

# Pemberlakuan Inpres No. 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional Dalam Rangka Menyehatkan BPJS Kesehatan

Aqris Syaid<sup>1</sup>, Taufiqurohman Syahuri<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Faculty of Law, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta. E-mail: [aqrisyaid@gmail.com](mailto:aqrisyaid@gmail.com)

<sup>2</sup> Faculty of Law, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta.

---

**Abstract:** *One of the most striking problems that BPJS Kesehatan has experienced for almost 8 (eight) years of managing the National Health Insurance is the existence of a deficit in the BPJS Health Social Security Fund. Even though in 2021 there has been a surplus of the Social Security Fund for Health, the potential for a deficit to occur again in 2023. In order to overcome the potential threat of a deficit in the Social Security Fund for Health BPJS or in order to make the Social Security Fund always healthy (surplus) BPJS Health, the Government makes and enforces Presidential Instruction Number 1 of 2022 concerning Optimization of the Implementation of the National Health Insurance Program which basically requires every Indonesian citizen to become a National Health Insurance Participant of BPJS Health in active status as a requirement to get 8 (eight) public service. The Presidential Instruction is used by the Government as a means or tool in an effort to achieve the desired ultimate goal, namely so that there will be no more deficits in the Social Security Fund for Health BPJS, thereby no longer burdening the APBN. Whereas the drafting and enactment of Presidential Instruction Number 1 of 2022 concerning Optimizing the Implementation of the National Health Insurance Program still does not fulfill the law aspired to by the Indonesian constitution, namely a law that provides a sense of justice, certainty and prosperity. This writing aims to explain and find out about the enactment of Presidential Instruction Number 1 of 2022 concerning Optimization of the Implementation of the National Health Insurance Program as a legal norm that is currently in effect (ius constitutum) through studies, studies and analysis of research methods so that it can be known regarding the accuracy of the choice of application of norms the law in the legal perspective aspired to by the State Constitution, namely law that has justice, certainty and welfare (ius constituendum).*

**Keywords:** *Legal Politics, Health BPJS Deficit, Public Services.*

How to Site: Aqris Syaid, Taufiqurohman Syahuri (2023). Pemberlakuan Inpres No. 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional Dalam Rangka Menyehatkan BPJS Kesehatan Jurnal hukum *to-ra*, 9 (1), pp 38-57. DOI. 10.55809/tora.v9i1.165

---

## Introduction

Badan penyelenggara Jaminan Sosial adalah berbentuk badan hukum publik berdasarkan prinsip kegotongroyongan, nirlaba, keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, portabilitas, kepesertaan bersifat wajib, dana amanat, dan hasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan

program dan untuk sebesar-besarnya kepentingan Peserta.<sup>1</sup> Badan penyelenggara Jaminan Sosial ("BPJS") bertujuan untuk mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap Peserta dan/atau anggota keluarganya.<sup>2</sup> Terdapat 4 (empat) jenis program dari jaminan sosial di Indonesia yaitu Program Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Hari Tua, Jaminan Pensiun, Jaminan Kematian dan Jaminan Kesehatan.<sup>3</sup> Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial ("UU BPJS") Pasal 5, Badan penyelenggara Jaminan Sosial Nasional terdiri dari BPJS Kesehatan yang khusus menangani masalah jaminan kesehatan nasional dan BPJS Ketenagakerjaan yang khusus menangani masalah jaminan sosial ketenagakerjaan (Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Hari Tua, Jaminan Pensiun, Jaminan Kematian).

Kesehatan beserta dengan aksesibilitas terhadap pelayanan kesehatannya termasuk dalam salah satu program jaminan sosial karena merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia, yang melekat keberadaannya pada manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan pemerintah berdasarkan amanat konstitusi.<sup>4</sup>

BPJS Kesehatan sebagai institusi yang mengelola program jaminan kesehatan bagi seluruh rakyat Indonesia menggunakan skema dan mekanisme asuransi kesehatan sosial, yaitu bersifat wajib, melalui penarikan iuran<sup>5</sup> BPJS Kesehatan yang kemudian menjadi Dana Jaminan Sosial<sup>6</sup>, dengan Dana Jaminan Sosial tersebut memiliki kewenangan untuk menghimpun, mengelola dan mengembangkannya dengan tujuan untuk memberikan perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak<sup>7</sup>, tentunya dalam hal ini adalah dalam bidang kesehatan.

Program jaminan kesehatan yang diselenggarakan oleh BPJS Kesehatan sebagai transformasi dari PT. Askes (Persero), sampai dengan tahun 2022 ini telah berlangsung selama lebih dari 8 (delapan tahun) sebab implementasinya sendiri telah dimulai sejak tanggal 1 Januari 2014.

---

<sup>1</sup> Indonesia, R. (2011). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, Pasal 4 dan Pasal 7

<sup>2</sup> Ibid, Pasal 3

<sup>3</sup> Indonesia, R. (2004). Undang-undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional Pasal 18

<sup>4</sup> Berdasarkan sila kelima Pancasila dan alinea IV pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menekankan bahwa prinsip keadilan sosial mengamanatkan tanggung jawab pemerintah dalam pembangunan kesejahteraan sosial dan Undang-undang Dasar 1945 Perubahan, Pasal 28H Ayat 1, 2, dan 3 dan Pasal 34 Ayat 2.

<sup>5</sup> Indonesia, R. (2011). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, berdasarkan pasal 1 angka 6 iuran adalah sejumlah uang yang dibayar secara teratur oleh Peserta, pemberi kerja, dan/atau Pemerintah.

<sup>6</sup> Ibid, berdasarkan pasal 1 angka 3 Dana Jaminan Sosial adalah dana amanat milik seluruh peserta yang merupakan himpunan iuran beserta hasil pengembangannya yang dikelola oleh BPJS untuk pembayaran manfaat kepada peserta dan pembiayaan operasional penyelenggaraan program Jaminan Sosial

<sup>7</sup> Ibid, Pasal 1 Angka 2

Selama lebih dari 8 (delapan) tahun penyelenggaraan jaminan kesehatan telah dilewati oleh BPJS Kesehatan, tentunya dengan segala macam kekurangan dan kelebihan serta masalah-masalah yang dialami oleh BPJS Kesehatan. Salah satu masalah yang sangat mencolok yang dialami oleh BPJS Kesehatan selama nyaris 8 (delapan) tahun pengelolaan tersebut adalah terjadinya defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan.<sup>8</sup>

Dengan terjadinya defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan tidak saja akan mempengaruhi urusan hilir, yaitu dalam hal ini potensi terjadinya perburukan terhadap pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dikarenakan dengan terjadinya defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan tentu saja BPJS Kesehatan akan mengalami ancaman gagal bayar kepada pemberi pelayanan kesehatan (klinik, dokter, farmasi dan rumah sakit) yang pada akhirnya jika itu sampai terjadi maka akan mempengaruhi pelayanan kepada masyarakat. Namun juga berpengaruh kepada urusan hulu yaitu dalam hal ini akan tergerus dan terkurasnya dana Anggaran Pendapatan Belanja Negara ("APBN") untuk menambal atau menalangi kewajiban-kewajiban BPJS Kesehatan terhadap biaya-biaya klaim pengobatan dan pembayaran kapitasi kepada pemberi pelayanan kesehatan.

Defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan telah terjadi sejak dimulainya penyelenggaraan BPJS Kesehatan pada tahun 2014 yaitu sebesar Rp. 1.9 triliun, tahun 2015 sebesar Rp. 9.4 triliun, tahun 2016 sebesar Rp. 6.4 triliun, tahun 2017 sebesar Rp. 13.8 triliun, tahun 2018 sebesar 19,4 triliun, tahun 2019 Rp. 13 triliun<sup>9</sup>, tahun 2020 sebesar Rp 5.69 triliun, dan akhirnya pada tahun 2021, setelah 7 (tujuh) tahun mengalami defisit, BPJS Kesehatan mendapatkan surplus Dana Jaminan Sosial Kesehatan yaitu sebesar Rp 39.7 triliun.<sup>10</sup>

Berdasarkan penjelasan direktur utama BPJS Kesehatan, Ali Ghufon Mukti terdapat 3 (tiga) faktor yang menyebabkan surplus Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan pada tahun 2021 ini yaitu, pertama dampak terdapatnya penyesuaian iuran BPJS Kesehatan yang diatur berdasarkan adanya peraturan dan atau kebijakan pemerintah, kedua karena adanya pandemic covid-19 yang menyebabkan masyarakat enggan ke empat pelayanan kesehatan dan ketiga adanya upaya-upaya dari manajemen BPJS Kesehatan dalam hal pengendalian pelayanan yang tidak perlu.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan adalah merupakan mismatch antara belum optimalnya pendapatan yang bersumber dari iuran peserta dan besarnya beban jaminan kesehatan yang perlu ditanggung, dikutip dari : Annisa, R., Winda, S., Dwisaputro, E., & Isnaini, K. N. (2020). Mengatasi Defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan Melalui Perbaikan Tata Kelola. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 6(2), 209-224.

<sup>9</sup> BPJS Kesehatan, Defisit Sejak Awal hingga Rencana Penghapusan Kelas, Dikutip pada : <https://money.kompas.com/read/2020/06/12/111300426/bpjs-kesehatan-defisit-sejak-awal-hingga-rencana-penghapusan-kelas?page=all>.

<sup>10</sup> Audit BPJS Kesehatan Rampung, Defisit Dana Jaminan Sosial Mulai Berkurang, Dikutip pada : <https://finansial.bisnis.com/read/20210709/215/1415826/audit-bpjs-kesehatan-rampung-defisit-dana-jaminan-sosial-mulai-berkurang>

<sup>11</sup> Bos BPJS Kesehatan Soal Surplus di 2021: Bersyukur, Meski Belum Sehat Sekali, Dikutip Pada : [https://bisnis.tempo.co/read/1551951/bos-bpjs-kesehatan-soal-surplus-di-2021-bersyukur-meski-belum-sehat-sekali?page\\_num=2](https://bisnis.tempo.co/read/1551951/bos-bpjs-kesehatan-soal-surplus-di-2021-bersyukur-meski-belum-sehat-sekali?page_num=2)

---

Namun demikian, menurut Ali Ghufro Mukti kondisi surplus tersebut belumlah betul-betul aman mengingat adanya kemungkinan *trend rebound* berupa peningkatan utilisasi pelayanan kesehatan yang tajam dari masyarakat paska mereda atau berakhirnya pandemik covid-19, yang pada akhirnya dapat menekan keuangan BPJS Kesehatan. Bahkan Pihak BPJS Kesehatan telah melakukan simulasi dengan berbagai macam asumsi dari skenario baik hingga yang terburuk dan hasilnya berdasarkan proyeksi yang telah dibuat, potensi terjadinya defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan akan dapat terjadi lagi pada tahun 2023.<sup>12</sup>

Untuk itulah diperlukan suatu upaya-upaya dari Pemerintah, tentunya dalam bentuk peraturan dan atau kebijakan dengan tujuan utama mengatasi potensi terjadinya ancaman defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan atau dalam rangka membuat selalu sehat (*surplus*) Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah melalui peraturan dan atau kebijakan sangatlah beralasan karena Pemerintah kedepannya tidak ingin lagi memberikan dana talangan dari APBN yang diakibatkan oleh defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan, sebab jika hal tersebut terus berulang terjadi pada akhirnya tentunya akan membebani APBN.<sup>13</sup>

Tercatat, pada tahun 2018 Pemerintah melalui Kementerian Keuangan telah memberikan dana talangan kepada BPJS Kesehatan sebesar Rp 10,1 triliun. Kemudian pada tahun 2019 pemerintah kembali memberikan dana talangan sebesar Rp 14 triliun.<sup>14</sup> Untuk tahun 2020, oleh karena telah terjadi surplus, maka dana talangan kepada BPJS Kesehatan sudah tidak diberikan lagi oleh Pemerintah, namun bukan tidak mungkin dana talangan kepada BPJS Kesehatan akan kembali menjadi solusi terakhir ketika BPJS Kesehatan kembali mengalami defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan.

---

<sup>12</sup> ibid

<sup>13</sup> Pemerintah Stop Tambah Dana BPJS, Dikutip Pada :

<https://mediaindonesia.com/humaniora/281887/pemerintah-stop-tambah-dana-bpjs>

<sup>14</sup> ICW, Audit Terkait BPJS Kesehatan Dinyatakan Terbuka, Dikutip pada : <https://antikorupsi.org/id/article/audit-terkait-bpjs-kesehatan-dinyatakan-terbuka>

## Discussion

Pada dasarnya, pengertian politik hukum didefinisikan berbeda-beda oleh para ahli, walaupun perbedaan itu tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan, namun pada dasarnya para ahli mendefinisikan politik hukum sebagai sebuah kebijakan yang di buat oleh pemerintah sebagai pijakan atau dasar dalam menetapkan arah pembangunan hukum nasional dalam rangka mencapai tujuan dari Indonesia. Menurut Moh. Mahfud MD definisi politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>15</sup>

Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo: “politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapa suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: 1. tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2. cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3. kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4. dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik”.<sup>16</sup>

Dari 2 (dua) pengertian atau definisi sebagaimana yang disampaikan oleh 2 (dua) begawan ilmu hukum Indonesia tersebut, maka Politik Hukum pada dasarnya memiliki substansi yang sama yaitu merupakan *legal policy* tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan Negara, yaitu sebagaimana yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (“UUD 1945”). Sehingga dapat dipahami bahwa hukum dalam hal ini diposisikan sebagai alat atau sarana (*tool*) yang dapat digunakan oleh Pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan Negara. Hal tersebut sebagaimana yang dikemukakan juga oleh Sunaryati Hartono bahwa politik hukum dapat digunakan sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.<sup>17</sup>

Berkaitan dengan telah terjadinya defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan selama nyaris sepanjang pengelolaan BPJS Kesehatan dan potensi terhadap ancaman terjadinya kembali defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan, sebenarnya Pemerintah telah menggunakan peraturan dan atau kebijakan sebagai alat (*tool*) dalam rangka mengatasi terjadinya ancaman defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan yaitu salah satunya dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah No 64 Tahun

---

<sup>15</sup> Moh. Mahfud MD. (2009), *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 2

<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo. (1991), *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Cet.III hlm. 352-353, disadur/ dikutip dari Buku *Politik Hukum*, Bambang Santoso. (2021), Unpam Press

<sup>17</sup> Sunaryati Hartono. (1991), *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, hal. 1, disadur/ dikutip dari *Jurnal Politik Hukum dan Perannya dalam Pembangunan Hukum Di Indonesia Paska Reformasi*, Frenki, <https://media.neliti.com/media/publications/177590-ID-none.pdf>

2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden No 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan (“Perpres No. 64”).

Penerapan Perpres No. 64 sebagai sebagai alat (*tool*) dalam rangka mengatasi terjadinya ancaman defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan cukup berhasil, hal ini sebagaimana pernyataan dari direktur utama BPJS Kesehatan Ali Ghufroon Mukti, bahwa membaiknya kondisi keuangan program Jaminan Kesehatan Nasional (“JKN”) BPJS Kesehatan pada 2020 tidak terlepas dari dampak terhadap penyesuaian iuran, sebagaimana yang diatur dalam Perpres No. 64.<sup>18</sup>

Pada pokoknya dalam Perpres No. 64 tersebut selain terdapat aturan dan ketentuan perihal kenaikan iuran JKN BPJS Kesehatan untuk semua jenis Kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional, juga terdapat aturan dan ketentuan dalam rangka menjaga “kepatuhan” Peserta BPJS Kesehatan dalam hal membayar iuran JKN Peserta BPJS Kesehatan secara tepat waktu, sebab jika tidak “patuh”, maka akan terdapat pemberian sanksi. Namun demikian, nampaknya Pemerintah masih belum merasa *safety* dengan Peraturan Pemerintah No 64 Tahun 2018 tersebut, karena area ruang lingkup aturan dan ketentuannya yang masih terbilang sempit yaitu hanya berlaku pada institusi BPJS Kesehatan dan kepada Peserta Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan.

Pada tanggal 06 Januari 2022, selepas mulai menurunnya badai pandemi Covid-19 yang menghantam seluruh sendi-sendi kehidupan rakyat Indonesia terutama sendi psikologis, sosial dan tentunya ekonomi. Presiden Joko Widodo menerbitkan sebuah kebijakan dalam bentuk Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (“Inpres No. 1”). Dasar alasan dan pertimbangan dikeluarkannya Inpres No. 1 adalah dalam rangka optimalisasi pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Nasional, peningkatan akses pelayanan kesehatan yang berkualitas, dan untuk menjamin keberlangsungan program Jaminan Kesehatan Nasional.<sup>19</sup>

Alasan lainnya berdasarkan pernyataan dari Direktur Utama BPJS Kesehatan, Ghufroon Mukti adalah bahwa penerbitan Inpres No. 1 adalah dalam rangka mendorong tercapainya cakupan kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan yang saat ini masih sebesar 86%, menjadi sebesar 98% pada tahun 2024 dari total seluruh rakyat Indonesia (*universal health coverage/ UHC*) sebagaimana target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Audit BPJS Kesehatan Rampung, Defisit Dana Jaminan Sosial Mulai Berkurang, Dikuitp pada : <https://finansial.bisnis.com/read/20210709/215/1415826/audit-bpjs-kesehatan-rampung-defisit-dana-jaminan-sosial-mulai-berkurang>.

<sup>19</sup> Instruksi P.R. (2022). Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional

<sup>20</sup> “Ini Penjelasan BPJS Kesehatan soal Inpres Nomor 1 Tahun 2022”, Dikutp Pada : <https://www.bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/dmdocuments/d4c75f3d9c86eefe5edbf5b564811ede.pdf>.

Inpres No. 1 berisi aturan atau ketentuan yang pada pokoknya mewajibkan kepada setiap warga Negara Indonesia untuk menjadi Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan dalam status aktif sebagai syarat untuk mendapatkan beberapa pelayanan publik.

Berdasarkan Inpres No. 1, dinyatakan bahwa terdapat 8 (delapan) layanan publik yang akan mensyaratkan bukti kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan dalam status aktif yaitu, pengurusan jual beli tanah, ibadah haji dan umroh, pengajuan kredit usaha rakyat (KUR), pengurusan SIM, STNK dan SKCK, permohonan administrasi pada Kemenkumham, Pendaftaran calon pekerja migran, permohonan izin usaha dan pelayanan pendidikan formal dan non formal.<sup>21</sup> Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan dalam status aktif artinya bahwa setiap warga Negara Indonesia tidak saja harus terdaftar sebagai Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan, namun juga tidak boleh ada tunggakan atau tidak boleh telat dalam membayar iuran Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan.

Bahwa pembuatan dan penerapan Inpres No. 1 ini digunakan oleh Pemerintah sebagai alat atau *tool* untuk meraih tujuan yang dimaksud dengan menerapkan kewajiban kepada setiap warga Negara Indonesia untuk menjadi Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan dalam status aktif sebagai syarat untuk mendapatkan beberapa pelayanan publik. Target terhadap cakupan Kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan pada tahun 2024 sebesar 98% tidak akan berarti apa-apa apabila Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan tidak dalam status tidak aktif, artinya memang sebagai Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan, namun tidak/ belum membayar iuran.

Dengan demikian, dibalik tujuan utama *terselip* juga *tujuan* lainnya yang inginkan oleh Pemerintah, yaitu adanya jaminan atau kepastian terhadap terkumpulnya Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan yang harapannya didapatkan dari iuran Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan. Hal ini sangat penting dan harus dilakukan oleh Pemerintah agar tidak lagi terjadi defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan yang pada akhirnya dapat membebani APBN.

### Analisis Inpres No.1 Berdasarkan Perspektif Konstitusi Negara (Ius Constituendum)

Inpres No.1 pada pokoknya adalah mewajibkan kepada seluruh warga Negara Indonesia untuk menjadi Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan dalam status aktif. Ini artinya adalah apabila warga Negara tidak terdaftar sebagai Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan atau terdaftar tetapi tidak dalam status aktif sebagai Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan, maka akan terdapat atau terkena sanksi-sanksi sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya.

---

<sup>21</sup> "8 Layanan Publik Ini Wajibkan Bukti Peserta BPJS Kesehatan", Dikutip Pada :  
<https://bisnis.tempo.co/read/1563671/8-layanan-publik-ini-wajibkan-bukti-peserta-bpjs-kesehatan-respons-ombudsman>

Prof. Dr. D.H.M Meuwissen, Seorang cendekiawan dan filsuf hukum serta guru besar hukum tata negara, filsafat hukum dan teori hukum Universitas Groningen Belanda, merujuk pandangan R. Drier dalam bukunya berjudul *Recht-Moral-Ideologie* (1981) menyatakan bahwa suatu norma atau kaidah hukum akan *legitimate* (diakui) dan *valid* (sah) setidaknya harus memiliki tiga bentuk keberlakuan hukum yaitu :<sup>22</sup>

### Keberlakuan pertama adalah “keberlakuan sosial”

Keberlakuan pertama yaitu berkenaan dengan efektivitas pemberlakuan suatu norma atau kaidah hukum (kebijakan atau peraturan hukum) yang secara sosial/ masyarakat dapat diterima dan dipatuhi dan penerimaan/ kepatuhan tersebut secara *eventual* dibantu oleh paksaan sanksi-sanksi atas pelanggaran terhadap norma hukum (kebijakan atau peraturan hukum) tersebut.

Bahwa aturan dan ketentuan didalam Inpres No. 1 yang menerapkan kewajiban kepada setiap warga Negara Indonesia untuk menjadi Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan dalam status aktif sebagai syarat untuk mendapatkan beberapa pelayanan publik tersebut benar-benar menimbulkan polemik dan reaksi yang tajam berupa kritik, keberatan, penolakan dari berbagai kalangan, baik dari masyarakat<sup>23</sup>, wakil rakyat<sup>24</sup>, lembaga pemerintahan<sup>25</sup>, lembaga konsumen<sup>26</sup> dan pengamat serta akademisi hukum<sup>27</sup> karena bersifat *pemaksaan* kepada warga Negara.

Menurut pandangan berbagai kalangan tersebut, bahwa penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan belumlah berjalan baik dan belum optimal sehingga sudah seharusnya Pemerintah dan BPJS Kesehatan terlebih dahulu fokus dan memberi perhatian untuk melakukan evaluasi, pembenahan dan perbaikan terhadap system dan pelayanan Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan

Persoalan-persoalan terkait sistem, pelayanan dan penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan yang memerlukan evaluasi, pembenahan dan perbaikan diantaranya adalah seperti :

---

<sup>22</sup> Gede, A. I. D., & Putu, B. I. N. (2018). Teori-Teori Hukum, Malang, Setara Press

<sup>23</sup> “Pendapat Masyarakat Soal BPJS Kesehatan jadi Syarat Serbaguna | Kabar Petang Pilihan tvOne”, Dikutip pada : <https://www.youtube.com/watch?v=mLxjiW5kSLk>

<sup>24</sup> “Puan Maharani: Perbaiki Layanan BPJS Kesehatan Sebelum Jadi Syarat Pelayanan Publik”, Dikutip pada <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37786/t/Puan+Maharani%3A+Perbaiki+Layanan+BPJS+Kesehatan+Sebelum+Jadi+Syarat+Pelayanan+Publik>

<sup>25</sup> “8 Layanan Publik Ini Wajibkan Bukti Peserta BPJS Kesehatan”, Dikutip pada : <https://bisnis.tempo.co/read/1563671/8-layanan-publik-ini-wajibkan-bukti-peserta-bpjs-kesehatan-respons-ombudsman>

<sup>26</sup> YLKI Desak Pemerintah Batalkan Aturan BPJS Kesehatan Jadi Syarat Jual Beli Tanah”, Dikutip pada : <https://ylpkjatim.or.id/ylki-desak-pemerintah-batalkan-aturan-bpjs-kesehatan-jadi-syarat-jual-beli-tanah>

<sup>27</sup> Ibid, lihat juga pada “Pengacara M Sholeh akan Gugat Inpres Terkait BPJS Kesehatan jadi Syarat Wajib Layanan Publik”, Dikutip pada : <https://www.tribunnews.com/bisnis/2022/02/22/keberatan-jual-beli-tanah-pakai-bpjs-kesehatan-masyarakat-bisa-gugat-inpres-jokowi-ke-ma>



1. Persoalan system kepesertaan, dalam hal ini misalnya terkait dengan kepesertaan program Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan khususnya pada data kepesertaan Penerima Bantuan Iuran (PBI), yang masih banyak ditemukan penduduk miskin yang dihapus dalam kepesertaan PBI dan sementara sebaliknya terdapat penduduk mampu terdaftar, penghentian status kepesertaan karena menunggak iuran.
2. Persoalan pelayanan dan penyelenggaraan, dalam hal ini terkait adanya pembatasan manfaat program Jaminan Kesehatan Nasional, adanya masa tunggu, adanya denda pelayanan rawat inap, system pelayanan berjenjang (rujukan) yang belum terjangkau dan belum merata, sulitnya masuk rawat inap karena terkendala kamar penuh, antrian dalam pendaftaran dan menunggu konsultasi/ perawatan dokter/ dokter gigi/ bidan, antrian pengambilan obat-obat tertentu, masalah pembayaran kapitasi dengan penyedia pelayanan kesehatan, penyebaran jumlah peserta dan insentif kompensasi.
3. Persoalan keadilan sanksi, dalam hal ini terkait penerapan aturan antar Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan, seperti penerapan sanksi terkait keterlambatan pembayaran iuran Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan dan denda pelayanan rawat inap hanya antara Peserta PBI, Peserta Penerima Upah PNS dengan Peserta Mandiri atau Peserta Penerima Upah Pegawai Swasta.

Walaupun dalam teori hukum murni dari Hans Kelsen juga menyatakan bahwa hukum merupakan sistem yang terdiri dari norma-norma yang bersifat memaksa (*law as a system of coercive norm*), sehingga dalam penerapannya hukum dapat dipaksakan, dan mempunyai sanksi-sanksi bagi masyarakat yang melanggar, namun demikian, bahwa walaupun hukum itu dapat dipaksakan berlakunya, akan tetapi hukum tidak serta merta dapat diberlakukan begitu saja dan memuat sanksi-sanksi bagi pelanggarnya, melainkan hukum terlebih dahulu harus sesuai dengan norma dasar (*grundnorm*), dengan kata lain ia tidak boleh bertentangan dengan konstitusi sebagai norma dasar (*grundnorm*).<sup>28</sup>

Secara implisit hal ini dapat dijumpai pada ketentuan alinea IV pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan Sila Kelima Pancasila, yang pada pokoknya menyatakan bahwa negara mempunyai atau memiliki tanggungjawab mutlak untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warga negaranya.

Hukum merupakan pantulan dari masyarakat, maka tidak mudah untuk memaksa rakyat untuk melaksanakan setiap aturan menurut cara yang tidak berakar pada nilai-nilai dan kebiasaan dalam masyarakat, harus selalu terdapat hubungan tarik menarik antara hukum yang berlaku dan diberlakukan dengan masyarakatnya agar terciptanya keadilan

---

<sup>28</sup> Jimly Ashidique dan M. Ali Safa'at. (2006), "Teori Hans Kelsen Tentang Hukum", Jakarta, Sekjen MK

dan kepastian hukum serta hukum yang hidup (*living law*) sebagai wujud sebagai wujud penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan hukum.<sup>29</sup>

### Keberlakuan kedua adalah “keberlakuan yuridik”

Dalam keberlakuan yuridik ini pada pokoknya sebuah norma atau kaidah hukum haruslah telah melewati prosedur yang sesuai dan tidak terjadi benturan atau pertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya atau yang lebih tinggi. Inpres No 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional, yang didalamnya terdapat aturan dan ketentuan kewajiban setiap warga Negara Indonesia untuk menjadi Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan dalam status aktif sebagai syarat untuk mendapatkan beberapa pelayanan publik.

Dalam hal ini setidaknya terdapat 8 (delapan) layanan publik yang masuk dalam aturan atau ketentuan tersebut, yaitu Pengurusan jual beli tanah, Ibadah Haji dan Umrah, Pengajuan kredit usaha rakyat, Pengurusan SIM, STNK, dan SKCK, Permohonan administrasi pada Kemenkumham, Pendaftaran calon pekerja migran, Permohonan izin usaha dan Pelayanan pendidikan formal dan informal. Berdasarkan telaah dan analisis Penulis, dalam pemberlakuan atau penerapan Inpres No.1 tersebut telah terjadi benturan atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang bahkan lebih tinggi dan sebelumnya telah berlaku hingga saat ini.

Dapat ditelaah dan analisis secara internal<sup>30</sup>, bahwa sebenarnya aturan dan ketentuan pemberian sanksi bagi Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan yang tidak aktif kemudian ingin mengaktifkan kembali Kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan telah diatur pada Peraturan Presiden No 64 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Perpres No 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan, Pasal 42 Ayat 1, Ayat 3, Ayat 5 dan ayat 6, yang pada pokoknya pengenaan sanksi kepada Peserta Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) BPJS Kesehatan dijelaskan sebagai berikut :

- Penghentian sementara kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) BPJS Kesehatan sampai dengan tunggakan dilunasi;
- Penghentian bersyarat terhadap pelayanan manfaat rawat inap selama 45 (empat puluh lima hari) sejak status kepesertaan aktif kembali, dan;
- Apabila Peserta Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) BPJS Kesehatan menggunakan pelayanan manfaat rawat inap maka akan dikenakan denda sebesar 5% dari biaya paket Indonesian Case Based Groups, atau paling tinggi sebesar Rp 30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah).<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Satjipto Rahardjo. (2009), Hukum dan Perilaku (Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang Baik), Cet. I; Jakarta: Kompas, Dikutip/ disadur dari Haryanti, T. (2014). Hukum dan Masyarakat. *Jurnal Tahkim*, 10(2).

<sup>30</sup> Maksudnya adalah menelaah dan menganalisis antara Inpres No.1 dengan peraturan yang terkait dengan BPJS Kesehatan yang telah berjalan

<sup>31</sup> Indonesia, P.R (2018). Peraturan Presiden No 64 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Perpres No 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan

Dengan demikian berdasarkan ketentuan pasal tersebut, dapat diketahui bahwa sebenarnya ketentuan pemberian sanksi ditujukan bagi Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan yang sebelumnya sudah terdaftar, namun tidak aktif. Dan, apabila menginginkan status kepesertaannya aktif kembali, maka sanksi yang dikenakan adalah sebagaimana uraian diatas, dan bukan tidak mendapatkan pelayanan publik sebagaimana yang diatur pada Inpres No.1. Sementara bagi warga Negara Indonesia yang telah terdaftar atau mendaftarkan dirinya sebagai Peserta JKN BPJS Kesehatan dengan pembayaran iuran awal, maka otomatis berhak untuk mendapatkan pelayanan publik. Artinya tidak mensyaratkan kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan-nya harus selalu aktif.

Hal berdasarkan Peraturan Presiden No 86 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara dan Setiap Orang Selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan Penerima Bantuan Iuran Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial, Pasal 11 ayat 2 menyatakan sebagai berikut :

“Sanksi tidak mendapat pelayanan publik tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicabut apabila setiap orang, selain pemberi kerja, Pekerja, dan penerima bantuan iuran tersebut telah mendaftarkan dirinya dan anggota keluarganya sebagai peserta kepada BPJS yang dibuktikan dengan menunjukkan kartu kepesertaan jaminan sosial atau surat tanda terima pendaftaran dari BPJS berikut bukti lunas pembayaran iurannya ”.<sup>32</sup>

Selain itu, juga telah terdapat perluasan sanksi berupa adanya penambahan pemberian sanksi pelayanan publik sebagaimana yang diatur dalam Inpres No. 1, dalam hal ini pelayanan publik tersebut adalah Ibadah Haji dan Umrah, Pengajuan kredit usaha rakyat (KUR), Pengurusann SKCK, Permohonan administrasi pada Kemenkumham, Pendaftaran calon pekerja migran. Permohonan izin usaha dan Pelayanan pendidikan formal dan informal.

Sementara pelayanan publik berdasarkan Peraturan Presiden No 86 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara dan Setiap Orang Selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan Penerima Bantuan Iuran Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial, Pasal 9 ayat 2, adalah sebagai berikut :

“Sanksi tidak mendapat pelayanan publik tertentu yang dikenai kepada setiap orang, selain pemberi kerja, Pekerja, dan penerima bantuan iuran yang memenuhi persyaratan kepesertaan dalam program jaminan sosial meliputi :

- a. Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
- b. Surat Izin Mengemudi (SIM);
- c. Sertifikat tanah;

---

<sup>32</sup> Indonesia, P.R (2018). Peraturan Presiden No 86 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara dan Setiap Orang Selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan Penerima Bantuan Iuran Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial

- d. paspor; atau
- e. Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK)".<sup>33</sup>

Sedangkan telaah dan analisis secara eksternal<sup>34</sup>, bahwa pemberlakuan dan penerapan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022, yang mensyaratkan setiap warga negara harus menjadi Peserta Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) BPJS Kesehatan dalam status aktif untuk mendapatkan 8 (delapan) layanan publik sebagaimana yang telah dijelaskan, sangat berpotensi bertentangan atau berbenturan dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Dalam pertimbangan Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada Pasal 1, Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, menyatakan bahwa Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik

Kemudian dalam Pasal 2 menyatakan bahwa Undang-undang tentang pelayanan publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik.<sup>35</sup>

Dapat diperhatikan bahwa semua pelayanan publik sebagaimana yang telah diuraikan dan dijelaskan tersebut sebenarnya telah memiliki aturan dan ketentuannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangannya masing-masing.

Beberapa contoh, pelayanan publik sebagaimana dijelaskan tersebut yang sebenarnya telah memiliki aturan dan ketentuannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangannya masing-masing diantaranya adalah sebagai berikut ;

- ◆ Perihal aturan dan ketentuan dalam pengurusan jual beli tanah (sertifikat) sudah ditentukan berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 19, yang menyatakan sebagai berikut :
  - Ayat (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
  - Ayat (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi: a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah; b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> ibid

<sup>34</sup> Maksudnya adalah menelaah dan menganalisis antara sanksi dalam Inpres No.1 dengan peraturan diluar BPJS Kesehatan

<sup>35</sup> Indonesia, R. (2009). Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

<sup>36</sup> Indonesia, R. (2005). Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

- ◆ Perihal aturan dan ketentuan dalam pembuatan Surat Izin Mengemudi (SIM)) sudah ditentukan berdasarkan Peraturan Pemerintah No, 44 Tahun 1993 Tentang Kendaraan dan pengemudi, Pasal 217 Ayat 1, yang menyatakan persyaratanm aturan dan ketentuan dalam pembuatan SIM sebagai berikut :
  - Mengajukan permohonan tertulis
  - Dapat menulis dan membaca huruf latin
  - Memiliki pengetahuan yang cukup mengenai peraturan lalu lintas jalan dan tehnik dasar kendaraan bermotor
  - Memenuhi ketentuan tentang batas usia :
    - 16 tahun untuk SIM golongan C dan D
    - 17 tahun untuk SIM golongan A
    - 20 tahun untuk SIM golongan B I dan B II
  - Memiliki KTP setempat / Jati Diri
  - Memiliki Keterampilan mengemudiakn kendaraan bermotor
  - Sehat Jasmani dan Rohani
  - Lulus Ujian teori serta praktek I dan praktek II
  - Telah memiliki SIM sekurang-kurangnya 12 bulan Gol A bagi pemohon SIM gol B I, dan sekurang-kurangnya 12 bulan SIM B I bagi pemohon gol B II <sup>37</sup>

Sedangkan dasar hukum pembuatan dan adanya SIM adalah Undang-Undang No 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 15 ayat (2) huruf c yang menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan berwenang (c) memberikan surat izin mengemudi kendaran bermotor. <sup>38</sup>

Berdasarkan uraian dan penjelasan tersebut diatas, jelas dan nyata diketahui bahwa telah terjadi benturan dan atau pertentangan antara Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional, yang mensyaratkan setiap warga negara harus menjadi Peserta Jaminan Kesehatan Nasional Nasional (JKN) BPJS Kesehatan dalam status aktif untuk mendapatkan pelayanan publik dengan Peraturan Perundang-Undangn yang secara hierarki kedudukannya bahkan lebih tinggi dan diakui dalam system Peraturan Perundang-Undangn di Indonesia sebagaimana yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn.

Sementara, perihal kedudukan hukum Instruksi Presiden dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn tidak diatur atau

---

<sup>37</sup> Indonesia, P. R., & Indonesia, P. R. (1993). Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 1993 Tentang: Kendaraan Dan Pengemudi. *Sekretariat Negara. Jakarta*.

<sup>38</sup> Indonesia, R. (2002). Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

tidak disebutkan/ tidak ada. Instruksi Presiden menurut Prof. Jimly Asshiddiqie merupakan “*policy rules*” atau “*beleidregels*”, yaitu bentuk peraturan kebijakan yang tidak dapat dikategorikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang biasa atau bukan berbentuk peraturan perundang-undangan yang resmi sehingga tidak terdapat dalam hierarki peraturan sebagaimana yang tercantum dalam pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Pasal 7 Ayat 1 dan Pasal 8 Ayat 1. Dalam asas hukum yang berkaitan dengan hal ini adalah *lex superior derogat legi inferiori* yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya akan dilumpuhkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>39</sup>

Sementara dalam teori jenjang norma hukum (*Stufentheorie*) yang digagas oleh Hans Kelsen, menyatakan bahwa norma hukum itu tersusun secara berjenjang dan berlapis dalam suatu hirarki (tata susunan) sehingga suatu norma hukum secara teori semestinya tidak bertentangan satu sama lain. Norma hukum yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi dan seterusnya sampai pada norma hukum yang paling tinggi yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut serta bersifat hipotetif dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*), tentunya untuk Indoensia adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 Alenia ke IV.

Dengan demikian berdasarkan penjelasan tersebut diatas jelas dan nyata bahwa Inpres No.1 apabila diberlakukan atau diterapkan maka akan berbenturan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada diatasnya, bahkan masih berlaku dan digunakan hingga saat ini dan secara hierarki diakui dalam system peraturan perundang-undangan di Indoensia, yang apabila tetap diberlakukan oleh Pemerintah maka akan terjadi ketidakadilan dan ketidakpastian hukum bagi warga Negara Indonesia.

### Keberlakuan ketiga adalah “keberlakuan moral”

Dalam keberlakuan moral ini pada pokoknya sebuah norma atau kaidah hukum haruslah tidak boleh berbenturan dengan nilai-nilai moral, seperti hak-hak konstitusional dan hak asasi manusia maupun kaidah-kaidah hukum alam agar memiliki legitimasi dan validitas.

Pemberlakuan dan penerapan Inpres No. 1, yang didalamnya terdapat aturan dan ketentuan yang mewajibkan bagi setiap warga Negara untuk menjadi Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan dalam status aktif sebagai syarat untuk mendapatkan beberapa pelayanan publik, sesungguhnya telah bertentangan atau berbenturan dengan hak konstitusional dan hak asasi manusia warga negara Indonesia.

Kesehatan dan aksesibilitas terhadap pelayanan kesehatan dan **layanan publik termasuk dalam atau merupakan hak asasi manusia dan hak konstitusional bagi setiap warga Negara Indonesia yang telah dijamin dan memiliki aturan dan**

---

<sup>39</sup> Irfani, N. (2020). Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(3), 305-325.

**ketentuannya masing-masing** baik dalam Undang-Undang yang terkait dan Konstitusi Negara yaitu UUD 1945 dan Pancasila.

Secara implisit hal ini dapat dijumpai pada ketentuan alinea IV pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan Sila Kelima Pancasila, yang pada pokoknya menyatakan bahwa negara mempunyai atau memiliki tanggungjawab mutlak untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warga negaranya.

Kesehatan, beserta dengan aksesibilitas terhadap pelayanan kesehatannya tidak hanya merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia, tetapi juga sebagai salah satu hak asasi manusia yang melekat keberadaannya pada manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan pemerintah.

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia, hak atas kesehatan dan aksesibilitas terhadap jaminan dan pelayanan kesehatan bagi setiap warganya dilindungi oleh konstitusi Negara, hal tersebut sebagaimana yang tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 Perubahan, Pasal 28H ayat 1 yang menyatakan *"Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan"*, ayat 2 yang menyatakan *"Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan "*, dan ayat 3 yang menyatakan *"Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat"*.

Kemudian Pasal 34 ayat 2 (dua) juga menyatakan bahwa *"Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan"*.<sup>40</sup> Demikian pula di dalam Undang-Undang No 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan Pasal 4 dan Pasal 5 yang pada pokoknya menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kesehatan dan setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses sumber daya di bidang kesehatan.<sup>41</sup> Sementara dalam perspektif hak asasi manusia, kesehatan dan aksesibilitas terhadap pelayanan kesehatan harus dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara atau pemerintah hal tersebut sebagaimana yang tercantum dalam Undang Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia Pasal 41 ayat 1 yang menyatakan: *"Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat"*. Dan kemudian perihal perlindungan kesehatan sebagai hak asasi bagi warga Negara adalah merupakan kewajiban dari pemerintah, hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 Perubahan, Pasal 28I ayat 4 yang menyatakan *"Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah"*.

---

<sup>40</sup> Undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945

<sup>41</sup> Indonesia, R. (2009). Undang-undang Republik Indonesia nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan. Jakarta Republik Indones.

Serupa dengan kesehatan dan aksesibilitas terhadap jaminan dan pelayanan kesehatan, pelayanan publik dari penyelenggara pemerintahan kepada setiap warga Negara Indonesia juga merupakan hak asasi manusia dan hak konstitusional bagi setiap warga Negara Indonesia sebagaimana yang terdapat dalam pertimbangan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, yang menyatakan bahwa :

*“Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “.*<sup>42</sup>

Terlebih lagi apabila suatu pelayanan publik telah diatur dan ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan, bahkan sebagaimana yang telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya bahwa peraturan perundang-undangan tersebut ternyata lebih tinggi dari sebuah *policy rule* atau kebijakan (Inpres No.1) serta diakui dalam system hierarki perundang-undangan Indonesia maka demi hukum, seharusnya pelayanan publik tersebut tidak dapat dihentikan atau dibatasi oleh adanya kebijakan tersebut (Inpres No.1).

Ini artinya bahwa setiap warga Negara tetap dibolehkan untuk mendapatkan atau mengakses pelayanan publik sepanjang memenuhi aturan, ketentuan dan syarat sebagaimana yang telah diatur pada masing-masing peraturan perundang-undangan yang mengatur dari pelayanan publik masing-masing yang dimaksud. Hal ini sangatlah penting karena terkait dengan keadilan dan kepastian hukum. Hal tersebut sesuai sebagaimana yang dinyatakan oleh Undang Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia Pasal 3 ayat 2 menyatakan bahwa *“Setiap orang berhak atas pegakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum”.*<sup>43</sup>

Thomas Aquinas (1225-1275 M), Pemikir abad pertengahan berpandangan bahwa hukum positif yang adil memiliki daya ikat melalui hati nurani. Karenanya pembentukan hukum yang adil haruslah menjadikan moral sebagai tolok ukur. Moral bangsa harus menjadi asas-asas hukum dan asas hukum tercermin dalam kaidah atau norma hukum.<sup>44</sup> Apabila ditelisik dan direnungkan secara mendalam perihal inti dari konstitusi Negara Republik Indonesia, yaitu Undang-undang Dasar 1945 dan Pancasila, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa tujuan pendirian Negara Republik Indonesia pada dasarnya untuk menyejahterakan seluruh rakyat tanpa kecuali, dengan kata lain negara Indonesia bertujuan untuk membentuk negara kesejahteraan.

Hal tersebut sebagaimana termaktub pada Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa *“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa*

---

<sup>42</sup> Indonesia, R. (2009). Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

<sup>43</sup> Indonesia, R. (1999). Undang-Undang Republik Indonesia nomor 39 tahun 1999 tentang hak asasi manusia

<sup>44</sup>Rosadi, O. (2010). Hukum Kodrat, Pancasila dan asas hukum dalam pembentukan hukum di Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10(3), 277-284.



*Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social ,,,,,, ”*, maka berdasarkan Alinea Keempat Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 tersebut jelas memberi pesan kepada penyelenggara Negara, yaitu Pemerintah Negara Indonesia untuk selalu berupaya memajukan sejahteraan umum, yang artinya bahwa penyelenggara negara (pemerintah) wajib dengan terus menerus berupaya untuk mencapai sejahteraan warga negaranya. Demikian pula bunyi sila kelima Pancasila, yang pada pokoknya menekankan pencapaian keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kedua hal tersebut merupakan amanat yang nyata dan jelas dari konstitusi Negara Indoneisa, yang tidak bisa diabaikan atau bahkan tidak dilaksanakan oleh penyelenggara Negara, dalam hal ini adalah Pemerintah Negara Indonesia.

Sehingga dengan demikian sangat tidak elok apabila kesehatan dan aksesibilitas terhadap pelayanan kesehatan dan pemberian **layanan publik yang** seharusnya menjadi hak bagi setiap warga Negara atau kewajiban Negara sebagaimana amanat dari konstitusi Negara Indonesia, justru terbalik menjadi yang bersifat kewajiban bahkan dengan beban pemaksaan melalui suatu pembuatan dan penerapan peraturan perundang-undangan atau hukum yang dilakukan oleh Pemerintah.

## Conclusion

Bahwa Pemberlakuan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional yang dimulai pada tanggal 06 Januari 2022 hingga saat ini, merupakan *paket lengkap* dan *jurus pemanugkas* dari pemberlakuan peraturan sebelumnya yaitu Peraturan Presiden No 64 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden No 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan, yang digunakan oleh Pemerintah sebagai sarana atau *tool* dalam upaya untuk mendapatkan kepastian terhadap terkumpulnya Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan yang harapannya didapatkan dari iuran Peserta Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan, guna mencapai tujuan akhir yang diinginkan yaitu agar tidak terjadinya lagi defisit Dana Jaminan Sosial Kesehatan BPJS Kesehatan yang dengan demikian tidak lagi membebani APBN. Bahwa pembuatan dan pemberlakuan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional masihlah sangat jauh dari hukum yang di cita-citakan oleh konstitusi Negara Indonesia, yaitu hukum yang memberikan rasa keadilan, kepastian dan mensejahterakan. Hal ini dikarenakan Inpres No.1 Tahun 2022 belum dapat memenuhi unsur pengakuan (*legitimate*) dan keabsahan (*validitas*), yang disebabkan norma hukum yang terkandung didalam instruksi presiden tersebut secara sosiologis mendapatkan banyak pertentangan dan penolakan dalam masyarakat, secara yuridis memiliki pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan masih berlaku serta secara moral tidak sesuai dengan hak asasi manusia dan hak konstitusional warga Negara yang dijamin oleh Konstitusi Negara Indonesia yaitu terkait dengan hak kesehatan dan hal pelayanan publik.

## Acknowledgments

Diperlukannya perhatian dan fokus dari Pemerintah dan BPJS Kesehatan sebagai regulator Jaminan Kesehatan Nasional dalam hal evaluasi, pembenahan dan perbaikan terkait persoalan-persoalan dalam Jaminan Kesehatan Nasional BPJS Kesehatan seperti system kepesertaan, pelayanan dan penyelenggaraan dan keadilan terhadap sanksi yang dirasakan oleh masyarakat masih belum berjalan baik dan belum optimal. Sebab apabila hal-hal tersebut sudah berjalan dengan baik dan berkeadilan maka sudah secara otomatis setiap warga Negara Indonesia secara sukarela akan menjadi Peserta JKN BPJS Kesehatan. Hendaknya dilakukan penguatan terhadap mekanisme cek dan re-cek dari pihak Pemerintah dan BPJS Kesehatan sebagai regulator Jaminan Kesehatan Nasional sebelum melakukan pembuatan dan pemberlakuan sebuah peraturan atau kebijakan hukum agar dapat melahirkan suatu produk hukum yang dapat memberikan rasa keadilan, kepastian dan mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia.

## References

### Books

- Asshidiqy, Jimly & Safa'at, Ali, 2006, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Jakarta, Sekjen Atmadja, I D G & Budiarta, 2018, Teori-Teori Hukum, Malang, Setara Press.  
Bandung,  
Frenki, Jurnal Politik Hukum dan Perannya dalam Pembangunan Hukum Di Indonesia Paska Reformasi, <https://media.neliti.com/media/publications/177590-ID-none.pdf>  
Haryanti, Tuti, "Hukum dan Masyarakat" Jurnal Tahkim, Vol,X No.2 Desember 2014  
Irfani, Nurfaqih, "Asas lex Superior, Lex Specialis dan Lex Posterior Pemaknaan MK.  
Moh. Mahfud MD, 2009, Politik Hukum di Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.  
Politik Hukum, 2021, Bambang Santoso, Unpam Press.  
Problematika dan penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum",  
jurnal Legislasi Indonesia, 2020  
Rahardjo, Satjipto, 2009, Hukum dan Perilaku : Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang Baik, Cet. I, Jakarta, Kompas.  
Raisa Annisa dkk, Komisi Pemberantasan Korupsi, "Mengatasi Defisit Dana Jaminan  
Rosadi, O, 2010, Hukum Kodrat, Pancasila dan Asas Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Indonesia, Jurnal Dinamika Hukum.  
Satjipto Rahardjo, 2021, Ilmu Hukum, Bandung, Citra Aditya Bakti, Cet.III.  
Sosial Kesehatan Melalui Perbaikan Tat Kelola", Integritas Jurnal Anti Korupsi.  
Sunaryati Hartono, 1991, Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Alumni,

### Website

- BPJS Kesehatan, Defisit Sejak Awal hingga Rencana Penghapusan Kelas,  
<https://money.kompas.com/read/2020/06/12/111300426/bpjs-kesehatan-defisit-sejak-awal-hingga-rencana-penghapusan-kelas?page=all>  
Audit BPJS Kesehatan Rampung, Defisit Dana Jaminan Sosial Mulai Berkurang,  
<https://finansial.bisnis.com/read/20210709/215/1415826/audit-bpjs-kesehatan-rampung-defisit-dana-jaminan-sosial-mulai-berkurang>  
Bos BPJS Kesehatan Soal Surplus di 2021: Bersyukur, Meski Belum Sehat Sekali,  
[https://bisnis.tempo.co/read/1551951/bos-bpjs-kesehatan-soal-surplus-di-2021-bersyukur-meski-belum-sehat-sekali?page\\_num=2](https://bisnis.tempo.co/read/1551951/bos-bpjs-kesehatan-soal-surplus-di-2021-bersyukur-meski-belum-sehat-sekali?page_num=2)  
Pemerintah Stop Tambah Dana BPJS,  
<https://mediaindonesia.com/humaniora/281887/pemerintah-stop-tambah-dana-bpjs>  
ICW, Audit Terkait BPJS Kesehatan Dinyatakan Terbuka,  
<https://antikorupsi.org/id/article/audit-terkait-bpjs-kesehatan-dinyatakan-terbuka>  
"ini Penjelasan BPJS Kesehatan soal Inpres Nomor 1 Tahun 2022", <https://www.bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/dmdocuments/d4c75f3d9c86eefe5edbf5b564811ede.pdf>

- "8 Layanan Publik Ini Wajibkan Bukti Peserta BPJS Kesehatan", diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/1563671/8-layanan-publik-ini-wajibkan-bukti-peserta-bpjs-kesehatan-respons-ombudsman/diakses> 22 Maret 2022
- "YLKI Desak Pemerintah Batalkan Aturan BPJS Kesehatan Jadi Syarat Jual Beli Tanah", <https://ylpkjatim.or.id/ylki-desak-pemerintah-batalan-aturan-bpjs-kesehatan-jadi-syarat-jual-beli-tanah>
- "Pendapat Masyarakat Soal BPJS Kesehatan jadi Syarat Serbaguna | Kabar Petang Pilihan tvOne", <https://www.youtube.com/watch?v=mLxjiW5kSLk>
- "Yahya Zaini Nilai Inpres Nomor 1 Tahun 2022 Tidak Relevan", <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37763/t/Yahya+Zaini+Nilai+Inpres+Nomor+1+Tahun+2022+Tidak+Relevan>
- "Puan Maharani: Perbaiki Layanan BPJS Kesehatan Sebelum Jadi Syarat Pelayanan Publik", <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/37786/t/Puan+Maharani%3A+Perbaiki+Layanan+BPJS+Kesehatan+Sebelum+Jadi+Syarat+Pelayanan+Publik>
- "Pengacara M Sholeh akan Gugat Inpres Terkait BPJS Kesehatan jadi Syarat Wajib Layanan Publik", <https://www.tribunnews.com/bisnis/2022/02/22/keberatan-jual-beli-tanah-pakai-bpjs-kesehatan-masyarakat-bisa-gugat-inpres-jokowi-ke-ma>
- "Inpres Nomor 1 Tahun 2022 Jangan Jadi Alat Pemaksaan BPJS Kesehatan" <https://www.rmolsumsel.id/inpres-nomor-1-tahun-2022-jangan-jadi-alat-pemaksaan-bpjs-kesehatan>

## Regulation

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional  
Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pelaksana Jaminan Sosial (BPJS),  
Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan  
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia  
Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Pasal 7 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan  
Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.  
Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria  
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia  
Peraturan Presiden No 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan  
Peraturan Presiden No 64 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Perpres No 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan, dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan  
Peraturan Pemerintah No, 44 Tahun 1993 Tentang kendaraan dan pengemudi