

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pelayanan kesehatan merupakan hal krusial dalam praktik penyelenggaraan negara. Sebagai perwujudan pemenuhan hak asasi manusia, pelayanan kesehatan harus menjadi perhatian utama bagi pemerintah¹. Konsekuensinya, pemerintah harus mengusahakan suatu sistem pelayanan kesehatan yang dapat memberikan akses bagi setiap warga negara untuk memperoleh pelayanan kesehatan secara prima tanpa membeda-bedakan tingkat kemampuan ekonomi, sosial dan budaya. Pelayanan kesehatan yang dimaksud meliputi tindakan medis dan pemberian obat secara cepat dan tepat.

Disahkannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial atau BPJS merupakan upaya pemerintah untuk memberikan pelayanan kesehatan terhadap warga negaranya.² Hal tersebut dapat dilihat dari turunan ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2011 yang mensyaratkan adanya pembentukan Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan sebagai bagian dari Jaminan Sosial Nasional secara

¹Mengacu kepada ketentuan Pasal 28 huruf h ayat 1 maka setiap warga negara berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

²Beberapa Undang-undang yang menyangkut dengan pelayanan kesehatan lainnya juga diatur dalam UU Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran dan UU Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit

keseluruhan.³ Lebih lanjut, eksistensi dari BPJS Kesehatan tersebut merupakan suatu badan hukum yang ditunjuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial kesehatan.

Mengacu kepada program BPJS Kesehatan, tanggung jawab pemerintah dalam memenuhi pelayanan kesehatan warga negara terlihat dari peran pemerintah dalam menanggung segala bentuk biaya yang ditimbulkan atas pelayanan kesehatan. Namun setiap warga negara yang akan ditanggung biaya pelayanan kesehatan tersebut diharuskan menjadi peserta BPJS Kesehatan terlebih dahulu. Peserta BPJS Kesehatan yang dimaksud adalah setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, yang telah membayar iuran.

Pembayaran iuran dalam sistem BPJS Kesehatan tersebut di atas menempatkan BPJS Kesehatan identik dengan asuransi kesehatan konvensional yang mewajibkan kepada peserta untuk membayar premi. Namun terdapat perbedaan mendasar antara program BPJS Kesehatan dengan asuransi kesehatan konvensional. Perbedaan tersebut terletak pada sifat dari BPJS (termasuk BPJS Kesehatan) yang tidak berorientasi profit melainkan berdasar pada prinsip kegotongroyongan, nirlaba, keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, portabilitas, kepesertaan bersifat wajib, dana amanat, dan hasil pengelolaan dana jaminan sosial seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan peserta BPJS Kesehatan.

³Selain Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 mensyaratkan adanya pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

Selain itu, perbedaan mendasar antara BPJS Kesehatan dengan perusahaan asuransi kesehatan konvensional terletak dari biaya iuran yang relatif terjangkau dibandingkan dengan premi asuransi kesehatan. Perbedaan mendasar lainnya juga terdapat pada peran aktif pemerintah dalam menjadikan warga negara sebagai peserta BPJS Kesehatan. Peran aktif tersebut diwujudkan dengan adanya bantuan iuran jaminan kesehatan yang dibayarkan oleh pemerintah terhadap mereka yang tidak mampu secara ekonomi atau disebut dengan penerima bantuan iuran (PBI).

Meskipun terdapat perbedaan antara BPJS Kesehatan dengan asuransi kesehatan konvensional akan tetapi peserta BPJS Kesehatan tetap dikategorikan sebagai pengguna jasa kesehatan yang disediakan oleh BPJS Kesehatan. Selanjutnya Pengguna Jasa BPJS Kesehatan tersebut dikategorikan sebagai konsumen sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Sementara itu jasa yang diperoleh oleh pengguna BPJS kesehatan ialah berbagai bentuk jasa pelayanan kesehatan dengan menggunakan kerjasama dengan pihak ketiga baik berupa tenaga medis (dokter), pihak rumah sakit dan penyedia obat-obatan.

Mutatis mutandis, Pengguna Jasa BPJS Kesehatan sebagai konsumen atas jasa kesehatan yang disediakan oleh BPJS Kesehatan melekat hak-hak konsumen sebagaimana yang diatur dalam UUPK. Hak-hak konsumen yang dimaksud

meliputi hak-hak yang harus diperoleh oleh konsumen sebagai pengguna jasa kesehatan yang terdiri dari hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa, hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.

Menyusul diberlakukannya BPJS Kesehatan, terdapat sejumlah persoalan terkait dengan jasa pelayanan kesehatan yang diperoleh peserta BPJS Kesehatan. Persoalan-persoalan yang mengindikasikan ketidakpuasan masyarakat (konsumen BPJS Kesehatan) tersebut mulai dari rumitnya sistem pendaftaran BPJS sampai pada pelaksanaan pelayanan kesehatan yang dilaksanakan oleh pihak ketiga. Beberapa persoalan pelaksanaan pelayanan kesehatan yang dimaksud seperti keengganan rumah sakit dalam meng-*cover* beberapa kebutuhan pasien. Lebih konkritnya yaitu pihak BPJS Kesehatan hanya memenuhi biaya penyakit-penyakit yang sifatnya ringan saja. Sedangkan penyakit berat seperti kanker, biaya operasi tidak diberikan oleh BPJS Kesehatan. Bahkan terdapat permasalahan pasien anak peserta BPJS Kesehatan yang menderita penyakit ringan oleh ibunya dibawa ke rumah sakit dengan harapan biaya murah dan aman karena telah terdaftar menjadi anggota BPJS Kesehatan. Oleh rumah sakit tersebut diperiksa dan dilakukan tindakan, tetapi pada akhirnya harus membayar biaya obat, sedangkan sebelumnya pasien yang awam ini tidak mengetahui kategorisasi penyakit ringan dan berat yang ditetapkan oleh BPJS Kesehatan.

Selain itu, permasalahan lain mengenai ketidaksesuaian pelayanan yang diberikan rumah sakit dengan iuran yang dibayar oleh peserta. Misalnya, peserta A dengan premi yang dibayarkan sebesar Rp. 59.500,- seharusnya mendapatkan

perawatan pada tingkat I sesuai haknya. Akan tetapi pihak rumah sakit sebagai penyelenggara pelayanan kesehatan yang bekerjasama oleh BPJS Kesehatan seringkali mengatakan kamar rawat inap untuk pasien kelas I sudah penuh, alhasil pasien ini pun harus dirawat di kelas II yang secara jelas bukan sesuai dengan haknya atau di fasilitas kesehatan tingkat pertama terdahulu, bukan pada fasilitas kesehatan tingkat lanjutan yang seharusnya ia inginkan.

Selebihnya, pengguna jasa BPJS Kesehatan juga mengalami keluhan lain yaitu, tidak diberikannya informasi oleh BPJS Kesehatan kepada pengguna jasa BPJS Kesehatan, seperti tidak mendapatkan sejumlah informasi mengenai persalinan bagi peserta mandiri, anak tidak ditanggung oleh pihak BPJS Kesehatan. BPJS Kesehatan hanya menanggung sang ibu yang menjadi pembayar premi. Alhasil peserta yang sebelumnya sudah berharap biaya anak dan ibu dipenuhi oleh BPJS Kesehatan, tetapi pada nyatanya dikecewakan karena hanya ibunya saja yang dibiayai.⁴

Begitu juga halnya dengan kategorisasi bentuk fasilitas kesehatan yang diberikan oleh BPJS Kesehatan yang memiliki keterkaitan satu sama lainnya.⁵ Misalnya, untuk memperoleh fasilitas kesehatan tingkat lanjutan mengharuskan pengguna jasa BPJS Kesehatan memperoleh rujukan pada fasilitas kesehatan tingkat pertama seperti rujukan dari dokter, klinik/puskesmas, atau rumah sakit umum daerah kategori D. Rujukan yang bersifatnya berjenjang ini pun,

⁴Keluhan-keluhan serupa masuk pada lembaga ombudsman di berbagai daerah di Indonesia.

⁵Bentuk fasilitas kesehatan dalam Sistem BPJS Kesehatan terdiri dari fasilitas kesehatan tingkat pertama, fasilitas kesehatan tingkat lanjutan dan fasilitas kesehatan lainnya (diatur dalam Pasal 47 Ayat 2 Peraturan BPJS Kesehatan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan).

mengharuskan pengguna jasa BPJS Kesehatan harus mendapatkan rujukan dari rumah sakit tipe C ke tipe B, tipe B merujuk ke tipe A. Sistem rujukan yang berjenjang ini sepintas sederhana namun pada nyatanya menimbulkan beberapa persoalan. Ketika rumah pasien lebih dekat dengan rumah sakit tipe A, maka ia terpaksa pergi ke rumah sakit tipe B, sekalipun jaraknya lebih jauh. Konsekuensinya, pengguna jasa BPJS Kesehatan tidak memiliki keleluasaan dalam memilih fasilitas kesehatan yang ia kehendaki dan kerap kali mengalami kesulitan untuk memperoleh pelayanan kesehatan pada fasilitas kesehatan lanjutan.

Berbagai persoalan terkait dengan pelaksanaan BPJS Kesehatan tersebut di atas telah merugikan hak-hak pengguna Jasa BPJS Kesehatan selaku konsumen. Kerugian pengguna jasa BPJS Kesehatan mengindikasikan adanya terjadinya pelanggaran hak-hak konsumen sebagaimana yang diatur dalam UUPK. Oleh karena itu diperlukan suatu penelitian hukum untuk mengkaji dan menganalisis perlindungan hukum terhadap pengguna jasa BPJS Kesehatan. Tentunya penelitian hukum tersebut akan dibahas dalam perspektif perlindungan konsumen yang menempatkan pengguna BPJS Kesehatan sebagai Konsumen pada umumnya.

2. Rumusan Masalah

Beranjak dari uraian latar belakang yang telah dikemukakan maka isu hukum yang akan dibahas dalam penelitian hukum berikut ini menyangkut dengan:⁶

⁶Isu hukum adalah hubungan dua proposisi hukum yang saling berhubungan yang satu dengan yang lainnya baik bersifat fungsional, kausalitas maupun yang satu menegaskan yang

1. Apa karakteristik hak-hak pengguna jasa BPJS Kesehatan selaku konsumen dalam sistem BPJS Kesehatan dikaitkan dengan hak-hak konsumen dalam perspektif perlindungan konsumen?
2. Apa bentuk tanggung gugat BPJS Kesehatan dan/atau Pihak ke-3 atas kerugian konsumen dalam pelayanan kesehatan?

3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Melakukan identifikasi dan analisis terhadap hak-hak pengguna jasa BPJS Kesehatan selaku konsumen dalam sistem BPJS Kesehatan dikaitkan dengan hak-hak konsumen dalam perspektif perlindungan konsumen;
2. Melakukan identifikasi dan analisis terhadap mekanisme tanggung gugat pengguna BPJS Kesehatan dalam sistem penyelenggaraan BPJS Kesehatan.

4. Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa:

1. Secara Teoritis, penelitian ini hendaknya memberikan kontribusi dan pengayaan khasanah ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan perlindungan konsumen;

lainnya. Lebih lanjut lihat dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Kencana, Jakarta. 2005, h. 95.

2. Secara Praktis, penelitian ini hendaknya memberikan kontribusi dalam meningkatkan pemahaman dan kesadaran masyarakat selaku konsumen, menjadi bahan alternatif bagi ahli hukum dalam melakukan penelitian hukum serta menjadi pertimbangan bagi legislator dalam menyusun dan mengesahkan peraturan perundang-undangan terkait dengan perlindungan konsumen.

5. Kerangka Teoritis dan Konseptual

5.1. Perlindungan Hukum

Secara etimologi, perlindungan berasal dari kata dasar “lindung” yang identik dengan kata “berlindung”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “lindung” dan “berlindung” digolongkan menjadi kata kerja yang berarti menempatkan dirinya di bawah (dibalik, dibelakang) sesuatu supaya tidak kena angin, panas dsb. Sementara itu, “perlindungan” merupakan kata benda yang mengandung makna suatu proses, cara atau serangkaian perbuatan melindungi.

Dihubungkan dengan kata “hukum” maka “perlindungan hukum” memiliki arti adanya suatu proses atau cara yang diatur oleh hukum. Proses dan tata cara tersebut bertujuan untuk melindungi subjek hukum. Sehingga “perlindungan hukum” dapat diartikan sebagai suatu proses atau cara bekerjanya hukum untuk mengakui, menghormati dan memenuhi hak-hak hukum dari subjek hukum. Lebih spesifik, perlindungan hukum diartikan sebagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik

secara pikiranmaupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.⁷

Dalam perspektif hak asasi manusia, perlindungan hukum merupakan perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.⁸

Secara teoritis, perlindungan hukum bersifat preventif dan represif. Bersifat preventif perlindungan hukum mengandung makna pencegahan terjadinya perampasan hak-hak hukum dari subjek hukum. Dengan arti lain, perlindungan hukum bersifat preventif mencegah terjadinya suatu sengketa. Sementara itu bersifat represif diartikan sebagai upaya hukum dalam menyelesaikan sengketa. Sifat represif ini menyangkut dengan proses penyelesaian sengketa baik melalui peradilan maupun di luar pengadilan.

5.2. Perlindungan Konsumen

Secara etimologis, istilah konsumen berasal dari bahasa Inggris “*consumers*” yang berarti pemakai. Dalam bahasa Belanda istilah “*consumer*” disebut *consument/konsument* (Belanda). Istilah konsumen juga selalu dipertentangkan dengan produsen. Jika produsen diartikan sebagai pihak yang menghasilkan suatu barang atau jasa maka konsumen merupakan penikmat dari

⁷Satjipto Rahardjo. Loc Cit. h. 74.

⁸Philipus M. Hadjon. Loc Cit. h. 25.

barang atau jasa, baik untuk digunakan untuk dirinya sendiri, orang lain atau makhluk hidup lainnya. Namun dalam perkembangannya konsep konsumen tergantung dari pengaturan hukum positif masing-masing negara.

Sementara itu dalam hukum positif Indonesia, pengertian konsumen diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen(UUPK). Mengacu kepada Pasal 1 Angka 2, konsumen didefinisikan sebagai setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Penggunaan istilah pemakai dalam rumusan Pasal 1 angka 2 UUPK tersebut sesungguhnya kurang tepat. Ketentuan yang menyatakan “Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/ atau jasa yang tersedia dalam masyarakat”, apabila dihubungkan dengan anak kalimat yang menyatakan “bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain”, tampak ada kerancuan didalamnya. Sebagai pemakai dengan sendirinya untuk kepentingan diri sendiri, bukan untuk keluarga, *bijstander*, atau makhluk hidup lainnya. Demikian pula penggunaan istilah “pemakai” menimbulkan kesan barang tersebut bukan milik sendiri, walaupun sebelumnya telah terjadi transaksi jual beli. Jika seandainya istilah yang digunakan “setiap orang yang memperoleh” maka secara hukum akan memberikan makna yang lebih tepat, karena apa yang diperoleh dapat digunakan untuk kepentingan sendiri maupun untuk orang lain.⁹

⁹Ahmadi Miru&Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen* , Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, h.5.

Selanjutnya, istilah konsumen selalu dikaitkan dengan konsep perlindungan konsumen. Perlindungan konsumen merupakan istilah yang dipakai untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhannya dari hal-hal yang dapat merugikan konsumen itu sendiri. Menurut *Business English Dictionary*, perlindungan konsumen adalah *protecting consumers against unfair or illegal traders*.¹⁰ Sedangkan Undang-Undang Perlindungan konsumen menyatakan bahwa, perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.

Secara historis, ide atau gagasan perlindungan konsumen didasarkan atas keinginan untuk melindungi hak-hak konsumen. Gagasan perlindungan konsumen tersebut didasarkan pada kasus-kasus sengketa konsumen yang terjadi di masyarakat, terutama sengketa konsumen yang diselesaikan melalui pengadilan. Di negara anglo saxon yang mendasarkan perkembangannya pada putusan-putusan pengadilan, relatif lebih aktif merespon ide atau gagasan perlindungan konsumen. Oleh karena itu, Amerika Serikat dan Inggris merupakan salah dua negara yang menjadi sumber dan rujukan dalam konsep perlindungan dan penegakan hukum atas perlindungan konsumen.

Berbeda halnya dengan negara-negara eropa kontinental, konsep perlindungan dan penegakan hukum atas perlindungan konsumen relatif sedikit lamban. Hal tersebut dikarenakan bahwa sistem hukum eropa kontinental yang menitikberatkan pada peraturan perundang-undangan. Sehingga konsep

¹⁰Peter Colin, *Business English Dictionary*, (London: Linguaphone Institute Limited), h.61.

perlindungan dan penegakan hukum atas perlindungan konsumen tergantung pada peran aktif legislator dalam membentuk atau melakukan revisi atas peraturan perundang-undangan terkait dengan perlindungan konsumen.

Perkembangan konsep perlindungan dan penegakan hukum atas perlindungan konsumen tidak dapat dipisahkan dengan perkembangan teknologi. Konsep perlindungan dan penegakan hukum atas perlindungan konsumen harus mampu menjawab persoalan-persoalan yang berakibat dari penggunaan kemajuan teknologi. Di Amerika Serikat misalnya, konsep perlindungan konsumen menitikberatkan pada perkembangan teknologi manufaktur dan teknologi informasi. Konsep perlindungan konsumen tersebut ditujukan untuk melindungi hak-hak konsumen sebagai manusia, disamping untuk menciptakan atau mendorong persaingan yang sehat dalam berusaha.¹¹

Sebelum membahas perlindungan konsumen lebih lanjut, perlu dipahami terlebih dahulu mengenai hak-hak konsumen. Secara hukum, hak merupakan kepentingan hukum yang dilindungi oleh hukum. Sedangkan kepentingan adalah tuntutan yang diharapkan untuk dipenuhi. Oleh karena itu hak-hak konsumen secara hukum memerlukan suatu instrument hukum yang mengatur mengenai hak-hak konsumen.¹²

Dalam konteks hukum positif Indonesia, hak-hak konsumen diatur dalam UUPK. Mengacu pada pasal 4 UPPK hak-hak konsumen terdiri dari:

¹¹Project Hukum Perlindungan Konsumen menjadi mata kuliah tersendiri, Lihat Adijaya Yusuf dan John W. Head, 1998, *Topik-Topik Mata Kuliah Hukum Ekonomi dan Kurikulum ELIPS*, Jakarta.h. 56.

¹²Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: suatu pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1986 h.40.

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selain mengacu kepada hak-hak konsumen yang disebutkan di atas, perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama seluruh pihak yang terkait masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah berdasarkan asas-asas perlindungan konsumen yang berlaku secara universal. Beberapa asas perlindungan konsumen tersebut juga ditulis dalam Pasal 2 UUPK. Berikut ini uraian dari asas-asas perlindungan konsumen:

- a. Asas manfaat, mengkehendaki bahwa upaya penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan;
- b. Asas keadilan, mengkehendaki adanya partisipasi seluruh rakyat dapat terwujud secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil;

- c. Asas keseimbangan, menghendaki agar konsumen, pelaku usaha (produsen), dan pemerintah memperoleh manfaat yang seimbang dari pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen;
- d. Asas keamanan dan keselamatan konsumen, menghendaki memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan. Asas ini menghendaki adanya jaminan hukum bahwa konsumen akan memperoleh manfaat dari produk yang dikonsumsi/dipakainya, dan sebaliknya bahwa produk itu tidak akan mengancam ketenteraman dan keselamatan jiwa dan harta bendanya;
- e. Asas kepastian hukum, menghendaki agar pelaku usaha, konsumen dan masyarakat menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta menjamin kepastian hukum. Dengan arti lain bahwa pembentukan undang-undang ini bertujuan agar diwujudkan aturan-aturan mengenai hak dan kewajiban pelaku usaha, konsumen dan masyarakat sehingga masing-masing pihak memperoleh keadilan.¹³

Selain hak-hak konsumen dan asas-asas perlindungan konsumen, konsep tanggung gugat merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam konsep perlindungan konsumen. Tanggung gugat merupakan *aansprakelijkheid* yang menyatakan kewajiban seseorang atas perbuatan melawan hukum yang ia lakukan. Atas perbuatan melanggar hukum tersebut maka si pelaku harus

¹³Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, h.31.

bertanggung jawab dan mempertanggungjawabkan perbuatannya dalam gugatan yang diajukan dihadapan pengadilan oleh penderita terhadap si pelaku.¹⁴

Beberapa sumber formal hukum, seperti peraturan perundang-undangan dan perjanjian standar di lapangan hukum keperdataan kerap memberikan pembatasan-pembatasan terhadap tanggung jawab yang ditanggung oleh si pelanggar hak konsumen. Secara umum, prinsip-prinsip tanggung gugat dapat dibedakan menjadi :

- a. Kesalahan (*liability based on fault*), prinsip ini kerap digunakan berdasarkan pasal 1365, 1366, 1367 KUH Perdata yang menyatakan bahwa seorang baru dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum jika terdapat unsur kesalahan yang dilakukannya. Yang dimaksud kesalahan disini adalah unsur yang bertentangan dengan hukum, yang tidak hanya sebatas pada Undang-Undang saja, tetapi juga kepatutan dan kesusilaan dalam masyarakat.
- b. Praduga selalu bertanggung gugat (*presumption of liability*)
Prinsip ini menyatakan bahwa tergugat akan selalu dianggap bertanggung gugat, sampai ia dapat membuktikan ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada pada tergugat.
- c. Praduga tidak selalu bertanggung gugat (*presumption of nonliability*)
Prinsip ini adalah kebalikan dari prinsip sebelumnya, jadi prinsip ini melepaskan tergugat untuk bertanggung gugat. Dalam hal perlindungan konsumen prinsip ini hanya digunakan secara terbatas,

¹⁴M.A Moegni Djodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979, h.113.

yaitu hanya terbatas pada pembatasan uang ganti rugi, sebesar setinggi-tingginya satu juta rupiah.

d. Tanggung gugat mutlak (*strict liability*)

Tanggung gugat mutlak adalah bentuk khusus dari perbuatan melawan hukum, yaitu prinsip pertanggung gugatan dalam perbuatan melawan hukum yang tidak didasarkan pada kesalahan. Tetapi prinsip ini mewajibkan pelaku angung bertanggung gugat atas kerugian yang timbul karena perbuatan melawan hukum. Di Indonesia *strict liability* secara implisit dapat ditemukan dalam pasal 1367 dan pasal 1368 BW.

e. Pembatasan tanggung gugat (*limitation of liability*)

Prinsip tanggung gugat dengan pembatasan ini menyatakan bahwa tergugat akan bertanggung gugat atas kerugian yang diderita oleh penggugat, tetapi dalam hal ini langsung diberikan batasan tanggung gugat yang diberikan oleh tergugat. Biasanya prinsip ini digabungkan dengan prinsip-prinsip tanggung gugat lainnya, seperti dalam pasal 17 ayat (1) Protokol Guatemala 1971, prinsip tanggung gugat dengan pembatasan ini dikaitkan dengan prinsip tanggung gugat mutlak. Prinsip ini dicantumkan sebagai klausul eksonerasi atau klausul baku dalam setiap perjanjian standar yang dibuat oleh pelaku usaha, sehingga konsumen sangat dirugikan dengan adanya ketetapan sepihak seperti ini.¹⁵

¹⁵Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, 2000, h. 58.

Secara teoritis, tanggung gugat dalam perlindungan konsumen mencakup tiga hal yakni tanggung gugat berdasarkan perbuatan melawan hukum sebagaimana ketentuan Pasal 1365 *Burgerlijk WetbooeK* (BW), tanggung gugat konsumen berdasarkan berdasarkan UUPK. Lebih lanjut diuraikan sebagai berikut:

5.2.1. Tanggung Gugat Berdasarkan Perbuatan Melanggar Hukum

Secara garis besar perbuatan melanggar hukum merupakan suatu dasar gugatan bagi pihak lain yang turut memberikan kerugian, namun antara pemberi kerugian dengan penerima kerugian tidak memiliki hubungan hukum sebelumnya (tidak ada hubungan kontraktual).

Ketentuan mengenai perbuatan melanggar hukum, didasarkan pada Pasal 1365 BW bahwa : ”Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.” Dalam hal penuntutan ganti rugi akibat dari perbuatan melanggar hukum maka harus dipenuhi unsur-unsur berikut:

- a. Melanggar hak orang lain;
- b. Bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat;
- c. Berlawanan dengan kesusilaan dan kecermatan;
- d. Berlawanan dengan sikap hati-hati yang seharusnya diindahkan dalam pergaulan masyarakat terhadap diri atau benda orang lain.¹⁶

¹⁶J.H Nieuwenhuis, *Hoofdstukken Verbintenissenrecht*, terjemahan, Universitas Airlangga, Surabaya, 1985, h.118.

5.2.2. Tanggung Gugat Berdasarkan UUPK

Selain tanggung gugat yang diatur dalam BW, UUPK juga mengatur tentang tanggung gugat atas pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha (pasal 19 sampai dengan pasal 28 UUPK). Menurut pasal 19 ayat (1) UUPK disebutkan bahwa pelaku usaha bertanggungjawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Sistem tanggung gugat yang terdapat pada UUPK secara garis besar merupakan sistem tanggung gugat kesalahan, dimana diperlukan adanya pembuktian unsur kesalahan, akan tetapi tanggung gugat yang berdasar pada Pasal 1365 BW, karena didalam UUPK menggunakan asas pembalikan beban pembuktian. Tanggung gugat kesalahan dengan pembalikan beban pembuktian yang dianut UUPK, mengandung makna bahwa yang berkewajiban untuk membuktikan ada tidaknya unsur kesalahan adalah pihak pelaku usaha. Bilamana pelaku usaha tidak dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah atau ia telah terbukti melakukan kesalahan, maka pelaku usaha berkewajiban untuk memberikan ganti rugi pada konsumen. Sistem tanggung gugat kesalahan dengan pembalikan beban pembuktian ini secara eksplisit dirumuskan dalam Pasal 28 UUPK “ Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam pasal 19, pasal 22, pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.” Tanggung gugat kesalahan dengan pembalikan beban pembuktian ini merupakan salah satu bentuk tanggung gugat yang dipertajam, dengan sistem ini posisi konsumen yang

dirugikan akan diperkuat dengan tidak mengabaikan unsur-unsur tanggung gugat kesalahan.

5.3 Sistem Penyelenggaraan BPJS Kesehatan

Badan Penyelenggaraan Kesehatan atau BPJS Kesehatan adalah badan hukum yang ditunjuk untuk menyelenggarakan program jaminan kesehatan. Mengacu kepada UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS Kesehatan, BPJS Kesehatan merupakan program negara yang bertujuan untuk menjamin kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. BPJS Kesehatan berbentuk badan hukum dengan didasarkan pada prinsip kegotongroyongan, nirlaba, keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, portabilitas, kepesertaan bersifat wajib, dana amanat, dan hasil pengelolaan dana jaminan sosial seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan peserta BPJS Kesehatan.¹⁷

Peserta jaminan kesehatan yang dalam hal ini merupakan pengguna jasa BPJS Kesehatan adalah setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam bulan) di Indonesia yang meliputi :

1. Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan (PBI) : fakir miskin dan orang tidak mampu, dengan penetapan peserta sesuai ketentuan peraturan perundangan-undangan.
2. Bukan Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan (Non PBI) terdiri dari :

¹⁷Prinsip-prinsip BPJS tersebut sesuai yang termaktub dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

- a. Pekerja penerima upah dan anggota keluarganya yaitu PNS, TNI, POLRI, Pejabat negara, Pegawai Pemerintah non Pegawai Negeri, Pegawai Swasta dan Pekerja lain yang menerima upah, termasuk WNA yang bekerja di Indonesia paling singkat 6 (enam) bulan.
- b. Pekerja Bukan Penerima Upah dan anggota keluarganya yaitu Pekerja di luar hubungan kerja atau Pekerja mandiri dan Pekerja lain yang bukan penerima upah, termasuk WNA yang bekerja di Indonesia paling singkat 6 (enam) bulan.
- c. Bukan pekerja dan anggota keluarganya investor, pemberi kerja, penerima pensiun, veteran, perintis kemerdekaan, janda, duda, atau anak yatim dari veteran atau perintis kemerdekaan serta bukan pekerja lain yang membayar iuran.

Adapun hak-hak apa saja yang melekat bagi pengguna jasa BPJS Kesehatan adalah sebagai berikut :

- a. Mendapatkan kartu peserta sebagai bukti sah untuk memperoleh pelayanan kesehatan.
- b. Memperoleh manfaat dan informasi tentang hak dan kewajiban serta prosedur pelayanan kesehatan sesuai dengan ketentuan yang berlaku
- c. Mendapatkan pelayanan di fasilitas kesehatan yang bekerjasama dengan BPJS Kesehatan dan menyampaikan keluhan/pengaduan, kritik dan saran secara lisan atau tertulis ke Kantor BPJS Kesehatan.

6. Metode Penelitian

6.1. Tipe penelitian

Proposal penelitian tesis ini dikwalifikasikan kedalam tipe penelitian hukum atau legal research. Penelitian hukum yang akan dilakukan bertujuan untuk menghasilkan argumentasi hukum, teori hukum atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan isu hukum yang telah dirumuskan.¹⁸

6.2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan penelitian masalah yang terdiri dari:¹⁹

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah berbagai undang-undang dan regulasi yang memiliki relevansi dengan pengaturan mengenai BPJS Kesehatan secara eksplisit maupun secara implisit.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam UUD 1945 dan Undang-Undang yang terkait dengan BPJS Kesehatan yang akan diuji dengan konsep-konsep yang ada dan berlaku dalam praktik pelayanan kesehatan secara umum.

¹⁸Peter Mahmud Marzuki, *op cit.* H.50.

¹⁹*Ibid* Hal 132.

3. Pendekatan Historis (*Historis Approach*)

Pendekatan historis atau sejarah beranjak dari penelusuran sejarah-sejarah dibentuknya BPJS Kesehatan. Dalam penelitian ini yang menjadi penelusuran adalah penelusuran tentang sistem pelayanan kesehatan yang dalam hal ini adalah BPJS Kesehatan di Indonesia.

6.3. Sumber Bahan Hukum

Dalam memberikan preskripsi dan pemecahan isu hukum yang telah dikemukakan di atas maka penulisan tesis ini didasarkan pada sumber bahan hukum yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder,²⁰serta bahan-bahan non hukum sepanjang memiliki relevansi dengan pemecahan isu hukum.²¹

Lebih lanjut mengenai sumber bahan hukum primer, skunder dan bahan non hukum diuraikan sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat karena dikeluarkan oleh lembaga negara atau pemerintah dapat berbentuk peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen;
- c. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;

²⁰Peter Mahmud Marzuki. *op.cit* h.181.

²¹*Ibid.* h .204 .

- d. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;
 - e. *Burgerlijk Wetboek* (BW); dan
 - f. Peraturan BPJS Kesehatan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan.
2. Bahan hukum sekunder yakni bahan-bahan hukum yang memberi penjelasan atau keterangan mengenai bahan hukum primer yang berupa buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet, dan lain sebagainya;
 3. Bahan non hukum, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan-bahan non hukum terdiri dari buku-buku yang memuat tentang penjelasan seputar kesehatan dan konsumen.

6.3 Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian dilakukan dengan menggunakan metode studi literatur di berbagai perpustakaan dan *browsing* dari situs-situs di internet. Bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang dimaksud adalah bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang memiliki relevansi dengan isu hukum dan pendekatan penelitian yang digunakan.

6.4 Pengolahan dan Analisa Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diinventarisasi akan dianalisis secara komperhensif guna memperoleh ratio legis mengenai isu hukum

yang diteliti. Baik bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder serta bahan-bahan non hukum akan dikaji berdasarkan teori-teori hukum sehingga dapat memberikan preskripsi mengenai isu hukum yang telah dirumuskan dalam penelitian ini.

7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian hukum ini terdiri dari 4 (empat) bab, yang terdiri dari sub bab sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN, disajikan pada awal pembahasan karena di dalam bab pendahuluan berisikan gambaran umum tentang permasalahan yang akan dijabarkan dalam tesis. Sub bab ini terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, dan Tujuan Penelitian untuk mengetahui jawaban atas permasalahan yaitu mengenai hal yang hendak dituju dalam pembahasan tesis ini. Kemudian Manfaat Penelitian dan Kajian Pustaka. Metode Penelitian disajikan dengan maksud untuk memperoleh data yang tepat melalui penelitian ini. Dan yang terakhir adalah Sistematika Penulisan yang berisikan kerangka penyusunan tesis dari awal sampai akhir. Dari uraian tersebut diharapkan pembaca dapat memahami secara garis besar substansi tesis yang akan dibahas.

BAB II akan membahas karakteristik hak-hak konsumen pengguna jasa BPJS Kesehatan. Dalam bab ini akan diuraikan secara mendalam mengenai hak-hak apa saja yang melekat pada pengguna jasa BPJS Kesehatan.

BAB III akan membahas mengenai mekanisme tanggung gugat yang dapat ditempuh oleh pengguna jasa BPJS Kesehatan yang hak-haknya di langgar oleh

pelaku usaha. Ada 2 macam bentuk tanggung gugat yaitu : tanggung gugat berdasarkan perbuatan melanggar hukum dan tanggung gugat berdasarkan UUPK.

BAB IV PENUTUP merupakan penutup yang terdiri dari kesimpulan dari seluruh pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini dan saran-saran yang dikembangkan sehingga dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan hukum dalam terkait dengan permasalahan BPJS Kesehatan.

