

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum sejak didirikan telah menetapkan dirinya sebagai negara kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah gagasan bahwa negara bertanggung jawab atas warga negaranya. Dalam hal ini negara bertanggung jawab penuh untuk meningkatkan kesejahteraan hidup warga negaranya. Tidak meningkatnya kesejahteraan suatu warga negara akan menjadi permasalahan untuk mewujudkan kehidupan yang layak dan akan berdampak pada ketidak teraturan sosial (*social disorder*).¹

Setiap negara yang menganut konsep kesejahteraan (*welfare state*,) memiliki cara yang berbeda-beda untuk mencapai kesejahteraannya sesuai dengan cita-cita dan filosofi masing-masing negara.² Salah satu indikator dikatakan sebagai negara kesejahteraan ketika negara tersebut memberikan perlindungan jaminan sosial terhadap warga negaranya.³ Di Indonesia, konsep negara kesejahteraan tercantum jelas pada alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945)

¹ Eben Henry R M Sa Dan Dian Arsitha W, 2024, *Implementasi Konsep Negara Kesejahteraan (Welfare State) Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Di Indonesia*, Jurnal Konferensi Nasional Ilmu Administrasi, Volume 8 Nomor 1 tahun 2024, hlm 620.

² *Ibid* hlm 621.

³ Siswono Yudo Husodo, 2009, *Menuju Welfare State, Kumpulan Tulisan tentang Kebangsaan, Ekonomi, dan Politik*, Baris Baru, Jakarta, Hlm. 5

yang sekaligus memuat tujuan negara Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan ketertiban dunia.

Kesejahteraan sosial kemudian telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, yang menentukan bahwa kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Kesejahteraan rakyat yang menjadi dasar dan salah satu tujuan nasional bangsa harus dapat diwujudkan, dan pemerintah wajib berperan aktif dalam memastikan kesejahteraan bagi warga negaranya melalui pelayanan, bantuan, jaminan, perlindungan dan pencegahan masalah-masalah sosial.

Negara Indonesia dalam memberikan perlindungan dan jaminan sosial telah diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (3) UUD 1945, bahwa "Setiap orang berhak atas jaminan yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat." Kemudian Pasal 34 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Pasal-pasal inilah yang secara material menjadi alasan konstitusional di bidang

jaminan sosial, dan menegaskan bahwa jaminan sosial (*social security*) merupakan "hak" (*right*) bagi seluruh warga negaranya.⁴

Kewajiban pemerintah Indonesia dalam mengembangkan sistem jaminan sosial kemudian dilaksanakan melalui Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN) yang dimaksudkan untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Salah satu program jaminan sosial nasional yang menjadi target pemerintah Indonesia dalam upaya meningkatkan kesejahteraan warga negaranya adalah memberikan jaminan sosial kesehatan, yang memberikan setiap orang memiliki hak untuk mendapatkan fasilitas pelayanan kesehatan, sebab kesehatan merupakan kebutuhan dasar utama yang harus didapatkan manfaatnya agar dapat melanjutkan aktivitas semasa hidupnya.⁵

Di dalam Pasal 25 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) menyebutkan pula bahwa, setiap orang berhak atas taraf kehidupan yang memadai untuk kesehatan, kesejahteraan dirinya sendiri dan keluarganya.⁶ Kemudian menurut Konferensi Internasional ALMA-ATA tahun 1978 tentang Perawatan Kesehatan

⁴ Mustainah, 2023, Tesis : *Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Kesehatan Dalam Implementasi Konsep Negara Kesejahteraan*, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, Hlm 5.

⁵ Diakses melalui : <https://www.kemenkopmk.go.id/ini-ragam-upaya-pemerintah-untuk-tingkatkan-kesejahteraan-sosial>, pada hari Rabu, tanggal 26 Juni 2024, pukul 10.00 WITA.

⁶ *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*.

Primer menyebutkan bahwa, “Kesehatan merupakan hak asasi manusia yang fundamental dan untuk mewujudkannya memerlukan tindakan dari banyak sektor sosial dan ekonomi di samping sektor kesehatan.”⁷

Demikian hak mendapatkan jaminan sosial kesehatan pun menjadi tujuan semua negara di dunia, dimana mandat *World Health Organization* (WHO) adalah memastikan tercapainya kualitas kesehatan terbaik bagi seluruh umat manusia yang ditargetkan sampai dengan tahun 2030. Program kesehatan dan kesejahteraan ini menjadi salah satu dari 17 (tujuh belas) program dunia yang dicanangkan dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs).⁸ Dengan demikian setiap negara memiliki program-program dan target dalam pemerataan pelayanan kesehatan untuk semua warga negaranya, sebab kesehatan merupakan hak asasi manusia yang wajib diwujudkan oleh setiap negara kepada warga negaranya.

Di Indonesia, pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (UU BPJS) sebagai bentuk pelaksanaan dari UU SJSN untuk mempercepat terselenggaranya sistem jaminan sosial nasional bagi

⁷ Deklarasi Alma Ata merupakan bentuk kesepakatan bersama antara 140 negara (termasuk Indonesia) pada tahun 1978. Deklarasi ini dihasilkan dari Konferensi Internasional Pelayanan Kesehatan Primer di Kota Alma Ata Kazakhstan yang disponsori oleh WHO dan UNICEF.

⁸ Artikel : Pusat Studi Perencanaan Pembangunan Regional, 2023, *Tujuan Pembangunan Berkelanjutan*. Diakses pada hari Minggu, tanggal 17 Maret 2023, pukul 10.35 WITA.

seluruh rakyat Indonesia. Di dalam UU BPJS menentukan bahwa BPJS adalah badan hukum publik yang bertanggung jawab langsung pada Presiden dan memiliki tugas dalam menyelenggarakan program jaminan sosial salah satunya di bidang kesehatan, serta menjalankan fungsi pemerintahan (*governing function*) dan pelayanan umum (*public services*).

Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) melibatkan semua masyarakat Indonesia untuk dapat memiliki dan menikmati fasilitas kesehatan yang diberikan oleh pemerintah, dimana program jaminan kesehatan ini diwajibkan bagi semua kalangan masyarakat Indonesia termasuk warga negara asing yang telah bekerja selama 6 (enam) bulan di Indonesia. Sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 4 huruf g UU SJSN dan UU BPJS bahwa, “kepesertaan bersifat wajib”, dan Pasal 14 UU BPJS menentukan bahwa, “Setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, wajib menjadi Peserta program Jaminan Sosial”. Artinya setiap orang yang ingin mendapatkan pelayanan kesehatan, wajib mendaftarkan diri dan didaftarkan sebagai peserta JKN yang diselenggarakan oleh BPJS Kesehatan. Bagi orang yang telah terdaftar, akan diberikan kartu tanda anggota sebagai bukti telah terdaftar kepesertaannya dan identitas kepesertaannya dapat dilihat melalui aplikasi *mobile* JKN yang dikembangkan oleh BPJS Kesehatan.

Pemerintah terus berupaya agar seluruh warga negaranya dapat terdaftar dan menjadi peserta jaminan kesehatan pada BPJS, dimana pada saat ini jumlah kepesertaan BPJS Kesehatan belum mencapai 98% dari total penduduk Indonesia.⁹ Jumlah kepesertaan ini masih terbilang cukup jauh dari target pemerintah yang tertuang di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2020-2024 sebagai bentuk pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sedangkan target kepesertaan BPJS Kesehatan masyarakat Indonesia yang ditargetkan pemerintah di tahun 2024 berdasarkan RPJMN tahun 2020-2024 adalah berjumlah 98 persen,¹⁰ Hal ini telah diselaraskan dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2023 tentang Peta Jalan Jaminan Sosial 2023-2024.

Belum maksimalnya jumlah kepesertaan dalam jaminan kesehatan ini disebabkan oleh adanya masyarakat yang belum mengerti tentang manfaat jaminan kesehatan dan tata cara pendaftarannya. Rendahnya akses masyarakat yang tinggal diberbagai wilayah untuk mengurus kepesertaan BPJS seperti jarak tempuh dan terbatasnya kemampuan menggunakan teknologi dalam

⁹ Di Akses dari <https://www.setneg.go.id/baca/index/kejar-target-98-uhc-pada-tahun-2024-wapres-> Pada hari Senin 18 Maret 2023 Pukul 11.00 WITA.

¹⁰ Diakses dari : <https://infiniti.id/blog/legal/bpjs-syarat-layanan-publik>, pada hari Senin 18 Maret 2023, PUKUL 11.30 WITA.

melakukan pendaftaran secara mandiri atau *online*. Dalam hal ini, masyarakat yang belum dapat memanfaatkan teknologi untuk mendaftarkan dirinya secara *online* pada program BPJS Kesehatan sehingga mengharuskan mereka datang di kantor BPJS Kesehatan untuk mendaftarkan dirinya dan anggota keluarga. Selain itu banyak yang tidak memahami konsep asuransi karena bingung antara tabungan dan premi, dan belum memerlukan karena merasa masih sehat. Sedangkan jaminan sosial merupakan asuransi yang disediakan pemerintah dan wajib diikuti oleh setiap warga negaranya berdasarkan prinsip gotong royong agar mendapatkan perlindungan yang menyeluruh.

Kemudian masyarakat yang sudah terdaftar pada jaminan kesehatan, namun merasa pelayanan yang diberikan oleh masing-masing Fasilitas Kesehatan (Faskes) masih banyak memiliki kekurangan terutama di bidang pelayanan administrasi, sehingga peserta yang tadinya aktif membayar iuran, akhirnya tidak melanjutkan lagi kewajibannya karena ketidakpuasan dalam pelayanan administrasinya. Pelayanan pasien dengan pembiayaan sendiri atau asuransi swasta cenderung lebih diutamakan dibandingkan dengan pasien pengguna BPJS Kesehatan. Selain itu banyak masyarakat mengaku ditolak faskes karena terbatasnya kuota layanan peserta BPJS Kesehatan. Pembatasan tersebut meliputi pembatasan durasi, jenis, dan kualitas pelayanan. Di

samping itu, Ombudsman RI sebagai lembaga independen yang bertugas mengawasi pelayanan publik, banyak menerima pengaduan terkait praktik pembatasan layanan pasien peserta BPJS Kesehatan di sejumlah fasilitas kesehatan. Ombudsman RI meyakini, bahwa Kementerian Kesehatan dan manajemen BPJS Kesehatan tidak mengatur pembatasan kuota layanan tersebut. Namun, banyaknya pengaduan mengenai hal itu menunjukkan praktik tersebut terjadi masif di lapangan. Praktik ini dinilai diskriminatif. Pengaduan masyarakat ke Ombudsman RI terkait pelayanan faskes mencapai 400 pengaduan pada tahun 2022 dibandingkan tahun sebelumnya.¹¹ pengaduan ini menyebabkan berkurangnya peserta aktif pada jaminan kesehatan yang menimbulkan ketidakpuasan dalam pelayanannya. Sehingga mengakibatkan turunnya *trust* publik pada BPJS dan menurunnya tingkat kepatuhan dalam membayar iuran.

Untuk itu pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu melakukan upaya-upaya untuk membenahi sistem pelayanan administrasi demi menjamin akses yang merata bagi semua penduduk dalam memperoleh pendaftaran dan pelayanan jaminan kesehatan. Hal ini menjadi salah satu tantangan besar pemerintah dalam memaksimalkan jumlah kepesertaan.¹²

¹¹ Diakses dari <https://ombudsman.go.id/news/r/pembatasan-layanan-pasien-bpjs-kesehatan-diskriminatif>, pada hari Rabu, tanggal 20 Maret 2023, pukul 11.00 WITA

¹² Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang Tentang Kesehatan, Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 2023, hlm 4

Harapan untuk memaksimalkan kepesertaan jaminan kesehatan masih menjadi tantangan besar bagi pemerintah. Pemerintah pun terus berupaya membenahi prosedur pelayanan dan sistem administrasi pada BPJS Kesehatan, agar seluruh warga negaranya dapat memiliki jaminan kesehatan untuk dirinya meskipun saat ini pelayanan yang diberikan masih dirasa kurang dan banyak mendapatkan kritikan dari masyarakat.

Selain untuk memaksimalkan kepesertaan yang merata pada jaminan kesehatan, pemerintah pun berupaya agar negara Indonesia dapat mencapai kategori *Universal Health Coverage* (UHC) yang merupakan salah satu target yang dicanangkan dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs). SDGs merupakan komitmen global dan nasional dalam upaya untuk menyejahterakan masyarakat mencakup 17 (tujuh belas) tujuan dan sasaran global tahun 2030 yang dideklarasikan baik oleh negara maju maupun negara berkembang di Sidang Umum PBB pada September 2015. Tujuan tersebut yaitu: (1) Tanpa Kemiskinan; (2) Tanpa Kelaparan; (3) Kehidupan Sehat dan Sejahtera; (4) Pendidikan Berkualitas; (5) Kesetaraan Gender; (6) Air Bersih dan Sanitasi Layak; (7) Energi Bersih dan Terjangkau; (8) Pekerjaan Layak dan Pertumbuhan Ekonomi; (9) Industri, Inovasi dan Infrastruktur; (10) Berkurangnya Kesenjangan; (11) Kota dan Permukiman yang Berkelanjutan; (12) Konsumsi dan Produksi yang Bertanggung Jawab; (13) Penanganan

Perubahan Iklim; (14) Ekosistem Lautan; (15) Ekosistem Daratan; (16) Perdamaian, Keadilan dan Kelembagaan yang Tangguh; (17) Kemitraan untuk Mencapai Tujuan.¹³

Semua negara anggota PBB diharapkan dapat mendorong dan masuk dalam kategori UHC serta mampu membentuk sistem jaminan kesehatan yang merata bagi seluruh masyarakatnya, baik untuk kalangan menengah atas maupun bawah. Setiap negara memiliki jalur yang berbeda untuk mencapai UHC, Indonesia sebagai salah satu negara yang turut aktif mendorong dan merealisasikan UHC telah mengambil langkah-langkah untuk memaksimalkan jumlah kepesertaannya.¹⁴

Oleh sebab itu, untuk menjamin seluruh warga negaranya agar mendapatkan jaminan kesehatan dan meningkatkan jumlah kepesertaannya, maka pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (Inpres 1/2022). Di mana dalam Inpres tersebut dijelaskan bahwa Presiden Republik Indonesia menginstruksikan kepada seluruh Kementerian dan Lembaga Negara untuk turut andil dalam proses percepatan cakupan peserta

¹³ Diakses melalui <https://www.who.int/data/gho/data/themes/theme-details/GHO/universal-health-coverage>, pada hari tanggal 17 March 2023, pukul 10.35 WITA.

¹⁴ Cipto Rizqi Agung Saputro dan Fenny Fathiyah, 2022, *Universal Health Coverage: Internalisasi Norma di Indonesia*, Jurnal Jaminan Kesehatan Nasional (JJKN), Volume 2 Number 2, hlm 205.

BPJS Kesehatan sehingga nantinya seluruh masyarakat Indonesia dapat terjamin dalam program JKN/KIS.¹⁵

Sebelum diterbitkan Inpres 1/2022, telah ada Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2017 (Inpres 8/2017) tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (INPRES 8/2017) yang mengatur hal sama dengan Inpres 1/2022. Perbedaannya adalah pada Inpres 8/2017 menghimbau kepada seluruh Aparatur Sipil Negara (ASN) maupun pegawai kontrak di lingkungan Kementerian maupun Lembaga, baik di pusat maupun daerah wajib terdaftar bersama keluarganya dalam program jaminan kesehatan nasional. Sedangkan pada Inpres 1/2022 ditujukan kepada Kementerian dan Lembaga untuk menjadikan BPJS Kesehatan sebagai syarat setiap kali masyarakat mengakses pelayanan publik. Himbauan melampirkan kepesertaan BPJS Kesehatan ini diharapkan nantinya dapat meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya jaminan kesehatan bagi mereka.¹⁶

Faktanya penerapan kartu BPJS Kesehatan sebagai syarat dalam pelayanan publik yang diinstruksikan melalui Inpres 1/2022 ini, banyak mendapat penolakan dari masyarakat maupun lembaga lainnya karena dianggap rumit dan mempersulit jalannya

¹⁵ *Ibid*, hlm 206.

¹⁶Diakses dari: <https://www.google.com/search-inpres-1-tahun-2022-sebagai-syarat-pelayanan-publik>, pada hari Minggu, tanggal 17 Maret 2023, pukul 13.00 WITA.

administrasi.¹⁷ Hal ini menimbulkan pro dan kontra antara instansi pemerintah yang melaksanakan pelayanan publik dan masyarakat. Ombudsman RI pun meminta pemerintah tidak terburu-buru dalam memberlakukan kepesertaan BPJS Kesehatan sebagai syarat mengakses pelayanan publik. Pemerintah perlu mengoptimalkan pembenahan di internal terlebih dahulu sehingga Inpres tersebut dapat dilaksanakan dengan tepat dan efektif.¹⁸ mengingat bahwa masih banyak masyarakat yang kecewa terhadap pelayanan yang didapatkan ketika mereka ingin menggunakan haknya untuk mendapatkan pelayanan kesehatan.

Sementara di dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menentukan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga untuk pemenuhan kebutuhan pelayanan yang disediakan oleh penyelenggara publik, agar dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam pelayanan publik, dan tidak boleh bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Dan Korporasi Yang Baik (AAUPB). Di satu sisi pemerintah telah mengeluarkan Inpres untuk ditindaklanjuti oleh para Kementerian yang secara tidak langsung memaksa masyarakat terdaftar dan menjadi peserta dalam program BPJS Kesehatan. Inpres tidak boleh

¹⁷ Diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia>, pada hari Senin, tanggal 3 April 2023, pukul 08.00 WITA.

¹⁸ Diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/pemerintah-diminta-tak-tergesa-berlakukan-bpjs-kesehatan-sebagai-syarat-pelayanan-publik>, pada hari senin, tanggal 3 April 2023, pukul 08.30 WITA.

bertentangan dengan Undang-Undang (UU) karena Inpres bukan peraturan perundang-undangan dan hanya merupakan kebijakan administratif yang bersifat teknis dan operasional. Inpres adalah salah satu bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan untuk mengatur pelaksanaan tugas-tugas tertentu dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan.

Keberadaan Instruksi Presiden pada hakikatnya tidak banyak mendapat perhatian publik di luar pemerintahan dan merupakan perintah atasan (presiden) kepada bawahan yang bersifat individual, konkret, dan sekali selesai (*final einmalig*). Inpres termasuk peraturan kebijakan (*beleidsregels*) yang bersifat teknis dan operasional yang dikeluarkan oleh presiden untuk menginstruksikan Lembaga yang ada di bawah kekuasaannya, Inpres sendiri bersifat *regeling* yang hanya mengatur ke dalam organisasi pemerintah (hubungan subkoordinatif antara atasan dan bawahan).¹⁹ Keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas dari pemerintah yang dikenal dengan istilah *Freies Ermessen*. Dengan kata lain, kewenangan badan atau pejabat tata usaha negara mengeluarkan peraturan kebijakan

¹⁹ Saksi R.S. Rakia, 2021, *Simplifikasi Terhadap Peraturan-Peraturan Pelaksanaan yang Dibentuk oleh Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jurnal Rechtvinding Vol. 10 No. 2. hlm 252.

didasarkan pada asas kebebasan bertindak yang dimilikinya (*beleidsvrijheid atau beorde lingsvrijheid*).²⁰

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, Undang-Undang memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada Instruksi Presiden. Instruksi presiden tidak termasuk di dalamnya sejak diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 (UU 13/2022) tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU 12/2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun Inpres sendiri masih tetap digunakan dalam menunjang program-program pemerintah yang telah diatur dalam undang-undang.

Oleh karena itu, Inpres tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Sehingga jika suatu Instruksi Presiden bertentangan dengan Undang-Undang, maka Inpres tersebut tidak memiliki kekuatan hukum dan dapat dibatalkan. Hal ini karena Undang-Undang merupakan produk legislatif yang dibentuk oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sehingga memiliki legitimasi yang lebih kuat dibandingkan Inpres yang dikeluarkan secara sepihak oleh Presiden.

²⁰ Abdul Razak, 2021, *Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Hukum Administrasi Negara*, Litera, Yogyakarta, hlm 3

Selain itu, bertentangnya Inpres dengan UU dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan merusak tata kelola pemerintahan yang baik. Masyarakat dan aparat pemerintah akan kebingungan dalam melaksanakan kebijakan, karena ada dua aturan yang saling bertentangan. Dalam konteks ini, prinsip *lex superior derogat legi inferiori* (aturan yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang lebih rendah) harus diterapkan.

Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki sejumlah peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam memaksimalkan dan meningkatkan pelayanan kesehatan termasuk menambah jumlah kepesertaan JKN/ BPJS Kesehatan yaitu, UUD 1945, UU SJSN, UU BPJS, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2024 (Perpres 59/2024) Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan (Perpres 82/2018), Permenkes Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 71 Tahun 2013 tentang Pelayanan Kesehatan pada Jaminan Kesehatan Nasional, Permenkes Nomor 3 Tahun 2023 tentang Standar Tarif Pelayanan Kesehatan dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan dan peraturan-peraturan lainnya yang termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Di mana semua peraturan-peraturan tersebut menentukan bahwa, setiap

penduduk Indonesia berhak atas jaminan sosial kesehatan dan wajib ikut serta dalam program Jaminan Kesehatan dengan cara mendaftar atau didaftarkan keanggotaannya.

Namun untuk menunjang dan mencapai program-program pemerintah yang ada di dalam undang-undang, presiden selalu mengeluarkan peraturan-peraturan kebijakan termasuk Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Jaminan Kesehatan Nasional yang ditujukan kepada seluruh Kementerian dan Lembaga RI dalam hal untuk meningkatkan kepesertaan jaminan kesehatan bagi semua masyarakatnya.

Berdasarkan pada hal tersebut, diperlukan suatu penelitian terhadap instruksi presiden tentang penyelenggaraan program jaminan kesehatan nasional dalam pelayanan publik dimana mewajibkan masyarakat melampirkan kartu BPJS Kesehatan sebagai bukti kepesertaannya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana hakikat dari pengaturan instruksi presiden tentang penyelenggaraan program jaminan sosial kesehatan dalam pelayanan publik?

2. Bagaimanakah implementasi kebijakan oleh Kementerian dan Lembaga pada pengaturan instruksi presiden tentang penyelenggaraan program jaminan sosial kesehatan dalam pelayanan publik?
3. Bagaimana konsep ideal pengaturan kebijakan tentang jaminan sosial kesehatan dalam pelayanan publik?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menemukan hakikat dari instruksi presiden tentang penyelenggaraan jaminan sosial kesehatan dalam pelayanan publik.
2. Untuk menemukan kebijakan oleh Kementerian dan Lembaga pada pengaturan instruksi presiden dalam penyelenggaraan program jaminan sosial kesehatan dalam pelayanan publik
3. Untuk menentukan konsep ideal peraturan jaminan sosial kesehatan dalam pelayanan publik.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Peneliti berharap, penelitian ini dapat menjadi bahan literatur dan dapat dijadikan sumber referensi bagi penelitian selanjutnya.

Selain itu dengan adanya penelitian ini dapat menambah kajian dan wawasan keilmuan terkait dengan peraturan maupun regulasi-regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah khususnya dalam meningkatkan pelayanan kesehatan dan sebagai syarat pelayanan publik.

2. Aspek Praktisi

Untuk menambah wawasan peneliti terhadap regulasi-regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakatnya dan sebagai syarat untuk mencapai gelar doktoral pada program studi doktor ilmu hukum fakultas hukum. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran dan masukan bagi pemerintah untuk mereformulasi aturan hukum, sosialisasi, informasi, masukan serta rekomendasi untuk evaluasi terhadap pelayanan JKN.

E. Orisinalitas Penelitian

Untuk mengetahui orisinalitas yang dilakukan oleh penulis, maka akan dicantumkan penelitian-penelitian terdahulu yang satu tema dengan pembahasan ini, baik dalam disertasi, jurnal maupun tesis namun berbeda pada sub-kajiannya. Selanjutnya, penulis menguraikannya sebagai berikut:

1. Jurnal Ayu Karisa Fania Aristiawati, pada jurnal Rechtenstudent Journal 3 (1), April 2022, "Urgensi BPJS Kesehatan Sebagai Syarat

Permohonan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Akibat Jual Beli”, Magister Kenotariatan, Universitas Sebelas Maret Surakarta. Adapun permasalahan yang diangkat dalam jurnal ini adalah bagaimana prosedur dan persyaratan dalam melakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah sebelum dan sesudah adanya INPRES Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional dan Bagaimana implementasi dan korelasi Kartu BPJS Kesehatan terhadap pendaftaran peralihan hak atas tanah. Dalam hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah yang melampirkan Kartu BPJS Kesehatan yang dianggap tidak penting atau tidak ada hubungan sama sekali dengan kepentingan balik nama. Namun dengan alasan Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional, maka Kartu BPJS Kesehatan dijadikan syarat untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah karena jual beli.

2. Jurnal Solechan, yang berjudul “Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan Sebagai Pelayanan Publik”. Penelitian ini membahas tentang bagaimana tinjauan mengenai definisi Pelayanan Publik, definisi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan dan cara meningkatkan mutu pelayanan publik. Hasil yang penulis peroleh dari penelitian pada rumusan masalah yaitu, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang

maupun jasa yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Jurnal Daniswara Demas Saputra, Pelaksanaan Inpres Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional Mencedrai Pelayanan Publik, Jurnal Ilmu Sosial volume 1 nomor 7 tahun 2022. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif untuk memperoleh gambaran menyeluruh tentang penelitian di bidang hukum kesehatan berkaitan dengan implementasi Inpres Nomor 1 Tahun 2022 dengan pelayanan publik dan tujuan serta hak kesehatan masyarakat yang tercantum pada Undang-Undang Kesehatan. Implementasi JKN berdasarkan Inpres Nomor 1 Tahun 2022 dinilai memaksa masyarakat untuk wajib menjadi peserta BPJS. Pemerintah hendaknya meningkatkan transparansi pengelolaan BPJS Kesehatan sehingga jika masyarakat mendapatkan kepuasan dari program JKN. Kepesertaan BPJS sebagai syarat peralihan hak atas tanah justru akan memperumit proses pelayanan publik lainnya. Sehingga penerapan Inpres Nomor 1 Tahun 2022 patut di tinjau kembali.

4. Dicky Widiyanto Pamungkas, tahun 2022, dengan judul : “BPJS Sebagai Persyaratan Pelayanan Publik Yang Telah Melanggar Asas Kebebasan Berkontrak”, Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi, Volume 10, Nomor 2, dalam jurnal ini mengkaji mengenai penerapan BPJS sebagai persyaratan dalam pelayanan publik di Indonesia, terutama pengaturan kewajiban mempunyai BPJS di Indonesia yang telah melanggar asas kebebasan berkontrak. Dasar untuk dilakukannya penelitian ini adalah diberlakukannya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional di Indonesia yang sangat mempengaruhi penggunaan asuransi kesehatan di Indonesia. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan didasarkan pada bahan-bahan pustaka yang ada. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional bertentangan dengan beberapa undang-undang dan asas-asas yang terdapat dalam hukum. Tujuan dari diciptakannya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional dapat tercapai secara optimal apabila Instruksi Presiden ini dibuat dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang terdapat di atasnya, asas-asas yang terdapat dalam hukum, serta kepentingan setiap lapisan masyarakat. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang

Optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional ini telah membuat birokrasi yang ada di Indonesia semakin rumit, hal ini tentunya tidak sejalan dengan tujuan pemerintah yang ingin menyederhanakan segala urusan birokrasi yang ada di Indonesia.

5. Disertasi Askariani Sahur, Program Doktor Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin tahun 2021 dengan judul : “Implementasi Program Jaminan Kesehatan Nasional Kartu Indonesia Sehat Pada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kota Makassar” dalam disertasi ini membahas empat permasalahan yaitu, pertama, bagaimana komunikasi pada implementasi kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional-Kartu Indonesia Sehat. Kedua, bagaimana disposisi pelaksana pada kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional-Kartu Indonesia Sehat. Ketiga, bagaimana struktur birokrasi pada kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional-Kartu Indonesia Sehat. Keempat, bagaimana sumber daya yang dimiliki oleh pelaksana Jaminan Kesehatan Nasional-Kartu Indonesia Sehat. Dari hasil penelitian ini menunjukkan empat hal yakni (1) meskipun memiliki pola transmisi dan kejelasan, namun biasanya struktur pelaksana membuat beberapa hambatan dalam komunikasi kegiatan; (2) Sumber dayanya tidak digunakan secara maksimal menimbulkan kerawanan akan terjadinya kesalahan prosedur, ketidakpastian hukum, dan terhambatnya inovasi pelayanan; (3) Tidak terdapat disposisi *negative* terhadap

implementasi JKN-KIS ; dan (4) Meskipun terdapat fragmentasi kebijakan yang besar, namun tidak ditemukan benturan kewenangan akibat struktur pengambilan keputusan *top-down* di organisasi BPJS Kesehatan.

6. Disertasi Yusriando, Progran Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Sultan Agung, Semarang, dengan judul : Rekonstruksi Tanggung Jawab Pemerintah di Bidang Pelayanan Kesehatan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Berbasis Nilai Keadilan Bermartabat. Adapun hasil dari penelitian ini adalah pihak penyelenggara jaminan kesehatan wajib menanggung biaya tambahan yang tercipta dari pelayanan Kesehatan yang dilakukan oleh dokter ataurumah sakit. Dokter dan rumah sakit atau penyedia layanan Kesehatan wajib melaksanakan tindakan pelayanan kesehatan kepada pasien sekalipun diketahuinya bahwa biaya yang disediakan pihak penyelenggara melebihi *plafond* yang telah ditentukan pihak penyelenggara jaminan kesehatan.

Berdasarkan beberapa penelitian yang telah ada, maka belum terdapat penelitian yang membahas tentang permasalahan yang sedang dikaji oleh peneliti. Perbedaan yang mendasar dengan penelitian terdahulu adalah bahwa peneliti lebih fokus mengkaji aturan tentang instruksi presiden yang dijadikan pedoman dalam mengoptimalisasikan penyelenggaraan jaminan sosial kesehatan dan bagaimana Kementerian maupun Lembaga dalam

menindaklanjuti Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Jaminan Kesehatan Nasional.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Jaminan Sosial

Program perlindungan sosial pada hakekatnya memiliki tujuan mulia untuk mengatasi kemiskinan rentan sosial melalui upaya peningkatan dan perbaikan kapasitas penduduk dalam melindungi dirinya dari bencana dan kehilangan pendapatan. Indonesia telah memiliki program perlindungan sosial yang bervariasi, mulai dari Kartu Indonesia Pintar (KIP), Program Kesejahteraan Sosial Anak (PKSA), Kartu Pra Kerja, Program Bidikmisi Anak Usia Sekolah, Program Keluarga Harapan (PKH), Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), Bantuan Sosial Pangan (BSP), Program Beras Untuk Keluarga Sejahtera (Rastra), Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Kredit Usaha Rakyat (KUR), Bantuan Usaha Usia Kerja/Produktif Kelompok Usaha Bersama (KUBE), Pelatihan UMKM, Subsidi Energi Listrik dan Gas 3 kg, BPJS Ketenagakerjaan, Asistensi dan Rehabilitasi Lanjut Usia, Bantuan Rumah Tidak Layak Huni/Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (RTLH/BSPS) dan lain sebagainya. Perlindungan sosial terdiri dari bantuan sosial dan jaminan sosial. Bantuan sosial adalah transfer uang, barang, dan jasa dari pemerintah kepada penduduk miskin/rentan miskin tanpa mensyaratkan adanya kontribusi iuran tertentu. Sedangkan jaminan

sosial adalah perlindungan dengan skema asuransi yang mensyaratkan adanya besaran iuran tertentu kepada para pesertanya.²¹

1. Sejarah Jaminan Sosial

Sistem Jaminan Sosial pertama kali diciptakan pemerintah Jerman di bawah Kanselir Otto Van Bismarck. Pada tahun 1883 Bismarck memulai program jaminan sosial dengan memberikan jaminan kesehatan pada kelompok tenaga kerja tertentu sesuai dengan kebutuhan industrialisasi waktu tersebut. Berbagai asuransi wajib diikuti oleh para pekerja, dan dibiayai dengan iuran dari para pekerja sendiri dan pemberi kerjanya. Pekerja dan pemberi kerja bergotong royong membiayai program jaminan sosial melalui mekanisme asuransi sosial. Sistem pembiayaan jaminan sosial tersebut didapat dari pendapatan profesional pekerja aktif (asuransi hari tua), yang digunakan untuk membayar pensiun pekerja sebelumnya dan pekerja aktif sekarang pada gilirannya di saat pensiun mendapatkan dana yang dibiayai oleh generasi pekerja berikutnya. Oleh karena itu pada prinsipnya sistem ini didasarkan pada solidaritas antar generasi.²²

²¹ Diakses dari <https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/reformasi-sistem-perlindungan-sosial-indonesia>, pada hari Selasa, tanggal 25 April 2023.

²² Ahmad Nizar Shihab, 2012, *Hadirnya Negara Di Tengah Rakyatnya Pasca Lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 9 Nomor 2, hal 175.

Sebagaimana dijelaskan oleh Cheyne, O'Brein dan Belgrave jaminan sosial pada dasarnya adalah pelaksanaan fungsi sosial dari negara. Negara menjalankan fungsi perlindungan kepada warga negara yang lemah melalui pemberian dukungan finansial, tepatnya santunan. Mereka dianggap "berhak" untuk mendapatkan santunan ini karena mekanisme pasar gagal dalam menyediakan sumber-sumber pendapatan seperti lapangan kerja yang langka. Di samping itu santunan itu juga diberikan kepada kelompok lemah yang lain, meskipun kelemahan mereka bukan disebabkan oleh kegagalan pasar, yang termasuk dalam kategori ini adalah mereka yang karena kondisi fisiknya (cacat, sakit, hamil) tidak mampu memperoleh pendapatan sebagaimana telah disediakan pasar.²³

Sejarah jaminan sosial pada awalnya dimulai di Jerman, tetapi istilah "Jaminan Sosial (*Social Security*)" sendiri pertama kali digunakan secara resmi dalam suatu undang-undang di Amerika Serikat, yaitu Undang-Undang Jaminan Sosial tahun 1935. Undang-Undang ini memulai program untuk menanggulangi risiko hari tua, kematian, dan cacat, serta kemudian juga memberikan asuransi kesehatan yang diperkenalkan di Jerman.²⁴

Secara yuridis formal, keharusan untuk memberikan jaminan sosial adalah hal yang bersifat universal. *Declaration of Human*

²³ Mulyono, 2002, *Jaminan Sosial Di Indonesia: Relevansi Pendekatan Informal*, Volume 6, Nomor 1, Juli 2002, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, hal 68.

²⁴ *Opcit*, Ahmad Nizar Shihab, hal 176.

Rights pasal 25 secara eksplisit menetapkan bahwa setiap warga negara berhak mendapat perlindungan jika mencapai hari tua, sakit, cacat, penganggur dan meninggal dunia. Norma ini telah lama dijalankan oleh negara-negara industri maju, dan semakin hari semakin banyak negara berkembang yang mengembangkan sistem pada level nasional untuk memastikan tegaknya jaminan sosial bagi mereka yang semestinya berhak untuk mendapatkannya. Negara-negara tetangga seperti Philipina, Thailand, Malaysia, Singapura, Jepang, Korea Selatan dan Taiwan telah cukup jauh mengembangkan sistem yang menjamin rakyat masing-masing negara mendapatkan jaminan kesehatan.²⁵

Sebagaimana dalam deklarasi PBB tentang HAM tahun 1948 dan Konvensi ILO (Organisasi Perburuhan Internasional) No.102 tahun 1952. Menurut konvensi yang dibuat oleh ILO tahun 1952 (102), jaminan sosial didefinisikan sebagai perlindungan yang diberikan masyarakat untuk para anggotanya melalui seperangkat instrument publik, terhadap kesulitan ekonomi dan sosial yang disebabkan oleh karena terhentinya atau turunnya penghasilan diakibatkan oleh sakit, hamil, kecelakaan kerja, pengangguran, cacat, hari tua dan kematian, pemberian perawatan medis, dan pemberian subsidi bagi keluarga yang mempunyai anak.²⁶ Jika kita

²⁵ *Opcit*, Mulyono, Hal 69

²⁶ Konvensi ILO No. 102 Tahun 1952 mengenai (Standar Minimal) Jaminan Sosial

mengacu pada konvensi tersebut, sebenarnya cukup banyak bidang dan sasaran yang harus diberi jaminan sosial, dan dengan mekanisme seperti yang ada sekarang ini jelas hal itu tidak akan dapat diwujudkan.

Jaminan Sosial yang telah berkembang di seluruh dunia dengan memodifikasi sesuai kebutuhan masing-masing negara. Kelebihan sistem ini adalah memberikan perlindungan diri untuk seluruh seluruh penduduk tanpa terkecuali. Jaminan sosial pada dasarnya dilaksanakan sejalan dengan prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*) yang berkembang luas di negara-negara Eropa Barat, Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru. Sistem ini diterapkan sebagai sebuah alternatif mengatasi kemiskinan dan ketimpangan sosial multidimensional akibat krisis ekonomi yang ditimbulkan oleh sistem kapitalisme pasar.

Paska merdeka, pada tahun 1949, Prof. G. A. Siwabessy, Menteri Kesehatan yang menjabat pada saat itu mengajukan sebuah gagasan untuk perlu segera menyelenggarakan program asuransi kesehatan semesta yang pada saat itu diterapkan di banyak negara maju. Jaminan sosial merupakan amanat konstitusi. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam batang tubuh yaitu Pasal 28 ayat (3) dan Pasal 34 ayat (1) memberikan jaminan dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat untuk mendapatkan jaminan sosial bagi warganya.

Prinsip dasar pembangunan kesehatan di Indonesia dirumuskan berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD) tahun 1945, yaitu pasal 28, yang menyatakan bahwa kesehatan adalah hak fundamental setiap warga negara. Hal senada juga terdapat pada konstitusi *World Health organization* (WHO) tahun 1948.

Pada tahun 1968, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1 Tahun 1968 dengan membentuk Badan Penyelenggara Dana Pemeliharaan Kesehatan (BPDPK) yang mengatur pemeliharaan kesehatan bagi pegawai negara dan penerima pensiun beserta keluarganya. Beberapa tahun kemudian, pemerintah kembali menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 dan 23 Tahun 1984. BPDPK berubah status dari sebuah badan di lingkungan Departemen Kesehatan menjadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yaitu Perum Husada Bhakti (PHB). Pada tahun 1992, PHB berubah status menjadi PT Askes (Persero) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1992 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Husada Bhakti Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). Hingga akhirnya pada Bulan Januari tahun 2005, PT Askes dipercaya pemerintah untuk melaksanakan Program Jaminan Kesehatan bagi Masyarakat Miskin (PJKMM). Sampai pada 1 Januari 2014, BPJS Kesehatan resmi beroperasi sebagai transformasi dari PT Askes.

2. Jaminan Sosial ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia

Di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menentukan bahwa Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang ditetapkan oleh PBB, serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Indonesia.

Menurut Bivitri, di dalam UUD 1945 terdapat dua model hak konstitusional, yaitu hak asasi manusia dan hak warga negara. Hak asasi manusia adalah bentuk tanggung jawab negara untuk menghormati (*to respect*), memenuhi (*to fulfill*), dan melindungi (*to protect*) terhadap seluruh orang dari mana pun asalnya. Di dalam konstitusi Indonesia, perihal pertanggungjawaban negara dalam penegakan HAM terdapat dalam ketentuan Pasal 28 I ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara,

terutama pemerintah.” Sedangkan hak warga negara merupakan hak istimewa yang diperoleh khusus oleh warga yang bersumber dari pemerintahan suatu negara.

Pembedaan hak dalam UUD 1945 tersebut biasanya didahului dengan kata “setiap orang” untuk menjelaskan bahwa itu adalah hak asasi manusia, yang beban pertanggungjawabannya dari negara kepada seluruh manusia. Seperti ketentuan Pasal 28A UUD 1945 yang berbunyi, “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Sementara kata “setiap warga negara” merupakan ketentuan yang menjelaskan pertanggungjawaban negara kepada warga negaranya secara khusus. Misalnya ketentuan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”

Pengelompokan hak konstitusional dalam UUD 1945 itu dapat menjelaskan cara pandang konstitusional tanggung jawab negara dalam memberikan jaminan sosial kepada warga negaranya. sebagaimana dalam Pasal 28D UUD 1945 yang menentukan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. Dengan demikian jaminan sosial merupakan hak bagi setiap warga negara yang telah melekat pada harkat dan martabatnya sebagai manusia dan

menjadi kewajiban dan tanggung jawab bersama antara warga, pemerintah bahkan negara.

Berdasarkan Pasal 4 Undang-undang Nomor 17 tentang Kesehatan menentukan bahwa “setiap orang berhak mendapatkan pelayanan Kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau agar dapat mewujudkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya dan menentukan sendiri Pelayanan Kesehatan yang diperlukan bagi dirinya secara mandiri dan bertanggung jawab.” Sehingga dapat dikatakan bahwa negara memberikan kebebasan bagi warganya untuk menikmati fasilitas Kesehatan yang telah disediakan oleh pemerintah dengan syarat wajib mendaftarkan dirinya dalam program jaminan sosial Kesehatan yang diselenggarakan oleh pemerintah.

3. Jaminan Sosial di negara Lain

a. Jaminan Sosial di Malaysia

Menurut Global Retirement Index 2017, Negara Malaysia dikenal sebagai salah satu Negara terbaik dalam pelayanan kesehatan, pasalnya dalam aspek pelayanan kesehatan Pemerintah Federal Malaysia bertanggung jawab dan mengelola penuh pembiayaan dan penyediaan pelayanan kesehatan secara cuma-

cuma bagi seluruh warga negara.²⁷ Artinya seluruh warga Negara mendapatkan jaminan pelayanan kesehatan secara gratis, sehingga jaminan kesehatan tidak masuk dalam sistem jaminan sosial di Malaysia. Hal itu dikarenakan dalam Konstitusi dan Undang-Undang Malaysia sendiri mengamanatkan bahwa alokasi anggaran utk kesehatan itu sebesar 4.3% dari keseluruhan anggaran negara dengan jumlah penduduk 32 juta. Jika dibandingkan dengan Negara Indonesia, sebetulnya dari segi kuantitas Indonesia lebih tinggi dari Malaysia yaitu 5% dari APBN dan 10% dari APBD, namun tidak berbanding lurus dengan jumlah penduduk dan penerimaan negara.²⁸

Sebagai negara persemakmuran, sistem jaminan sosial di Malaysia berkembang lebih awal dan lebih pesat dibandingkan dengan perkembangan sistem jaminan sosial di negara lain di Asia Tenggara. Pada tahun 1951 Malaysia sudah memulai program tabungan wajib pegawai untuk menjamin hari tua (*Employee Provident Fund*, EPF) melalui Ordonansi EPF. Seluruh pegawai swasta dan pegawai negeri yang tidak berhak atas pensiun wajib mengikuti program EPF. Ordonansi EPF kemudian diperbaharui menjadi UU EPF pada tahun 1991. Pegawai pemerintah mendapatkan pensiun yang merupakan tunjangan karyawan

²⁷ Diakses dari <https://www.im.natixis.com/us/research/2018-global-retirement-index>, Diakses pada tanggal 16 Oktober 2022, pukul 14.39.

²⁸ Arifin Soeriaatmadja, 2010. *Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (SumberSumber Keuangan Negara)*, Hlm. 8

pemerintah. Selain itu, Malaysia juga memiliki *system* jaminan kecelakaan kerja dan pensiun cacat yang dikelola oleh *Social Security Organization* (SOCSO).²⁹

Oleh karena pemerintah federal Malaysia bertanggung jawab atas pembiayaan dan penyediaan langsung pelayanan kesehatan bagi seluruh penduduk yang relatif gratis, maka pelayanan kesehatan tidak masuk dalam program yang dicakup sistem jaminan sosial di Malaysia. Dengan sistem pendanaan kesehatan oleh negara, tidak ada risiko biaya kesehatan yang berarti bagi semua penduduk Malaysia yang sakit ringan maupun berat. Sektor informal merupakan sektor yang lebih sulit dimobilisasi. Namun demikian, dalam sistem jaminan sosial di Malaysia, sektor informal dapat menjadi peserta EPF atau SOCSO secara sukarela. Termasuk sektor informal adalah mereka yang bekerja secara mandiri dan pembantu rumah tangga. Karyawan asing dan pegawai pemerintah yang sudah punya hak pensiun juga dapat ikut program EPF secara sukarela.

Di dalam penyelenggaraannya, masing-masing program dan kelompok penduduk yang dilayani mempunyai satu badan penyelenggara. Program EPF dikelola oleh Central Provident Fund (CPF), sebuah badan hukum di bawah naungan Kementerian Keuangan. Lembaga ini merupakan lembaga tripartit yang terdiri

²⁹Yunita Syofyan dan Delfina Gusma, 2023, *Studi Perbandingan Sistem Jaminan Sosial Antara Indonesia Dan Malaysia Dalam Rangka Pemenuhan Hak Kesehatan Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, UNES Journal of Swara Justisia Volume 7, Issue 1, April 2023. Hlm 1

atas wakil pekerja, pemberi kerja, pemerintah, dan profesional. Untuk tugas-tugas khusus, seperti investasi, lembaga ini membentuk Panel Investasi. Penyelenggaraan pensiun bagi pegawai pemerintah dikelola langsung oleh kementerian keuangan karena program tersebut merupakan program tunjangan pegawai (employment benefit) dimana pegawai tidak berkontribusi. Program jaminan kecelakaan kerja dan pensiun cacat dikelola oleh SOCSO yang dalam Bahasa Malaysia disebut Pertubuhan Keselamatan Sosial (PERKESO).

Manfaat yang menjadi hak peserta terdiri atas: (1) Peserta dapat menarik jaminan hari tua berupa dana yang dapat diambil seluruhnya (lump-sum) untuk modal usaha, menarik sebagian lump-sum dan sebagian dalam bentuk anuitas (sebagai pensiun bulanan), dan menarik hasil pengembangannya saja tiap tahun sementara pokok Tabungan tetap dikelola CPF. (2) Peserta dapat menarik tabungannya ketika mengalami cacat tetap, meninggal dunia (oleh ahli warisnya), atau meninggalkan Malaysia untuk selamanya. (3) Peserta juga dapat menarik dananya untuk membeli rumah, Ketika mencapai usia 50 tahun, atau memerlukan biaya perawatan di luar fasilitas publik yang ditanggung pemerintah. (4) Ahli waris peserta berhak mendapatkan uang duka sebesar RM 1.000-30.000, tergantung tingkat penghasilan, apabila seorang peserta meninggal dunia.

Tingkat iuran untuk program EPF, dalam prosentase upah, bertambah dari tahun ke tahun seperti disajikan dalam tabel berikut. Jumlah iuran tersebut ditingkatkan secara bertahap untuk menyesuaikan dengan tingkat upah dan tingkat kemampuan penduduk menabung. Dalam program EPF di Malaysia, sekali seseorang mengikuti program tersebut, maka ia harus terus menjadi peserta sampai ia memasuki usia pensiun yang kini masih 55 tahun.

Seperti yang dijelaskan di awal sebelumnya bahwa, Pemerintah Diraja Malaysia dengan Ideologi Rukun Negara, tidak memasukan jaminan kesehatan sosial bagi penduduknya ke dalam Sistem Jaminan Sosial Nasional. Untuk upaya promotif dan preventif seperti kesehatan lingkungan, izin fasilitas kesehatan, inspeksi bangunan, kontrol terhadap kebersihan air, dan perencanaan pelayanan kesehatan langsung di bawah Kementerian Kesihatan melalui Upaya Pelayanan Publik.

Untuk program kuratif (pengobatan) dan rehabilitatif (pemulihan), Pemerintah Malaysia menetapkan universal coverage yaitu semua warga dijamin atas pelayanan yang diterima dengan hanya iuran 1 RM untuk berobat pada dokter umum dan 5 RM untuk berobat pada dokter spesialis. Namun beberapa penyakit berat dengan harga pengobatan yang mahal tidak tercakup dalam sistem pembiayaan kesehatan ini.

Biaya operasional kesehatan tergolong murah karena pemerintah membebaskan pajak untuk alat kesehatan dan obat-obatan. Dokter dibatasi hanya boleh berpraktik di satu tempat yaitu pada fasilitas kesehatan milik pemerintah atau swasta. Gaji dokter juga sangat tinggi sehingga mutu kesehatan terjamin kualitasnya. Pelayanan kesehatan milik pemerintah telah terakreditasi dan akses pelayanan kesehatan mudah dijangkau, karena setiap penduduk tinggal maksimal 5 km dari layanan kesehatan. Pajak langsung dibayarkan ke pemerintah federal sehingga tidak ada dana yang terhambat di daerah.

b. Jaminan Sosial di Singapura

Layanan kesehatan di Singapura berada di bawah naungan Kementerian Kesehatan Pemerintah Singapura . Layanan kesehatan ini terutama terdiri dari sistem layanan kesehatan universal yang didanai publik dan dikelola pemerintah serta sektor layanan kesehatan swasta yang signifikan. Pembiayaan biaya layanan kesehatan dilakukan melalui campuran subsidi langsung pemerintah, tabungan komprehensif wajib, asuransi kesehatan nasional, dan pembagian biaya . Sistem asuransi kesehatan publik Singapura didasarkan pada program yang dijalankan oleh *Central Provident Fund* , terutama *Medisave* , sebuah skema rekening tabungan medis wajib . Semua warga negara yang bekerja dan penduduk tetap diwajibkan untuk menyisihkan sebagian pendapatan mereka ke dalam rekening

Medisave, yang dapat mereka gunakan untuk membayar tagihan medis mereka sendiri dan keluarga dekat mereka. *Central Provident Fund* juga mengelola skema asuransi MediShield dan MediFund, yang mencakup orang-orang dengan tabungan yang tidak mencukupi atau mereka yang telah menghabiskan tabungan mereka. Selain itu, pemerintah memberikan subsidi untuk biaya medis warga negara dan penduduk tetap yang menerima perawatan di rumah sakit umum.³⁰

Singapura telah mengalami transformasi luar biasa dalam hal kesehatan saat sejak negara tersebut merdeka di tahun 1965 yang dipimpin oleh Lee Kuan Yew. Pemerintah Singapura mengambil langkah-langkah penting dalam memperkuat infrastruktur kesehatan seperti, membangun infrastruktur rumah sakit yang modern, pelatihan tenaga medis yang berkualitas, dan penerapan program-program kesehatan masyarakat yang efektif. Kebijakankebijakan inovatif seperti asuransi kesehatan wajib (MediShield Life) dan dana kesehatan nasional (Medisave) telah menjadi landasan kuat bagi keberhasilan sistem kesehatan Singapura.³¹

Secara keseluruhan, perbandingan antara sistem pelayanan kesehatan di Indonesia dan Singapura menunjukkan bahwa Singapura memiliki keunggulan dalam aksesibilitas, kualitas layanan,

³⁰ Diakses dari : <https://Wikipedia-Jaminan-Sosial-di-Singapura>, pada hari Rabu 26 April 2023, pukul 08.00 WITA.

³¹ Karina Fachrun Nisaa, Timbul Dompok, dan Karol Teovani Lodan, 2024, *Perbandingan Sistem Pelayanan Kesehatan di Indonesia Dan Di Singapura*, Seminar Nasional dan Teknologi, hlm 73.

keberlanjutan, dan manajemen biaya. Meskipun demikian, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memastikan akses yang lebih baik terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas, sistem kesehatan di kedua negara memerlukan solusi yang komprehensif dan berkelanjutan. Perbandingan sistem pelayanan kesehatan antara Indonesia dan Singapura dapat mencakup beberapa aspek, seperti aksesibilitas, kualitas layanan, keberlanjutan, dan biaya. Berikut adalah beberapa poin perbandingannya:

1. Aksesibilitas

Di Indonesia, meskipun memiliki program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang bertujuan untuk memberikan akses pelayanan kesehatan kepada seluruh penduduk, akses masih menjadi masalah terutama di daerah-daerah pedesaan dan terpencil. Sedangkan di Singapura, memiliki sistem kesehatan yang terkenal karena aksesibilitas yang luas. Warga Singapura memiliki akses mudah ke fasilitas kesehatan berkualitas tinggi, bahkan di daerah perkotaan dan pedesaan.

2. Kualitas Layanan

Di Indonesia kualitas layanan kesehatan bervariasi di Indonesia, tergantung pada lokasi dan fasilitas. Fasilitas kesehatan di kota-kota besar biasanya lebih baik daripada di daerah pedesaan. Sedangkan di Singapura, terkenal karena standar pelayanan kesehatannya yang tinggi. Fasilitas kesehatan di

Singapura sering kali dilengkapi dengan teknologi canggih dan tenaga medis yang terlatih dengan baik.

3. Keberlanjutan

Keberlanjutan sistem kesehatan di Indonesia masih menjadi tantangan, terutama terkait dengan pembiayaan dan manajemen sumber daya. Sedangkan di Singapura telah berhasil menciptakan sistem kesehatan yang berkelanjutan dengan pendekatan yang holistik, termasuk dalam hal pembiayaan dan manajemen.

4. Biaya

Biaya kesehatan di Indonesia bisa menjadi beban berat bagi Sebagian masyarakat, terutama bagi yang tidak tercakup oleh program JKN atau tidak mampu membayar biaya tambahan. Sedangkan di Singapura memiliki sistem asuransi kesehatan yang terintegrasi dengan baik, yang membantu mengurangi beban biaya kesehatan bagi warganya. Namun, biaya kesehatan di Singapura juga bisa tinggi, terutama untuk perawatan spesialis.

Secara keseluruhan, Singapura dikenal memiliki sistem kesehatan yang lebih efisien dan efektif dibandingkan dengan Indonesia, terutama dalam hal aksesibilitas, kualitas layanan, keberlanjutan, dan manajemen biaya. Namun, baik Indonesia maupun Singapura memiliki tantangan masing-masing dalam menjaga dan meningkatkan sistem kesehatannya.

4. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial merupakan salah satu lembaga sosial yang dibentuk untuk menyelenggarakan program-program seperti jaminan sosial yang ada di Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, di samping itu juga menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, yang akan menggantikan sejumlah lembaga-lembaga jaminan sosial yang ada sebelumnya, seperti Lembaga Asuransi Kesehatan PT Askes Indonesia diubah menjadi BPJS Kesehatan, Lembaga Jaminan Sosial tentang ketenagakerjaan Jamsostek diubah menjadi BPJS Ketenagakerjaan.³²

Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, BPJS Kesehatan adalah badan hukum publik yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan kesehatan atau biasa disebut Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang bertujuan untuk mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi peserta dan/atau anggota keluarganya. Lembaga ini bertanggung jawab langsung terhadap

³² Suratman, 2019, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Edisi 1 Cetakan 1, Depok, PT. Rajawali Pers, hal. 200

Presiden. BPJS menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional berdasarkan asas kemanusiaan, manfaat, dan keadilan sosial.

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial terdiri dari BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan kesehatan. Jaminan kesehatan adalah jaminan berupa perlindungan kesehatan agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan yang diberikan kepada setiap orang yang telah membayar iuran atau iurannya dibayar oleh pemerintah³³

Di dalam Pasal 4 UU BPJS menentukan bahwa BPJS menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional 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-besar kepentingan Peserta. Pembentukan BPJS berdasarkan undang-undang ini adalah BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan.

Adapun ruang lingkup BPJS berdasarkan Pasal 6 yaitu :

- 1) BPJS Kesehatan menyelenggarakan program jaminan kesehatan

³³ Suratman, *Opcit*, hal 201

2) BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program :

- a. Jaminan Kecelakaan
- b. Jaminan Hari Tua
- c. Jaminan Pensiun
- d. Jaminan Kematian

Kartu Indonesia Sehat (KIS) merupakan program dari BPJS Kesehatan untuk memastikan seluruh warga negara telah terdaftar kepesertaannya. Dengan memiliki kartu peserta BPJS Kesehatan maka keanggotaannya telah terdaftar dan dapat menggunakan kartu BPJS sebagai akses mendapatkan pelayanan Kesehatan. Prosedur pendaftaran keanggotaan BPJS Kesehatan dapat dilakukan dengan mendatangi langsung kantor wilayah BPJS yang ada di setiap provinsi sesuai dengan domisili warga setempat. Selain itu pendaftaran dapat dilakukan melalui aplikasi *Mobile JKN*.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan bahwa peserta jaminan kesehatan meliputi :

- a) PBI Jaminan Kesehatan
- b) Bukan PBI Jaminan Kesehatan

Adapun Pasal 3 menentukan bahwa :

- 1) Peserta PBI Jaminan Kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a meliputi orang yang tergolong fakir miskin dan orang tidak mampu.

- 2) Penetapan Peserta PBI Jaminan Kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian Pasal 4 menentukan bahwa :

- 1) Peserta bukan PBI Jaminan Kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf b merupakan peserta yang tidak tergolong fakir miskin dan orang tidak mampu yang terdiri atas:
 - a. Pekerja Penerima Upah dan anggota keluarganya; (PPU)
 - b. Pekerja Bukan Penerima Upah dan anggota dan keluarganya (Non BPU)
 - c. keluarga dan bukan pekerja dan anggota keluarganya.
- 2) Pekerja Penerima Upah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:
 - a. Pegawai Negeri Sipil;
 - b. Anggota TNI;
 - c. Anggota Polri;
 - d. Pejabat Negara;
 - e. Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri;
 - f. pegawai swasta; dan
 - g. Pekerja yang tidak termasuk huruf a sampai dengan huruf f yang menerima Upah.
- 3) Pekerja Bukan Penerima Upah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:

- a. Pekerja di luar hubungan kerja atau pekerja mandiri; dan
 - b. Pekerja yang tidak termasuk huruf a yang bukan penerima Upah.
- 4) Bukan Pekerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri atas:
- a. Investor;
 - b. Pemberi Kerja;
 - c. Penerima pensiun;
 - d. Veteran;
 - e. Perintis Kemerdekaan; dan
 - f. bukan pekerja yang tidak termasuk huruf a sampai dengan huruf e yang mampu membayar iuran.
- 5) Penerima pensiun sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf c terdiri atas:
- a. Pegawai Negeri Sipil yang berhenti dengan hak pensiun;
 - b. Anggota TNI dan Anggota Polri yang berhentim dengan hak pensiun;
 - c. Pejabat Negara yang berhenti dengan hak pensiun;
 - d. penerima pensiun selain huruf a, huruf b, dan huruf c; dan
 - e. janda, duda, atau anak yatim piatu dari penerima pensiun sebagaimana dimaksud pada huruf a sampai dengan huruf d yang mendapat hak pensiun.

- 6) Pekerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b termasuk warga negara asing yang bekerja di Indonesia paling singkat 6 (enam) bulan.
- 7) Jaminan Kesehatan bagi pekerja warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tersendiri.

B. Peraturan Perundang-undangan

Menurut Solly Lubis yang dimaksud dengan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan negara, dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. Peraturan perundangan berarti “peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara”, sedangkan dalam “peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan” cukup dengan menyebut “peraturan saja”. Adapun yang dimaksud dengan “peraturan negara” adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Peraturan dimaksud meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Surat Keputusan dan Instruksi.

Sedangkan yang dimaksud peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.³⁴

Menurut Hamid S. Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi, selanjutnya Attamimi memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.³⁵

Peranan peraturan perundang-undangan dalam konteks negara hukum yaitu untuk menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara dan sebagai pedoman untuk menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat berupa undang-undang dan di daerah berupa peraturan daerah, serta untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum menjadi dasar pembuatan keputusan pengadilan (vonis), pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi dasar hubungan hukum antar para warga masyarakat dan penyelesaian masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Dalam

³⁴ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, 2011, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Bandung: Nusa Pedia,), hlm 11

³⁵ *Ibid*, hlm 12.

konteks ini peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum menjadi sarana yang amat penting dalam penyelenggaraan kehidupan negara.³⁶

Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Menurut pandangan Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.³⁷ Bagir Manan mengemukakan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan, yaitu:

1. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi), mudah ditemukan kembali dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya;
2. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali;

³⁶ Achmad Ruslan, 2021, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Tangerang, hlm 3

³⁷ Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakan 6, hlm 91

3. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya;
4. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Setiap undang-undang memiliki peraturan pelaksanaan yang pada dasarnya peraturan pelaksana berfungsi untuk mengatur ketentuan-ketentuan yang tidak dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut Purnomo Sucipto, pada dasarnya kewenangan membuat undang-undang, termasuk peraturan pelaksanaannya ada di tangan lembaga legislatif, dan lembaga eksekutif memiliki kekuasaan untuk melaksanakannya. Akan tetapi suatu peraturan perlu didelegasikan karena mendesaknya pemberlakuan suatu aturan yang tidak memungkinkan dibuat sendiri oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pendelegasian pembuatan peraturan pelaksanaan kepada lembaga eksekutif menjadi lebih cepat prosesnya karena tidak memerlukan debat di DPR yang seringkali berlarut-larut.³⁸

³⁸Diakses dari Artikel : Purnomo Sucipto, 2015, Sekretariat Kabinet RI, Pemerhati Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Dalam pemerintahan, Indonesia memiliki tiga lembaga utama yang menjalankan pemerintahan, yakni lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Legislatif bertugas untuk membuat undang-undang yaitu DPR. Eksekutif bertugas menerapkan atau melaksanakan undang-undang, bidang eksekutif adalah Presiden dan Wakil Presiden beserta para Menteri yang membantunya. Yudikatif bertugas mempertahankan pelaksanaan undang-undang yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Pada dasarnya yang diberikan kuasa mengatur melalui pembentukan peraturan perundang-undangan adalah cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif. Lembaga legislatif merupakan organ utama pembentuk produk legislatif meskipun dibentuk dengan persetujuan bersama Presiden sebagai kepala eksekutif, sementara lembaga eksekutif/Presiden bertindak sebagai lembaga sekunder dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, utamanya peraturan di bawah undang-undang. Dalam bahasa A Hamid S Attamimi (1990) kekuasaan mengatur oleh lembaga legislatif tersebut dinamakan dengan *pouvoir legislatif*, sedangkan kekuasaan mengatur yang dimiliki oleh lembaga eksekutif untuk menjalankan atau mengatur bekerjanya UU disebut dengan *pouvoir reglementaire*.³⁹

³⁹ Diakses dari Artikel :Berita, Bayu Dwi Anggono, 2015, *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia : Kuasa Mengatur Negara*

Adapun beberapa peraturan di bawah undang-undang yang dibuat oleh eksekutif (Presiden) adalah :

1) Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah (PP) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Adapun yang dimaksud dengan menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

2) Peraturan Presiden

Peraturan Presiden (Perpres) yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan

Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

3) Peraturan Menteri

Peraturan Menteri (Permen) dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12/2011) tidak diatur dalam ketentuan Pasal ayat (1). Namun demikian, jenis peraturan tersebut keberadaannya diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011, yang menegaskan: “Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial, Bank Indonesia, **Menteri**, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD), Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Ketentuan di atas tidak menyebutkan secara tegas jenis peraturan perundang-undangan berupa “Peraturan Menteri”, namun *frase* “peraturan yang ditetapkan oleh Menteri” di atas

mencerminkan keberadaan Peraturan Menteri (Permen) sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri setelah berlakunya UU No. 12/2011 tetap diakui keberadaannya.

Perbedaan peraturan menteri sebagai peraturan pelaksanaan merupakan perkembangan baru. Beberapa undang-undang belakangan ini mendelegasikan kewenangan legislasi secara langsung kepada menteri. Sebelumnya instrumen peraturan pelaksanaan yang digunakan untuk mengatur lebih lanjut undang-undang adalah peraturan pemerintah atau peraturan presiden.

4) Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) terdiri dari peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD Provinsi) dengan persetujuan bersama Gubernur. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta

menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda merupakan instrument hukum (*wettelijke regelingen*) yang dibuat oleh pemerintahan di daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya untuk mewujudkan otonomi daerah.

5) Peraturan Lembaga Pemerintah (BI, BPK, DPR)

Kedudukan hukum dari peraturan yang dibuat oleh lembaga non kementerian dalam hierarki peraturan perundang-undangan terdapat dalam Pasal 8 UU No. 12/2011 yang menentukan bahwa, “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, **Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat** yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau setingkat.” Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan

Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

C. Tinjauan Umum Peraturan Kebijakan

1. Pengertian Peraturan Kebijakan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.

Adapun mengenai peraturan kebijakan, Bagir Manan dan Kuntana Magnar, lebih tepat menggunakan ketentuan kebijakan, sebab penggunaan istilah peraturan dalam arti "*wetgeving*" (peraturan perundang-undangan) dalam peraturan kebijakan sebenarnya kurang tepat. Jika dipergunakan kata peraturan bukan dalam padanan "*wetgeving*" atau "*legislation*" tetapi sebagai padanan "*regel*" atau "*rule*". Dalam kaitan padanan tersebut lebih tepat dinamakan "*beleidsregel*" daripada "*m*" (undang-undang semu). Dalam Bahasa Indonesia istilah atau kata "*regel*" atau "*rule*" barangkali lebih tepat dipadankan dengan kata "ketentuan" daripada "peraturan" atau "peraturan perundang-undangan".

Dengan demikian, keputusan administrasi negara sebagai “*beleidsregel*” dinamakan ketentuan kebijakan.⁴⁰

Di dalam peraturan perundang-undangan tidak ada yang mendefinisikan peraturan kebijakan, namun ada beberapa pendapat para ahli seperti berikut : ⁴¹

- a) Laica Marzuki mendefinisikan peraturan kebijakan dengan mengacu padatiga komponen peraturan kebijakan, yaitu: Pertama, peraturan kebijakan dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan penggunaan diskresi dalam bentuk tertulis yang diumumkan keluar lalu mengikat para warga. Kedua, isi peraturan kebijakan memuat aturan umum tersendiri yang melampaui cakupan kaidah peraturan perundang-undangan yang dibuatkan pengaturan operasional. Ketiga, badan atau pejabat tata usaha negara yang membuat peraturan kebijakan tidak memiliki kewenangan perundang-undangan.
- b) Victor Imanuel dalam buku Konsep Uji Materil, mengutip pendapat Philipus M. Hadjon mengenai peraturan kebijakan. Menurut Philipus M. Hadjon, suatu peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan menampakkan keluar suatu kebijakan

⁴⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, Edisi Revisi, 1997, hlm.167-168.

⁴¹ Ali Marwan Hsb, 2019, *Keberadaan Instruksi Presiden sebagai Produk Hukum di Indonesia*. Jurnal Reformasi Hukum, Vol. XXIII Nomor . 1, Hal. 103-104.

tertulis tanpa didasarkan pada kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang menciptakan peraturan kebijakan tersebut.(Imanuel, 2013: 35).

- c) Menurut Darumurti peraturan kebijakan merupakan produk dari tindakan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah. Pemerintah dalam fungsinya memberikan pelayanan publik harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Dengan demikian pemerintah tidak boleh menolak untuk bertindak dengan dalih terjadi kekosongan pengaturan hukum. (Darumurti, 2012: 57 – 58).
- d) Bagir Manan memberikan pandangan mengenai peraturan kebijakan. Menurutnya salah satu ciri utama peraturan kebijakan adalah tidak adanya wewenang pemerintah membuat peraturan tersebut. Tidak adanya wewenang dalam hal ini perlu diinterpretasikan sebagai tidak adanya peraturan perundang-undangan yang secara tegas memberikan kewenangan pada pemerintah untuk mengeluarkan peraturan kebijakan tersebut. Walaupun tidak ada kewenangan yang diberikan namun seringkali permasalahan yang ada membuat pemerintah tidak dapat menyelesaikannya jika hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Dalam

sudut pandangan keadaan yang mendesak inilah peraturan kebijakan menjadi relevan untuk dibuat oleh pemerintah.

Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) menurut Bagir Manan adalah peraturan yang dibuat baik kewenangan maupun materi muatannya tidak berdasar pada peraturan perundang-undangan, delegasi atau mandat, melainkan berdasarkan wewenang yang timbul dari *freies ermessen* yang dilekatkan pada administrasi negara untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu yang dibenarkan oleh hukum. Termasuk ke dalam kategori ini adalah surat edaran, juklak, dan juknis.⁴² Sedangkan menurut Ridwan kemunculan atau pembentukan peraturan kebijakan disebabkan karena beberapa kemungkinan yaitu pertimbangan berbagai kepentingan, ketiadaan peraturan perundang-undangan, penentuan fakta-fakta, penjelasan peraturan perundang-undangan, dan interpretasi terhadap undang-undang⁴³

Peraturan kebijakan memiliki bentuk yang khas dan berbeda dengan peraturan perundang-undangan. Jika mengacu pada jenis peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka akan terlihat kekhasan bentuk peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan dapat dibentuk dalam berbagai bentuk dokumen tertulis yang bersifat membimbing, menuntun,

⁴² Ridwan, 2014, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm. 130

⁴³ *Ibid*, hlm 146.

memberi arahan kebijakan, dan mengatur suatu pelaksanaan tugas dan pekerjaan.⁴⁴ Berbagai peraturan kebijakan tersebut muncul sebagai wujud penyelenggaraan tugas administrasi negara.

Peraturan kebijakan termasuk dalam rumpun perundang-undangan semu (*pseudowetgeving*). Awal mula perundang-undangan semu (*pseudowetgeving*) lahir di Belanda. Konsep perundang-undangan semu (*pseudowetgeving*) tentunya tidak dapat lepas dari diskresi (*freies ermessen*). Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.⁴⁵

Diskresi merupakan konsekuensi atas negara hukum kesejahteraan yang membebaskan tugas yang sangat luas, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat (*WelfareState*), kepada pemerintah. Tugas-tugas pemerintahan dapat diselenggarakan jika pemerintah diberi kebebasan untuk mengambil kebijakan sesuai dengan situasi dan kondisi faktual. Kebijakan-kebijakan pejabat administrasi negara itu kemudian dituangkan dalam bentuk

⁴⁴ *Opcit*, Ali Marwan, hlm 104

⁴⁵ *Ibid*, hlm 112.

peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan memang dapat dibuat dalam berbagai macam bentuk dokumen tertulis yang bersifat membimbing, menuntun, memberi arahan kebijakan, dan mengatur sesuatu pelaksanaan tugas dan pekerjaan. Peraturan kebijakan bersumber dari *freies ermessen* yang berintikan tindakan bebas administrasi negara dan diperlukan sesuai tuntutan kehidupan dan kebutuhan masyarakat.⁴⁶

Pemerintah dapat melakukan banyak hal lewat proses pengambilan kebijakan. Peraturan kebijakan adalah wujud formal kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan asas diskresi tersebut. Bentuk formal peraturan kebijakan dalam hal tertentu sering tidak berbeda atau tidak dapat dibedakan dari format peraturan perundang-undangan.

2. Ciri-Ciri Peraturan Kebijakan

Menurut Bagir Manan, ciri-ciri peraturan kebijakan adalah sebagai berikut :⁴⁷

- 1) Peraturan kebijakan bukanlah merupakan peraturan perundang-undangan.

⁴⁶ Luh Ketut Ayu Manik Sastrini, 2024, *Peranan Peraturan Kebijakan Dalam Pelaksanaan Fungsi Pemerintahan*, Universitas Bali Dwipa, Doktrin: Jurnal Dunia Ilmu Hukum dan Politik, Vol. 2, No. 2, April 2024, hlm 1.

⁴⁷ Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm 178 – 179.

- 2) Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
- 3) Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid* karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut.
- 4) Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
- 5) Pengujian terhadap peraturan kebijakan diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.(AAUPB)
- 6) Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.

Adapun, perbedaan peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan menurut Hamid S. Attamimi yaitu :⁴⁸

- 1) Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara, sedangkan fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintah dalam arti sempit.

⁴⁸ *Ibid*, hlm 180 – 181

- 2) Materi muatan peraturan perundang-undangan mengatur tata kehidupan masyarakat yang jauh lebih mendasar, seperti perintah dan larangan untuk berbuat atau tidak berbuat, jika perlu disertai dengan ancaman pidana atau paksaan. Sementara peraturan kebijakan mengandung materi muatan yang berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan dalam arti *beschikkingen*, kewenangan bertindak dalam bidang hukum privat dan kewenangan membuat rencana-rencana.
- 3) Sanksi pada peraturan perundang-undangan adalah sanksi pidana dan sanksi pemaksa yang mengurangi dan membatasi hak-hak asasi warga negara. Sedangkan peraturan kebijakan hanya dapat mencantumkan sanksi administratif.

3. Kedudukan Peraturan Kebijakan

Pemerintah atau pejabat administrasi negara juga dapat menetapkan kebijakan-kebijakan yang bersifat bebas (*vrijbeleid*). Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan kewenangan kebebasan bertindak (*freies ermessen*). Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan dan dijalankan oleh pejabat administrasi negara dalam rangka menyelesaikan suatu keadaan (masalah konkret) yang pada dasarnya belum ada aturannya atau belum diatur dalam undang-undang (peraturan perundang-undangan).

Pembentukan peraturan kebijakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu hal yang lumrah terjadi. Menurut Philipus M. Hadjon “pelaksanaan pemerintahan sehari-hari menunjukkan betapa badan atau pejabat tata usaha negara acapkali menempuh berbagai langkah kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan apa yang kini sering dinamakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dengan demikian, jelas ada hubungan yang erat antara asas diskresi atau asas *freies ermessen* dengan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan adalah wujud formal kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan asas diskresi tersebut.

Bentuk formal peraturan kebijakan dalam hal tertentu sering tidak berbeda atau tidak dapat dibedakan dari format peraturan perundang-undangan. Menurut A. Hamid S Attamimi: “dilihat dari bentuk dan formatnya, peraturan kebijakan sama benar dengan peraturan perundang-undangan, lengkap dengan pembukaan berupa konsiderans “menimbang” dan dasar hukum “mengingat”, batang tubuh yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian dan bab-bab serta penutup, yang sepenuhnya menyerupai peraturan perundang-undangan”. Selain memiliki persamaan dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan diatas, ada juga peraturan kebijakan yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan dari segi bentuk formalnya. Oleh

karena itu, peraturan-peraturan kebijakan tersebut dengan mudah dibedakan dari peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, format peraturan kebijakan tersebut lebih sederhana daripada format peraturan perundang-undangan misalnya nota dinas, surat edaran, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, pengumuman, instruksi dan sebagainya. Meskipun ada bentuk peraturan kebijakan yang memiliki persamaan dengan peraturan perundang-undangan, menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar peraturan kebijakan tidak termasuk salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan, meskipun dalam banyak hal nampak (menampakkan gejala) sebagai peraturan perundang-undangan.⁴⁹

Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) menurutnya peraturan yang dibuat baik kewenangan maupun materi muatannya tidak berdasar pada peraturan perundang-undangan, delegasi atau mandat, melainkan berdasarkan wewenang yang timbul dari *freies ermessen* yang dilekatkan pada administrasi negara untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu yang dibenarkan oleh hukum.⁵⁰

⁴⁹ Opcit, Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Hlm. 167-168

⁵⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, Edisi Revisi,

D. Bentuk Produk Hukum

Dalam peraturan hukum juga dibedakan ke dalam dua bentuk yakni, secara tertulis dan tidak tertulis. Umumnya peraturan hukum tertulis adalah hukum yang secara resmi dibuat oleh pemerintah setempat yang telah disepakati bersama sementara hukum tidak tertulis umumnya adalah hukum berupa adat istiadat yang diakui dan ditaati masyarakat sekitar daerah tersebut tanpa adanya sumber hukum tercatat.

Hukum tertulis (*geschreven recht*) menurut Soedjono Dirdjosisworo dalam buku Pengantar Ilmu Hukum, adalah hukum yang mencakup perundang-undangan dalam berbagai bentuk yang dibuat oleh pembuat undang-undang dan traktat yang dihasilkan dari hubungan internasional (Dirdjosisworo, 1994: 215). Hukum tertulis telah menjadi tanda ciri dari hukum modern yang mengatur serta melayani hukum modern (Rahardjo, 2000: 72).⁵¹

Kelebihan hukum tertulis dibanding hukum tidak tertulis dalam melayani kehidupan modern adalah antara lain:(Dirdjosisworo, 1994: 214):

- 1) Apa yang diatur dengan mudah diketahui orang;
- 2) Setiap orang, kecuali yang tidak bisa membaca, mendapatkan jalan masuk yang sama ke dalam hukum;

⁵¹ *Opcit*, Ali Marwan, hlm 98-99

- 3) Pengetahuan orang mengenai hukum senantiasa bisa dicocokkan kembali dengan yang telah dituliskan, sehingga mengurangi kepastian;
- 4) Untuk keperluan pengembangan peraturan hukum atau perundang-undangan, untuk membuat yang baru, maka hukum tertulis juga menyediakan banyak kekurangan.

Adapun sifat produk hukum tertulis dibedakan atas:

1. Peraturan (*regeling*)

Peraturan adalah instrumen hukum yang bersifat umum, berisi pengaturan, berlaku serta mengikat untuk umum. (Ridwan HR, 2006: 133 – 148) Dari sisi teoretis, peraturan (*regeling*) mempunyai sifat-sifat khusus, yakni: (Pantja & Na'a, 2008: 18):

- a. Norma hukum (*rechtsnormen*);
- b. Berlaku keluar (*naarbuitenwerken*);
- c. Bersifat umum dalam arti luas;
- d. Bersifat futuristik;
- e. Berlaku terus menerus (*dauerhaftig*);
- f. Bersifat hierarkis (*stufenbaudesrechts*)

2. Penetapan/keputusan (*beschikking*).

Pengertian *beschikking* diperkenalkan di Belanda oleh Van der Pot dan Van Vollenhoven, masuk ke Indonesia melalui Prins. Istilah dalam bahasa Perancis disebut dengan *acte administratif*,

dan dalam hukum Jerman oleh Otto Meyer disebut dengan *verwaltungsakt*. Prins mendefinisikan keputusan sebagai suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan, dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenangnya yang luar biasa. (Adisapoetra, 1978: 42). Untuk defensi penetapan mengutip pendapat Prayudi yang mengatakan “penetapan adalah perbuatan hukum sepihak yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu”.

Dari defenisi yang dikemukakan oleh Prins tersebut terkandung 5 (lima) unsur yaitu:

- a. Adanya tindakan hukum;
- b. Bersifat sepihak;
- c. Dalam bidang pemerintahan;
- d. Dilakukan oleh badan pemerintah; dan
- e. Berdasarkan wewenangnya yang luar biasa.

Antara pengaturan dan penetapan/keputusan sebenarnya memiliki perbedaan. Perbedaan tersebut tercermin dalam tiga hal berikut ini:

- 1) Perbedaan isi dan sifat.

Peraturan berisi norma hukum yang berlaku dan mengikat umum (*regeling*). Keputusan berisi suatu penetapan atau keputusan yang sifatnya individual, final, dan konkret.

2) Perbedaan cara melawannya.

Upaya hukum untuk melawan/menggugat peraturan dilakukan melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Untuk undang-undang melalui Mahkamah Konstitusi, sedang untuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang melalui Mahkamah Agung. Upaya hukum untuk melawan/membatalkan keputusan dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

3) Perbedaan kekuatan berlaku dan mengikatnya.

Dengan diundangkannya suatu peraturan di dalam Lembaran Negara atau Berita Negara, maka peraturan tersebut memiliki daya berlaku dan mengikat umum (*binding force*). Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, "Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan." Hal tersebut dimaksudkan agar semua orang mengetahui adanya peraturan yang dimaksud sehingga dengan demikian berlakulah asas fiksi hukum "*iedereen wordht geacht de wet te kennen*." Artinya setiap orang dianggap mengetahui hukum. Oleh karena itu

tidak ada alasan bagi yang melanggar hukum bahwa ia tidak mengetahui hukumnya. (Dewi &Yaqin, 2012: 54).

Suatu keputusan/ketetapan tidak dipersyaratkan untuk diundangkan dalam Lembaran Negara atau Berita Negara karena keputusan/ketetapan tidak dimaksudkan untuk berlaku dan mengikat umum.

Untuk jenisnya, produk hukum tertulis dibedakan atas:

- a. Peraturan perundang-undangan;
- b. Peraturan Kebijakan contohnya Keputusan, Surat Edaran, dan Instruksi.
- c. Hukum tertulis yang tidak termasuk a dan b, contoh akta notaris, surat gugat, dan putusan hakim.

Dengan demikian bahwa dapat dikatakan bahwa Instruksi Presiden dapat dikatakan sebagai Peraturan Kebijakan.

E. Kewenangan Presiden

Di Indonesia, secara umum kewenangan Presiden telah diatur berdasarkan UUD 1945 dan terbagi atas beberapa kewenangan seperti :

- a. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar;
- b. Kewenangan yang bersifat legislatif atau kewenangan untuk mengatur kepentingan umum atau publik;

- c. Kewenangan yang bersifat judicial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi masa hukuman, pengampunan ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait dengan kewenangan pengadilan;
- d. Kewenangan bersifat diplomatik yaitu kewenangan dalam menjalin hubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional yang lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang atau damai; dan
- e. Kewenangan bersifat administratif

Dalam menjalankan kewenangannya yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu pada Pasal 4 ayat (1), Presiden berwenang mengeluarkan peraturan, penetapan serta dapat mengeluarkan kebijakan yang merupakan pelaksanaan dari kewenangan diskresinya. Dengan demikian, materi yang bisa diatur oleh Presiden terdiri atas:

- a) Penetapan (*beschikking*);
- b) Peraturan (*regeling*); dan
- c) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*).

Dari ketiga bentuk tersebut, semuanya pernah dan ada dalam produk hukum yang pernah dikeluarkan presiden, yaitu dengan materi penetapan dalam bentuk keputusan presiden,

dengan materi peraturan dalam bentuk peraturan presiden sedangkan dengan materi peraturan kebijakan dalam bentuk intruksi presiden.

F. Tinjauan Umum Diskresi

Diskresi dalam kamus hukum disebut *diskreation* atau *freies ermessen* ialah kewenangan/wewenang berupa kebebasan bertindak pejabat negara, atau mengambil keputusan menurut pendapat sendiri.⁵² Adapun menurut beberapa pakar hukum mengenai pengertian diskresi antara lain adalah :

1. Prof. Manyamin mendefinisikan diskresi sebagai kebebasan pejabat mengambil keputusan menurut pertimbangan sendiri, dengan demikian,, menurutnya setiap pejabat publik memiliki kewenangan diskresi.
2. Saut P. panjaitan, menyatakan diskresi dalam Bahasa Perancis (*pouvoir disceretionnaire*) atau *fieries ermessen* dalam Bahasa Jerman merupakan suatu bentuk penyimpanan terhadap asas legalitas dalam pengertian *wetmatigheid vas bestuue*, jadi merupakan “kekecualian” dan asas legalitas,
3. Gayus T. Lambuun mendefnisikan diskresi sebagai kebijakan dari pejabat Negara pusat sampai daerah yang intinya membolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan

⁵²Udin Latif, 2023, *Institut Agama Islam Negeri (Iain) Sorong Diskresi Penyidik Kepolisian Dalam Penyelesaian Perkara Pidana Melaui Jalur Non Litigasi*, Jurnal Hukum Muadalah, Vol 3. hlm 14

yang melanggar dengan undang-undang, dengan tiga syariat, yaitu demi kepentingan umum, masih dalam batas wilayah kewenegaraannya, dan tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB)

4. Menurut kamus hukum yang disusun oleh J.C.T Simorangkir, diskresi diartikan sebagai “kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri.”⁵³

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Menurut Bahsan, diskresi (*freiars ermessen*) diberikan kepada pemerintah mengingat fungsi pemerintah atau administrasi Negara, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum yang tentunya berbeda dengan fungsi kehakimannya dalam menyelesaikan sengketa antar penduduk. Keputusan pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau sasarannya

⁵³ JCT Simorangkir dkk, Kamus Hukum, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hlm. 38

(*doelmatigheid*) dibandingkan dengan hukum yang berlaku (*rechmatigheid*)⁵⁴

Diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi Negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Akan tetapi tidak mungkin bagi Undang-undang untuk mengatur segala macam kasus posisi dalam praktek kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu adanya kebebasan atau diskresi dari administrasi Negara.⁵⁵

Disisi lain pemaknaan asas *freies ermessen* juga perlu di gali lebih lanjut karna pada dasarnya di dalam Undang-undang No 30 Tahun 2014 tersebut juga terdapat asas lain yang mendasari keberlakuannya diskresi asas kepastian hukum sebagai sarana kontrol. Meskipun pemberian *freies ermessen* atau kewenangan bebas (*discretionare power*) kepada pemerintahan merupakan konsekuensi logis dalam konsepsi *welfare state* aka tetapi pemberian *freies ermessen* ini menimbulkan konsekuensi. Hal ini menunjukan bahwa kewenangan yang tidak di batasi dan berdasarkan inisiatif cenderung akan mendorong tindakan

⁵⁴ Ridwan HR, 2016, *Hukum administrasi Negara* ceakan ke-XII, Jakarta, Rajawali Pers, hlm 170.

⁵⁵ Lutfi Ansori, 2015, *Diskresi dan Pertanggung Jawaban Pemerintahan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Yuridis Vol.2 No. 1 juli 2015, hlm 105.

melampaui wewenang. Maka dari itu diperlukan kontrol peradilan administrasi dengan baik.⁵⁶

Dari beberapa pengertian menurut para ahli diatas, maka dapat disimpulkan bahwa diskresi atau *freis ermesen* yaitu segala aktifitas yang melibatkan proses pembuatan kebijakan maupun pengambilan keputusan atau tindakan atas inisiatif sendiri, tidak terpaku ada ketentuan aturan atau undang-undang dengan berbagai pertimbangan yang matang, kontekstual dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal pembuatan kebijakan ataupun pengambilan keputusan tersebut yang lebih diutamakan adalah keefektifan tercapainya tujuan dari pada berpegang teguh pada ketentuan hukum.

G. Tinjauan Umum Kepres, Perpres dan Inpres

1. Keputusan Presiden (Kepres)

Keputusan Presiden (Keppres) memiliki fungsi yang berbeda pada orde lama, orde baru, dan reformasi. Pada masa orde lama dan orde baru, Keppres memiliki dua sifat yaitu keputusan yang mengatur (*regeling*) dan keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking*).

Keppres memiliki dua sifat tersebut berdasarkan sumber kewenangan yang termuat dalam Lampiran Ketetapan MPRS No.

⁵⁶ Muhammad Aziz Zaelani, 2019, *Antinomi Diskresi Dalam Bentuk Freies Ermessen untuk Penyelenggaraan Pemerintahan Berwawasan Pancasila*, Jurnal Jurisprudence Vol,9 No.1, 2019 (Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret), hlm .72

XX/MPRS/1966 yang menyebutkan Keppres berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmalig*) adalah untuk melaksanakan ketentuan undang-undang dasar yang bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau peraturan pemerintah ("PP").

Menurut Hamid S. Attamimi, kata '*einmalig*' bermakna bahwa keputusan memiliki sifat sebagai *beschikking*. Sedangkan, Keppres yang penggunaannya untuk melaksanakan ketentuan UUD, Ketetapan MPR, dan PP merupakan Keppres yang bersifat *regeling*.⁵⁷ Adapun contoh Keppres bersifat *regeling* adalah Keppres No. 63 Tahun 2004 tentang pengamanan objek vital nasional. Sedangkan contoh Keppres yang bersifat *beschikking* adalah terkait penetapan duta dan konsul. Keppres saat ini hanya merupakan tindakan hukum pemerintah yang bersifat individual dan konkret (*beschikking*).⁵⁸

Namun demikian, patut pula dicatat bunyi Pasal 100 UU 12/2011 yang telah menegaskan: "Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai

⁵⁷ Hamid S. Attamimi. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Studi Kasus Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V. Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 228

⁵⁸ Maria Farida Indrati, 2020, *Ilmu Perundang-Undangan I; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Edisi Revisi, Yogyakarta, PT Kanisius, hlm. 106

peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini”.

2. Peraturan Presiden atau Perpres

Peraturan Presiden (Perpres) merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang bersifat *regeling*. Dasar kewenangan presiden dalam mengeluarkan Perpres adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Perpres adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.⁵⁹ Peraturan presiden pun masuk jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

3. Instruksi Presiden (Inpres)

Menurut Jimly Asshiddiqie, yang mengutip pendapat Michael Allen dan Brian Thompson menyatakan bahwa peraturan kebijakan atau *policy rule* yang dapat disebut sebagai “*quasi legislation*” itu dapat dikelompokkan dalam 8 (delapan) golongan yaitu :

1. Peraturan yang bersifat procedural (*procedural rules*);
2. Petunjuk penafsiran (*Interpretative*);
3. Perintah atau Instruksi, seperti Instruksi Presiden dsb, (*Instruction to Officials*);

⁵⁹ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

4. *Prescriptive/evidential rules;*
5. *Commendatory rules;*
6. *Voluntary codes;*
7. *Rules of practices, rule of Management or rules of operation;*
8. *Consultative devices dan administrative pronouncements*

Aturan kebijakan ini dapat dibuat dalam berbagai macam dokumen tertulis yang bersifat membimbing , menuntun, memberi arahan kebijakan, dan mengatur suatu pelaksanaan tugas dan pekerjaan. Di Indonesia, aturan kebijakan itu dapat dibuat dalam bentuk-bentuk seperti :

1. Surat Edaran (*circular*)
2. Surat Perintah atau Instruksi
3. Pedoman kerja atau manual
4. Petunjuk Pelaksanaan (jutilak)
5. Petunjuk Teknis (juknis)
6. Buku panduan atau "*guide*"
7. Kerangka acuan, *term of reference*
8. Desain kerja atau desai proyek

Berdasarkan uraian di atas dapat dilihat bahwa inpres hanya terbatas untuk memberikan arahan, menuntun , membimbing dalam hal pelaksanaan tugas dan pekerjaan. Sedangkan keputusan *preside* nada yang bersifat mengatur (*regeling*) yang dipersamakan

dengan peraturan presiden dan ada sifatnya menetapkan (*beschikking*)

Inpres adalah singkatan dari instruksi presiden. Inpres sendiri bersifat *regeling* yang hanya mengatur ke dalam organisasi pemerintah (hubungan subkoordinatif antara atasan dan bawahan).⁶⁰ Artinya, Inpres bersifat *regeling* dan berlaku ke dalam (*internal*) termasuk sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregels*). Oleh karena itu, Inpres hanya digunakan oleh presiden untuk menginstruksikan kepada lembaga di bawah kekuasaannya guna melakukan sesuatu. Contohnya, Inpres 2/2021 tentang optimalisasi pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan

Presiden mengeluarkan Inpres tersebut guna memerintahkan sejumlah pejabat di tingkat pusat yang terdiri dari 19 menteri, jaksa agung, 3 kepala badan, Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) serta pejabat daerah di antaranya gubernur, bupati/walikota untuk mendukung optimalisasi program jamsostek.

H. Landasan Konseptual

1. Konsep Negara Hukum

Pemikiran tentang konsep negara hukum telah lama dikembangkan oleh ahli filsafat dari zaman Yunani kuno seperti Plato (429-374 SM) dan Aristoteles (384-322 SM). Pendapat dari

⁶⁰ Saksi R.S. Rakia, 2021, *Simplifikasi Terhadap Peraturan-Peraturan Pelaksanaan yang Dibentuk oleh Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Rechtvinding Vol. 10 No.

Aristoteles memberikan pemahaman bahwa negara harus berdiri di atas hukum yang akan dapat menjamin keadilan bagi warga negara. Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) dalam negara berarti bahwa penyelenggaraan kekuasaan dalam negara khususnya kekuasaan pemerintahan haruslah didasarkan atas hukum. Dalam konsepsi negara hukum kekuasaan menjalankan atau menyelenggarakan pemerintahan haruslah berdasarkan pada kedaulatan hukum atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya adalah bagaimana mewujudkan adanya suatu ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁶¹

Pemerintahan yang berdasar atas hukum akan melahirkan adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga masyarakat, sehingga sisi kepentingan antara pemerintah yang menjalankan kekuasaan negara dengan rakyat sebagai subyek pemilik negara dapat selalu berkesesuaian atau berjalan. Oleh karena itu, pengajuan konsep negara hukum sebagai salah satu landasan hukum tata pemerintahan memegang peran yang sangat penting, bukan hanya dijadikan sebagai koridor (Batasan) tindakan atau perbuatan pemerintahan, akan tetapi juga berfungsi sebagai acuan dasar dan patokan penilaian dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁶²

⁶¹ Aminuddin Ilmar, 2021, *Buku Ajar Hukum Tata Pemerintahan*, Unhas Press, Makassar, hlm 25.

⁶² *Ibid* hlm 27

Menurut Bagir Manan dalam Aminuddin Ilmar, pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense*) mencakup semua alat kelengkapan negara yang pada pokoknya terdiri dari cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan judisil dan atau kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam pengertian sempit (*in the narrow sense*) pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif saja. Dalam arti alat kelengkapan negara yang hanya disertai wewenang pemerintahan untuk melaksanakan fungsi dan tugas pemerintahan.⁶³

Arti pemerintahan dalam konsep Bahasa Inggris disebut dengan istilah government yang berasal dari Bahasa latin yang berarti mengemudikan atau mengendalikan. Meriam (1980) memandang tujuan pemerintah meliputi *external security, internal order, justice, general welfare dan freedom*. Tidak berbeda jauh dengan konsep yang diusung oleh S.E Finer (1980) yang melihat pemerintah mempunyai kegiatan terus menerus (*process*), wilayah negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*) dan cara atau metode serta sistem (*manner method and system*) dari pemerintahan terhadap masyarakatnya. Berbeda dengan konsep yang dibangun dan dikembangkan oleh R. Mac Iver (1947;23) yang memandang pemerintahan dari sudut disiplin ilmu politik dengan menyatakan bahwa *government is the*

⁶³ *Ibid*, hlm 15

organization of men under authority... how men can be governed.

Dengan kata lain bahwa pemerintahan itu adalah sebagai organisasi dari orang-orang yang di bawah kekuasaan bagaimana manusia itu bisa diperintah.⁶⁴

Berdasarkan pada uraian tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa arti pemerintah dan pemerintahan adalah berbeda, di mana arti pemerintah berkaitan dengan suatu organ atau badan yang melaksanakan fungsi pemerintahan. Sedangkan arti pemerintahan adalah suatu kegiatan untuk menjalankan pemerintahan atau proses penyelenggaraan pemerintahan (*bestuursvoering*). Dengan kata lain arti kata pemerintah berkaitan atau berhubungan dengan organ atau badan sedangkan kata pemerintahan berkaitan dengan fungsi pemerintahan atau bagaimana pemerintahan itu dijalankan atau dilaksanakan.⁶⁵ Dengan demikian segala aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah terhadap warga negaranya merupakan suatu perintah yang harus dilaksanakan demi terlaksananya sistem pemerintahan di negara itu.

Menurut Arief Sidharta, unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:⁶⁶

⁶⁴ *Ibid*, hal 16

⁶⁵ *Ibid*, hal 17

⁶⁶ B. Arief Sidharta, 2004, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, dalam Jentera, Jurnal Hukum Rule of Law, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm.124-125.

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah :
 - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
 - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - c. Asas *non-retroaktif* perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
 - d. Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 - e. Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
 - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.

3. Berlakunya persamaan (*Similia Similius* atau *Equality before the Law*)

Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.

4. Asas demokrasi

Dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:

- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
- b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat diminta pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
- c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;

- d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
 - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
 - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif
5. Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
 - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yangn jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien

2. Konstitusi Negara Hukum

Dari aspek bahasa, konstitusi berasal dari bahasa Inggris “*constitution*” yang berasal dari asal kata “*constitute*”, “*constitue*” atau

“*to constitute*” yang artinya adalah “membentuk”. Oleh karena itu kata “konstitusi” maknanya selalu terikat dalam konteks pembentukan suatu organ dan organisasi. Hampir semua negara saat ini memiliki konstitusi tertulis dalam satu dokumen tersendiri. mengingat negara adalah organisasi kekuasaan, maka substansi konstitusi dapat dilihat sebagai hukum yang mengatur kekuasaan. Konstitusi mengatur tentang sumber kekuasaan, struktur kekuasaan, pembagian kekuasaan, dan pembatasan kekuasaan di suatu negara. Oleh karena itu konstitusi menurut Ivo D. Duchacek diartikan sebagai “*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*”⁶⁷ Sedangkan Friedrich mendefinisikan konstitusi sebagai “*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action.*”⁶⁸ Dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.⁶⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie, pada dasarnya konstitusi adalah hukum yang tingkatannya dianggap paling tinggi. Sehubungan dengan itu, (sebagai hukum tertinggi) tujuan dibentuknya konstitusi

⁶⁷ Ivo D. Duchacek, *Constitution/Constitutionalis dalam Bogdanor, Vernon (ed), Blackwell's Encyclopedia of Political Science*, Blackwell, Oxford 1987, hal. 142. Dalam Modul Konstitusi dan Konstitusionalisme, Pendidikan dan Pelatihan Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara, Mahkamah Konstitusi, Hal. 3

⁶⁸ Friedrich, C.J., *Man and His Government*, McGraw-Hill, New York, 1963, hal. 217. Dalam Modul Konstitusi dan Konstitusionalisme, Pendidikan dan Pelatihan Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara, Mahkamah Konstitusi, hlm. 3

⁶⁹ Jimmly Ashiddiqie, 2007, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Pers, Hlm 5.

adalah untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi, yakni keadilan; ketertiban; dan perwujudan nilai ideal seperti kemerdekaan, kebebasan, kesejahteraan, dan kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara (*the founding fathers and mothers*).

Ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, konstitusi merupakan hukum dasar tertinggi dalam suatu negara. Adapun tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kekuasaan. Dalam konstitusi, dikenal adanya konstutualisme yang merupakan paham di mana kekuasaan harus dibatasi agar negara dapat dijalankan sesuai dengan tujuan pembentukannya. Jika tidak dilakukan pembatasan kekuasaan, konstitusi akan kehilangan rohnya dan hanya akan menjadi legitimasi bagi kekuasaan negara yang tak terbatas.

3. UUD 1945 sebagai Konstitusi NKRI

Istilah “Konstitusi” pertama kali dikenal di Negara Perancis, yaitu berasal dari bahasa Perancis “*Constituer*”, yang berarti membentuk, yang dimaksud dengan membentuk disini adalah membentuk suatu negara.⁷⁰ Dalam konteks organisasi atau negara, Mahkamah Konstitusi dalam Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi menerangkan bahwa pengertian konstitusi terikat dalam

⁷⁰ Astim Riyanto, 2000, *Teori Konstitusi*, Bandung: Yapemdo, hlm 17.

pembentukan atau kelahiran suatu organisasi. Secara harfiah, konstitusi diartikan sebagai segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan.

Konstitusi Indonesia yang berlaku saat ini adalah UUD 1945 yang telah mengalami beberapa amendemen. Ini adalah konstitusi yang mengatur prinsip-prinsip dasar negara, sistem pemerintahan, hak-hak warga negara, serta tugas dan tanggung jawab lembaga-lembaga negara. UUD 1945 merupakan konstitusi tertulis yang berperan sebagai hukum tertinggi NKRI (*the supreme law of the land*), yang berisi norma-norma, kaidah, aturan, atau ketentuan yang harus dilakukan dan ditaati oleh semua komponen negara. UUD 1945 dirancang pertama sekali oleh BPUPK dan dibahas lagi untuk disahkan menjadi konstitusi untuk pertama oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. UUD 1945 merupakan kesepakatan para pendiri negara yang berasal dari berbagai latar belakang ilmu dan asal daerah. Dengan demikian, konstitusi tersebut dapat dikatakan lahir dari sebuah kompromi yang dilakukan dengan cara yang demokratis.

Ketika konstitusi sudah terbentuk, di dalamnya paling tidak terkandung dua bagian pokok. Manfred Nowak, mengemukakan ada dua bagian pokok konstitusi, yaitu bagian formil dan bagian materiil. Bagian formil mengandung aturan-aturan yang berhubungan dengan badan-badan tertinggi dalam negara, prosedur dan penetapan badan-badan tersebut, dan prinsip-prinsip struktural

pokok dari negara.⁷¹ Bagian formil konstitusi juga memuat masalah kekuasaan sekaligus batasan kekuasaan masing-masing badan-badan penyelenggara negara. Adapun bagian materiil meletakkan nilai-nilai, maksud dan tujuan yang hendak dicapai negara, demokrasi, keadilan sosial, tata pemerintahan yang baik, perlindungan lingkungan dan hak-hak dasar manusia/warga negara.⁷² Dengan demikian, bagian materiil konstitusi juga memuat kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi negara dalam rangka melindungi hak-hak warga negara dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Menurut Sri Soemantri dengan mengamini pendapat J.G. Steenbeek berpendapat bahwa konstitusi itu berisi tiga hal pokok, yaitu: ⁷³

1. adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negara;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

⁷¹ Manfred Nowak, 2003, *Pengantar pada Rezim Hak Asasi Manusia Internasional*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law dan Departemen Hukum dan HAM Indonesia, Jakarta, hal 15

⁷² *Ibid*, hlm 15

⁷³ Sri Soemantri, 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm 60

Menurutnya bahwa materi muatan konstitusi memuat hal-hal yang berhubungan kekuasaan dan lembaga yang akan menjalankan kekuasaan negara (formil), serta hal-hal yang berhubungan dengan jaminan hak asasi manusia (materiil).

UUD 1945 yang berfungsi sebagai hukum tertinggi sehingga dijadikan pedoman hukum bagi setiap peraturan perundangan di bawahnya. Fungsi Konstitusi dalam sistem pemerintahan suatu negara ialah mengatur kekuasaan pemerintahan, mengatur hubungan pemerintah dengan rakyat, menentukan Batasan-batasan kekuasaan, mengatur proses perubahan, mengatur hukum, mengatur otonomi daerah, memberikan pedoman moral, mengatur hubungan internasional dan masih lain sebagainya.

Lebih jauh, Jimly juga mengemukakan terdapat 10 fungsi konstitusi, yaitu :⁷⁴

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara;
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara;
3. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara;
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara;

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hlm 6

5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (rakyat) kepada organ negara;
6. Fungsi simbolik sebagai pemersatu;
7. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan;
8. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*ceremony*);
9. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi; dan
10. Fungsi sebagai sarana perekayasaan dan pembaharuan masyarakat, baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

Fungsi-fungsi ini menjadikan konstitusi sebagai landasan hukum dan moral dalam suatu negara, yang memastikan bahwa pemerintahan berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan dan melindungi hak-hak serta kepentingan warga negara.

Peraturan perundang-undangan yang dibawahhi oleh UUD 1945 berisi peraturan yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Semua peraturan perundang-undangan harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh ASN. Setiap undang-undang memerlukan peraturan pelaksana yang dibuat oleh

badan eksekutif (pemerintah) dalam rangka melaksanakan undang-undang.

I. Landasan teori

1. Teori Negara Kesejahteraan (*welfare state*)

Konsep Negara Kesejahteraan dikenal sejak abad 17 mulai dari Adam Smith, Jeremy Bentham, John Maynard Keynes, Sir Wiliam Beveridge, dan T.H Marshal. Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) merujuk pada satu kesimpulan yaitu Negara memiliki peran lebih besar dan bertanggung jawab dalam menjamin kesejahteraan bagi warga negaranya (*Social well being*). Kondisi sejahtera (*well-being*) biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non material.

Welfare state disebut juga “negara hukum modern.” Tujuan pokoknya tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum semata, tetapi juga mencapai keadilan sosial (*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat. Konsepsi negara hukum modern menempatkan eksistensi dan peranan negara pada posisi kuat dan besar. Kemudian konsepsi negara demikian ini dalam berbagai literatur disebut dengan bermacam-macam istilah, antara lain: negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*) atau negara melakukan

tugas servis publik. Dengan demikian negara kesejahteraan merujuk pada sebuah model pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial kepada warganya.

Ciri utama dari negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk 23 mencampuri kehidupan ekonomi dan social masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah aktif dalam kehidupan ekonomi dan social masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).

Jeremy Bentham dikenal sebagai Bapak Kesejahteraan Negara (*The Father of Welfare State*) dalam konsepnya selalu menggunakan istilah "*utility*" (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan, berdasarkan prinsip utilitarianisme yang dikembangkan Jeremy Bentham bahwa suatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan atau kesejahteraan ekstra (seluas-luasnya) adalah sesuatu yang baik, namun sebaliknya bahwa sesuatu yang menimbulkan sakit adalah sesuatu yang *not*

good (buruk), oleh karena itu pemerintah harus melakukan aksi (kebijakan dan program) yang selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan kepada rakyat sebanyak mungkin, gagasan Jeremy Bentham untuk mewujudkan *welfare state* berkaitan langsung dengan reformasi hukum, peranan konstitusi dan pengembangan kebijakan sosial.

Menurut Prof. MR. R. Kranenburng Negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan menyejahterakan golongan tertentu tapih seluruh rakyat. Teori kesejahteraan mengandung 4 (empat) makna, antara lain sebagai beriku :

- a. Sebagai kondisi sejahtera (*well-being*), kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari risikorisiko utama yang mengancam kehidupannya;
- b. Sebagai pelayanan sosial, umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan,

pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*);

- c. Sebagai tunjangan sosial, kesejahteraan sosial yang diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima kesejahteraan adalah masyarakat miskin, cacat, pengangguran yang kemudian keadaan ini menimbulkan konotasi negative pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, dan lain-lain sebagainya.
- d. Sebagai proses atau usaha terencana, sebuah proses yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.

Pengertian tentang negara kesejahteraan (*Welfare State*) tidak dapat dilepaskan dari empat definisi kesejahteraan di atas. negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak Negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan

asuransi sosial) maupun jaring pengaman sosial (*social safety net*)⁷⁵

Paham negara hukum kesejahteraan sering juga disebut sebagai negara hukum modern dalam arti material. Bagir Manan mengatakan bahwa konsep negara hukum kesejahteraan adalah: “Negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”⁷⁶

Ciri-ciri negara hukum kesejahteraan menurut Muchsan adalah, Negara bertujuan mensejahterakan kehidupan warganya secara merata, dan negara dituntut untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada masyarakat. Tanpa pelayanan yang baik dan merata mustahil akan terwujud kesejahteraan pada kehidupan masyarakat. Sehubungan dengan ciri- ciri tersebut maka ada dua gejala yang pasti muncul dalam negara kesejahteraan, yakni pertama, campur tangan pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat sangat luas dan kedua dalam pelaksanaan fungsi pemerintah sering digunakan asas diskresi. Intervensi pemerintah terhadap aspek kehidupan

⁷⁵ Muhammad Yusuf Aldimassarif, Suara.com, Teori Negara Kesejahteraan di Indonesia dalam penanganan Covid-19, Diakses dari <https://yoursay.suara.com/news/2020/05/13/143239/teori-negara-kesejahteraan>.

⁷⁶ Bagir Manan, 1996, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, FH UNLA, Bandar Lampung, hlm 9.

masyarakat ini dituntut demi terciptanya kesejahteraan masyarakat yang melakukan bukan kesejahteraan menurut konsepsi liberal. Dengan adanya campur tangan ini, dapat dihindari terjadinya *free fight liberalism*, yang hanya akan menguntungkan pihak yang kuat saja"⁷⁷

Menurut Mac Iver, negara tidak dipandang lagi sebagai alat kekuasaan (*instrument of power*) semata, tetapi lebih dari itu, dipandang sebagai alat pelayanan (*an agency of services*). Paham yang pragmatis ini, kemudian melahirkan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum modern atau negara hukum material, yang menurutnya memiliki ciri-ciri sebagai berikut:⁷⁸

- 1) Dalam negara hukum kesejahteraan, yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial ekonomi rakyat;
- 2) Pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan daripada pembagian kekuasaan yang berorientasi politis, sehingga peran eksekutif lebih besar daripada legislatif;
- 3) Hak milik tidak bersifat mutlak;
- 4) Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga turut serta dalam usaha-usaha sosial dan ekonomi;

⁷⁷ Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap perbuatan Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 4-5.

⁷⁸ Mac Iver, 1950, *The Modern State*, Oxford University Press, London, hlm. 4.

- 5) Kaidah- kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebankan kewajiban tertentu kepada warga negara;
- 6) Peran hukum publik condong mendesak hukum privat, sebagai konsekuensi semakin luasnya peran negara;
- 7) Lebih bersifat negara hukum material yang mengutamakan keadilan sosial yang material pula.

Dalam teori ini dapat di jelaskan dalam teori yang sudah di kemukakan di atas, bahwa peran negara telah ditempatkan pada posisi yang kuat dan lebih besar dalam menciptakan kesejahteraan umum (*public welfare*) dan keadilan sosial (*social justice*).

Indonesia sebagai salah satu negara di dunia yang mengupayakan kesejahteraan umum sebagaimana termasuk dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah negara yang menganut paham kesejahteraan. Hal itu tercermin dari Tujuan Negara yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial.”

Dilatar belakangnya pemikiran-pemikiran para pendiri negara, utamanya Bung Hatta, maka Undang-Undang Dasar Negara 1945

mengandung semangat ke arah pembentukan model negara kesejahteraan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya yaitu:⁷⁹

1. Mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik;
2. Menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata;
3. Mengurangi kemiskinan;
4. Menyediakan asuransi sosial (pendidikan dan kesehatan) bagi masyarakat miskin;
5. Menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi *disadvantage people*;
6. Memberi proteksi sosial bagi setiap warga negara

Kelahiran kosep kesejahteraan yang tercantum dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD NRI 1945, dikenal dengan konsep tujuan negara. Menurut Tomas Aquinas tujuan negara identik dengan tujuan manusia dan pada dasarnya untuk mensejahterakan seluruh rakyat tanpa terkecuali.⁸⁰

⁷⁹ Marilang, 2012, *Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 2, hlm. 267.

⁸⁰ Max Boli Sabon, 2019, *Pendekatan Dogmatik Hukum dan Teori Hukum Terhadap Fungsi Sosial Hak Milik Dalam Konteks Negara Hukum Pancasila*, Atma Jaya, Jakarta, hlm. 358.

2. Teori Efektivitas Hukum

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.⁸¹ Sedangkan efektivitas mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Jadi efektivitas dapat diartikan sebagai indikator dalam tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan dimana target itu tercapai sesuai dengan perencanaan.

Menurut Achmad Ali bahwa, ketika ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Lebih lanjut Achmad Ali pun mengemukakan bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjalankan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.⁸²

⁸¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2002. Jakarta. Balai Pustaka. Hlm 284

⁸² Achmad Ali, 2010, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan* Vol.1, Kencana, Jakarta, Hlm 375

Menurut Soerjono Soekanto salah satu fungsi hukum, baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap atau perilaku adalah menimbang perilaku manusia, masalah pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum, tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang berifat positif maupun negatif. Efektivitas penengak hukum sangat berkaitan erat dengan efektivitas hukum. Agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktualisasikan kepada masyarakat dalam bentuk kekuatan (*compliance*), dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut adalah efektif.

Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto antara lain sebagai berikut :⁸³

1) Faktor Hukum

Hukum mengandung unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penerapannya tidak jarang terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkret seseorang berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja, maka ada

⁸³ Soerjono Soekanto, 2007, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm 110

kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka, ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidak semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, melainkan juga ikut mempertimbangkan faktor-faktor lain yang berkembang dalam masyarakat, Sementara dari sisi lain, keadilan pun masih menjadi perdebatan disebabkan keadilan mengandung unsur subyektif dari masing-masing orang.

2) Faktor Penegak Hukum

Penegakan hukum berkaitan dengan pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum (*law enforcement*). Bagian-bagian law enforcement itu adalah aparatur penegak hukum yang mampu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum secara proporsional. Aparatur penegak hukum melingkupi pengertian mengenai insitusi penegak hukum dan aparat penegak hukum, sedangkan aparat penegak hukum dalam arti sempit dimulai dari kepolisian, kejaksaan, kehakiman, penasehat hukum dan petugas sipil lembaga permasyarakatan.

Setiap aparat dan aparatur diberikan kewenangan dalam melaksanakan tugasnya masing-masing yang meliputi kegiatan penerimaan laporan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi serta Upaya pembinaan kembali terpidana. Ada tiga elemen penting

mempengaruhi mekanisme bekerjanya aparat dan aparatur penegak hukum, antara lain:

- a) Insitansi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja
- b) kelembagaannya Budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya; dan
- c) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja

Kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegak hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

3) Faktor Sarana atau Fasilitas Hukum

Fasilitas pendukung secara sederhana dapat dirumuskan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Ruang lingkupnya terutama adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Fasilitas pendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Selain ketersediaan fasilitas, pemeliharaan pun sangat penting demi menjadi keberlangsungan. Sering terjadi bahwa suatu peraturan sudah difungsikan, sementara fasilitasnya belum tersedia

lengkap. Kondisi semacam ini hanya akan menyebabkan kontra-produktif yang harusnya memperlancar proses justru mengakibatkan terjadinya kemacetan.

4) Faktor Masyarakat

Penegak hukum bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Artinya, efektivitas hukum juga bergantung pada kemauan dan kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran yang rendah dari masyarakat akan mempersulit penegak hukum, adapun langkah yang bisa dilakukan adalah sosialisasi dengan melibatkan lapisan-lapisan sosial, pemegang kekuasaan dan penegak hukum itu sendiri. Perumusan hukum juga harus memerhatikan hubungan antara perubahan-perubahan sosial dengan hukum yang pada akhirnya hukum bisa efektif sebagai sarana pengatur perilaku Masyarakat.

5) Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan. Karena di dalam diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau nonmaterial. Hal ini dibedakan sebab sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi, dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah atau bentuk dari sistem

tersebut umpamanya, menyangkup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajiban, dan seterusnya.⁸⁴

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Hukum dapat efektif jika faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

Ditemukan oleh Soerjono Soekanto, bahwa suatu sikap tindak perilaku hukum dianggap efektif, apabila sikap tindakan atau perilaku lain menuju pada tujuan yang dikehendaki, artinya apabila pihak lain tersebut mematuhi hukum. Undang-undang dapat menjadi efektif jika peranan yang dilakukan pejabat-penegak hukum semakin mendekati apa yang diharapkan oleh undang-undang dan sebaliknya menjadi efektif

⁸⁴ *Ibid* hlm 112

jika peranan yang dilakukan oleh penegak hukum jauh dari apa yang diharapkan undang-undang.

Hukum mempunyai pengaruh langsung atau pengaruh yang tidak langsung didalam mendorong terjadinya perubahan social. Cara-cara untuk memengaruhi masyarakat dengan sistem yang teratur dan direncanakan terlebih dahulu dinamakan social engineering atau social planning. Agar hukum benar-benar dapat memengaruhi perlakuan masyarakat, maka hukum harus disebar luaskan, sehingga melembaga dalam masyarakat. Adanya alat-alat komunikasi tertentu merupakan salah satu syarat bagi penyebaran serta pelembagaan hukum. Komunikasi hukum tersebut dapat dilakukan secara formal yaitu, melalui suatu tata cara yang teroganisasi dengan resmi.

Hukum berfungsi untuk mencapai keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum. Optimalisasi untuk mencapai tujuan hukum tersebut memerlukan cara dan strategi yang tersusun secara terstruktur dan detail. Hukum yang dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan negara, akan berlaku sejak tanggal diundangkannya peraturan tersebut. Saat mulai berlaku peraturan tersebut, tentunya tidak semestinya berjalan dengan baik sesuai apa yang diharapkan. Penerapan hukum seringkali bertolak belakang dengan tingkah laku manusia yang di kenal kepercayaan terhadap mitos tersebut sehingga terjadi

pelanggaran terhadap peraturan yang sudah berlaku. Efektivitas Hukum mejadi dasar kajian untuk menentukan apakah suatu peraturan yang sudah berlaku telah terlaksana atau belum dengan melihat mitos/mistis tersebut yang dipercayai oleh masyarakat tersebut.

Menurut Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Sehingga hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.

3. Teori Tujuan Hukum

Menurut Gustav Radbruch hukum dalam tujuannya perlu berorientasi pada tiga hal yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), keadilan (*Gerechtigkeit*), dan kemanfaatan (*doelmatigheid atau utility*).⁸⁵ Tujuan hukum satu-satunya adalah tidak lain daripada mewujudkan keadilan. Bahwa pendapat yang secara panjang lebar menguraikan hukum bertujuan untuk tiga tujuan yaitu keadilan kepastian dan kemanfaatan, rasionalisasi yang tepat bahwa kalau keadilan yang dikejar maka kepastian dan kemanfaatan secara otomatis akan terwujud, karena baik

⁸⁵ O. Notohamidjojo, 2011, *Soal-Soal pokok Filsafat Hukum*, Griya Media, Salatiga, Hlm. 33

kemanfaatan dan kepastian adalah bagian dari keadilan itu sendiri. Jadi pada hakikatnya kepastian dan kemanfaatan tidak diposisikan sejajar dengan keadilan sebagai tujuan hukum akan tetapi sebagai sarana untuk mencapai keadilan itu sendiri. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Sekalipun demikian, tetap ada yang berpendapat, di antara ketiga tujuan hukum itu, keadilan merupakan tujuan yang paling penting, bahkan ada yang berpendapat merupakan tujuan hukum satu-satunya.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan pandangannya terhadap keadilan bahwa, program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan yaitu ; pertama, memberi hak dan kebebasan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik .⁸⁶ Lebih lanjut menurut Rawls, untuk mencapai suatu keadilan sangat dibutuhkan peraturan hukum yang sifatnya tertulis (formal) dengan Lembaga-lembaga pembentuknya.⁸⁷

⁸⁶ Rawls John. A Theory of Justice, (London: Oxford University Press, 1973), diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Prasetyo, *Teori Keadilan*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006), hlm 32

⁸⁷ Amstrong Sembiring, 2009, *Energi Keadilan*, Masyita Pustaka Jaya, Medan, hal 32 dalam Disertasi Nur Azisa, 2015, *Kompensasi dan Restitusi Bagi Korban Kejahatan Sebagai Implementasi Prinsip Keadilan*, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, hlm 31,

4. Teori Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, Ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.⁸⁸

Di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila lima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup bersama. Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya.⁸⁹

⁸⁸ M. Agus Santoso, 2014, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 85.

⁸⁹ *Ibid*, hlm 86

Nilai-nilai keadilan tersebut haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu mewujudkan kesejahteraan seluruh warganya dan seluruh wilayahnya, mencerdaskan seluruh warganya. Demikian pula nilai-nilai keadilan tersebut sebagai dasar dalam pergaulan antar negara sesama bangsa didunia dan prinsip-prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antarbangsa di dunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi, serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).⁹⁰

Aristoteles lebih terang menjelaskan tentang keadilan. Menurutnya, keadilan dimaknai sebagai keseimbangan.⁹¹ Adapun ukuran keseimbangan menurut Aristoteles adalah kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik dimaknai bahwa setiap manusia disamakan dalam satu unit. Misalnya setiap orang sama di hadapan hukum. Kesamaan proporsional adalah memberikan setiap orang apa yang menjadi haknya, sesuai kemampuan dan prestasinya.⁹²

Lain halnya dengan Aristoteles, John Rawls yang hidup pada awal abad 21 lebih menekankan pada keadilan sosial. Hal ini terkait

⁹⁰ *Ibid*, hlm 87.

⁹¹ Karen Leback, 2018,. *Teori-Teori Keadilan*. Cetakan ke-6. Bandung: Nusa Media Penerjemah Yudi Santoso.

⁹² Hyronimus Rhiti, 2011, *Filsafat Hukum*. Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 241

dengan munculnya pertentangan antara kepentingan individu dan kepentingan negara pada saat itu. Rawls melihat kepentingan utama keadilan adalah (1) jaminan stabilitas hidup manusia, dan (2) keseimbangan antara kehidupan pribadi dan kehidupan bersama. Rawls mempercayai bahwa struktur masyarakat ideal yang adil adalah struktur dasar masyarakat yang asli dimana hak-hak dasar, kebebasan, kekuasaan, kewibawaan, kesempatan, pendapatan, dan kesejahteraan terpenuhi. Kategori struktur masyarakat ideal ini digunakan untuk:

1. menilai apakah institusi-institusi sosial yang ada, telah adil atau tidak;
2. melakukan koreksi atas ketidakadilan sosial.

Rawls berpendapat bahwa yang menyebabkan ketidakadilan adalah situasi sosial sehingga perlu diperiksa kembali mana prinsip-prinsip keadilan yang dapat digunakan untuk membentuk situasi masyarakat yang baik. Koreksi atas ketidakadilan dilakukan dengan cara mengembalikan (*call for redress*) masyarakat pada posisi asli (*people on original position*). Dalam posisi dasar inilah kemudian dibuat persetujuan asli antar (*original agreement*) anggota masyarakat secara sederajat.

Ada tiga syarat supaya manusia dapat sampai pada posisi asli, yaitu:

1. Diandaikan bahwa tidak diketahui, manakah posisi yang akan diraih seorang pribadi tertentu di kemudian hari. Tidak diketahui manakah bakatnya, intelegensinya, kesehatannya, kekayaannya, dan aspek sosial yang lain;
2. Diandaikan bahwa prinsip-prinsip keadilan dipilih secara konsisten untuk memegang pilihannya tersebut ;
3. Diandaikan bahwa tiap-tiap orang suka mengejar kepentingan individu dan baru kemudian kepentingan umum. Ini adalah kecenderungan alami manusia yang harus diperhatikan dalam menemukan prinsip-prinsip keadilan.

Dalam menciptakan keadilan, prinsip utama yang digunakan adalah:

1. Kebebasan yang sama sebesar-besarnya, asalkan tetap menguntungkan semua pihak;
2. Prinsip ketidaksamaan yang digunakan untuk keuntungan bagi yang paling lemah. Prinsip ini merupakan gabungan dari prinsip perbedaan dan persamaan yang adil atas kesempatan.

J. Kerangka Berpikir

Negara Indonesia menganut paham kesejahteraan yang artinya terdapat tanggung jawab negara dalam memberikan

kesejahteraan sosial bagi warga negaranya. Kesejahteraan sosial diberikan negara dalam bentuk jaminan sosial yang diselenggarakan melalui Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional sebagai wujud implementasi dari Pasal 28 H ayat (3) UUD 1945. Di dalam menyelenggarakan sistem Jaminan Sosial dibentuklah Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial yang melaksanakan program jaminan Kesehatan bagi seluruh warga Indonesia. Kartu Indonesia Sehat yang saat ini telah diubah menjadi kartu BPJS Kesehatan merupakan program pemerintah untuk mendaftarkan keanggotaan setiap orang dan keluarganya agar lebih mudah dalam pendataan dan mendapatkan pelayanan kesehatan.

Namun dalam hal ini masih banyak masyarakat yang belum terdaftar dan aktif dalam program jaminan kesehatan ini. Diketahui jumlah tersebut sekitar 87 persen dari total penduduk Indonesia. Dimana hal ini diselaraskan dengan ketentuan yang tertera pula pada RPJ MN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) Periode Tahun 2020 - 2024, target kepesertaan BPJS Kesehatan masyarakat Indonesia di tahun 2024 adalah minimal berjumlah 98 persen. Sehingga untuk memaksimalkan kepesertaan jaminan kesehatan nasional tersebut, pemerintah mengeluarkan aturan dalam bentuk Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Jaminan Kesehatan Nasional.

Dimana dalam Instruksi tersebut mewajibkan kepada seluruh instansi sebagai penyelenggara pemerintahan mengambil langkah-langkah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing untuk dapat menjadikan kartu BPJS Kesehatan/ JKN-KIS sebagai syarat pelayanan publik. Akan tetapi pada pelaksanaannya tidak semua instansi merespons kebijakan itu dengan alasan tidak ada relevansinya terhadap pelayanan yang diberikan seperti pembuatan SIM, SKCK, jual beli tanah, pengurusan paspor, haji dan umroh serta pelayanan publik lainnya. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa ada beberapa instansi yang merespon Inpres tersebut. Diketahui bahwa ini merupakan Inpres kedua setelah Inpres Nomor 8 tahun 2017 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Jaminan Kesehatan Nasional.

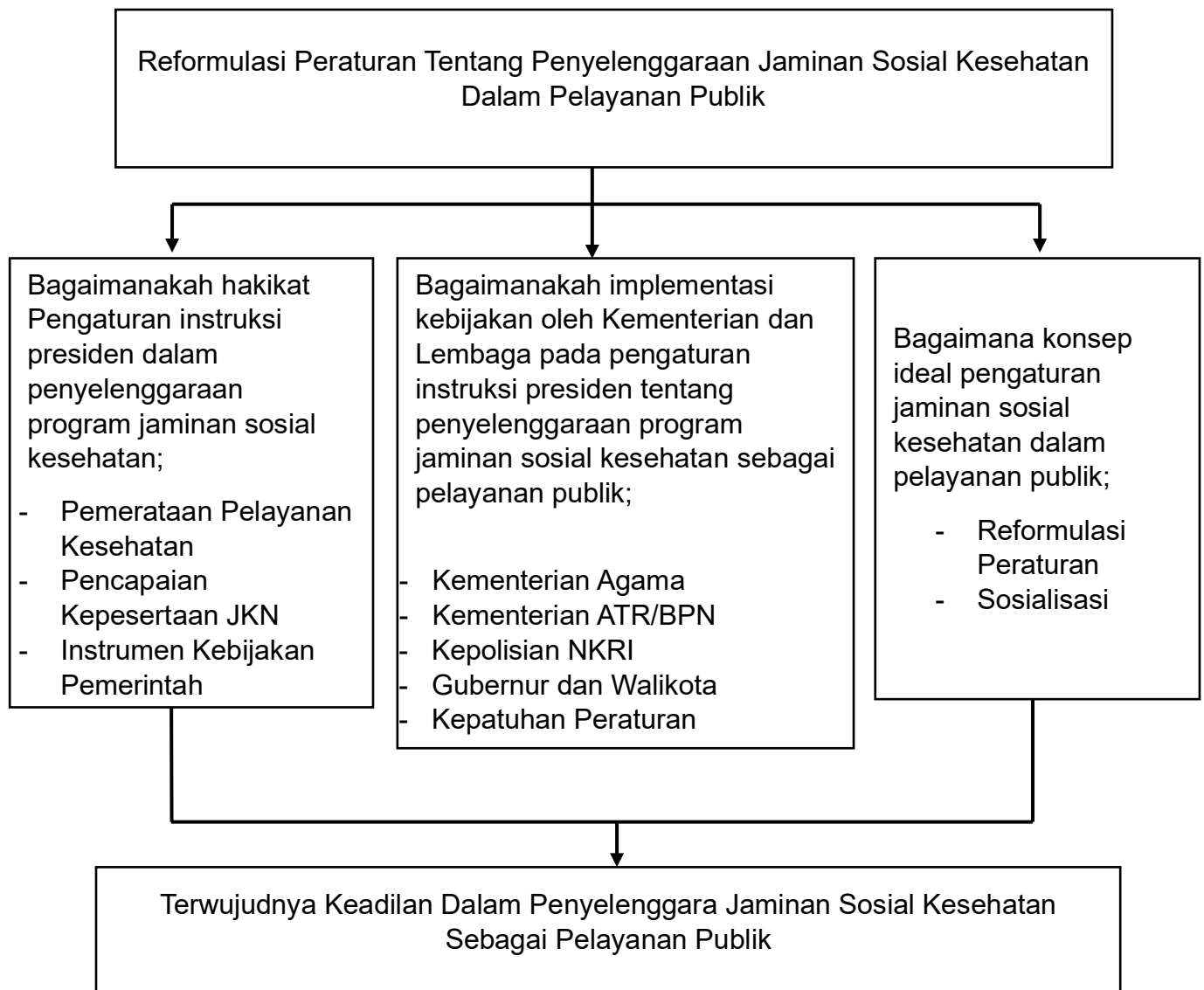
Efektivitas daripada suatu aturan tergantung pada produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah. Permasalahan yang terjadi selama ini bahwa pemerintah ingin memaksimalkan kepesertaan BPJS Kesehatan namun disisi lain aturan yang dikeluarkan masih berbentuk suatu kebijakan sehingga tidak ada sanksi yang diberikan kepada instansi (Kementerian/ Lembaga) yang tidak melaksanakan instruksi tersebut. Sehingga diperlukan reformulasi terhadap aturan pemerintah ini dengan memperhatikan hak-hak daripada peserta JKN agar tidak bertentangan dengan

nilai-nilai kemanusiaan, hak asasi manusia dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Di dalam melakukan penelitian diperlukan suatu kerangka konseptual atau kerangka berpikir sebagai dasar dalam menganalisa sehingga dapat menjawab permasalahan yang sedang diteliti. Dalam penelitian ini berupaya untuk mengetahui sejauh mana aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bentuk Instruksi Presiden berjalan optimal atau mengalami stagnasi. Oleh karena itu penelitian ini dibatasi dengan 3 (tiga) pokok pembahasan yang akan dikaji yaitu :

1. Hakikat dari instruksi presiden tentang penyelenggaraan program jaminan sosial kesehatan dalam pelayanan publik, dengan indikatornya adalah : Pemenuhan target kepesertaan, pendorong kebijakan pemerintah, dan tujuan negara.
2. Bagaimanakah implementasi kebijakan oleh Kementerian dan Lembaga pada pengaturan instruksi presiden tentang penyelenggaraan program jaminan sosial kesehatan dalam pelayanan publik dengan indikatornya adalah : Kementerian Agama, Kementerian ATR/BPN, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Gubernur, dan Walikota.
3. Bagaimana konsep ideal pengaturan jaminan sosial Kesehatan dalam pelayanan publik, dengan indikatornya adalah : Reformulasi peraturan dan sosialisasi.

Gambar 1.1. Kerangka Berpikir



K. Definisi Operasional

Untuk memudahkan pemahaman terhadap variabel dari kerangka berpikir dalam penelitian ini, maka peneliti merumuskan definisi operasional sebagai berikut :

1. Instruksi Presiden adalah suatu perintah dari kepala pemerintahan (presiden) kepada bawahannya mengenai suatu aturan yang harus dilaksanakan baik dalam bentuk kebijakan maupun peraturan perundang-undangan.
2. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan peraturan dalam pemerintahan suatu negara atau wilayah tertentu.
3. Pemerintahan adalah organisasi atau wadah yang mempunyai kekuasaan dalam mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan negara.
4. Kesejahteraan adalah kondisi atau keadaan terpenuhinya kebutuhan dasar manusia dalam keadaan sehat dan Makmur.
5. Kewenangan Pemerintah adalah hak dalam bentuk kekuasaan untuk mengambil tindakan baik berupa peraturan maupun kebijakan yang dianggap perlu demi tercapainya tujuan negara.
6. Implementasi adalah penerapan atau tindak lanjut dari suatu peraturan kebijakan maupun peraturan perundang-undangan.
7. Respons adalah tanggapan atau reaksi dalam hal menerima atau menolak suatu keadaan.

8. Reformulasi adalah merancang atau merumuskan kembali apa yang telah direncanakan sebelumnya.
9. Edukasi adalah Upaya yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam bentuk bimbingan atau pengarahan mengenai suatu hal.
10. Sosialisasi adalah suatu pendekatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang agar apa yang dilakukan dapat diterima di lingkungan tersebut.
11. Kebijakan adalah peraturan pendukung atau pendorong yang dikeluarkan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah agar dapat memaksimalkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan maupun peraturan pemerintah lainnya.
12. Jaminan Sosial adalah perlindungan yang diberikan oleh negara kepada warga negaranya untuk memenuhi standar hidup yang layak.
13. Jaminan sosial Kesehatan adalah perlindungan sosial dalam bentuk jaminan Kesehatan kepada warga negaranya melalui program-program pelayanan Kesehatan.
14. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah untuk melayani kebutuhan Masyarakat dalam hal memenuhi kebutuhan administrasinya sebagai warga negara.