

ANALISIS UNSUR DISKRESI DALAM INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2022

ANALYSIS OF DISCRETIONARY ELEMENTS IN PRESIDENTIAL INSTRUCTION NUMBER 1 OF 2022

Kaharudin¹, Riska Ari Amalia²

¹Universitas Mataram, Indonesia, Email : kaharudin@unram.ac.id

²Universitas Mataram, Indonesia, Email : riskaariamalia@unram.ac.id

Received: 2021-06-22, Reviewed: 2021-11-30, Accep ped: 2022-04-27, Published: 2022-04-27

Abstract

Through Presidential Instruction Number 1 of 2022 concerning Optimizing the Implementation of the National Health Insurance Program, the Government instructs 30 (thirty) Ministries/Institutions to follow up so that BPJS membership becomes a mandatory requirement in public services. The instruction is a policy regulation that contains discretion in interpreting the Law of National Social Security System (SJN) and the Law of Social Security Administrative Body (BPJS). The purpose of this research is to find out whether the discretion has limitations or not and to find out if the presidential instruction fulfil the discretionary requirements. The method of this research is normative legal research with statute and conceptual approaches that is supported by primary legal materials and secondary legal materials. The result of this research shows that discretion is limited by General Principles of Proper Administration (AAUPB) and the principle of legality, and Presidential Instruction Number 1 of 2022 does not fulfil the discretionary requirements because it is contrary to the provisions of Law No. 25 of 2009 concerning Public Services.

Keywords: Discretion; BPJS; Public service;

Abstrak

Melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional, Pemerintah menginstruksikan kepada 30 (tiga puluh) Kementerian/Lembaga untuk menindaklanjuti agar kepesertaan BPJS menjadi syarat wajib dalam pelayanan publik. Instruksi tersebut merupakan peraturan kebijaksanaan yang berisi diskresi dalam menafsirkan UU SJN dan UU BPJS. Tujuan dari penelitian adalah untuk mengetahui diskresi memiliki Batasan dan untuk mengetahui instruksi presiden tersebut memenuhi syarat diskresi. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konsep yang ditunjang oleh bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Berdasarkan hasil penelitian bahwa diskresi dibatasi AAUPB dan asas legalitas, serta Inpres Nomor 1 Tahun 2022 tidak memenuhi syarat diskresi karena bertentangan dengan ketentuan dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Kata Kunci : Diskresi; BPJS; Pelayanan Publik;

PENDAHULUAN

Wim Voermans, Maarten Stremmer dan Paul Cliteur mencatat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) adalah pembukaan konstitusi yang secara jelas dan eksplisit mendeklarasikan kemerdekaan bangsanya, yang memiliki kesamaan dengan hampir 118 (seratus delapan belas) negara lainnya sebagai dampak gelombang dekolonisasi pasca Perang Dunia Kedua.¹ Selain memuat validasi deklarasi kemerdekaan, Pembukaan UUD 1945 juga memuat tujuan negara Republik Indonesia, sebagaimana berikut :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
2. Memajukan kesejahteraan umum,
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa,
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Salah satu tujuan Indonesia, yaitu memajukan kesejahteraan umum dapat dilaksanakan dengan cara mengusahakan perlindungan terhadap Kesehatan bagi warga negara Indonesia. 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 Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan.²

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang selanjutnya disingkat BPJS adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial. BPJS bertujuan untuk mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap Peserta dan/atau anggota keluarganya. Fungsi BPJS terbagi menjadi 2 (dua), yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan yang dapat pemanfaatannya sesuai dengan kebutuhan. Saat ini BPJS memiliki kantor perwakilan di seluruh daerah provinsi guna optimalisasi dalam melayani kebutuhan masyarakat.

Salah satu prinsip penyelenggaraan BPJS adalah kepesertaan bersifat wajib. Tetapi nyatanya tidak semua penduduk Indonesia menjadi peserta BPJS. Direktur Utama BPJS Kesehatan, Ali Ghufron Mukti menerangkan jumlah peserta Jaminan Kesehatan Nasional Kartu Indonesia Sehat (JKN-KIS) per akhir Maret 2021 mencapai

¹ Voermans, Stremmer, Dan Cliteur Dalam Mei Susanto, Kedudukan Dan Fungsi Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945: Pembelajaran Dari Tren Global, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi 2019 Vol 18 No. 2, hlm. 195.

² Solechan., Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan Sebagai Pelayanan Publik, *Administrative Law & Governance Journal*, Edisi, 2019, Issue 4, hlm.687.

82,3 persen dari total penduduk Indonesia.³ Ali Ghufron menambahkan, Hingga 30 November 2021, jumlah peserta JKN-KIS telah mencapai 229.514.068 jiwa.⁴ Artinya masih banyak penduduk 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 Inpres tersebut, Presiden Joko Widodo menginstruksikan kepada 30 (tiga puluh) Kementerian/Lembaga, serta Gubernur, Bupati/Walikota untuk menindaklanjuti Inpres tersebut dengan mengambil langkah-langkah strategis demi optimalisasi program BPJS. Salah satu Langkah strategis yang diinstruksikan untuk dilakukan adalah menjadikan keanggotaan BPJS sebagai syarat utama dalam pelaksanaan pelayanan publik. Keanggotaan BPJS ditandai dengan adanya kartu BPJS aktif. Kartu ini yang nantinya menjadi bukti dan dasar dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Keputusan Presiden Joko Widodo untuk menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional memantik reaksi pro kontra dari berbagai kalangan. Beberapa lembaga menunjukkan dukungan terhadap Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 2022. BPJS secara eksplisit mengumumkan optimisme dalam situs resminya bahwa program ini bertujuan melindungi masyarakat sehingga dalam pelaksanaannya membutuhkan payung hukum. Sebaliknya, Ombudsman kontra terhadap Inpres tersebut. Ombudsman adalah Lembaga Negara yang mempunyai kewenangan mengawasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Miliki Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum milik Negara serta Badan Swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.⁵ 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.⁶ Menurutnya, pemerintah perlu mengoptimalkan pembenahan

³ BPJS Kesehatan, (2021), Kunci Capai Uhc: Komitmen Pemerintah Lindungi Penduduk, <https://bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/post/read/2021/2128/kunci-capai-uhc-komitmen-pemerintah-lindungi-penduduk>, Diakses Pada Tanggal 20 Maret 2022.

⁴ BPJS Kesehatan, (2021), Kaleidoskop Bpjs Kesehatan 2021: Menutup Tahun Dengan Kinerja Gemilang, <https://bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/post/read/2021/2149/kaleidoskop-bpjs-kesehatan-2021-menutup-tahun-dengan-kinerja-gemilang#:~:Text=Hingga%2030%20november%202021%20Jumlah,Telah%20Mencapai%20229.514.068%20jiwa>, Diakses Pada Tanggal 20 Maret 2022.

⁵ Lihat Pasal 1 ayat (13) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

⁶ Robert Na Endi Jaweng, (2022), *Ombudsman Ri Minta Pemerintah Tidak Terburu-Buru Berlakukan Bpjs Sebagai Syarat Pelayanan Publik*, Ombudsman Ri Minta Pemerintah Tidak Terburu-Buru Berlakukan Bpjs Sebagai

di internal terlebih dahulu sesuai Inpres Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional.⁷

Wujud empiris kewenangan presiden selaku kepala pemerintahan adalah mengeluarkan instruksi sebagai landasan operasional dalam penyelenggaraan pemerintahan. Instruksi digunakan sebagai sarana dalam mengatasi kekosongan atau kekaburan hukum agar pelayanan public tidak terhambat. Instruksi presiden terkadang berisi diskresi sebagai usaha pemerintah untuk menafsirkan undang-undang. Mengingat keberadaan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 mengarah kepada pelaksanaan diskresi pemerintah, maka Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 berimplikasi menambah norma baru karena menambah persyaratan dalam pelaksanaan pelayanan publik, maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai batas diskresi serta Apakah Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 sudah memenuhi syarat sebagai diskresi.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian hukum normatif. Penelitian ini mengkaji bahan kepustakaan terdiri dari bahan hukum dan dilengkapi oleh bahan hukum sekunder yang menyangkut buku-buku, kajian ilmiah, serta suatu peraturan Perundang-Undangan yang termasuk dalam bahan hukum primer. Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum yang telah didapatkan selanjutnya dianalisis dengan menguraikan hasil penelitian berdasarkan keterangan-keterangan dari suatu keadaan atau peristiwa secara umum runtut pada peristiwa yang secara khusus menjadi objek pembahasan, secara sistematis melalui bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan sesuai dengan kebutuhan dalam penelitian yang dianalisis.

PEMBAHASAN

1. Batas Diskresi Presiden

Polemik hadirnya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 berhasil menghiasi *headline* beberapa media massa nasional. Beberapa anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Ombudsman bersuara mengenai Inpres tersebut. Sebagai gambaran, BPJS merupakan lembaga yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011. BPJS Kesehatan menyelenggarakan program jaminan kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun dan jaminan kematian. Di era BPJS saat ini peserta yang sebelumnya terdaftar sebagai peserta Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda) semuanya dialihkan menjadi peserta BPJS Peserta Bantuan Iuran (PBI) dengan kartu identitas yaitu KIS (Kartu

Syarat Pelayanan Publik - Ombudsman Ri, Diakses Tanggal 18 Maret 2022.

⁷ *Ibid.*

Indonesia Sehat), kepesertaan ini khusus untuk fakir miskin dan warga kurang mampu dan iuran bulannya akan dibayar oleh pemerintah.⁸ Meski 2 (dua) undang-undang sudah menyatakan bahwa program ini bersifat wajib bagi seluruh rakyat Indonesia namun dalam implementasinya, tingkat kepesertaan belum mencapai hasil yang optimal. Untuk itu presiden selaku penyelenggara pemerintahan berperan aktif mengoptimalkan peserta BPJS melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dengan menginstruksikan sejumlah kementerian dan lembaga dalam memberlakukan keikutsertaan BPJS sebagai syarat dalam pelayanan public. Peran aktif pemerintah bertitik tolak dari pemahaman konsep *welfare state*.

Perubahan konsepsi dari *nachwissenschaft* (negara penjaga malam) menjadi *welfare state* (negara kesejahteraan) menuntut negara berperan aktif demi kesejahteraan masyarakat. Peran ini dapat diwujudkan dengan memberikan kekuasaan dan kewenangan kepada penyelenggara negara dalam membuat kebijakan guna kepentingan servis publik. Menurut Lemaire, terdapat kekuasaan yang disebut sebagai penyelenggara kesejahteraan umum, yakni pemerintahan dalam arti luas mencakup kekuasaan atau fungsi penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).⁹

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, tugas-tugas yang dilaksanakan pemerintah menekankan pada fungsi pemerintah dalam mengendalikan kehidupan bermasyarakat demi mencapai kesejahteraan rakyat (*welfare state*). Peran aktif yang digagas dalam *welfare state* tidak dapat berkembang jika hanya mengandalkan asas legalitas sebagai tumpuan. Untuk itu pemerintah membutuhkan pemberian kewenangan bebas dalam bertindak. Pemberian kewenangan bebas (*vrije bevoegheid*) kepada pemerintah yang disebut *freies Ermessen*. *Freies* artinya orang yang bebas, merdeka, dan tidak terikat.¹⁰ *Ermessen* artinya mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan.¹¹ Sehingga *freies Ermessen* diartikan sebagai orang yang memiliki kebebasan menilai, menduga dan mempertimbangkan sesuatu.¹² *Freies Ermessen* dapat juga diartikan sebagai kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan social guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum.¹³ *Freies Ermessen* bertujuan untuk memberikan ruang gerak pemerintah apabila ada persoalan penting yang harus diselesaikan sedangkan undang-undang tidak mengatur mengenai persoalan

⁸ Trisna Widada, Agus Pramusinto, Lutfan Lazuardi, Peran Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Bpjs) Kesehatan Dan Implikasinya Terhadap Ketahanan Masyarakat (Studi Di Rsd Hasanuddin Damrah Manna, Kabupaten Bengkulu Selatan, Provinsi Bengkulu), *Jurnal Ketahanan Nasional*, Edisi 2017, Vol. 23 No.2, hlm.203.

⁹ 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*, Edisi 2021, Vol 18 No. 3, hlm. 422.

¹⁰ Kaharudin, (2016), *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cet-1, Pustaka Bangsa, Mataram, hlm.120.

¹¹ *Ibid*,

¹² *Ibid*,

¹³ S.F Marbun Dan Moh. Mahfud M.D, (2011), *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cet-6, Liberty, Yogyakarta, hlm. 46.

tersebut. Persoalan penting yang mendesak, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut¹⁴:

- a. Persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu, kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
- b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.
- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi Negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.
- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.
- e. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Di Indonesia, *freies Ermessen* dikenal dengan istilah diskresi. Prajudi Atmosudirdjo mengatakan pengertian asas 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.¹⁵ Wewenang diskresi melekat dalam jabatan-jabatan administrasi negara atau pemerintah. Diskresi dalam tindakan pemerintah tidak boleh keluar dari kerangka negara hukum. Dalam negara hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum.¹⁶

Pemerintah dilarang melakukan tindakan yang bersifat *detournement de pouvoir* (melakukan sesuatu diluar tujuan kewenangan diberikan) atau *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melawan hukum oleh penguasa).¹⁷ Sebab setiap tindakan pemerintah yang merugikan warganya dapat dituntut secara hukum. Oleh karena itu diskresi harus dibatasi agar pemerintah tidak sewenang-wenang. Sjachran Basah menjabarkan bahwa unsur-unsur diskresi dalam suatu negara hukum setidaknya harus terdiri dari¹⁸ :

- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;

¹⁴ S.F Marbun Dalam Luthfil Ansori, *Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Yuridis, Edisi(2015, Vol. 2 No.1, hlm. 140.

¹⁵ Mhd. Taufiqurrahman, *Kedudukan Diskresi Pejabat Pemerintahan*, Jurnal Retentum, Edisi 2019, Vol. 1 No.1, hlm. 52.

¹⁶ Rokilah, *Dinamika Negara Hukum Indonesia: Antara Rechtsstaat dan Rule Of Law*, Nurani Hukum : Jurnal Ilmu Hukum, Edisi 2019, Vol. 2 No. 1, hlm. 16.

¹⁷ S.F Marbun dan Mahfud MD, *Op.Cit.* hlm. 47

¹⁸ Sjachran Basah dalam Ridwan HR (2016), *Hukum Administrasi Negara*, cet-12, Rajawali Press, Jakarta, hlm.170.

- d. Sikap tindak diambil atas inisiatif sendiri;
- e. Sikap tindak dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- f. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Adanya kecenderungan perbuatan sewenang-wenang dalam penyelenggaraan pemerintahan mendesak setiap kebijaksanaan harus mengikuti prinsip negara hukum. Yang dimaksud prinsip-prinsip Negara Hukum yaitu : 1) 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); 2) Perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM); 3) Keterikatan pemerintah pada hukum; 4) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum; dan 5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.¹⁹ Prinsip ini selanjutnya menjadi dasar agar pemerintah berhati-hati dalam bertindak. tindakan diskresi harus tetap mengikuti batas yang ditoleransi oleh norma yang berlaku. Keberadaan diskresi wajib ditujukan bagi kepentingan umum, sehingga Muchsan berpendapat bahwa dasar pijakan diskresi ada 2 (dua) yaitu²⁰:

- a. Dasar yuridis;
- b. Dasar kebijakan.

Dasar yuridis artinya peraturan Inpres harus berdasarkan undang-undang, dan tidak boleh melenceng dari apa yang telah diatur. Dasar kebijakan artinya Inpres yang dikeluarkan harus memiliki manfaat Ketika ketentuan tersebut sudah diberlakukan. Berbagai doktrin mengenai diskresi dari para ahli kemudian diberikan bentuk hukum formil dalam bentuk 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 kepepin-

¹⁹ Rokilah, *Op.Cit*, hlm. 19.

²⁰ Glory Miliani Ampow, Olij A. Kereh, Vonny A. Wongkar, (Penerapan Diskresi Oleh Presiden Atas Kebijakan Keuangan Negara Dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, Jurnal Lex Administratum, Edisi 2021, Vol.9 No.3, hlm.50.

gan umum.

Tujuan diskresi juga dibarengi dengan syarat diskresi yang selanjutnya diatur dalam Pasal 24 Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi:

Pemerintahan mengatur bahwa pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat:

- a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan Asas- asas Umum Pemerintahan yang Baik;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan iktikad baik.

Salah satu fungsi negara hukum adalah memberikan perlindungan hukum bagi rakyatnya melalui peraturan perundang-undangan. Adanya doktrin-doktrin mengenai diskresi yang kemudian diperkuat oleh Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintah memberikan gambaran bahwa negara hadir untuk melayani sekaligus melindungi rakyatnya dengan membatasi diskresi yang dilakukan oleh administrasi negara melalui peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat.

2. Diskresi dalam Peraturan Kebijakan

Sebagai subjek hukum, pemerintah/administrasi negara dapat menggunakan diskresi baik dalam bentuk Tindakan factual maupun Tindakan hukum. Tindakan factual adalah tindakan nyata yang tidak ada relevansinya dengan hukum, oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum²¹, tindakan hukum pemerintah selaku badan penguasa, merupakan tindakan hukum sepihak yang tidak memerlukan persetujuan dari pihak lain, diambil berdasarkan kemauan dan keinginan sepihak dari pemerintah, serta sesuai dengan kewenangan yang melekat padanya²².

Kewenangan diskresioner administrasi negara melahirkan peraturan kebijakan yang mengandung 2 (dua) aspek pokok; *pertama* kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya (aspek objektif), *kedua*, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi negara dilaksanakan (aspek subjektif).²³ Kewenangan bebas pemerintah inilah yang menjadi dasar adanya peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan (*beleid regels*), adalah merupakan produk hukum yang lahir dari kewenangan mengatur kepentingan umum secara mandiri atas dasar prinsip *freies Ermessen*.²⁴

²¹ Ridwan HR. *Op.Cit*, hlm.109.

²² Herman & Hendry Julian Noor, *Doktrin Tindakan Hukum Administrasi Negara Membuat Keputusan (Beschikking)*, Jurnal Komunikasi Hukum, Edisi 2017, Vol. 3 No.1, hlm. 83.

²³ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 175.

²⁴ Lutfil Ansori, *Op.Cit*, hlm. 142.

Peraturan kebijakan dikeluarkan agar menjadi sarana dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk berkaitan dengan pelayanan public. Menurut J.H. van Kreveld peraturan kebijakan dapat dituangkan dalam berbagai instrumen seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circularies* (surat edaran), *resolutie* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen* (ministriële) (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *enbekenmakingen* (pengumuman-pengumuman).²⁵

Karena fungsi peraturan kebijakan sebagai operasional dalam penyelenggaraan pemerintah, maka peraturan kebijakan dilarang bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik dan peraturan perundang-undangan. Karena peraturan kebijakan merupakan legislasi semu, maka yang harus dilihat adalah materi dari peraturan kebijakan tersebut.

Keluarnya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 merupakan salah satu bentuk peraturan kebijakan yang dikeluarkan oleh presiden selaku administrasi negara. Sesuai dengan bentuknya, instruksi ini berisi instruksi kepada sejumlah kementerian/lembaga, salah satunya menjadikan kepesertaan BPJS sebagai syarat dalam pelayanan public. Dari sisi sosial budaya, pelayanan public merupakan sarana pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat demi mencapai kesejahteraan yang didalam pelaksanaannya kental akan nilai-nilai, sistem kepercayaan dan bahkan unsur religi yang merupakan refleksi dari kebudayaan dan kearifan lokal yang berlaku.²⁶ Sedangkan yang dimaksud pelayanan public dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan public.

Inpres tersebut sejak menghias layar kaca media massa nasional. Masyarakat banyak yang terkejut dengan keberadaan Inpres ini karena sebelumnya pemerintah tidak pernah mensosialisasikan tambahan persyaratan untuk mendapatkan pelayanan publik sebagai salah satu hal yang diinstruksikan dalam Inpre Nomor 1 Tahun 2022. Adapun materi kontroversial terkait pelayanan public dalam Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 2022 adalah instruksi kepada Menteri Dalam Negeri, Direksi BPJS :

1. Menteri Dalam Negeri

- a. melakukan sinkronisasi regulasi terkait norma, standar, prosedur, dan kriteria pelayanan publik di daerah dalam rangka memastikan setiap orang terdaftar menjadi Peserta aktif dalam program Jaminan Kesehatan Nasional:

²⁵ Kaharudin, *Op.Cit*, hlm. 84.

²⁶ Sirajudin, Didik Sukriono, Winardi, (2016) Hukum Pelayanan Publik, Setara Press, Malang, hlm.12.

- b. mendorong Gubernur dan Bupati/Wali Kota untuk mewajibkan pemohon perizinan berusaha dan pelayanan publik di daerah menjadi Peserta aktif dalam program Jaminan Kesehatan Nasional:
 - c. meningkatkan pembinaan dan pengawasan kepada Gubernur dan Bupati/Wali Kota dalam pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Nasional, termasuk dalam hal penerapan sanksi tidak mendapatkan pelayanan publik tertentu terkait kepatuhan dalam program Jaminan Kesehatan Nasional.
2. Direksi BPJS
- a. meningkatkan kerja sama dengan pemangku kepentingan dalam rangka penegakan sanksi pelayanan publik dan terlaksananya program Jaminan Kesehatan Nasional yang optimal,
 - b. melaksanakan pengenaan sanksi administratif tidak mendapatkan pelayanan publik tertentu kepada Pemberi Kerja selain Penyelenggara Negara dan setiap orang selain Pemberi Kerja, pekerja dan Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan yang tidak memenuhi kewajibannya dalam program Jaminan Kesehatan Nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Gubernur
- a. memastikan seluruh Pelayanan Terpadu Satu Pintu mensyaratkan kepesertaan aktif program Jaminan Kesehatan Nasional sebagai salah satu kelengkapan dokumen pengurusan perizinan berusaha dan pelayanan publik:
4. Bupati/Walikota
- a. memastikan seluruh Pelayanan Terpadu Satu Pintu mensyaratkan kepesertaan aktif program Jaminan Kesehatan Nasional sebagai salah satu kelengkapan dokumen pengurusan perizinan berusaha dan pelayanan publik:
 - b. melaksanakan pengenaan sanksi administratif tidak mendapatkan pelayanan publik tertentu kepada Pemberi Kerja selain Penyelenggara Negara dan setiap orang selain Pemberi Kerja, pekerja dan Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan yang tidak memenuhi kewajibannya dalam program Jaminan Kesehatan Nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Inti dari ketentuan dalam Inpres Nomor 1 Tahun 2022 terkait dengan pelayanan public adalah menjadikan kepesertaan aktif BPJS sebagai syarat dalam pelayanan public. Pemerintah mencoba memaksa kewajiban mengikuti BPJS sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang tentang BPJS melalui Inpres Nomor 1 Tahun 2022 dengan memberikan sanksi administratif bagi yang tidak menjadi peserta BPJS aktif. Inpres Nomor 1 Tahun 2022 tidak bisa dilepaskan dari kewenangan bebas pemerintah untuk menafsirkan undang-undang melalui diskresi. Yang mana diskresi juga memiliki batas yang harus ditaati. Ketentuan ini berimplikasi menambah norma baru untuk menjadikan kepesertaan BPJS yang berbentuk kartu untuk menjadi syarat pelayanan public. Namun dalam Pasal 39 ayat (4)

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa “Tata cara pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah”. Artinya jika presiden menghendaki untuk menambah syarat dalam pelayanan public, setidaknya bentuk formal yang digunakan adalah berbentuk *regelling* (peraturan), bukan *beleidsregel* (peraturan kebijaksanaan). Kemudian jika melihat tujuan diskresi sesuai Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, yang mana salah satu tujuannya adalah memberikan kepastian hukum, maka Inpres ini tentu memiliki konflik norma jika dijalankan oleh Menteri Dalam Negeri, Gubernur, dan Bupati/Walikota. Karena administrasi negara tersebut tidak berwenang untuk membuat regulasi yang berisi penambahan norma yang mengatur pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan public. Jika melihat asas diskresi Inpres ini tidak memenuhi syarat sebagai diskresi karena instrumentnya tidak sesuai dengan apa yang sudah dipersyaratkan oleh Undang-Undang tentang Pelayanan Publik. Diskresi pemerintah terhadap penambahan norma dan persyaratan dalam pelayanan public seharusnya berbentuk Peraturan Pemerintah (*regelling*), bukan berbentuk instruksi (*aanschrijvingen*).

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian maka kesimpulan yang dapat diambil adalah 1) Meskipun diskresi memberikan kewenangan yang bebas pada pemerintah/administrasi negara, namun kewenangan bebas tersebut dibatasi dengan adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik dan asas legalitas. 2) Instruksi presiden tidak memenuhi syarat sebagai diskresi karena bentuk peraturan kebijaksanaan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun saran yang dapat diberikan adalah 1) agar pemerintah selalu memperhatikan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, peraturan yang berlaku, serta dampak yang timbul akibat adanya peraturan kebijaksanaan tersebut dan, 2) agar Instruksi Presiden memiliki legalitas untuk diterapkan maka pemerintah seyogyanya mengadopsi instruksi tersebut ke dalam bentuk Peraturan Pemerintah terlebih dahulu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Kaharudin, (2016), *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cet-1, Pustaka Bangsa, Mataram.
- Ridwan HR (2016), *Hukum Administrasi Negara*, cet-12, Rajawali Press, Jakarta,
- S.F Marbun Dan Moh. Mahfud M.D, (2011), *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cet-6, Liberty, Yogyakarta.
- Sirajudin, Didik Sukriono, Winardi, (2016), *Hukum Pelayanan Publik*, Setara Press, Malang.

Jurnal

- Glory Miliani Ampow, Olij A. Kereh, Vonny A. Wongkar, (2021), Penerapan Diskresi Oleh Presiden Atas Kebijakan Keuangan Negara Dalam Penanganan Pandemi Covid-19 Melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, *Jurnal Lex Administratum*, Vol.9 No.3.
- Herman & Hendry Julian Noor, (2017), *Doktrin Tindakan Hukum Administrasi Negara Membuat Keputusan (Beschikking)*, *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 3 No.1.
- Luthfil Ansori, (2015), Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, *Jurnal Yuridis*, Vol. 2 No.1.
- Mei Susanto., (2019), Kedudukan Dan Fungsi Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945: Pembelajaran Dari Tren Global, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 18 No. 2.
- Mhd. Taufiqurrahman, (2019), *Kedudukan Diskresi Pejabat Pemerintahan*, *Jurnal Retentum*, Vol. 1 No.1.
- Reza Syawawi, (2021), 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* Vol 18 No. 3, Pg.422.
- Rokilah, (2019), *Dinamika Negara Hukum Indonesia: Antara Rechtsstaat dan Rule Of Law*, Nurani Hukum : *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 1, Pg. 16.
- Solechan., (2019), Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Bpjs) Kesehatan Sebagai Pelayanan Publik, *Administrative Law & Governance Journal*, Issue 4, pg.687.
- Trisna Widada, Agus Pramusinto, Lutfan Lazuardi, (2017), Peran Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Bpjs) Kesehatan Dan Implikasinya Terhadap Ketahanan Masyarakat (Studi Di Rsd Hasanuddin Damrah Manna, Kabupaten Bengkulu Selatan, Provinsi Bengkulu), *Jurnal Ketahanan Nasional*, Vol. 23 No.2, pg.203.

Website

- BPJS Kesehatan, (2021), Kunci Capai Uhc: Komitmen Pemerintah Lindungi Penduduk, <https://bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/post/read/2021/2128/kunci-capai-uhc-komitmen-pemerintah-lindungi-penduduk>, Diakses Pada Tanggal 20 Maret 2022.
- BPJS Kesehatan, (2021), Kaleidoskop Bpjs Kesehatan 2021: Menutup Tahun Dengan Kinerja Gemilang, <https://bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/post/read/2021/2149/kaleidoskop-bpjs-kesehatan-2021-menutup-tahun-dengan-kinerja-gemilang#:~:Text=Hingga%2030%20november%202021%2c%20Jumlah,Telah%20Mencapai%20229.514.068%20jiwa>, Diakses Pada Tanggal 20 Maret 2022.
- Jaweng, Robert Na Endi, (2022), *Ombudsman Ri Minta Pemerintah Tidak Terburu-Buru Berlakukan Bpjs Sebagai Syarat Pelayanan Publik*, *Ombudsman Ri Minta Pemerintah Tidak Terburu-Buru Berlakukan Bpjs Sebagai Syarat Pelayanan Publik - Ombudsman Ri*, Diakses Tanggal 18 Maret 2022.