

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Peraturan perundang-undangan merupakan landasan hukum yang digunakan oleh negara untuk mengatur keseluruhan elemen didalamnya. Isi dari peraturan perundang-undangan memiliki beberapa bagian penting salah satunya terkait diaturnya sanksi.<sup>1</sup> Adanya sanksi bertujuan agar peraturan yang telah ada dilaksanakan dan dipatuhi. Sanksi memiliki beberapa bentuk antara lain sanksi pidana, sanksi perdata dan sanksi administratif. Ketiga bentuk sanksi tersebut tidak diharuskan semuanya ada dalam peraturan perundang-undangan, namun dipilih sanksi yang tepat dan efektif untuk menegakkan hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup>

Masyarakat sebagai elemen dari suatu negara memiliki kewajiban untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila tidak mematuhi ketentuan yang berlaku, maka masyarakat dapat dikenakan sanksi. Selain itu, masyarakat juga tidak mendapatkan haknya yang seharusnya didapatkan. Sehingga, sanksi dalam peraturan perundang-undangan memberikan pengaruh yang sangat besar.

Namun, adanya pencantuman sanksi dalam peraturan perundang-undangan terkadang tidak memiliki efektivitas yang tepat dalam penerapannya. Adanya berbagai bentuk sanksi mulai dari sanksi pidana,

---

<sup>1</sup> Sri Nur Hari Susanto, "Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi," *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 1 (2019), hal. 126.

<sup>2</sup> Wicipto Setiadi, "Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, no. 4 (2018), hal. 604-605.

perdata dan administratif memiliki tujuan yang berbeda dalam penerapannya. Maka, apabila sanksi dipaksakan atau tidak tepat dalam penerapannya dapat menyebabkan kerugian bagi pelaksana peraturan perundang-undangan yaitu masyarakat. Kerugian yang biasanya dialami oleh masyarakat yaitu hak-haknya menjadi tidak terpenuhi.

Seperti halnya didalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (UU BPJS) yang mengatur terkait BPJS Ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan. Pada UU BPJS tersebut, terdapat ketentuan terkait sanksi. Bentuk sanksi di dalam UU BPJS berupa sanksi administratif dan sanksi pidana. Namun, yang penulis sorot dalam penelitian ini adalah terkait sanksi administratif.

Sanksi administratif adalah penegakan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap masyarakat yang melakukan pelanggaran norma dalam hukum administrasi.<sup>3</sup> Adapun bentuk dari sanksi administratif antara lain:

- a. *Bestuursdwang* (paksaan pemerintah)
- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi)
- c. Pengenaan denda administratif
- d. *Dwangsom* (pengenaan uang paksa oleh pemerintah).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Anggara Sahya, "Hukum Administrasi Negara," *CV Pustaka, Bandung*, 2018, hal. 133.

<sup>4</sup> I Remaja and Nyoman Gede, "Hukum Administrasi Negara," *Singaraja: Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti*, 2017, hal. 67.

Pada Pasal 17 ayat (2) UU BPJS menyebutkan bentuk dari sanksi administratif yang dikenakan kepada masyarakat yang tidak mendaftarkan dirinya dan anggota keluarganya sebagai peserta BPJS yaitu berupa teguran tertulis, denda dan/atau tidak mendapat pelayanan publik tertentu. Adanya ketentuan sanksi administratif berupa tidak mendapat pelayanan publik tertentu, menimbulkan permasalahan terkait hak yang dimiliki oleh masyarakat. Sebagaimana dalam Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara dan Setiap Orang, Selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan Penerima Bantuan Iuran dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial menyatakan bahwa sanksi tidak mendapat pelayanan publik tertentu yang dikenai kepada setiap orang, selain pemberi kerja, pekerja dan penerima bantuan iuran yang memenuhi persyaratan kepesertaan dalam program jaminan sosial meliputi:

- a. Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
- b. Surat Izin Mengemudi (SIM);
- c. Sertifikat Tanah;
- d. Paspor; atau
- e. Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK).

Pengenaan sanksi kepada masyarakat dengan tidak memberikan pelayanan publik jelas tidak sejalan dengan hak konstitusi yang dimiliki sebagai warga negara. Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan

dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Sehingga, dengan tercantumnya di dalam konstitusi menyatakan bahwa masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan publik dari negara dan negara wajib menjalankan kewajibannya. Selain itu, pengenaan sanksi tersebut juga tidak sejalan dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 18 huruf (i) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa sebagai masyarakat berhak mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan.

Terlihat dalam ketentuan sanksi tersebut terdapat ketidakadilan bagi masyarakat. Sebagaimana dalam teori keadilan yang dikemukakan oleh Socrates yang menyatakan bahwa keadilan terjadi apabila terjalinnya hubungan yang saling pengertian antara pemerintah dan rakyatnya, maka itulah yang disebut dengan keadilan.<sup>5</sup> Ketidakadilan yang didapatkan oleh masyarakat yaitu dengan tidak mendapatkannya hak pelayanan publik karena diharuskan terlebih dahulu kepada masyarakat untuk mendaftarkan dirinya sebagai peserta BPJS. Relevansi antara tidak mendaftar menjadi peserta BPJS sehingga mendapat sanksi tidak mendapat pelayanan publik adalah tidak ada keterkaitan yang jelas. Selain itu, pada Pasal 28H ayat (3) UUD 1945 telah dijelaskan bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Pasal tersebut telah menyatakan dengan jelas masyarakat dapat dengan bebas memilih jaminan sosial atas dirinya

---

<sup>5</sup> Surajiyo Surajiyo, "Keadilan Dalam Sistem Hukum Pancasila," *IKRA-ITH HUMANIORA: Jurnal Sosial Dan Humaniora* 2, no. 3 (2018), hal. 23.

sendiri. Sehingga, apabila masyarakat tidak mendaftarkan dirinya sebagai peserta BPJS tidak seharusnya dikenakan sanksi administratif berupa tidak mendapatkan pelayanan publik tertentu.

Kewenangan dari BPJS memberikan sanksi terkait pelayanan publik perlu dipertanyakan. Untuk pelaksana sanksi tersebut memang bukan pihak BPJS yang melakukannya tetapi pemerintah. Namun, BPJS tidak memiliki kewenangan sama sekali dengan pemberian sanksi administratif menyangkut pelayanan publik dikarenakan BPJS merupakan badan hukum yang hanya memiliki lingkup dalam bidang jaminan sosial. Sebagaimana dalam teori kewenangan yang dikemukakan oleh Budiardjo yang menyatakan bahwa kewenangan merupakan suatu tindakan hukum berupa kekuasaan yang telah diberikan sebelumnya dengan timbulnya akibat dan hak untuk melaksanakan atau tidak bahkan menyuruh orang lain untuk melaksanakan tindakan tertentu.<sup>6</sup> Apabila BPJS melakukan pencantuman sanksi administratif tersebut tanpa melihat lingkup kewenangan yang dimiliki, maka BPJS dapat dikatakan telah menyalahgunakan kewenangan atau bertindak semena-mena.

Sehingga, adanya ketentuan sanksi tidak mendapat pelayanan publik dinilai tidak tepat dan tidak sesuai pencantumannya karena terdapat hak konstitusional sebagai warga negara yang dilanggar. Selain itu, terdapat ketidaksesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan konstitusi negara yang dapat mengakibatkan kesenjangan norma dan

---

<sup>6</sup> Rafly Rilandi Puasa, Johny Lumolos, and Neni Kumayas, "Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Perekonomian Di Desa Mahangiang Kecamatan Tagulandang Kabupaten Kepulauan Sitaro," *Jurnal Eksekutif* 1, no. 1 (2018), hal. 4.

masyarakat tidak mendapatkan kepastian hukum. Bahwa sudah sangat terlihat dari pencantuman sanksi tidak mendapat pelayanan publik dalam UU BPJS tidak memiliki nilai relevansi dan hal tersebut tidak sejalan dengan asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas kejelasan tujuan, asas dapat dilaksanakan serta asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Maka dari itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengkaji dan menganalisis terkait permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya. Penelitian ini juga digunakan oleh penulis untuk pemenuhan tugas akhir dengan judul **“Analisis Yuridis Terhadap Sanksi Tidak Mendapatkan Pelayanan Publik Tertentu Bagi Masyarakat Yang Tidak Mendaftar Sebagai Peserta BPJS”**.

## B. Penelitian Terdahulu

**Tabel 1.1**  
**Penelitian Terdahulu**

No.	Nama, Judul dan Tahun Penelitian	Metode Penelitian	Permasalahan yang dibahas dan Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
1.	Riyanto, Sanksi Administratif dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS): Perspektif HAM. (2022)	Yuridis Normatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah ketentuan terkait sanksi administratif dalam Pasal 17 ayat (1) UU BPJS yang dinilai tidak sesuai dengan hak asasi manusia.</li> <li>- Hasil penelitian yang didapatkan yaitu penulis menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang</li> </ul>	<p>Penelitian yang dilakukan oleh Riyanto mengkaji sanksi administratif dalam UU BPJS menggunakan perspektif HAM, sedangkan penelitian yang saya lakukan mengkaji sanksi administratif dalam UU BPJS yang berupa sanksi tidak</p>

No.	Nama, Judul dan Tahun Penelitian	Metode Penelitian	Permasalahan yang dibahas dan Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
			Sistem Jaminan Sosial yang digunakan UU BPJS sebagai payung hukum tidak memaparkan dengan jelas terkait sanksi administratif yang tercantum dalam UU BPJS.	mendapatkan pelayanan publik tertentu menggunakan perspektif keadilan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.
2.	Henny Sukmandari, Penerapan Sanksi Administratif Pasal 17 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Studi di Kantor Cabang BPJS Ketenagakerjaan Kota Malang). (2017)	Yuridis Empiris	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah dikenakannya sanksi administratif kepada pemberi kerja dan pekerja yang tidak mendaftarkan dalam program BPJS Ketenagakerjaan.</li> <li>- Hasil penelitian yang didapatkan yaitu penulis menyatakan bahwa penerapan sanksi administratif yang tercantum dalam UU BPJS belum berjalan dengan maksimal dikarenakan pemerintah kurang tegas dalam pengenaan sanksi tersebut.</li> </ul>	Penelitian yang dilakukan oleh Henny yaitu mengkaji penerapan sanksi administratif dalam UU BPJS yang terjadi di Kota Malang. Sedangkan, penelitian yang saya lakukan mengkaji sanksi administratif dalam UU BPJS secara normatif yang berupa sanksi tidak mendapatkan pelayanan publik tertentu.

### C. Rumusan Masalah

Maka dengan mengacu pada latar belakang yang telah diuraikan, dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut ;

1. Bagaimana bentuk dari sanksi tidak mendapatkannya layanan publik tertentu yang tercantum dalam UU BPJS ditinjau dari perspektif keadilan?
2. Apakah pengaturan terkait sanksi tidak mendapatkannya layanan publik tertentu sudah sesuai dengan melihat dari kewenangan yang dimiliki BPJS dan dengan tidak melanggar hak yang dimiliki oleh masyarakat sebagai warga negara sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 dan UU Pelayanan Publik?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dari uraian rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bentuk dari sanksi tidak mendapatkannya layanan public tertentu yang tercantum dalam UU BPJS ditinjau dari perspektif keadilan.
2. Untuk mengetahui pengaturan terkait sanksi tidak mendapatkannya layanan publik tertentu sudah sesuai dengan melihat dari kewenangan yang dimiliki oleh BPJS dan dengan tidak melanggar hak yang dimiliki oleh masyarakat sebagai warga negara sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 dan UU Pelayan Publik.

#### **E. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Penulisan hukum ini diharapkan berguna dibidang ilmu hukum sebagai pengetahuan khususnya terkait pengaturan sanksi administratif dalam UU BPJS yang kurang tepat dalam pelaksanaannya.

## 2. Manfaat Praktis

Diharapkan penulisan hukum ini dapat menjadi pedoman bagi penegak hukum khususnya dalam pembuatan perundang-undangan agar lebih memperhatikan pencantuman sanksi dalam peraturan perundang-undangan karena ketidaktepatan tersebut dapat merugikan masyarakat untuk memperoleh haknya.

## **F. Kegunaan Penelitian**

### 1. Bagi Penulis

Kegunaan penulisan ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan di bidang hukum bagi penulis dan kepenulisan ini digunakan penulis untuk menyelesaikan tugas akhir S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang.

### 2. Bagi Penegak Hukum

Kegunaan penulisan ini diharapkan dapat memperbaiki sistem penegak hukum dalam ranah pembuat peraturan perundang-undangan untuk lebih memperhatikan pencantuman sanksi dalam suatu peraturan perundang-undangan.

### 3. Bagi Masyarakat

Kegunaan penulisan ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan pemahaman masyarakat terkait pencantuman sanksi administratif dalam UU BPJS terdapat ketidaktepatan. Sehingga dengan adanya penulisan ini dapat memberitahukan kepada masyarakat bahwa hak-haknya sebagai warga negara harus diperjuangkan.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian dan Metode Pendekatan**

Jenis penelitian ini termasuk dalam penelitian yuridis normatif dengan pendekatan terhadap perundang-undangan. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum dengan melakukan pengkajian atau pendekatan menggunakan obyek berupa norma hukum positif.. Bahwa norma hukum positif tersebut dapat berupa asas dan kaidah dari suatu peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan doktrin.<sup>7</sup> Menggunakan metode pendekatan terhadap perundang-undangan (*statute approach*) yakni melakukan analisis terhadap seluruh undang-undang dan peraturan yang saling berkaitan dengan penelitian hukum yang akan dilakukan.<sup>8</sup> Penulis menggunakan metode yuridis normatif dikarenakan sesuai dengan permasalahan yang dikaji yaitu melakukan analisis terhadap kesesuaian peraturan perundang-undangan terkait pencantuman sanksi administratif dalam peraturan BPJS dengan konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan terkait.

---

<sup>7</sup> Dr Muhaimin, “SH., M. Hum, 2020, ‘Metode Penelitian Hukum’” (Mataram University Press: Mataram, n.d.), hal. 46.

<sup>8</sup> Nur Solikin, “PENGATAR METODELOGI PENELITIAN HUKUM” (CV. PENERBIT QIARA MEDIA, 2021), hal. 58.

## **2. Bahan Hukum**

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum sekunder karena penelitian ini menggunakan metode normatif. Bahan dasar yang digunakan dalam penelitian normatif yaitu bahan pustaka. Sehingga jenis data dalam penelitian ini antara lain:

### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum utama dan yang memiliki kekuatan mengikat dengan penelitian, yang terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- 3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung
- 4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
- 5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- 6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian
- 7) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

9) Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara dan Setiap Orang, Selain Pemberi Kerja, Pekerja dan Penerima Bantuan Iuran dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial

10) Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap Kendaraan Bermotor

11) Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional

#### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang digunakan sebagai penunjang tambahan dari bahan hukum primer dalam menganalisa permasalahan yang diteliti seperti buku, jurnal, artikel dan hal-hal yang berkaitan lainnya.

### **3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teknik studi pustaka, dengan dilakukan pengkajian dan analisa terhadap permasalahan yang diteliti. Pengkajian dilakukan menggunakan pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan yang menjadi obyek penelitian ini. Kemudian, dilakukan analisa secara komprehensif dengan menggunakan bahan atau informasi hukum

sebagai penunjang seperti buku, jurnal, artikel dan hal-hal yang berkaitan lainnya.

#### **4. Metode Analisis Bahan Hukum**

Metode yang digunakan dalam menganalisis bahan hukum dalam penelitian ini yaitu deskriptif kualitatif, berupa metode yang dilakukan dengan mendapatkan hasil atau gambaran terkait permasalahan yang dikaji. Kemudian, permasalahan yang menjadi obyek penelitian dilakukan pengujian menggunakan norma dan regulasi yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

#### **H. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini terdiri dari 4 bab dengan bentuk sistematika penulisannya sebagai berikut:

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

##### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini berisikan tentang tinjauan umum dan penjelasan terkait teori keadilan, teori kewenangan, sanksi, sanksi administratif, pelayanan publik, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan hak masyarakat

mendapatkan fasilitas pelayanan yang layak dalam UUD 1945.

### **BAB III : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini berisikan tentang pemaparan dan hasil pengkajian permasalahan dalam penelitian yaitu terkait bentuk dari sanksi tidak mendapatkannya layanan publik tertentu yang tercantum dalam UU BPJS dan pengaturan terkait sanksi tidak mendapatkannya layanan publik tertentu sudah sesuai dengan melihat dari kewenangan yang dimiliki oleh BPJS dan dengan tidak melanggar hak yang dimiliki oleh masyarakat sebagai warga negara sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 dan UU Pelayanan Publik.

### **BAB IV : PENUTUP**

Pada bab ini berisikan tentang penutup dari penelitian ini yang memuat kesimpulan dan saran dari permasalahan yang telah dibahas oleh penulis.