

RESEARCH ARTICLE

BPJS SEBAGAI PERSYARATAN PELAYANAN PUBLIK YANG TELAH MELANGGAR ASAS KEBEBASAN BERKONTRAK

Dicky Widiyanto Pamungkas ✉

Sebelas Maret University, Surakarta, Central Java, Indonesia. 57126

✉ dicky.pamungkas89@gmail.com

ABSTRACT

This article aims to examine the application of BPJS as a requirement in public services in Indonesia, especially the regulation of the obligation to have BPJS in Indonesia which has violated the principle of freedom of contract. The basis for conducting this research is the enactment of Presidential Instruction Number 1 of 2022 concerning Optimizing National Health Insurance in Indonesia which greatly affects the use of health insurance in Indonesia. This research was conducted using a normative approach, namely research conducted based on existing library materials. Based on the results of the study, it can be concluded that Presidential Instruction Number 1 of 2022 concerning Optimization of National Health Insurance is contrary to several laws and principles contained in the law. The purpose of the creation of Presidential Instruction Number 1 of 2022 concerning Optimization of National Health Insurance can be achieved optimally if this Presidential Instruction is made by taking into account the laws and regulations contained therein, the principles contained in the law, and the interests of every level of society. Presidential Instruction Number 1 of 2022 concerning Optimization of the National Health Insurance has made the bureaucracy in Indonesia more complicated, this is certainly not in line with the government's goal of simplifying all bureaucratic affairs in Indonesia.

Keywords: *Requirements, Principle, Instructions, bureaucracy.*

Artikel ini bertujuan 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.

Kata Kunci: Persyaratan, Asas, Instruksi, Birokrasi.

INTRODUCTION

Kesehatan adalah hak asasi manusia, artinya setiap manusia berhak atasnya, dan merupakan unsur kebahagiaan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita luhur bangsa Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kesehatan adalah keadaan sehat fisik, mental, fisik, mental, emosional (mental) dan sosial yang memungkinkan setiap orang menjalani kehidupan yang produktif secara sosial dan ekonomi. Indonesia berupaya untuk mengutamakan pelayanan kesehatan, khususnya masyarakat, mulai dari penyediaan tenaga kesehatan khusus hingga fasilitas kesehatan yang mutakhir. Di bidang kesehatan (UU Kesehatan), negara juga menetapkan peraturan dan melaksanakannya sebagai persyaratan hukum bagi penyelenggaraan pelayanan kesehatan kepada masyarakat umum. Dengan demikian, UU Kesehatan tentunya dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemberi pelayanan dan penerima pelayanan.

Pembangunan kesehatan didasarkan pada kemanusiaan, kesetaraan, perlindungan, penghormatan terhadap hak dan tanggung jawab, kesetaraan gender, non-diskriminasi dan norma agama. Setiap orang berhak atas pelayanan kesehatan yang aman, bermutu dan terjangkau. Penyelenggara Jaminan Sosial yang selanjutnya disebut BPJS adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial berupa perlindungan kesehatan agar seluruh rakyat Indonesia dapat memperoleh pelayanan dan perlindungan kesehatan serta dapat memenuhi kebutuhan dasar kesehatan masyarakat. Sedangkan Dana Jaminan Sosial adalah kumpulan dana milik seluruh peserta dan hasil pengembangannya yang dikelola oleh BPJS untuk pembayaran manfaat kepada peserta dan pembiayaan operasional penyelenggaraan program jaminan kesehatan.¹

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Jaminan Sosial, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (selanjutnya disingkat BPJS) adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial. BPJS bertujuan untuk mencapai pemberian jaminan yang memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta. Fitur BPJS terbagi menjadi dua yang dapat digunakan sesuai kebutuhan yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS kini memiliki kantor perwakilan di seluruh Indonesia untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan sebaik-baiknya. Salah satu prinsip manajemen BPJS adalah bahwa

¹ Daniswara Demas Saputra, 'Pelaksanaan Inpres Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional Mencederai Pelayanan Publik Bidang Kesehatan' *Jisos: Jurnal Ilmu Sosial*, 1.7 (2022), 681-692. < <https://bajangjournal.com/index.php/JISOS/article/view/3243/2427>>

kepemilikan BPJS adalah wajib bagi seluruh masyarakat. Namun kenyataannya, tidak semua orang Indonesia menjadi peserta BPJS. Ali Ghufron Mukti, Presiden Direktur BPJS Kesehatan, mengatakan jumlah pelanggan Jaminan Kesehatan Nasional Kartu Indonesia Sehat (JKN-KIS) telah mencapai 82,3% dari total penduduk Indonesia hingga akhir Maret 2021. Ali Ghufron menambahkan bahwa masih banyak masyarakat Indonesia yang belum terdaftar sebagai peserta BPJS.

Pada tanggal 6 Januari 2022 Presiden secara resmi meneken Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional. Instruksi Presiden (Inpres) tersebut sejalan dengan semangat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Nasional, serta Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang mewajibkan setiap warga negara menjadi peserta jaminan Kesehatan nasional. Melalui Instruksi Presiden tersebut, Presiden Joko Widodo mengarahkan 30 kementerian, serta Gubernur, Bupati/Walikota untuk menindaklanjuti Instruksi Presiden tersebut melalui langkah-langkah strategis untuk mengoptimalkan program BPJS. Salah satu langkah strategis yang dilakukan adalah menjadikan kepesertaan BPJS sebagai syarat utama penyelenggaraan pelayanan publik. Kepesertaan BPJS ditunjukkan dengan adanya kartu BPJS yang masih aktif. Kartu ini nantinya akan menjadi bukti dan dasar pemberian pelayanan publik.

Bentuk empiris kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan adalah dengan dikeluarkannya arahan sebagai landasan operasional penyelenggaraan pemerintahan. Perintah digunakan sebagai sarana untuk mengatasi ketidakabsahan atau ketidakjelasan hukum agar pelayanan publik tidak terhambat. Perintah eksekutif dapat berisi kekuasaan diskresi dalam upaya pemerintah untuk menafsirkan undang-undang. Mengingat adanya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 mengarah pada pelaksanaan diskresi pemerintah, maka Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 akan menambah kriteria baru untuk menambah persyaratan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.²

Semua norma hukum yang dirumuskan oleh pembuat undang-undang didasarkan pada asas hukum sebagai latar belakang, dan tujuan ideal negara hukum dapat dijelaskan berdasarkan asas-asas hukum yang mendasarinya. Salah satu asas hukum yang dianut dalam hukum kontrak adalah “asas kebebasan berkontrak”. Ini berarti bahwa kita bebas untuk membuat kontrak yang berisi syarat dan ketentuan dari segala jenis kontrak, dengan itikad baik, selama kontrak tersebut sah menurut hukum. Kebebasan ini merupakan perwujudan dari kehendak bebas dan hak asasi manusia. Kebebasan berkontrak adalah salah satu prinsip terpenting dalam hukum kontrak. Pada abad ke-19, kebebasan berkontrak sangat dikagumi dan dijalankan dengan baik. Adanya kebebasan kontraktual yang fundamental tidak lepas dari pengaruh filsafat ekonomi liberal. Di bidang ekonomi, *laissez-faireism* dikembangkan oleh Adam Smith, yang menekankan prinsip non intervensi negara dalam kegiatan ekonomi dan fungsi pasar. *Laissez-faire* diwujudkan dalam pembatasan intervensi pemerintah dalam kontrak. Ini adalah kontrak pribadi yang mengatur hubungan antara badan hukum, baik

² Kaharudin and Riska Ari Amalia, ‘Analisis Unsur Diskresi Dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022’, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 10.1 (2022), 263-274 <https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/view/1118/pdf_244>

perorangan maupun badan hukum. Selama kontrak privat tidak melanggar hukum, ketertiban umum, kepatutan, atau kesusilaan.³

Berdasarkan latar belakang yang penulis paparkan diatas maka penulis tertarik untuk membahas terkait hal Implementasi Pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional yang tidak sesuai dengan pelayanan publik dan tujuan serta hak kesehatan bagi masyarakat Indonesia Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan. Selain itu penulis ingin membahas penerapan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional yang telah melanggar asas kebebasan berkontrak untuk masyarakat Indonesia dan kemudahan dalam birokrasi di Indonesia.

METHOD

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengetahui secara langsung bagaimana perkembangan hukum asuransi saat ini dan penerapan ketentuan serta asas dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional yang memberikan pengaturan BPJS sebagai persyaratan pelayanan publik di Indonesia. Penelitian ini akan disusun dengan menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan aturan atau norma dalam hukum positif. Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengetahui semua peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian umumnya dibedakan antara data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan dari bahan pustaka. Jenis sumber data penelitian ini antara lain: Bahan Hukum Primer, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Kitab Undang-Undang Hukum Perdata; Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial; Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 mengatur tentang Perlindungan Konsumen; Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional. Bahan Hukum Sekunder meliputi Skripsi, Tesis dan Disertasi Hukum; Jurnal hukum; Buku dan Makalah yang berkaitan dengan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara; Internet. Untuk memperoleh data yang benar dan akurat dalam penelitian ini diambil prosedur sebagai berikut, studi kepustakaan.

RESULTS & DISCUSSION

BPJS SEBAGAI PERSYARATAN PELAYANAN PUBLIK

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu faktor kebahagiaan dan harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam

³ Dedi Harianto, 'Asas Kebebasan Berkontrak: Problematika Penerapannya Dalam Kontrak Baku ANtara Konsumen Dengan Pelaku Usaha', *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 11.2 (2016), 145-156 <<https://www.ejurnalunsam.id/index.php/jhsk/article/view/33/14>>

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan diundangkan untuk melaksanakan ketentuan ini, hal ini bertujuan untuk menjamin pelayanan kesehatan dan kepastian hukum bagi pemberi dan penerima pelayanan kesehatan di Indonesia. Pemerintah Indonesia seharusnya menjamin bahwa undang-undang kesehatan memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemberi dan penerima pelayanan kesehatan.

Dalam pelaksanaan pembangunan kesehatan, Pasal 2 UU Kesehatan menyatakan bahwa pembangunan kesehatan didasarkan pada kemanusiaan, keseimbangan, keuntungan, perlindungan, penghormatan terhadap hak dan kewajiban, kesetaraan gender, nondiskriminasi dan norma agama. Pelaksanaan Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang badan penyelenggara jaminan sosial merupakan suatu penyelenggaraan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) adalah badan hukum publik yang berfungsi menyelenggarakan pelayanan program jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kotler mendefinisikan pelayanan sebagai suatu tindakan atau kegiatan yang sifatnya tidak berwujud dan tidak menimbulkan hak kepemilikan yang dapat diberikan oleh satu pihak kepada pihak lain. Menurut Sianipar, pengertian pelayanan adalah cara dimana kebutuhan individu atau kelompok dilayani, disediakan, atau dijamin. Untuk memberikan layanan berarti memberikan atau membantu dalam layanan sampai kebutuhan seseorang diminta atau disampaikan. Upaya kesehatan adalah kegiatan memelihara dan meningkatkan kesehatan dengan tujuan memelihara dan meningkatkan kesehatan masyarakat.

Pelayanan kesehatan adalah segala upaya yang dilakukan dalam suatu organisasi, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan mengobati penyakit, serta memulihkan kesehatan individu, keluarga, dan masyarakat. Istilah operasional yang digunakan untuk menggambarkan kualitas layanan perawatan kesehatan dan setiap orang yang terlibat dalam layanan perawatan kesehatan yang bertanggung jawab untuk menjalankan perannya, seperti pasien, penyedia layanan kesehatan, dukungan medis, atau administrasi institusi perawatan kesehatan dalam satu sistem.⁴

I. IMPLEMENTASI PELAKSANAAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG OPTIMALISASI JAMINAN KESEHATAN NASIONAL

Kontroversi keberadaan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 berhasil menjadi headline di beberapa media nasional. Beberapa anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Ombudsman telah berbicara tentang Inpres. BPJS adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial di Indonesia. BPJS Kesehatan menyelenggarakan program jaminan kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program santunan tenaga kerja, jaminan hari tua, jaminan hari tua dan jaminan kematian. Di era BPJS saat ini, semua peserta yang sebelumnya terdaftar sebagai peserta jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas), jaminan kesehatan masyarakat

⁴ Hebdro Manik Raja, Arif Bijaksana Putra, and Azhar Irwansyah, 'Rancang Bangun Sistem Informasi Geografis Berbasis Web Fasilitas Pelayanan Kesehatan Di Kota Pontianak', *JEPIN (Jurnal Edukasi dan Penelitian Informatika)*, 1.2 (2015), 64-71 <<https://jurnal.untan.ac.id/index.php/jepin/article/view/10520/11921>>

(Jamkesda) semuanya dialihkan menjadi peserta BPJS Peserta Bantuan Iuran (PBI), yaitu KIS (Kartu Indonesia Sehat). Keanggotaan ini khusus untuk orang-orang yang kurang mampu dan biaya bulanan mereka dibayar oleh pemerintah.

Dua undang-undang menetapkan bahwa program ini wajib bagi seluruh rakyat Indonesia, namun tingkat partisipasi dalam pelaksanaannya belum memberikan hasil yang optimal. Untuk itu, Presiden selaku penyelenggara pemerintahan berperan aktif dalam mengoptimalkan kepesertaan BPJS melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 yang mendorong banyak kementerian dan lembaga untuk ikut serta dalam BPJS sebagai salah satu syarat pelayanan publik. Peran aktif pemerintah ini bertitik tolak dari pemahaman konsep negara kesejahteraan.⁵

Hakikat dari asuransi yaitu adanya sistem pengumpulan dana. Dalam JKN, dana yang terkumpul dari setiap pesertanya disebut dengan dana amanat, dana yang terkumpul tersebut digunakan untuk mendanai kesehatan peserta dan hanya 0.5% digunakan sebagai operasional BPJS. Askes yang sebelumnya dikelola BUMN mematok target laba yang harus dicapai oleh dewan direksi dan komisaris. Dana yang terkumpul tersebut dikembalikan kepada masyarakat dalam bentuk paket manfaat, yaitu jenis layanan yang dijamin dengan batasan maksimum tertentu.

Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 2022 secara regulasi justru berpotensi melanggar Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Salah satu tujuan hukum pelayanan publik adalah untuk menetapkan batas-batas dan hubungan yang jelas mengenai hak, tanggung jawab, kewajiban dan kekuasaan semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, serta memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat. Penyediaan layanan publik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur bahwa sehubungan dengan pendaftaran peralihan hak atas tanah harus dibuktikan dengan surat keterangan yang dikeluarkan oleh pejabat yang menerbitkan sertifikat tersebut. Syarat penjualan harus dibuktikan dengan sertifikat PPAT sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pengalihan hak atas tanah dan hak milik atas unit-unit perumahan dapat melalui penjualan, barter, subsidi, keuntungan perusahaan, dan proses pengadilan. Pengalihan hak lainnya, selain pengalihan hak melalui lelang, otorisasi berdasarkan PPAT hanya dapat mendaftar jika terdaftar oleh ketentuan hukum yang berlaku yang dibuktikan dengan sertifikat.

Sehubungan dengan diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 2022 yang ditujukan kepada Kementerian ATR/BPN, yang menjadikan BPJS sebagai syarat peralihan hak atas tanah, perintah itu dianggap tidak demokratis dalam praktiknya. Inpres Nomor 1 Tahun 2022 bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila dan UU Kesehatan karena cenderung memaksa partisipasi masyarakat dalam BPJS. Kebebasan berdemokrasi, dalam hal ini memiliki hak untuk mengambil keputusan dengan mengikuti kepesertaan BPJS atau tidak merupakan hak warga negara Indonesia.

Diperkuat lagi dalam Pasal 5 ayat (2) dan (3) undang-undang kesehatan disebutkan bahwa setiap orang berhak secara mandiri dan bertanggung jawab menentukan sendiri

⁵ Reza Syawawi, 'Diskresi Dan Potensi Korupsi Dalam Penyelesaian Masalah Hukum Terkait Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (Analisis Terhadap Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016)', *Jurnal Legislasi Indonesia*, 18.3 (2021), 419-435 <<https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/download/735/pdf>>

pelayanan kesehatan yang diperlukan bagi dirinya. Sehingga instruksi presiden tersebut diatas tidak sesuai dengan undang-undang tentang kesehatan. Karena berdasarkan pasal 5 UU kesehatan, warga negara bebas memilih pelayanan kesehatan mana yang akan mereka pilih sebagai tanggung jawab kesehatannya. Jadi, masyarakat bebas untuk menggunakan pelayanan kesehatan BPJS atau pelayanan kesehatan komersial lain yang sekarang sudah menjamur di Indonesia. Oleh karena itu, menurut Direktur BPJS Kesehatan, yang mengatakan BPJS Kesehatan merupakan syarat peralihan hak, hal ini untuk memastikan bahwa perlindungan kesehatan masyarakat tidak terikat pada konsep BPJS itu sendiri, yaitu kewajiban yang timbul antara penanggung (BPJS Kesehatan) dan tertanggung (peserta). Dengan demikian, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 secara tidak langsung memaksa warga negara Indonesia untuk menjadi peserta BPJS, yang bertentangan dengan tujuan UU Kesehatan.⁶

Melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022, pemerintah berupaya menegakkan kewajiban untuk mematuhi BPJS berdasarkan Undang-Undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang tentang BPJS dengan memberikan sanksi administratif kepada yang tidak aktif menjadi peserta BPJS. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tidak terlepas dari kewenangan bebas pemerintah yang tidak terkekang untuk menafsirkan undang-undang melalui diskresi. Bahwa ada juga batasan kebijaksanaan yang harus dihormati, ketentuan ini berdampak pada penambahan standar baru yang menjadikan kepesertaan BPJS berbasis kartu sebagai persyaratan pelayanan publik. Namun, Pasal 39(4) UU Pelayanan Publik menyatakan bahwa tata cara partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Artinya, jika presiden ingin mengubah persyaratan pelayanan publik, paling tidak yang digunakan adalah bentuk resmi *regelling* (peraturan), bukan *beleidsregel* (peraturan kebijakan).⁷

II. PENERAPAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2022 TENTANG OPTIMALISASI JAMINAN KESEHATAN NASIONAL YANG TELAH MELANGGAR ASAS KEBEBASAN BERKONTRAK

Pemerintah dalam membuat peraturan perundang-undangan dilarang melakukan *detournement de pouvoir* (melakukan hal-hal di luar lingkup kewenangan yang diberikan) atau *onrechtmatige overheidsdaad* (tindakan ilegal oleh penguasa). Oleh karena itu, diskresi harus dibatasi agar pemerintah tidak sewenang-wenang. Diskresi adalah para pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapat sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridiktas dan asas legalitas.⁸

Keberadaan diskresi wajib ditujukan bagi kepentingan umum, oleh karena itu dasar pijakan diskresi ada 2 (dua) yaitu dasar yuridis dan dasar kebijakan. Dasar yuridis artinya peraturan Inpres harus berdasarkan undang-undang dan tidak menyimpang dari apa yang

⁶ Bunga Agustina, 'Kewenangan Pemerintah Dalam Perlindungan Hukum Pelayanan Kesehatan Tradisional Ditinjau Dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan', *Jurnal Wawasan Yuridika*, 32.1 (2016), 82-98 <<http://e-journal.sthb.ac.id/index.php/jwy/article/view/91>>

⁷ Lutfil Ansori, 'Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan', *Jurnal Yuridis*, 2.1 (2017), 135-150 <<https://ejournal.upnvj.ac.id/index.php/Yuridis/article/view/165>>

⁸ Meni Warlia, Yusri Munaf, Efendi Ibnu Susilo, and Aryo Akbar, 'Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah', *Konstitusi*, 15.1 (2021), 1-10 <<https://journal.uir.ac.id/index.php/konstitusi/article/view/9454>>

diatur. Dasar kebijakan artinya bahwa Instruksi presiden yang dikeluarkan harus menguntungkan jika ketentuan tersebut ditegakkan. Berbagai doktrin terkait diskresi ahli kemudian memperoleh bentuk hukum formal berupa Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, 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. Tujuan diskresi menurut Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan adalah sebagai berikut :

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; dan
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.⁹

Dalam Kontrak antara peserta BPJS Kesehatan dengan BPJS adalah kontrak keperdataan yang melibatkan pihak penyedia jasa kesehatan (rumah sakit), Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dan masyarakat. Konsep kontraktual di sini adalah hubungan mengikat antara satu dengan yang lain dalam hal pelayanan kesehatan. Hubungan hukum antara penyelenggara dengan fasilitas kesehatan adalah hubungan hukum perdata yaitu hukum kontrak. Oleh karena itu, hubungan hukum antara BPJS dengan peserta merupakan hubungan kontraktual yang harus dilakukan sesuai dengan isi kontrak. Hubungan antara institusi pelayanan kesehatan dengan peserta dalam hal ini yang disebut dengan pasien adalah antara konsumen pelayanan kesehatan dengan rumah sakit. Fasilitas kesehatan meliputi rumah sakit, praktisi medis, klinik, laboratorium, apotek, dan fasilitas kesehatan lainnya. Adapun akibat hukum yang timbul dari hubungan antara peserta dengan penyelenggara jaminan sosial, hubungan itu dalam bidang kontrak, kontrak yang sah secara hukum, sedangkan jika tidak sah maka kontrak tersebut batal demi hukum karena tidak memenuhi persyaratan dalam berkontrak. Oleh karena itu, sanksi hukum dapat dikenakan kepada pihak-pihak yang mengadakan kontrak dengan cara yang tidak sesuai dengan hukum.¹⁰

Perjanjian antara peserta BPJS Kesehatan dengan BPJS tersebut bersifat privat atau perdata, artinya hanya mengikat kedua belah pihak. Karena itu pihak lain tidak mempunyai hak untuk ikut campur dalam perjanjian tersebut, tidak juga Negara (dalam bentuk undang-undang). Negara hanya bisa melakukan intervensi dalam hubungan perdata apabila salah satu pihak yang melakukan hubungan perdata dalam posisi yang lemah. Negara mempunyai tugas untuk melindungi pihak yang lemah tersebut agar mempunyai posisi yang kuat, misalnya perjanjian harus memenuhi syarat sahnya perjanjian, materi perjanjian tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum dan kesusilaan, dan

⁹ Arfan Faiz Muhli, 'Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1.1 (2012), 93-111
<<http://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/108>>

¹⁰ Rahmat Hidayat Suadu, 'Hubungan Kontraktual Antara Peserta Dengan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan', *Lex Et Societatis*, 3.10 (2015), 38-44
<<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexetsocietatis/article/view/10328>>

perjanjian tidak boleh timbul akibat adanya paksaan, kekhilafan, ataupun penipuan. Salah satu asas hukum yang dianut dalam hukum perjanjian adalah asas kebebasan berkontrak, yang berarti setiap orang bebas untuk mengadakan suatu perjanjian yang memuat syarat-syarat perjanjian macam apapun, sepanjang perjanjian itu dibuat secara sah dan beritikad baik, serta tidak melanggar ketertiban umum dan kesusilaan.

Apabila dalam suatu perjanjian antara peserta BPJS Kesehatan dengan BPJS, kedudukan para pihak tidak seimbang, maka pihak yang lemah biasanya tidak dalam keadaan yang betul-betul bebas untuk menentukan apa yang diinginkan dalam perjanjian. Dalam hal yang demikian pihak yang memiliki posisi lebih kuat biasanya mempergunakan kesempatan tersebut untuk menentukan klausula-klausula tertentu dalam kontrak, sehingga isi perjanjian hanya mengakomodir kepentingan pihak yang kedudukannya lebih kuat. Sehingga dapat dipastikan bahwa perjanjian tersebut memuat klausul-klausul yang menguntungkan baginya atau meringankan atau menghapus beban-beban atau kewajiban tertentu yang seharusnya menjadi bebannya, yang biasa dikenal dengan klausula eksonerasi.

Dalam KUHPerduta maupun dalam peraturan perundangan lainnya, tidak ada satu pasalpun yang menyatakan dengan tegas berlakunya asas kebebasan berkontrak. Mengenai keberadaan asas kebebasan berkontrak tersebut dapat disimpulkan dari beberapa pasal KUHPerduta, yaitu Pasal 1329 KUHPerduta yang menentukan bahwa “setiap orang cakap untuk membuat perjanjian, kecuali jika ia ditentukan tidak cakap oleh undang-undang.” Dari ketentuan Pasal 1332 KUHPerduta dapat disimpulkan bahwa “asalkan menyangkut barang-barang yang bernilai ekonomis, maka setiap orang bebas untuk memperjanjikannya.” Dari Pasal 1320 ayat (4) Jo. Pasal 1337 KUHPerduta dapat disimpulkan bahwa “asalkan bukan mengenai kausa yang dilarang oleh undang-undang atau bertentangan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum, maka setiap orang bebas untuk memperjanjikannya.”¹⁸ Pasal 1338 Ayat (1) KUHPerduta yang menyatakan bahwa “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya.” Dapat ditafsirkan bahwa setiap orang dapat membuat perjanjian dengan isi apapun, ada kebebasan setiap subyek hukum untuk membuat perjanjian dengan siapapun yang dikehendaki, dengan isi dan bentuk yang dikehendaki.¹¹

Asas kebebasan berkontrak di sini tidak berarti bahwa para pihak diberikan kebebasan sebanyak-banyaknya. Namun, pada prinsipnya ada batasan pada Asas kebebasan berkontrak. Pembatasan demikian erat kaitannya dengan adanya Pasal 1320 KUHPerduta, yang mengatur tentang syarat sahnya suatu kontrak. Pasal 1320 Ayat 1 KUHPerduta mengatur bahwa setiap kontrak yang dibuat tanpa persetujuan para pihak dalam kontrak adalah batal. Klausul ini menunjukkan bahwa "asas konsensus" berlaku untuk hukum kontrak. Asas perjanjian erat kaitannya dengan asas kebebasan berkontrak. Dasar kebebasan berkontrak itu sendiri Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata. Pasal tersebut menyatakan bahwa “semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Dan Pasal 1320 KUHPerduta menjelaskan bahwa kebebasan untuk membuat kontrak juga dibatasi oleh kapasitas pihak untuk membuat kontrak. Selanjutnya, sehubungan dengan tujuan yang baik, para pihak tidak boleh dengan bebas menyetujui

¹¹ Christiana Tri Budhayati, ‘Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Hukum Perjanjian Indonesia’, *Jurnal Widya Sari*, 10.3 (2009), 232-247

tujuan apa pun yang dilarang oleh hukum atau bertentangan dengan moralitas atau ketertiban umum.¹²

Di samping itu, masih juga dikenal pembatasan berdasarkan Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara yaitu tentang ”perjanjian-perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik” yang di mana ayat tersebut memberikan pencegahan terhadap pelaksanaan yang akan menimbulkan ketidakpatuhan. Perjanjian seharusnya adanya kata sepakat secara suka rela dari pihak untuk sahnya suatu perjanjian, sesuai dengan ketentuan Pasal 1321 KUHPerdara yang mengatakan bahwa, Tiada sepakat yang sah apabila sepakat itu diberikan karena kekhilafan atau diperolehnya dengan paksaan atau tipuan. Dengan azas tersebut dapat disimpulkan bahwa menyetujui perjanjian harus dengan sukarela dari masing-masing pihak tanpa adanya paksaan atau tipuan dari pihak lainnya. Perjanjian yang telah disetujui hanya batal atau tidak berlaku lagi bila terbukti melanggar pasal 1320 KUHPerdara, artinya segala kerugian dan keuntungan yang akan didapatkan oleh pihak yang menyetujui perjanjian baku harus diterima dan diikuti oleh pihak-pihak yang telah menyetujuinya.¹³

CONCLUSION

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang penulis kemukakan pada “Bpjs Sebagai Persyaratan Pelayanan Publik Yang Telah Melanggar Asas Kebebasan Berkontrak”, 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 juga 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. BPJS sebagai syarat pelayanan publik membuat syarat sahnya perjanjian antara peserta BPJS dengan BPJS menjadi tidak terpenuhi karena kesepakatan dicapai karena paksaan dari pemerintah kepada masyarakat.

¹² Mariam Daruz Badruzaman, ‘K.U.H. Perdata Buku III: Hukum Perikatan dengan Penjelasannya, Bandung: Alumni, (1983), Hal.109.

¹³ Dinanda, I Putu Dianda Ega, and I Nyoman Wita, ‘Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Perjanjian Baku’, *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 6.9 (2018), 1-6
<<http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=1335079&val=907&title=ASAS%20KEBEBASAN%20BERKONTRAK%20DALAM%20PERJANJIAN%20BAKU>>

REFERENCES

- Arfan Faiz Muhlizi, 'Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1.1 (2012), 93-111
<<http://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/108>>
- Bunga Agustina, 'Kewenangan Pemerintah Dalam Perlindungan Hukum Pelayanan Kesehatan Tradisional Ditinjau Dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan', *Jurnal Wawasan Yuridika*, 32.1 (2016), 82-98
<<http://e-journal.sthb.ac.id/index.php/jwy/article/view/91>>
- Christiana Tri Budhayati, 'Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Hukum Perjanjian Indonesia', *Jurnal Widya Sari*, 10.3 (2009), 232-247
- Daniswara Demas Saputra, 'Pelaksanaan Inpres Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional Mencederai Pelayanan Publik Bidang Kesehatan' *Jisos: Jurnal Ilmu Sosial*, 1.7 (2022), 681-692.
<<https://bajangjournal.com/index.php/JISOS/article/view/3243/2427>>
- Dedi Harianto, 'Asas Kebebasan Berkontrak: Problematika Penerapannya Dalam Kontrak Baku ANtara Konsumen Dengan Pelaku Usaha', *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 11.2 (2016), 145-156
<<https://www.ejurnalunsam.id/index.php/jhsk/article/view/33/14>>
- Dinanda, I Putu Dianda Ega, and I Nyoman Wita, 'Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Perjanjian Baku', *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 6.9 (2018), 1-6
<<http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=1335079&val=907&title=ASAS%20KEBEBASAN%20BERKONTRAK%20DALAM%20PERJANJIAN%20BAKU>>
- Hebdro Manik Raja, Arif Bijaksana Putra, and Azhar Irwansyah, 'Rancang Bangun Sistem Informasi Geografis Berbasis Web Fasilitas Pelayanan Kesehatan Di Kota Pontianak', *JEPIN (Jurnal Edukasi dan Penelitian Informatika)*, 1.2 (2015), 64-71
<<https://jurnal.untan.ac.id/index.php/jepin/article/view/10520/11921>>
- Kaharudin and Riska Ari Amalia, 'Analisis Unsur Diskresi Dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022', *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 10.1 (2022), 263-274
<https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/view/1118/pdf_244>
- Lutfil Ansori, 'Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan', *Jurnal Yuridis*, 2.1 (2017), 135-150
<<https://ejournal.upnvj.ac.id/index.php/Yuridis/article/view/165>>
- Mariam Daruz Badruzaman, 'K.U.H. Perdata Buku III: Hukum Perikatan dengan Penjelasan', Bandung: Alumni, (1983), Hal.109.
- Meni Warlia, Yusri Munaf, Efendi Ibnuususilo, and Aryo Akbar, 'Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah', *Konstitusi*, 15.1 (2021), 1-10
<<https://journal.uir.ac.id/index.php/konstitusi/article/view/9454>>
- Rahmat Hidayat Suadu, 'Hubungan Kontraktual Antara Peserta Dengan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan', *Lex Et Societatis*, 3.10 (2015), 38-44
<<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexetsocietatis/article/view/10328>>
- Reza Syawawi, 'Diskresi Dan Potensi Korupsi Dalam Penyelesaian Masalah Hukum Terkait Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (Analisis Terhadap Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 Dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016)', *Jurnal*

Legislasi Indonesia, 18.3 (2021), 419-435 <<https://ejournal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/download/735/pdf>>