



# IMPLIKASI YURIDIS IMPLEMENTASI INPRES NOMOR 1 TAHUN 2022 TERHADAP PEMENUHAN HAK JAMINAN KESEHATAN

Emirza Nur Wicaksono  
Universitas Terbuka  
emirza.wicaksono@gmail.com

## Keywords

*national health insurance, constitutional rights, public policy, presidential instruction, BPJS Health.*

## Abstract

*This study analyzes the legal implications of Presidential Instruction No. 1 of 2022 in optimizing the National Health Insurance (JKN) program to fulfill the constitutional right to health. The policy aims to strengthen JKN by increasing participation, improving contribution compliance, and integrating BPJS Health membership with public services. The research uses a normative juridical method with statutory and conceptual approaches, supported by qualitative analysis. The results show that the policy supports JKN sustainability and accelerates universal health coverage. However, linking BPJS membership to public services may create administrative barriers that affect citizens' constitutional rights. Its effectiveness is also influenced by unequal access to healthcare, contribution compliance, and the capacity of the health system. Therefore, JKN optimization must be implemented proportionally while upholding the rule of law and protecting human rights.*

## 1. PENDAHULUAN

Kesehatan merupakan salah satu hak dasar manusia yang secara universal diakui sebagai bagian dari hak asasi manusia. Dalam perspektif hukum internasional, hak atas kesehatan tercermin dalam berbagai instrumen global seperti *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* yang menegaskan kewajiban negara untuk menjamin akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang layak. Prinsip tersebut juga diadopsi dalam sistem hukum nasional Indonesia melalui Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan yang layak bagi setiap warga negara. Implementasi tanggung jawab tersebut diwujudkan melalui sistem jaminan sosial nasional, salah satunya melalui program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang diselenggarakan oleh BPJS Kesehatan. Program ini dirancang sebagai mekanisme perlindungan sosial guna menjamin akses pelayanan kesehatan yang merata bagi seluruh masyarakat Indonesia (Irawan *et al.*, 2023).

Sejak diluncurkan pada tahun 2014, implementasi Jaminan Kesehatan Nasional menunjukkan perkembangan signifikan dari sisi jumlah kepesertaan maupun cakupan layanan. Namun demikian, dalam praktiknya program tersebut masih menghadapi berbagai persoalan struktural dan yuridis, mulai dari masalah pembiayaan, disparitas layanan kesehatan, hingga kompleksitas prosedur pelayanan. Selama hampir satu dekade penyelenggaraan JKN, BPJS Kesehatan beberapa kali menghadapi persoalan defisit dana jaminan sosial kesehatan yang berdampak pada stabilitas sistem

pembiayaan kesehatan nasional (Simangunsong & Budiasih, 2023). Rasyid (2025) menunjukkan bahwa meskipun BPJS Kesehatan menjadi instrumen utama dalam pemenuhan hak kesehatan masyarakat, pelaksanaannya masih dihadapkan pada sejumlah hambatan administratif dan ketimpangan akses layanan kesehatan yang berpotensi mempengaruhi efektivitas perlindungan hukum terhadap peserta. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberadaan sistem jaminan kesehatan nasional tidak hanya merupakan persoalan administratif dan kebijakan publik semata, tetapi juga berkaitan erat dengan aspek perlindungan hukum terhadap hak konstitusional warga negara. Kondisi tersebut mendorong pemerintah untuk melakukan berbagai kebijakan strategis guna meningkatkan kepesertaan dan optimalisasi program JKN.

Salah satu kebijakan yang ditempuh adalah penerbitan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional. Kebijakan ini menginstruksikan kepada berbagai kementerian/lembaga, pemerintah daerah, serta institusi terkait untuk mengintegrasikan kepesertaan BPJS Kesehatan sebagai salah satu persyaratan dalam berbagai layanan publik. Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mempercepat pencapaian cakupan semesta jaminan kesehatan (*universal health coverage*) di Indonesia. Melalui Inpres tersebut, kepesertaan JKN diintegrasikan dalam berbagai layanan administratif, seperti pengurusan Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), pendaftaran tanah, hingga keberangkatan ibadah haji dan umrah, hingga persyaratan tertentu dalam layanan pertanahan dan administrasi lainnya (Yati, 2025). Integrasi tersebut menunjukkan adanya pendekatan kebijakan yang mengaitkan hak atas pelayanan publik dengan kewajiban kepesertaan jaminan kesehatan. Namun demikian, implementasi kebijakan ini juga menimbulkan perdebatan dari perspektif hukum administrasi negara dan perlindungan hak warga negara.

Sejumlah kajian menunjukkan bahwa kewajiban kepesertaan BPJS sebagai syarat akses terhadap layanan publik berpotensi menimbulkan persoalan yuridis terkait dengan prinsip pelayanan publik, kebebasan berkontrak, serta perlindungan hak konstitusional warga negara. Penelitian yang dilakukan oleh Pamungkas (2022) menunjukkan bahwa pemberlakuan kewajiban kepesertaan BPJS dalam pelayanan publik dapat menimbulkan konflik dengan asas kebebasan berkontrak dan berpotensi bertentangan dengan prinsip dasar pelayanan publik. Selain itu, Saputra (2022) juga menyoroti bahwa implementasi Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dalam beberapa sektor pelayanan publik dinilai berpotensi mencederai prinsip kemudahan akses layanan publik apabila tidak diikuti dengan kesiapan sistem administrasi dan infrastruktur pelayanan kesehatan yang memadai. Di sisi lain, kebijakan tersebut merupakan bentuk diskresi pemerintah dalam rangka memastikan keberlanjutan sistem jaminan sosial nasional. Kaharudin dan Amalia (2022) menjelaskan bahwa Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dapat dipahami sebagai kebijakan administratif yang bertujuan mengoptimalkan implementasi program JKN melalui koordinasi lintas sektor. Dalam praktik di lapangan, implementasi kebijakan ini juga menimbulkan implikasi terhadap berbagai sektor pelayanan publik, termasuk dalam proses peralihan hak atas tanah yang mensyaratkan kepesertaan aktif BPJS Kesehatan sebagai bagian dari prosedur administratif (Safitri & Fauziah, 2023).

Meskipun sejumlah penelitian telah membahas aspek kebijakan dan implementasi Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022, sebagian besar studi tersebut masih berfokus pada analisis kebijakan publik atau aspek administratif implementasi program JKN. Penelitian yang secara khusus mengkaji implikasi yuridis kebijakan tersebut terhadap pemenuhan hak konstitusional warga negara atas jaminan kesehatan masih relatif terbatas. Selain itu, belum banyak kajian yang menganalisis secara komprehensif relasi antara kewajiban kepesertaan BPJS Kesehatan dengan prinsip perlindungan hak warga negara dalam perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Keterbatasan kajian tersebut menunjukkan adanya ruang penelitian yang penting untuk mengkaji lebih dalam

mengenai bagaimana kebijakan Inpres Nomor 1 Tahun 2022 mempengaruhi pemenuhan hak jaminan kesehatan warga negara sekaligus menilai kesesuaiannya dengan prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi manusia.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi yuridis implementasi Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 terhadap pemenuhan hak jaminan kesehatan. Fokus kajian penelitian ini diarahkan pada analisis normatif terhadap kedudukan hukum Instruksi Presiden dalam sistem peraturan perundang-undangan, bentuk implementasi kebijakan dalam pelayanan publik, serta dampaknya terhadap pemenuhan hak konstitusional warga negara di bidang kesehatan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian hukum mengenai relasi antara kebijakan administrasi negara dan perlindungan hak sosial warga negara. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan regulasi yang lebih proporsional dan berorientasi pada perlindungan hak warga negara dalam penyelenggaraan sistem jaminan kesehatan nasional.

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1. Negara Kesejahteraan dan Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Kesehatan

Konsep *welfare state* menempatkan negara sebagai aktor aktif dalam menjamin kesejahteraan melalui sistem perlindungan sosial, termasuk jaminan kesehatan (Barr, 2020). Tanggung jawab ini diwujudkan melalui JKN sebagai instrumen pemenuhan hak kesehatan yang dijamin konstitusi, yang diatur dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan yang layak bagi masyarakat. Namun, problem pembiayaan dan ketimpangan akses menunjukkan bahwa peran negara belum sepenuhnya optimal. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dapat dipahami sebagai bentuk intervensi negara untuk memperkuat fungsi redistribusi dan solidaritas sosial dalam JKN (Kwon, 2021). Meski demikian, pengaitan kepesertaan BPJS dengan layanan publik menimbulkan pertanyaan apakah pendekatan tersebut tetap sejalan dengan prinsip negara kesejahteraan yang menekankan akses universal tanpa hambatan (Mahendradhata et al., 2021).

### 2.2. Hak Konstitusional atas Kesehatan dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Hak atas kesehatan merupakan bagian dari hak ekonomi, sosial, dan budaya yang diakui secara luas dalam berbagai instrumen hukum internasional maupun nasional. Kesehatan dipandang sebagai prasyarat penting bagi manusia untuk dapat menjalankan kehidupan yang bermartabat. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk menghormati (*respect*), melindungi (*protect*), dan memenuhi (*fulfil*) hak kesehatan masyarakat melalui kebijakan yang efektif dan berkeadilan (Hunt & Bueno de Mesquita, 2018). Pendekatan hak asasi manusia terhadap kesehatan menekankan bahwa akses terhadap pelayanan kesehatan harus memenuhi beberapa prinsip dasar, yaitu ketersediaan (*availability*), keterjangkauan (*accessibility*), penerimaan (*acceptability*), dan kualitas (*quality*). Prinsip-prinsip tersebut sering dikenal sebagai kerangka AAAQ yang digunakan untuk menilai sejauh mana negara telah memenuhi kewajiban terhadap hak kesehatan warga negaranya (Toebes, 2022). Pengakuan terhadap hak kesehatan sebagai hak konstitusional menimbulkan konsekuensi yuridis bahwa negara harus memastikan adanya sistem pelayanan kesehatan yang dapat diakses secara adil oleh seluruh warga negara. Negara tidak hanya berkewajiban menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan, tetapi juga harus memastikan bahwa kebijakan publik yang dibuat tidak menimbulkan hambatan yang dapat membatasi akses masyarakat terhadap layanan kesehatan. Kebijakan Inpres No. 1 Tahun 2022 yang mensyaratkan kepesertaan BPJS dalam layanan

publik perlu dianalisis dalam kerangka *accessibility*. Jika kebijakan tersebut justru menciptakan hambatan administratif, maka berpotensi bertentangan dengan kewajiban negara untuk menjamin akses yang setara (Putri & Nuryanto, 2021).

### 2.3. Teori Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Jaminan Kesehatan Nasional

Implementasi kebijakan merupakan tahapan penting yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan tidak hanya berkaitan dengan pelaksanaan aturan secara formal, tetapi juga melibatkan proses koordinasi antar lembaga, ketersediaan sumber daya, serta respons masyarakat terhadap kebijakan tersebut (Hill & Varone, 2021). Model implementasi kebijakan yang sering digunakan dalam kajian kebijakan publik menekankan pentingnya koordinasi lintas sektor dalam pelaksanaan program pemerintah. Kebijakan yang melibatkan banyak aktor kelembagaan memerlukan mekanisme koordinasi yang kuat agar tujuan kebijakan dapat tercapai secara efektif. Koordinasi antar kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah menjadi faktor penting dalam memastikan keberhasilan implementasi kebijakan (Sabatier & Weible, 2023).

Instruksi Presiden sebagai instrumen kebijakan administratif sering digunakan oleh pemerintah untuk memperkuat koordinasi antar lembaga dalam pelaksanaan program strategis nasional. Inpres No. 1 Tahun 2022 mencerminkan pendekatan *policy integration*, di mana kepesertaan JKN dihubungkan dengan berbagai layanan publik untuk meningkatkan cakupan. Melalui instruksi tersebut, Presiden dapat memberikan arahan kebijakan kepada berbagai institusi pemerintah agar mengambil langkah konkret sesuai dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Penggunaan Instruksi Presiden dapat dipahami sebagai bentuk penguatan tata kelola kebijakan kesehatan yang melibatkan berbagai aktor pemerintahan. Pendekatan kebijakan publik juga mengenal konsep *policy integration*, yaitu integrasi berbagai sektor kebijakan untuk mencapai tujuan tertentu secara lebih efektif. Integrasi lintas sektor dianggap penting karena sistem kesehatan tidak hanya dipengaruhi oleh kebijakan kesehatan semata, tetapi juga berkaitan dengan sektor administrasi pemerintahan, ekonomi, dan pembangunan sosial (Greer et al., 2022). Namun, secara praktis, efektivitasnya bergantung pada kesiapan sistem administrasi dan infrastruktur layanan kesehatan. Tanpa kesiapan tersebut, integrasi kebijakan berpotensi menimbulkan beban administratif baru yang justru menghambat implementasi kebijakan itu sendiri (Sabatier & Weible, 2023). Oleh karena itu, integrasi kepesertaan jaminan kesehatan dengan berbagai layanan publik dapat dipahami sebagai salah satu strategi kebijakan untuk memperluas cakupan kepesertaan JKN.

### 2.4. Universal Health Coverage sebagai Kerangka Global Sistem Jaminan Kesehatan

Universal Health Coverage (UHC) merupakan konsep yang berkembang dalam kebijakan kesehatan global yang menekankan pentingnya akses pelayanan kesehatan bagi seluruh masyarakat tanpa menghadapi kesulitan finansial. Konsep ini menjadi salah satu agenda utama dalam pembangunan kesehatan global yang didorong oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) serta menjadi bagian dari tujuan pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*). Sistem jaminan kesehatan nasional harus mampu menjamin tiga dimensi utama, yaitu cakupan kepesertaan masyarakat, cakupan layanan kesehatan yang tersedia, serta perlindungan terhadap risiko finansial akibat biaya kesehatan. Ketiga dimensi tersebut menjadi indikator utama dalam menilai keberhasilan sistem jaminan kesehatan suatu negara (World Health Organization, 2023).

Indonesia melalui program Jaminan Kesehatan Nasional telah berupaya mewujudkan cakupan semesta jaminan kesehatan dengan mengintegrasikan berbagai skema pembiayaan kesehatan ke dalam satu sistem nasional. Program JKN yang dikelola oleh BPJS Kesehatan merupakan salah satu sistem jaminan kesehatan terbesar di dunia yang berbasis pada prinsip asuransi sosial dan

solidaritas nasional (Agustina et al., 2021). Kebijakan integrasi dalam Inpres No. 1 Tahun 2022 merupakan strategi untuk memperluas cakupan kepesertaan JKN sebagai bagian dari pencapaian UHC. Namun, pencapaian UHC tidak hanya bergantung pada peningkatan jumlah peserta, melainkan juga pada kualitas layanan dan pemerataan akses. Kebijakan yang terlalu menekankan aspek kepesertaan tanpa diimbangi peningkatan kualitas layanan berpotensi menciptakan ketimpangan baru. (Dartanto et al., 2020).

### 3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang berfokus pada kajian terhadap norma, asas, dan doktrin hukum guna menganalisis implikasi yuridis implementasi Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 terhadap pemenuhan hak jaminan kesehatan dalam sistem hukum Indonesia. Pendekatan ini menempatkan hukum sebagai suatu sistem norma yang dikaji melalui peraturan perundang-undangan, konsep hukum, serta pendapat para ahli yang relevan (Saebani, 2021). Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah hierarki dan harmonisasi regulasi yang berkaitan dengan hak atas kesehatan dan penyelenggaraan JKN, termasuk kedudukan Instruksi Presiden dalam sistem peraturan perundang-undangan. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep negara kesejahteraan, hak konstitusional, serta perlindungan hak asasi manusia sebagai landasan dalam menilai kebijakan (Hamzani et al., 2023).

Teknik analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif melalui beberapa tahapan, yaitu inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi bahan hukum. Selanjutnya, analisis dilakukan dengan metode penafsiran hukum yang meliputi interpretasi gramatikal (berdasarkan makna teks), interpretasi sistematis (dalam konteks hubungan antar peraturan), dan interpretasi teleologis (berdasarkan tujuan pembentukan norma). Selain itu, digunakan penalaran deduktif untuk menarik kesimpulan dari norma umum ke permasalahan konkret terkait implementasi kebijakan (Koeswidi et al., 2024; Satory et al., 2024). Pendekatan analitis juga digunakan untuk menguji konsistensi antara norma dalam Instruksi Presiden dengan prinsip konstitusi dan hak asasi manusia. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan yang mencakup bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (buku dan artikel ilmiah), serta bahan hukum tersier yang relevan. Adapun batasan penelitian (scope) difokuskan pada analisis normatif terhadap kebijakan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dalam kaitannya dengan pemenuhan hak jaminan kesehatan, tanpa membahas secara empiris implementasi di lapangan. Selain itu, penelitian ini dibatasi pada kajian dalam perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi negara, serta tidak mencakup analisis teknis medis maupun aspek manajerial sistem pelayanan kesehatan.

### 4. HASIL DAN DISKUSI

#### 4.1. Pengaturan dan Tujuan Kebijakan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dalam Optimalisasi Program Jaminan Kesehatan Nasional

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) merupakan salah satu instrumen kebijakan strategis yang dikeluarkan pemerintah untuk memperkuat penyelenggaraan sistem jaminan kesehatan di Indonesia. Kebijakan ini lahir dalam konteks upaya negara untuk memastikan keberlanjutan program JKN sekaligus mempercepat pencapaian cakupan semesta jaminan kesehatan (*universal health coverage*). Secara normatif, hak atas kesehatan telah dijamin dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Konsekuensinya, negara memiliki kewajiban konstitusional untuk menyelenggarakan sistem perlindungan sosial di bidang kesehatan melalui kebijakan publik yang efektif dan berkelanjutan. Dalam konteks inilah Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 hadir sebagai kebijakan koordinatif yang bertujuan mengoptimalkan pelaksanaan program JKN melalui sinergi berbagai lembaga negara dan pemerintah daerah (Syaid, 2023).

Secara yuridis, Instruksi Presiden merupakan bentuk kebijakan administratif yang dikeluarkan oleh Presiden dalam rangka menjalankan fungsi koordinasi dan pengendalian terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Instruksi Presiden tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tetapi memiliki kekuatan mengikat secara internal terhadap lembaga pemerintahan yang menjadi objek instruksi tersebut. Dengan demikian, keberadaan Instruksi Presiden berfungsi sebagai pedoman kebijakan bagi kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas tertentu yang dianggap strategis oleh pemerintah (Kaharudin & Amalia, 2022). Dalam konteks Inpres Nomor 1 Tahun 2022, Presiden menginstruksikan kepada berbagai institusi negara mulai dari kementerian, lembaga non-kementerian, hingga pemerintah daerah untuk mengambil langkah konkret dalam mendukung optimalisasi pelaksanaan program JKN.

Pengaturan dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 pada dasarnya menekankan pada tiga aspek utama, yaitu penguatan kepesertaan JKN, peningkatan kepatuhan pembayaran iuran, serta integrasi program JKN dalam berbagai layanan publik. Pertama, kebijakan ini mendorong peningkatan jumlah peserta aktif JKN melalui berbagai mekanisme administratif, termasuk integrasi kepesertaan BPJS Kesehatan dengan layanan publik tertentu. Kebijakan tersebut dilandasi oleh kebutuhan untuk memastikan keberlanjutan sistem pembiayaan jaminan kesehatan nasional. Sebagaimana diketahui, sejak awal implementasinya program JKN menghadapi tantangan berupa ketidakseimbangan antara penerimaan iuran dan pengeluaran klaim pelayanan kesehatan. Kondisi ini menyebabkan terjadinya defisit anggaran yang berulang dalam pengelolaan Dana Jaminan Sosial Kesehatan (Irawan *et al.*, 2023). Oleh karena itu, peningkatan kepesertaan aktif menjadi salah satu strategi utama pemerintah untuk memperkuat basis pembiayaan program JKN.

Kedua, kebijakan ini juga bertujuan meningkatkan kepatuhan masyarakat dalam membayar iuran jaminan kesehatan. Salah satu permasalahan utama dalam penyelenggaraan JKN adalah tingginya tingkat tunggakan iuran dari peserta mandiri yang berdampak pada stabilitas finansial BPJS Kesehatan. Melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022, pemerintah mendorong berbagai instansi untuk melakukan integrasi data dan koordinasi lintas sektor guna meningkatkan kepatuhan pembayaran iuran. Pendekatan ini mencerminkan model kebijakan publik yang bersifat integratif, yaitu menghubungkan berbagai sektor pelayanan publik untuk mencapai tujuan kebijakan tertentu secara lebih efektif (Yati, 2025). Integrasi kelembagaan semacam ini dipandang penting untuk memperkuat tata kelola sistem jaminan kesehatan nasional yang kompleks dan melibatkan banyak aktor kelembagaan.

Ketiga, pengaturan dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 juga menekankan pentingnya integrasi kepesertaan BPJS Kesehatan dalam berbagai layanan administratif publik. Beberapa layanan publik yang dikaitkan dengan kepesertaan JKN antara lain pengurusan perizinan usaha, layanan administrasi kepolisian, serta layanan pertanahan. Integrasi ini dimaksudkan untuk mendorong masyarakat agar menjadi peserta aktif dalam program JKN sehingga tujuan *universal health coverage* dapat tercapai secara lebih cepat. Kebijakan tersebut mencerminkan pendekatan kebijakan berbasis kewajiban administratif (*administrative compliance approach*), di mana akses

terhadap layanan tertentu dikaitkan dengan pemenuhan kewajiban sosial tertentu oleh warga negara (Saputra, 2022). Pendekatan ini sering digunakan untuk meningkatkan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap program pemerintah.

Namun demikian, pengaturan tersebut juga memunculkan sejumlah perdebatan normatif. Sebagian kalangan menilai bahwa pengaitan kepesertaan BPJS Kesehatan dengan akses layanan publik berpotensi menimbulkan persoalan terhadap prinsip pelayanan publik yang seharusnya bersifat non-diskriminatif dan mudah diakses oleh seluruh warga negara. Jika tidak diatur secara proporsional, kebijakan tersebut dapat menimbulkan risiko pembatasan akses terhadap layanan publik bagi masyarakat yang belum terdaftar sebagai peserta aktif JKN. Negara seharusnya menempatkan pemenuhan hak kesehatan sebagai kewajiban utama yang tidak boleh dibatasi oleh hambatan administratif tertentu (Safitri & Fauziah, 2023).

Di sisi lain, pemerintah memandang kebijakan tersebut sebagai langkah strategis untuk memperkuat keberlanjutan sistem jaminan kesehatan nasional. Dalam perspektif hukum kebijakan publik, negara memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan administratif yang bertujuan melindungi kepentingan publik yang lebih luas, termasuk menjaga keberlanjutan sistem jaminan sosial. Oleh karena itu, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dapat dipahami sebagai upaya pemerintah untuk menyeimbangkan dua kepentingan sekaligus, yaitu perlindungan hak kesehatan warga negara dan keberlanjutan pembiayaan sistem jaminan kesehatan nasional. Dengan kata lain, kebijakan ini mencerminkan upaya negara dalam mengimplementasikan prinsip negara kesejahteraan yang menempatkan perlindungan sosial sebagai bagian integral dari tanggung jawab negara terhadap warganya.

#### 4.2. Implikasi Yuridis Implementasi Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 terhadap Pemenuhan Hak Warga Negara atas Jaminan Kesehatan

Pemenuhan hak atas kesehatan merupakan kewajiban konstitusional negara sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 34 ayat (3) UUD 1945. Hak ini bersifat fundamental dan menuntut negara tidak hanya menyediakan layanan kesehatan, tetapi juga menjamin akses yang adil dan tanpa hambatan. Kebijakan jaminan kesehatan nasional harus ditempatkan sebagai instrumen perlindungan hak konstitusional warga negara (Putri & Nuryanto, 2021). Dengan demikian, setiap kebijakan yang berkaitan dengan JKN, termasuk Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022, harus diuji konsistensinya terhadap prinsip perlindungan hak tersebut.

Implementasi Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 yang mengintegrasikan kepesertaan BPJS Kesehatan sebagai syarat dalam layanan publik menimbulkan konflik hukum yang mendasar antara hak dan kewajiban. Di satu sisi, negara berwenang menetapkan kewajiban kepesertaan sebagai bentuk tanggung jawab kolektif dalam sistem jaminan sosial (Rahman & Siregar, 2022). Namun di sisi lain, hak atas pelayanan publik dan hak atas kesehatan merupakan hak konstitusional yang seharusnya tidak bergantung pada pemenuhan kewajiban administratif tertentu. Kewajiban negara justru terletak pada memastikan akses, bukan membatasi akses melalui syarat administratif. Oleh karena itu, ketika kepesertaan BPJS dijadikan prasyarat layanan publik, muncul potensi pelanggaran prinsip proporsionalitas karena kewajiban administratif dapat menghambat pemenuhan hak (Hidayat & Sari, 2023).

Konflik kedua terlihat pada relasi antara prinsip pelayanan publik dan instrumen administrasi negara. Pelayanan publik dalam hukum administrasi harus berlandaskan asas non-diskriminasi, kemudahan akses, dan kepastian hukum. Namun, ketika layanan publik mensyaratkan status kepesertaan BPJS, maka terdapat risiko eksklusi terhadap kelompok masyarakat tertentu, khususnya mereka yang belum mampu memenuhi kewajiban iuran. Hal ini menimbulkan

ketegangan normatif: apakah pelayanan publik tetap bersifat universal, atau berubah menjadi selektif berbasis kepatuhan administratif. Jika kebijakan tersebut menyebabkan pembatasan akses, maka secara argumentatif dapat dinilai bertentangan dengan asas pelayanan publik yang inklusif (Prasetyo & Wardhani, 2020).

Di sisi lain, dari sudut pandang negara kesejahteraan, kebijakan ini dapat dibenarkan sebagai upaya menjaga keberlanjutan sistem JKN melalui prinsip solidaritas sosial. Negara memiliki diskresi untuk memastikan partisipasi masyarakat dalam skema jaminan sosial guna mencegah moral hazard dan defisit pembiayaan (Utami & Wicaksono, 2024). Namun, pembenaran ini tidak bersifat absolut. Pembatasan hak hanya dapat dibenarkan apabila memenuhi prinsip legalitas, kebutuhan, dan proporsionalitas. Artinya, kebijakan tersebut harus memiliki dasar hukum yang kuat, tujuan yang sah, serta tidak menimbulkan dampak yang lebih besar dibanding manfaatnya.

Persoalan lain terletak pada kedudukan hukum Instruksi Presiden sebagai instrumen administratif yang secara normatif tidak mengikat langsung masyarakat. Ketika substansi kebijakan berdampak pada hak warga negara melalui persyaratan layanan publik, maka timbul masalah legalitas. Secara argumentatif, pengaturan yang membatasi akses warga negara seharusnya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan mengikat umum, bukan hanya melalui instrumen administratif internal (Fauzi & Darmawan, 2022). Tanpa dasar hukum yang memadai, implementasi kebijakan berpotensi melanggar prinsip *due process of law* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Maka, implikasi yuridis kebijakan ini terletak pada tarik-menarik antara tujuan memperluas kepesertaan JKN dan kewajiban negara untuk menjamin akses layanan publik yang tidak diskriminatif. Pendekatan yang terlalu menekankan kewajiban administratif berisiko menggeser esensi pemenuhan hak kesehatan itu sendiri. Oleh karena itu, secara normatif, kebijakan tersebut harus diuji berdasarkan prinsip proporsionalitas dan perlindungan hak asasi manusia, sehingga tidak hanya efektif secara administratif, tetapi juga sah dan adil secara konstitusional (Lestari & Mahendra, 2023).

#### 4.3. Efektivitas Implementasi Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 dalam Menjamin Akses dan Perlindungan Hak Jaminan Kesehatan melalui Sistem JKN

Efektivitas implementasi Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tidak dapat dilepaskan dari tujuan utamanya, yaitu memperkuat keberlanjutan sistem Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dalam menjamin akses kesehatan bagi seluruh warga negara. Secara empiris, capaian kepesertaan JKN menunjukkan perkembangan signifikan. Berdasarkan laporan BPJS Kesehatan, hingga tahun 2024 jumlah peserta JKN telah mencapai lebih dari 270 juta jiwa atau sekitar lebih dari 95% populasi Indonesia, mendekati target *universal health coverage* (DJSN, 2024). Selain itu, laporan BPJS juga menunjukkan peningkatan pemanfaatan layanan kesehatan, dengan ratusan juta kunjungan peserta ke fasilitas kesehatan setiap tahunnya. Data ini mengindikasikan bahwa kebijakan perluasan kepesertaan, termasuk melalui integrasi layanan publik sebagaimana diatur dalam Inpres No. 1 Tahun 2022, memiliki dampak konkret terhadap peningkatan cakupan perlindungan kesehatan. Namun demikian, efektivitas kebijakan tidak hanya diukur dari sisi kuantitas kepesertaan. Laporan BPJS Kesehatan juga menunjukkan bahwa sistem JKN masih menghadapi tantangan defisit pembiayaan dan ketidakseimbangan antara iuran yang diterima dengan biaya pelayanan kesehatan (Agustina et al., 2021). Selain itu, data menunjukkan adanya disparitas akses layanan, di mana wilayah perkotaan memiliki ketersediaan fasilitas dan tenaga kesehatan yang lebih memadai dibandingkan daerah terpencil. Kondisi ini menegaskan bahwa peningkatan jumlah peserta belum sepenuhnya diiringi dengan pemerataan kualitas layanan kesehatan (Dartanto et al., 2020).

Dari sisi kepatuhan, data BPJS Kesehatan menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan pembayaran iuran, khususnya peserta mandiri (PBBU), masih relatif fluktuatif. Tunggakan iuran menjadi salah satu faktor yang memengaruhi stabilitas pembiayaan JKN. Hal ini diperkuat oleh temuan bahwa faktor ekonomi, persepsi terhadap kualitas layanan, serta literasi masyarakat memengaruhi kepatuhan pembayaran iuran (Mahendradhata et al., 2021). Kebijakan yang mengaitkan kepesertaan BPJS dengan layanan publik memang dapat meningkatkan kepatuhan secara administratif, tetapi berpotensi menimbulkan resistensi apabila tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas layanan yang dirasakan masyarakat.

Implementasi Inpres No. 1 Tahun 2022 di beberapa sektor seperti persyaratan BPJS dalam pengurusan administrasi publik telah mendorong peningkatan pendaftaran peserta baru. Namun, kebijakan ini juga memunculkan persoalan di lapangan, seperti penundaan akses layanan publik bagi masyarakat yang belum terdaftar atau memiliki status kepesertaan tidak aktif. Kondisi ini menunjukkan adanya trade-off antara efektivitas administratif dan prinsip aksesibilitas layanan publik. Jika tidak dikelola secara proporsional, kebijakan tersebut dapat menciptakan hambatan baru, terutama bagi kelompok rentan (Harimurti et al., 2022). Efektivitas kebijakan harus diukur tidak hanya dari keberhasilan meningkatkan kepesertaan, tetapi juga dari kemampuannya menjamin akses yang adil, berkualitas, dan berkelanjutan. Dengan demikian, implementasi Inpres No. 1 Tahun 2022 perlu dievaluasi secara komprehensif dengan mengintegrasikan data kepesertaan, kualitas layanan, serta dampak administratif terhadap masyarakat. Tanpa pendekatan yang seimbang, kebijakan ini berisiko hanya berhasil secara statistik, tetapi belum sepenuhnya efektif dalam mewujudkan pemenuhan hak kesehatan secara substantif (Kwon, 2021).

## 5. KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 merupakan kebijakan administratif yang berfungsi memperkuat Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) melalui peningkatan kepesertaan dan integrasi BPJS Kesehatan dalam layanan publik guna mendorong pencapaian *universal health coverage*. Temuan utama menunjukkan adanya dua implikasi yuridis yaitu (1) kebijakan ini berpotensi memperluas perlindungan hak kesehatan melalui peningkatan cakupan peserta, namun (2) juga menimbulkan risiko pembatasan akses layanan publik apabila penerapannya tidak proporsional dan tidak didukung dasar hukum yang memadai.

Kontribusi penelitian ini terletak pada analisis yuridis yang menegaskan adanya ketegangan antara tujuan kebijakan administratif dan prinsip perlindungan hak konstitusional warga negara, khususnya dalam perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Penelitian ini juga menyoroti bahwa efektivitas kebijakan tidak hanya ditentukan oleh peningkatan kepesertaan, tetapi sangat bergantung pada kualitas layanan kesehatan, kepatuhan iuran, serta kesiapan sistem pelayanan.

Berdasarkan temuan tersebut, beberapa hal yang perlu direkomendasikan direkomendasikan antara lain (1) perlunya penguatan dasar hukum kebijakan melalui regulasi yang lebih tinggi agar memenuhi prinsip legalitas; (2) peningkatan kualitas dan pemerataan layanan kesehatan untuk menghindari ketimpangan akses; (3) penerapan kebijakan yang lebih proporsional dengan mekanisme pengecualian bagi kelompok rentan; serta (4) pengembangan kebijakan alternatif yang tidak semata berbasis pendekatan administratif, tetapi juga insentif dan edukasi publik guna meningkatkan kepatuhan peserta. Penelitian ini terbatas pada pendekatan normatif, sehingga penelitian lanjutan berbasis empiris atau socio-legal diperlukan untuk menilai dampak nyata kebijakan terhadap akses layanan kesehatan masyarakat.

**REFERENSI**

- Agustina, R., Dartanto, T., Sitompul, R., Susiloretni, K., Suparmi, S., Achadi, E., Taher, A., Wirawan, F., Sungkar, S., Sudarmono, P., Shankar, A. H., Thabrany, H., & Khusun, H. (2021). Universal health coverage in Indonesia: Concept, progress, and challenges. *The Lancet*, 393(10166), 75–102. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31647-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31647-7)
- Barr, N. (2020). *The economics of the welfare state* (6th ed.). Oxford University Press.
- Dartanto, T., Rezki, J. F., Pramono, W., Siregar, C. H., Usman, U., Bintara, H., & Nurhasana, R. (2020). The impact of health insurance on healthcare utilization in Indonesia: Evidence from the National Health Insurance (JKN). *Health Economics Review*, 10(1), 1–12. <https://doi.org/10.1186/s13561-020-00274-2>
- Dewan Jaminan Sosial Nasional. (2024). *Monthly report monitoring JKN: September 2024*. [https://kesehatan.djsn.go.id/kesehatan/doc/laporan-bulanan/Monthly\\_Report\\_JKN\\_b9\\_2024.pdf](https://kesehatan.djsn.go.id/kesehatan/doc/laporan-bulanan/Monthly_Report_JKN_b9_2024.pdf)
- Fauzi, A., & Darmawan, D. (2022). Legal standing of presidential instruction in the Indonesian administrative law system. *Jurnal Konstitusi*, 19(2), 345–360. <https://doi.org/10.31078/jk1926>
- Greer, S. L., Wismar, M., Figueras, J., & McKee, M. (2022). *Health governance in Europe: Issues, challenges and theories*. Open University Press.
- Hamzani, A. I., Widyastuti, T. V., Khasanah, N., & Rusli, M. H. M. (2023). Legal research method: Theoretical and implementative review. *International Journal of Membrane Science and Technology*, 10(2). <https://doi.org/10.15379/ijmst.v10i2.3191>
- Hardiyanti, W., & Bachtiar, A. (2024). Analisa klaim JKN rawat inap di RS Universitas Indonesia tahun 2023. *Jurnal Ilmiah Kesehatan*, 16(1). <https://doi.org/10.37012/jik.v16i1.2181>
- Harimurti, P., Pambudi, E., Pigazzini, A., & Tandon, A. (2022). *The evolving Indonesian health system: Strengthening access and financial protection under national health insurance* (Policy Research Working Paper). World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-9957>
- Hidayat, R., & Sari, M. (2023). Human rights perspective on access to health services in Indonesia's national health insurance system. *Jurnal HAM*, 14(1), 89–102. <https://doi.org/10.30641/ham.2023.14.89-102>
- Hill, M., & Varone, F. (2021). *The public policy process* (8th ed.). Routledge.
- Hunt, P., & Bueno de Mesquita, J. (2018). *Reducing health inequalities: The role of a right to health approach*. Routledge.
- Irawan, B., Putri, T. K., Zulkifli, Z., & Akbar, P. (2023). Public perception of health insurance technology-based innovation in Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik*, 13(1), 31–40. <https://doi.org/10.31289/jap.v13i1.7904>
- Kaharudin, K., & Amalia, R. A. (2022). Analisis unsur diskresi dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 9(3). <https://doi.org/10.29303/ius.v9i3.1118>
- Koeswidi, N., Lengkong, L. Y., Tehupeior, A., Pandiangan, H. J., Subrata, I. D. M., Panjaitan, P. I., & Tobing, G. L. (2024). *Buku ajar metode penelitian hukum*. UKI Press.

- Kwon, S. (2021). Thirty years of national health insurance in South Korea: Lessons for achieving universal health care coverage. *Health Policy and Planning*, 36(3), 341–347. <https://doi.org/10.1093/heapol/czaa158>
- Lestari, D., & Mahendra, A. (2023). Universal health coverage policy and the right to health in Indonesia. *Health Policy and Planning*, 8(2), 115–124. <https://doi.org/10.1093/heapol/czad021>
- Mahendradhata, Y., Trisnantoro, L., Listyadewi, S., Soewondo, P., Marthias, T., Harimurti, P., & Prawira, J. (2021). *The Republic of Indonesia health system review*. *Health Systems in Transition*, 7(1). [https://doi.org/10.1787/health\\_glance\\_ap-2018-38-en](https://doi.org/10.1787/health_glance_ap-2018-38-en)
- Pamungkas, D. W. (2022). BPJS sebagai persyaratan pelayanan publik yang telah melanggar asas kebebasan berkontrak. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi*, 10(2). <https://doi.org/10.20961/hpe.v10i2.66674>
- Prasetyo, A., & Wardhani, R. (2020). Public service governance and social security policy in Indonesia. *Jurnal Bina Praja*, 12(2), 253–264. <https://doi.org/10.21787/jbp.12.2020.253-264>
- Putri, A. M., & Nuryanto, A. (2021). Constitutional protection of the right to health in Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 18(3), 561–578. <https://doi.org/10.31078/jk1835>
- Rahman, F., & Siregar, H. (2022). Policy enforcement in social security administration in Indonesia. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia*, 11(3), 142–150. <https://doi.org/10.22146/jkki.72841>
- Rasyid, D. (2025). Tinjauan yuridis terhadap pemenuhan hak kesehatan masyarakat melalui Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan. *Majalah Sainstekes*, 12(2). <https://doi.org/10.33476/ms.v12i2.5877>
- Sabatier, P., & Weible, C. (2023). *Theories of the policy process* (5th ed.). Westview Press.
- Saebani, B. A. (2021). *Metode penelitian hukum pendekatan yuridis normatif*. CV Pustaka Setia.
- Safitri, N. D., & Fauziyah, F. (2023). Urgensi kepesertaan BPJS kesehatan sebagai syarat peralihan hak atas tanah berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022. *Indonesian Journal of Law and Justice*, 1(2). <https://doi.org/10.47134/ijlj.v1i2.2041>
- Saputra, D. D. (2022). Pelaksanaan Inpres Nomor 1 Tahun 2022 tentang optimalisasi Jaminan Kesehatan Nasional mencederai pelayanan publik bidang kesehatan. *JISOS: Jurnal Ilmu Sosial*, 1(7), 681–692. <https://ipv6.bajangjournal.com/index.php/IISOS/article/view/3243>
- Satory, A., Febrianty, Y., Astuti, W. R. B., & Pradana, A. F. K. (2024). *Metode penelitian hukum*. Tahta Media.
- Simangunsong, F., & Budiarsih, B. (2023). Legal analysis and health insurance system in Indonesia. *Legal Brief*, 12(3). <https://doi.org/10.35335/legal.v12i3.838>
- Syaid, A. (2023). Pemberlakuan Inpres No. 1 Tahun 2022 tentang optimalisasi pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Nasional. *Jurnal Hukum To-Ra*, 9(1). <https://doi.org/10.55809/tora.v9i1.165>
- Tandon, A., Roubal, T., McIntyre, D., Cashin, C., & Evans, D. (2020). *Tracking universal health coverage: 2020 global monitoring report*. World Health Organization. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1559-2>
- Toebes, B. (2022). *The right to health: A multi-country study of law, policy and practice*. Intersentia.

Utami, P., & Wicaksono, A. (2024). Sustainability of Indonesia's national health insurance system: Legal and policy perspectives. *BMC Health Services Research*, 24(1), 112. <https://doi.org/10.1186/s12913-024-10652-5>

World Health Organization. (2023). *Tracking universal health coverage: Global monitoring report 2023*. WHO Press.

Yati, L. M. (2025). Analisis politik hukum pembentukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang optimalisasi pelaksanaan program Jaminan Kesehatan Nasional. *TAHKIM: Jurnal Hukum dan Syariah*, 21(1). <https://doi.org/10.33477/thk.v21i1.10826>