



DHARMOTTAMA SATYA PRAJA

**LAPORAN HASIL ANALISIS DAN EVALUASI
PERATURAN BUPATI SEMARANG NOMOR 28
TAHUN 2023 TENTANG
PENYELENGGARAAN JAMINAN KESEHATAN
NASIONAL DALAM PEMENUHAN
*UNIVERSAL HEALTH COVERAGE***

Daftar Isi

BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	2
C. Tujuan	2
D. Ruang Lingkup	3
E. Metode	3
1. Dimensi Pancasila.....	4
2. Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangan.....	4
3. Dimensi Disharmoni Pengaturan	4
4. Dimensi Kejelasan Rumusan	5
5. Dimensi Kesesuaian Asas Bidang Hukum Peraturan Perundang-Undangan	5
6. Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan	5
BAB II.....	7
PEMBAHASAN	7
A. Politik Hukum Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan <i>Universal Health Coverage</i>	7
B. Isu Penting Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan <i>Universal Health Coverage</i>	10
C. Analisis dan Evaluasi Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan <i>Universal Health Coverage</i>	11
BAB III.....	15
PENUTUP	15
A. Simpulan	15
B. Rekomendasi	15
LAMPIRAN.....	17

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kesehatan merupakan hak dasar setiap warga negara yang dijamin oleh konstitusi sebagaimana tertuang dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kerangka negara hukum dan negara kesejahteraan, negara memiliki tanggung jawab untuk memenuhi hak tersebut melalui kebijakan yang sistematis, berkeadilan, dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat, termasuk kelompok rentan dan miskin.

Pemerintah Indonesia telah menginisiasi sistem Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) sebagai upaya untuk mewujudkan *Universal Health Coverage* (UHC), yakni cakupan jaminan kesehatan yang menyeluruh bagi seluruh penduduk Indonesia, dengan target minimal 95% penduduk terdaftar dalam program JKN. Dalam pelaksanaannya, sistem ini tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, tetapi juga melibatkan peran penting pemerintah daerah dalam memperluas cakupan kepesertaan dan menjamin keberlanjutan program.

Sebagai implementasi kewenangan otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten Semarang menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan *Universal Health Coverage*. Peraturan ini bertujuan untuk memperluas cakupan kepesertaan JKN di tingkat daerah, menjamin perlindungan kesehatan bagi warga Kabupaten Semarang, serta memberikan landasan hukum dan pedoman teknis bagi perangkat daerah dan pemangku kepentingan dalam melaksanakan kebijakan kesehatan.

Kendati demikian, dalam pelaksanaannya, setiap kebijakan publik harus senantiasa dianalisis dan dievaluasi untuk memastikan efektivitas, efisiensi, serta kesesuaiannya dengan kebutuhan masyarakat dan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, utamanya pasca ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas

Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2028 tentang Jaminan Kesehatan. Lebih lanjut, analisis dan evaluasi ini juga diperlukan sebagai upaya harmonisasi regulasi daerah dengan peraturan perundang-undangan nasional, serta sebagai masukan kebijakan (*policy feedback*) bagi perbaikan program JKN di tingkat lokal. Dengan demikian, hasil analisis ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi konkret baik dari segi normatif maupun implementatif demi penguatan sistem jaminan kesehatan di daerah.

Dalam konteks pembangunan hukum dan kesehatan yang berbasis pada keadilan sosial, keberlanjutan fiskal, dan tata kelola pemerintahan yang baik, studi analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 menjadi bagian integral dari proses pembentukan hukum yang adaptif dan responsif terhadap kebutuhan riil masyarakat.

B. Permasalahan

1. Bagaimana Politik Hukum Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan *Universal Health Coverage*?
2. Bagaimana isu penting dalam Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan *Universal Health Coverage*?
3. Bagaimana hasil analisis dan evaluasi Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan *Universal Health Coverage*?

C. Tujuan

1. Menjelaskan Politik Hukum Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan *Universal Health Coverage*.
2. Mengeksplorasi isu penting dalam Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan *Universal Health Coverage*.

3. Menguraikan hasil analisis dan evaluasi Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan *Universal Health Coverage*.

D. Ruang Lingkup

Ruang lingkup analisis dan evaluasi yang dilakukan untuk menjawab permasalahan-permasalahan di atas dilakukan dengan berfokus pada analisis dan evaluasi Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan *Universal Health Coverage* terhadap Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2028 tentang Jaminan Kesehatan. Hal ini berkaitan erat dengan pembahasan disharmoni pengaturan dan efektivitas pelaksanaan dari Peraturan Bupati.

E. Metode

Analisis dan evaluasi terhadap Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan *Universal Health Coverage* ini dituntun oleh pendekatan normatif yang mengkonsepkan hukum sebagai norma dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menitikberatkan pada penelaahan terhadap substansi peraturan perundang-undangan dengan pendekatan konseptual melalui teori, asas, doktrin dan perbandingan substansi satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan praktis. Kemudian, data dianalisis dengan memilah data berdasarkan relevansinya

Analisis dan evaluasi ini turut didukung dengan metode 6 (enam) dimensi yang didasarkan pada Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI Nomor PHN-01.HN.01.03 Tahun 2019. Keenam dimensi yang digunakan sebagai instrumen analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan tersebut yaitu:

1. Dimensi Pancasila

Pada dimensi ini, analisis dan evaluasi dilakukan dengan tujuan melakukan penilaian peraturan perundang-undangan atas nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Eksistensi nilai-nilai Pancasila pada suatu peraturan perundang-undangan merupakan landasan sekaligus roh bagi pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan. Kemudian, nilai ini turut berlaku sebagai variabel berikut indikator untuk mengidentifikasi keselarasan suatu peraturan perundang-undangan.

2. Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat selaras dan seiras dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Analisis dan evaluasi pada dimensi ini dilakukan untuk memastikan bahwa peraturan terkait telah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana hukum berjenjang bahwa norma hukum yang ada berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi kemudian bersumber lagi dari norma yang lebih tinggi sampai mencapai suatu norma dasar (*grundnorm*). Hal ini selaras dengan adagium *lex superiori derogate legi inferiori* (peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah).

3. Dimensi Disharmoni Pengaturan

Pada dimensi ini, dilakukan analisis dan evaluasi terhadap suatu peraturan perundang-undangan dengan melihat sebab-sebab suatu disharmoni dapat terjadi. Beberapa penyebab ini yaitu: (a) bertentangan dengan peraturan pelaksanaannya; (b) perbedaan antara peraturan pusat dan daerah; (c) benturan kewenangan antar instansi karena pembagian kewenangan yang tidak jelas. Bahwa kemudian, penilaian ini dilakukan dengan pendekatan normatif dengan menganalisis mengenai kewenangan, hak, kewajiban, perlindungan, penegakan hukum, dan

definisi dan/atau konsep. Penilaian ini dilakukan dengan menganalisis antara satu peraturan dengan peraturan yang lain secara komparatif dan komprehensif.

4. Dimensi Kejelasan Rumusan

Suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas legalitas berdasarkan empat prinsip (*lex scripta*, *lex certa*, *lex stricta*, dan *lex praevia*). Dalam hal ini, rumusan suatu peraturan perundang-undangan harus tertulis, harus jelas, harus dimaknai secara tegas tanpa membuka ruang bagi analogi dan ambiguitas, serta terakhir bahwa peraturan tidak boleh berlaku surut. Oleh karena itu, dalam sistematika, pemilihan diksi, teknik penulisan dan penggunaan bahasa dalam peraturan perundang-undangan harus lugas, pasti, objektif, konsisten dan memberikan definisi atau batasan secara cermat dan tepat. Hal ini dilakukan untuk menekan, mereduksi, dan mengurangi potensi adanya multi interpretasi dalam pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan, sehingga tercapai kepastian hukum.

5. Dimensi Kesesuaian Asas Bidang Hukum Peraturan Perundang-Undangan

Analisis dimensi berikutnya adalah mengenai asas-asas hukum yang harus termaktub dalam suatu peraturan perundang-undangan terkait. Pada konteks ini, asas hukum merupakan jantung dari suatu peraturan perundang-undangan, bahwa suatu peraturan selain memiliki nilai adalah dilandaskan pada prinsip atau asas yang kemudian seluruh maknanya diejawantah melalui rumusan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penilaian ini diperlukan dalam membaca apakah suatu peraturan perundang-undangan telah mengakomodasi asas-asas tertentu sesuai dengan bidang hukum pada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

6. Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

Analisis ini dilakukan untuk melihat dan menilai apakah tujuan dari suatu peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan, berdaya guna dan berhasil guna. Jika tujuan yang menjadi dasar dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan, maka dapat dikatakan implementasi dari ketentuan hukum yang bersangkutan telah efektif. Kendati demikian, apabila ketentuan dan tujuan hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat menjadi kenyataan atau belum dapat direalisasikan maka dapat dipahami bahwa peraturan tersebut tidak efektif. Hal ini dapat ditinjau dengan menganalisis *legal gaps* antara *law in the book* dengan *law in action*. Selain itu, berkenaan dengan efektivitas suatu sistem hukum dapat diterapkan analisis melalui sistem hukum yang terdiri atas sub-sistem substansi, struktur, dan budaya hukum. Bahwa apabila terdapat inkohherensi dan inkonsistensi dalam salah satu sub-sistem, maka menjadi tidak efektif seluruh sistem hukum yang terkait dengannya.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dimensi yang digunakan dalam melakukan analisis dan evaluasi Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan *Universal Health Coverage* adalah melalui penilaian pada dimensi disharmoni pengaturan dan dimensi efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

BAB II

PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan *Universal Health Coverage*

Politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah pembentukan, penerapan, serta penegakan hukum dalam suatu negara atau daerah. Dalam konteks pemerintahan daerah, politik hukum menjadi alat strategis untuk merealisasikan tujuan-tujuan pembangunan yang berkeadilan, termasuk dalam sektor kesehatan. Peraturan Bupati Semarang Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan Universal Health Coverage (UHC) merupakan wujud konkret dari politik hukum daerah dalam mendukung sistem jaminan kesehatan nasional sekaligus menjamin perlindungan hak atas kesehatan bagi seluruh warga Kabupaten Semarang. Kabupaten Semarang memegang kewenangan untuk menyusun dan menetapkan kebijakan daerah yang mengatur urusan pemerintahan, termasuk bidang kesehatan sebagai urusan wajib pelayanan dasar. Peraturan Bupati Semarang Nomor 28 Tahun 2023 lahir sebagai bentuk konkret pelaksanaan kewenangan tersebut.

Politik hukum di balik peraturan ini mengandung dimensi normatif dan instrumental. Dimensi normatif tercermin dalam upaya menyelaraskan peraturan daerah dengan kerangka hukum nasional untuk menjamin hak atas kesehatan. Sementara itu, dimensi instrumental terlihat dari kebijakan afirmatif yang diambil pemerintah daerah untuk membiayai iuran bagi kelompok masyarakat yang tidak mampu, pekerja informal, dan kelompok bukan pekerja lainnya.

Peraturan ini juga mencerminkan orientasi inklusif dalam politik hukum daerah. Dengan membuka peluang kepesertaan melalui dua mekanisme

utama pendaftaran atas permintaan sendiri dan pendataan oleh Dinas Kesehatan pemerintah daerah menunjukkan keberpihakan pada masyarakat marjinal yang selama ini tidak terjangkau oleh sistem jaminan sosial formal. Pendekatan ini memperkuat prinsip keadilan distributif dalam pelayanan publik.

Politik hukum dalam peraturan ini juga menunjukkan transformasi peran pemerintah daerah dari sekadar pelaksana teknis menjadi aktor strategis dalam sistem jaminan sosial nasional. Pemerintah daerah tidak hanya menjalankan program JKN, tetapi juga:

1. Menyusun kebijakan daerah yang mendukung pencapaian UHC;
2. Mengalokasikan anggaran daerah untuk membiayai peserta non-PBI;
3. Melakukan pendataan aktif dan verifikasi peserta;
4. Menjalin koordinasi lintas sektor dalam memperluas cakupan peserta JKN;
5. Melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap pelaksanaan JKN di wilayahnya.

Transformasi ini menunjukkan bahwa politik hukum kesehatan di daerah semakin progresif, adaptif terhadap tantangan lokal, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Ini sekaligus menjadi manifestasi dari prinsip negara kesejahteraan (welfare state) yang menempatkan negara (termasuk daerah) sebagai penjamin hak-hak dasar warga negara.

Peraturan Bupati ini sekaligus mencabut Peraturan Bupati Semarang Nomor 82 Tahun 2020 yang sebelumnya mengatur tentang pembayaran iuran JKN hanya bagi masyarakat miskin dan tidak mampu. Kebijakan baru memperluas cakupan peserta, termasuk pekerja informal dan bukan pekerja yang sebelumnya tidak tertangani secara komprehensif. Ini menunjukkan adanya koreksi terhadap politik hukum sebelumnya yang masih bersifat sempit dan eksklusif.

Koreksi tersebut memperlihatkan adanya evaluasi reflektif dan kesadaran hukum yang berkembang, bahwa akses terhadap jaminan kesehatan tidak cukup hanya diberikan kepada masyarakat miskin, melainkan juga perlu menjangkau kelompok rentan lainnya yang belum terjangkau oleh skema subsidi pemerintah pusat. Politik hukum tidak terlepas dari konteks sosial, ekonomi, dan kelembagaan setempat. Kabupaten Semarang sebagai wilayah yang memiliki keberagaman geografis, kondisi ekonomi masyarakat yang variatif, dan kapasitas fiskal yang terbatas, menghadapi sejumlah tantangan dalam implementasi kebijakan ini, antara lain:

1. Validasi dan akurasi data kepesertaan;
2. Keterbatasan anggaran untuk membiayai peserta PBPU BP Pemda;
3. Tingkat literasi masyarakat terhadap pentingnya kepesertaan JKN;
4. Integrasi sistem informasi antarinstansi.

Kendati demikian, melalui politik hukum yang dirancang dengan pendekatan partisipatif, intersektoral, dan berbasis kebutuhan riil masyarakat, tantangan-tantangan ini dapat diatasi secara bertahap. Peraturan Bupati Semarang Nomor 28 Tahun 2023 merupakan cerminan politik hukum daerah yang progresif dan responsif terhadap tantangan zaman. Ia tidak hanya sekadar dokumen hukum administratif, tetapi juga merupakan perwujudan komitmen pemerintah daerah terhadap pemenuhan hak konstitusional masyarakat atas kesehatan.

Berdasarkan kebijakan ini, Kabupaten Semarang menunjukkan bahwa desentralisasi bukan semata-mata soal pembagian kewenangan, tetapi juga tentang bagaimana menghadirkan keadilan sosial secara nyata. Politik hukum dalam penyelenggaraan JKN di daerah menjadi instrumen penting dalam membangun sistem jaminan kesehatan yang inklusif, berkelanjutan, dan berkeadilan. Politik hukum yang kuat, konsisten, dan berorientasi pada rakyat adalah prasyarat utama untuk mewujudkan Universal Health

Coverage yang bukan hanya menjadi target angka, tetapi juga representasi dari martabat dan kesejahteraan seluruh warga negara.

B. Isu Penting Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan *Universal Health Coverage*

1. Afirmasi terhadap Kelompok Rentan sebagai Pilar Keadilan Sosial

Pengakuan terhadap kelompok pekerja informal dan bukan pekerja melalui kategori PBPU BP Pemda memperlihatkan kebijakan afirmatif yang mendukung perlindungan sosial berbasis kebutuhan. Ini merupakan langkah progresif yang tetap relevan dengan prinsip keadilan distributif, sekaligus menjembatani kekosongan jaminan bagi masyarakat yang tidak termasuk dalam PBI nasional maupun segmen pekerja formal.

2. Pemberdayaan Pemerintah Daerah dalam Sistem Desentralisasi Kesehatan

Peraturan ini memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menjalankan otonominya secara substantif dalam mendukung pelaksanaan program JKN. Keterlibatan daerah tidak hanya pada level pelaksana teknis, tetapi juga dalam penganggaran, pendataan, dan pembinaan peserta. Ini sejalan dengan arah kebijakan nasional dalam memperkuat desentralisasi dan mendekatkan layanan kepada masyarakat.

3. Potensi Perbaikan Administratif yang Bersifat Teknis, Bukan Substansial

Mayoritas isu yang muncul dari peraturan ini bersifat teknis administratif, seperti kurangnya detail koordinasi lintas sektor atau minimnya sistem pengawasan keuangan. Artinya, substansi hukumnya tetap sesuai dengan kerangka hukum nasional dan tujuan UHC. Permasalahan ini dapat diatasi melalui peraturan teknis lanjutan (juklak/juknis), atau dengan penyusunan SOP antarlembaga.

4. Daya Laksana Terletak pada Komitmen Politik dan Kapasitas Fiskal

Meskipun beban APBD untuk membiayai iuran PBPU BP Pemda cukup

besar, peraturan ini dapat dijalankan jika didukung oleh komitmen politik yang kuat, perencanaan fiskal yang matang, serta penyesuaian kuota peserta secara proporsional. Strategi bertahap (incremental budgeting) dan evaluasi berkala terhadap jumlah peserta dapat menjaga keberlanjutan fiskal.

5. **Kemampuan Adaptif terhadap Dinamika Sosial dan Regulasi Nasional** Peraturan ini tetap membuka ruang untuk harmonisasi dengan peraturan nasional. Ketentuan terkait identifikasi peserta, validasi data, serta klasifikasi layanan dapat disesuaikan mengikuti perubahan regulasi pusat atau hasil evaluasi kebijakan daerah. Ini menunjukkan bahwa peraturan ini bersifat dinamis dan responsif terhadap tantangan implementasi.
6. **Penguatan Kelembagaan Melalui Revisi atau Tambahan Regulasi Teknis** Kelemahan seperti belum adanya mekanisme pengaduan atau partisipasi masyarakat dapat diperbaiki melalui regulasi pelaksana atau keputusan kepala dinas. Artinya, bukan substansi utama Perbup-nya yang bermasalah, melainkan instrumen pelaksanaannya yang masih dapat dikembangkan lebih lanjut.
7. **Kesesuaian dengan Prinsip Nondiskriminasi dan Hak Konstitusional** Secara normatif, peraturan ini tidak bertentangan dengan UUD 1945 maupun UU Kesehatan. Meski membatasi hak pelayanan pada kelas III, pembatasan ini bersifat administratif dan sesuai dengan prinsip afirmasi, selama tidak menghalangi hak warga untuk pindah kelas atas biaya sendiri. Peraturan ini tetap mencerminkan asas nondiskriminasi dalam konteks pelayanan dasar.

C. Analisis dan Evaluasi Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan *Universal Health Coverage*

Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2028 tentang Jaminan Kesehatan merupakan kebijakan strategis nasional dalam rangka mempercepat pencapaian *Universal Health Coverage* secara menyeluruh dan berkelanjutan. Perubahan ini mencerminkan respons negara terhadap dinamika sosial-ekonomi serta tuntutan keadilan akses layanan kesehatan bagi seluruh lapisan masyarakat, termasuk segmen informal, rentan, dan miskin ekstrem.

1. Keselarasan dengan Prinsip UHC dan Integrasi Nasional

Perpres 59 Tahun 2024 menargetkan minimal 95% penduduk Indonesia sebagai peserta aktif JKN pada tahun 2025. Perbup 28 Tahun 2023 secara nyata mendukung capaian tersebut melalui mekanisme afirmatif yang memungkinkan pemerintah daerah mendaftarkan dan membiayai peserta dari kelompok pekerja informal dan bukan pekerja yang tidak termasuk dalam PBI pusat. Dalam kerangka konsep "*localizing UHC*", inisiatif ini mencerminkan pendekatan desentralisasi yang efektif dalam mendorong partisipasi lokal untuk memperkuat sistem nasional.

2. Dukungan terhadap Peserta Segmen Nonformal dan Rentan

Perpres 59/2024 memperkuat perlindungan bagi pekerja informal dan kelompok rentan melalui fleksibilitas pembayaran iuran dan mekanisme subsidi silang. Peraturan Bupati Semarang secara visioner telah mendahului mandat ini dengan menciptakan skema PBPU BP Pemda, yang memungkinkan peserta nonformal didaftarkan oleh pemerintah daerah. Dalam perspektif teori kebijakan sosial, kebijakan ini mencerminkan model redistributif yang berorientasi pada keadilan sosial dan pengentasan eksklusi struktural dari layanan kesehatan.

3. Penyelarasan terhadap Ketentuan Iuran dan Pembiayaan

Perpres 59/2024 mengatur lebih lanjut mekanisme pembiayaan bersama antara pemerintah pusat dan daerah, termasuk pemanfaatan Dana Alokasi

Umum (DAU) *earmark* sektor kesehatan. Perbup 28/2023 telah menetapkan bahwa pembiayaan PBPU BP Pemda berasal dari APBD, sehingga dapat diharmonisasi dengan skema co-sharing nasional. Hal ini memperkuat posisi daerah sebagai aktor fiskal yang berperan aktif dalam sistem perlindungan sosial universal, sebagaimana dianjurkan oleh ILO *dalam Social Protection Floors Recommendation* No. 202.

4. Kesesuaian dengan Standar Layanan Kesehatan Dasar

Pasal 52 Perpres 59/2024 menegaskan bahwa seluruh peserta berhak memperoleh manfaat pelayanan kesehatan tingkat pertama dan rujukan secara berjenjang. Perbup 28/2023 menetapkan bahwa peserta PBPU BP Pemda mendapat hak layanan kelas III sebagai bentuk pelayanan dasar. Meskipun pembatasan ini bersifat administratif, ketentuan tersebut tetap sesuai dengan prinsip *minimum service guarantee*, sepanjang disertai mekanisme peningkatan kelas secara mandiri.

5. Potensi Harmonisasi melalui Peraturan Turunan

Beberapa aspek teknis seperti integrasi data peserta, koordinasi antar perangkat daerah, dan mekanisme pengaduan masyarakat belum diatur secara rinci dalam Perbup 28/2023. Kendati demikian, hal ini tidak melemahkan legalitas atau relevansi substansinya. Perpres 59/2024 mengamanatkan penguatan tata kelola JKN melalui sistem informasi kesehatan terintegrasi. Pemerintah daerah dapat menindaklanjuti amanat ini melalui Keputusan Kepala Daerah, SOP lintas sektor, serta sistem pelaporan dan evaluasi internal yang terstruktur. Harmonisasi ini penting untuk menciptakan governance yang efektif dalam pelaksanaan JKN.

6. Konsistensi dengan Prinsip Desentralisasi dalam Sistem JKN

Dalam semangat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan arah kebijakan nasional, Perpres 59/2024 tetap menempatkan pemerintah daerah sebagai mitra strategis dalam penyelenggaraan pelayanan dasar. Perbup 28/2023, dalam hal ini, merupakan implementasi nyata dari asas subsidiaritas, di mana kebijakan dan pelayanan diberikan sedekat mungkin dengan warga. Selain itu, kebijakan ini juga mendukung agenda nasional

pengentasan kemiskinan ekstrem melalui penyediaan akses layanan kesehatan bagi kelompok miskin yang belum tercakup oleh skema pusat.

7. Kekurangan dalam Implementasi Kebijakan

Walaupun relevan, Perbup 28/2023 masih memerlukan penyempurnaan di beberapa aspek, yaitu belum tersedianya mekanisme pengaduan dan penyelesaian sengketa secara formal, padahal hal ini krusial untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak peserta. Keduam, minimnya partisipasi masyarakat sipil dalam perumusan dan pengawasan kebijakan, yang dapat mengurangi legitimasi sosial dan keberlanjutan program. Ketiga, keterbatasan integrasi sistem informasi antara BPJS, Dukcapil, dan perangkat daerah, yang berdampak pada akurasi pendataan dan efektivitas targeting peserta. Kendati demikian, kekurangan ini bersifat teknis dan dapat diperbaiki melalui revisi regulasi pelaksana dan peningkatan kapasitas kelembagaan tanpa mengubah substansi peraturan.

BAB III

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan analisis dan evaluasi sebagaimana disampaikan di muka, maka dapat ditarik beberapa simpulan, yaitu:

1. Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 mencerminkan politik hukum daerah yang progresif dan adaptif terhadap kebutuhan lokal serta selaras dengan arah kebijakan nasional dalam mewujudkan Universal Health Coverage (UHC). Peraturan ini memperluas jangkauan kepesertaan JKN, khususnya untuk kelompok rentan, pekerja informal, dan bukan pekerja, sebagai wujud dari prinsip keadilan sosial.
2. Secara substansi, Perbup *a quo* masih harmonis dan relevan dengan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2024 yang memperkuat pelaksanaan JKN utamanya pada Pasal 99 Perpres yang mempertegas tugas daerah dalam meningkatkan capaian kepesertaan, kepatuhan pembayaran iuran, ketersediaan fasilitas dan kualitas pelayanan kesehatan. Kesesuaian tampak pada aspek pembiayaan, afirmasi terhadap kelompok rentan, dan pembatasan layanan berdasarkan prinsip *minimum service guarantee*.
3. Isu yang diidentifikasi lebih bersifat administratif dan teknis seperti belum adanya mekanisme pengaduan, minimnya partisipasi masyarakat sipil, dan lemahnya integrasi data antarlembaga. Kendati demikian hal ini tidak mengurangi validitas dan relevansi hukum dari peraturan dimaksud.
4. Terdapat ruang penyempurnaan pada aspek efektivitas pelaksanaan, terutama dalam hal tata kelola data, partisipasi publik, serta pengawasan dan pembinaan pelaksanaan JKN di daerah.

B. Rekomendasi

Berdasarkan simpulan di atas, dapat ditarik satu benang merah rekomendasi atas analisis dan evaluasi ini yang dikarenakan tidak terdapat

disharmoni pengaturan berikut masih efektifnya pelaksanaan ketentuan peraturan bupati, sehingga produk hukum daerah sebagai dasar kebijakan pemenuhan UHC di Kabupaten Semarang masih harmonis dan dapat diterapkan. Kendati demikian, agar menunjang dan meningkatkan kualitas ketentuan mengenai pengawasan dapat disiapkan peraturan dan/atau kebijakan yang lebih teknis mengenai pengawasan dan pembinaan penyelenggaraan UHC utamanya dalam memperluas cakupan peran serta masyarakat.

Ungaran, 1 Oktober 2025

Tim Penyusun.

LAMPIRAN

MATRIKS ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN BUPATI NOMOR 28 TAHUN 2023 TENTANG PENYELENGGARAAN JAMINAN KESEHATAN NASIONAL DALAM PEMENUHAN UNIVERSAL HEALTH COVERAGE

1. Lembar Kerja

No.	Peraturan Bupati Nomor 28 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan <i>Universal Health Coverage</i>	Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2024 Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan	Dimensi	Variabel & Indikator	Analisis
1.	<p style="text-align: center;">Pasal 1 ...</p> <p>8. Penerima Bantuan Juran Jaminan Kesehatan yang selanjutnya disingkat PBI Jaminan Kesehatan adalah orang yang tergolong fakir miskin dan orang tidak mampu yang terdaftar dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial yang iurannya dibayarkan oleh Pemerintah. ...</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 1 ...</p> <p>5. Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan yang selanjutnya disebut PBI Jaminan Kesehatan adalah fakir miskin dan orang tidak mampu sebagai Peserta program Jaminan Kesehatan ...</p>	Disharmoni Pengaturan	Definisi atau Konsep	<p>Pada prinsipnya seluruh ketentuan umum pada Perbup a quo masih selaras. Kendati demikian, terdapat perbedaan pada Pasal 1 angka 8 mengenai Penerima Bantuan Iuran Jaminan yang mengalami simplifikasi pada Perpres 59/2024 dengan menghapus frasa “yang terdaftar dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial” sehingga sepanjang seseorang tergolong fakir miskin dan tidak mampu tetap merupakan PBI atau peserta program jaminan kesehatan tanpa memperhatikan apakah masuk dalam daftar Data Terpadu Kesejahteraan Sosial.</p> <p>Peraturan Bupati a quo perlu mengalami penyesuaian dan/atau dapat dilakukan melalui diskresi secara praktikal tanpa harus merevisi Peraturan Bupati dengan berpegang pada Peraturan Presiden.</p>
2.	<p style="text-align: center;">Pasal 2 s.d Pasal 11</p>	-	-	-	Tetap.

3.	<p style="text-align: center;">BAB VI PEMBINAAN DAN PENGAWASAN Pasal 12</p> <p>(1) Bupati melalui Dinas melakukan pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan JKN di Daerah dalam upaya mencapai Universal Health Coverage. (2) Dalam melakukan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Dinas dapat melibatkan Perangkat Daerah terkait sesuai dengan kebutuhan.</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 98</p> <p>(1) Untuk kesinambungan penyelenggaraan program Jaminan Kesehatan dilakukan monitoring dan evaluasi. (2) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada aspek: a. kepesertaan; b. pelayanan kesehatan; c. luran; d. pembayaran ke Fasilitas Kesehatan; e. keuangan; f. organisasi dan kelembagaan; dan g. regulasi. (3) Monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Kementerian Kesehatan, Kementerian Keuangan, Kementerian Sosial, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Dewan Jaminan Sosial Nasional, Otoritas Jasa Keuangan, dan Pemerintah Daerah sesuai kewenangan masing-masing. (4) Monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara terpadu dan dilakukan dengan membangun sistem informasi yang terhubung secara interoperabilitas dengan sistem informasi yang dimiliki oleh kementerian/lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (3). (5) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dikoordinasikan oleh Dewan Jaminan Sosial Nasional. (6) BPJS Kesehatan memberikan akses data dan informasi untuk kepentingan monitoring dan evaluasi kepada kementerian/lembaga</p>	Disharmoni Pengaturan	Adanya 2 kewenangan atau lebih yang mengatur mengenai pembahasan yang sama	<p>BAB VI Pembinaan dan Pengawasan tepatnya Pasal 12 Perda a quo membahas mengenai pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Bupati melalui Dinas Kesehatan Kabupaten Semarang dan dapat melibatkan Perangkat Daerah Terkait. Pada ketentuan ini, penjelasan secara lebih detail mengenai mekanisme pembinaan dan pengawasan belum dijelaskan secara rigid, rinci dan tegas.</p> <p>Hal ini bertentangan dengan Pasal 98 Perpres yang menunjukkan adanya mekanisme monitoring dan evaluasi pada 7 (tujuh) aspek sebagaimana termaktub pada ayat (2).</p> <p>Berdasarkan hal tersebut, maka perlu dilakukan perubahan atas Perbup a quo dan/atau dapat mengatur melalui pengaturan berupa SOP atau Perka Dinas yang secara internal atau sebagai pseudo-wetgeving melakukan pembahasan mengenai monitoring dan evaluasi tersebut.</p>
----	---	--	-----------------------	--	---

		<p>sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dalam lingkup aspek sebagaimana dimaksud pada ayat (2).</p> <p>(7) Pemberian data dan informasi di luar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dilakukan melalui perjanjian kerja sama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>			
4.	Tidak Diatur	<p>Pasal 99</p> <p>(1) Pemerintah Daerah wajib mendukung penyelenggaraan program Jaminan Kesehatan.</p> <p>(2) Dukungan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:</p> <p>a. peningkatan pencapaian kepesertaan di wilayahnya;</p> <p>b. kepatuhan pembayaran luran;</p> <p>c. ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan peningkatan kualitas pelayanan kesehatan; dan</p> <p>d. dukungan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka menjamin kesinambungan program Jaminan Kesehatan.</p> <p>(3) Dukungan peningkatan pencapaian kepesertaan di wilayahnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dilaksanakan melalui penerbitan regulasi yang mempersyaratkan kepesertaan program Jaminan Kesehatan dalam memperoleh pelayanan publik.</p> <p>(4) Dukungan kepatuhan pembayaran luran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dilaksanakan melalui pelaksanaan pembayaran luran secara tepat jumlah dan tepat waktu.</p> <p>(5) Dukungan ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan peningkatan kualitas pelayanan kesehatan sebagaimana</p>	Disharmoni Pengaturan	Peraturan Bupati Tidak Mengatur	<p>Perbup a quo tidak mengatur secara detail mengenai ketentuan Pasal 99 Perpres terbaru. Kendati demikian, pada praktiknya dukungan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat (1) dan ayat (2) telah tercermin dalam Perbup a quo dan hal ini dibuktikan dengan pencapaian Kabupaten Semarang dengan penerima BPJ/UHC terbanyak pada 2023. Selain itu, hal ini turut diupayakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang melalui penyaluran dana cukai tembakau atau rokok dalam memenuhi Pasal 99 ayat (2) huruf d.</p> <p>Berdasarkan hal tersebut, maka sekalipun ketentuan tersebut secara eksplisit tidak diatur dalam Perbup a quo tetapi pada praktiknya telah dilaksanakan dan difasilitasi secara langsung oleh Kabupaten Semarang.</p>

		dimaksud pada ayat (2) huruf c dilaksanakan melalui penyediaan Fasilitas Kesehatan, pemenuhan standar pelayanan minimal, dan pelaksanaan program kesehatan yang memiliki daya ungkit dalam peningkatan akses dan mutu layanan kesehatan. (6) Dukungan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d dilaksanakan melalui kontribusi dari pajak rokok bagian hak masing-masing Daerah provinsi / kabupaten/ kota.			
5.	Pasal 13 s.d. Pasal 17	-	-	-	Tetap.
	Simpulan dan Rekomendasi				Berdasarkan analisis dan evaluasi di atas dapat dipahami bahwa tidak terjadi perubahan materi muatan lebih dari 50% berikut esensi dari peraturan daerah utamanya mengenai UHC di daerah. Oleh karena tidak diperlukan perubahan dan/atau pencabutan terhadap Peraturan Bupati a quo

Lembar Pembobotan

Produk Hukum	Dimensi Pancasila	Ketetapan Jenis PUU	Potensi Disharmoni	Kejelasan Rumusan	Kesesuaian Asas	Efektivitas Pelaksanaan	Total	Sifat Rekomendasi
	30%	10%	20%	10%	10%	20%	100%	
Peraturan Bupati Semarang Nomor 18 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional dalam Pemenuhan <i>Universal Health Coverage</i>	0	0	5	0	0	0	20	Tidak Mendesak

