

**ANALISIS POLITIK HUKUM PEMBENTUKKAN INSTRUKSI PRESIDEN
(INPRES) NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG OPTIMALISASI
PELAKSANAAN PROGRAM JAMINAN KESEHATAN
NASIONAL (JKN)**

Lisa Medika Yati
Fakultas Hukum Universitas Andalas
Email: lisamedikayati@gmail.com

ABSTRAK

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan oleh karenanya harus diwujudkan sebagaimana cita-cita bangsa Indonesia yang dimaksud di dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Pada awal tahun 2022 Presiden Joko Widodo telah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Hal ini ditujukan untuk mendorong masyarakat Indonesia untuk terdaftar dalam kepesertaan program JKN dalam bentuk BPJS Kesehatan. Berdasarkan Inpres yang telah ditetapkan oleh Presiden Jokowi bahwa JKN akan bekerja sama dengan 30 Kementerian Indonesia. Di antaranya sebagai syarat untuk mengurus SIM, STNK, SKCK, kepesertaan calon jemaah haji dan umrah, serta syarat untuk mendapatkan Kredit Usaha Rakyat (KUR) Wajib BPJS. Penerapan pelaksanaan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 01 Tahun 2022 tentang Optimalisasi JKN mewajibkan kepesertaan program JKN sebagai syarat terlampir untuk proses pelayanan publik. Kebijakan tersebut lebih cenderung memaksa masyarakat untuk bergabung menjadi peserta BPJS Kesehatan. Banyak pihak pro dan kontra terhadap inpres nomor 1 tahun 2022. Hal tersebut yang mendorong penulis menganalisis terkait ini, dengan rumusan masalah, apakah pembentukan Inpres Nomor 1 Tahun 2011 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program JKN sudah sesuai proses pembentukan peraturan?, bagaimana politik hukum pembentukan Inpres Nomor 1 Tahun 2011 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program JKN?. Tujuan dilakukan penelitian ini adalah untuk mengkaji politik hukum pembentukan inpres nomor 1 tahun 2021 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program JKN. Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian normatif (kepustakaan). Hukum normatif dimaksud untuk mengkaji serta menelaah norma-norma hukum Inpres Nomor 1 Tahun 2011 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program JKN Hasil penelitian ini pertama, pembentukan inpres nomor 1 tahun 2022 belum memenuhi prosedur pembuatan aturan hukum yang tepat dan menciderai sistem pelayanan publik. Kedua, politik hukum pembentukan Inpres Nomor 1 tahun 2022 bersifat represif hukum.

Kata kunci: kesehatan, JKN, BPJS, Inpres, pelayanan.

ABSTRACT:

Health is a human right and must therefore be realized in accordance with the ideals of the Indonesian nation as enshrined in the Pancasila and the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. In early 2022, President Joko Widodo issued Presidential Instruction (Inpres) Number 1 of 2022 concerning the Optimization of the Implementation of the National Health Insurance (JKN) Program. This is intended to encourage Indonesians to register for the JKN program through the BPJS Kesehatan (Social Security Agency). Based on the Presidential Instruction issued by President Jokowi, JKN will collaborate with 30 Indonesian Ministries. This includes requirements for obtaining driver's licenses (SIM), vehicle registration certificates (STNK), police clearance certificates (SKCK), membership for prospective Hajj and Umrah pilgrims, and requirements for obtaining BPJS Mandatory People's Business Credit (KUR). The implementation of Presidential Instruction (Inpres) Number 01 of 2022 concerning the Optimization of JKN requires JKN program participation as an attached requirement for public service processes. This policy tends to force people to join BPJS Kesehatan. Many parties are pro and con regarding Presidential Instruction Number 1 of 2022. This prompted the author to analyze this matter, with the formulation of the problem: Does the formation of Presidential Instruction Number 1 of 2011 concerning the Optimization of the Implementation of the National Health Insurance Program comply with the regulatory formation process? What is the legal policy of the formation of Presidential Instruction Number 1 of 2011 concerning the Optimization of the Implementation of the National Health Insurance Program? The purpose of this research is to examine the legal policy of the formation of Presidential Instruction Number 1 of 2021 concerning the Optimization of the Implementation of the National Health Insurance Program. The type of research conducted is normative research (literature). Normative law is intended to examine and examine the legal norms of Presidential Instruction Number 1 of 2011 concerning the Optimization of the Implementation of the National Health Insurance Program. The results of this research, first, the formation of Presidential Instruction Number 1 of 2022 does not comply with the proper legal regulation-making procedures and harms the public service system. Second, the legal policy of the formation of Presidential Instruction Number 1 of 2022 is legally repressive.

Keywords: health, JKN, BPJS, Presidential Instruction, services.

Pendahuluan

Hukum merupakan sebuah entitas yang sangat kompleks, meliputi kenyataan kemasyarakatan yang majemuk, mempunyai banyak aspek, dimensi, dan fase. Bila diibaratkan benda ia bagaikan permata yang tiap irisan dan sudutnya akan memberikan kesan berbeda bagi setiap orang yang melihat atau memandangnya. Pandangan tersebut terlalu luas apabila tidak didasarkan pada suatu kepastian yang membuatnya menjadi suatu pengertian yang dapat disepakati. Dengan demikian, hukum perlu dibakukan

dengan menjadikannya peraturan perundangan undangan, sehingga mendatangkan kepastian hukum.¹

Hukum sebagai kumpulan peraturan atau kaidah mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif. Dikatakan umum karena berlaku bagi setiap orang dan dikatakan normatif karena menentukan apa yang seharusnya dilakukan, apa yang boleh dilakukan atau tidak boleh dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaidah-kaidah tersebut. Oleh karena itu, dalam usahanya mengatur, hukum menyesuaikan kepentingan perorangan dengan kepentingan masyarakat dengan sebaik-baiknya berusaha mencari keseimbangan antara memberi kebebasan kepada individu dan melindungi masyarakat terhadap kebebasan individu.² Hukum juga merupakan salah satu diantara sekian banyaknya “alat-alat politik” (*political instrument*) dengan alat mana penguasa masyarakat dan Negara dapat mewujudkan kebijaksanaannya.

Mengeluarkan aturan hukum harus dimulai dengan pondasi yang kuat, maksud dan tujuan yang jelas. Ditopang juga dengan filsafat hukum, teori hukum, sosiologi hukum, dan politik hukum. Dari empat unsur diatas tanpa kita pungkiri akan saling mempengaruhi dan tarik ulur satu dengan yang lainnya. Terutama antara sosial dan politik dan hukum sebagai alatnya, pengaruh itu dapat kita lihat dari aturan yang dilahirkan, kemana arah dominannya. Kemanapun dominan pembentukan hukum akan dapat dirasakan oleh masyarakat.

Presiden Joko Widodo telah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Dalam Inpres itu, Presiden Jokowi menginstruksikan berbagai kementerian atau lembaga hingga kepala daerah untuk mengambil langkah dalam optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional. Demi meningkatkan kualitas kesehatan, pemerintah mendorong partisipasi masyarakat untuk mengikuti jaminan sosial. Jaminan sosial ini diselenggarakan oleh pemerintah yang berguna untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar yang layak, dimulai dari Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda), Asuransi Kesehatan (Askes), dan yang terbaru adalah Badan Pelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan.³

¹Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), h. 1.

²Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Ed. Revisi; Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010), h. 50.

³Solechan, “Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan Sebagai Pelayanan Publik,” *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2, No. 4, 2019, h. 687.

Salah satu instruksi Jokowi yang cukup mendapat perhatian publik dari Inpres tersebut yakni terkait dengan syarat kepesertaan BPJS Kesehatan dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah karena jual beli dan juga diterapkan dalam beberapa sektor pelayanan publik lain, seperti mengurus SIM, STNK, Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), kepesertaan calon jemaah haji dan umrah, serta syarat untuk mendapatkan Kredit Usaha Rakyat (KUR) Wajib BPJS. Inpres Nomor 1 Tahun 2022 tersebut yang diberlakukan mulai 1 Maret 2022. Dengan diberlakukannya Inpres tersebut harapannya cakupan asuransi masyarakat lewat BPJS Kesehatan bisa menjangkau seluruh masyarakat Indonesia. Namun, dari ketentuan terdaftar BPJS sebagai syarat dalam pelayanan administrasi negara mengurus SIM, STNK, Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), kepesertaan calon jemaah haji dan umrah, serta syarat untuk mendapatkan Kredit Usaha Rakyat (KUR) Wajib BPJS. Dalam penerapannya banyak pro dan kontra dari masyarakat terhadap inpres ini. Tidak semua kalangan menerima berlakunya Inpres Nomor 1 Tahun 2022 ini, ada yang setuju ada yang menolak. Menghubungkan peserta BPJS dengan pelayanan publik yang lainnya bukanlah strategi yang sehat melainkan menciderai hukum yang ada. Pelayanan publik merukan salah satu tanggu jawab pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam berbagai aspek pelayanan yang disediakan.

Pelayanan publik, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, dimaknai sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan atas barang, jasa dan pelayanan administratif yang disediakan penyelenggara pelayanan publik. Hal itu berarti, negara berkewajiban dan bertanggungjawab atas pemenuhan hak dan kebutuhan dasar masyarakatnya demi memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945.⁴ Jika dikaitkan pelayanan publik dengan keanggotaan jaminan kesehatan secara tidak langsung akan menghabat pelayanan publik.

Pembentukan hukum dalam sistem hukum pada dasarnya ditentukan oleh konsep hukum yang dianut oleh masyarakat dan oleh kualitas pembentuknya. Karena orang-orang akan selalu berubah sesuai dengan kondisi, dan kualitas penyusunnya juga berubah seiring dengan perubahan kekuasaan politik. Kebijakan pembentukan hukum kedepan, diarahkan pada hal-hal yang sesuai dengan keinginan masyarakat, yakni:

Pertama, pembentukan hukum diarahkan untuk menciptakan suatu kepastian hukum guna mencapai ketertiban, keteraturan, kedamaian, keadilan, dan kemanfaatan dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.

⁴Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Pasal 1.

Kedua, pembentukan hukum, baik berupa peraturan perundang-undangan maupun aspek formil lainnya, harus bersumber pada nilai-nilai moral, agama, kesusilaan, kesopanan, adat kebiasaan dan norma sosial lainnya sebagai nilai-nilai yang hidup berkembang dalam masyarakat (*the living law*).

Ketiga, penegasan *the living law* dalam masyarakat dan kearifan lokal yang bersumber pada adat atau nilai-nilai yang hidup berkembang dalam masyarakat sebagai sumber hukum. Hal tersebut memberikan indikasi jika ketiga teori ini ingin merumuskan kembali nilai-nilai yang sudah tertanam dalam jiwa suatu bangsa, sebagai antisipasi terhadap nilai-nilai budaya luar yang dikuatirkan dapat menggoyahkan keutuhan suatu negara, meskipun tidak menutup kemungkinan untuk mengadopsi nilai-nilai budaya luar yang dinilai positif.

Berdasarkan latar belakang dan sistem hukum dan politik hukum di Indonesia, tulisan ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan: (1) apakah pembentukan Inpres Nomor 1 Tahun 2011 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) sudah sesuai proses pembentukan peraturan?; (2) bagaimana politik hukum pembentukan Inpres Nomor 1 Tahun 2011 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)?

Jenis penelitian yang dilakukan ini adalah penelitian normatif (kepustakaan). Hukum normatif dimaksud untuk mengkaji serta menelaah norma-norma hukum Inpres Nomor 1 Tahun 2011 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).

Analisis Politik Hukum Inpres Nomor 2 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan oleh karenanya harus diwujudkan sebagaimana cita-cita bangsa Indonesia yang dimaksud didalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial (BPJS) merupakan suatu institusi atau lembaga yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan kesehatan, yakni Jaminan Kesehatan Nasional. Penerapan pelaksanaan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional mewajibkan kepesertaan program Jaminan Kesehatan Nasional sebagai syarat terlampir untuk proses pendaftaran peralihan hak atas tanah dinilai mencederai pelayanan publik dan aturan tersebut lebih cenderung memaksa masyarakat untuk bergabung menjadi peserta BPJS Kesehatan. Adapun pendapat dari lembaga pelayanan publik Ombudsman, dalam siaran pers yang dimuat dalam situs resmi Ombudsman, anggota Ombudsman, Robert Na Endi Jaweng meminta Pemerintah tidak terburu-buru dalam memberlakukan kepesertaan BPJS

Kesehatan sebagai syarat mengakses pelayanan publik.⁵ Pentingnya pertimbangan hukum lainnya mengaitkan pelayanan publik dengan keikutsertaan atau mengharuskan sebagai anggota bpjs seolah-olah pemaksaan bahkan cenderung politik hukum berpihak pada memrintah. Jika terus dibiarkan akan menganggu optimalisasi pelayanan publik tidak akan terwujud. Ada beberapa optimalisa pelayanan publik, Responsivitas, Akuntabilitas, Peranserta Masyarakat, Profesionalitas dalam Pelayanan Publik, Transparansi Pelayanan Publik. Salah satu asas fundamental menuju cita *good governance* ada lah responsivitas, yakni pemerintah harus peka dan cepat tanggap terhadap persoalan-persoalan masyarakat.⁶

Selaras dengan uraian di atas, menurut Mahfud MD ada beberapa hasil produk hukum. Hasil produk hukum yang dibuat oleh pemerintah akan tercermin pada produk hukum yang dihasilkan. Untuk menilai produk hukum itu ada beberapa karakteristik produk hukum di antaranya:⁷

1. Produk hukum responsif

Produk hukum responsif atau dengan istilah lainnya sering disebut *populistic* merupakan produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Di dalam proses pembuatannya terdapat peranan serta partisipasi penuh dari kelompok-kelompok social atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsive terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atas individu dalam masyarakat. Produk hukum responsif atau populistik memiliki ciri khusus atau sebuah identitas yang sangat melekat yang dapat dilihat dari segi katanya yakni responsif yang memiliki arti tanggapan yang cepat atas setiap masukan dari masyarakat, sehingga produk hukum ini menjadi produk hukum yang sebagian besar masyarakat dunia inginkan atau idam-idamkan untuk diterapkan di dalam negaranya karena diyakini dapat memberikan keadilan dan aturan perundang-undangan atau produk hukum sesuai dengan keinginan atau harapan masyarakat banyak.

2. Produk Hukum Konservatif

Produk hukum konservatif juga sering disebut produk hukum ortodoks atau produk hukum elitis. Produk Hukum Konservatif atau Ortodoks atau Elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan

⁵Ombudsman RI, “Ombudsman RI Minta Pemerintah Tidak Terburu-Buru Berlakukan BPJS Sebagai Syarat Pelayanan Publik,” *Siaran Pers*, 11 Maret 2022, <https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-minta-pemerintah-tidak-terburu-buru-berlakukan-bpjss-sebagai-syarat-pelayanan-publik> diakses tanggal 1 Oktober 2025.

⁶Askari Razak, *Hukum Pelayanan Publik*, (Makassar: Arus Timur Makassar, 2012), h. 105.

⁷Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), h.32.

keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara.⁸

Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil. Untuk mengualifikasi apakah suatu produk hukum responsif, atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum. Perbedaan dari produk hukum responsive dan produk hukum konservatif terletak di berbagai aspek, di antaranya:

a) Proses pembuatan

Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Sedangkan proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistik dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.

b) Fungsinya

Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya, memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayani. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dan kehendak masyarakat. Sedangkan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat positivis-instrumentalis. Artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

c) Penafsiran

Jika dilihat dari segi penafsiran maka produk hukum yang berkarakter responsif/populistik biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif/elitis memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan

⁸Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Cet.6; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), h. 32. Lihat juga Phillip Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, (Bandung: Nusa Media, 2007), h. 83-84.

berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis.

Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci. Sehingga sulit bagi pemerintah untuk memuat penafsiran sendiri. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks biasanya cenderung memuat materi singkat dan pokok-pokoknya saja untuk kemudian memberi peluang yang luas bagi pemerintah untuk mengatur berdasarkan visi dan kekuatan politiknya.⁹ Setiap pemimpin dalam sebuah negara memiliki alasan tersendiri dalam memilih produk hukum apa yang cocok untuk dianut atau digunakan di dalam negaranya.

Selain itu, ada konsep-konsep pembentukan aturan hukum berdasarkan teori hukum, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, harus diperhatikan beberapa asas atau prinsip yang mendasar yaitu:¹⁰

- a) Peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*lex specialis derogat legi generalis*).¹¹ Dalam hal peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Demikian pula pencabutan peraturan perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi.
- b) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat lainnya, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang terbaru dan peraturan perundang-undangan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*).¹²
- c) Dalam hal peraturan perundang-undangan sederajat yang mengatur bidang-bidang khusus, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang umum yang berkaitan dengan bidang khusus tersebut dikesampingkan (*lex specialis derogat lex generalis*).¹³

⁹Moh. Mahfud MD, *op.cit.*, h. 31.

¹⁰*Ibid.*, h. 31.

¹¹AA. Oka Mahendra, “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan,” <http://www.djpp.depkeumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html> diakses tanggal 27 Mei 2025. Lihat juga A.A Oka Mahendra, *Reformasi Pembangunan Dalam Perspektif Perundang-Undangan*, (Jakarta: Departemen Hukum dan HAM, 2006), h.360.

¹²Nurfaqih Irfani, “Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum,” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 16, No. 3, September 2020.

¹³Ipung Widiana Djasman, “Penerapan Asas Lex Specialis Derogat Lex Generalis Mengenai Ukuran Dewasa Antara Burgerlijk Wetboek Dengan Undang-Undang Jabatan Notaris Dalam Perjanjian

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus memperhatikan beberapa asas di atas supaya dalam pembentukan aturan dalam suatu negara dapat tertata dengan baik, selain itu juga mengurangi timpang tindih dalam penerapan aturan hukum. Selain itu, keberadaan dan kegunaan teori hukum juga memberikan penjelasan bagaimana perundang-undangan dibentuk harus memenuhi syarat keberlakuan hukum. Keberlakuan hukum berarti cara keberadaan hukum, yang mencakup tiga aspek¹⁴ yaitu:

1. Keberlakuan Faktual yaitu Kaidah yang terbentuk, dalam kenyataan sungguh-sungguh dipatuhi oleh para warga masyarakat dan pejabat yang berwenang sungguh-sungguh menegakkannya. Hal ini berarti kaidah hukum itu efektif.
2. Keberlakuan Yuridikal yaitu Kaidah dibentuk sesuai dengan aturan dan prosedur yang berlaku, oleh pihak yang berwenang, substansinya tidak bertentangan dengan kaidah hukum lainnya.
3. Keberlakuan Moral yaitu Substansi kaidah tersebut secara etik atas dasar pertimbangan akal dapat diterima dan dibenarkan, dengan demikian kaidah tersebut memenuhi rasa atau tuntutan keadilan.

Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, bagi pembentuk hukum atau undang-undang di Indonesia harus berlandaskan pada pandangan filosofis Pancasila, yakni:¹⁵

- 1) Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
- 2) Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang Adil dan Beradab;
- 3) Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kekuatan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
- 4) Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat sebagaimana terdapat di dalam sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; dan
- 5) Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Jual Beli Tanah,” *E-Journal Fatwa Hukum Faculty Of Law Universitas Tanjungpura*, Vol. 3, No. 1, 2020.

¹⁴Lihat Imelda Martinelli, Malvin Jati Kuncara Alam, “Keberlakuan Evaluatif Penerapan Perjanjian Digital E-Commerce,” *Seri Seminar Nasional Ke-III Universitas Tarumanagara Tahun 2021*, Jakarta, 2 Desember 2021.

¹⁵B.Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta: Atma Jaya, 2008), h. 65.

Teori hukum berusaha untuk menetapkan arah perkembangan hukum dan mengembangkan sistem-sistem norma masyarakat sesuai dengan perkembangan yang dijalani masyarakat. Para penyusun teori hukum itu biasanya mulai dengan menilai keadaan sosial, mengajukan kritik terhadapnya, untuk kemudian menawarkan bagaimana wujud seharusnya suatu sistem hukum supaya keadilan sosial yang mereka lihat itu menjadi lebih baik.¹⁶

Agar terbentuknya hukum yang adil dan sesuai dengan keinginan semua pihak, maka perlunya penggunaan teori hukum dalam pembentukan aturan-aturan yang berlaku dalam suatu negara. Kita sama-sama berharap agar sistem pembentukan hukum di Indonesia sesuai dengan teori hukum agar menciptakan aturan hukum yang tersrtuktur dan memiliki nilai moral serta keadilan yang tinggi.

Adapun dalam buku karya Yuliandri dijelaskan asas pembentukan peraturan terbagi 2 yaitu:¹⁷

1. Asas Bersifat Formal

- a) Asas Tujuan yang jelas (*Beginsel van duidelijke doelstelling*), asas terdiri tiga tingkat yaitu pertama, kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang di buat. Kedua, tujuan tertentu dari peraturan yang di buat. Tiga, tujuan dari bagian peraturan. Sebagaimana menurut A. Hamid S. Attamimi, asas tujuan yang jelas akan dapat diterima oleh semua sistem pemerintahan, termasuk sistem pemerintahan negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945. Karena asas ini mengukur seberapa jauh suatu perundang-undangan dibentuk.
- b) Asas Organ atau Lembaga Tepat (*Beginsel van het juiste Organ*), asas ini bermaksud agar suatu organ dapat memberi penjelasan, bahwa dalam pembuatan suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya.
- c) Asas Perlu Pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginse*), asas ini seperti ketentuan-ketentuan peraturan yang telah dibentuk dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011.
- d) Asas konsesus (*het beginsel van consesus*), yaitu kesepakatan rakyat melaksanakan kewajiban dan penanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan yang bersangkutan.

2. Asas yang bersifat Materil

- a) Asas Terminologi dan sistematika yang jelas (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*)

¹⁶Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum, dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, (Bandung: Yrama Widya, 2006), h. 49.

¹⁷Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2011).

- b) Asas dapat dikenali (*het begensel van de kenbaarheid*)
- c) Asas perlakuan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law/het rechts gelijkheidsbeginsel*)
- d) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*)
- e) Asas Pelaksanaan Hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbeeling*).

Proses Pembentukan Inpres Nomor 1 Tahun 2022 Dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Pembentuk peraturan harus memahami makna asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi:¹⁸

1. Kejelasan tujuan (setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai);
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat (setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang);
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan (dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundangannya);
4. Dapat dilaksanakan (setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis);
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan (setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara);
6. Kejelasan rumusan (setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya); dan

¹⁸Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5.

7. Keterbukaan (dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan).

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia melalui berbagai tahap. Pembentukan undang-undang adalah bagian dari pembentukan atau penciptaan hukum. Pada umumnya, pembentukan atau penciptaan hukum itu berkenaan dengan tiga hal yaitu:

1. Perumusan aturan-aturan umum, yang dapat berupa penambahan atau perubahan aturan-aturan yang sudah berlaku
2. Ditimbulkan dari keputusan-keputusan konkret (hukum presiden atau yurisprudensi)
3. Berkenaan dengan tindakan nyata, yaitu suatu tindakan yang hanya terjadi sekali saja (*einmalig*), yang dilakukan oleh organ-organ negara berdasarkan konstitusi tanpa disertai dengan perubahan undang-undang atau UUD.¹⁹

Adapun secara teknis atau prosedural, tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan ada sebagai berikut:²⁰

1. Perencanaan

Perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden serta DPD terkait RUU atau aturan lainnya menyusun daftar RUU yang akan disusun ke depan. Proses ini umumnya kenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR.

2. Penyusunan

Penyusunan merupakan tahap penyiapan sebelum sebuah RUU dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah. Tahap ini juga terdiri dari beberapa langkah, di antaranya:

- a) Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya tehadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut

¹⁹A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan-Perundang-undangan; Teori, Sejarah dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, (Malang: Setara Press, 2015), h. 31.

²⁰Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pasal 16..

dalam suatu rancangan peraturan sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum dari masyarakat.

- b) Penyusunan RUU adalah pembuatan rancangan peraturan pasal demi pasal dengan mengikuti ketentuan dalam lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011.
- c) Harmonisasi, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi adalah suatu tahapan untuk, Memastikan bahwa RUU yang disusun telah selaras dengan Pancasila, UUD 1945, dan UU lain dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan serta menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam RUU.

3. Pembahasan

Pembahasan materi RUU antara DPR dan Presiden dan juga dengan DPD, khusus untuk topik-topik tertentu melalui 2 tingkat pembicaraan. Tingkat *pertama* adalah pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus. Tingkat *Kedua* adalah pembicaraan dalam rapat paripurna. Pengaturan sebelum adanya putusan MK Nomor 92 Tahun 2012 hanya “mengijinkan” DPD untuk ikut serta dalam pembahasan tingkat pertama, namun setelah putusan MK Nomor 92 Tahun 2012, DPD ikut dalam pembahasan tingkat 2. Namun peran DPD tidak sampai kepada pemberian persetujuan terhadap suatu RUU. Persetujuan bersama terhadap suatu RUU tetap menjadi kewenangan Presiden dan DPR. Apa yang terjadi pada tahap pembahasan adalah “saling kritik” terhadap suatu RUU. Jika RUU tersebut berasal dari Presiden, maka DPR dan DPD akan memberikan pendapat dan masukannya. Jika RUU tersebut berasal dari DPR, maka Presiden dan DPD akan memberikan pendapat dan masukannya. Jika RUU tersebut berasal dari DPD, maka Presiden dan DPR akan memberikan masukan dan pendapatnya.

4. Pengesahan

Setelah ada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden terkait RUU yang dibahas bersama, Presiden mengesahkan RUU tersebut dengan cara membubuhkan tanda tangan pada naskah RUU. Penandatanganan ini harus dilakukan oleh Presiden dalam jangka waktu maksimal 30 hari terhitung sejak tanggal RUU tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Jika Presiden tidak menandatangani RUU tersebut sesuai waktu yang ditetapkan, maka RUU tersebut otomatis menjadi UU dan wajib diundangkan. Segera setelah Presiden menandatangani sebuah RUU, Menteri Sekretaris negara memberikan nomor dan tahun pada UU tersebut.

5. Pengundangan

Pengundangan adalah penempatan UU yang telah disahkan ke dalam Lembaran Negara (LN), yakni untuk batang tubuh UU, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN), yakni untuk penjelasan UU dan lampirannya, jika ada. Sebelum sebuah UU ditempatkan dalam LN dan TLN, Menteri Hukum dan HAM terlebih dahulu membubuhkan tanda tangan dan memberikan nomor LN dan TLN pada naskah UU. Tujuan dari pengundangan ini adalah untuk memastikan setiap orang mengetahui UU yang akan mengikat mereka.

Analisis Politik Hukum Inpres Nomor 2 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)

Implementasi Jaminan Kesehatan Nasional berdasarkan Inpres No.1 Tahun 2022 bersifat represif, karena dinilai terlalu memaksa masyarakat untuk wajib menjadi peserta BPJS. Hal ini dibuktikan dengan diwajibkan BPJS sebagai syarat kelengkapan pelayanan publik.

Pertama, selama ini pelayanan kesehatan BPJS kurang memuaskan bagi masyarakat. Jika demikian pemerintah harus benar-benar bisa menjamin pelayanan kesehatan masyarakat. Namun dalam pelayanan BPJS masih ditemukan pelanggaran-pelanggaran seperti pelayanan yang kurang memuaskan. Pemerintah hendaknya meningkatkan transparansi pengelolaan BPJS Kesehatan sehingga jika masyarakat mendapatkan kepuasan dari program Jaminan Kesehatan Nasional, maka masyarakat akan lebih mempercayai usaha-usaha yang dilakukan pemerintah.

Kedua, tidak semua masyarakat sanggup membayar BPJS. Sebagian besar masyarakat indonesia memiliki ekonomi menengah kebawah dan tidak sanggup membayar tanggungan BPJS setiap bulanya. Jikapun ada BPJS tidak berbayar yang difasilitasi oleh pemerintah, namun penyebarannya tidak merata. Serta sangat memberatkan bagi pihak yang tidak mampu. Apalagi jika dikaitkan kepesertaan BPJS sebagai syarat pelayanan publik ini akan membuat ketidak adilan bagi pihak-pihak terkait. Jika Inpres ini diterapkan, maka akan memberatkan bagi sebagian besar masyarakat Indonesia.

Ketiga, dalam proses pembentukan Inpres nomor 1 tahun 2022 belum sesuai dengan prosedur undang-undang nomor 12 taun 2011. *Keempat*, kepesertaan BPJS sebagai syarat peralihan hak atas tanah justru akan memperumit proses pelayanan publik lainnya. Sehingga penerapan Inpres No.1 Tahun 2022 patut di tinjau kembali.”

Menurut penulis secara umum Inpres nomor 1 tahun 2022 bersifat represif atau konservatif. Produk hukum konservatif juga sering disebut produk hukum ortodoks

atau produk hukum elitis. Produk Hukum Konservatif atau Ortodoks atau Elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara.²¹ Pembentukan Inpres ini sangat terlihat politik determinan hukumnya.

Kecenderungan perbuatan sewenang-wenang dalam penyelenggaraan pemerintahan harus menjadi pertimbangan, setiap kebijaksanaan harus mengikuti prinsip negara hukum. Prinsip-prinsip negara hukum yang dimaksud yaitu:²²

- a) Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Kemauan undang-undang itu harus memberikan jaminan (terhadap warga negara);
- b) Perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM);
- c) Keterikatan pemerintah pada hukum;
- d) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum; dan
- e) Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.

Berdasarkan analisis di atas pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai nilai-nilai dan ketentuan yang ada di antaranya (1) karakteristik produk hukum, (2) konsep-konsep Pembentukan Aturan Hukum, dan (3) Prosedur pembentukan peraturan Perundang-undangan.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. Inpres Nomor 1 Tahun 2022 berkarakter hukum represif atau kepentingan penguasa lebih kuat, terhadap mewajibkan sebagai peserta BPJS, tanpa mempertimbangkan keadaan ekonomi rakyat Indonesia saat ini belum sesuai dengan harapan aturan tersebut.
2. Pembuatan Inpres Nomor 1 Tahun 2022 belum sesuai prosedur pembentukan aturan hukum sesuai Undang-undang nomor 12 tahun 2011. Dalam pembentukan kebijakan hukum harus mempertimbangkan keberlakuan hukum (baik secara yuridis, sosiologis maupun filosofis/moral) dan harus menjadi bagian yang diperhatikan oleh pembentuk undang-undang.

²¹Moh. Mahfud MD., *op.cit.*, h. 32.

²²Rokilah, “Dinamika Negara Hukum Indonesia: Antara Rechtsstaat dan Rule Of Law,” *Nurani Hukum : Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 1, 2019, h. 19

DAFTAR PUSTAKA

- Al Atok, A. Rosyid. *Konsep Pembentukan Peraturan-Perundang-undangan; Teori, Sejarah dan Perbandingandengan Beberapa Negara Bikameral*, Malang: Setara Press, 2015.
- Djasman, Ipung Widiana. "Penerapan Asas *Lex Specialis Derogat Lex Generalis* Mengenai Ukuran Dewasa Antara Burgerlijk Wetboek Dengan Undang-Undang Jabatan Notaris Dalam Perjanjian Jual Beli Tanah," *E-Journal Fatwa Hukum Faculty of Law Universitas Tanjungpura*, Vol. 3, No. 1, 2020.
- Handoyo, B.Hestu Cipto. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Atma Jaya, 2008.
- Irfani, Nurfaqih. "Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya Dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 16, No. 3, September 2020.
- Kusumohamidjojo, Budiono. *Teori Hukum, dilema antara Hukum dan Kekuasaan*, Bandung: Yrama Widya, 2006
- Mahendra, AA. Oka. "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan," <http://www.djpp.depnumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasiperaturan-perundang-undangan.html> diakses tanggal 27 Mei 2025.
- . *Reformasi Pembangunan Dalam Perspektif Perundang-Undangan*, Jakarta: Departemen Hukum dan HAM, 2006.
- Martinelli, Imelda, Malvin Jati Kuncara Alam, "Keberlakuan Evaluatif Penerapan Perjanjian Digital E-Commerce," *Seri Seminar Nasional Ke-III Universitas Tarumanagara Tahun 2021*, Jakarta, 2 Desember 2021.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011.
- . *Politik Hukum di Indonesia*, Cet.6, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Ed. Revisi, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010.
- Nonet, Phillipine dan Philip Selznick. *Hukum Responsif*, Bandung: Nusa Media, 2007.
- Ombudsman RI, "Ombudsman RI Minta Pemerintah Tidak Terburu-Buru Berlakukan BPJS Sebagai Syarat Pelayanan Publik," *Siaran Pers*, 11 Maret 2022, <https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-minta-pemerintah-tidak-terburu-buru-berlakukan-bpj-s-sebagai-syarat-pelayanan-publik> Diakses Tanggal 1 Oktober 2025.
- Razak, Askari. *Hukum Pelayanan Publik*, Makassar: Arus Timur Makassar, 2012.
- Republik Indonesia. *Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik*.
- . *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

Rokilah. "Dinamika Negara Hukum Indonesia: Antara Rechtsstaat dan Rule Of Law," *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hu-kum*, Vol. 2 No. 1, 2019.

Solechan. "Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan Sebagai Pelayanan Publik," *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2, No. 4, 2019.

Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.

Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Jakarta: Raja Grafindo, 2011.