

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Penelitian Terdahulu

Tinjauan penelitian terdahulu pada dasarnya dilakukan untuk memperoleh gambaran mengenai topik yang akan diteliti dengan penelitian sejenis yang pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya agar tidak terjadi pengulangan dalam penelitian kali ini. Berdasarkan penelusuran referensi penelitian yang dilakukan oleh penulis, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang berkorelasi dengan penelitian penulis. Diantaranya sebagai berikut :

Penelitian skripsi yang dilakukan oleh Deka Nanda Prakoso mahasiswa Universitas Lampung dengan judul “Hak Konstitusional Jaminan Kesehatan Dalam Pelaksanaan Program Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS) Dalam Perspektif Hukum”. Penelitian tersebut dilakukan melalui pendekatan yuridis normatif, dengan meneliti sistem jaminan kesehatan nasional melalui peraturan perundang-undangannya. Data yang dianalisis merupakan data sekunder yang berupa doktrin atau pendapat ahli hukum ketatanegaraan, dan buku-buku, termasuk pula jurnal ilmiah. Sedangkan data primer berupa UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan. Data yang diperoleh dianalisis secara deduktif dan diteliti menggunakan penelitian sistematik hukum dan taraf hierarki peraturan perundang-undangan yang telah diinventarisasikan.

Berdasarkan dari hasil penelitian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa: (1) penyelenggaraan jaminan kesehatan nasional oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) menggunakan sistem asuransi yang menjadikan faktor ekonomi masyarakat menjadi indikator masyarakat dalam memenuhi hak konstitusional

kesehatannya; dan (2) instrument yang menghambat dalam pemenuhan hak konstitusional kesehatan. Dimana, adanya sanksi administratif yang tidak memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan jaminan sosial kesehatan.¹

Adapun perbedaan penelitian di atas dengan penelitian ini terletak padapendekatan yang digunakan dan spesifikasi objek penelitian. Jika penelitian di atas menggunakan pendekatan normatif-empiris, pada penelitian ini akan menggunakan pendekatan teologis-normatif, yuridis, dan sosiologis. Sedangkan persamaan penelitian di atas dengan penelitian ini terletak pada objek yang dikaji yakni mengenai BPJS, sumber data yang digunakan serta pokok permasalahan yang diangkat yakni mengenai permasalahan pemenuhan hak konstitusional.

Penelitian skripsi yang dilakukan oleh Ridha Yunsari mahasiswi Universitas Hasanuddin dengan judul “Tinjauan Hukum terhadap Pemenuhan Hak Pelayanan Kesehatan Peserta Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan di Kota Palopo”. Penelitian ini dilakukan dengan melakukan wawancara langsung dengan narasumber pada lokasi penelitian yang kompeten dan relevan dengan topik yang diajukan. Pendekatan kedua adalah dengan memaparkan secara deskriptif berbagai hasil wawancara lalu melakukan analisis terhadap data tersebut. Dari hasil Penelitian, diperoleh kesimpulan yaitu: Pertama, Pemenuhan hak pelayanan kesehatan di Fasilitas kesehatan mitra kerjasama BPJS kesehatan di Kota Palopo belum sepenuhnya terpenuhi. Hal ini terbukti dengan masih adanya keluhan peserta BPJS Kesehatan di Kota Palopo dalam beberapa jenis pelayanan kesehatan di fasilitas kesehatan rujukan tingkat lanjutan. Kedua, bahwa dalam proses pemenuhan hak

¹ Deka Nanda Prakoso, “*Hak Konstitusional Jaminan Kesehatan dalam Pelaksanaan Program Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS) dalam Perspektif Hukum*” (skripsi sarjana; Fakultas Hukum: Bandar Lampung: Lampung, 2016).

pelayanan peserta BPJS Kesehatan di kota palopo terdapat beberapa faktor yang menjadi pendukung dan penghambat terpenuhinya hak pelayanan peserta BPJS Kesehatan di Kota Palopo, faktor pendukung diantaranya: faktor Faskes mitra kerjasama dan sikap serta sifat masyarakat kota palopo yang kooperatif terhadap program JKN yang diselenggarakan oleh BPJS Kesehatan. Adapun faktor penghambatnya yaitu: prosedur dan mekanisme pemenuhan hak pelayanan yang kurang diketahui oleh peserta BPJS Kesehatan, faktor kebudayaan masyarakat, faktor sarana dan prasarana di Faskes Mitra Kerjasama BPJS Kesehatan yang kurang memadai, dan kurangnya kesadaran peserta BPJS Kesehatan dalam memberikan laporan terkait keluhan pelayanan yang diterima.²

Adapun perbedaan penelitian di atas dengan penelitian ini adalah teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan penelitian dan juga mengenai pendekatan teologis-normatif yang dominan digunakan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Sedangkan persamaan penelitian di atas dengan penelitian ini terletak pada objek penelitiannya yaitu mengenai pemenuhan hak dan spesifikasi objek penelitiannya yakni mengenai BPJS.

Penelitian skripsi yang dilakukan oleh Shoraya Yudithia mahasiswa Universitas Lampung dengan judul “Perlindungan Hukum terhadap Peserta BPJS Kesehatan dalam Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit”. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian adalah penelitian hukum normatif-empiris, pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*), dengan tipe

² Ridha Yunsari, “Tinjauan Hukum terhadap Pemenuhan Hak Pelayanan Kesehatan Peserta Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan di Kota Palopo” (skripsi sarjana; Fakultas Hukum: Makassar, 2017).

penelitian deskriptif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier serta pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan. Pengolahan data dilakukan dengan cara pemeriksaan data, rekonstruksi data dan sistematisasi data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap pasien peserta BPJS Kesehatan yang dilakukan rawat inap di rumah sakit dari aspek regulasi sudah terlindungi hak-haknya baik sebagai konsumen jasa, sebagai pasien rumah sakit maupun sebagai peserta BPJS Kesehatan. Namun dalam penerapannya masih terdapat kekurangan yang menimbulkan ketidakpuasan pasien terhadap pelayanan di rumah sakit, seperti kurangnya informasi yang diberikan oleh pihak rumah sakit terhadap Peserta BPJS Kesehatan. Hal-hal yang belum dipenuhi kepada pasien BPJS Kesehatan yang dilakukan rawat inap adalah mengenai informasi fasilitas kesehatan yang ada di rumah sakit. Informasi yang dimaksud adalah mengenai jumlah kamar perawatan yang tersedia dan besaran tarif apabila terjadi perubahan atau kenaikan kamar perawatan.

Upaya hukum yang telah dilakukan oleh BPJS Kesehatan dalam rangka memenuhi hak dan kewajiban pasien adalah menempatkan beberapa petugas BPJS Kesehatan di rumah sakit untuk menangani prosedur keluhan oleh Peserta BPJS Kesehatan. Selain itu, pihak BPJS Kesehatan memasang *dashboard* informasi mengenai jumlah kamar yang tersedia agar tidak terjadi suatu permasalahan. Upaya lain untuk memenuhi hak dan kewajiban pasien BPJS Kesehatan adalah dengan

melakukan upaya mediasi terhadap pihak Peserta BPJS Kesehatan dan pihak rumah sakit apabila diperlukan.³

Perbedaan penelitian diatas dengan penelitian ini adalah terletak pada lokasi penelitian, dimana penelitian diatas dilakukan di Bandar Lampung sedangkan penelitian ini dilakukan di Sidrap, Sulawesi Selatan. Sedangkan persamaannya adalah terletak pada pendekatan masalah yang dilakukan yakni menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*), dengan tipe penelitian deskriptif.

2.2 Tinjauan Teoritis

Penelitian ini akan menggunakan beberapa kerangka teori maupun konsep-konsep yang dijadikan sebagai dasar untuk menganalisis permasalahan yang diteliti dan untuk menjawab permasalahan objek penelitian. Adapun teori-teori yang digunakan adalah sebagai berikut :

2.2.1 Teori Negara Hukum

Pencetus pertama teori tentang negara dan negara hukum yakni Plato yang merupakan seorang filsuf Yunani yang terkenal pada masanya. Plato menyarankan agar membentuk peraturan perundang-undangan yang dihimpun dalam suatu kitab undang-undang, agar ada kepastian hukum, dan masyarakat terbuka untuk mempelajari manfaat mentaati hukum. Dengan demikian dasar ketaatannya bukan disebabkan oleh rasa takut dihukum, melainkan oleh kesadaran hukumnya.⁴

³ Soraya Yudithia, "*Perlindungan Hukum terhadap Peserta BPJS Kesehatan dalam Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit*" (skripsi sarjana; Fakultas Hukum: Bandar Lampung: Lampung, 2017).

⁴ Lili Rasyidi, *Pengantar Filsafat Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2002), h. 94.

Ajaran Plato tersebut kemudian dikembangkan lagi oleh muridnya, yaitu Aristoteles yang berpendapat bahwa manusia dapat hidup dan berkembangserta mencapai kebahagiaan jika ia hidup dalam polis (negara). Keutamaan tertinggi bagi manusia sebagai warga negara adalah ketaatan kepada hukum negara, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Konsep negara hukum menurut Aristoteles adalah negara harus berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya, karena keadilan menurutnya merupakan syarat untuk mencapai kebahagiaan hidup bagi warga negara. Sebagai dasar dari keadilan tersebut, maka perlu diajarkan tentang kesusilaan kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik.⁵

Secara praktis, negara dikatakan sebagai negara hukum apabila unsur supremasi hukum dijadikan sebagai landasan penyelenggaraan negara termasuk memelihara dan melindungi hak-hak warga negaranya. Banyak ahli hukum menyatakan bahwa untuk mendirikan suatu negara hukum yang menghargai hak-hak warga negara harus berisi adanya hukum yang mengatur bagaimana anggota masyarakat dapat menikmati hak asasinya dengan damai, adanya suatu badan yang dapat menyelesaikan sengketa yang timbul antara pemerintah (*vertical dispute*) atau sesama anggota masyarakat (*horizontal dispute*). Dengan kata lain, suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila supremasi hukum sebagai landasan penyelenggaraan negara dijalankan tidak hanya sebatas hukum yang dibuat, namun bagaimana hukum tersebut dilaksanakan dengan baik.⁶

Abdul Mukthie Fadjar megemukakan bahwa di negara Indonesia yang berstatus sebagai negara hukum yang hendak diwujudkan adalah negara hukum yang

⁵ Sarbudin Panjaitan, *Auditor dalam Perkara Korupsi di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan* (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2018), h. 32-33.

⁶ Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2018), h. 236

minimal memiliki tiga elemen: *pertama*, pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, yaitu hak yang *inherent* kepada kodrat manusia yang melekat pada pribadi manusia sejak manusia dilahirkan, untuk mempertahankan nilai dan martabatnya sebagai manusia (*human wroth and dignity*). *Kedua*, peradilan yang bebas dan tidak memihak dalam artian bahwa hakim (pengadilan) yang akan menangani peradilan harus bebas dari campur tangan, pengaruh dan tekanan kekuasaan apa pun, baik legislatif maupun eksekutif atau hakim yang lebih tinggi, partai politik, militer, dan juga pengaruh dan godaan materi uang. *Ketiga*, dianutnya asas legalitas dalam artian bahwa setiap tindakan, tingkah laku dan perbuatan, baik penguasa maupun warga negara harus sesuai ketentuan hukum yang berlaku baik tertulis maupun tidak tertulis.⁷

Dalam negara hukum dikenal istilah *rechtsstaat*,⁸ dimana istilah ini mulai populer di Eropa sejak abad ke-19 meskipun pemikiran mengenai hal tersebut sudah lama ada. Friedrich Julius Stahl, sebagaimana dikutip oleh Padmo Wahyono mengemukakan bahwa unsur-unsur *rechtsstaat* di kalangan ahli hukum Eropa Barat Kontinental, antara lain: *pertama*, mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia; *kedua*, untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori *trias politica*; *ketiga*, dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasarkan atas undang-undang (*webmatig bestuur*); dan *keempat*, apabila dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih

⁷ Abdul Manan, *Politik Hukum Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat* (Jakarta: Kencana, 2016), h. 319.

⁸ La Ode Husen, *Negara Hukum Demokrasi dan Pemisahan Kekuasaan* (Jakarta: CV. Social Genius, 2019), h. 1.

melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Tujuan utama negara hukum adalah untuk melindungi kebebasan individu warga Negara dari kekuasaan negara.⁹ Hal tersebut senada dengan yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie mengenai 12 prinsip pokok yang harus dimiliki oleh negara hukum salah satunya adalah perlindungan hak asasi manusia. Selain itu, dalam negara hukum Islam juga mengedepankan prinsip pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia.¹⁰ Fakta tersebut membuktikan bahwa dalam konsep negara hukum memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia. Kehadiran negara dimaksudkan untuk melakukan pemenuhan terhadap hak asasi manusia warga negaranya.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis menggunakan konsep negara hukum untuk menganalisis penelitian ini dengan menggunakan prinsip pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia. Prinsip tersebut pada dasarnya selaras dengan tujuan negara Indonesia yang termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yakni memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Melalui pemenuhan hak asasi manusia, negara dapat mewujudkan tujuan negara tersebut termasuk dalam pemenuhan hak kesehatan bagi warga negara.

2.2.2 Teori Kebijakan Publik

Menurut Easton, kebijakan publik adalah sebuah keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah yang mempunyai otoritas dalam sistem politik. Sedangkan menurut Anderson, kebijakan publik adalah serangkaian

⁹ Muhammad Tahrir Azhary, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana, dan Hukum Islam* (Jakarta: Kencana, 2015), h. 48.

¹⁰ Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*, h. 239-241.

kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan. Pada dasarnya kebijakan publik haruslah dapat menyelesaikan atau mendorong beberapa hal seperti penyelesaian konflik atas kelengkapan sumber-sumber daya, mengatur perilaku, melindungi hak-hak dasar, dan lainnya.¹¹

Proses pembuatan kebijakan publik setidaknya harus memenuhi 3 unsur, yaitu sebagai berikut :

2.2.2.1 Jumlah orang yang ikut mengambil keputusan

Proses pembuatan keputusan dapat dilakukan oleh satu, dua atau lebih bahkan jutaan orang. Pemilihan umum merupakan proses pengambilan keputusan secara massal. Walaupun setiap pemilihan bersifat individual, pemilihan umum melibatkan berjuta-juta warga negara yang berhak memilih siapa pengambil keputusan tentang siapa saja yang akan menjadi wakil rakyat atau kepala pemerintahan. Presiden dapat mengambil keputusan secara kolektif. Makin banyak orang yang ikut serta dalam mengambil keputusan, semakin besar ongkos yang harus ditanggung.

2.2.2.2 Peraturan pembuatan keputusan

Peraturan pembuatan keputusan ialah ketentuan yang mengatur jumlah orang atau persentase orang yang harus memberikan persetujuan terhadap suatu alternatif keputusan agar dapat diterima dan disahkan sebagai keputusan. Peraturan ini hanya diberlakukan bagi proses pengambilan keputusan yang melibatkan banyak orang, baik secara kolektif maupun massal. Peraturan atau formula pengambilan keputusan ini biasanya dirumuskan dalam konstitusi atau pun undang-undang bagi negara,

¹¹ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2017), h. 15-18.

anggaran dasar dan anggaran rumah tangga bagi organisasi politik dan kemasyarakatan.

2.2.2.3 Formula pengambilan keputusan

Formula pengambilan keputusan pada dasarnya dibagi menjadi dua, yaitu mufakat (semua orang harus memberikan persetujuan) dan suara terbanyak. Formula yang terakhir dapat dibagi tiga, yaitu dua pertiga dari orang yang berhak mengambil keputusan, formula mayoritas (50%+1), dan formula pluralitas (suara yang lebih banyak).

2.2.2.4 Informasi

Informasi sangat diperlukan dalam pembuatan keputusan. Berdasarkan asumsi bahwa dalam proses pembuatan keputusan terjadi diskusi, perdebatan, tawar-menawar, dan kompromi. Informasi yang akurat dan dalam jumlah yang memadai akan memengaruhi isi keputusan yang diambil.¹²

Kebijakan publik mempunyai beberapa karakteristik utama yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang memiliki maksud dan tujuan tertentu, kebijakan publik tidak bersifat acak tetapi mempunyai sasaran dan berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan publik dibuat oleh pihak berwenang.
3. Kebijakan publik pada dasarnya merupakan keputusan yang simultan dan bukan keputusan yang terpisah-pisah.
4. Kebijakan merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dan bukan apa yang hendak dikerjakan oleh pemerintah.

¹² Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT Grasindo, 2015), h. 244-245.

5. Kebijakan publik bisa bersifat populer (pemberian insentif, pelaksanaan bantuan kepada rakyat miskin dan lainnya) tetapi juga dapat tidak populer (pencabutan subsidi, penerapan suku bunga tinggi dan sebagainya).
6. Kebijakan dapat berbentuk positif maupun negatif.
7. Kebijakan didasarkan atas aturan hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.¹³

Teori kebijakan publik pada dasarnya merupakan respon terhadap permasalahan sosial dimasyarakat. Pada penelitian ini, penulis akan menggunakan teori kebijakan publik untuk menganalisis kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sidrap terhadap pemenuhan hak kesehatan BPJS. Untuk mengetahui efektivitas penerapan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan, maka penting kiranya untuk menggunakan teori kebijakan publik untuk mengukur keberhasilan atau kegagalan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sidrap dengan menggunakan indikator-indikator kebijakan publik oleh pemerintahan yang baik (*good goverment*).

2.2.3 Teori *Maṣlahah*

Jika dilihat berdasarkan bentuk lafadznya, *al-maṣlahah* merupakan kata yang berasal dari bahasa Arab yang berbentuk *mufrad* (tunggal), bentuk jamaknya adalah *al-masalih*. Sedangkan jika dilihat dari batasan pengertiannya, *al-maṣlahah* memiliki dua pengertian, yaitu '*urf* dan dan *syara*'. '*Urf* yang dimaksud dengan *al-maṣlahah* adalah sebab yang melahirkan kebaikan dan manfaat. Sedangkan, *al-maṣlahah* secara syar'i ialah sebab yang membawa dan melahirkan maksud (tujuan) *asy-syari*' (kebaikan) yang ketentuan hukumnya tidak ada dalil yang menentukan

¹³ Leo Agustino, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, h. 18-19.

kebolehan maupun larangan, baik maksud yang berkaitan dengan ibadah maupun muamalah.¹⁴ Menurut Ibnu ‘Asyur, *maṣlahah* adalah perbuatan yang dapat menghasilkan manfaat secara kontinu atau dominan baik untuk masyarakat atau pribadi.¹⁵

Menurut Namlati, *al-maṣlahah* memiliki tiga syarat, yaitu:

- 1) *al-maṣlahah* harus menjamin kemaslahatan yang hakiki;
- 2) *al-maṣlahah* harus bersifat umum tidak bersifat khusus; dan
- 3) *al-maṣlahah* tidak bertentangan dengan syariat.

Sedangkan menurut al-Buti sebagaimana yang dikutip Fauzi bahwa terdapat lima kriteria *al-maṣlahah*, yaitu sebagai berikut:

- 1) Masih berada dalam koridor *al-syar’i*;
- 2) Tidak bertentangan dengan al-Qur’an;
- 3) Tidak bertentangan dengan sunnah;
- 4) Tidak bertentangan dengan qiyas; dan
- 5) Tidak mengorbankan *al-maṣlahah* yang lebih penting.¹⁶

Berdasarkan segi kekuatannya sebagai *hujjah* dalam menetapkan hukum, *maṣlahah* ada tiga macam, yaitu: *maṣlahah daruriyah*, *maṣlahah hajiyyah*, dan *maṣlahah tahsiniyah*.

¹⁴ Usman, *Rekonstruksi Teori Hukum Islam Membaca Ulang Pemikiran Reaktualisasi Hukum Islam Munawir Sadzali* (Yogyakarta: PT. Lkis Pelangi Aksara, 2015), h. 86.

¹⁵ Fauzi, *Hak Asasi Manusia dalam Fikih Kontemporer* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2017), h. 22.

¹⁶ Zulham, *Peran Negara dalam Perlindungan Konsumen Muslim Terhadap Produk Halal* (Jakarta: Kencana, 2018), h. 37

2.2.3.1 *Maṣlahah daruriyah*

Maṣlahah daruriyah adalah kemaslahatan yang keberadaannya sangat dibutuhkan oleh kehidupan manusia. Artinya, kehidupan manusia tidak punya arti apa-apa atau kehidupann manusia akan rusak jika prinsip yang lima (*hifdzu ad-din, hifdzu an-nafs, hifdzu al-aql, hifdzu an-nasal, hifdzu al-mal*) itu tidak terpenuhi. Jika lima prinsip tersebut tidak dipenuhi maka kehidupan manusia akan terputus dan peraturan tidak akan terwujud. Adapun kelima prinsip tersebut adalah:¹⁷

1. *Hifdzu ad-din*, untuk mewujudkan kemaslahatan dalam agama, Allah memerintahkan manusia untuk memiliki rukun iman yang enam, mengerjakan dasar-dasar ibadah seperti sholat dan puasa. Selain itu untuk menjaga kemaslahatan yang berkenaan dengan agama, Allah melarang manusia berbuat murtad (keluar dari agama Islam).
2. *Hifdzu an-nafs*. Untuk mewujudkan kemashlahatan jiwa, maka Allah memerintahkan manusia untuk menikah secara syar'i dan melarang manusia untuk membunuh karena hal tersebut akan mencederai jiwa manusia.
3. *Hifdzu al-aql*. Untuk memelihara akal yang diciptakan Allah khusus bagi manusia, diharuskan berbuat segala sesuatu untuk menjaga keberadaannya dan meningkatkan kualitasnya dengan cara menuntut ilmu. Segala usaha untuk itu adalah perbuatan baik yang disuruh Allah. Dalam hal ini manusia disuruh menuntut ilmu tanpa batas usia dan tidak memperhitungkan jarak atau tempat.
4. *Hifdzu an-nasal*. Untuk menjaga keturunan maka Allah memerintahkan manusia menikah secara syari'at dan melarang manusia berbuat zina. Karena zina akan merusak keturunan.

¹⁷ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh, Jilid 2* (Jakarta: Kencana, 2011), h. 348-349

5. *Hifdzu al-mal*. Untuk menjaga harta maka Allah melarang manusia mencuri, menghukum orang yang mencuri dan memperbolehkan manusia untuk bertransaksi secara syar'i.

2.2.3.2 *Mashlahah hajiyah*

Mashlahah hajiyah ialah kemaslahatan yang dibutuhkan oleh manusia untuk menghilangkan kesukaran pada hidup manusia. Jika kemaslahatan ini tidak terpenuhi maka tidak mengancam kepada rusaknya lima prinsip yang telah disebutkan sebelumnya (*hifdzu ad-din, hifdzu an-nafs, hifdzu al-aql, hifdzu an-nasal, hifdzu al-mal*). Namun manusia hanya akan mengalami kesulitan saja. Jika kemaslahatan ini dipenuhi, maka juga akan menunjang kepada adanya kelima prinsip tersebut. Seperti makan untuk menunjang kehidupan manusia agar kehidupannya tetap terjaga. Andai kita tidak makan, maka kita tidak akan langsung mati dan tidak akan secara langsung memutus nyawa. Namun kita hanya akan mendapatkan kesukaran dalam hidup. Tetapi tidak menutup kemungkinan lambat laun kita juga akan menuju kepada kematian jika kita sudah sehari-hari tidak makan.

2.2.3.3 *Mashlahah tahsiniyah*

Mashlahah tahsiniyah, yaitu kemaslahatan yang bertujuan memberi kesempurnaan dan keindahan bagi hidup manusia. *Mashlahah* dalam bentuk ini juga berkaitan dengan lima prinsip di atas yaitu *hifdzu ad-din, hifdzu an-nafs, hifdzu al-aql, hifdzu an-nasal, dan hifdzu al-mal*. Namun hanya sebatas memperbaiki dan menyempurnakannya serta menjunjung tinggi kebiasaan yang baik dan akhlak yang mulia. Jadi jika kemaslahatan ini tidak diwujudkan maka tidak mencederai lima prinsip di atas dan tidak pula memberikan kesulitan bagi kehidupan manusia.

Misalnya berhias dalam berpakaian, etika makan dan minum, meninggalkan berlebihan dalam makanan, minuman, pakaian, dan lain-lain.¹⁸

Penelitian ini menggunakan teori *al-maṣlahah* untuk menganalisis kebijakan-kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sidrap pada BPJS dalam pemenuhan hak kesehatan warga negara di Kabupaten Sidrap apakah selaras dengan teori *al-maṣlahah* atau tidak. Dengan kata lain, apakah kebijakan-kebijakan didasarkan pada kemaslahatan atau tidak.

2.3 Tinjauan Konseptual

2.3.1 Maslahat

Maslahat adalah kebaikan dan manfaat. Sebagian ulama berpandangan bahwa segala sesuatu yang dapat mewujudkan dan menghadirkan sebuah manfaat atau dapat mencegah keburukan, maka ia dapat dikatakan sebagai *maslahat*. DR. Muhammad Sai'id Ramadhan Al-Buthi berkata, “setiap hal yang padanya terdapat sebuah manfaat, baik bentuknya menghasilkan faidah dan kenikmatan atau bentuknya menolak madharat atau penyakit maka ia pantas disebut *maslahat*.”¹⁹

Sementara Imam Al-Ghazali membatasi *maslahat* dalam lima hal. Beliau berkata, “*Maslahat* pada dasarnya tentang mewujudkan suatu manfaat dan menolak keburukan. Akan tetapi, kita tidak mendefinisikannya hanya sebatas itu karena mewujudkan sebuah manfaat dan menolak keburukan hanya menjadi tujuan manusia dan untuk kebaikan mereka sendiri. Tetapi kami mendefinisikannya sebagai usaha menjaga maksud syariat. Adapun syariat untuk manusia ada lima, yaitu: menjaga agama, jiwa, akal, keturunan dan harta mereka. Maka setiap hal yang mengandung

¹⁸ Jamal Ma'mur Asmani, *Mengembangkan Fiqih Sosial Elaborasi Lima Ciri Utama* (Jakarta: PT Alex Media Komputindo, 2015), h. 94.

¹⁹ Abdus Salam Ali Al-Karbuli, *Fikih Prioritas* (Jakarta: Pustaka Al-kautsar, 2016), h. 18.

penjagaan terhadap hal-hal mendasar dan pokok ini maka ia disebut sebagai *maslahat*. Sebaliknya hal-hal yang mengandung pengrusakan pada lima hal mendasar dan pokok ini maka ia dinamakan *mafsadat*.²⁰ Jadi, dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa *maslahat* adalah segala yang dapat diwujudkan melalui *maqasid syari'ah* baik berupa menghadirkan manfaat untuk manusia ataupun menolak keburukan untuk mereka baik hal tersebut cepat maupun lambat.

2.3.2 Pemenuhan

Pemenuhan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti proses, cara, perbuatan, dan memenuhi.²¹ Konsep pemenuhan yang dimaksud pada penelitian ini adalah dalam konteks pemenuhan HAM dalam bidang kesehatan. Pemenuhan yang dimaksud pada penelitian ini adalah mengenai mekanisme dan upaya-upaya untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara melalui BPJS.

2.3.3 Hak Konstitusional

Hak konstitusional adalah hak-hak dasar yang diatur dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²² Hak konstitusional sangat erat sekali kaitannya dengan Hak Asasi Manusia (HAM), karena konsep dasar hak konstitusional berasal dari HAM, apalagi HAM juga dijamin dalam UUD NRI 1945. Namun harus dipahami bahwa tidak semua hak konstitusional identik dengan HAM. Ada hak konstitusional yang bukan atau tidak termasuk ke dalam pengertian HAM. Misalnya, hak setiap warga negara untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan.²³

²⁰ Abdus Salam Ali Al-Karbuli, *Fikih Prioritas*. h. 19.

²¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, h. 1.

²² Pasal 51 ayat (1) Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

²³ Adam Muhshi, *Teologi Konstitusi Hukum Hak Asasi Manusia atas Kebebasan Beragama di Indonesia* (Yogyakarta:LkiS Pelangi Aksara, 2015), h. 20.

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie dalam bukunya, hak konstitusional warga negara hanya berlaku bagi orang yang berstatus sebagai warga negara, sedangkan bagi orang asing tidak dijamin.²⁴ Pemahaman hak konstitusional yang digunakan pada penelitian ini merujuk pada definisi yang termaktub dalam UU MK bahwa hak-hak konstitusional yang dimaksud adalah hak-hak dasar yang diatur dalam konstitusi.

2.3.4 Warga Negara

Kata warga negara berasal dari bahasa Inggris, *citizen*, yang memiliki arti warga negara atau dapat diartikan sesama penduduk dan orang setanah air. Warga negara adalah orang-orang yang menjadi bagian dari suatu penduduk yang menjadi unsur negara itu sendiri. Menurut A.S. Hikam, anggota warga negara merupakan terjemahan dari “*citizenship*”, yaitu anggota warga negara merupakan terjemahan dari sebuah komunitas yang membentuk negara itu sendiri. Sedangkan menurut Austin Ranney, warga negara adalah orang-orang yang memiliki kedudukan resmi sebagai anggota penuh suatu negara.²⁵ Tumer (Sapriya, 2006) mendefinisikan bahwa warga negara adalah “*a citizen is a member of a group living under laws*” atau anggota dari dari sekelompok manusia yang hidup atau tinggal di wilayah hukum negara tertentu.²⁶ Dari semua definsi diatas, dapat disimpulkan bahwa warga negara adalah orang-orang yang secara hukum telah resmi menjadi anggota dari suatu negara tertentu.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), h. 353.

²⁵ Wahyu Widodo dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan Pengantar Teori* (Yogyakarta: CV Andi Offset, 2015), h. 48

²⁶ Bambang Yuniarto, *Membangun Kesadaran Warga Negara Dalam Pelestarian Lingkungan* (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2013), h. 12.

2.4 Kerangka Pikir

2.4.1 Bagan Kerangka Pikir

