

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia adalah suatu Negara yang sangat menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia. Sama halnya yang tertuang dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dikatakan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan Kesehatan”. Berdasarkan penjelasan tersebut, Kesehatan merupakan bagian dari Hak Asasi dan untuk itu maka Negara berkewajiban untuk memenuhi dari hak asasi tersebut. Berkaitan dengan hal ini, sebagai bentuk pemenuhan HAM terkait dengan jaminan Kesehatan kepada masyarakat maka dibuatlah Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), yakni lembaga khusus yang bertugas untuk menyelenggarakan jaminan kesehatan dan ketenagakerjaan bagi masyarakat, PNS, serta pegawai swasta. Program ini mulai diselenggarakan pada tahun 2014 melalui dasar hukum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Dikatakan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, bahwa berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Badan Penyelenggara jaminan social kesehatan (BPJS Kesehatan) adalah badan hukum publik yang bertanggung jawab kepada presiden dan berfungsi menyelenggarakan program jaminan kesehatan bagi seluruh penduduk Indonesia termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) Bulan di Indonesia. UU BPJS menentukan bahwa BPJS Kesehatan berfungsi menyelenggarakan program jaminan kesehatan. Jaminan Kesehatan menurut UU SJSN diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip asuransi sosial dan prinsip ekuitas, dengan tujuan menjamin agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan.

Pada tahun 2022 terkait dengan BPJS menjadi suatu polemik dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial. Melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun

2022 Pemerintah menghimbau agar masyarakat yang masih menunggak iuran Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) BPJS Kesehatan untuk segera melunasi. Jika tidak, maka tak bisa mengurus dokumen layanan publik. Sebab, saat ini JKN BPJS Kesehatan menjadi syarat wajib untuk mengurus layanan publik seperti pembuatan SIM, STNK, jual beli tanah hingga naik haji.¹ Alasannya, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial mengamanatkan bahwa setiap Warga Negara Indonesia (WNI) wajib mengikuti program BPJS Kesehatan.

Layanan Publik Syarat BPJS Kesehatan: Jual beli tanah, sesuai dengan Inpres No 1 tahun 2022, jual beli tanah diharuskan melampirkan BPJS Kesehatan. Haji dan umrah, menurut Inpres baru tersebut jemaah haji dan umrah juga diharuskan tercatat sebagai anggota BPJS Kesehatan. Permohonan SIM, STNK, dan SKCK, pelayanan permohonan SIM, STNK, dan SKCK juga disyaratkan menggunakan BPJS Kesehatan. Kredit Usaha Rakyat, Instruksi Presiden juga meminta agar calon penerima Kredit Usaha Rakyat (KUR) menjadi peserta aktif BPJS Kesehatan. Izin usaha, Inpres terbaru juga mengharuskan masyarakat yang akan mengurus izin usaha untuk menyertakan syarat BPJS Kesehatan. Sekolah, aturan kewajiban menjadi anggota BPJS Kesehatan juga akan diterapkan di sekolah baik sekolah di bawah Kementerian Agama RI maupun Kementerian Pendidikan.

Selain itu, menerima program Kementerian Pertanian, bekerja di luar negeri kurang dari 6 bulan, mengakses layanan administrasi hukum hingga mengurus izin usaha dan mengakses layanan publik di daerah juga wajib mensyaratkan sebagai peserta BPJS Kesehatan.²

Terkait dengan hal ini, menjadi pro dan kontra terhadap kebijakan yang menurut banyak pihak membebankan masyarakat. Terdapat 23 kementerian yang langsung diinstruksikan dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022, dimana

¹ Lidya Julita Sembiring, CNBC Indonesia, *BPJS Jadi Syarat Urus SIM Hingga STNK, Kalau Nunggak Gimana?* diakses dari: <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220224171245-4-318138/bpjs-jadi-syarat-urus-sim-hingga-stnk-kalau-nunggak-gimana>, 6 juni 2022.

² Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022

dalam intruksi tersebut setiap pelayanan publik menjadi peserta aktif dalam program jaminan Kesehatan Nasional. Menjadi permasalahan adalah terkait dengan non peserta program jaminan Kesehatan Nasional, tentunya dalam kebijakan tersebut mengakibatkan non peserta program jaminan Kesehatan Nasional tidak dapat memperoleh pelayanan publik.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, menjadi pertimbangan dalam pembentukan UU ini adalah 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. Tujuan undang-undang tentang pelayanan publik adalah:

- a. terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan public sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.³

Dengan masuknya kewajiban keanggotaan BPJS Kesehatan sebagai bagian dari syarat pelayanan Publik tentu dikhawatirkan akan menghilangkan hak dari warga negara untuk mendapatkan Pelayanan. Sedangkan Negara memiliki kewajiban untuk melayani warga negara tanpa terkecuali. Terlebih dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berkaitan dengan Kesehatan itu sendiri bukan merupakan kewajiban warga negara, melainkan hak setiap orang.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 terkesan memaksakan masyarakat untuk wajib menjadi peserta program jaminan Kesehatan Nasional. Sehingga konsep bahwa jaminan Kesehatan merupakan hak asasi manusia menjadi terbalik bahwa jaminan Kesehatan menjadi hak dari Negara dan kewajiban dari masyarakat.

³ Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009

Dari uraian tersebut diatas penulis tertarik untuk mengkaji terkait dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial, selanjutnya penelitian ini diberi judul “**Kedudukan Hukum Keanggotaan Bpjs Sebagai Syarat Pelayanan Publik Ditinjau Dari Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional**”

1.2 Identifikasi Masalah

Sebagai negara yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, Negara Indonesia salah satunya dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan Kesehatan”. Jaminan terhadap pelayanan Kesehatan dan memperoleh kehidupan yang sehat merupakan bagian dari Hak Asasi. Dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial, menjadikan peserta aktif dalam program jaminan Kesehatan Nasional sebagai syarat dalam pelayanan publik. Kewajiban sebagai peserta aktif dalam program jaminan nasional untuk memperoleh pelayanan publik terkesan tidak sejalan dengan konsep Hak Asasi Manusia.

1.3 Rumusan Masalah

Dari identifikasi masalah tersebut di atas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan hukum Keanggotaan Bpjs Sebagai Syarat Pelayanan Publik ditinjau dari Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial?
2. Apakah Kewajiban Menunjukkan Keanggotaan Bpjs Sebagai Syarat Pelayanan Publik telah sesuai dengan konsep Hak Asasi Manusia?

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Dari rumusan masalah pada poin sebelumnya, maka penelitian ini diharapkan memiliki tujuan dan manfaat sebagai berikut:

1.5 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum Keanggotaan Bpjs Sebagai Syarat Pelayanan Publik jika ditinjau dari Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial.
2. Untuk mengetahui Kewajiban Menunjukkan Keanggotaan Bpjs Sebagai Syarat Pelayanan Publik sesuai dengan konsep Hak Asasi Manusia

1.6 Manfaat Penelitian

Berikut adalah manfaat yang akan didapat dari penelitian yang akan dilakukan oleh penulis:

- 1) Manfaat teoritis penelitian ini adalah sebagai karya ilmiah untuk pengembangan ilmu hukum pada umumnya berkaitan dengan keberlakuan hukum bagi masyarakat yang berkaitan dengan jaminan sosial yang diberikan negara kepada rakyat.
- 2) Manfaat praktis penelitian ini adalah sebagai masukan atau bahan ilmiah kepada praktisi hukum dan pemangku jabatan dalam pemerintahan dalam melakukan penegakan hukum dan menjalankan kebijakan hukum. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat untuk menambah literatur atau bacaan di Perpustakaan berkenaan dengan kebijakan hukum dan digunakan dalam rangka mencapai gelar Sarjana Hukum di Universitas Bhayangkara Jakarta Raya.

1.7 Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual dan Kerangka Pemikiran

1.7.1. Kerangka teoritis

Kerangka teoritis adalah teori-teori hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian, berikut adalah teori yang akan digunakan oleh Penulis:

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian merupakan perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus bersifat pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan

dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.⁴ Menurut Utrecht dalam buku Rangkuman Intisari Ilmu Hukum karangan Riduan Syahrani, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁵

2. Teori Hierarki Perundang-Undangan

Hierarki Norma Hukum (stufentheorie Hans Kelsen dan Hans Nawiasky) Tidak ada sistem di dunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang undangan. walaupun ada pengaturannya hanya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya: “Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya’ .atau dalam hal UUD ada ungkapan “the supreme law of the land”

Peraturan perundang-undangan adalah susunan dari norma hukum yang berbentuk piramida yang berjenjang dengan dinamika norma hukum yang bersifat vertikal. Peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum adalah bersifat imperatif yaitu apabila kaidah hukum itu bersifat a priori harus ditaati, bersifat mengikat atau memaksa serta bersifat abstrak dan umum yang menjadi materi peraturan hukum yang berlaku bagi setiap orang atau siapa saja yang dikenai perumusan kaidah hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang terkait.¹⁶ Peraturan perundang-undangan yang berupa susunan tersebut oleh Hans Kelsen disebut sebagai hirarki norma. Prinsip hirarki norma dimaksudkan agar semua produk hukum pada tingkatan di bawah undang-undang dasar yang dihasilkan, bersedesuai dan harmoni secara vertical

⁴ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

⁵ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 23.

3. Teori Kedudukan Hukum

Kedudukan berarti status, baik untuk seseorang, tempat, maupun benda. Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan sering dibedakan antara pengertian kedudukan (status) dan kedudukan sosial (sosial status). Kedudukan diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sedangkan kedudukan sosial adalah tempat seseorang dalam lingkungan pergaulannya, serta hak dan kewajiban. Kedua istilah tersebut memiliki arti yang sama serta digambarkan dengan kedudukan (status) saja. Kedudukan juga dapat diartikan sebagai posisi jabatan seseorang dalam memiliki sebuah kekuasaan. Dimana orang yang memiliki kekuasaan dapat mempengaruhi kedudukan atau statusnya di tempat tinggalnya tersebut

4. Teori Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia dapat dilihat sebagai sebuah identitas yang membedakan manusia dengan makhluk yang lain, maka sudah sepantasnya hak asasi manusia diakui secara universal tanpa peduli apapun warna kulit, jenis kelamin, usia, latar belakang kultural dan pula agama. Jack Donnelly mendefinisikan bahwa "*human rights are rights that human beings because they are human beings*"⁶

Sementara Jimly Asshidiqqie mengutarakan pendapat bahwa Hak asasi manusia adalah hak-hak yang diakui secara universal sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakekat dan kodrat kelahiran manusia itu sebagai manusia yaitu hak-hak untuk menikmati kebebasan dari segala bentuk perhambaan, penindasan, perampasan, penganiayaan atau perlakuan apapun lainnya yang menyebabkan manusia tak dapat hidup secara layak sebagai manusia.⁷

Gagasan mengenai hak asasi manusia ini muncul bersamaan dengan konsep hak kodrati (*natural rights theory*) berbekal dengan pemikiran hukum kodrati Thomas Aquinas, Hugo de Groot dan yang dilanjutkan pada masa Renaisans,

⁶ Jan Berting, et.al, *Human Rights in a Pluralist World: Individuals and Collectivities*, Meckler, London, hlm 33

⁷ Jimly Ashidiqqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Press, 2005, hlm. 243

John Locke melalui pemikiran tentang hukum kodrati hingga terjadinya revolusi di Inggris, Amerika Serikat dan Perancis pada abad 17 dan 18.⁸

5. Teori Perundang Undangan

Perundang-undangan adalah pengetahuan tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan undang-undang. Perundang-undangan sangatlah penting dimengerti bukan saja bagi yang menekuni bidang ilmu hukum tetapi juga bagi yang menekuni studi ilmu pemerintahan.⁹

Istilah perundang-undangan (legislation, wetgeving, atau gezetgebung) dalam beberapa kepustakaan mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah legislation dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang.

6. Jaminan Kesehatan Nasional

Tanggal 1 Januari 2014 merupakan momentum dimulainya pelaksanaan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS Kesehatan). Hal ini mengakibatkan program jaminan kesehatan masyarakat tidak diselenggarakan kembali oleh Kementerian Kesehatan, artinya sejak beroperasinya BPJS Kesehatan sudah tidak ada lagi tugas perbantuan untuk menyelenggarakan jaminan kesehatan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Selain itu, PT Jamsostek (Persero) harus menyerahkan program jaminan pemeliharaan kesehatan kepada BPJS Kesehatan dan PT Askes (Persero) dibubarkan tanpa likuidasi sehingga aset, liabilitas dan sumber daya manusia beralih kepada BPJS Kesehatan. Melihat kondisi tersebut BPJS Kesehatan akan menjadi penyelenggara tunggal dari program JKN dengan skema *Universal Health Coverage* yang melayani seluruh masyarakat di Indonesia.¹⁰

1.7.2. Kerangka konseptual

Berikut adalah kerangka konseptual dalam penelitian ini:

⁸ Rhona K.M. Smith *et.al*, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Pusham UII, 2008, hlm. 12

⁹ Faried ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, (Jakarta : PT.Raja Grafindo, 1997), h.184

¹⁰ Turniani Laksmiarti, dkk, *Analisis Hukum Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional Di Kabupaten Nganjuk*, Buletin Penelitian Sistem Kesehatan – Vol. 18 No. 3, hlm. 293-299.

- a. Analisis Yuridis adalah serangkaian perilaku mengamati, mendeskripsikan, dan/atau menyusun kembali suatu objek dengan menggunakan parameter hukum sebagai standar guna menarik suatu kesimpulan terhadap objek tersebut terhadap hukum.¹¹
- b. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang selanjutnya disingkat BPJS adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial.¹²
- c. Peserta Jaminan Sosial adalah setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, yang telah membayar iuran.¹³
- d. Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.¹⁴
- e. Hak asasi manusia adalah hak-hak yang diakui secara universal sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakekat dan kodrat kelahiran manusia itu sebagai manusia yaitu hak-hak untuk menikmati kebebasan dari segala bentuk perhambaan, penindasan, perampasan, penganiayaan atau perlakuan apapun lainnya yang menyebabkan manusia tak dapat hidup secara layak sebagai manusia.¹⁵

¹¹ Kamus Hukum Online

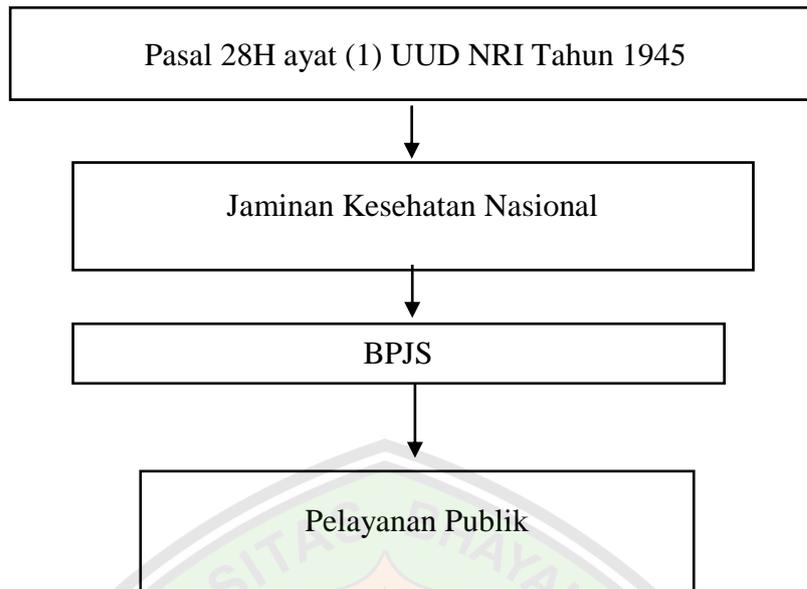
¹² Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹³ Pasal 1 Ayat 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹⁴ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

¹⁵ Jimly Ashidiqqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Press, 2005, hlm. 243

1.7.3. Kerangka pemikiran



1.8 Sistematika penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini terbagi dalam 5 (lima) bab yang mana pada bab-bab tersebut menjelaskan serta menguraikan mengenai permasalahan hukum yang penulis kemukakan. Adapun sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab ini adalah bab permulaan yang berisi mengenai penjabaran latar belakang, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritis, kerangka konseptual dan kerangka pemikiran, dan sistematika penulisan

Bab II Tinjauan Pustaka

Di dalam bab ini akan membahas mengenai teori-teori yang digunakan dalam penelitian seperti teori kepastian hukum, teori HAM dan Konsep Jaminan Kesehatan Nasional.

Bab III Metode Penelitian

Di dalam bab ini akan membahas tentang jenis penelitian, metode pendekatan, sumber-sumber bahan hukum, metode pengumpulan bahan hukum, metode analisis bahan hukum.

Bab IV Pembahasan dan Analisis

Di dalam bab ini akan membahas tentang kedudukan hukum Keanggotaan Bpjs Sebagai Syarat Pelayanan Publik ditinjau dari Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial.

Bab V Penutup

Bab ini adalah bab penutup atau akhir dalam penulisan skripsi ini, yang mana akan dirumuskan perihal simpulan yang dijabarkan berdasarkan uraian pembahasan terkait pokok permasalahan yang diteliti oleh penulis, yang kemudian pada akhir penulisan penelitian ini akan disampaikan saran-saran dari penulis terkait permasalahan yang dibahas di dalam penelitian ini.

