnya.

Apabila dicermati menurut Asas Dekonsentrasi, Asas Desentralisasi maupun menurut Asas tugas pembantuan dalam melaksanakan urusan Pemerintahan harus mempergunakan prinsip hasil guna dan daya guna, sebab tidak semua Pemerintah dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya, jadi sebagian urusan Pemerintah masih tetap menjadi urusan-urusannya Pemerintah Pusat. Hal ini Pemerintah Pusat merasa berat sekali

untuk menyelenggarakan seluruh urusan yang ada di Daerah yang masih menjadi tanggung jawab dan wewenangnya tersebut. Atas dasar Dekonsentrasi mengingat keterbatasan kemampuan perangkat Pemerintah Pusat yang ada di Daerah. Apabila dicermati dari segi daya guna dan hasil guna, semua urusan Pemerintah Pusat di Daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkat Pusat yang ada di Daerah, akan memerlukan biaya dan tenaga yang tidak sedikit jumlahnya, karena sifat berbagai kegiatan Pemerintahan urusannya sangat sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan Pemerintah Daerah, mengingat serta atas dasar pertimbangan tersebut diatas maka Peraturan Perundang-undangan memungkinkan untuk melaksanakan berbagai urusan Pemerintah Daerah menurut Asas Pembantuan.

### **3. Kewenangan Pemerintah Daerah**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah haruslah berdasarkan pada azas legalitas, yaitu asas yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan

berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Di samping itu, asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. "Tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang".<sup>96</sup>

"Esensi dari asas legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu".<sup>97</sup> Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandat tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara "Menteri dengan Dirjen atau Irjenya, di mana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjenya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu".<sup>98</sup>

Daerah Kabupaten dan Kota adalah subyek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. Selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat Daerah Kabupaten dan

---

<sup>96</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993., hlm. 83-84.

<sup>97</sup> Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 72.

<sup>98</sup> *Ibid*, hlm. 91-92.

Kota haruslah didasarkan pada azas legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tanpa ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan, maka pejabat di Daerah Kabupaten dan Kota tidak dapat melakukan perbuatan hukum atau tidak dapat mempengaruhi dan mengubah posisi hukum warga masyarakatnya.

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota secara tegas ditentukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. politik luar negeri;
  - b. pertahanan;
  - c. keamanan;

- d. yustisi;
  - e. moneter dan fiskal nasional; dan
  - f. agama.
- (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa
- (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:
- a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
  - b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
  - c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Seiring dengan Kedudukan Daerah Kabupaten dan Kota selaku Daerah Otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa dalam negara hukum, setiap wewenang pemerintahan itu selalu dibatasi baik oleh hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, demikian pula halnya dengan wewenang satuan pemerintah daerah. Bagi negara Indonesia, batas wewenang pemerintahan daerah ini terletak pada sistem yang dianut oleh UUD 1945, yaitu paham negara kesatuan dan sistem desentralisasi.

Paham negara kesatuan menghendaki penyelenggaraan negara mengarah pada sasaran yang sama yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, sambil menolak konsep separatisme. Oleh karena itu, Penjelasan Pasal 18 menegaskan; “Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga”. Artinya wewenang satuan pemerintahan tidak dapat menyerupai apalagi melebihi wewenang pemerintah pusat. Selain pembatasan ini, juga ada dua pembatasan lain yaitu batas isi otonomi dan batas hirarki perundang-undangan.

Batasan isi otonomi terletak pada kenyataan bahwa urusan rumah tangga daerah atau isi otonomi itu hanya persoalan pemerintah, bukan persoalan kenegaraan. Daerah tidak diberi wewenang yang bersifat kenegaraan seperti memiliki angkatan bersenjata, mencetak uang, mengangkat duta besar, menyelenggarakan peradilan, dan sebagainya. Sedangkan batasan hirarki tampak pada pembuatan peraturan daerah yang harus taat asas, artinya meskipun Daerah diberi wewenang mandiri untuk mengatur daerahnya sendiri



dalam rangka melaksanakan dan mengelola daerahnya sendiri, akan tetapi harus tetap dalam kerangka negara kesatuan.

Menurut **Bagir Manan**: Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti Daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.<sup>99</sup>

Jalan pikiran ini juga diikuti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana terdapat dalam Pasal 136 ayat (4) yang berbunyi: “Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Jika terdapat Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Pemerintah (Pusat) berwenang membatalkannya, sedangkan Daerah yang tidak puas terhadap pembatalan tersebut dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

---

<sup>99</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995, hlm. 8

Berdasarkan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur sebagai berikut:

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Di samping pembatasan tersebut di atas, dalam negara hukum setiap wewenang pemerintahan bukan saja dibatasi oleh hukum tertulis, tetapi juga oleh hukum tidak tertulis khususnya asas-asas umum pemerintahan yang layak.

#### 4. Faktor Pelaksanaan Otonomi Daerah

Beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Otonomi Daerah antara lain adalah:

- a. Manusia pelaksananya harus baik.
- b. Keuangan harus cukup dan baik.
- c. Peralatannya harus cukup dan baik.
- d. Organisasi dan Manajemennya harus baik.

Menurut **Josef Riwu Kaho**, keempat faktor tersebut di muka sudah mencakup faktor-faktor yang dikemukakan Iglesias, bahwa: Faktor *resources*, khususnya *human* dapat dikelompokkan ke dalam faktor manusia pelaksana, sedangkan yang *non human*, dapat dimasukkan ke dalam keuangan dan peralatan. Faktor *structure* dapat dimasukkan ke dalam pengertian organisasi dan manajemen. Demikian pula, faktor *technology* dapat dimasukkan baik ke dalam pengertian organisasi dan manajemen maupun peralatan, sedangkan faktor *support* dan *leadership*, termasuk dalam pengertian manusia pelaksana di mana *support* lebih mengarah pada partisipasi.<sup>100</sup>

Faktor manusia sebagai pelaksana harus baik adalah, faktor yang esensial dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pentingnya faktor ini, karena manusia merupakan subjek dalam setiap aktivitas pemerintahan. Manuialah yang merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Oleh sebab itu, agar mekanisme pemerintahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya, yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan,

---

<sup>100</sup> Josef Riwu Kaho, *op.cit.*, hlm. 66.

maka manusia atau subjek atau pelakunya harus pula baik, atau dengan perkataan lain, mekanisme sistem pemerintahan, baik Daerah maupun Pusat, hanya dapat berjalan dengan baik dan dapat mencapai tujuan seperti yang dikehendaki, apabila manusia sebagai subjek yang menggerakkannya baik pula. Tanpa manusia pelaksana yang baik, maka mekanisme pemerintahanpun tidak dapat berjalan dengan baik, dengan demikian tujuan yang diharapkan tidak akan terwujud.

Pengertian baik tersebut di muka meliputi:<sup>101</sup>

- a. Mentalitasnya/moralnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat atau *public servant*, dan sebagainya;
- b. Memiliki kecakapan/kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Faktor keuangan yang baik mengandung arti setiap hak yang berhubungan dengan masalah uang, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup, dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku. Faktor keuangan penting dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Semakin besar jumlah uang yang tersedia, makin banyak pula kemungkinan kegiatan atau pekerjaan yang dapat dilaksanakan. Demikian juga semakin baik pengelolaannya semakin berdayaguna pemakaian uang tersebut.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh **Manullang** bahwa: Bagi kehidupan suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting.

---

<sup>101</sup> *Ibid*, hlm. 67.

Semakin baik keuangan suatu negara, maka semakin stabil pula kedudukan Pemerintah dalam negara itu. Sebaliknya, kalau keuangan negara itu kacau maka Pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang diberikan kepadanya. Demikian juga bagi suatu Pemerintah Daerah, keuangan merupakan masalah penting baginya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah.<sup>102</sup>

Selanjutnya mengenai pentingnya pengelolaan keuangan Daerah, **Wajong** menyatakan.<sup>103</sup>

- a. Bahwa pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang begitu besar pada hari kemudian penduduk sdaerah, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh pada melakukan kegiatan itu dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk Daerah itu;
- b. Bahwa kepandaian mengendalikan Daerah tidak akan memberikan hasil yang memuaskan dan abadi, tanpa cara pengendalian keuangan yang baik, terlebih lagi tanpa kemampuan melihat ke muka dengan penuh kebijaksanaan, yang harus diarahkan pada melindungi dan memperbesar harta Daerah, dengan mana semua kepentingan masyarakat sdaerah sangat erat berhubungan;
- c. Bahwa anggaran adalah alat utama pada pengendalian keuangan Daerah, sehingga rencana anggaran yang diperhadapkan pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah haruslah tepat dalam bentuk dan susunannya dengan memuat rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan kemuka yang bijaksana.

Berdasarkan uraian di muka, maka untuk menciptakan suatu Pemerintahan Daerah yang baik dan yang dapat melaksanakan tugas otonominya dengan baik, maka faktor keuangan ini mutlak diperlukan.

Mengenai faktor peralatan, pengertian peralatan di sini adalah setiap benda atau alat yang dapat dipergunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan Pemerintah Daerah. Peralatan yang baik (praktis, efisien, dan efektif)

<sup>102</sup> Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1983, hlm. 67.

<sup>103</sup> Wajong, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ichtiar, Jakarta, 1985, hlm. 97.

dalam hal ini jelas diperlukan bagi terciptanya suatu Pemerintah Daerah yang baik seperti alat-alat kantor, alat-alat komunikasi dan transportasi, dan sebagainya. Apalagi dalam organisasi pemerintahan yang serba kompleks di abad teknologi modern sekarang ini, alat-alat yang serba praktis dan efisien sangat dibutuhkan sekali, namun di lain pihak peralatan yang baik tersebut tergantung pula pada kondisi keuangan yang dimiliki serta kecakapan manusia atau aparat yang menggunakannya.

Organisasi dan manajemen yang baik, dimaksudkan adalah organisasi dalam arti struktur yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain, dalam rangka mencapai sesuatu tujuan tertentu.<sup>104</sup> Sedangkan yang dimaksudkan dengan manajemen adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerja sama, sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai.<sup>105</sup>

Mengenai pentingnya manajemen ini bagi penciptaan suatu pemerintahan yang baik, Manullang mengatakan, cara bagaimana mencapai tujuan Pemerintahan Daerah ditentukan oleh manajemen Pemerintahan Daerah itu, bahwa baik tidaknya manajemen Pemerintahan Daerah tergantung benar pada pimpinan Daerah itu, khususnya tergantung benar kepada Kepala Daerah sebagai Manajer Daerah yang bersangkutan.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> The Liang Gie, *Kamus Administrasi*, Ichtiar, Jakarta, 1985, hlm. 97.

<sup>105</sup> The Liang Gie, *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian, Ilmu Administrasi*, Radya Indra, Yogyakarta, 1985, hlm. 11.

<sup>106</sup> Manullang, *op.cit.*, hlm. 30-31.

Agar otonomi Daerah dapat dilaksanakan dengan baik, maka diperlukan organisasi dan manajemen pemerintahan Daerah yang baik pula. Manajemen pemerintahan Daerah yang baik tergantung pada Kepala Daerah (beserta stafnya) dalam menggerakkan peralatan seefisien dan seefektif mungkin untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam undang-undang.

**BAB III**

**PEMENUHAN HAK KESEHATAN WARGA MISKIN MENURUT  
PERATURAN WALIKOTA NOMOR 20 TAHUN 2009 DI KOTA  
YOGYAKARTA**

**A. Profil Kesehatan Kota Yogyakarta**

Luas wilayah Kota Yogyakarta 32,5 km<sup>2</sup> atau kurang lebih 1,02% dari luas Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagian besar tanahnya regosol dengan formasi geologi batuan sedimen old andesit, terdapat 3 buah sungai yang mengalir dari utara ke selatan yaitu:<sup>107</sup>

1. Sungai Gajah Wong yang mengalir di bagian timur kota.
2. Sungai Code yang mengalir di bagian tengah kota.
3. Sungai Winongo yang mengalir di bagian barat kota.

Secara administrative Kota Yogyakarta berbatasan dengan:<sup>108</sup>

1. Sebelah utara : Kabupaten Sleman.
2. Sebelah timur : Kabupaten Bantul dan Sleman.
3. Sebelah Selatan : Kabupaten Bantul.
4. Sebelah Barat : Kabupaten Bantul dan Sleman.

Wilayah Kota Yogyakarta terletak antara 110° 20' - 41° sampai 110° 24' - 14' Bujur Timur dan 07° 45' - 57° sampai 07° 50' - 25' Lintang Selatan, serta terletak pada ketinggian 75 meter sampai dengan 132 meter di atas permukaan air laut. (Pemerintah Kota Yogyakarta, 2008)

---

<sup>107</sup> Monografi Daerah Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun 2007.

<sup>108</sup> *Ibid.*



Derajat kesehatan di Kota Yogyakarta dapat dilihat dari indikator: angka kematian bayi per 1000 kelahiran hidup, angka kematian balita per 1000 kelahiran hidup, angka kematian ibu melahirkan per 100.000 kelahiran hidup, rata-rata usia harapan hidup penduduk dan status gizi. Jumlah kematian ibu di kota Yogyakarta pada tahun 2008 sebanyak 5 orang dan pada tahun 2009 sebanyak 9 orang, mengalami peningkatan 80%. Sedangkan angka kematian bayi mengalami penurunan sebesar 85,72% yakni dari 7 bayi pada tahun 2008 menjadi 1 bayi pada tahun 2009. Banyaknya balita gizi buruk pada tahun 2009 sebanyak 570 orang, mengalami penurunan 2,06% dari tahun sebelumnya yakni sebanyak 582 orang, dan angka ini dilihat sebagai salah satu keberhasilan pemerintah kota Yogyakarta dalam pengupayaan penurunan jumlah balita gizi buruk.

Pelayanan kesehatan telah dilakukan dengan upaya promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif, namun saat ini yang lebih banyak dilakukan adalah upaya kuratif. Upaya pelayanan kesehatan yang berbasis masyarakat telah dikembangkan dengan adanya Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) dimana peran aktif masyarakat diharapkan dapat turut menyokong program tersebut. Dalam hal pembiayaan kesehatan, khususnya untuk masyarakat miskin sejak awal tahun 2009 dilaksanakan oleh PT. ASKES berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 yang mengatur tentang Sisten Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Jumlah keluarga miskin di kota Yogyakarta penerima kartu ASKESKIN tahun 2005 sebanyak 19.222 KK dan tahun 2006 sebanyak 31.114 KK.

Sumber daya manusia bidang kesehatan di Kota Yogyakarta sudah termasuk lengkap. Jenis tenaga kesehatan adalah meliputi dokter umum, dokter gigi, nutrisisionis, apoteker, asisten apoteker, fisioterapi, radiolog, analis kesehatan, sarjana kesehatan masyarakat, sanitarian, anastesi, dan tenaga lainnya.

1. Rasio praktek dokter umum : 111,11/100.000 penduduk
2. Rasio praktek dokter gigi : 28,8/100.000 penduduk
3. Rasio praktek bidan swasta : 13,4/100.000 penduduk

Tenaga kesehatan tersebut tersebar di seluruh sarana pelayanan kesehatan baik swasta maupun pemerintah. Suplai tenaga kesehatan dapat terpenuhi dari sekolah-sekolah kesehatan yang ada di Kota Yogyakarta baik negeri maupun swasta.

Pada tahun 2009 jumlah sarana pelayanan kesehatan di Kota Yogyakarta berjumlah 2.282 sarana pelayanan kesehatan, terdiri dari 711 buah sarana pelayanan kesehatan milik Pemerintah/TNI dan 1.571 buah sarana pelayanan kesehatan milik swasta. Kondisi yang diharapkan yaitu derajat kesehatan masyarakat semakin meningkat untuk kurun waktu lima tahun ke depan sehingga pada tahun 2010 Yogyakarta Kota Sehat sudah tercapai sesuai dengan indikator Indonesia Sehat, pada tahun 2011 indeks layanan pelanggan terhadap pelayanan puskesmas meningkat dari 70 menjadi 85 dan RSUD meningkat dari 70 menjadi 80. Dalam bidang kesehatan pemerintah menetapkan kebijakan umum yaitu: Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat Kota Yogyakarta melalui penyediaan pelayanan

kesehatan yang memadai, penyediaan SDM pelayanan kesehatan yang berkualitas dan mempunyai kompetensi yang tinggi serta didukung oleh partisipasi masyarakat dalam rangka menciptakan kualitas kehidupan dan kesehatan lingkungan yang lebih baik.

Strategi pembangunan yang digunakan yaitu dalam bentuk Tematik Pembangunan selama 5 tahun, sebagai berikut:<sup>109</sup>

1. Tahun 2007 rehabilitasi dan rekonstruksi sarana prasarana permukiman, perkotaan, pelayanan publik dan pemulihan kegiatan ekonomi masyarakat.
2. Tahun 2008 Yogyakarta sebagai kota pariwisata berbasis budaya dengan keragaman atraksi dan daya tarik wisata.
3. Tahun 2009 Kota Yogyakarta sebagai kota pendidikan berkualitas dengan dukungan SDM yang profesional.
4. Tahun 2010 Kota Yogyakarta sebagai kota yang sehat dan nyaman huni dengan pengelolaan fasilitas pelayanan publik yang memadai.
5. Tahun 2011 Kota Yogyakarta sebagai kota yang tertata rapi dengan tingkat polusi rendah yang didukung dengan pelayanan yang optimal.

Dalam strategi tematik pembangunan tersebut, kebijakan pembangunan dilakukan secara bertahap dengan masing-masing tahun memiliki fokus pada bidang tertentu. Bidang kesehatan akan menjadi fokus pembangunan pada tahun 2010 dengan berusaha mewujudkan Kota Yogyakarta sebagai kota yang sehat dan nyaman huni. Makna “kota sehat” adalah kota yang bersih, aman, nyaman, dan sehat bagi warganya melalui

---

<sup>109</sup> Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (Rpjmd) Kota Yogyakarta Tahun 2007 – 2011 Bidang Kesehatan.

upaya peningkatan kualitas lingkungan fisik, sosial dan budaya secara optimal, sehingga dapat mendukung peningkatan produktifitas dan perekonomian masyarakat.

Dalam mewujudkan kota yang sehat harus mampu memenuhi tatanan sebagai kawasan permukiman, sarana dan prasarana umum yang memadai, kawasan tertib sarana lalu lintas dan pelayanan transportasi, kawasan perkantoran sehat, kawasan pariwisata sehat, ketahanan pangan dan gizi masyarakat, kehidupan masyarakat sehat yang mandiri dan kehidupan social yang sehat. Makna “kota nyaman huni” adalah kota yang memberikan kenikmatan dan rasa aman sebagai tempat hunian dan meningkatnya kebersihan dan kesehatan lingkungan perumahan serta tersedianya sarana dan prasarana kebersihan lingkungan dan penyediaan pusat pelayanan kesehatan yang sesuai standar cakupan layanan. Dalam meningkatkan kesehatan lingkungan perlu adanya penambahan ruang terbuka hijau serta taman kota yang berfungsi sebagai paru-paru kota.

Derajat kesehatan masyarakat Yogyakarta dari tahun ke tahun semakin meningkat. Hal ini dikarenakan meningkatnya tingkat kesadaran masyarakat terhadap kesehatan, meningkatnya tingkat pelayanan kesehatan, serta meningkatnya jumlah dan cakupan sarana dan prasarana kesehatan. Masalah yang harus diatasi antara lain:<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

1. Meningkatnya jumlah kasus penyakit menular karena peran serta dan pengetahuan masyarakat dalam memberantas dan mencegah penyakit menular masih kurang.
2. Peredaran obat-obatan terlarang (NAPZA) yang semakin marak.
3. Belum optimalnya mutu pelayanan kesehatan.
4. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan kesehatan.
5. Terbatasnya pembiayaan kesehatan.
6. Belum optimalnya pemberdayaan sumber daya kesehatan dan potensi daerah yang dimiliki kota Yogyakarta.
7. Terbatasnya sarana dan prasarana kesehatan

Program pembangunan kesehatan diarahkan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan di atas. Kelompok yang mendapat perhatian khusus dalam pelayanan kesehatan adalah kelompok rentan yakni bayi, balita, ibu hamil, ibu menyusui, lansia, dan difabel. Pelayanan kesehatan pada masyarakat Yogyakarta yang dilaksanakan oleh pemerintah kota Yogyakarta terutama dilakukan oleh Puskesmas dan RSUD sehingga Puskesmas dan RSUD akan dikembangkan agar pelayanan yang diberikan sesuai dengan standar.

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Yogyakarta merupakan kebijakan yang dirancang untuk 5 tahun ke depan. Alur format kebijakan ini dimulai dengan penggambaran kondisi-kondisi saat ini, pemaparan kondisi yang diharapkan, penyampaian visi, misi dan sasaran pembangunan, penjelasan strategi pembangunan pemerintah, kemudian dikaitkan dengan

arah kebijakan keuangan, lalu dijabarkan dalam kebijakan dan program pembangunan daerah. Kebijakan ini dilaksanakan secara bertahap. Kebijakan yang disusun bukan hanya terdiri dari perencanaan pembangunan karena perencanaan tersebut selalu terkait dengan anggaran. Dalam hal ini, anggaran diperoleh dari APBD Kota Yogyakarta, APBD Propinsi DIY, dan APBN.

Proses kebijakan tersebut mengalir sesuai dengan prosedur yang telah dibakukan. Proses penyusunan RPJMD Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:<sup>111</sup>

1. Menyiapkan rancangan RPJMD untuk mendapatkan gambaran awal dari visi, misi kepala daerah dan kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah kebijakan umum hingga penyusunan program SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah), lintas SKPD, rencana kerja dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan indikatif.
2. Melaksanakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbangda) jangka menengah daerah untuk mendapatkan masukan dan komitmen dari seluruh pemangku kepentingan terhadap rancangan RPJMD.
3. Menyusun rancangan akhir RPJMD berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Daerah yang menjadi masukan utama dalam penyempurnaan rancangan RPJMD.
4. Menetapkan Peraturan Walikota tentang RPJMD beserta pengundangannya dalam berita daerah.

---

<sup>111</sup> *Ibid.*

Kebijakan diambil untuk mengatur dan memberikan pelayanan kepada masyarakat Yogyakarta yang memiliki kepentingan berbeda-beda. Tentu saja diperlukan penyederhanaan dari segala kompleksitas yang ada. Tanpa penyederhanaan, maka akan sulit mengambil keputusan karena kepentingan akan sangat beragam. Meskipun demikian, penyederhanaan yang dilakukan dengan pertimbangan-pertimbangan yang matang sehingga nantinya kebijakan yang diambil tidak akan menimbulkan polemik. Penyederhanaan yang berlebihan dan tanpa pertimbangan yang matang tidak akan menghasilkan kebijakan yang dapat menyelesaikan masalah. Dalam birokrasi kadang-kadang substansi dari kebijakan tidak mendapat perhatian, yang lebih penting adalah prosedur. Dengan logika semacam ini, memang kebijakan akan terlaksana secara teratur namun belum tentu kebijakan tersebut dapat menyelesaikan masalah karena penekanan lebih dilakukan pada prosedur.

#### **B. Materi Muatan Peraturan Walikota Nomor 20 Tahun 2009**

Maksud dan tujuan penyelenggaraan Jamkesda berdasarkan Pasal 3 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 20 Tahun 2009 adalah:

1. Maksud Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Daerah adalah tercapainya 80 % (delapan puluh per seratus) wilayah dengan Kepesertaan Semesta (Universal Coverage) di daerah pada Tahun 2010.
2. Tujuan Penyelenggaraan Jamkesda adalah untuk mendorong kemandirian masyarakat untuk hidup sehat.

Jenis pelayanan yang terdapat dalam Pasal 5 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 20 Tahun 2009 adalah:

1. Pelayanan Kesehatan Dasar di Puskesmas dan jaringannya (PPK I) meliputi;
  - a. pemeriksaan kesehatan umum, tindakan medis ringan dan sedang; pemeriksaan kesehatan gigi dan tindakan gigi; laboratorium sederhana (darah, urine dan feses rutin); pemeriksaan dan pengobatan gigi, termasuk cabut / tambal; pemeriksaan ibu hamil / nifas / menyusui, bayi dan anak balita; obat obatan sesuai indikasi medis;
  - b. pelayanan kesehatan masyarakat (promotif & preventif); pelayanan KB, penanganan efek samping, (alat kontrasepsi dari satuan kerja perangkat daerah yang berwenang di bidang keluarga berencana) untuk masyarakat miskin;
2. Pelayanan Kesehatan Dasar di Dokter Praktek Swasta / Dokter Keluarga di tiap kecamatan se Kota Yogyakarta, meliputi:
  - a. pemeriksaan kesehatan umum , tindakan medis ringan dan sedang;
  - b. obat obatan sesuai indikasi medis dan Generik , berupa resep yang dibeli di Apotik setempat; pelayanan kesehatan masyarakat ( promotif & preventif);
  - c. pelayanan KB, penanganan efek samping, (alat kontrasepsi bisa dari Puskesmas yang berasal dari BKKBC) untuk masyarakat miskin.
3. Pelayanan Rawat Inap Tingkat Pertama (RITP) di Puskesmas perawatan, meliputi:



- a. akomodasi rawat inap; konsultasi medis, pemeriksaan fisik & penyuluhan kesehatan; laboratorium sederhana (darah , urine dan feses rutin); tindakan medis kecil;
  - b. persalinan normal dan dengan penyulit.
4. Persalinan normal yang dilakukan di puskesmas non perawatan / bidan praktek Swasta
5. Pelayanan gawat darurat/ *emergency* (termasuk program EMSS/ YES 118):
  - a. transport rujukan dari lokasi kejadian sampai RS; biaya tindakan dan bahan Medis Pakai habis selama dalam perjalanan;
  - b. biaya perawatan/ tindakan di UGD selama 24 jam.
6. Pelayanan Kesehatan Rujukan Spesialis di Dokter Spesialis Swasta dan RS meliputi;
  - a. pemeriksaan kesehatan / rawat jalan lanjutan/ Spesialistik;
  - b. pemeriksaan penunjang diagnose (laboratorium , radiologi).
7. Pelayanan Kesehatan Rawat Inap di Rumah Sakit Umum Pemerintah, Rumah Sakit Umum Swasta, Rumah Sakit Khusus dan Rumah Bersalin;
  - a. akomodasi rawat inap pada kelas III;
  - b. konsultasi medis , pemeriksaan fisik dan penyuluhan kesehatan;
  - c. penunjang diagnostik:
  - d. laboratorium klinik , radiology dan elektromedik;
  - e. pelayanan gawat darurat / *emergency*;

- f. pelayanan tindakan medik termasuk operasi sedang dan besar;  
pelayanan rehabilitasi medis;
- g. perawatan intensif ( ICU , ICCU , PICU, NICU, PACU);
- h. obat obatan sesuai Formularium dalam program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), yang berlaku;
- i. pelayanan darah ( langsung di RS dan atau PMI Kota Yogyakarta);
- j. bahan dan alat kesehatan habis pakai;
- k. persalinan dengan risiko tinggi dan penyulit.

Kriteria penerima Jamkesda adalah sebagai berikut:<sup>112</sup>

1. Penduduk Miskin, termasuk defabel.
2. Masyarakat terlantar termasuk defabel terlantar.
3. Pengurus RT, RW, LPMK.
4. Pengurus PKK RW.
5. Kader Kesehatan.
6. Anak Sekolah.
7. Bayi & Balita.
8. Pengelola tempat Ibadah.
9. Korban KDRT.
10. Korban KTP/A.
11. Penderita HIV/AIDS.
12. Korban kerusuhan.
13. Program EMSS “YES 118” Tim”YES 118”.

---

<sup>112</sup> Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 20 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2009.

14. Tenaga Bantuan (Naban)
15. Guru Tidak Tetap Swasta.
16. Masyarakat umum.
17. Anggota Lembaga.

Persyaratan penerima Jamkesda adalah sebagai berikut:<sup>113</sup>

1. Kartu Menuju Sejahtera ( KMS) untuk masyarakat miskin, defabel
2. Surat Keterangan rekomendasi dari Dinas Sosial, Tenaga Kerja Dan Transmigrasi untuk masyarakat terlantar termasuk Defabel
3. Surat Rekomendasi dari KPA Untuk Penderita HIV/AIDS;
4. Kartu Jamkesda untuk pengurus RT, RW, LPMK, PKK RW, Kader Kesehatan, Naban, Guru Tidak Tetap swasta, pengelola tempat ibadah, Petugas Sosial Masyarakat di Kota Yogyakarta.
5. Surat keterangan dari kejadian darurat dari Pemberi Pelayanan Kesehatan I – III / Aparat yang berwenang menangani kasus di tempat kejadian untuk Korban Kekerasan Rumah Tangga, Korban Kekerasan Terhadap Perempuan, Korban Kekerasan Terhadap Anak, Rujukan anak sekolah hasil penjangkaran kesehatan, Rujukan DDTKA & DDTKB, Korban bencana, kecelakaan anak untuk program ”SEGOSEGAWA”.
6. Kartu Jamkesda untuk anggota lembaga tertentu yang membantu kegiatan Pemerintahan dan Pembangunan di Kota Yogyakarta yang ditetapkan melalui Keputusan Walikota Yogyakarta.

---

<sup>113</sup> *Ibid.*

7. Kartu Jamkesda untuk masyarakat umum (perorangan & kelompok) di Kota Yogyakarta yang mengikuti program universal coverage.
8. Surat keterangan dari TIM “YES 118” Dari kejadian kegawatdaruratan di wilayah Kota Yogyakarta.

Tata cara pemberian bantuan Jamkesda adalah sebagai berikut: Menunjukkan kartu identitas jaminan sejak hari pertama masuk Puskesmas/Rumah Sakit Umum/Rumah Sakit Khusus/ Rumah Bersalin. Identitas) paling lambat 2 x 24 jam sudah diserahkan Rumah Sakit. Pasien berhak mendapatkan layanan Rumah Sakit di kelas III pasien miskin dengan identitas KMS yang memilih kelas sendiri maka haknya gugur; untuk pasien yang membayar terlebih dahulu akan diverifikasi di UPT PJKD dengan menyerahkan seluruh kuitansi dari Rumah Sakit.

Besaran Jamkesda adalah sebagai berikut:<sup>114</sup>

1. Penduduk Miskin termasuk Difabel sesuai paket miskin dalam Pedoman Pelaksanaan Penyelenggara Jaminan Kesehatan Masyarakat Miskin yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan RI;
2. Penduduk rentan Miskin termasuk Difabel dan penderita HIV/AIDS sesuai tarif dasar / Retribusi pelayanan di Puskesmas & RSUD Daerah untuk semua RS; Pengelola tempat ibadah Sesuai tarif dasar / Retribusi pelayanan di Puskesmas & RSUD Daerah untuk semua RS;

---

<sup>114</sup> *Ibid.*

3. Pengurus RT,RW,LPMK, PKK RW, kader Kesehatan, PTT, Guru Bantu, Petugas Sosial Masyarakat di Kota Yogyakarta sesuai tarif dasar / Retribusi pelayanan di Puskesmas & RSUD Daerah untuk semua RS;
4. Bayi dan Balita rujukan hasil DDTKB & DDTKA, Rujukan anak sekolah hasil penjangkaran kesehatan, berdasarkan plafon RS yang tertuang dalam PKS dengan Dinas Kesehatan;
5. Korban Kekerasan Rumah Tangga, Korban Kekerasan terhadap perempuan, Korban bencana / dll, tarif dasar / retribusi pelayanan di RSUD Kota Yogyakarta untuk semua RS;
6. Anggota Lembaga tertentu yang pengangkatannya berdasarkan Keputusan Walikota Yogyakarta yang bertugas membantu pelaksanaan kegiatan Pemerintahan dan Pembangunan di Daerah Dengan rekomendasi dari Sekretaris Daerah;

Pelayanan kesehatan yang tidak dijamin Program Jamkesda.<sup>115</sup>

1. Pelayanan yang tidak sesuai dengan Prosedur / mekanisme yang berlaku; pengobatan alternatif akupunktur dan pengobatan tradisional (termasuk Herbal); rangkaian pengobatan dalam upaya mendapatkan keturunan, termasuk bayi tabung dan pengobatan inpotensi;
2. Pelayanan kesehatan yang diberikan pada kegiatan bakti sosial;
3. Upaya bunuh diri; masyarakat pengguna obat terlarang (Pemabuk, Narkotika & Psikotropika);
4. Bahan / alat dan tindakan yang bertujuan untuk :

---

<sup>115</sup> *Ibid.*

- a. bedah kosmetik;
- b. general chek up; prothesis gigi tiruan; penunjang diagnostik canggih kecuali untuk live saving (kelangsungan hidup); kontrasepsi.

Kelompok khusus merupakan masyarakat Kota Yogyakarta yang rentan terhadap kesehatan meliputi:

1. Usia lanjut (keluarga Miskin, terlantar);
2. Korban kekerasan terhadap perempuan & anak;
3. Korban kekerasan dalam rumah tangga;
4. Penderita defabel
5. Anak sekolah yang dirujuk dari hasil penjangkaran kesehatan di sekolah;
6. Bayi dan balita dari miskin yang dirujuk dari hasil deteksi dini tumbuh kembang balita di Posyandu;
7. Anak TK yang dirujuk dari hasil deteksi dini anak taman kanak-kanak;
8. Penderita HIV/AIDS (bukan pengobatan terhadap kecanduan Obat terlarang) dengan rekomendasi dari KPA Daerah;
9. Masyarakat miskin / kurang mampu di Daerah yang terkena musibah / bencana / bentrokan / kecelakaan penduduk Kota Yogyakarta yang tidak mempunyai identitas miskin;
10. Anggota lembaga tertentu yang pengangkatannya berdasarkan Keputusan Walikota Yogyakarta yang bertugas membantu pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan di Daerah;

### **C. Pemenuhan Hak Warga Miskin Atas Kesehatan Di Kota Yogyakarta**

Jaminan Kesehatan adalah salah satu hak dasar warga negara yang menjadi tanggung jawab Negara. Sebagaimana yang tercantum di dalam UUD 1945 Pasal 27 ayat (2), yaitu “Negara mengembangkan Sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat,...”. ini diperkuat juga dengan adanya UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Dimana Sistem ini memberi jaminan perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Setiap warga negara di jamin haknya untuk hidup layak apabila terjadi situasi yang tidak menguntungkan serta dapat mengakibatkan hilang atau berkurangnya pendapatan, baik karena sakit, kecelakaan, kehilangan pekerjaan, usia lanjut dan pensiun.

Akan tetapi, sampai sekarang sistem SJSN ini masih banyak problematiknya baik dari sisi skema pembiayaan, kelembagaan maupun model jaminan kesehatan. Walaupun seringkali pemerintah mengatakan adanya peningkatan anggaran untuk kesehatan, tetapi nyatanya implementasi anggaran pembiayaan masih rendah. Menurut UNDP (2007) bahwa GDP per kapita Indonesia tahun 2005 adalah sebesar USD 3,843. Jumlah ini lebih besar daripada Kamboja (USD 2,727), Vietnam (USD 3,071) maupun India (USD 3,452). Akan tetapi, pengeluaran kesehatan Indonesia hanya sebesar 2,1 persen dari GDP-nya; dan ini jauh tertinggal oleh India (5%), Vietnam (6%) dan Kamboja (6,4%). Tingginya GDP yang tidak sebanding dengan belanja

kesehatan bisa dijadikan ukuran bahwa kebijakan sosial di bidang kesehatan belum menjadi perhatian serius pemerintah Indonesia.<sup>116</sup>

Di sisi lain beberapa daerah telah memulai inisiatif untuk membuat skema jaminan sosial kesehatan dengan berbagai variannya ada yang dengan skema pra upaya (*prospective payment*) dengan model *manage care* dan kapitasi seperti Kabupaten Purbalingga, ada juga dengan skema *fee for service* (*retrospective payment*) seperti Kota Solo, namun ada juga yang masih dalam bentuk bantuan sosial (*social assistance*) seperti Kabupaten Kendal. Namun ada juga yang mengkombinasikan keduanya seperti Kota Yogyakarta.<sup>117</sup>

Demikian juga dengan skema kelembagaan, masing-masing daerah mempunyai pilihan skema masing-masing, beberapa daerah memilih model Badan Pelaksana (Bapel JPKM) sebagai badan pengelola jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat seperti Purbalingga, Jembrana, namun ada beberapa daerah yang memilih model UPT di bawah SKPD Dinas Kesehatan sebagai lembaga pemerintah daerah yang mengelola jaminan kesehatan daerah, seperti Kota Yogyakarta, Kota Solo. Konsekuensi logis dari pilihan model tersebut adalah pada sumber pendanaan, pilihan model Bapel JPKM relatif mampu mengelola dana dari masyarakat selain subsidi bagi warga miskin yang bersumber dari APBD, sedangkan pilihan model UPT dibawah SKPD relatif sumber pendanaan hanya bersumber dari APBD.

---

<sup>116</sup> Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), *loc.cit.*

<sup>117</sup> *Ibid.*



Di Kota Yogyakarta dengan Kebijakan Jaminan Kesehatan Daerah (JAMKESDA) yang difokuskan bagi warga kota miskin yang belum tercover oleh skema JAMKESMAS yang merupakan kebijakan pemerintah pusat dan skema JAMKESOS yang merupakan skema kebijakan pemerintah propinsi. Di mana dalam konteks tersebut skema kebijakan JAMKESDA Kota Yogyakarta dapat dikatakan sebagai komplemen dari skema kebijakan pemerintah pusat dan propinsi.<sup>118</sup>

Ada beberapa catatan penting yang berkait dengan skema jaminan kesehatan yang diselenggarakan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah; (1) Belum terintegrasinya sistem pembiayaan dari sistem Jaminan Sosial Kesehatan antara pemerintah pusat dan daerah; (2) Skema kelembagaan dari badan Jaminan kesehatan daerah masih terdapat kendala terutama berkait dengan aspek yuridis dan regulasi di mana pilihan model kelembagaan baik dalam bentuk Bapel maupun UPT masih merupakan wilayah abu-abu (*grey area*), terutama jika dilihat dari dasar hukum dari aspek konsideran hukum yang hanya mendasarkan pada hasil *judicial review* UU SJSN oleh Mahkamah Konstitusi yang masih multi tafsir dan kontroversi dan juga berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 22 ayat (1) huruf h berbunyi “Pemda wajib mengembangkan sistem jaminan sosial” yang secara hukum bersifat umum (*lex generalis*) yang berbeda dengan UU SJSN yang dianggap oleh beberapa pakar *lex specialis*.

---

<sup>118</sup>Hasil wawancara dengan Choirul Anwar Kepala Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tanggal 23 Maret 2011.

Adanya kebijakan sosial yang problematik tersebut, maka perlu ditemukan sinergisitas antara kebijakan sosial pusat dan daerah untuk mengembangkan sebuah kebijakan yang diharapkan mampu memberi jaminan sosial secara maksimum kepada seluruh warga negara.

Bagaimanapun memang harus terus dicari model pembiayaan jaminan kesehatan universal yang adil sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan nasional yang diselaraskan dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah. Para Intelektual /pakar menilai bahwa kebijakan otonomi daerah dibawah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan salah satu kebijakan otonomi daerah yang baik yang pernah ada di Republik Indonesia. Undang-Undang ini merupakan salah satu perwujudan reformasi yang telah melahirkan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, yang sebelumnya diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah di daerah yang mengandung azas dekonsentrasi, desentralisasi dan pembantuan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban:

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
5. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;

6. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
7. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
8. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
9. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
10. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
11. Melestarikan lingkungan hidup;
12. Mengelola administrasi kependudukan;
13. Melestarikan nilai sosial budaya;
14. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya;
15. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Disamping kewajiban tersebut, Pemerintah Daerah juga mempunyai fungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana diatur Undang-Undang, dengan menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Atas dasar itu, maka Pemerintah Kota Yogyakarta telah mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 20 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2009. Dalam peraturan ini yang dimaksud dengan Jaminan Kesehatan Daerah yang selanjutnya disebut Jamkesda adalah suatu sistem yang dilaksanakan dalam rangka menjamin pelayanan kesehatan yang layak, bermutu, dengan biaya efisien dan terjangkau serta diselenggarakan secara pra upaya di wilayah Kota

Yogyakarta. Dengan program ini diharapkan memberikan manfaat / faedah jaminan kesehatan bagi seluruh warga masyarakat yang secara ekonomi kurang mampu.

Secara umum tujuan program Jamkesda meliputi dua tujuan yakni:<sup>119</sup>

1. Tujuan umum

Tujuan umum program jamkesda adalah memberi perlindungan kepada peserta dalam bentuk pemeliharaan kesehatan paripurna dengan sistem jaminan kesehatan yang terkendali baik mutu maupun biayanya

2. Tujuan khusus

Tujuan khusus program Jamkesda adalah:

- a. Tersedianya anggaran biaya dari pemerintah daerah sebagai dana pra upaya pengganti premi untuk menjamin pelayanan kesehatan bagi peserta yang tidak tercakup dalam program Jaminan Pelayanan Kesehatan Pemerintah.
- b. Terselenggaranya pelayanan kesehatan bagi peserta dengan sistem jaminan kesehatan dalam program Jamkesda.
- c. Terselenggranya mekanisme koordinasi, pembimbingan, pembinaan serta pengawasan program Jamkesda.

Sedangkan untuk pelaksanaan, mekanisme koordinasi, pembimbingan, pembinaan serta pengawasan program Jamkesda dibentuk Tim Pembina yang bertugas:<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Marsono AMKL PLT Kepala Bagian Bidang UPT PJKD Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tanggal 23 Maret 2011

<sup>120</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Marsono AMKL PLT Kepala Bagian Bidang UPT PJKD Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tanggal 23 Maret 2011

1. Melakukan kajian, monitoring, dan evaluasi pelaksanaan program Jamkesda.
2. Merumuskan kebijakan dan pengembangan program dan mengusulkan kepada Walikota.
3. Mengusulkan anggaran jamkesda termasuk bantuan iuran bagi masyarakat miskin.

Tim pembina ini dalam melaksanakan tugas mempunyai fungsi merumuskan kebijakan umum dan sinkronisasi penyelenggaraan dan pengembangan jamkesda, serta mempunyai kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan teknis penyelenggaraan Jamkesda.

Pengelolaan jaminan kesehatan daerah di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 20 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2009 diselenggarakan oleh Bapel. Bapel sebagai pengelola Jamkesda wajib melakukan pengelolaan sistem kendali mutu pelayanan pembiayaan dan kepesertaan untuk mewujudkan pelayanan yang efektif, efisien dan bermutu berdasarkan ketentuan yang berlaku. Fasilitas pelayanan sebagaimana dimaksud diatas termasuk pemberian obat dan BHP, pemeriksaan penunjang diagnostik tindakan medik dan fasilitas pelayanan lain sesuai dengan paket pelayanan berdasarkan kebutuhan medis dan kemampuan program Jamkesda.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Marsono AMKL PLT Kepala Bagian Bidang UPT PJKD Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tanggal 23 Maret 2011

Pelayanan kesehatan yang tidak ditanggung Jamkesda adalah:<sup>122</sup>

1. Pelayanan yang tidak sesuai prosedur
2. Pelayanan yang bertujuan komestik
3. Pelayanan untuk tujuan memperoleh keturunan
4. Pelayanan dalam rangka bencana alam
5. Pelayanan dalam rangka bakti sosial
6. Protesa alat bantu dengar, alat penyangga
7. Pelayanan lain diluar paker dasar yang ditentukan
8. Pelayanan dalam rangka penanggulangan bencana alam dan atau pelayanan sosial

Sumber biaya program Jamkesda adalah dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Sumber biaya dari anggaran pendapatan dan belanja daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 digunakan sebagai pengganti premi/dana pra upaya yang besarnya per peserta per bulan ditentukan berdasar atas manfaat atau jenis pelayanan yang dibutuhkan atau menjadi hak peserta. Selain dari anggran pendapatan dan belanja daerah sumber biaya program jamkesda dapat berasal dari pemerintah, pemerintah provinsi, iuran peserta dan sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>123</sup>

Jamkesda di Kota Yogyakarta wajib dilaksanakan secara penuh pada tahun 2012, setelah Peraturan Daerah (Perda) mengenai jaminan kesehatan ditetapkan DPRD setempat. "Perda Jaminan Kesehatan sudah ditetapkan dan

---

<sup>122</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Marsono AMKL PLT Kepala Bagian Bidang UPT PJKD Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tanggal 23 Maret 2011

<sup>123</sup>Hasil wawancara dengan Bapak Marsono AMKL PLT Kepala Bagian Bidang UPT PJKD Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tanggal 23 Maret 2011

wajib dilaksanakan secara penuh pada tahun 2012, tidak boleh ditunda-tunda lagi.”. Namun sebelum dilaksanakan secara penuh pada 2012, Pemkot Yogyakarta harus membentuk sebuah badan pelaksana yang akan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan jaminan kesehatan itu. Badan pelaksana tersebut harus dibentuk sesegera mungkin. Pada awalnya bisa diisi pegawai pemerintah, tetapi nanti harus ada rekrutmen baru.<sup>124</sup>

Selain membentuk badan pelaksana, diharapkan Pemkot Yogyakarta melakukan verifikasi terkait data penduduk miskin yang bisa memperoleh jaminan kesehatan. Pendataan yang valid, adalah untuk mengantisipasi agar tidak seorang pun penduduk miskin di Kota Yogyakarta tidak memperoleh jaminan kesehatan. Jika terlewat, maka penduduk tersebut harus menunggu pendataan lagi agar dapat dimasukkan dalam kriteria penduduk yang mendapat jaminan kesehatan dari pemerintah.

Setelah jaminan kesehatan dilaksanakan secara penuh, maka surat keterangan miskin tidak lagi berlaku. DPRD Kota Yogyakarta telah dilibatkan oleh pemerintah saat membentuk Peraturan Walikota sebagai pelaksana Perda Jaminan Kesehatan. Kepala Bagian Bidang UPT Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta menjelaskan telah membahas pembentukan badan pelaksana tersebut dengan sejumlah pihak terkait di lingkungan Pemkot Yogyakarta. Dibahas bersama pihak lain, seperti Badan Organisasi dan

---

<sup>124</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Marsono AMKL PLT Kepala Bagian Bidang UPT PJKD Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tanggal 23 Maret 2011

Kepegawaian. Apapun bentuk badan pelaksana yang ditetapkan, dapat melayani masyarakat dengan lebih baik.<sup>125</sup>

Menurut penulis kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta tentang Jaminan Kesehatan Daerah adalah masih belum konsisten dan pedoman untuk pelaksanaan Jamkesda belum ada, dalam pelaksanaan pelayanan PPK mengacu kepada pedoman pelaksanaan Jamkesmas. Peran pemerintah dalam regulasi sebagai pelaksana pelayanan kesehatan melalui sarana-sarana pelayanan kesehatan milik pemerintah, pemerintah wajib menyediakan pelayanan kesehatan yang bermutu dan efisien.

Kebijakan dalam pelaksanaan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat di Kota Yogyakarta, petunjuk pelaksanaan JPKM turunya terlambat dan tanpa sosialisasi yang memadai, hal ini ada masalah koordinasi dan komunikasi. Kebijakan dalam pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Daerah Kota Yogyakarta masih belum konsisten dan pedoman khusus untuk pelaksanaan pelayanan kesehatan belum ada, sehingga PPK sebagai pemberi pelayanan kesehatan mengacu pada pedoman Jamkesmas. Kebijakan yang konsisten dan adanya pedoman khusus dalam pelaksanaan Jaminan Kesehatan Daerah sangat diperlukan, sehingga PPK dalam memberikan pelayanan tidak mengacu pada pedoman Jamkesmas.

Dari hasil wawancara dapat diketahui bahwa ketenagaan masih memanfaatkan tenaga yang telah ada dengan memberikan tugas baru berupa pengelolaan Jaminan Kesehatan Daerah, akibatnya terjadi tugas rangkap dan

---

<sup>125</sup>Hasil wawancara dengan Ibu Muniroh AMG Staff UPT PJKD Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tanggal 23 Maret 2011.



menambah beban petugas. Untuk tenaga minimal dua orang tenaga pengelola program, hal ini agar tugas dapat tetap berjalan jika salah satu ada yang berhalangan dan tugas-tugas akan cepat selesai dan mutu dapat lebih baik.

Sumber Daya Manusia yang ada belum mencukupi jumlahnya, tetapi PT. Askes berpendapat harus siap menjalankan program Jaminan Kesehatan Masyarakat Miskin dengan sebaik-baiknya. Tenaga yang kurang sangat berpengaruh dalam pelaksanaan suatu program, dan insentif yang kurang juga sangat berpengaruh terhadap kinerjanya. Berdasarkan uraian tersebut sebaiknya Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta mengangkat minimal 2 orang tenaga pengelola program Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda).

Biaya untuk pelaksanaan kegiatan program Jaminan Kesehatan Daerah berasal dari APBD Provinsi DIY dan APBD Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. Dimana biaya ini digunakan untuk pembayaran premi peserta, biaya operasional dan pemeliharaan seperti yang diungkapkan Kasi Jaminan Kesehatan Daerah Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. Dari hasil wawancara diatas biaya pelaksanaan program Jamkesda dianggarkan dari APBD Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta dan dibayarkan untuk premi peserta Jamkesda, sedangkan biaya untuk operasional seperti pendistribusian kartu ke kelurahan belum tersedia. Kontribusi dari masyarakat untuk ikut serta dalam pembayaran premi belum ada sama sekali.

Sarana merupakan hal yang sangat penting untuk menunjang kegiatan dalam program pelaksanaan Jaminan Kesehatan Daerah. Dari penelitian yang dilakukan, sarana yang dimiliki Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta adalah

ruangan pengelola Jamkesda yang masih bergabung dengan ruangan lain seperti yang diungkapkan Kepala Seksi Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Daerah Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta. Dari hasil wawancara dengan informan bahwa sarana dan prasarana dalam menunjang kegiatan Jaminan Kesehatan Daerah ini masih kurang, dan masih memanfaatkan ruang kerja pengelola. Sedangkan untuk sarana penunjang lainnya seperti komputer masih memanfaatkan fasilitas seksi lain.

Penggalan dana adalah kegiatan menghimpun dana yang diperlukan untuk penyelenggaraan upaya kesehatan dan atau pemeliharaan kesehatan, sumber biaya dapat diperoleh dari pemerintah maupun masyarakat. Sumber keuangan pelaksanaan program JPKM berasal dari biaya APBD Kota Yogyakarta dan APBD Provinsi DIY. Kontribusi dari masyarakat seperti bersedia membayar premi sangat diharapkan, karena dana yang tersedia dari pemerintah daerah sangat terbatas. Dana merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda) ini, untuk itu dana operasional sangat diperlukan supaya pelaksanaan program Jamkesda berjalan optimal. Unsur sarana dan prasarana merupakan fasilitas yang diperlukan oleh suatu organisasi untuk menjalankan semua kegiatan yang telah direncanakan untuk mencapai tujuan organisasi.

Sarana dan prasarana yang tersedia untuk pelaksanaan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin belum lengkap dan masih memanfaatkan sarana yang ada. Sarana dan prasarana merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Daerah

(Jamkesda) ini, untuk itu sarana dan prasarana yang memadai sangat diperlukan supaya pelaksanaan program Jamkesda berjalan optimal.

Dari hasil wawancara mendalam dengan Kepala Seksi Jaminan Kesehatan Daerah Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta didapatkan informasi bahwa yang menjadi sasaran dari pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Daerah ini adalah semua masyarakat yang tidak mempunyai jaminan pemeliharaan kesehatan, targetnya adalah masyarakat yang mendekati miskin.<sup>126</sup>

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa setelah kartu peserta didistribusikan, masih saja ada masyarakat yang belum mempunyai kartu hal ini disebabkan karena data dan alamat peserta yang tidak jelas. Penggunaan kartu ini oleh masyarakat kurang paham, disebabkan kurangnya sosialisasi dari petugas kesehatan. Hal tersebut juga dijelaskan dalam Peraturan Gubernur yang menyatakan peserta Jamkesda adalah setiap orang mendekati miskin dan selanjutnya disebut peserta Jamkesda, yang terdaftar dan memiliki kartu Jamkesda.

Kepesertaan masih ada pendataan dan penentuan Kepala Keluarga miskin masih ditemui banyaknya kesenjangan-kesenjangan dan tidak sesuai dengan Juklak dan Juknis Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin. Berdasarkan hasil FGD yang dilakukan dapat ditarik kesimpulan bahwa masih ada masyarakat yang telah memenuhi syarat tetapi belum

---

<sup>126</sup>Hasil wawancara dengan Ibu Muniroh AMG Staff UPT PJKD Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tanggal 23 Maret 2011.

memperoleh kartu, dan penggunaan kartu belum sepenuhnya dipahami masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, diharapkan untuk pendataan kepesertaan dilaksanakan lebih baik, agar tidak ada lagi masyarakat miskin yang tidak memperoleh kartu. Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK) untuk dapat melakukan sosialisasi kepada peserta tentang cara pemanfaatan kartu.

Dalam pelaksanaan Jaminan Kesehatan Daerah ini, masyarakat mempunyai keluhan terhadap paket pemeliharaan kesehatan yang ada, ini disebabkan karena masyarakat tidak paham betul terhadap pelayanan apa yang bisa ditanggung dan yang tidak ditanggung oleh Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK), seperti yang diungkapkan Kepala Seksi Jaminan Kesehatan Penerima Bantuan Iuran PT.Askes.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan masih ada Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK) yang memberikan obat yang tidak ditanggung Bapel. Pelayanan obat di puskesmas beserta jaringannya dan di rumah sakit dengan ketentuan sebagai berikut: menggunakan obat generik, apabila terjadi ketiadaan obat, maka rumah sakit berkewajiban memenuhi obat tersebut melalui koordinasi dengan pihak-pihak terkait.

Paket pemeliharaan kesehatan yang diberikan Bapel JPKM terdiri dari paket dasar dan paket tambahan yang dilakukan oleh Pemberi Pelayanan Kesehatan. Berdasarkan hasil FGD yang dilakukan dapat ditarik kesimpulan bahwa peserta memperoleh pelayanan kesehatan yang baik dan obat-obat

ditanggung oleh PPK semuanya. Berdasarkan hal tersebut sebaiknya Badan Penyelenggara melakukan sosialisasi kepada PPK terhadap pelayanan dan obat-obatan yang ditanggung maupun yang tidak ditanggung oleh Bapel.

Menurut informasi yang diberikan oleh Kepala Seksi Jaminan Pemeliharaan Kesehatan bahwa dana untuk Jaminan Kesehatan Daerah ini berasal dari APBD Provinsi DIY dan APBD Kota Yogyakarta. Dari hasil wawancara dengan informan bahwa pengelolaan keuangan sudah berjalan dengan baik, untuk pelaksanaan jamkesda ini masing-masing instansi sudah mempunyai bendahara yang mengelola keuangan Jamkesda. Pengelolaan keuangan sudah berjalan dengan baik, karena dalam pelaksanaan Jaminan Kesehatan Daerah ini Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK) sudah mempunyai tenaga yang khusus mengelola keuangan Jaminan Kesehatan Daerah.<sup>127</sup>

Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan Daerah Propinsi DIY melakukan administrasi pengelolaan dana program secara efektif dan efisien dengan menerapkan prinsip-prinsip kendali biaya dan kendali mutu (*managed care*). Pengelolaan keuangan dilakukan oleh Badan Penyelenggara dan premi dikumpulkan dengan cara masyarakat langsung membayarkan kepada Badan Penyelenggara dan puskesmas serta dibayarkan setiap bulannya. Premi yang ditetapkan masih merasa berat oleh masyarakat. Pengelolaan keuangan sudah berjalan dengan baik, karena dalam pelaksanaan Jaminan Kesehatan Daerah ini Pemberi Pelayanan Kesehatan sudah mempunyai tenaga yang khusus mengelola keuangan Jaminan Kesehatan Daerah.

---

<sup>127</sup>Hasil wawancara dengan Ibu Muniroh AMG Staff UPT PJKD Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tanggal 23 Maret 2011.

Dari hasil wawancara dengan Kepala Seksi Jaminan Kesehatan Daerah Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta didapatkan informasi bahwa pengorganisasian dalam penyelenggaraan dalam program ini terdiri dari tim pembina dan tim teknis. Dari hasil wawancara bahwa dalam penyelenggaraan program Jaminan Kesehatan Daerah ini terdiri dari Unsur Pemerintah Daerah, Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, Dinas Kesehatan Provinsi DIY, PT.Askes, Rumah Sakit Daerah, Tokoh Masyarakat, Kecamatan dan Kelurahan, tetapi RT/RW ada yang tidak terlibat, sehingga bermasalah dalam pendataan. Untuk pelaksanaan yang akan datang sebaiknya organisasi terkecil seperti RT/RW juga ikut dilibatkan, sehingga tidak terjadi lagi kepesertaan ganda. Pemberdayaan masyarakat harus berupa gerakan masyarakat, artinya masyarakat harus menjadi subjek dan bukan objek semata dari usaha kesehatan. Tokoh dan wakil masyarakat yang dilibatkan harus benar-benar yang mencerminkan aspirasi masyarakat yang sebenarnya. Organisasi merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Daerah ini. Untuk itu dalam pelaksanaan Jamkesda ini agar tidak terjadi kepesertaan yang ganda, maka perlu melibatkan organisasi yang terkecil seperti RT/RW.<sup>128</sup>

Hasil wawancara dengan Ibu Rini Setyowati didapatkan kenyataan bahwa setidaknya ada 3 (tiga) hal yang perlu menjadi catatan implementasi pelaksanaan Jamkesda, yaitu:<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup>Hasil wawancara dengan Ibu Muniroh AMG Staff UPT PJKD Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tanggal 23 Maret 2011.

<sup>129</sup>Hasil wawancara dengan Ibu Rini Wijayanti Ketua Ibu PKK/Posyandu dan Kader Partai Persatuan Pembangunan

1. Implementasinya ada yang sesuai, namun ada juga yang tidak sesuai.
2. Masyarakat penerima kartu Jamkesda tidak tahu jenis pelayanan yang bisa didapatkan secara gratis dengan kartu Jamkesda.
3. Masyarakat yang menggunakan Jamkesda menerima pelayanan berbeda dengan mereka yang membayar.

Implementasi dalam pemberian kartu Jamkesda juga tidak jelas dan salah penerapannya. Ada pengurus tingkat Kecamatan atau Kelurahan yang memberikan kartu Jamkesda kepada mereka yang tidak berhak hanya karena sudah kenal dekat atau hanya karena rasa tidak enak. Sementara mereka yang seharusnya berhak menerima malah tidak mendapatkan kartu Jamkesda.<sup>130</sup>

Kriteria siapa yang berhak mendapatkan Jamkesda juga tidak jelas. Sebagai contoh, ada masyarakat yang tidak mempunyai rumah, akan tetapi menyewa rumah, juga diberikan kartu Jamkesda. Padahal mereka secara ekonomi mampu, memang mereka tidak mempunyai rumah, akan tetapi mampu menyewa rumah. Hal ini bukan berarti mereka tidak mampu. Masyarakat yang benar-benar tidak mampu malah tidak mendapatkan kartu Jamkesda. Sebagian masyarakat sendiri justru malah bangga apabila dikatakan tidak mampu. Mereka berlomba-lomba untuk berpura-pura tidak mampu agar mendapatkan kartu Jamkesda.<sup>131</sup>

Dari segi pelayanannya sendiri, ada beberapa masyarakat yang kecewa pelayanan dengan memanfaatkan Jamkesda. Pelayanan tidak sesuai dengan

---

<sup>130</sup>Hasil wawancara dengan Ibu Rini Wijayanti Ketua Ibu PKK/Posyandu dan Kader Partai Persatuan Pembangunan

<sup>131</sup>Hasil wawancara dengan Ibu Rini Wijayanti Ketua Ibu PKK/Posyandu dan Kader Partai Persatuan Pembangunan

yang diharapkan, bahkan cenderung membedakan dengan mereka yang yang membayar secara biasa. Bagi mereka yang memanfaatkan kartu Jamkesda, maka pelayannya bertele-tele harus menunggu prosedur, sedangkan masyarakat yang berobat dengan kartu Jamkesda mendesak membutuhkan pertolongan. Hal ini menyebabkan masyarakat ada yang kecewa dan tidak mau lagi memanfaatkan Jamkesda.<sup>132</sup>

#### **D. Kendala Yang Dihadapi Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Pemenuhan Hak Warga Miskin Atas Kesehatan**

Jamkesda adalah sebuah program yang dilaksanakan pemerintah daerah untuk mengantisipasi adanya warga yang tidak tercover / masuk dalam program jamkesmas yang dilaksanakan pemerintah pusat. Program ini cukup berhasil untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat terutama yang masuk dalam kategori keluarga miskin (GAKIN). Akan tetapi persoalan ketakterjaminan belum selesai juga karena berbagai program penjaminan layanan kesehatan dari pusat tersebut hingga kini pelaksanaannya masih dipenuhi korupsi dan manipulasi. Padahal hak asasi setiap orang secara umum terkerangkai sebagai kemerdekaan individu yang mencakup hak bebas berbicara, berorganisasi, *equality before the law*, memiliki properti, *political rights*, di mana semua itu membutuhkan penegakan kesetaraan politik dan pemerintah yang demokratis, dan yang terakhir *social rights* di mana negara memberi jaminan status sosial minimum, standard pelayanan dan pemenuhan

---

<sup>132</sup>Hasil wawancara dengan Ibu Rini Wijayanti Ketua Ibu PKK/Posyandu dan Kader Partai Persatuan Pembangunan



hidup, jaminan kesehatan, yang semuanya sebagai hak bagi warga negara untuk dapat hidup sesuai dengan standart yang berlaku di masyarakat.

Pelaksanaan Jaminan Kesehatan Daerah di Kota Yogyakarta masih menggunakan dana APBD, untuk cakupan kepesertaan Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda) tahun 2009 belum sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Hal ini disebabkan karena banyaknya kendala yang ditemukan di lapangan dalam pendataan dan pendistribusian kartu, seperti alamat yang tidak jelas, ada peserta yang telah meninggal dan ada peserta yang mendapat kartu ganda, sehingga masih ada masyarakat yang sudah terdaftar sebagai peserta tetapi belum memperoleh kartu. Menurut UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional yang menyatakan bahwa tujuan penjaminan agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan.<sup>133</sup>

Salah satu akibat yang mungkin timbul apabila pemerintah daerah meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan masyarakat adalah tersedotnya anggaran yang cukup signifikan pada bidang ini. Bisa juga, hal ini mempengaruhi alokasi anggaran pada bidang lain, seperti pendidikan, infrastruktur dan bidang sosial religius yang lain.

Dampak lain yang sering timbul di lapangan adalah keinginan semua warga untuk dapat menikmati fasilitas ini hingga menempuh segala cara dan upaya termasuk memanipulasi data tentang dirinya sendiri. Oleh karena itu

---

<sup>133</sup>Hasil wawancara dengan Ibu Muniroh AMG Staff UPT PJKD Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tanggal 23 Maret 2011.

Walikota Yogyakarta pernah mengeluarkan statement dan himbauan “budaya malu menjadi miskin” kepada segenap warga masyarakat.

Sebagai hak publik, pelayanan kesehatan bagi kebanyakan orang miskin dan paling miskin di negeri ini adalah sesuatu yang mahal. Tidak hanya secara harfiah dalam arti biaya, namun mahal di sini juga bermakna “politik”, yakni ketiadaan jaminan dari negara bagi publik (tidak peduli berapapun kemampuan dia membayar) untuk menikmati pelayanan kesehatan yang memenuhi syarat: tersedia (*available*), menyeluruh (*comprehensive*), berkesinambungan (*continue*), terpadu (*integrated*), wajar (*appropriate*), dapat diterima (*acceptable*), bermutu (*quality*), mudah dicapai (*accessible*), serta terjangkau (*affordable*).

Hal ini diperparah dengan praktik pungli oleh para oknum birokrat di Puskesmas maupun Rumah Sakit pemerintah. Untuk layanan yang sejatinya merupakan hak mereka, pasien harus memberikan bayaran yang jumlahnya cukup besar bagi orang miskin dan kadang masih harus memberikan sogokan untuk mendapatkan layanan dengan kualitas lebih baik. Status kesehatan masyarakat tidak meningkat secara nyata. Masyarakat pun cenderung berobat langsung ke rumah sakit (atau klinik swasta), sehingga biaya kesehatan tidak efisien.

Pada saat biaya kesehatan terus naik hingga mengakibatkan kemampuan publik miskin dan paling miskin merosot, pemerintah daerah harusnya menjadikan program Jamkesda ini menjadi lebih bermanfaat dan berdaya guna. Bukannya cenderung berupaya menambah porsi keterlibatan

publik dalam pembiayaan pelayanan kesehatan, seraya mengurangi berbagai macam subsidi. Kebijakan privatisasi dan swastanisasi di sektor kesehatan makin gencar. Implementasinya bisa berupa perubahan status puskesmas dari bersubsidi ke puskesmas swakelola dan swadaya; ataupun metamorfosis status rumah sakit pemerintah dari perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas.

Fakta ini menunjukkan masih kurang optimalnya komitmen pemerintah daerah terhadap pembangunan kesehatan publik. Pemda tampaknya malas untuk melakukan inovasi dan kreasi kebijakan untuk menyasati keterbatasan dana. Masih belum disadari betapa masyarakat lapisan bawah mengandalkan puskesmas untuk pengobatan awal, maupun untuk membantu memberi rujukan berobat ke lembaga lebih tinggi jika tidak mampu ditangani puskesmas. Selama ini rendahnya anggaran oleh birokrasi dianggap sebagai pembenar untuk melayani masyarakat ala kadarnya.

Selain hal tersebut, ada beberapa kendala yang sangat dirasakan oleh mereka yang aktif dalam kegiatan Posyandu / PKK tingkat RT/RW. Selama ini sosialisasi dari pemerintah daerah kepada aparat tingkat Kecamatan atau tingkat Kalurahan sudah sesuai, akan tetapi sosialisasi dari tingkat Kalurahan ke bawah (tingkat RT/RW) tidak sesuai, dalam arti tidak dijelaskan secara rinci bagaimana pelaksanaannya. Masyarakat memang menerima kartu

Jamkesda, akan tetapi tidak mengetahui apa saja yang bisa didapatkan dari kartu Jamkesda.<sup>134</sup>

Dari sini makin jelas bahwa komitmen untuk memberi prioritas (visi dan orientasi politik dari para elit) pada sektor yang terkait dengan hajat hidup orang banyak adalah kuncinya. Keterbatasan sumber daya yang tidak terelakan membuat pemerintah harus mengembangkan prioritas sebuah pilihan kebijakan akan mendapatkan lebih banyak pendanaan ketimbang lainnya. Otoritas pemerintah (birokrasi) dan kekuatan modal sektor bisnis sedemikian mendominasi dan bahkan menganulir kepentingan masyarakat. Pemerintah Daerah lebih sibuk untuk memfasilitasi investasi melalui manipulasi produk hukum kendati itu merugikan hak-hak sosial dan ekonomi warganya.

Dari segi politik, pelaksanaan program dari pemerintah guna mensejahterakan masyarakatnya juga terkendala kepentingan masing-masing partai politik yang ada. Pada pelaksanaan Jamkesda ini, sebenarnya ada bantuan dana dari pemerintah pusat (Kementerian Kesehatan). Dana dari Kementerian Kesehatan Pusata disalurkan ke Dinas Kesehatan di daerah, namun ada juga yang disalurkan melalui Partai Politik. Dana yang disalurkan melalui Partai Politik ini yang tidak diketahui oleh Dinas Kesehatan Daerah. Masing-masing Partai Politik meloby Menteri Kesehatan agar mendapatkan dana Jamkesda. Oleh masing-masing Partai Politik dana tersebut memang tidak disalahgunakan, tetap digunakan untuk dana Jamkesda. Akan tetapi dari

---

<sup>134</sup>Hasil wawancara dengan Ibu Rini Wijayanti Ketua Ibu PKK/Posyandu dan Kader Partai Persatuan Pembangunan

Partai Politik ini, pemberian kartu Jamkesda hanya kepada kader-kader mereka saja dan hanya diberikan kepada pendukung mereka.<sup>135</sup>

Dinas Kesehatan sendiri juga sama saja, pihak Dinas Kesehatan memberikan kartu Jamkesda kepada pengurus-pengurus kesehatan (Posyandu) di tingkat RT/RW, padahal pengurus Posyandu merupakan orang-orang yang mampu yang seharusnya tidak berhak menerima kartu Jamkesda.<sup>136</sup>

Dalam proses pergeseran ini, disadari atau tidak, ada upaya untuk mengurangi subsidi dan menswastakan puskesmas dan rumah sakit pemerintah. Ini bukan berarti pemerintah tidak bicara soal pemenuhan kewajiban negara pemenuhan hak sosial, namun lebih karena konsepsi pemenuhan hak sosial adalah dengan memandirikan individu.

---

<sup>135</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Rini Wijayanti Ketua Ibu PKK/Posyandu dan Kader Partai Persatuan Pembangunan

<sup>136</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Rini Wijayanti Ketua Ibu PKK/Posyandu dan Kader Partai Persatuan Pembangunan

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pemenuhan hak warga miskin atas kesehatan di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 20 Tahun 2009 masih belum konsisten, karena pedoman untuk pelaksanaan Jamkesda belum ada. Dalam pelaksanaan pelayanan PPK mengacu kepada pedoman pelaksanaan Jamkesmas. Peran pemerintah mengeluarkan regulasi pelaksanaan pelayanan kesehatan melalui sarana-sarana pelayanan kesehatan milik pemerintah, karena itu pemerintah wajib menyediakan pelayanan kesehatan yang bermutu dan efisien. Kebijakan dalam pelaksanaan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat di Kota Yogyakarta belum optimal karena petunjuk pelaksanaan JPKM turunnya terlambat dan tanpa sosialisasi yang memadai, hal ini karena ada masalah koordinasi dan komunikasi. Kebijakan yang konsisten dan adanya pedoman khusus dalam pelaksanaan Jaminan Kesehatan Daerah sangat diperlukan, sehingga PPK dalam memberikan pelayanan tidak mengacu pada pedoman Jamkesmas.
2. Kendala yang dihadapi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pemenuhan hak warga miskin atas kesehatan di Kota Yogyakarta antara lain:

- a. Pendataan dan pendistribusian kartu tidak valid, seperti alamat yang tidak jelas, ada peserta yang telah meninggal dan ada peserta yang mendapat kartu ganda, sehingga masih ada masyarakat yang sudah terdaftar sebagai peserta tetapi belum memperoleh kartu.
- b. Keinginan semua warga untuk dapat menikmati fasilitas ini hingga menempuh segala cara dan upaya termasuk memanipulasi data tentang dirinya sendiri.
- c. Praktik pungli oleh para oknum birokrat di Puskesmas maupun Rumah Sakit pemerintah. Masyarakat pun cenderung berobat langsung ke rumah sakit (atau klinik swasta), sehingga biaya kesehatan tidak efisien.
- d. Masih kurang optimalnya komitmen pemerintah daerah terhadap pembangunan kesehatan publik. Pemda tampaknya malas untuk melakukan inovasi dan kreasi kebijakan untuk menyalasi keterbatasan dana.

### **C. Saran**

1. Perlu adanya pedoman khusus dalam pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda), dan meningkatkan sosialisasi kepada PPK dan masyarakat dalam pelaksanaan program Jamkesda.
2. Perlu adanya tenaga khusus untuk pelaksanaan Jamkesda, agar program dapat terlaksana efektif dan efisien.

3. Sumber dana diharapkan adanya kontribusi dari masyarakat, dan tidak dari pemerintah saja sehingga masyarakat tahu pentingnya kesehatan.
4. Perlu peningkatan sosialisasi tentang cara pendataan dan pendistribusian kartu kepada lintas sektor sehingga tidak ada lagi masyarakat miskin yang tidak memperoleh Jaminan Pemeliharaan Kesehatan.
5. Perlu peningkatan sosialisasi kepada PPK tentang paket pelayanan kesehatan yang ditanggung oleh Bapel, sehingga tidak ada lagi keluhan dari peserta.
6. Pemerintah Daerah diharapkan dapat membentuk Badan Penyelenggara sendiri untuk pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda) ini
7. Perlu mengikutsertakan organisasi pemerintahan terkecil di masyarakat seperti RT/RW dalam pendataan peserta Jamkesda
8. Perlu peningkatan dan kerjasama yang baik dalam pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda) ini, sehingga cakupan peserta sesuai target yang telah ditetapkan.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

- Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Adnan Buyung Nasution, *Pemerintahan di Indonesia*, PT. Pustaka Utama Gramedia, Jakarta, 1995
- Anton Suseno, *Hak Asasi Manusia dan Ketertiban Umum Dunia* PT. Pustaka Utama Gramedia, Jakarta, 2001.
- B. Bastian Tafal, *Pokok-pokok Tata Hukum di Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002
- Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995
- Bambang Poernomo, *Desaku dan Kampus Biru*, Lembaga Pengabdian Masyarakat UGM, Yogyakarta, 2000.
- Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia; Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 1990
- D'Mutiari'as, *Ilmu Tata Negara Umum*, Pustaka Islam, Jakarta
- Fans Magnis Suseno, *Sejarah Hak Asasi Manusia*, PT. Pustaka Utama Gramedia, Jakarta, 1989.
- Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992
- HAW. Wijaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Hossein, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1993.

- H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999
- Indra Iswara, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, 2002
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993
- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986
- Janedjri M Gaffar, *Hak Konstitusional Warga Negara*, Persada Nusantara, Jakarta, 2007.
- Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 53.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Paang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2005
- Kaligis, *HAM di Indonesia Perjalanan Panjang Menuju Keadilan*, Jakarta, 2002.
- Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, terjemah Tk. B. Sabaroedin, J.B. Wolters-Groningen, Jakarta, 1955.
- Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta, 1983
- Mardiasmo, *Otonomi dan Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2004.
- Mashuri Maschab, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Akuari, Jakarta, 1999.
- Masyhur Efendi, *HAM : Dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Ghalia Indonesia, Jakarta,
- Maulana Hassan, *Advokasi dan Hukum Perlindungan Anak*, Grasindo, Jakarta, 2000.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Miriam Budiardjo, *Konsepsi Barat dan Non Barat Mengenai HAM*, Makalah Penataran Dosen Hukum Humaniter, FH Trisakti – ICRC, Cipayung, 1996
- Moh. Kusumohamidjojo dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, Jakarta, 1988.

- Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005
- Pusat Studi Islam dan Kenegaraan, *Perlindungan Hak-hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta, 2008.
- Ramdlon Naning, *Cita dan Citra HAM di Indonesia*, LKUI, Jakarta, 1983
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi di Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2009
- Ridwari HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas*, PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2005.
- Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1965
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan pemilihan kepala Daerah Secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005
- Satjipto Rahardjo, *Hak Asasi Manusia dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Refika Aditama, Bandung, 2005
- Sabirin Malian dan Suparman Marzuki, *Pendidikan Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, UII Press, Yogyakarta, 2003
- S.F. Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000
- S.F.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997
- S.F. Marbun, S.F., dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001
- Suradinata, *Kebijakan Pembangunan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Prisma, Surabaya, 1999.

Syaukani, *Kewarganegaraan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Syaukani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2004.

Syaukani., Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002,

Soepomo, *UUD RI*, Noordhoff, Jakarta, 1980

Theo Huijber, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1995.

The Liang Gie, *Kamus Administrasi*, Ichtiar, Jakarta, 1985

The Liang Gie, *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian, Ilmu Administrasi*, Radya Indra, Yogyakarta, 1985

Todung Mulya Lubis, *Hak Asasi Manusia dan Demokrasi*, PT. Pustaka Utama Gramedia, Jakarta, 1984.

Wajong, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ichtiar, Jakarta, 1985

United Nations, *Human Rights: Questions and Answer*, 1987

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2009.

### **Sumber Lain**

<http://www.wikipedia.com/warganegara> 5 desember 2010

<http://my.opera.com/stoppenindasan/blog/index.dml/tag/PROGRAM%20KEMIS>  
KINAN 5 desember 2010

[http://www.theprakarsa.org/index.php?act=dtl\\_activity&id=20090414083842](http://www.theprakarsa.org/index.php?act=dtl_activity&id=20090414083842) 5  
desember 2010

[www.denyrendra.net/search/teori-teori-hak-asasi-manusia](http://www.denyrendra.net/search/teori-teori-hak-asasi-manusia) 10 mei 2011

Ensiklopedia Indonesia (N-Z), *Negara Hukum*, N, V, W Van Hoeve

Jimly Asshiddiqie, *Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial Berdasarkan UUD 1945, serta Mahkamah Konstitusi*, makalah, Jakarta, 22 Maret 2008.

Wahid, Kesehatan sebagai Hak Asasi Manusia, Seminar dan Lokakarya "Kesehatan dan Hak Asasi Manusia", Jakarta, 9-20 Maret 2008.

Pedoman Pelaksanaan Jaminan Kesehatan Masyarakat, Departemen Kesehatan RI, Jakarta, 2008.

Pusat Studi Islam dan Kenegaraan, *Perlindungan Hak-hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta, 2008

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta Tahun 2007 – 2011 Bidang Kesehatan

Sri Soemantri Martosoewignjo, *HAM Dalam Hukum Positif Indonesia*, Makalah Penataran Dosen Hukum Humaniter se-Indonesia, FH Trisakti, Cipayung, 1996

Miriam Budiardjo, *Konsepsi Barat dan Non Barat Mengenai HAM*, Makalah Penataran Dosen Hukum Humaniter, FH Trisakti – ICRC, Cipayung, 1996

Monografi Daerah Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun 2007

Bambang W. Soeharto, *HAM Menurut Pancasila dan UUD 1945 Serta Berbagai Peraturan Perundang-undangan di Bawahnya*, (Makalah Seminar), FH Trisakti – ICRC, Cipayung, 1996