

BADAN HUKUM BPJS

Juni 2020

DAFTAR ISI BUKU BADAN HUKUM BPJS

Bab I Pendahuluan

Bab II Sistem Jaminan Sosial Nasional

- A. Konsep Jaminan Sosial
- B. Peran Pemerintah Dalam Jaminan Sosial
- C. Kebijakan Perlindungan Sosial

BAB III Perundang-Undangan Dalam Jaminan Sosial

BAB IV Penyelenggaraan Jaminan Sosial

- A. BPJS Pengembangan Amanat Jaminan Sosial
- B. Pengkajian Eksistensi Sistem Jaminan Sosial
- C. Rekonstruksi Sistem Jaminan Sosial

BAB V BPJS Untuk Mewujudkan Negara Kesejahteraan

- A. Konsep Welfare State
- B. Dasar Hukum Kesejahteraan Sosial
- C. Welfare State Dalam Pandangan Mahkamah Konstitusi

BAB VI BPJS Dalam Perspektif Teori Badan Hukum

- A. Karakteristik Badan Hukum
- B. Teori Badan Hukum
 - 1. Teori Pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia.
 - 2. Teori Fiksi dan Organ
 - 3. Teori Kekayaan Jabatan
 - 4. Teori Kekayaan Bertujuan
 - 5. Teori Kenyataan Yuridis
 - 6. Teori Tata Kelola
 - 7. Teori Manfaat

BAB I

PENDAHULUAN

Badan Hukum dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) adalah Badan Hukum Hibrid, karena lembaga tersebut menjalankan dua fungsi sekaligus. Di samping sebagai badan hukum publik, BPJS Kesehatan juga dapat dilihat sebagai lembaga pemerintahan yang menjalankan fungsi pemerintahan (*governing function*) di bidang pelayanan umum (*public services*), serta berfungsi sebagai *self regulary organ* dan bertindak sebagai *operator organ*. Perspektif BPJS merupakan badan hukum *hybrid* adalah sebagai berikut:

1. BPJS bertindak sebagai badan publik, yang melaksanakan fungsi pelayanan umum, juga melaksanakan fungsi Badan Hukum Private yakni pengembangan dana dari masyarakat – melalui iuran kepesertaan;
2. BPJS diperiksa oleh akuntan publik dan menggunakan standard akuntansi keuangan komersil yakni PSAK 45 tentang Pelaporan untuk Organisasi nirlaba - bukan standard akuntansi pemerintahan;
3. BPJS diawasi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dimana Jaminan Sosial ini bukan merupakan asuransi sosial – sedangkan BPK mengawasi melalui hasil pemeriksaan dari Kantor Akuntans Publik - Pasal 37 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2004;
4. BPJS tidak tidak masuk kedalam lingkup keuangan negara – walaupun mendapatkan dana dari APBN – jika BPJS mengalami kesulitan keuangan akibat kebijakan fiskal, walupun salah satu prinsipnya adalah nirlaba dimana hasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial Nasional, berupa deviden dari pemegang saham yang dikembalikan untuk kepentingan peserta jaminan sosial;

5. BPJS bertindak layaknya Badan Layanan Umum (BLU), karena bersifat nirlaba dan tidak perlu menyetor dividen, aturan BLU itu termaktub dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 07/PMK.02/2006 tentang Persyaratan Administratif dalam rangka Pengusulan dan Penetapan Satuan Kerja Instansi Pemerintah Untuk Menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU) pasal 1, “Badan Layanan Umum, yang selanjutnya disebut BLU, adalah instansi di lingkungan Pemerintah Pusat yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.”;
6. BPJS bertindak layaknya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) – Walaupun prinsip nirlaba – hal ini dengan adanya organ Dewan Pengawas dan Dewan Direksi - karena memiliki direksi dan pengawas, gaji dan fasilitas standar BUMN, memberikan pelayanan ke masyarakat dengan menyaratkan pembayaran iuran, serta mudah mendapat suntikan dana dari pemerintah dalam bentuk Penyertaan Modal Negara (PMN) atau subsidi jika kondisi BPJS dalam keadaan Krisis keuangan dan solvabilitasnya terganggu karena kebijakan fiskal dan Moneter.(Pasal 56 Undang Undang 24 tahun 2011);
7. BPJS berdasarkan Undang-Undang No. 24 tahun 2011 mirip dengan lembaga negara karena memiliki kewenangan membuat peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, bertanggung jawab langsung kepada presiden, serta tidak dapat dipailitkan dan dibubarkan hanya melalui Undang-Undang (Pasal 46 dan 47);
8. BPJS pada (pasal 24 ayat 3 Undang-Undang No. 24 tahun 2011, dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Direksi berwenang untuk:a. melaksanakan

wewenang BPJS; b. menetapkan struktur organisasi beserta tugas pokok dan fungsi, tata kerja organisasi, dan sistem kepegawaian; c. menyelenggarakan manajemen kepegawaian BPJS termasuk mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan pegawai BPJS serta menetapkan penghasilan pegawai BPJS; d. mengusulkan kepada Presiden penghasilan bagi Dewan Pengawas dan Direksi; e. menetapkan ketentuan dan tata cara pengadaan barang dan jasa dalam rangka penyelenggaraan tugas BPJS dengan memperhatikan prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas; f. melakukan pemindahtanganan aset tetap BPJS paling banyak Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) dengan persetujuan Dewan Pengawas; g. melakukan pemindahtanganan aset tetap BPJS lebih dari Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) sampai dengan Rp500.000.000.000,00 (lima ratus miliar rupiah) dengan persetujuan Presiden; dan h. melakukan pemindahtanganan aset tetap BPJS lebih dari Rp500.000.000.000,00 (lima ratus miliar rupiah) dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (4) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Direksi;

9. Karyawan BPJS bukan merupakan ASN karena Ketentuan mengenai Gaji atau Upah dan manfaat tambahan lainnya serta insentif bagi karyawan ditetapkan dengan peraturan Direksi. Ketentuan mengenai Gaji atau Upah dan manfaat tambahan lainnya serta insentif bagi anggota Dewan Pengawas dan anggota Direksi diatur dengan Peraturan Presiden; (Undang-Undang No. 24 tahun 2011 Pasal 44 ayat 7 dan 8)
10. BPJS terbentuk dari pembubaran BUMN - PT. Askes dan PT Jamsostek - yang tidak melalui Likuidasi, sehingga badan

hukum kedua PT tersebut masih berlaku – Undan-Undang Perseroan Terbatas No. 40 Tahun 2007 menyatakan bahwa pembubaran suatu perseroan harus disertai dengan likuidasi.

Ruang lingkup Kelembagaan Negara¹, setelah amandemen² Undang-Undang Dasar Tahun 1945, berkembang cepat di Negara yang menganut demokrasi – sebagai suatu inovasi untuk mempercepat pencapaian tujuan Negara. Birokrasi yang dibentuk memenuhi unsur-unsur nilai-nilai dasar masyarakat, stabilitas, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan transparansi. Namun, beberapa ketegangan muncul, antara sifat organisasi sektor publik dan sikap yang mendasari inovasi - baik berupa tumbuh tindih

¹ Jimly Asshiddiqie, (2006), “Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi”, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Banyak variasi bentuk-bentuk organ atau kelembagaan negara atau pemerintahan yang *deconcentrated dan decentralized*. R. Rhodes, dalam bukunya, menyebut hal ini *intermediate institutions. (monitoring)* dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau policies pemerintah pusat. Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama. Pertama, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). R. Rhodes, dalam bukunya, menyebut hal ini *intermediate institutions. (monitoring)* dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau policies pemerintah pusat. Lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama: Pertama, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). Kedua, melakukan pemantauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau policies pemerintah pusat. Ketiga, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.

² MKRI, (2015), “Sejarah Dan Perkembangan Konstitusi Di Indonesia” Sumber: <http://topihukum.blogspot.com/2014/02/sejarah-dan-perkembangan-konstitusi-di.html>, 13 Agustus 2015 di akses 27 Desember 2019.

Ada dua macam sistem yang lazim digunakan dalam praktek ketatanegaraan di dunia dalam hal perubahan konstitusi. Pertama adalah bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang berlaku secara keseluruhan (penggantian konstitusi) - sistem ini dianut oleh hampir semua negara di dunia. Kedua apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi yang asli tetap berlaku - Perubahan terhadap konstitusi merupakan amandemen dari konstitusi yang asli dan menjadi bagian dari konstitusinya. Sistem ini dianut oleh Amerika Serikat.

fungsi dan kewenangan dan hubungan antar Lembaga Negara baik vertikal maupun horizontal.³

Kelembagaan tersebut secara definisi menurut Jimly Assiddiqie (2012) dibagi menjadi empat pengertian sebagai berikut:⁴

1. Kelembagaan negara yang menjalankan fungsi *law-creating* (menciptakan hukum) dan *law-applying* (menjalankan hukum).
2. Kelembagaan negara yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* mencakup individu yang mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan.
3. Kelembagaan negara merupakan badan atau organisasi yang menjalankan *fungsi law-creating dan law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan dimana lembaga yang dimaksud merupakan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, dan peraturan atau keputusan yang tingkatannya lebih rendah baik tingkat pusat maupun daerah.
4. Kelembagaan negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU atau oleh peraturan yang lebih rendah dan lebih mencakup pula pada lembaga negara tingkat pusat dan lembaga negara tingkat daerah.
5. Kelembagaan negara yang bersifat khusus yang secara eksplisit diatur didalam UUD 1945 seperti Presiden, Wakil Presiden MPR, DPR, MA, MK, BPK dan lain lain.

Kapasitas sektor publik untuk berinovasi tergantung pada kualitas dan efektivitas pengaturan kelembagaan yang mendukung

³ OECD (2017), "Fostering Innovation in the Public Sector", OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>

⁴ Dimas As, (2018) , "Gambaran Umum Kelembagaan Negara di Dalam Struktur Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia, lihat di eprints.undip.ac.id/61879/3/BAB_II.pdf , 24 Nopember 2019, di akses 5 Nopember 2019

inovasi. Pengaturan ini dapat mencakup pelembagaan inovasi dalam mandat pemerintah. Tren menciptakan badan-badan publik (*agencification*) baik sebagai badan baru atau berpisah dari yang ada kementerian berusaha untuk memperkuat inovasi dengan memberikan lembaga fleksibilitas untuk mengatur mereka metode dan aturan kerja untuk menanggapi mandat yang diberikan. otonomi lembaga tersebut dapat mendorong kreativitas tetapi juga dapat mengarah pada fragmentasi. Kemitraan antar lembaga dapat mengarah pada pengembangan pengaturan, entitas dan pendekatan tata kelola kelembagaan yang inovatif. Kelembagaan publik ada yang dibentuk untuk mencapai tujuan publik maupun semi publik (*quasi public objectives*) yang didirikan berdasarkan perundangan-undangan atau badan legislasi negara untuk menjalankan fungsi pemerintahan yang bersifat korporasi nirlaba dan bermanfaat secara publik⁵

Dari uraian diatas dapat dikatakan bahwa banyak lembaga atau organ yang dibentuk oleh pemerintah baik yang merupakan amanat konstitusi maupun peraturan yang dibawahnya setelah adanya amandemen konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia- sebagai salah satu bentuk ilfilrasi dari pengaruh demokrasi dan globalisasi, serta sebagai dampak dari reformasi yang terjadi di Indonesia – guna menjalankan fungsi pemerintahan yang efektif dan efesien, akuntabel dan transparan, salah satunya adalah Badan Hukum dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS).

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial merupakan lembaga yang dibentuk oleh undang-undang dengan tujuan menjalankan tanggung jawab negara dalam memenuhi amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 34 ayat 2 yaitu “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat

⁵ OECD (2017), Op. cit

kemanusiaan”. dan diteruskan melalui Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional. (SJSN) yang menjadi dasar filosofis pembentukan dari badan hukum tersebut, adalah “bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan meningkatkan martabatnya menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera adil, dan makmur”⁶

Jaminan sosial di Indonesia mengacu pada konsep negara kesejahteraan seperti termaktub dalam sila kelima Pancasila serta Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menekankan bahwa prinsip keadilan sosial mengamanatkan tanggung jawab pemerintah dalam pembangunan kesejahteraan sosial.⁷

Definisi tentang konsep jaminan sosial sebagai acuan dalam merumuskan kebijakan sosial diantaranya⁸:

1. Jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek) sebagai suatu proteksi bagi tenaga kerja dalam bentuk santunan berupa uang sebagai pengganti sebagian dari penghasilan yang hilang atau berkurang dan pelayanan sebagai akibat peristiwa atau keadaan yang dialami oleh tenaga kerja berupa kecelakaan kerja, sakit, hamil, hari tua dan meninggal dunia – digunakan untuk pegawai swasta. Pasal 3 Undang-Undang No. 3 Tahun 1992 tentang Jamsostek
2. Sistem Jaminan Sosial Nasional merupakan program negara yang bertujuan memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat, di mana Jaminan

⁶ Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456)

⁷ Rudy Hendra Pakpahan dan Eka N. A. M. Sihombing, (2012), “Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial”, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 9 No. 2. 2012

⁸ Rian Nugroho, (2019), “Kebijakan Jaminan Sosial: Sebuah Tinjauan Kritis dan Konstruktif”, lihat di <http://www.jurnalsosialsecurity.com/news/kebijakan-jaminan-sosial-sebuah-tinjaun-kritis-dan-konstruktif.html>, 7 July 2019, di akses 30 Oktober 2019

Sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;

3. Menurut Rejda (1994) mendefinisikan bahwa jaminan sosial sebagai skema preventif bagi komunitas yang bekerja terhadap peristiwa ketidakamanan ekonomi seperti inflasi, fluktuasi kurs dan pengangguran sebagai akibat kebijakan publik yang bersifat ekspansif sehingga menimbulkan penurunan daya beli masyarakat bahkan rentan miskin dan miskin sama sekali.
4. Menurut Konstitusi ISSA 1998 mengartikan jaminan sosial sebagai suatu program perlindungan dengan kepesertaan wajib yang berdasarkan Undang-Undang Jaminan Sosial, kemudian dengan memberikan manfaat tunai maupun pelayanan kepada setiap peserta beserta keluarganya yang mengalami peristiwa-peristiwa kecelakaan, pemutusan hubungan kerja sebelum usia pensiun, sakit, persalinan, cacat, kematian prematur dan hari tua.
5. Konvensi ILO 1998 memberikan pemahaman tentang jaminan sosial sebagai sistem proteksi yang dipersiapkan oleh masyarakat (pekerja) itu sendiri bersama pemerintah untuk mengupayakan pendanaan bersama guna membiayai program-program jaminan sosial sebagaimana tertuang dalam seperangkat kebijakan publik yang pada umumnya dalam bentuk Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial;
6. Jaminan sosial sebagai salah satu bentuk perlindungan untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya yang layak (Pasal 1 Ketentuan Umum Undang-Undang No. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional);
7. Menurut Purwoko (2006) menyatakan bahwa jaminan sosial sebagai salah satu faktor ekonomi yang memberikan

manfaat tunai kepada peserta sebagai pengganti penghasilan yang hilang, karena peserta mengalami berbagai musibah seperti sakit, kecelakaan, kematian prematur, pemutusan hubungan kerja sebelum usia pensiun dan hari tua.

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa jaminan sosial adalah suatu skema proteksi / perlindungan yang ditujukan untuk tindakan pencegahan khususnya bagi masyarakat yang memiliki penghasilan maupun tidak – seluruh masyarakat - terhadap berbagai risiko / peristiwa yang terjadi secara alami seperti sakit, kecelakaan, kematian prematur, PHK sebelum usia pensiun dan hari tua, dengan pendanaan bersama antara pemerintah dan masyarakat dengan prinsip gotong royong dalam membiayai program-program jaminan sosial tersebut.

Penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial Nasional berlandaskan kepada hak asasi manusia dan hak konstitusional dan hak mengembangkan dirinya secara setiap orang dan dijamin berdasarkan kontistusi⁹ yakni:¹⁰

- ”(1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan;
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan;
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.”

Jaminan sosial juga dijamin dalam Pasal 34 ayat 2 dan 3 Dan UUD 1945 “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial

⁹ Asih Eka Putri,, (2014), “Paham Sistem Jaminan Sosial Nasional:”, CV Komunitas Pejaten Mediatama, Jakarta

¹⁰ Undang-Undanga Dasar Tahun 1945, pasal 28H ayat 1,2 dan 3

bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak“

Asas dari Sistem Jaminan Sosial Nasional ini adalah asas manfaat, asas kemanusiaan, asas keadilan sosial. Asas Kemanusiaan berkaitan dengan penghargaan terhadap martabat manusia. Asas manfaat adalah asas yang bersifat operasional yang menggambarkan pengelolaan yang efisien dan efektif sedangkan asas keadilan adalah bersifat idiil. Ketiga asas tersebut untuk menjamin kelangsungan program dan hak peserta.

Indonesia telah menjalankan sistem Jaminan Sosial selama kurang lebih empat dekade, namun sebagian besar rakyat belum memperoleh perlindungan yang memadai dan program jaminan sosial tersebut belum mampu memberikan perlindungan yang adil dan memadai kepada para peserta sesuai dengan manfaat program yang menjadi hak peserta. Sehingga diperlukan sistem jaminan sosial nasional SJSN yang mampu mensinkronisasikan penyelenggaraan berbagai bentuk jaminan sosial yang dilaksanakan oleh beberapa penyelenggara agar dapat menjangkau kepesertaan yang lebih luas serta memberikan manfaat yang lebih besar bagi setiap peserta¹¹

Sistem Jaminan Sosial, Indonesia menerapkan sistem perlindungan sosial yang sifatnya parsial dan diatur ddalam peraturan yang tersendiri sebelum berlakunya undang-Undang Sistem Jaminan Sosial. Setiap program perlindungan tersebut juga memiliki tata kelola yang bertanggungjawab dan berkontribusi langsung kepada pemanfaat secara mandiri.

Jaminan Sosial yang dilaksanakan untuk jaminan sosial bagi Pegawai Swasta, Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan untuk Prajurit TNI/Polri diatur dengan masing masing peraturan sebagai berikut:

¹¹ Asih Eka Putri,, (2014), Ibid

1. Undang-Undang yang secara khusus mengatur jaminan sosial bagi tenaga kerja swasta adalah Undang- Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK), yang mencakup program jaminan pemeliharaan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua dan jaminan kematian;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1981 untuk program Asuransi Kesehatan (ASKES) Pegawai Negeri Sipil (PNS);
3. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1991 untuk program Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri ("TASPEN) yang dibentuk dengan yang bersifat wajib bagi PNS/Penerima Pensiun/Perintis Kemerdekaan/ Veteran dan anggota keluarganya.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 67 tahun 1991 yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1971. untuk prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI), anggota Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), dan PNS Departemen Pertahanan/TNI/POLRI beserta keluarganya, telah dilaksanakan program Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI).

Jaminan Sosial tersebut dilaksanakan oleh berbagai kementerian terkait. Kondisi demikian, terkadang menyebabkan pada level implementator terjadi ketidak sinkronan teknis pelaksanaan program dan saling tumpang tindih dan masing-masing mengejar ego ketercapaian programnya, bukan pada ketercapaian manfaat bagi masyarakatnya.

Jaminan Sosial untuk masyarakat umum dilayani dengan intervensi publik sebagai berikut:

1. Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak yang digunakan untuk:
 - a. berupa iuran asuransi sosial dan tabungan wajib jaminan sosial

- b. asuransi sosial non iura kepada kelompok sasaran masyarakat miskin dalam bentuk bantuan sosial yang dilaksanakan melalui dan memperluas cakupan pelayanan kesehatan untuk masyarakat miskin dan rentan (Askeskin/Jamkesmas) dan program jaminan sekolah.
2. Program dukungan pendapatan yaitu sebagai berikut:
 - a. Bantuan Kesejahteraan Sosial Permanen;
 - b. Bantuan Langsung Tunai.
3. Program layanan sosial adalah sebagai berikut:
 - a. Jaminan Kesehatan Masyarakat Miskin / Askeskin – Jaminan Kesehatan Masyarakat / Jamkesmas,
 - b. Jaminan Persalinan,
4. Program Bantuan Sekolah, dan
5. Program Asuransi Kesejahteraan Sosial – Askesos.¹²

Program jaminan sosial yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan diatur melalui Undang-Undang No. 24 tahun 2011 yang di tetapkan tanggal 25 Nopember 2011 dimana seharusnya Undang-Undanga BPJS ini ditetapkan 5 tahun sejak diberlakukannya yaitu 19 Oktober 2004 berdasarkan Undang-undang No. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan jaminan sosial sangat diperlukan mengingat Undang-Undang No. 24 tahun 2011 berkaitan dengan Undang-Undang No 36 tahun 2009 tentang Kesehatan dan Undang-Undang No 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit, Dimana Undang-Undang kesehatan dan Undang-Undang Rumah Sakit belum mengakomodir anak berkebutuhan khusus dan penyandang disabilitas, penyakit akibat kerja dan diperlukannya aturan standar kelas rawat inap seperti

¹² Rian Nugroho, (2019), Op. Cit

yang tercantum dalam pasal 23 ayat 4 Undang-Undang No. 40 tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional..sebaliknya Undang-Undang BPJS tidak mengatur kewenangan BPJS Kesehatan untuk menyesuaikan paket manfaat program JKN-KIS dengan mempertimbangkan kebutuhan medis dan kemampuan keuangan BPJS Kesehatan.¹³

Jaminan sosial adalah sistem perlindungan sosial sebagai implementasi dari kebijakan yang sarat politis dan tekanan masyarakat dan juga kemauan pemerintah. Konsekuensi penyelenggaraan jaminan sosial diperlukan pendanaan yang terus menerus, karena jaminan sosial sebagai program permanen seumur hidup. Karena itu pendanaan sistem jaminan sosial melibatkan seluruh pemegang kebijakan yang meliputi: pemberi kerja, penerima kerja dan pemerintah, jika BPJS mengalami defisit karena krisis ekonomi.

Keberhasilan sistem jaminan sosial nasional ditentukan oleh beberapa faktor yaitu:

1. Penindakan hukum yang efektif.
2. Tergantung dari kondisi ekonomi, situasi ketenagakerjaan, kemampuan pemerintah dalam menciptakan lapangan pekerjaan, memberlakukan upah memadai dan mengkondisikan kenyamanan kerja,

Jaminan sosial sebagai pilar utama kesejahteraan sosial dalam implementasinya perlu ditopang dengan berbagai persyaratan antara lain adanya lapangan pekerjaan, terbentuknya pasar tenaga kerja yang independen dan fasilitas-fasilitas lain untuk memperlancar operasionalisasi program-program jaminan sosial oleh badan penyelenggara jaminan sosial.¹⁴

¹³ Ady Thea DA, 2018, "14 Tahun UU SJSN, Pelaksanaannya Dinilai Belum Efektif Penguatan sanksi dan kewenangan termasuk materi muatan yang diusulkan", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b4ea7c55208a/14-tahun-uu-sjsn--pelaksanaannya-dinilai-belum-efektif/> Rabu, 18 July 2018 di akses 17 nopember 2019

¹⁴ Rian Nugroho, (2019), Op. Cit

Peran pemerintah dalam sistem jaminan sosial ini sebagai regulator sekaligus fasilitator, dan operator serta menjamin pendanaan dari APBN jika diperlukan – menyelenggarakan sistem jaminan sosial termasuk program bantuan yang di danai dari APBN, juga harus menjalankan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik¹⁵

Jaminan sosial ini merupakan salah satu tujuan dari berbagai negara termasuk Denmark dan Inggris yang merupakan negara paling tua dalam program jaminan sosial ini, dimana *Healthcare* Denmark berdiri tahun 1849 dimana pembiayaan berdasarkan pajak dan dikelola oleh Menteri Kesehatannya, sedangkan *Nasional Health Service (NHS)* Inggris berdiri yang baik. Berdiri di tahun 1948, NHS merupakan jaminan kesehatan publik universal terbesar di dunia. Serupa dengan Denmark.¹⁶

Program jaminan sosial tersebut juga dijamin dalam Badan Dunia - Deklarasi Peraturan Pemerintah terkait HAM tahun 1948 dan Konvensi ILO Nomor 102 Tahun 1952- dimana bagi setiap warga negara di seluruh dunia wajib mendapatkan jaminan sosial, dan hal tersebut sejalan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam TAP Nomor X/MPR/2001 menugaskan Presiden untuk membentuk Sistem Jaminan Sosial Nasional dalam rangka memberikan perlindungan sosial yang menyeluruh dan terpadu.

Sistem Jaminan Sosial Nasional pada dasarnya merupakan program Negara yang bertujuan memberi kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tujuan negara melalui program jaminan Sosial Nasional untuk menjamin setiap penduduk mendapatkan kebutuhan dasar hidup yang layak apabila terjadi hal-hal yang dapat

¹⁵ Rian Nugroho, (2019), Ibid

¹⁶ Hafizh, 2018, “Pelajaran dari NHS Inggris dan Healthcare Denmark Untuk BPJS Kesehatan:”, lihat di <https://www.asumsi.co/post/pelajaran-dari-nhs-inggris-dan-healthcare-denmark-untuk-bpjs-kesehatan>, 27September, 2018, diakses 12 Nopember 2019

mengakibatkan hilang atau berkurangnya pendapatan, karena menderita sakit, mengalami kecelakaan, kehilangan pekerjaan, memasuki usia lanjut, atau pensiun.

Setiap negara yang merdeka memiliki tujuan utama dalam berbangsa dan bernegara, begitu juga Indonesia, sebagai suatu negara hukum tujuan negara tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 – sebagai bentuk konstitusi negara, untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Konstitusi menurut Jimly Assiddiqie (2015) memuat ketentuan mengenai: pertama, prinsip-prinsip dan cita-cita dan tujuan bersama berbangsa dan bernegara, kedua, sistem dan struktur kelembagaan dan mekanisme hubungan antar organ-organ negara, dan ketiga, mekanisme hubungan antar organ-organ negara dengan warga negaranya.¹⁷

Sedangkan menurut Prof. Dr. H.A. Yunus., Drs., SH., MBA, M.Si, keseluruhan kesepakatan yang menjadi materi konstitusi pada intinya menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara guna mewujudkan tujuan nasional. Pengaturan tersebut berkaitan dengan hubungan antar lembaga pemerintahan dan hubungan pemerintah dengan warga negaranya. Dalam konstitusi tersebut juga mengatur mengenai pembatasan kekuasaan organ-organ negara, hubungan antar lembaga pemerintahan dan mengatur kekuasaan dengan lembaga negara dan warga negaranya.¹⁸

¹⁷ Jimly Assiddiqie, (2015), "Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan konstitusionalisasi Kehidupan sosial Masyarakat Madani", Lp3ES, Jakarta. Gagasan ini pertama kali di gagas oleh (alm) Prof. Dr. Arifin Soeriatmaja, SH, Guru Besar Hukum Keuangan Negara Universitas Indonesia

¹⁸ Muhamad Rakhmat, " (2014), " Konstitusi & Kelembagaan Negara", LoGoZ Publishing, Sorenga - Bandung

Berkaitan dengan tujuan negara maka pada tahun 2004 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, dimana disebutkan bahwa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial adalah Dewan Sistem Jaminan Sosial (DJSN) - Dewan Jaminan Sosial Nasional adalah dewan yang berfungsi untuk membantu Presiden dalam perumusan kebijakan umum dan sinkronisasi penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional – kelembagaan negara berbentuk Badan Hukum Publik.

Menurut Chidir Ali, kelembagaan badan hukum merupakan segala sesuatu yang berdasarkan tuntutan kebutuhan masyarakat yang demikian itu oleh hukum diakui sebagai pendukung hak kewajiban.¹⁹

Kelembagaan Badan Hukum menurut Pasal 1653 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah sebagai berikut:

1. Yang diadakan oleh kekuasaan atau pemerintah atau negara;
2. Yang diakui oleh kekuasaan;
3. Yang diperkenankan dan yang didirikan dengan tujuan tertentu yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau kesusilaan biasa juga disebut dengan badan hukum dengan konstruksi keperdataan.

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada empat tingkatan kelembagaan negara tingkat pusat di Indonesia, yaitu:

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang dasar yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dengan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden;
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dengan peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden;

¹⁹ Fachmi Idris, (2017), “ Kedudukan dan Status Badan Hukum BPJS Kesehatan”, BPJS

3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dengan keputusan presiden; dan
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dengan keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah menteri.²⁰

Lebih lanjut disebutkan Reza bahwa Dewan Jaminan Sosial Nasional ini masuk kategori kedua dalam kelembagaan negara tersebut sebagai *state auxiliary organs* atau *auxiliary institutions*. Dimana hal ini terjadi akibat rapuhnya sistem birokrasi atau karena kesadaran dari yang memiliki kekuasaan untuk membentuk sistem nilai dan kultur kerja yang lebih efisien seperti halnya swasta.²¹

Setelah Amandemen UUD Tahun 1945, terdapat lima bentuk perubahan lembaga negara yang mencakup:

- (1) Perubahan pengertian lembaga negara;
- (2) Perubahan kedudukan lembaga negara;
- (3) Perubahan macam-macam lembaga negara;
- (4) Perubahan tugas dan wewenang lembaga negara; dan
- (5) Perubahan hubungan antar lembaga negara.

Diluar lembaga yang dibentuk UUD Tahun 1945 juga ada lembaga yang dibentuk oleh Undang-Undang, adapapun alasannya adalah sebagai berikut:

1. Pembentuk undang-undang tidak benar-benar memahami kedudukan konstitusional lembaga negara sebagai alat kelengkapan organisasi negara (*organ of state, staatorganen*) atau alat penyelenggara negara yang bertindak untuk dan atas nama negara.
2. Memberikan *privilege* atau status yang serupa dengan lembaga negara yang diatur dalam UUD.

²⁰ Reza F. Febriansyah. 2018. "DJSN Sebagai State Auxiliary Organs Dalam Kerangka SJSN" <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/umum/960-djsn-sebagai-state-auxiliary-organs-dalam-kerangka-sjsn.html>.

²¹ Reza Febriansyah, (2018) , Ibid

3. Memberi status suatu badan sebagai lembaga negara, memungkinkan badan tersebut menjalankan kekuasaan sebagai unsur organisasi negara.
4. Pembentukan lembaga negara baru melalui Perubahan UUD tidak mudah, dibandingkan jika diatur dengan undang-undang.
5. Pengertian lembaga negara, tidak hanya terbatas pada badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sudah sejak awal, lembaga negara dalam UUD 1945 tidak hanya eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hal serupa dijumpai misalnya, di Perancis, Belanda, Jerman.
6. Ada kesan, status lembaga negara dipertalikan dengan “independensi” terhadap lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD. (Bagir Manan,2016)²²

Menurut Bagir Manan, ada beberapa resiko kehadiran lembaga-lembaga negara di luar UUD yang diatur oleh undang-undang, yaitu:

1. Kedudukan dan Kewenangan lembaga negara atau *organ of state* dapat menimbulkan kerancuan jika bersifat konstitusional.
2. Peranan susunan, tugas dan wewenang ditentukan (tergantung) kepada pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden), seperti upaya mengatur kembali KPK.
3. Peranan, susunan, tugas dan wewenang lembaga negara yang (hanya) diatur dengan undang-undang, merupakan salah satu objek yang dapat dimohonkan untuk diuji Mahkamah Konstitusi.
4. Karena (hanya) diatur undang-undang, lembaga-lembaga negara di luar Undang-Undang Dasar 1945 sudah semestinya tidak mempunyai kedudukan atau *privilege* yang sama

²² Ni'matul Huda, (2017), “Potensi Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dan Penyelesaiannya di Mahkamah Konstitusi “Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 2 VOL. 24 April 2017: 193 - 212

dengan lembaga-lembaga negara yang diatur di dalam (oleh) Undang-Undang Dasar 1945.²³

Ada berbagai konsekuensi melakukan penambahan jabatan (lingkungan kerja tetap) dalam suatu kelembagaan / organisasi, antara lain:²⁴

1. Dapat menimbulkan tumpang tindih pembagian tugas dan wewenang (*taken en bevoegdheid ataurechten en plichten*). Lebih-lebih kalau penambahan tersebut tidak disertai dengan rincian tugas dan wewenang yang dapat dibedakan dari dan wewenang jabatan yang sudah ada.
2. Lingkungan jabatan yang bertambah yang disertai pembagian tugas dan wewenang yang tidak jelas, dapat menimbulkan sengketa wewenang (*bevoegdheidsgeschil*) atau sebaliknya saling melepas tanggung jawab. Akibat ada dua lingkungan jabatan (KPK dan Kejaksaan), sebagai penyidik, penyidik, dan penuntut tindak pidana korupsi,
3. Birokrasi, penambahan berbagai jabatan atau bermacam-macam jabatan dapat menimbulkan birokrasi berlebihan. Birokrasi yang berlebihan, bukan saja menimbulkan inefisiensi dan inefektivitas, melainkan dapat pula menimbulkan rendahnya tanggungjawab (cuci tangan) atau membebani masyarakat yang memerlukan pelayanan dan memudahkan penyalahgunaan kekuasaan serta korupsi.

Zainal Arifin Mochtar, kehadiran banyak lembaga negara independen tersebut tentunya memberikan serangkaian implikasi dalam sistem ketatanegaraan dan juga penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Implikasi tersebut dipilah ke dalam tiga kategori: Pertama, implikasi secara substantif yuridis; Kedua, implikasi administratif yang ditimbulkan; dan Ketiga, implikasi politik sebagai akibat kehadiran lembaga-lembaga negara

²³ Ni'matul Huda, (2017), Ibid

²⁴ Ni'matul Huda, (2017), Ibid

independen tersebut. Implikasi tersebut bisa diuraikan sebagai berikut:²⁵

1. Implikasi pada posisi institusional lembaga negara independen;
2. Implikasi pada independensi institusional lembaga negara independen;
3. Implikasi hubungan lembaga negara independen dengan lembaga negara lainnya;
4. Implikasi sengketa kewenangan antar lembaga negara;
5. Implikasi pengawasan kelembagaan terhadap lembaga negara independen;
6. Implikasi kebutuhan penguatan daya jelajah kelembagaan; dan
7. Implikasi pada aturan yang dikeluarkan oleh lembaga negara independen.

Dalam konteks *administrative juridic* permasalahan yang mengemuka dari ketiadaan cetak biru kelembagaan salah satunya tampak dari kesimpangsiuran nomenklatur dan penamaan lembaga negara independen. Beberapa lembaga menggunakan peristilahan ‘dewan’, ‘komisi’, atau ‘badan’ Dari penelusuran terhadap risalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar terbentuknya lembaga dimaksud, sulit untuk menemukan dan melacak alasan mendasar dibalik perbedaan penamaan lembaga-lembaga tersebut.

Perkembangan pembentukan kelembagaan atau badan badan independen di negara demokrasi termasuk di Indonesia dipengaruhi oleh kelesuan ekonomi, dan juga di Indonesia, Berbagai kesulitan ekonomi dan ketidakstabilan akibat terjadinya aneka perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan

²⁵ Ni'matul Huda, (2017), Ibid

yang dinilai lebih efektif dan efisien, baik di tingkat nasional atau pusat maupun di tingkat daerah atau lokal – melalui lembaga *non elected agencies* agar lebih fleksibel dibandingkan dengan *elected agencies* seperti parlemen.²⁶

Tujuan pembentukan lembaga independen tersebut adalah untuk menerapkan prinsip efisiensi sebanyak mungkin sehingga pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar terjamin dengan efektif. Untuk itu, birokrasi dituntut untuk berubah menjadi semakin ramping, atau dalam istilah Stephen P. Robbins, “*slimming down bureaucracies*” Biasanya *agencies* yang dimaksudkan disini disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).²⁷

Kelembagaan *public service* dalam Pemerintah Inggris pun ada *agencies* tersebut contoh, *Health Authority, Arts Council, Enterprise Board, Housing Management Cooperatives, Stockbridge Village Trust, London and Southeast Regional Planning Joint Committee, Police, Fire and Transport Joint Board*, dan sebagainya. Semua itu, oleh Gerry Stoker dikelompokkan ke dalam enam tipe organisasi, yaitu:²⁸

1. Organ yang bersifat *central government's arm's length agency* – organ perpanjangan tangan pemerintah;
2. Organ yang merupakan *local authority implementation agency* – lembaga yang melaksanakan otoritas lokal;
3. Organ atau institusi sebagai *public/private partnership organization* – lembaga kerjasama organisasi yang bersifat publik/private ;
4. Organ sebagai *user organization* – organ organisasi pengguna;

²⁶ Jimly Asshiddiqie, (2006), “ Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi”, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta

²⁷ Jimly Asshiddiqie, (2006),Ibid

²⁸ Jimly Asshiddiqie, (2006), ibid

5. Organ yang merupakan *inter governmental forum* – yang merupakan forum antar lembaga;

6. Organ yang merupakan *Joint Boards* – lembaga kerjasama.

Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama sebagai berikut:²⁹

1. Lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). Misalnya, *Regional Department of the Environment Offices* melaksanakan program housing investment dan mengkoordinasikan berbagai usaha realestate di wilayahnya.

2. Lembaga yang melakukan pemantauan (monitoring) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau policies pemerintah pusat.

3. Lembaga yang mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat

Organ-organ tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi governmental world of a pointed bodies*, dan bersifat *non-departmental agencies, single purpose authorities, dan mixed public private institutions*.

Lembaga-lembaga atau organ-organ baru tersebut dinamakan *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang yang memiliki sifat *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.³⁰

Organ tersebut ada yang bersifat independen dan ada pula yang semi atau quasi independen - *independent and quasi*

²⁹ Jimly Asshiddiqie, (2006), *ibid*

³⁰ Jimly Asshiddiqie, (2006), *Ibid*

independent agencies, corporations, committees, and commissions, Yves Meny dan Andrew KnaPeraturan Pemerintah menyebutnya *the fourth branch of the government* .Lembaga tersebut ada juga yang dikategorikan Quangos – organ *quasi autonomous non governmental organizations* – lembaga yang menjalankan fungsi regulasi dan monitoring serta melaksanakan pelayanan umum pada masyarakat.

Lembaga / organ korporasi-korporasi yang dibentuk sebagai penunjang struktur organisasi pemerintahan yang harus terlibat dalam berbagai urusan keperdataan, kesejahteraan, dan pelayanan umum yang memerlukan corporate management dengan tujuan lebih efisien menjadi badan-badan hukum yang bersifat independen, tidak komersial, tetapi juga tidak disubsidi lagi – lembaga /badan hukum kuasi pemerintah. ³¹

Popularitas pilihan lembaga/organ yang berbentuk kuasi pemerintah saat ini dapat ditelusuri ke setidaknya lima faktor utama yang bekerja di ranah politik:³²

- (1) keinginan untuk menghindari menciptakan "birokrasi" lainnya;
- (2) kontrol saat ini pada proses anggaran negara, sehingga dituntut lembaga tersebut untuk mengembangkan sumber pendapatan baru;

³¹ Jimly Asshiddiqie, (2006),Ibid

³² Kevin R. Kosar, (2011), "The Quasi Government: Hybrid Organizations with Both Government and Private Sector Legal Characteristics", Congressional Research Service, CRS Report for Congress. Tulisan di atas merupakan hasil terjemahan dari aslinya sebagai berikut: (1) the desire to avoid creating another federal "bureaucracy"; (2) the current controls on the federal budget process that encourage agencies to develop new sources of revenues; (3) the desire by advocates of agencies and programs to be exempt from central management laws, especially statutory ceilings on personnel and compensation; (4) the contemporary appeal of generic, economic-focused values as the basis for a "new public management"; and (5) the belief that management flexibility requires entity-specific laws and regulations, even at the cost of less accountability to representative institutions.

- (3) keinginan para pendukung lembaga dan program untuk dibebaskan dari aturan pemerintah pusat, terutama undang-undang yang berkaitan dengan personil dan kompensasi;
- (4) daya tarik kontemporer dari nilai-nilai generik yang berfokus pada ekonomi sebagai dasar untuk "manajemen publik baru"; dan
- (5) keyakinan bahwa fleksibilitas manajemen memerlukan undang-undang dan peraturan khusus entitas, bahkan dengan biaya pertanggungjawaban yang lebih rendah kepada lembaga perwakilan.

Badan hukum BPJS Kesehatan dibentuk dengan Undang-Undang dengan modal awal dibiayai dari APBN dan selanjutnya memiliki kekayaan tersendiri yang meliputi aset BPJS Kesehatan dan aset dana jaminan sosial dari sumber-sumber sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang. Dan di dalam Pasal 42 Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial dinyatakan bahwa Modal awal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) huruf a Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial. Untuk BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan ditetapkan masing-masing paling banyak Rp2.000.000.000.000,00 (dua triliun rupiah) yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Kewenangan BPJS Kesehatan meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia dan dapat mewakili Indonesia atas nama negara dalam hubungan dengan badan-badan Internasional. Karena itu, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan merupakan Badan Hukum Milik Negara (BHMN)³³ yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden, sehingga BPJS sebagai

³³ Jimly Asshiddiqie, (2015), "Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan konstitusionalisasi Kehidupan sosial Masyarakat Madani", Lp3ES, Jakarta. Gagasan ini pertama kali di gagas oleh (alm) Prof. Dr. Arifin Soeriatmaja, SH, Guru Besar Hukum Keuangan Negara Universitas Indonesia.

badan hukum publik seperti halnya kelembagaan lainnya yang tunduk pada peraturan tentang kelembagaan negara.

Di samping sebagai badan hukum publik, BPJS Kesehatan juga dapat dilihat sebagai lembaga pemerintahan yang menjalankan fungsi pemerintahan (*governing function*) di bidang pelayanan umum (*public services*) yang sebelumnya sebagian dijalankan oleh badan usaha milik negara dan sebagian lainnya oleh lembaga pemerintahan.

Gabungan antara kedua fungsi pemerintahan dan fungsi badan usaha itulah, yang dewasa ini, tercermin dalam status BPJS Kesehatan sebagai badan hukum publik yang menjalankan fungsi pelayanan umum di bidang penyelenggaraan jaminan sosial nasional. Jaminan sosial BPJS ini dengan menggunakan prinsip gotong royong dimana pasal 19 ayat 1 Undang-Undang No. 40 tahun 2004 adalah berdasarkan kegotongroyongan antara kaya dan miskin, yang sehat dan sakit, tua dan muda, dan yang berisiko tinggi dan rendah, kepersertaan bersifat wajib dan tidak selektif dengan iuran berdasarkan persentasi upah/penghasilan dan sifatnya nirlaba.

Badan hukum BPJS yang sifatnya publik harus sesuai dengan kelembagaan negara lainnya dalam hal keterbukaan informasi sesuai dengan Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik dimana, badan publik meliputi lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif, serta penyelenggara negara lainnya yang mendapatkan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan mencakup pula organisasi nonpemerintah, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, seperti lembaga swadaya masyarakat, perkumpulan, serta organisasi lainnya yang mengelola atau menggunakan dana yang sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri,

Dimana Aset badan hukum BPJS berdasarkan Undang-Undang No. 24 tahun 2011 bersumber dari:

- a. Modal awal dari Pemerintah - yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham,
- b. Hasil pengalihan aset Badan Usaha Milik Negara yang menyelenggarakan program jaminan sosial;
- c. Hasil pengembangan aset BPJS;
- d. Dana operasional yang diambil dari Dana Jaminan Sosial; dan/atau;
- e. Sumber lain yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penggunaan Aset BPJS berdasarkan Undang-Undang No. 24 tahun 2011 adalah sebagai berikut:

- a. Biaya operasional penyelenggaraan program Jaminan Sosial;
- b. Biaya pengadaan barang dan jasa yang digunakan untuk mendukung operasional penyelenggaraan Jaminan Sosial;
- c. Biaya untuk peningkatan kapasitas pelayanan, dan;
- d. Investasi dalam instrumen investasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam BUMN dalam Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ada penyertaan modal yang disisihkan dari kekayaan negara yang dipisahkan begitu juga dengan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang tertuang dalam Undang-undang nomor 40 tahun 2004, Filosofi dari SJSN ini adalah bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan meningkatkan martabatnya menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur.

Badan Hukum BPJS mengemban amanat untuk menjalankan Undang-Undang nomor 40 tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) berdasarkan Asas kemanusiaan - berkaitan dengan penghargaan terhadap martabat manusia - dan asas manfaat - asas yang bersifat operasional

menggambarkan pengelolaan yang efisien dan efektif – serta asas keadilan, asas yang bersifat idiil.³⁴

Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) memiliki landasan filosofis “memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat, yang bertujuan memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya”.³⁵

Adapun prinsip Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) adalah sebagai Berikut:

1. Prinsip kegotong-royongan dalam ketentuan ini adalah prinsip kebersamaan antar peserta dalam menanggung beban biaya jaminan sosial, yang diwujudkan dengan kewajiban setiap peserta membayar iuran sesuai dengan tingkat gaji, upah, atau penghasilannya.
2. Prinsip nirlaba dalam ketentuan ini adalah prinsip pengelolaan usaha yang mengutamakan penggunaan hasil pengembangan dana untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi seluruh peserta.
3. Prinsip keterbukaan dalam ketentuan ini adalah prinsip mempermudah akses informasi yang lengkap, benar, dan jelas bagi setiap peserta. Prinsip kehati-hatian dalam ketentuan ini adalah prinsip pengelolaan dana secara cermat, teliti, aman, dan tertib.
4. Prinsip akuntabilitas dalam ketentuan ini adalah prinsip pelaksanaan program dan pengelolaan keuangan yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.

³⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Pasal 2 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456)

³⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Pasal 3 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456)

5. Prinsip portabilitas dalam ketentuan ini adalah prinsip memberikan jaminan yang berkelanjutan meskipun peserta berpindah pekerjaan atau tempat tinggal dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
6. Prinsip kepesertaan wajib dalam ketentuan ini adalah prinsip yang mengharuskan seluruh penduduk menjadi peserta jaminan sosial, yang dilaksanakan secara bertahap.
7. Prinsip dana amanat dalam ketentuan ini adalah bahwa iuran dan hasil pengembangannya merupakan dana titipan dari peserta untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kepentingan peserta jaminan sosial.
8. Prinsip hasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial Nasional dalam ketentuan ini adalah hasil berupa dividen dari pemegang saham yang dikembalikan untuk kepentingan peserta jaminan sosial. “³⁶

Praktek-praktek perkembangan dan Peranan *state auxiliary* organs di berbagai negara memerlukan pertimbangan yang matang dan komprehensi serta pengaturan yang jelas terkait dengan organisasi dan tata kerja dari *state auxiliary organs* efisiensi dan kualitas pelayanan publik (*public services*) tercapai.

BAB II

SISTEM JAMINAN SOSIAL NASIONAL

Jaminan sosial adalah sistem perlindungan sosial sebagai implementasi dari kebijakan yang sarat politis dan tekanan masyarakat dan juga kemauan pemerintah. Konsekuensi penyelenggaraan jaminan sosial diperlukan pendanaan yang terus menerus, karena jaminan sosial sebagai program permanen seumur hidup. Karena itu pendanaan sistem jaminan sosial melibatkan seluruh pemegang kebijakan yang meliputi: pemberi

³⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Pasal 4 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456)

kerja, penerima kerja dan pemerintah, jika BPJS mengalami defisit karena krisis ekonomi.

Keberhasilan sistem jaminan sosial nasional ditentukan oleh beberapa faktor yaitu: Penindakan hukum yang efektif, Tergantung dari kondisi ekonomi, situasi ketenagakerjaan, kemampuan pemerintah dalam menciptakan lapangan pekerjaan, memberlakukan upah memadai dan mengkondisikan kenyamanan kerja,

Mengingat kembali definisi jaminan sosial sebagai pilar utama kesejahteraan sosial dalam implementasinya perlu ditopang dengan berbagai persyaratan antara lain adanya lapangan pekerjaan, terbentuknya pasar tenaga kerja yang independen dan fasilitas lain untuk memperlancar operasionalisasi program-program jaminan sosial oleh badan penyelenggara jaminan sosial.

A. Konsep Jaminan Sosial

Beberapa pengertian atau definisi tentang konsep jaminan sosial sebagai acuan dalam merumuskan kebijakan sosial diantaranya:

Pertama, kita bisa mengingat kembali dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 3 tahun 1992 tentang Jamsostek yang mendefinisikan jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek) sebagai suatu proteksi bagi tenaga kerja dalam bentuk santunan berupa uang sebagai pengganti sebagian dari penghasilan yang hilang atau berkurang dan pelayanan sebagai akibat peristiwa atau keadaan yang dialami oleh tenaga kerja berupa kecelakaan kerja, sakit, hamil, hari tua dan meninggal dunia.

Kebijakan lanjutannya, sebagai pengganti, yaitu Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menyebutkan bahwa sistem jaminan sosial nasional merupakan program negara yang bertujuan memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat, di mana Jaminan Sosial adalah salah satu bentuk

perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

Kedua, menurut Rejda (1994) mendefinisikan bahwa jaminan sosial sebagai skema preventif bagi komunitas yang bekerja terhadap peristiwa ketidakamanan ekonomi seperti inflasi, fluktuasi kurs dan pengangguran sebagai akibat kebijakan publik yang bersifat ekspansif sehingga menimbulkan penurunan daya beli masyarakat bahkan rentan miskin dan miskin sama sekali.

Ketiga, dalam Konstitusi ISSA 1998 mengartikan jaminan sosial sebagai suatu program perlindungan dengan kepesertaan wajib yang berdasarkan UU Jaminan Sosial, kemudian dengan memberikan manfaat tunai maupun pelayanan kepada setiap peserta beserta keluarganya yang mengalami peristiwa-peristiwa kecelakaan, pemutusan hubungan kerja sebelum usia pensiun, sakit, persalinan, cacat, kematian prematur dan hari tua.

Keempat, dalam Konvensi ILO 1998 memberikan pemahaman tentang jaminan sosial sebagai sistem proteksi yang dipersiapkan oleh masyarakat (pekerja) itu sendiri bersama pemerintah untuk mengupayakan pendanaan bersama guna membiayai program-program jaminan sosial sebagaimana tertuang dalam seperangkat kebijakan publik yang pada umumnya dalam bentuk UU Sistem Jaminan Sosial.

Kelima, Pasal 1 Ketentuan Umum UU No. 40 tahun 2004 tentang SJSN mendefinisikan jaminan sosial sebagai salah satu bentuk perlindungan untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya yang layak.

Keenam, menurut Purwoko (2006) menyatakan bahwa jaminan sosial sebagai salah satu faktor ekonomi yang memberikan manfaat tunai kepada peserta sebagai pengganti penghasilan yang hilang, karena peserta mengalami berbagai musibah seperti sakit, kecelakaan, kematian prematur, pemutusan hubungan kerja sebelum usia pensiun dan hari tua.

Definisi atau pemahaman tentang konsep kebijakan jaminan sosial sebagaimana dikemukakan di atas mengandung kesamaan esensi, yaitu suatu skema proteksi yang ditujukan untuk tindakan pencegahan khususnya bagi masyarakat yang memiliki penghasilan terhadap berbagai risiko/peristiwa yang terjadi secara alami seperti sakit, kecelakaan, kematian prematur, PHK sebelum usia pensiun dan hari tua.

B. Peran Pemerintah Dalam Jaminan Sosial

Peran pemerintah dalam sistem jaminan sosial ini sebagai regulator sekaligus fasilitator dan mendanai dari APBN jika diperlukan –menyelenggarakan sistem jaminan sosial termasuk program bantuan yang di danai dari APBN, juga harus menjalankan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik³⁷

Program jaminan sosial yang diselenggarakan BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan di tetapkan tanggal 25 Nopember 2011 yaitu Undang-Undang No.24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, seharusnya UU BPJS ini ditetapkan 5 tahun sejak diberlakukannya yaitu 19 Oktober 2004 berdasarkan UU No. 40 tahun 2004 tentang SJSN.

Undang-Undang No. 24 tahun 2011 memerlukan sinkronisasi dan harmonisasi antar perundangan-undangan, diantaranya dengan Undang-Undang No 36 tahun 2009 tentang Kesehatan dan Undang-Undang No 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit, dimana jaminan sosial dalam kesehatan belum mengakomodir anak berkebutuhan khusus dan penyandang disabilitas, penyakit akibat kerja dan diperlukannya aturan standar kelas rawat inap seperti yang tercantum dalam pasal 23 ayat 4 UU SJSN.). Undang-Undang BPJS tersebut juga tidak mengatur kewenangan BPJS Kesehatan untuk menyesuaikan paket

³⁷ Rian Nugroho, (2019), Op. Cit

manfaat program JKN-KIS dengan mempertimbangkan kebutuhan medis dan kemampuan keuangan BPJS Kesehatan.³⁸

Permasalahan Undang-Undang SJSN pada awal pemberlakuan tidak luput dari kekurangan. Berbagai pihak mencoba mengajukan permohonan uji materil terkait undang-undang ini ke Mahkamah Konstitusi. Salah satunya adalah wakil pemerintah daerah (DPRD Jatim, Pengurus Bapel JPKM Jatim, Pengurus Satpel JPKM Kabupaten Rembang dan Pengurus Bapel JPKM DKI Jakarta). Isi gugatan tersebut antara lain adalah penghapusan Pasal 5 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang dalam Undang-undang SJSN menyatakan bahwa penyelenggaranya adalah PT ASKES, PT TASPEN, PT ASABRI dan PT JAMSOSTEK, penggugat juga mengajukan judicial review atas pasal 52 tentang Ketentuan Peralihan atas Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Pada tanggal 31 Agustus 2005 Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pasal 5 ayat (2), (3), (4) Undang-undang SJSN ini bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Namun Mahkamah Konstitusi menolak permohonan penggugat atas Pasal 52 mengenai Ketentuan Peralihan atas Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Beranjak dari putusan Mahkamah Kosntituti terkait hal diatas, sejak lima tahun diundangkanya Undangundang SJSN tepatnya tahun 2009, pelaksanaan SJSN tetap mengalami hambatan. Hal itu dikarenakan tidak ada aturan pendukung yang mengatur tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.³⁹

³⁸ Ady Thea, DA, (2018), "14 Tahun UU SJSN, Pelaksanaannya Dinilai Belum Efektif Penguatan sanksi dan kewenangan termasuk materi muatan yang diusulkan", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b4ea7c55208a/14-tahun-uu-sjsn--pelaksanaannya-dinilai-belum-efektif/> Rabu, 18 July 2018 di akses 17 nopember 2019

³⁹ Cahyandari, Dewi, (2017), "Kajian Yuridis Pelimpahan Kewenangan Monopoli Negara Dalam Penelenggaraan Jaminan Sosial" Jurnal Legal spirit, Vol 1, No 2 (2017) lihat di <http://publishing-widyagama.ac.id/ejournal-v2/index.php/jhls/article/view/585/pdf> di akses 17 Nopember 2019

Selain itu permasalahan dalam Undang-Undang ini adalah aturan terkait kewajiban pemberi kerja selain penyelenggara negara yang tidak mendaftarkan pekerja beserta anggota keluarganya ke program BPJS dapat dikenai sanksi administratif berupa tidak mendapatkan pelayanan publik tertentu dimana yang termasuk dengan pelayanan publik tertentu antara lain pemrosesan izin usaha, izin mendirikan bangunan, bukti kepemilikan hak tanah dan bangunan.¹⁰ Hal tersebut dinilai oleh berbagai pihak tidak sejalan dan tidak selaras dengan Pasal 28 H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Selain tidak sejalan dan selaras dengan Pasal 28 H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, aturan tersebut juga tidak sejalan dan tidak selaras dengan⁴⁰

Pembangunan sosial ekonomi telah meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan tersebut harus dapat dinikmati secara berkelanjutan, adil, dan merata menjangkau seluruh rakyat. Namun pembangunan tersebut belum selesai dan akan terus menumbuhkan tantangan yang belum terselesaikan. Salah satunya adalah penyelenggaraan jaminan sosial bagi seluruh rakyat, yang diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (3) “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan” dan di Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”.⁴¹

⁴⁰ Cahyandari, Dewi, (2017), Ibid

⁴¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

Jaminan sosial ini merupakan salah satu tujuan dari berbagai negara termasuk Denmark dan Inggris yang merupakan negara paling tua dalam program jaminan sosial ini, dimana *Healthcare* Denmark berdiri tahun 1849 dimana pembiayaan berdasarkan pajak dan dikelola oleh Menteri Kesehatannya, sedangkan *Nasional Health Service (NHS)* Inggris berdiri yang baik. Berdiri di tahun 1948, NHS merupakan jaminan kesehatan publik universal terbesar di dunia. Serupa dengan Denmark.⁴²

Program jaminan sosial tersebut juga dijamin dalam Badan Dunia - Deklarasi PPB terkait HAM tahun 1948 dan Konvensi ILO Nomor 102 Tahun 1952, dimana bagi setiap warga negara di seluruh dunia wajib mendapatkan jaminan sosial, dan hal tersebut sejalan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam TAP Nomor X/MPR/2001 menugaskan Presiden untuk membentuk Sistem Jaminan Sosial Nasional dalam rangka memberikan perlindungan sosial yang menyeluruh dan terpadu.

Sistem Jaminan Sosial Nasional pada dasarnya merupakan program Negara yang bertujuan memberi kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Melalui program ini, setiap penduduk diharapkan dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak apabila terjadi hal-hal yang dapat mengakibatkan hilang atau berkurangnya pendapatan, karena menderita sakit, mengalami kecelakaan, kehilangan pekerjaan, memasuki usia lanjut, atau pensiun.

Jaminan Sosial yang dijalankan Indonesia dalam dekade masih bersifat parsial, dalam peraturan yang terpisah-pisah, adapun aturan tersebut adalah sebagai berikut: Undang-Undang yang secara khusus mengatur jaminan sosial bagi tenaga kerja

⁴² Hafizh, 2018, "Pelajaran dari NHS Inggris dan Healthcare Denmark Untuk BPJS Kesehatan:", lihat di <https://www.asumsi.co/post/pelajaran-dari-nhs-inggris-dan-healthcare-denmark-untuk-bpjs-kesehatan>, September 27th, 2018, diakses 12 Nopember 2019

swasta adalah Undang- Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK), yang mencakup program jaminan pemeliharaan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua dan jaminan kematian.

Jaminan sosial untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS), telah dikembangkan program Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri ('ASPEN) yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1981 dan program Asuransi Kesehatan (ASKES) yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1991 yang bersifat wajib bagi PNS/Penerima Pensiun/Perintis Kemerdekaan/ Veteran dan anggota keluarganya.

Jaminan sosial untuk prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI), anggota Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), dan PNS Departemen Pertahanan/TNI/POLRI beserta keluarganya, telah dilaksanakan program Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI) sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 67 tahun 1991 yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1971.

Semua program diatas belum mampu untuk menjamin perlindungan bagi seluruh rakyat, untuk itu dipandang perlu untuk menyelenggarakan Sistem Jaminan Sosial Nasional⁴³ begitu juga dengan kebijakan sistem perlindungan sosial masih saling tumpang tindih dan tidak saling sinkron untuk itu perlu dibentuk kebijakan yang terpadu.

C. Kebijakan Perlindungan Sosial

Kebijakan perlindungan sosial yang ada dan tersedia untuk masyarakat umum saat ini terdiri atas dua jenis intervensi publik, yaitu (1) iuran asuransi sscial dan tabungan wajib (jaminan

⁴³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

sosial), dan (2) pemberian asuransi sosial non-iuran kepada kelompok sasaran masyarakat miskin dan rentan dalam bentuk (bantuan sosial).

Pemerintah sudah melakukan kebijakan jaminan sosial sejak tahun 2005, pemerintah sudah memperkuat kedua skema program jaminan sosial dengan menghadirkan bantuan sosial melalui “Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak”. Pemerintah daerah bersama-sama mendukung program ini dengan memberikan subsidi bantuan sosial disamping program bantuan sosial secara nasional yang hadir untuk masyarakat lokal. Sebagian besar pemerintah daerah memperluas cakupan pelayanan kesehatan untuk masyarakat miskin dan rentan (Askeskin/Jamkesmas) dan program jaminan sekolah.

Program ini dapat berupa dukungan pendapatan yaitu sebagai berikut:

- (1) Bantuan Kesejahteraan Sosial Permanen;
- (2) Bantuan Langsung Tunai. Lalu untuk program layanan sosial adalah sebagai berikut:
 - (a) Jaminan Kesehatan Masyarakat Miskin/Askeskin – Jaminan Kesehatan Masyarakat/Jamkesmas;
 - (b) Jaminan Persalinan;
 - (c) Program Bantuan Sekolah; dan
 - (d) Program Asuransi Kesejahteraan Sosial – Askesos.

Model kebijakan jaminan sosial di Indonesia sejak dari 2005 hingga saat ini 2019, dimana pada tahun 2014 – 2019 bentuk kebijakan jaminan sosial berupa:

1. Program Indonesia Pintar (PIP);
2. Program Indonesia Sehat (PIS);
3. Program Keluarga Harapan (PKH);
4. Beras Sejahtera (Rastra) atau Bantuan Sosial Pangan;
5. Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT);
6. Program Dana Desa; dan
7. Program Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS).

Definisi jaminan sosial sebagai pilar utama kesejahteraan sosial dalam implementasinya perlu ditopang dengan berbagai persyaratan antara lain adanya lapangan pekerjaan, terbentuknya pasar tenaga kerja yang independen dan fasilitas-fasilitas lain untuk memperlancar operasionalisasi program-program jaminan sosial oleh badan penyelenggara jaminan sosial.

Beberapa pengertian atau definisi tentang konsep **jaminan sosial** sebagai acuan dalam merumuskan kebijakan sosial diantaranya:

Pertama, kita bisa melihat dalam Pasal 3 UU No. 3 tahun 1992 tentang Jamsostek yang mendefinisikan **jaminan sosial** tenaga kerja (Jamsostek) sebagai suatu proteksi bagi tenaga kerja dalam bentuk santunan berupa uang sebagai pengganti sebagian dari penghasilan yang hilang atau berkurang dan pelayanan sebagai akibat peristiwa atau keadaan yang dialami oleh tenaga kerja berupa kecelakaan kerja, sakit, hamil, hari tua dan meninggal dunia.

Kebijakan lanjutannya, sebagai pengganti, yaitu UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara **Jaminan Sosial** menyebutkan bahwa sistem jaminan sosial nasional merupakan program negara yang bertujuan memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat, di mana Jaminan Sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

Kedua, menurut Rejda (1994) mendefinisikan bahwa **jaminan sosial** sebagai skema preventif bagi komunitas yang bekerja terhadap peristiwa ketidakamanan ekonomi seperti inflasi sehingga diperlukan suatu jaring pengaman sosial untuk mengembalikan daya beli masyarakat akibat inflasi maupun penurunan kurs mata uang sebagai akibat dari kebijakan public yang ekspansif.

Ketiga, dalam Konstitusi ISSA 1998 mengartikan **jaminan sosial** sebagai suatu program perlindungan dengan kepesertaan wajib yang berdasarkan UU Jaminan Sosial, kemudian dengan memberikan manfaat tunai maupun pelayanan kepada setiap peserta beserta keluarganya yang mengalami peristiwa-peristiwa kecelakaan, pemutusan hubungan kerja sebelum usia pensiun, sakit, persalinan, cacat, kematian prematur dan hari tua.

Keempat, dalam Konvensi ILO 1998 memberikan pemahaman tentang **jaminan sosial** sebagai sistem proteksi yang dipersiapkan oleh masyarakat (pekerja) itu sendiri bersama pemerintah untuk mengupayakan pendanaan bersama guna membiayai program-program jaminan sosial sebagaimana tertuang dalam seperangkat kebijakan publik yang pada umumnya dalam bentuk Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial. Jika tidak, maka akan terjadi kemungkinan hilangnya penghasilan atau bahkan hilangnya pekerjaan sebagai akibat adanya peristiwa peristiwa sakit-persalinan, kecelakaan kerja, kematian prematur, PHK sebelum usia pensiun, cacat sementara atau cacat tetap, hari tua dan penurunan penghasilan keluarga karena dampak kebijakan publik.

Kelima, Pasal 1 Ketentuan Umum Undang-Undang No. 40 tahun 2004 tentang **Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)** mendefinisikan **jaminan sosial** sebagai salah satu bentuk perlindungan untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya yang layak.

Keenam, menurut Purwoko (2006) menyatakan bahwa **jaminan sosial** sebagai salah satu faktor ekonomi yang memberikan manfaat tunai kepada peserta sebagai pengganti penghasilan yang hilang, karena peserta mengalami berbagai musibah seperti sakit, kecelakaan, kematian prematur, pemutusan hubungan kerja sebelum usia pensiun dan hari tua.

Definisi atau pemahaman tentang konsep kebijakan **jaminan sosial** sebagaimana dikemukakan di atas mengandung kesamaan

esensi, yaitu suatu skema proteksi yang ditujukan untuk tindakan pencegahan khususnya bagi masyarakat yang memiliki penghasilan terhadap berbagai risiko/peristiwa yang terjadi secara alami seperti sakit, kecelakaan, kematian prematur, PHK sebelum usia pensiun dan hari tua yang berakibat pada hilangnya sebagian atau keseluruhan pendapatan masyarakat.

Pemerintah berfungsi sebagai regulator dan juga sebagai fasilitator termasuk terlibat dalam melaksanakan pembiayaan **program tersebut** apabila diperlukan karena adanya krisis ekonomi. Bagaimana jika peserta **jaminan sosial** dalam kategori tidak berpenghasilan atau fakir sementara Pemerintah tidak boleh menyelenggarakan sistem **jaminan sosial** termasuk program bantuan sosial yang didanai dari APBN kecuali sebagai regulator dan fasilitator, karena terkait prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Setelah kita paham akan definisi **jaminan sosial** yang kemudian menjadi acuan dalam merumuskan kebijakan jaminan sosial, maka kita juga wajib menilik kembali akan asas dan prinsip kebijakan jaminan sosial agar kebijakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh masyarakat.⁴⁴

Dalam **Undang-Undang SJSN** ini diatur penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial Nasional yang meliputi jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan pensiun, jaminan hari tua, dan jaminan kematian bagi seluruh penduduk melalui iuran wajib pekerja.

Program-program **jaminan sosial** tersebut diselenggarakan oleh beberapa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam Undang-Undang ini adalah transformasi dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang sekarang telah berjalan dan dimungkinkan membentuk badan

⁴⁴ Rian Nugroho, (2019), Op. Cit

penyelenggara baru sesuai dengan dinamika perkembangan **jaminan sosial**.⁴⁵

Setiap negara yang merdeka memiliki tujuan utama dalam berbangsa dan bernegara, begitu juga Indonesia, sebagai suatu negara hukum **tujuan negara** tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 - untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Berkaitan dengan **tujuan negara** maka pada tahun 2004 pemerintah mengeluarkan UU No. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, dimana disebutkan bahwa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial adalah Dewan Sistem Jaminan Sosial (DJSN) - yang berfungsi untuk membantu Presiden dalam perumusan kebijakan umum dan sinkronisasi penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional - berbentuk **Badan Hukum Publik**, namun pejabat yang diamanahi wewenang dalam Undang-Undang ini menganggap sebagai lembaga “swasta” bukan pemerintah, Menurut Jimly Asshiddiqie. Ada empat tingkatan kelembagaan negara tingkat pusat di Indonesia, yaitu:

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang dasar yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dengan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden;
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dengan peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden;

⁴⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dengan keputusan presiden; dan
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dengan keputusan menteri atau keputusan pejabat di bawahnya.”⁴⁶

Lebih lanjut disebutkan Reza bahwa DJSN ini masuk kategori kedua dalam kelembagaan negara tersebut sebagai *state auxiliary organs* atau *auxiliary institutions*. Dimana hal ini terjadi akibat rapuhnya sistem birokrasi atau karena kesadaran dari yang memiliki kekuasaan untuk membentuk sistem nilai dan kultur kerja yang lebih efisien seperti halnya swasta.⁴⁷

Dari pernyataan diatas terdapat abiguitas disatu sisi sebagai badan hukum publik tetapi dari kurtur kerja seperti swasta apakah DJSN ini mirip dengan badan hukum BUMN? Karena seperti kita ketahui bahwa dalam teori badan hukum yang disebut badan hukum itu badan hukum privat dan badan hukum publik. Dalam BUMN dalam Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ada penyertaan modal yang disisihkan dari kekayaan negara yang dipisahkan begitu juga dengan SJSN Undang-undang nomor 40 tahun 2004, Filosofi dari SJSN ini adalah bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan meningkatkan martabatnya menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur

Sistem Jaminan Sosial Nasional diselenggarakan berdasarkan asas kemanusiaan, asas manfaat, dan asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Jaminan kesehatan diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip asuransi

⁴⁶ Febriansyah, Reza F (2018), Op.cit

⁴⁷ Febriansyah, Reza F (2018) , Ibid

sosial dan prinsip ekuitas.⁴⁸ Sistem Jaminan Sosial Nasional bertujuan untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya.⁴⁹

Adapun prinsip SJSN adalah sebagai Berikut:

1. Prinsip kegotong-royongan dalam ketentuan ini adalah prinsip kebersamaan antar peserta dalam menanggung beban biaya jaminan sosial, yang diwujudkan dengan kewajiban setiap peserta membayar iuran sesuai dengan tingkat gaji, upah, atau penghasilannya.
2. Prinsip nirlaba dalam ketentuan ini adalah prinsip pengelolaan usaha yang mengutamakan penggunaan hasil pengembangan dana untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi seluruh peserta.
3. Prinsip keterbukaan dalam ketentuan ini adalah prinsip mempermudah akses informasi yang lengkap, benar, dan jelas bagi setiap peserta. Prinsip kehati-hatian dalam ketentuan ini adalah prinsip pengelolaan dana secara cermat, teliti, aman, dan tertib.
4. Prinsip akuntabilitas dalam ketentuan ini adalah prinsip pelaksanaan program dan pengelolaan keuangan yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.
5. Prinsip portabilitas dalam ketentuan ini adalah prinsip memberikan jaminan yang berkelanjutan meskipun peserta berpindah pekerjaan atau tempat tinggal dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
6. Prinsip kepesertaan wajib dalam ketentuan ini adalah prinsip yang mengharuskan seluruh penduduk menjadi peserta jaminan sosial, yang dilaksanakan secara bertahap.

⁴⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Pasal 2

⁴⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Pasal 3

7. Prinsip dana amanat dalam ketentuan ini adalah bahwa iuran dan hasil pengembangannya merupakan dana titipan dari peserta untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kepentingan peserta jaminan sosial.
8. Prinsip hasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial Nasional dalam ketentuan ini adalah hasil berupa dividen dari pemegang saham yang dikembalikan untuk kepentingan peserta jaminan sosial. “⁵⁰

Pelajaran yang sangat berharga dari praktek-praktek perkembangan eksistensi dan peranan *state auxiliary* organs di berbagai negara adalah perlunya pertimbangan yang matang dan komprehensi serta pengaturan yang jelas terkait dengan organisasi dan tata kerja dari *state auxiliary* organs tersebut. Sebab, pembentukan *state auxiliary* organs yang tidak disertai dengan pertimbangan yang matang dan komprehensi serta pengaturan yang jelas justru akan menyebabkan inefisiensi yang pada akhirnya akan mengancam kualitas pelayanan publik (*public services*).

Oleh karenanya, sebelum DJSN berjalan terlampaui jauh, eksistensi dan kinerja DJSN sebagai lembaga baru dalam kerangka kebijakan jaminan sosial perlu ditelaah. Hal ini perlu dipertimbangkan, karena pendirian DJSN tidak terlepas dari mencontoh praktek di negara-negara yang telah lebih dahulu sukses melaksanakan jaminan sosial. Seperti negara-negara berkembang lainnya, Indonesia seringkali terjebak dalam “penyakit” *inferiority complex*. Kita mudah kagum dan meniru begitu saja hal-hal yang dipraktekkan di negara maju tanpa disertai kesiapan sosial budaya dan kelembagaan masyarakatnya.⁵¹

⁵⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Pasal 4

⁵¹ Febriansyah, Reza F (2018) , Op.cit

BAB III
PERUNDANG-UNDANGAN DALAM
SISTEM JAMINAN SOSIAL

Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan BPJS antara lain sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-undang sebagai berikut:
 - Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indoneisia Tahun 2004 Nomor 150);
 - Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indoneisia Tahun 2011 Nomor 116);
 - Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. (Lembaran Negara Republik Indoneisia Tahun 2003 Nomor 47) dan (Tambahan Lembaran Negara REpublik Indonesia Nomor 4286);
 - Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara. (Lembaran Negara Republik Indoneisia Tahun 2004 Nomor 5);
 - Undang-undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indoneisia Tahun 2003 Nomor 70);
 - Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2890) tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara RepublikIndonesia Tahun 1969 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2904);Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indoneisia Tahun 2007 Nomor 106) dan

(Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 4756), perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 13, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3587).;

- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144 dan Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan ke dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063 pada tanggal 13 Oktober 2009 di Jakarta. Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3495);
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197);
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137);
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150);

- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111);
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

3. Peraturan Pemerintah

- PP Nomor 70 Tahun 2015 tentang Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara;
- PP Nomor 76 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan;
- PP Nomor 84 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Aset Jaminan Sosial Kesehatan;
- PP 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;
- PP Nomor 85 Tahun 2013 tentang Tata Cara Hubungan Antar Lembaga Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;
- PP Nomor 87 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Aset Jaminan Sosial Kesehatan;
- PP Nomor 88 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Bagi Anggota Dewan Pengawas Dan Anggota Direksi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;

- PP Nomor 89 Tahun 2013 tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1991 tentang Pemeliharaan Kesehatan Pegawai Negeri Sipil, Penerima Pensiun, Veteran, Perintis Kemerdekaan, Beserta Keluarganya;
- PP Nomor 90 Tahun 2013 tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2003 tentang Subsidi dan Iuran Pemerintah dalam Penyelenggaraan Asuransi Kesehatan bagi Pegawai Negeri Sipil dan Penerima Pensiun;
- PP Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan;
- PP No. 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

4. Peraturan Presiden

- Perpres Nomor 75 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan;
- Perpres Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan;
- Perpres Nomor 26 Tahun 2016 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas bagi Ketua dan Anggota Dewan Jaminan Sosial Nasional;
- Perpres Nomor 28 Tahun 2016 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan;
- Perpres Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Dana Kapitasi Jaminan Kesehatan Nasional pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama Milik Pemerintah Daerah;
- Perpres Nomor 46 Tahun 2014 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan, Penggantian, dan Pemberhentian Anggota Dewan Jaminan Sosial Nasional;

- Perpres Nomor 76 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik;
 - Perpres Nomor 105 Tahun 2013 Tentang Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Menteri dan Pejabat Tertentu;
 - Perpres Nomor 106 Tahun 2013 tentang Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Ketua, Wakil Ketua, Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Hakim Mahkamah Konstitusi, Dan Hakim Agung Mahkamah Agung;
 - Perpres Nomor 107 Tahun 2013 tentang Pelayanan Kesehatan Tertentu Berkaitan dengan Kegiatan Operasional Kementerian Pertahanan, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
5. Peraturan Presiden
- Perpres Nomor 108 Tahun 2013 tentang Bentuk dan Isi Laporan Pengelolaan Program Jaminan Sosial;
 - Perpres Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial;
 - Perpres Nomor 110 Tahun 2013 tentang Gaji Atau Upah dan Manfaat Tambahan Lainnya Serta Insentif Bagi Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Direksi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;
 - Perpres Nomor 111 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan;
6. Peraturan Menteri
- Permenkes Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Rawat Jalan Eksekutif di Rumah Sakit
 - Permenkes Nomor 12 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 59 Tahun 2014 tentang

Standar Tarif Pelayanan Kesehatan dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan

- Permenkes Nomor 21 Tahun 2016 tentang Penggunaan Dana Kapitasi Jaminan Kesehatan Nasional untuk Jasa Pelayanan Kesehatan dan Dukungan Biaya Operasional pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama Milik Pemerintah Daerah
- Permenkes Nomor 43 Tahun 2016 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan
- Permenkes Nomor 52 Tahun 2016 tentang Standar Tarif Pelayanan Kesehatan Dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan
- Permenkes Nomor 64 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 52 Tahun 2016 tentang Standar Tarif Pelayanan Kesehatan Dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan
- Permenkes Nomor 36 Tahun 2015 tentang Pencegahan Kecurangan (fraud) dalam Melaksanakan Program Jaminan Kesehatan pada Sistem Jaminan Sosial Nasional
- Permenkes Nomor 27 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Sistem Indonesian Case Base Groups (INA-CBGs)
- Permenkes Nomor 19 Tahun 2014 tentang Penggunaan Dana Kapitasi Jaminan Kesehatan Nasional Untuk Jasa Pelayanan Kesehatan dan Dukungan Biaya Operasional Pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama Milik Pemerintah Daerah
- Permenkes Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional

7. Peraturan Menteri

- Permenkes Nomor 59 Tahun 2014 tentang Standar Tarif Pelayanan Kesehatan dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan

- Permenko Kesra Nomor 2 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Jaminan Sosial Nasional
 - Permenkes Nomor 69 Tahun 2013 tentang Standar Tarif Pelayanan Kesehatan pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Lanjutan dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan
 - Permenkes Nomor 5 Tahun 2014 tentang Panduan Praktik Klinis Bagi Dokter di Fasilitas Pelayanan Kesehatan Primer
 - Permenkes Nomor 71 Tahun 2013 tentang Pelayanan Kesehatan Pada Jaminan Kesehatan Nasional
 - Permenkes Nomor 2581/MENKES/PER/XII/2011 tentang Petunjuk Teknis Pelayanan Kesehatan Dasar Jaminan Kesehatan Masyarakat
 - Permenakertrans Nomor PER - 12/MEN/VI/2007 tentang Petunjuk Teknis Pendaftaran Kepesertaan, Pembayaran Iuran, Pembayaran Santunan, dan Pelayanan Jaminan Sosial Tenaga Kerja
8. Peraturan Dewan Jaminan Sosial Nasional
- Peraturan Dewan Jaminan Sosial Nasional Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Laporan Dugaan Pelanggaran Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Direksi Badan Penyelenggara Jaminan sosial.;
 - Peraturan Dewan Jaminan Sosial Nasional Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Mediasi Pengaduan Masyarakat.;
 - Peraturan Dewan Jaminan Sosial Nasional Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Tata Kerja, Kode Etik dan Lambang Dewan Jaminan sosial.;
 - Peraturan Dewan Jaminan Sosial Nasional Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Umum Penetapan dan Penilaian Indikator Pencapaian Kinerja Badan Penyelenggara Jaminan sosial.;

- Peraturan Dewan Jaminan Sosial Nasional Nomor 01 Tahun 2016 tentang Kebijakan Umum Integrasi Program Jaminan Kesehatan Daerah ke Dalam Program Jaminan Kesehatan Nasional.;
 - Peraturan Dewan Jaminan Sosial Nasional Nomor 03 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Persidangan Dewan Jaminan Sosial Nasional.;
 - Keputusan Dewan Jaminan Sosial Nasional Nomor 02/DJSN/IX/2014 tentang Pedoman Monitoring dan Evaluasi Program Jaminan Kesehatan.;
 - Peraturan Dewan Jaminan Sosial Nasional Nomor 02 tahun 2014 tentang Kode Etik dan Majelis Kehormatan Dewan Jaminan Sosial Nasional;
 - Peraturan Dewan Jaminan Sosial Nasional Nomor 01 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Pengawasan Dewan Jaminan Sosial Nasional Terhadap Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial;
9. Peraturan Lainnya.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2001 tentang rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang salah satunya memerintahkan dibentuknya Ombudsman dengan undang-undang.
10. Keputusan Presiden
- Kepres Nomor 61/M Tahun 2019 Tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Keanggotaan Dewan Jaminan Sosial Nasional;
 - Kepres Nomor 115/p Tahun 2015 tentang Pembentukan Panitia Seleksi Calon Anggota Dewan Pengawas dan Calon Anggota Dewan Direksi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan;

- Kepres Nomor 116 /p Tahun 2015 tentang Pembentukan Panitia Seleksi Calon Anggota Dewan Pengawas dan Calon Anggota Dewan Direksi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan;
- Kepres Nomor 165/M Tahun 2014 tentang Pengangkatan Anggota Dewan Jaminan Sosial Nasional Masa Jabatan Tahun 2014-2019
Kepres Nomor 147/ M Tahun 2015 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Ketua Merangkap Anggota Dewan Jaminan Sosial Nasional;

BAB IV

PENYELENGGARAAN JAMINAN SOSIAL

A. BPJS Pengembangan Amanat Jaminan Sosial

BPJS telah mengemban amanat jaminan kesehatan atas ratusan juta rakyat Indonesia melalui pelayanan kesehatan - Program JKN- namun demikian dalam tata kelolanya BPJS belum optimal hal ini terjadi karena sejak berdirinya BPJS Kesehatan pada tahun 2014 terus mengalami defisit keuangan –hal ini sesuai dengan temuan BPKP adanya tungkakan pembayaran BPJS kepada Rumah Sakit (RS) Mitra kerjasama sebesar Rp. 9,1 Triliun, yang merupakan tanggung jawab pemerintah – dalam hal ini, Kemenkes, Kemendagri, dan Kemenkeu - untuk menyelesaikannya sesuai dengan amanat di Undang-Undang No. 40 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011.⁵²

⁵² Chazali H. Situmorang, (2019), “Defisit Dana Jaminan Sosial Program JKN, Kenaikan Iuran Suatu Keniscayaan”, <http://www.jurnalsocialsecurity.com/news/defisit-dana-jaminan-sosial-program-jkn-kenaikan-iuran-suatu-keniscayaan.html>, 1 Agustus 2019, di akses 6 Nopember 2019

BPJS Kesehatan juga menunjukkan sampai dengan Juni 2017 telah ada 177,8 juta kunjungan peserta JKN-KIS untuk memanfaatkan fasilitas kesehatan, meningkat dari 92,3 juta tahun 2011. Dengan banyaknya peserta yang memanfaatkan layanan kesehatan tersebut, maka implikasinya adalah *mismatch* (defisit) disebabkan pendapatan yang masuk dari iuran peserta tidak sebanding dengan besarnya dana yang dikeluarkan untuk membayar kapitasi dan klaim pembayaran rumah sakit. Berdasarkan UU No 24 Tahun 2011, disebutkan bahwa BPJS Kesehatan mempunyai hak untuk memperoleh dana operasional penyelenggaraan program yang bersumber dari Dana Jaminan Sosial (DJS) dan/atau sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵³

Solusi yang dilakukan melalui pembayaran sisa lebih pembiayaan anggaran (SILPA) kapitasi tahun 2018 sebesar 2.5 Triliun dan pembayaran melalui dana pemda dalam sektor kesehatan. Disamping itu adanya mal administrasi dari RS Mitra dimana mutu pelayanan dan surat ijin tidak sesuai dengan realitas fisik rumah sakit yang dipersyaratkan.

BPKP menemukan “temuan” kelebihan bayar kepada RS mitra, dimana RS Tipe C dibayar dengan Tipe B sebab paket tarif Ina-CBGs tipe B lebih tinggi dari paket Ina-CBGs Tipe C. Diketemukan ada lebih dari 600 RS, dengan nilai lebih bayar sekitar lebih dari Rp. 800 miliar, dan Pihak Kemendagri dan Kemenkes dapat perintahkan agar Pemda memerintahkan RS yang bersangkutan membayar kembali ke pemerintah atau dikompensasikan atau direstitusikan kepada tagihan klaim RS ke BPJS kesehatan yang belum dibayarkan.

Fakta lainnya dalampengajuan klaim RS, BPKP menemukan terjadinya *fraud*, yang melibatkan pihak petugas

⁵³ Abdullah Ahsan, (2017), “ Inovasi Pendanaan Defisit Program JKN-KIS melalui Pungutan (Tambahan) atas Rokok untuk Kesehatan (PRUK), BPJS Kesehatan, Ringkasan Riset JKN-KIS, Edisi 01-K Agustus 2017

BPJS Kesehatan dan petugas RS, walaupun jumlahnya tidak besar dibandingkan total klaim yang dibayarkan. Pihak BPJS Kesehatan dapat memperhitungkannya dari pengajuan klaim yang belum dibayarkan (restitusi). Sanksi terhadap karyawan BPJS kesehatan yang terbukti terlibat, bisa dikenakan pemberhentian dengan tidak hormat sebagai efek jera dan dipublikasikan. Fakta berikutnya yaitu adanya temuan-temuan data kepesertaan (*double NIK*), dan hal ini perlu adanya sinkronisasi dan kordinasi dengan pemerintah (Kemenkes, Kemensos, Kemendagri).⁵⁴

B. Pengkajian Eksistensi Jaminan Sosial

Pengkajian tentang jaminan sosial sudah banyak yang mengkaji, antara lain:

Pertama, adalah Rian Nugroho, dengan judul “Kebijakan Jaminan Sosial: Sebuah Tinjauan Kritis dan Konstruktif” dimana kesimpulannya adalah kemakmuran merupakan tindak lanjut dari implementasi system jaminan sosial yang ditandai dengan keamanan ekonomi, terkendalinya inflasi dan rendahnya tingkat pengangguran. Jaminan sosial adalah sistem proteksi yang ditujukan untuk mencegah kemiskinan orang per orang, karena adanya peristiwa-peristiwa yang tidak diinginkan yang memungkinkan hilangnya pekerjaan dengan sendirinya hilangnya penghasilan,

Jaminan sosial melakukan mitigasi risiko dalam menetapkan besarnya kompensasi penghasilan (*income substitute*), dengan menetapkan besarnya *income substitute* maksimal 2/3 dari penghasilan tenaga kerja yang masih aktif,

Jaminan sosial adalah suatu skema proteksi yang ditujukan untuk tindakan pencegahan khususnya bagi masyarakat yang memiliki penghasilan terhadap berbagai risiko/peristiwa yang terjadi secara alami seperti sakit, kecelakaan, kematian, kelahiran

⁵⁴ Chazali H. Situmorang, (2019), Op.Cit

prematur, PHK sebelum usia pensiun dan hari tua. Keunikan dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial adalah bahwa pemerintah disamping sebagai regulator, juga bertindak sebagai fasilitator termasuk terlibat dalam pembiayaan program apabila diperlukan karena adanya krisis ekonomi, dan Sistem jaminan sosial nasional adalah sistem perlindungan sosial yang sifatnya menyeluruh terhadap rakyat Indonesia, sebagai implementasi Undang Undang SJSN yang merupakan hak dan kewajiban masyarakat, perusahaan serta negara melalui pemerintah yang sah baik pemerintah pusat maupun daerah dengan prinsip gotong royong.⁵⁵

Kedua, disertasi dari Chairul Radjab Nasution dengan judul 'Pola Hubungan Pusat-Daerah dalam Implementasi Program JKN: kesimpulannya Persoalan JKN secara global terjadi karena tidak ada harmonisasi di tataran kebijakan antarlembaga pemerintahan, terutama antara BPJS dengan kementerian lembaga lainnya, dan merekomendasikan merevisi Perpres tentang jaminan kesehatan nasional (JKN). Terutama menjadikan hubungan antarlembaga menjadi lebih baik.

Sejumlah pilihan kebijakan tingkat pusat yang direkomendasikannya adalah mempertegas kedudukan badan hukum publik dan posisi pejabat yang ditunjuk Presiden RI sebagai diuraikan dalam UU BPJS dan kaitan peran Menteri Kesehatan dan Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN). Selain itu, kata dia, memperkuat kedudukan BPJS, sebagai subsistem dari sistem kesehatan nasional sehingga kedudukannya menjadi bagian tak terpisahkan dari kebijakan kesehatan nasional. "Selain itu opsi lain kami rekomendasikan adalah merubah bentuk BPJS Kesehatan dari badan hukum publik bersifat lembaga nonstruktural menjadi lembaga pemerintahan nonkementerian di

⁵⁵ Rian Nugroho, (2019), Op. cit

bawah koordinasi kementerian teknis dan pengelolaan keuangannya bisa bersifat BLU (badan layanan umum).

Melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS dan Perpres Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan dengan kebijakan pengelolaan pelayanan kesehatan yang kewenangannya justru semakin terdesentralisasi melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Disertasi ini untuk menentukan pola hubungan kelembagaan yang berkaitan dengan kebijakan dan regulasi antara pusat dan daerah dalam implementasi program JKN yang terdesentralisasi di daerah.⁵⁶

Disertasi diatas mengkaji hubungan kelembagaan antar lembaga pemerintahan dikaitkan dengan badan hukum BPJS,

Ketiga, penelitian dari Teguh Dartantoet all, pada tahun 2017, “Dampak Program JKN-Kis terhadap kemiskinan” diterbitkan di Ringkasan Riset JKN-KIS, Edisi 04 Bulan November 2017, dimana disimpulkan bahwa Estimasi dengan metode *quasi-experiment* menunjukkan bahwa JKN-KIS berkontribusi positif dalam mengurangi beban pengeluaran kesehatan rumah tangga, yaitu sebesar Rp. 25.079/ kapita/bulan pada kelompok pendapatan 20% terbawah dan juga secara konsisten pada kelompok pendapatan lainnya. Perbedaannya adalah bukan sebagai kajian hukum tetapi kajian ilmu sosial dan statistika (studi empiris dengan metode kuantitatif).

Keempat, disertasi Tarsanto pada tahun 2015, dengan judul “Efektivitas hukum Penyelenggaraan sistem Jaminan Sosial Nasional (Studi Terhadap Kinerja Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Program Kesehatan di Kota Solo) diterbitkan di Program

⁵⁶ Pawestri, Noristera, (2019), “Pola Hubungan Pusat-Daerah dalam Implementasi Program JKN”, lihat di, <https://jogja.tribunnews.com/2019/04/18/teliti-so> Kamis, 18 April 2019, di akses 17 Nopember 2019

Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, dengan kesimpulan Sistem jaminan sosial masih belum sesuai dengan norma yang berlaku, maka harus didasarkan filsafat kebangsaan, mengacu pada Konstitusi Negara Indonesia yaitu pasal 28H UUD 1945 setelah Amandemen, karena penyelenggaraan di lapangan masih banyak terjadi kekacauan seperti: pembedaan pendaftaran pasien peserta BPJS, dan pendaftaran pasien BPJS yang dibatasi dengan waktu, tawar menawar kelas bangsal rawat inap, layanan dokter rumah sakit, pemberian dosis obat yang tidak sesuai standard aturan medis, pembayaran premi yang bertingkat/ kelas, hal-hal teknis lainnya yang sangat merugikan pasien. Peraturan penyelenggaraan Sistem Jaminan Kesehatan Nasional mendatang yang telah diamanatkan BPJS Kesehatan diantaranya tidak boleh mengandung diskriminasi, tidak boleh mengandung bisnis karena ini adalah lembaga Badan Hukum Publik, harus mengatur ketentuan pidana jika terjadi sengketa dan penyelesaiannya antara pihak yang terkait.⁵⁷

Kelima, Penelitian dari Urip Santoso pada tahun 2014, dengan kesimpulan bahwa Konstruksi hukum sistem jaminan sosial nasional bidang kesehatan dalam hukum positif saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, sedangkan untuk Prosedur pelayanan kesehatan dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan Nasional, sebuah Sistem Jaminan Sosial Nasional yang mampu mensinkronisasikan penyelenggaraan berbagai bentuk jaminan sosial yang dilaksanakan berbagai bentuk jaminan sosial dengan Prinsip kegotong royongan, Nirlaba,

⁵⁷ Tarsanto, (2015) "Efektivitas hukum Penyelenggaraan sistem Jaminan Sosial Nasional (Studi Terhadap Kinerja Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Program Kesehatan di Kota Solo) diterbitkan di Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta,

Keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, Portabilitas, kepesertaan bersifat wajib, dana amanat dan Prinsip hasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial Nasional.

C. Rekonstruksi Sistem Jaminan Sosial

Dalam kajian mengenai rekonstruksi sistem jaminan sosial nasional bidang kesehatan yang berdasarkan nilai kesejahteraan melalui penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Nasional ada beberapa hal yang perlu direkonstruksi yaitu:

1. Rekonstruksi Substansi Hukum Pasal 39 Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan Nasional;
2. Rekonstruksi Struktur Hukum Sistem Jaminan Sosial Nasional pada generalisasi Program JKN pada tanggal 1 Januari 2014;
3. Rekonstruksi kultur (budaya) hukum Sistem Jaminan Sosial Nasional Bidang Kesehatan Berdasarkan Nilai Kesejahteraan.

58

Suatu Kerangka kerja kebijakan yang menyediakan fasilitas yang berhubungan dengan pelayanan perlindungan jangka panjang (*Long term-care protection*) sesuai dengan rekomendasi dari ILO No. 202 (R. 202) tentang Landasan Perlindungan Sosial Nasional (LPSN) atau National Social Protection Floors (NSPF),⁵⁹

LPSN merupakan sejumlah jaminan sosial dasar yang perlu disediakan untuk seluruh masyarakat. Sejalan dengan amanat amandemen UUD 1945, UU No. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan UU No. 24 tahun 2011 tentang

⁵⁸ Urip Santoso pada tahun 2014 dengan judul "Rekonstruksi Sistem Jaminan Sosial Nasional Bidang Kesehatan Berbasis Nilai Kesejahteraan", *Jurnal Pembaharuan Hukum* Volume I No. 3 September – Desember 2014, Di akses 12 Nopember 2019

⁵⁹ Xenia Scheil-Adlung, (2015), "Long-term care protection for older persons: A review of coverage deficits in 46 countries, "Copyright © International Labour Organization 2015

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Indonesia saat ini tengah mengembangkan kebijakan-kebijakan perlindungan sosial yang lebih komprehensif untuk menjangkau seluruh penduduk. Komitmen Indonesia terhadap perlindungan sosial juga tereflesikan dalam Pakta Lapangan Kerja (*Indonesian Jobs Pact*) 2011-2014 yang ditandatangani secara tripartite pada tanggal 13 April 2011.

Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) bekerjasama dengan Bappenas (Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional) telah melaksanakan kegiatan penilaian terhadap perlindungan sosial di Indonesia, untuk mempelajari seberapa jauh Landasan Perlindungan Sosial (LPS) sudah terlaksana bagi warga Indonesia.

Perlindungan sosial di Indonesia yang terdiri dari berbagai program skema kontribusi maupun non-kontribusi telah berkembang sangat pesat. Namun demikian masih ditemukan sejumlah kekurangan dari segi kebijakan maupun implementasi.

Keterbatasan cakupan program; keterbatasan akses terutama di wilayah Indonesia Timur; keterkaitan yang terbatas antara program ketenagakerjaan dengan program jaminan sosial; hampir tidak ada jaminan sosial untuk pekerja sektor informal; penghindaran jaminan sosial di sektor swasta formal; keterbatasan data dan persoalan penetapan sasaran (*targeting*); serta permasalahan koordinasi dan tumpang tindih antarprogram, termasuk juga dalam data dan informasi.

Rekomendasi utama mencakup antara lain:

- Merancang dan menguji coba Layanan Program Perlindungan Sosial Satu Atap (*Single Window Service*) di tingkat lokal untuk memfasilitasi informasi dan akses warga kepada berbagai program dan meningkatkan koordinasi antarprogram perlindungan sosial;
- Memastikan paket manfaat Jaminan Kesehatan memiliki tingkat perlindungan yang memadai;

- Memperluas cakupan Program Keluarga Harapan (PKH) sebagai basis jaminan pendidikan dan kesehatan bagi anak keluarga miskin;
- Mendukung implementasi BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan;
- Melakukan studi kelayakan asuransi pengangguran dan mengaitkannya dengan program-program ketenagakerjaan dan pengembangan keterampilan;
- Memperluas jangkauan program untuk lanjut usia telantar dan panyandang disabilitas berat; dan
- Mengembangkan basis data (database) kelompok sasaran yang lengkap untuk memfasilitasi pelaksanaan berbagai program.

Jaminan sosial yang ada dalam Landasan Perlindungan Sosial (LPS) - jaminan kesehatan, jaminan penghidupan bagi anak-anak, kelompok usia kerja, serta lansia dan orang dengan disabilitas- adapun rekomendasi yang diajukan menjadi pilihan-pilihan kebijakan yang disebut “skenario” dan masing-masing skenario tersebut diperkirakan biayanya untuk beberapa tahun kedepan.

Berdasarkan pilihan skenario yang dibuat, diperkirakan tambahan jaminan sosial untuk melengkapi LPS di Indonesia akan membutuhkan biaya antara 0,74 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) (pilihan skenario rendah) sampai 2,45 persen PDB (pilihan skenario tinggi) pada tahun 2020.⁶⁰

LPS merupakan jaminan dari pemerintah untuk memastikan semua kebutuhan mengenai perlindungan kesehatan dan jaminan pendapatan dasar dapat diakses oleh seluruh rakyat. Dimana pelayanan tersebut harus memenuhi paling tidak

⁶⁰ Sinta Satriana dan Valerie Schmitt, (2012), *“Penilaian Landasan Perlindungan Sosial Berdasarkan Dialog Nasional di Indonesia: Menuju Landasan Perlindungan Sosial Indonesia/Kantor Perburuhan Internasional – Jakarta: ILO, 2011, Copyright © International Labour Organization , Geneva, 2012*

beberapa kriteria kunci yakni ketersediaan, aksesibiliti, dapat diterima dan kualitas layan dan keamanan pendapatan dasar dari orang yang lebih tua. Jaminan jaminan sosial dasar harus ditetapkan oleh hukum yang menetapkan kisaran, kondisi yang memenuhi syarat, dan tingkat manfaat. Orang yang membutuhkan tidak boleh menghadapi kesulitan atau peningkatan risiko kemiskinan karena konsekuensi keuangan dari mengakses perawatan kesehatan yang penting.⁶¹

BAB V

BPJS UNTUK MEWUJUDKAN NEGARA KESEJAHTERAAN

A. Konsep *Welfare State*

Welfare state diasosiasikan dengan pemenuhan kebutuhan dasar, oleh karena itu ia dianggap sebagai mekanisme pemerataan terhadap kesenjangan yang ditimbulkan oleh ekonomi pasar. Jaminan sosial, kesehatan, perumahan dan pendidikan adalah wilayah garapan utama dari kebijakan pemerintah yang menganut *welfare state*.

Program pengentasan kemiskinan dan sistem perpajakan juga dianggap sebagai aspek dari *welfare state*. Alasan dimasukkannya perpajakan ke dalam kategori sifat *welfare state* adalah jika penarikan pajak bersifat progresif dan dananya digunakan untuk mencapai distribusi pendapatan yang lebih besar dan bukan hanya sekedar untuk meningkatkan pendapatan negara. Disamping itu, dana pajak tersebut juga digunakan untuk membiayai pembayaran asuransi sosial dan manfaat-manfaat

⁶¹ Xenia Scheil-Adlung, (2015), Op. Cit

lainnya yang belum dicakup oleh pembayaran premi asuransi sosial.

Di negara-negara sosialis, *welfare state* juga meliputi jaminan pekerjaan dan administrasi harga barang dan jasa pada level konsumen (*consumer prices*). Konsep *welfare state* oleh karena itu biasanya didasarkan pada prinsip persamaan kesempatan (*equality of opportunity*), pemerataan pendapatan (*equitable distribution of wealth*), dan tanggung jawab publik (*public responsibility*) terhadap mereka yang tidak mampu untuk menyediakan sendiri kebutuhan minimum untuk bisa hidup layak. Istilah *welfare state* sangat umum dan bisa meliputi pelbagai bentuk organisasi sosial dan ekonomi. Namun, ciri dasar dari *welfare state* adalah adanya asuransi sosial (*social insurance*). Ketentuan ini jamak dijumpai di negara-negara industri maju seperti *National Insurance* di Inggris dan *Social Security* di Amerika Serikat. Asuransi sosial biasanya didanai dengan sumbangan wajib dan dimaksudkan untuk memberikan manfaat kepada peserta dan keluarganya ketika membutuhkan. *Welfare state* biasanya juga menyediakan layanan dasar publik berupa pendidikan dasar, layanan kesehatan, dan perumahan (pada beberapa kasus dengan biaya ringan atau gratis sama sekali).¹² Program ini lazim disebut dengan *social welfare* yang kemudian juga menjadi ciri dasar lain dari *welfare state* disamping *social insurance* tadi.

Ada ketidaksepakatan tentang maksud dan cakupan dari istilah *social security* dan *social welfare* itu sendiri. *Social security* secara umum mengandung lima skema berikut dan kelimanya lazim digunakan di Inggris. Pertama, *social insurance or contributory benefits* yakni program yang didanai dengan sumbangan dari pegawai, majikan, dan pemerintah; manfaat program dibayarkan kepada setiap orang yang telah membayarkan sumbangan tadi; program ini dimaksudkan untuk mengganti

kerugian atau terputusnya pendapatan karena alasan-alasan seperti kehilangan pekerjaan, sakit, pensiun dan janda.

Kedua, *categorical or universal benefits*, yakni program yang didanai dari pajak umum; manfaat program dibayarkan kepada orang-orang yang sesuai dengan tujuan program seperti rumah tangga dengan anak, atau orang-orang yang mempunyai cacat tubuh. Ketiga, *tax-based benefits*, yakni program yang menggunakan sistem perpajakan untuk memberikan manfaat (*tax credits*) kepada orang-orang yang mempunyai penghasilan dibawah ambang penghasilan tidak kena pajak. Keempat, *occupational benefits*, yakni manfaat program dibayarkan oleh majikan dan program ini diatur oleh pemerintah, seperti pensiun, tunjangan sakit dan tunjangan melahirkan. Kelima, *social assistance or means-tested benefits*, yakni program yang didanai dengan pajak umum; manfaat program dibayarkan kepada orang-orang berpenghasilan rendah dengan melihat situasi rumah tangga mereka; contoh program seperti manfaat untuk orang-orang yang tidak punya penghasilan sama sekali atau punya penghasilan tapi tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan dasar hidupnya.

Di Amerika Serikat, istilah *social security* mengacu pada program *the Federal Old Age, Survivors and Disability Insurance* (OASDI). Program ini menyediakan manfaat untuk pensiun, cacat, keselamatan dan kematian dari dunia kerja tapi tidak mencakup asuransi tuna karya (*unemployment insurance*) atau manfaat-manfaat bantuan sosial (*social assistance*) lainnya yang menggunakan penghasilan sebagai dasar penentuan layak/tidak layak menerima bantuan (*mean-tested*).

Bersama dengan program yang menyediakan bantuan berupa barang (*means-tested assistance in kind*) seperti *food stamps*, dan pelayanan untuk orang miskin (*means-tested services for the poor*) seperti Medicaid dan perumahan untuk umum,

program-program bantuan sosial ini dikategorikan sebagai *welfare* atau *social welfare*.

Dalam implementasinya, seberapa besar tanggung jawab negara untuk kesejahteraan warganya, melalui penyelenggaraan *social insurance/security* dan/atau *social welfare* tadi, melahirkan dua kategori besar model *welfare state*, yaitu *institutional welfare state* dan *residualist welfare state*. Perbedaan mendasar antara kedua model adalah: *institutional welfare state*, negara memposisikan diri bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup yang layak bagi semua warga dan memberikan hak-hak universal, konsekuensinya, semakin banyak syarat yang diletakkan oleh negara agar warganya bisa mengakses hak-hak universal tadi dan semakin lemah dan kurang dampak pemerataan dari program perlindungan tadi, berarti semakin jauh negara tersebut dari model *institutional welfare state*. Adapun *residualist welfare state*, negara baru terlibat mengurus persoalan kesejahteraan ketika sumber daya yang lain, termasuk disini layanan yang disediakan swasta dengan cara membeli asuransi, keluarga dan masyarakat, tidak memadai. Jadi negara membuat ketentuan minimal atau sangat selektif terhadap program kesejahteraan dan menempatkan tanggung jawab yang lebih besar pada individu untuk memenuhi kesejahteraannya misalnya melalui asuransi.

Dua kategori besar model *welfare state* tadi dalam prakteknya ternyata memiliki variasi di berbagai negara yang mengklaim menganut ideologi *welfare state*. Esping-Andersen, bapak perbandingan *welfare state*, menyatakan bahwa tipologi rezim *welfare state* bisa dikelompokkan menjadi tiga macam tergantung pada sejauh mana pemerintah berusaha untuk bekerja dengan, atau untuk mengatasi pengaruh dari pasar pada kesenjangan sosial. Ketiga tipologi itu adalah Demokrasi Sosial, Konservatisme, dan Liberalisme. Pengelompokan ini didasarkan

pada konsep dan gerakan politik dominan di abad ke-20 di Eropa Barat dan Amerika Utara.

Karakteristik ideologi *welfare state* dari demokrasi sosial adalah didasarkan pada prinsip universalisme dimana negara menjamin akses terhadap semua program sosial bagi warga negaranya. Sistem *welfare state* seperti ini memberikan tingkat otonomi yang tinggi dan membatasi ketergantungan individu pada keluarga dan mekanisme pasar. Adapun ideologi *welfare state* Konservatisme didasarkan pada prinsip subsidi dan dominasi skema asuransi sosial. Sistem ini membuat dekomodifikasi (aktivitas dan usaha pemerintah untuk mengurangi ketergantungan individu terhadap mekanisme pasar dan juga pekerjaannya dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya) berada pada level menengah dan stratifikasi sosial menjadi tinggi.

Sedangkan ideologi *welfare state* rezim liberal didasarkan pada gagasan dominasi pasar dan penyediaan oleh swasta. Negara idealnya hanya baru ikut campur untuk memerangi kemiskinan dan menyediakan kebutuhan dasar seperti layanan kesehatan dan pendidikan dengan terlebih dahulu menggunakan *means test* (penyelidikan terhadap kondisi keuangan seseorang yang mengajukan permohonan bantuan sosial dari negara). Konsekuensinya dekomodifikasi sangat rendah sedangkan stratifikasi sosial tinggi.

Keterkaitan antara dua kategori besar *welfare state* (institutional dan residualist) dengan tiga tipologi rezim *welfare state* ala Esping-Andersen adalah: tipologi konservatif lebih condong pada model residualist yang ditambah dengan dukungan khusus struktur sosial tradisional seperti keluarga. Tipologi liberal setara dengan model residualist karena menekankan pada program *social insurance*, sedangkan *social welfare* hanya diberikan terutama untuk kalangan masyarakat sangat miskin menggunakan *means test*.

Warga negara dapat memilih program asuransi sosial yang ditawarkan pasar yang sesuai dengan kemampuannya. Sedangkan tipologi sosial demokratik adalah sama dengan model institutional karena negara memberikan jaminan kesejahteraan untuk semua warga baik kaya maupun miskin, meskipun tetap mempertahankan penekanan kuat pada kesempatan kerja penuh.

Berdasarkan dekomodifikasi dan sosialstratifikasi indeks menurut Esping-Andersen, Swedia, Norwegia dan Denmark masuk tipologi rezim sosial demokratik, sedangkan Perancis dan Jerman masuk kategori rezim konservatis. Amerika Serikat tergolong rezim liberal bersama Inggris.

Awalnya Inggris hampir memiliki karakter *welfare state* yang sama dengan Perancis dan Jerman, akan tetapi sejak era 1970 menjadi lebih dekat ke arah liberal karena pemerintah membatasi diri dalam menggunakan program kesejahteraan, yakni hanya untuk mengatasi kesenjangan sosial.

Para pendiri negara Indonesia telah menyepakati bahwa salah satu tujuan didirikannya negara Indonesia adalah agar keadilan dan kemakmuran bangsa Indonesia bisa diwujudkan. Unsur-unsur *welfare state* ini telah dimasukkan ke dalam dasar negara Indonesia (Pancasila dan UUD 1945) pada saat persiapan rapat pembahasan persiapan dan paska kemerdekaan negara Indonesia. Pembukaan UUD 1945 yang memuat rumusan tujuan negara Indonesia dan juga Pancasila menyatakan bahwa negara Indonesia dibentuk "... untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia ... dengan berdasar kepada [disini kemudian teks Pancasila muncul] ... keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

Rumusan dasar ideologi *welfare state* - "memajukan kesejahteraan umum" dan sila kelima Pancasila "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" - kemudian dimanifestasikan ke

dalam batang tubuh konstitusi negara Indonesia untuk dijadikan pedoman hidup berbangsa dan penyelenggaraan kenegaraan.

Dalam Pasal 34 UUD 1945, negara menyatakan bertanggung jawab untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar. Pasca amandemen keempat, tugas negara di bidang kesejahteraan sosial ini diperluas dengan tambahan tanggung jawab untuk mengembangkan sistem jaminan sosial dan memberdayakan kelompok masyarakat miskin, serta memberikan pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum bagi rakyatnya.

Menurut ahli Pancasila, sila kelima Pancasila tidak dimaksudkan untuk membuat Indonesia menjadi negara sosialis ataupun liberal dimana eksploitasi individu oleh individu lain atau oleh negara boleh terjadi. Ini sejalan dengan maksud para pendiri Indonesia ketika mengusulkan keadilan sosial menjadi salah satu dari lima sila Pancasila yakni negara yang akan berfungsi diantara ideologi sosialisme dan liberalisme/kapitalisme dalam mencapai tujuannya. .

Konsekuensi dari ideologi “jalan tengah” ini adalah sektor-sektor produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikendalikan oleh negara. Namun, hak-hak kepemilikan secara teknis dilindungi oleh hukum dan pengambilan hak tersebut oleh negara harus dilakukan sesuai dengan proses hukum dengan pemberian kompensasi kepada pemilik. Mahkamah Konstitusi dalam hal ini telah mengeluarkan beberapa putusan terkait konstitusional atau tidak privatisasi BUMN sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas, Undang-Undang No. 20/2002 tentang Ketenaga Listrikan, dan Undang-Undang No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air.

Keberadaan elemen *welfare state* dalam dasar negara dan jaminan pemanfaatan sektor produksi vital untuk kemakmuran rakyat belum bisa dijadikan landasan untuk menyimpulkan bahwa Indonesia adalah negara dengan model *institutional welfare*

state. Sejak berdirinya negara Indonesia, belum ada pendekatan yang jelas terhadap model kesejahteraan / keadilan sosial apa yang akan dianut. Dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dua hari paska proklamasi kemerdekaan, para pendiri bangsa memaknai konsep kesejahteraan/keadilan sosial antara lain melalui pendirian Departemen Kemakmuran yang salah satunya bertugas untuk mengurus makanan dan keperluan rakyat, dan Departemen Sosial untuk mengurus fakir miskin.

Dalam risalah sidang pada tanggal 19 Agustus 1945 tersebut tersirat bahwa Departemen Kemakmuran diperlukan untuk mengurus makanan dan kebutuhan rakyat (*voedsel-voorziening*) di masa peperangan dan paska peperangan saat itu. Karena sebagian anggota sidang beranggapan bahwa ruang lingkup Departemen Kemakmuran sangat besar serta urusan makanan dan kebutuhan rakyat bersifat sementara, ini kemudian menimbulkan perdebatan tentang perlu tidaknya satu departemen khusus untuk mengurus kebutuhan rakyat di bawah Departemen Sosial dan juga kemana urusan kesejahteraan rakyat lainnya seperti kesehatan akan ditangani.

Dalam perjalanannya kemudian, negara ternyata tidak memainkan peran lebih besar dari masyarakat atau organisasi masyarakat sipil dalam memelihara orang-orang miskin dan anak terlantar serta memberdayakan kelompok kurang mampu. Berbagai organisasi sosial kemasyarakatan terutama yang berbasis keagamaan justru lebih mempunyai program layanan sosial berkelanjutan seperti panti asuhan, rumah sakit, kredit mikro dan bantuan tunai bagi orang-orang miskin. Di era pemerintahan Abdul Rahman Wahid, Departemen Sosial bahkan sempat dibekukan dengan alasan urusan kesejahteraan sosial seharusnya bukan diurus oleh negara karena masyarakat (*civil society*) yang lebih tahu cara mengatasinya, dan juga tugas ini bisa dilimpahkan kepada departemen-departemen terkait lainnya. Paska krisis ekonomi hebat pada tahun 1997, berbagai program

kesejahteraan sosial yang diberikan oleh pemerintah, seperti perawatan kesehatan gratis, beras dan subsidi minyak atau bantuan tunai langsung, dianggap lebih sebagai tindakan reaktif semata terhadap dampak krisis ekonomi yang menyebabkan jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan di Indonesia meningkat.

Adapun sistem jaminan sosial yang mencakup seluruh warga Indonesia belum ada; hanya empat sistem yang didasarkan pada pekerjaan dan sumbangan wajib (premium) peserta kepada penyelenggara sistem jaminan sosial. Sistem ini dijalankan oleh empat perusahaan milik negara (yaitu PT Jamsostek, PT Taspen, PT Asabri, dan PT Askes), dan hanya mencakup pekerja di sektor formal dan anggota keluarga langsung mereka. Ini berarti hanya dua puluh empat juta penduduk Indonesia yang tercakup dalam sistem jaminan sosial, dan sekitar tujuh puluh juta baru saja terdaftar sebagai penerima manfaat dari program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), sedangkan 164 juta penduduk Indonesia lain belum mendapatkan perlindungan jaminan sosial apapun dari negara. Perkembangan terakhir tentang kebijakan pemerintah menyangkut kesejahteraan / keadilan sosial menunjukkan bahwa Indonesia semakin dekat ke arah bentuk *welfare state*.

B. Dasar Hukum Kesejahteraan Sosial

Pada tahun 2009, UU No 11/2009 tentang Kesejahteraan Sosial disahkan untuk memastikan bahwa kebutuhan dasar orang-orang miskin, yatim piatu dan manula yang terlantar, orang dengan penyakit kronis atau cacat yang mengalami ketidakmampuan sosial-ekonomi, dipenuhi dengan menyediakan jaminan sosial dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung tunai (pasal 9 (1a) (2)). Premi untuk asuransi kesejahteraan sosial akan dibayarkan oleh pemerintah (pasal 10 (1) (2)).

Sebelumnya, DPR telah mengundang UU No 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dimana pemerintah akan mengadakan lima program jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kelima program tersebut adalah asuransi kesehatan, asuransi kecelakaan kerja, pesangon kerja, pensiun, dan asuransi jiwa (pasal 18). Semua program jaminan sosial tadi didasarkan pada pekerjaan dan sumbangan wajib yang diberikan peserta ke penyelenggara program (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial). Meskipun demikian, pemerintah akan membayar premi asuransi kesehatan untuk masyarakat miskin dan mereka yang tidak mampu membayar premi, misalnya karena diberhentikan dari pekerjaan atau cacat permanen dari kecelakaan kerja (Pasal 17(4), 20(1), dan 21 (1) (2) (3)). Kebijakan pemerintah untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial yang berlaku universal bagi seluruh warga negara Indonesia adalah konsekuensi dari amendemen kedua UUD 1945 yang disetujui pada tanggal 18 Agustus, 2000 terutama tentang Hak Asasi Manusia (“Setiap orang berhak atas jaminan sosial ...,” vide Pasal 28H (3)). Juga, amendemen keempat yang disetujui pada 10 Agustus 2002, khususnya revisi klausul kesejahteraan sosial, dimana pemerintah bertanggung jawab untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (pasal 34 (2)).

Dalam pandangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai lembaga yang berwenang membuat dan mengubah undang-undang dasar, fungsi negara untuk mengembangkan jaminan sosial dimaksud bukan hanya dipandang masih tetap relevan melainkan justru dipertegas guna mewujudkan cita-cita kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud oleh Pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Yang menjadi persoalan, apakah tujuan negara “kesejahteraan/keadilan sosial” bagi seluruh warga negara Indonesia dan juga mandat konstitusi untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial itu harus diwujudkan dalam bentuk negara memposisikan diri bertanggung jawab untuk

menjamin standar hidup yang layak bagi semua warga dan memberikan hak-hak universal? Dengan kata lain, tidak konstitusional kah jika pemerintah menyelenggarakan sistem jaminan sosial berbasis sumbangan wajib (premium) karena menurut para penggugat UU No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dasar negara Indonesia sudah mewajibkan negara untuk menjamin kesejahteraan seluruh warga negara (*institutional welfare state*)?

Pada tahun 2010, undang-undang ini digugat konstitusionalitasnya oleh sepuluh orang pemohon yang terdiri dari tujuh orang perorangan dan tiga badan, yaitu Dewan Kesehatan Rakyat, Perkumpulan Serikat Rakyat Miskin Kota, dan Front Nasional Perjuangan Buruh Indonesia.⁴⁷ Menurut para pemohon, Undang-Undang No. 40/2004 secara substansi masih menyisakan masalah sehingga banyak pihak yang menolaknya. Hal ini disebabkan undang-undang ini tidak mencerminkan aspirasi masyarakat yang menghendaki sistem jaminan sosial yang berpihak pada rakyat khususnya masyarakat miskin yang merupakan kelompok mayoritas di masyarakat Indonesia. Undang-undang ini hanya mencakup kelompok masyarakat yang mampu membayar premi dan iur tanggung (*co-insurance/co-payment*) dari program-program asuransi sosial yang diadakan oleh pemerintah.

Konsekuensinya, masyarakat miskin yang jumlahnya masih dominan di Indonesia tidak berhak mendapat jaminan sosial yang layak. Alasan lain pihak pemohon adalah kelirunya paradigma yang dianut oleh pemerintah dalam menyelenggarakan program jaminan sosial. Menurut pemohon, sistem jaminan sosial nasional semestinya menjadi tanggung jawab negara, dan bukan melimpahkannya kepada perusahaan asuransi yang nota bene berorientasi profit sehingga tidak ada jaminan akan melaksanakan fungsi sosialnya.

Para pemohon kemudian secara spesifik mempermasalahkan konstitusionalitas Pasal 17 ayat (1)(2)(3) undang-undang *a quo* terhadap Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pembukaan, Pasal 28D ayat (1), 28H ayat (2)(3), 28I ayat (2)(4)(5) dan Pasal 34. Alasan para pemohon adalah sebagai berikut:

- a. Ketentuan pelaksanaan jaminan sosial yang mewajibkan kepada pesertanya untuk membayar premi dan iur tanggung jika sakit (vide Pasal 17 ayat (1)) adalah bukti bahwa negara mengabaikan kewajibannya untuk menjamin hak asasi warga negaranya yang miskin untuk mendapatkan jaminan kepastian pemeliharaan dari negara (vide Pasal 34 ayat (1)) yang merupakan tanggung jawab negara untuk melaksanakannya (vide Pasal 28I ayat (4)).
- b. Ketentuan pemberian wewenang kepada pemberi kerja untuk memungut iuran dari pekerjanya, dan kemudian membayarkan iuran tersebut, setelah ditambahi dengan kewajiban pihak pemberi kerja, kepada badan penyelenggara jaminan sosial (vide Pasal 17 ayat (2)) merupakan tindakan pelimpahan wewenang beban tanggung jawab negara kepada warga negara dan sektor swasta. Padahal negara bertanggung jawab untuk menjamin kesejahteraan warga negaranya (vide Pasal 34 ayat (2)(3)).
- c. Ketentuan besaran premium untuk masing-masing program jaminan sosial yang ditetapkan berdasarkan perkembangan sosial, ekonomi, dan kebutuhan dasar hidup yang layak (vide Pasal 17 ayat (3)) berpotensi menciptakan sistem kasta dalam pemberian pelayanan sosial bagi warga miskin dan warga kaya serta satu daerah dengan daerah lain. Akibatnya prinsip-prinsip keadilan (vide Pasal 28D ayat (1), kesetaraan (vide Pasal 28H ayat (2)(3)), dan anti diskriminasi (vide Pasal 28I ayat (2)(4)(5)) yang ada dalam konstitusi diabaikan oleh undang-undang *a quo*.

Terhadap dua permohonan uji materil ini, Mahkamah Konstitusi pada perkara tahun 2005 mengabulkan sebagian gugatan pemohon, yakni menyatakan Pasal 5 ayat (2)(3)(4) Undang-Undang No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Dengan mengadopsi sistem asuransi sosial, Indonesia berarti cenderung pada model *institutionalist welfare state* versi rejim Konservatif karena program jaminan sosial tidak sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar (swasta).Ketentuan yang menyebutkan empat perusahaan asuransi yang ada otomatis menjadi badan penyelenggara jaminan sosial telah dibatalkan oleh Mahkamah dalam putusan pada perkara tahun 2005.

Pemerintah tetap bertanggung jawab terhadap jaminan sosial seluruh warga negara dengan menyelenggarakan program jaminan sosial yang dikelola oleh sebuah badan hukum yang dibentuk pemerintah berdasarkan undang-undang. Disamping itu, prinsip subsidi yang menjadi ciri dari rejim Konservatif juga diterapkan dimana pemerintah bertanggung jawab terhadap warga negara yang miskin dan/atau tidak mampu untuk membayar iuran wajib asuransi kesejahteraan sosial (vide Pasal 10(1-2) UU No. 11/2009 tentang Kesejahteraan Sosial) dan asuransi kesehatan (vide Pasal 17(4), 20(1), dan 21 (1) (2) (3)UU No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional).

C. Welfare State Dalam Pandangan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi ternyata membenarkan tafsiran *welfare state* versi pemerintah yang cenderung kepada kebijakan *institutionalist* yang Konservatif dan bukan *institutionalist* yang Demokrasi Sosial seperti yang didalilkan oleh para pemohon. Pertimbangan Mahkamah bahwa pemberlakuan sistem asuransi sosial telah sesuai dengan norma *welfare state* dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 34 bisa disarikan sebagai berikut:

Pertama: paham negara kesejahteraan Indonesia adalah paham yang terbuka terhadap model *welfare state* yang ada;

konstitusi negara Indonesia telah memberikan kriteria konstitusionalnya, yaitu Pasal 34 ayat (2) “komprehensif dan pemberdayaan masyarakat tidak mampu”; sepanjang sistem yang kemudian dianut oleh pemerintah telah memenuhi kriteria Konstitusional tadi, maka sistem itu sesuai dengan paham negara kesejahteraan Indonesia

Kedua: konsep jaminan sosial dalam UU SJSN yang mewajibkan orang yang memenuhi syarat untuk menjadi peserta asuransi dan kemudian untuk membayar premi program-program jaminan sosial, sedangkan pemerintah membiayai orang yang tidak mampu membayar premi, telah menerapkan prinsip asuransi sosial dan kegotong-royongan.

Pertimbangan Mahkamah bahwa paham negara kesejahteraan yang dianut Indonesia adalah paham yang terbuka lebih sesuai dengan fakta sejarah kebijakan kesejahteraan sosial (*social welfare*) di Indonesia. Para pendiri negara tidak menetapkan secara spesifik model *welfare states* seperti apa yang dimaksud oleh Pancasila dan UUD 1945, padahal waktu paham negara kesejahteraan Indonesia dimasukkan ke dalam dasar negara tahun 1945 itu dua model *welfare state* (*institutionalist* dan *residualist*) beserta tiga variasinya (Demokrasi Sosial, Konservatif, dan Liberal) sudah berkembang.

Dalam perjalanan kehidupan berbangsa, negara ternyata juga tidak lebih berperan besar dari *civil society* (keluarga dan masyarakat) perannya kurang berarti jika belum melaksanakan program sosialnya (Jamkesmas, bantuan langsung tunai, subsidi, dan operasi pasar) ketika isu kesenjangan sosial semakin nyata sebagai akibat dari krisis ekonomi yang menyebabkan jumlah masyarakat miskin meningkat dan juga daya beli masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokok menurun tajam.

Keseluruhan program sosial ini merupakan bagian dari kebijakan *welfare state*, karena *welfare state* tidak hanya terkait dengan pemberian jaminan sosial, tapi juga kebijakan menyangkut

kesejahteraan warga negara yang ditujukan untuk memperbaiki dampak eksternal ekonomi pasar melalui alokasi program-program sosial dalam belanja public / anggaran.

Konsep dan model welfare state sangat cair (*fluid*) dalam prakteknya, dan juga sering mengalami transisi dari satu model ke model lain. Contohnya model *welfare state* di Inggris sejak era 1970 menjadi lebih dekat ke arah bentuk Liberal dari Konservatif, karena pemerintah membatasi diri dalam menggunakan program kesejahteraan, yakni hanya untuk mengatasi kesenjangan sosial.⁵⁶ Dalam prakteknya juga, negara-negara yang mengadopsi institutionalist-demokrasi sosial *welfare state* (Swedia, Norwegia dan Denmark) ternyata adalah negara maju yang berpaham pasar.

Fakta lain, Bo Rothstein menemukan alokasi anggaran negara-negara industri maju untuk belanja publik, termasuk di dalamnya program sosial, meningkat secara dramatis sejak era 1960. Padahal negara-negara industri maju ini memiliki kecenderungan beragam dalam menjalankan konsep welfare state: Demokrasi Sosial bagi negara-negara Skandinavia; Konservatif bagi rata-rata negara Eropa, dan Liberal bagi Amerika Serikat.⁵⁷ Kenyataan ini tentu membalikkan logika para pemohon uji materil undang-undang sistem jaminan sosial yang menyatakan bahwa ideologi pasar tidak kompatibel dengan konsep *welfare state*. Atau, yang dimaksud dengan jaminan sosial dalam konsep *welfare state* hanya mencakup program kesejahteraan sosial (*social welfare*) dan bukan program asuransi sosial (*social insurance*).

Konsekuensinya, kriteria konstitusionalitas merupakan argument yang lebih valid daripada klaim bentuk atau model welfare state dalam menilai undang-undang sistem jaminan sosial karena lebih kontekstual dan realistis dengan kemampuan negara untuk memberikan jaminan sosial bagi warganya.

Mengingat situasi anggaran negara yang selaludefisit setiap tahun fiskal, pemerintah tidak bisa bekerja sendiri untuk mencapai tujuan negara Indonesia dalam memajukan

kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam konteks tradisi kontrak sosial, warga negara Indonesiayang mampu secara ekonomi menjadi bertanggung jawab secara hukum untuk mematuhi hukum negara yang terkait dengan redistribusi pendapatan dan kepemilikan alat produksi, misalnya melalui penerapan pajak.⁵⁸UUD 1945 kemudian menyatakan hak negara untuk menarik pajak dan pungutan lainnya sepanjang diatur oleh undang-undang (Pasal 23A) dari warga negara.

Dana yang diperoleh dari pajak umum ini, kemudian digunakan oleh negara untuk membiayai program kesejahteraan sosial (*social welfare*) dan juga subsidi bagi orang-orang yang tidak mampu membayar premium asuransi sosial (dalam hal ini undang-undang telah menetapkan yakni premium untuk asuransi kesejahteraan sosial vide UU No. 11/2009, dan premium untuk asuransi kesehatan vide UU No. 40/2004).

Disini terlihat kelemahan argumen para pemohon ketika memaksakan negara harus menjamin standar hidup yang layak bagi seluruh warga dan memberikan hak-hak universal, karena mengabaikan perspektif pilihan rasional untuk mengadopsi bentuk *welfare state* yang sangat terkait dengan level tarif pajak yang ditarik oleh negara. Logikanya, menjamin standar hidup yang layak dan memberikan hak-hak universal kepada seluruh warga negara membutuhkan dana yang sangat besar.

Jaminan sosial memerlukan dana besar, jika sumber pendanaannya melalui pajak, menaikkan tarif pajak bukan menjadi pilihan, untuk membiayai program jaminan sosial, tentunya opsi sumbangan wajib (premium) bagi warga negara yang mampu membayar menjadi keniscayaan karena dana pajak umum harus digunakan untuk mensubsidi warga negara yang tidak mampu untuk membayar premium.

Dalam argumennya, para pemohon sama sekali tidak mempertimbangkan aspek progresivitas tarif perpajakan di Indonesia dan prinsip *welfare state* tanggung jawab publik ini.

Sedangkan Bo Rothstein menemukan bahwa negara yang mengadopsi bentuk *institutionalist-demokrasi sosial* adalah negara yang menerapkan tarif pajak pendapatan yang sangat tinggi di negaranya sedangkan negara yang menerapkan tarif pajak pendapatan yang rendah cenderung menggunakan *social assistance or means-tested benefits*, yakni program yang didanai dengan pajak umum dimana manfaat program dibayarkan kepada orang-orang berpenghasilan rendah dengan melihat situasi rumah tangga mereka.

Konsep *welfare state* terkait dengan tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya (*social security*). Istilah *welfare state* sangat umum dan bisa meliputi pelbagai bentuk organisasi sosial dan ekonomi. Namun, ciri dasar dari *welfare state* adalah adanya program asuransi sosial (*social insurance*) dan program kesejahteraan sosial (*social welfare*).

Dalam prakteknya, seberapa besar negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan warganya melahirkan dua model besar *welfare state*, yaitu *institutionalist welfare state* dan *residualist welfare state*, beserta tiga variasinya: Demokrasi Sosial, Konservatif, dan Liberal. Keputusan untuk mengadopsi model *welfare state* apa ternyata tidak hanya ditentukan oleh ideologi politik-ekonomi negara tersebut, tapi juga oleh kebijakan progresivitas perpajakan yang dijalankan oleh negara tersebut.

Alhasil, terdapat anomali dalam implementasi konsep *welfare state*, dimana negara-negara yang menganut ideologi liberal-ekonomi pasar seperti Swedia, Norwegia dan Denmark, justru menjamin standar hidup yang layak bagi semua warga dan memberikan hak-hak universal dalam prakteknya. Hal ini dimungkinkan karena negara-negara tersebut menerapkan tarif pajak yang tinggi sehingga negara mempunyai sumber dana yang signifikan dan berkelanjutan untuk menjadi *institutionalist welfare state* berhaluan Demokrasi Sosial.

Indonesia dengan dasar negara Pancasila dianggap sebagai negara yang berada di antara paham sosialisme dan liberalisme. Terkait dengan ideologi *welfare state*, negara Indonesia tidak memiliki posisi yang jelas apakah akan menjadi *institutionalist* atau *residualist welfare state*, sampai pemerintah mengesahkan Undang-Undang No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Berdasarkan undang-undang ini, pemerintah akan menyelenggarakan program jaminan sosial berbasis asuransi sosial yang berlaku untuk seluruh warga negara Indonesia. Terhadap warga negara yang tidak mampu, subsidi akan diberikan dalam bentuk pembayaran premium asuransi kesehatan dan asuransi kesejahteraan sosial. Ini menjadikan negara Indonesia condong ke arah Konservatif-*insitutionalist welfare state*. Langkah ini kemudian melahirkan dua kali gugatan terhadap undang-undang *a quo* yang menurut pemohon telah melanggar konstitusi negara Indonesia yang mengamanatkan negara untuk menjamin kesejahteraan seluruh warga tanpa syarat melalui program-program kesejahteraan sosial (Demokrasi Sosial-*institutionalist welfare state*).

Mahkamah Konstitusi membenarkan tafsiran ideology *welfare state* versi pemerintah dalam undang-undang *a quo* dengan alasan bahwa paham negara kesejahteraan Indonesia adalah paham yang terbuka. Keputusan untuk menyediakan jaminan sosial bagi seluruh warga negara Indonesia melalui program asuransi sosial bersubsidi untuk masyarakat miskin dianggap telah memenuhi kriteria konstitusional “komprehensif dan pemberdayaan masyarakat tidak mampu” dalam UUD 1945. Kriteria konstitusional ini menjadikan argumen ideologi *welfare state* terbuka lebih valid daripada tafsiran paham kesejahteraan yang kaku ala pemohon, karena lebih kontekstual dan realistis

dengan kemampuan negara Indonesia untuk memberikan jaminan sosial bagi warganya⁶²

BAB V

BPJS DALAM PERSPEKTIF TEORI BADAN HUKUM

A. Karakteristik Badan Hukum

Badan hukum atau *legal entity* adalah subjek hukum yang memiliki kehendak dan kekayaan yang dipisahkan, dan dikelola oleh organ pengurusnya sebagai hak yang diperoleh sebagai konsekuensi jabatan dari organ tersebut dengan tujuan mendapatkan laba ataupun nirlaba..

Badan Hukum memiliki ciri sebagai berikut:

- a. Harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subjek hukum yang lain;
- b. Mempunyai tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.;
- c. Mempunyai kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum;
- d. Ada organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundangundangan yang berlaku dan peraturan internalnya sendiri.

Perbedaan antara badan hukum publik dengan badan hukum perdata, terletak pada bagaimana cara pendiriannya badan hukum tersebut, seperti yang diatur di dalam Pasal 1653 KUHPperdata yaitu ada tiga macam, yakni:

1. Badan hukum yang diadakan oleh kekuasaan umum (Pemerintah atau Negara).
2. Badan hukum yang diakui oleh kekuasaan umum.

⁶² Alfitri, (2012). "Ideologi *Welfare State* dalam Dasar Negara Indonesia: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional", Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 3, September 2012, lihat di, <https://media.neliti.com/media/publications/111583-ID-ideologi-welfare-state-dalam-dasar-negar.pdf>., diakses 19 Nopember 2019

3. Badan hukum yang diperkenankan dan yang didirikan dengan tujuan tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan

Di kalangan sarjana Jerman, mereka berpendapat bahwa perbedaan antara badan hukum publik dan badan hukum perdata terletak pada, apakah badan hukum tersebut mempunyai kekuasaan sebagai penguasa? Dan badan hukum itu dianggap mempunyai kekuasaan sebagai penguasa, yaitu jika badan hukum tersebut dapat mengambil keputusan-keputusan dan membuat peraturan-peraturan yang mengikat orang lain yang tidak tergabung dalam badan hukum tersebut (wewenang).⁶³

Kewenangan konstitusional lembaga negara adalah kewenangan-kewenangan yang ditentukan oleh atau dan undang-undang dasar berkenaan dengan subjek-subjek kelembagaan negara yang diatur dalam UUD 1945. Apabila dipandang dari sudut kewenangan ataupun fungsi-fungsi kekuasaan yang diatur dalam UUD 1945, akan nampak jelas bahwa organ-organ yang me-nyandang fungsi dan kewenangan konstitusional dimaksud sangat beraneka ragam.

State institutions atau *staatsorgan* dapat dibedakan dari organisasi civil society atau badan-badan usaha dan badan hukum lainnya yang bersifat perdata. Organ yang bergerak di lapangan civil society biasa disebut organisasi non-pemerintah (Or-nop), lembaga swadaya masyarakat (LSM), atau organi-sasi kemasyarakatan (Ormas).

Sedangkan, badan-badan usaha swasta dan koperasi merupakan organisasi yang bergerak di lapangan dunia usaha atau market. Oleh karena itu, institusi, organ, atau organisasi lain yang berada di luar kategori organisasi civil society dan organisasi

⁶³ Anam, Syaiful, 2013, “ Perbandingan Yuridis Kedudukan Negara sebagai Badan Hukum Publik dan Negara Sebagai Pemegang Saham Suatu Perseroan” lihat di [Legal Opinion](https://www.saplaw.top/tag/badan-hukum-publik/), <https://www.saplaw.top/tag/badan-hukum-publik/>, Copyright © SAPLAW.TOP – 2019 saeful anam and parner advocate and associate di akses tanggal 19 Nopember 2019

yang bergerak di lingkungan dunia usaha tersebut, dapat kita sebut sebagai organ negara dalam arti yang luas. Artinya, pengertian lembaga negara itu tidak seperti yang dipahami secara keliru oleh banyak sarjana hukum selama ini, sangat luas cakupan maknanya.

Lembaga negara itu tidak hanya terkait dengan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif seperti yang pada umumnya dipahami selama ini. Institusi apa saja yang dibentuk oleh negara, dibiayai oleh negara, dikelola oleh negara, atau dibentuk karena kebutuhan negara sebagai pemegang otoritas publik dapat dikaitkan dengan pengertian organ negara atau lembaga negara dalam arti luas. Hal yang membedakan organ atau lembaga-lembaga negara dalam pengertian yang luas tersebut satu sama lainnya, hanyalah kategori fungsinya apabila dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan negara atau kategori sumber legalitas kewenangan yang dimilikinya apakah bersumber dari undang-undang dasar, dari undang-undang, atau dari ketentuan peraturan yang lebih rendah kedudukannya daripada undang-undang.

Jika kewenangannya bersumber dari undang-undang dasar, berarti lembaga negara tersebut mempunyai kewenangan konstitusional yang ditentukan dalam atau oleh undang-undang dasar. Lembaga negara dalam kategori yang terakhir inilah yang terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadilinya apabila dalam pelaksanaan kewenangan konstitusional lembaga negara yang bersangkutan timbul persengketaan dengan lembaga negara yang lain.

Perkumpulan hingga saat ini masih diatur dalam beberapa peraturan seperti dalam Bab IX Pasal 1653 sampai Pasal 1665 KUHPerdara, Staatsblad 1870-64 tentang Kedudukan Badan Hukum dari Perkumpulan (*rechtspersoonlijkheid van Vereenigingen*) dan Staatsblad 1939 nomor 570 tentang perkumpulan Indonesia (*inlandsche Vereeniging*). Selain aturan

tersebut diatas yang merupakan produk hukum Belanda, ada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas) yang mengatur syarat mendirikan perkumpulan, kepengurusan, termasuk pengawasan, penyelesaian sengketa, larangan hingga sanksi pencabutan status badan hukum.

Pengaturan mengenai perkumpulan, seharusnya terpisah dari UU Ormas karena memiliki karakteristik yang berbeda, perkumpulan tidak cukup hanya didaftarkan saja namun perlu mendapatkan pengesahan oleh negara untuk menjadi subjek hukum mandiri. Hak kebebasan atau kemerdekaan berserikat dan berkumpul dijamin secara konstitusional dalam Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Dengan demikian UUD NRI Tahun 1945 secara langsung dan tegas memberikan jaminan kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi, kebebasan berkumpul, dan kebebasan menyatakan pendapat.

Jaminan oleh konstitusi tersebut diberikan kepada setiap orang dalam bentuk hak untuk bebas mendirikan, membentuk atau ikut serta sebagai anggota atau pun menjadi pengurus organisasi dalam kehidupan bermasyarakat di wilayah negara Republik Indonesia. Namun demikian, cara menggunakan hak kebebasan berserikat dan berkumpul berkenaan dengan syarat-syarat dan prosedur pembentukan, pembinaan, penyelenggaraan kegiatan, pengawasan, serta pembubaran organisasi itu perlu diatur dengan undang-undang sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”.

Kebutuhan pengaturan terhadap organisasi dalam masyarakat tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa setiap

orang dalam hidupnya selalu bersentuhan atau terlibat baik sengaja atau tidak dengan berbagai organisasi dalam bermacam bentuk seperti perseroan, perkumpulan, yayasan, instansi pemerintah dan lain sebagainya.

Hingga saat ini, Indonesia mengenal dua bentuk badan hukum sosial yaitu yayasan dan perkumpulan, kedua badan hukum tersebut mempunyai ciri sebagai pembeda. Badan hukum yayasan sudah diatur dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 dan lembaran negara LN Nomor. 115 Tahun 2004, TLN Nomor 4430. Yayasan, merupakan badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota.

Sedangkan perkumpulan, merupakan sekumpulan orang yang mempunyai kesamaan maksud dan tujuan tertentu di bidang sosial, kemanusiaan dan tidak membagikan keuntungan kepada anggotanya. Perkumpulan hingga saat ini masih diatur dalam KUHPerduta dan Staatsblad 1870 Nomor 64 tentang Kedudukan Badan Hukum dari Perkumpulan (*Rechtspersoonlijkheid van Vereenigingen*) yang menerjemahkan perkumpulan dari kata *rechtspersoonlijkheid van vereenigingen*. Selanjutnya diatur dalam Staatsblad 1939 Nomor 570 tentang Perkumpulan Indonesia (*Inlandsche Vereeniging*) yang pada awalnya hanya berlaku untuk daerah Jawa Madura saja, kemudian disempurnakan dengan Staatsblad 1942 Nomor 13 jo Nomor 14 berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia. Aturan inilah yang hingga kini masih berlaku dan dalam prakteknya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan perkumpulan yang ada di Indonesia.

Aturan hukum tersebut sampai saat ini belum pernah mempunyai terjemahan resmi, sehingga belum memiliki definisi yang jelas dan tegas mengenai perkumpulan. Misalnya perkumpulan dalam Pasal 1653 Burgerlijk Wetboek dinyatakan

juga”Selain perseroan sejati, oleh undang-undang dikenal pula perkumpulan-perkumpulan orang-orang sebagai badan hukum, baik karena didirikan atau diakui oleh pemerintah sebagai pemegang otoritas publik maupun karena telah diterima adanya atau karena telah berdiri untuk maksud-maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan yang baik”.

Berdasarkan terjemahan tersebut diatas, dapat dilihat bahwa belum ada ketegasan pengaturan mengenai kedudukan dan sifat didirikan suatu perkumpulan. Apakah perkumpulan tersebut didirikan oleh kekuasaan umum (*op openbaar gezag ingesteld*), diakui (*erkend*), diizinkan sebagai diperbolehkan (*geoorloofd, toegelaten*), serta perkumpulan lainnya berkaitan dengan status badan hukum dari macam-macam perkumpulan tersebut. Kondisi tersebut berakibat pada interpretasi yang bias, apakah benar mereka telah membentuk perkumpulan yang mereka maksud.

Ketidakpastian hukum bertambah dengan adanya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan⁴ (UU Ormas), yang disetujui pada tanggal 2 Juli 2013 oleh DPR dan Pemerintah. Dalam UU Ormas diatur juga tentang perkumpulan, seperti syarat mendirikan perkumpulan, pernyataan “telah terdaftar”, hak dan kewajiban, struktur minimum kepengurusan dan AD/ART, pengawasan, penyelesaian sengketa, larangan hingga sanksi pencabutan status badan hukum.

Pengaturan mengenai perkumpulan seharusnya terpisah dari UU Ormas karena memiliki karakteristik yang berbeda, dimana perkumpulan tidak cukup hanya didaftarkan saja namun perlu mendapatkan pengesahan oleh negara untuk menjadi subjek hukum mandiri. Selain itu undang-undang ini seolah menempatkan bentuk Ormas sebagai payung dari seluruh bentuk organisasi sosial, termasuk yayasan dan perkumpulan. Kondisi ini berpotensi membuat organisasi sosial didekati dengan pendekatan

politik dengan menjadi Ormas yang berada di bawah pembinaan Ditjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri.

Pembentukan hukum dalam masyarakat dapat melalui dua proses, yakni masyarakat berubah terlebih dahulu, baru hukum datang mengesahkan perubahan itu (sifatnya *bottom up*). Sedang bentuk lain yaitu hukum sebagai alat untuk mengubah ke arah yang lebih baik, sebagaimana teori *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound⁶ (bersifat *top down*). Pembentukan aturan hukum mengenai Perkumpulan, pada hakekatnya termasuk pada bentuk perubahan yang bersifat *bottom up*, karena pada prakteknya perkumpulan telah ada dan mengalami perkembangan sehingga memerlukan aturan yang lebih sesuai

Pembentukan hukum atas UU perkumpulan termasuk Konsep pemikiran *bootom up*, sesuai dengan tujuan dari hukum progresif yang menurut Satjipto Rahardjo adalah untuk melindungi rakyat menuju kepada ideal hukum yang mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia, sehingga hukum akan berpihak kepada rakyat dan berpihak pada keadilan.⁷ Rasa aman akan tercipta ketika masyarakat berkumpul dan menjalankan aktifitas dalam wadah perkumpulan yang mereka ikuti. Sejalan dengan konsep pemikiran Satjipto Rahardjo, bahwa hukum seharusnya menciptakan rasa aman dalam masyarakat, sehingga perlu dipikirkan dengan cermat pengaturan mengenai perkumpulan. Dengan melihat kondisi kebutuhan pembaharuan hukum, kebutuhan hukum dan perkembangan dinamika masyarakat, maka perlu dibentuk Undang-Undang tentang Perkumpulan demi menjamin kepastian hukum dan ketertiban umum.⁶⁴

⁶⁴ Asshiddiqie, Jimly, (2006) "Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1", Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta

B. Teori Badan Hukum

Ada beberapa teori yang berkaitan dengan badan hukum adalah sebagai berikut:

1. Teori pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia,

UUD 1945 secara langsung dan tegas memberikan jaminan kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi (*freedom of association*), kebebasan berkumpul (*freedom of assembly*), dan kebebasan menyatakan pendapat (*freedom of expression*). Artinya, kebebasan untuk membentuk, ikut serta dalam keanggotaan, dan menjadi pengurus organisasi dalam kehidupan bermasyarakat merupakan hak setiap warga negara yang diatur dalam konstitusi. Sehingga tidak lagi diperlukan adanya pengaturan oleh undang-undang untuk memastikan adanya kemerdekaan atau kebebasan bagi setiap orang untuk berorganisasi dalam wilayah negara Republik Indonesia.

Hanya saja, bagaimana cara kebebasan itu digunakan, apa saja syarat-syarat dan prosedur pembentukan, pembinaan, penyelenggaraan kegiatan, pengawasan, dan pembubaran organisasi itu tentu masih harus diatur lebih rinci, yaitu dengan undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya.

Pengaturan oleh negara terhadap kebebasan berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat bagi warga negaranya, diperlukan untuk memastikan bahwa setiap orang dalam menjalankan hak dan kebebasannya untuk tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang. Pembatasan tersebut dengan bertujuan untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Negara juga mempunyai kewajiban untuk mengatur keberlakuan asas kebebasan berserikat dan berkumpul ini bagi orang asing yang tinggal di Indonesia. Orang asing tidak mungkin dipersamakan haknya dengan Warga Negara Indonesia, misalnya, orang asing tidak seharusnya secara bebas menyatakan pendapat yang dapat menimbulkan ketegangan sosial tertentu. Oleh karena itu perlu diberikan batasan bahwa orang asing tidak mempunyai hak untuk mendirikan partai politik di Indonesia yang bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan politik Indonesia. Walaupun demikian, negara juga harus mengatur kemungkinan bahwa orang asing berkeinginan untuk mendirikan perkumpulan, namun negara tidak wajib untuk memberikan perlakuan khusus sebab merupakan tanggungjawab negara asalnya sendiri untuk memberikan perlakuan khusus itu.

Berdasarkan perspektif hak asasi manusia yang termuat dalam konstitusi tersebut, maka pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perkumpulan seharusnya memenuhi pengakuan dan perlindungan terhadap hak berserikat dan berkumpul. Pengakuan dan perlindungan tersebut hendaknya tercermin dan tersebar pada norma-norma dalam pengaturannya nanti dengan tidak menghadirkan belenggu secara administrasi (terutama pada mekanisme pendirian dan pengesahan status badan hukum) perkumpulan. Pemenuhan terhadap hak asasi manusia tersebut tercermin dalam hak dan kewajiban perkumpulan dan unsur perkumpulan (anggota, pengurus, dan pengawas, penentuan ruang lingkup fungsi dan tujuan, penetapan materi/ketentuan minimal dalam penyusunan AD/ART, dan perumusan klausul larangan, sanksi hingga pembubaran dan pencabutan status badan hukum perkumpulan.

2. Teori fiksi dan Teori Organ

Dikenal bermacam-macam teori hukum mengenai badan hukum, dan untuk mencari dasar hukum dari badan hukum

khususnya bagi perkumpulan, teori Fiksi dan teori Organ adalah paling sesuai.

Dalam ilmu hukum, subjek hukum (*legal subject*) adalah setiap pembawa atau penyanggah hak dan kewajiban dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum. Pembawa hak dan kewajiban itu dapat merupakan orang perseorangan yang biasa disebut juga *natuurlijke persoon* (*menselijk persoon*) atau bukan orang perseorangan melainkan yang dikenal sebagai badan hukum yang merupakan *persona ficta* atau orang yang diciptakan oleh hukum sebagai *persona* (orang fiktif).

Hal ini seperti pandangan yang dianut oleh Carl von Savigny, C.W Opzoomer, AN. Houwing, dan juga Langemeyer. Mereka berpendapat bahwa badan hukum itu hanyalah fiksi hukum, yaitu merupakan buatan hukum yang diciptakan sebagai bayangan manusia yang ditetapkan oleh hukum negara. Oleh karena itu, dalam berbagai literatur, aliran pandangan yang demikian ini disebut sebagai teori fiktif atau teori fiksi.

Teori fiksi berpendapat, bahwa badan hukum semata-mata adalah buatan negara saja. Secara alamiah hanya manusia sebagai subyek hukum yang dapat bertindak di dalam lalu lintas hukum. Badan hukum sebenarnya adalah suatu fiksi, sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, tetapi diciptakan sebagai pelaku hukum dan diperlakukan layaknya sama dengan manusia.

Terbentuknya badan hukum (*rechtspersoonlijkheid*) adalah pertama-tama terdorong bahwa manusia di dalam hubungan hukum privat tidak hanya berhubungan dengan sesama manusia saja tetapi juga dengan kumpulan orang-orang yang merupakan kesatuan, yakni badan hukum. Sementara, Otto von Gierke memandang badan hukum sebagai sesuatu yang nyata (*realiteit*), bukan fiksi. Teori ini disebut juga teori organ yang memberikan gambaran bahwa badan hukum merupakan *een bestaan, dat hun realiteit* dari konstruksi yuridis seolah-olah sebagai manusia yang sesungguhnya dalam lalu lintas hukum, yang juga mempunyai

kehendak atau kemauan sendiri yang dibentuk melalui alat-alat kelengkapannya yaitu pengurus dan anggotanya, dan sebagainya.

Teori organ mengatakan bahwa, badan hukum itu sama seperti manusia yang juga mempunyai "kepribadian" sebagaimana halnya manusia dan keberadaan badan hukum di dalam pergaulan hidup adalah suatu realita. Manusia-manusia yang mempunyai kepentingan individu yang sama untuk mencapai suatu tujuan tertentu berkumpul dan bersatu untuk memperjuangkan tercapainya tujuan tersebut. Mereka berorganisasi, memasukkan dan mengumpulkan kekayaan, menetapkan peraturan untuk mengatur hubungan diantara mereka serta hubungannya dengan pihak ketiga. Manusia mempunyai kemauan/keinginan, perasaan dan organ tubuh untuk melaksanakan kemauan/keinginan tersebut. Lain halnya dengan badan hukum yang tidak mempunyai sifat-sifat tersebut, sehingga badan hukum harus bertindak melalui organ-organnya, karena tidak mungkin untuk tiap tindakan hukum dilakukan secara bersama-sama.

Semua teori tersebut berusaha memberikan pembenaran ilmiah terhadap keberadaan badan hukum sebagai subyek hukum yang sah dalam lalu lintas hukum. Sehingga perlu dipahami di dalam pergaulan hidup, manusia (*natuurlijk persoon*) bukanlah satu-satunya pendukung hak dan kewajiban namun dikenal juga badan hukum (*rechtspersoon*) yang diakui juga sebagai subyek hukum.

Badan hukum diartikan dengan organisasi, perkumpulan atau paguyuban lainnya di mana pendiriannya dengan akta otentik dan oleh hukum diperlakukan sebagai persona atau sebagai orang. Menurut bunyi ketentuan Pasal 1654 KUHPerdara: "Semua perkumpulan yang sah adalah, seperti halnya dengan orang preman, berkuasa melakukan tindakan-tindakan perdata dengan tidak mengurangi peraturan-peraturan umum, dalam

mana kekuasaan itu telah diubah, dibatas atau ditundukkan pada acara-acara tertentu”.

Berdasarkan ketentuan tersebut jelas bahwa perundang-undangan mengakui adanya subyek hukum lain (badan hukum) selain manusia untuk melakukan perbuatan hukum, badan hukum merupakan konstruksi yuridis yang diakui keberadaannya di dalam lalu lintas hukum. Badan hukum juga mempunyai kehendak atau kemauan yang dijabarkan di dalam maksud dan tujuan pembentukannya dan dilaksanakan melalui alat-alat perlengkapannya seperti pengurus dan pengawas.

Apapun yang diputuskan dan dijalankan adalah kemauan dari badan hukum. Hukum memberi hak tidak saja kepada manusia namun juga kepada badan hukum dalam hubungan hukumnya dengan subyek hukum yang lain.

Dari kedua teori tersebut dapat dijelaskan bahwa kumpulan orang-orang ini merupakan suatu kesatuan yang baru dan mempunyai hak-hak atas keikutsertaan pada badan hukum yang terpisah dari hak-hak pribadi para anggotanya. Selain hak, badan hukum mempunyai kewajiban tersendiri terpisah dari kewajiban para anggotanya sehingga kesatuan ini dapat bertindak di dalam dan di luar hukum sebagai kesatuan yang mandiri. Badan hukum sebagai subyek hukum juga memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan para anggotanya dan dengan menggunakan kekayaan tersebut melalui organisasi dari organnya digunakan untuk mencapai maksud dan tujuan badan hukum.

Namun, sebagai sesama subyek hukum, antara *natuurlijke persoon* dan *rechtspersoon* mempunyai sedikit perbedaan. Badan hukum tidak mempunyai kehendak sendiri, ia hanya dapat melakukan perbuatan melalui perantaraan orang perseorangan (*natuurlijke persoon*) yang menjadi pengurusnya. Pengurus itu bekerja tidak untuk dirinya sendiri melainkan untuk dan atas nama badan hukum itu.¹⁸ Oleh karena kekhusuan itu, maka

tidak semua perbuatan hukum dapat dilakukan oleh badan hukum.

Artinya, badan hukum tidak dapat menerima semua jenis hak dan menjalankan semua jenis kewajiban seperti halnya manusia (*natuurlijke persoon*). Semua badan hukum memang dapat mempunyai harta kekayaan, tetapi jenis-jenis haknya berbeda-beda satu sama lain. Misalnya, yayasan tanah wakaf tidak boleh dibebani hak milik atas tanah. Karena badan hukum tidak dapat meninggal dunia, maka apabila ia bubar, kekayaannya tidak dapat diwariskan kepada ahli waris para pengurusnya.

3. Teori Kekayaan Jabatan

Teori kekayaan bersama itu menganggap badan hukum sebagai kumpulan manusia. Kepentingan badan hukum adalah kepentingan seluruh anggotanya. Menurut teori ini badan hukum bukan abstraksi dan bukan organ. Pada hakikatnya hak dan kewajiban badan hukum adalah tanggung jawab bersama-sama. Harta kekayaan badan itu adalah milik bersama seluruh anggota. Para anggota yang berhimpun adalah suatu kesatuan dan membentuk suatu pribadi yang disebut badan hukum. Karena itu, badan hukum hanyalah suatu konstruksi yuridis belaka.

4. Teori Kekayaan Bertujuan

Menurut teori ini hanya manusia yang dapat menjadi subjek hukum. Karena itu badan hukum bukan subjek hukum dan hak-hak yang diberi kepada suatu badan hukum pada hakikatnya hak-hak dengan tiada subjek hukum.

Teori ini mengemukakan bahwa kekayaan badan hukum itu tidak terdiri dari hak-hak sebagaimana lazimnya hak-hak manusia. Di sini yang penting bukanlah siapa badan hukum itu,

tetapi kekayaan tersebut diurus dengan tujuan tertentu. Menurut teori ini tidak peduli manusia atau bukan, tidak peduli kekayaan itu merupakan hak-hak yang normal atau bukan, yang terpenting adalah tujuan dari kekayaan tersebut.

5. Teori Kenyataan Yuridis

Menurut teori ini badan hukum itu merupakan suatu realitas, konkret, riil, walaupun tidak dapat diraba, bukan khayal, tetapi suatu kenyataan yuridis. Teori ini menekankan bahwa hendaknya dalam mempersamakan badan hukum dengan manusia itu terbatas sampai pada bidang hukum saja.

Berdasarkan teori-teori di atas, maka dapat dikelompokkan menjadi dua teori tentang badan hukum, yaitu *pertama*, teori yang menganggap badan hukum itu sebagai wujud nyata, artinya dengan panca indera manusia sendiri, akibatnya badan hukum tersebut disamakan atau identik dengan manusia. Badan hukum dianggap identik dengan organ-organ yang mengurus ialah para pengurusnya dan mereka inilah oleh hukum dianggap sebagai person. *Kedua*, teori yang menganggap bahwa badan hukum itu tidak sebagai wujud nyata, tetapi badan hukum itu hanya merupakan manusia yang berdiri di belakang badan hukum tersebut akibatnya menurut anggapan yang kedua ini jika badan hukum tersebut melakukan kesalahan itu adalah kesalahan manusia-manusia yang berdiri di belakang badan hukum tersebut secara bersama-sama.

6. Teori Tata Kelola

Berdasarkan konsep teori badan hukum di atas, penting juga untuk diketahui bahwa setiap badan hukum yang dapat dikatakan

mampu bertanggungjawab (*rechts-bevoegheid*) secara hukum, haruslah memiliki empat unsur pokok sebagai berikut :

- a. Harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subyek hukum yang lain;
- b. Mempunyai tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Mempunyai kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum;
- d. Ada organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan internalnya sendiri.

Unsur kekayaan yang terpisah dan tersendiri dari kepemilikan subyek hukum lain, merupakan unsur paling penting dalam suatu badan untuk disebut sebagai badan hukum yang berdiri sendiri. Unsur kekayaan yang tersendiri itu merupakan persyaratan penting bagi badan hukum yang bersangkutan, sebagai alat baginya untuk mengejar tujuan pendirian atau pembentukannya, kekayaan tersendiri yang dimiliki tersebut dapat menjadi obyek tuntutan dan sekaligus menjadi obyek jaminan bagi siapa saja atau pihak-pihak lain dalam mengadakan hubungan hukum dengan badan hukum yang bersangkutan.

Dalam setiap badan hukum dipersyaratkan pula adanya tujuan tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan. Tujuan-tujuan itu haruslah merupakan tujuan badan hukum sebagai institusi yang terpisah dari tujuan-tujuan yang bersifat pribadi dari para pendirinya ataupun pengurusnya. Karena itu, tujuan-tujuan institusi badan hukum ini sangat penting dirumuskan dengan jelas, sehingga upaya-upaya yang perlu dilakukan untuk mencapainya juga menjadi jelas.

Setiap badan hukum hanya dapat bertindak melalui organ kepengurusannya, oleh karena itu keteraturan organisasi kepengurusan badan hukum menjadi penting. Umumnya sebuah badan hukum memiliki sebuah Anggaran Dasar (AD) yang

mengatur jelas pembagian tugas dan tanggung jawab agar tidak timbul masalah dalam upaya mencapai tujuan organisasi badan hukum yang bersangkutan. Anggaran Dasar tersebut dijabarkan lagi dalam anggaran rumah tangga dan berbagai peraturan yang ditetapkan oleh pengurus.

Organisasi yang baik dan teratur biasanya selalu menjadikan anggaran dasar sebagai konstitusi, anggaran rumah tangga, dan peraturan keorganisasian lainnya serta kode etika yang berlaku secara internal sebagai pegangan atau rujukan dalam setiap kegiatan keorganisasian.

Berdasarkan konsep tersebut, ciri utama perkumpulan yang berbasis keanggotaan mempunyai sifat tujuan tidak mencari keuntungan (nirlaba) selain syarat formil dalam pembentukan badan hukum perkumpulan, mulai dari pembuatan akta pendirian di depan notaris hingga disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM, terdapat juga syarat materiil. Syarat materiil tersebut, antara lain badan hukum perkumpulan mempunyai kekayaan sendiri (harta kekayaan badan hukum terpisah dari harta kekayaan pribadi anggota atau para pendirinya); mempunyai tujuan tertentu (bersifat nirlaba); mempunyai organisasi yang teratur (sebagai alat perlengkapan yang tugas dan fungsinya ditetapkan dalam anggaran dasar).

Mengingat perkumpulan layaknya organisasi, maka perspektif tata kelola organisasi tidak terhindarkan. Tata kelola organisasi dimaksud mengarah kepada kemandirian, pengembangan, dan pemberdayaan perkumpulan sehingga menjadi profesional, transparan, dan akuntabel. Beberapa ketentuan yang layak untuk dijabarkan misalkan fleksibilitas, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan (termasuk melalui kewajiban audit) hingga kedudukan dan peran strategis anggota, pengurus, dan pengawas perkumpulan.

Sebagai perbandingan di Rumania dan Filipina, ditetapkan semacam syarat minimum *good governance, good financial*

management, and accountability hingga fasilitas pembebasan pajak. Bahkan di Rumania, pemenuhan terhadap aspek *good governance, good financial management, and accountability* akan memposisikan suatu organisasi sosial mendapatkan *public benefit* status (status kemanfaatan umum). Atas status ini, suatu organisasi sosial berhak mendapatkan berbagai fasilitas pemberdayaan dan optimalisasi kinerja dari pemerintah⁶⁵

7. Teori Manfaat

Teori Kemanfaatan di populerkan dan diformulasikan oleh Jeremy Bentham (1748-1832) dimana ajarannya yang terkenal adalah baik dan buruk di ukur dari “the greatest happiness for the greatest numbers” atau lebih dikenal dengan ajaran utilitarianisme, suatu perbuatan dianggap baik apabila mendatangkan kebahagiaan dan sebaliknya dianggap perbuatan buruk apabila menyebabkan ketidaksenangan. Utilitarianisme menekankan kepada kemanfaatann. Bentham berpendapat kebahagiaan aggregate (total) ditunjukkan dengan semakin sedikit perbedaan antara minoritas dan mayoritas. Maka, secara logis, semakin dekat kita mendekati kebahagiaan semua anggota komunitas, semakin besar agregat kebahagiaan.⁶⁶

⁶⁵ BPHN, 2016, “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perkumpulan”, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manuasia RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional,

⁶⁶ Bentham, Jeremy, (2017), “Jeremy Bentham” stanford Encyclopedia of Philosophy, jurist and political reformer, is the philosopher whose name is most closely associated with the foundational era of the modern utilitarian tradition. Earlier moralists had enunciated several of the core ideas and characteristic terminology of utilitarian philosophy, most notably John Gay, Francis Hutcheson, David Hume, Claude-Adrien Helvétius and Cesare Beccaria, but it was Bentham who rendered the theory in its recognisably secular and systematic form and made it a critical tool of moral and legal philosophy and political and social improvement. In 1776, he first announced himself to the world as a proponent of utility as the guiding principle of conduct and law in *A Fragment on Government*. In *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (printed 1780, published 1789), as a preliminary to developing a theory of penal law he detailed the basic elements of classical utilitarian theory. The penal code was to be the first in a collection of codes that would constitute the utilitarian *pannomion*, a complete body of law based on the utility

Utilitarianisme dikenal juga sebagai konsekuensialisme. Menurut pakar sejarah, adalah Richard Cumberland, seorang filosof moral Inggris abad ke 17 yang dianggap sebagai orang pertama yang menggagas paham utilitarianisme. Kemudian Francis Hutcheson memberikan sentuhan teori yang lebih jelas mengenai paham ini. Dia bukan hanya menganalisis bahwa perbuatan yang baik itu adalah yang memberikan manfaat kepada banyak orang (*the greatest happiness for the greatest numbers*), tapi juga mengusulkan apa yang ia sebut sebagai “moral arithmetic” untuk mengkalkulasinya. Paham utilitarianisme menekankan kepada perbuatan bukan kepada individu pelakunya. Singkat kata, ajaran pokok dari utilitarianisme adalah prinsip kemanfaatan (*the principle of utility*).

Pengembangan teori ini selanjutnya dilakukan oleh David Hume, filosof dan sejarawan Skotlandia. Namun, Bentham dianggap sebagai figur yang secara utuh dan komprehensif mampu memformulasikan dan kemudian mempopulerkan paham utilitarianisme. Meskipun demikian, Bentham sendiri mengakui bahwa teorinya itu merupakan ramuan dari pemikiran pakar dan filosof sebelumnya seperti Joseph Priestly, Claude Adrien Helvetius, Cesare Beccaria, dan tentu saja David Hume.⁶⁷ Dalam pandangan Bentham Utilitarianisme dibagi menjadi dua garis besar yaitu:

principle, the development of which was to engage Bentham in a lifetime's work and was to include civil, procedural, and constitutional law. As a by-product, and in the interstices between the sub-codes of this vast legislative edifice, Bentham's writings ranged across ethics, ontology, logic, political economy, judicial administration, poor law, prison reform, international law, education, religious beliefs and institutions, democratic theory, government, and administration. In all these areas he made major contributions that continue to feature in discussions of utilitarianism, notably its moral, legal, economic and political forms. Upon this rests Bentham's reputation as one of the great thinkers in modern philosophy. See at <https://plato.stanford.edu/entries/bentham/> , *First published Tue Mar 17, 2015; substantive revision Mon Jan 28, 2019*,

⁶⁷ Latiful Atip Hayat, (2019), “Jeremy Bentham”, Our Philosophy Everyone Can Philosophize, lihat di <https://falsafahkita.wordpress.com/jeremy-bentham/> di akses 27 Nopember 2019

- a. Teleogis (yang berorientasi tujuan – baik buruknya perbuatan ditentukan berdasarkan konsekuensinya).
- b. Deontology (yang berorientasi pada kewajiban) - Deon: apa yang harus dilakukan. Karena itu aliran ini dinamakan aliran konsekuensialisme sebagai salah satu aliran dari utilitarianisme. Memaksimalkan kegunaan atau kebahagiaan banyak orang adalah tujuan dari utilitarianisme sedangkan *deontology* lebih menekankan pada sistem etika baik buruknya suatu perbuatan di tentukan oleh niat pelakunya.⁶⁸

Selanjutnya Bentham mengilhami suatu gerakan perubahan - *philosophical radicalism* - yang menguji dan mengevaluasi seluruh institusi dan kebijakan dengan menerapkan prinsip kemanfaatan (the principle of utility). Pada abad ke 19 David Ricardo- Muridnya - memberikan teori klasik ilmu ekonomi, James Mill (ayah dari John Stuart Mill), dan John Austin⁶⁹ menghadirkan teorisasi hukum.

⁶⁸ Latiful Atip Hayat, (2019), *ibid*

⁶⁹ Bentham, Jeremy, (2017), *Op. Cit.*

John Austin became acquainted with Bentham's utilitarian legal philosophy during his undergraduate years at Cambridge. In 1821 he was hired to tutor J.S. Mill in Roman law, began attending meetings of the Utilitarian Society established by the younger Mill in 1823, and in 1826 was appointed to the Chair of Jurisprudence at the newly founded University of London, where he was the first in England to introduce utilitarian ideas into legal education. Building on Bentham's science of legislation, Austin imported its leading ideas into his own jurisprudence, none more so than Bentham's distinction between the law as it *is* and the law as it *ought to be*, an idea that stands at the foundation of the doctrine of legal positivism (1977, 397). With the posthumous publication of *Lectures on Jurisprudence or The Philosophy of Positive Law* (1863), Austin's legal philosophy was to have a major impact on English and American jurisprudence—in the latter context his conceptualization of the nature of sovereignty proved especially influential. Bentham's most important influence was on John Stuart Mill. In his *Autobiography* (1873) Mill relates that when he first encountered Bentham's ideas in the *Traité*s "I now had opinions, a creed, a doctrine, a philosophy; in one among the best senses of the word, a religion; the inculcation and diffusion of which could be made the principal outward purpose of a life" (1963–91, I, 67–68). It was in the flush of his early commitment to utilitarianism that Mill edited the five volumes of Bentham's writings on evidence, *Rationale of Judicial Evidence* (1838–43, VI, 189–585, VII 1–644). Around this time, however, partly in response to the challenge of T. B. Macaulay's criticism of his father's "On Government" and partly the result of his own reflections on his intellectual

Pada gilirannya Utilitarianisme Bentham menawarkan konsep baru mengenai fungsi dan tujuan hukum – kemanfaatan dan kebahagiaan sebanyak banyaknya masyarakat dan hukum adalah alat untuk mencapai tujuan tersebut – terlepas adil atau tidaknya suatu hukum. Untuk itu hukum harus mencapai empat tujuan yaitu yaitu memberi sumber nafkah hidup (*subsistence*), kecukupan (*abundance*), keamanan (*security*), dan kesetaraan (*equality*).⁷⁰

Prinsip kemanfaatan ditujukan untuk menguji dan mengevaluasi kebijakan dan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah/Negara dimana Bentham berpendapat bahwa keadilan adalah bagian dari kemanfaatan. Negara, menurut utilitarianisme harus merealisasikan kebahagiaan sebanyak-banyaknya bagi masyarakat. Bentham tidak mengakui hak asasi individu dan oleh karenanya dia menempatkan keadilan hanya sebagai subordinat dari kemanfaatan (*a subordinate aspect of utility*).

Beberapa kelebihan utilitarianisme antara lain memiliki konsep nilai yang sederhana dan mendasar misalnya; moralitas sekuler, pendekatan akal sehat, egalitarianisme, fokus kepada kesejahteraan, dan penekanannya kepada hasil. Karena lebih menekankan kepada konsekuensi daripada motif suatu perbuatan, utilitarianisme dianggap memberikan kontribusi besar terhadap penggunaan analisis untung rugi (*cost-benefit analysis*) dalam pengambilan keputusan dan juga analisis kebijakan publik. Utilitarianisme juga dianggap memiliki prinsip-prinsip yang mampu menjawab setiap persoalan yang timbul. Teori ini

inheritance, Mill developed a revised version of utilitarian theory. This revisionism was first announced to the world in the essay “Bentham” (1838) and received definitive expression in *Utilitarianism* (1861), in which he introduced the notion of higher pleasures. Though, like Bentham, an advocate of representative democracy based on universal suffrage, Mill also made several proposals to temper the potential excesses of unconstrained majoritarian institutions. In other respects, including his defence of individual freedom and individuality in *On Liberty* (1859), Mill’s utilitarianism remained within the Benthamic framework.

⁷⁰ Latiful Atip Hayat, (2019), *ibid*

juga dianggap bukan sekedar suatu sistem formal, melainkan substansi moral yang fokus kepada peningkatan kebahagiaan manusia dan pengurangan ketidakbahagiaan.⁷¹

Eksistensi hukum bertujuan untuk memberikan keamanan dan ketertiban serta dan kesejahteraan yang diperoleh masyarakat dari Negara sebagai payung bermasyarakat. Ajaran-ajaran hukum yang dapat diterapkan agar tercipta korelasi antara hukum dan masyarakatnya, yaitu hukum sosial yang lebih kuat dan lebih maju daripada ajaran-ajaran yang diciptakan oleh hukum perseorangan. Artikulasi hukum ini akan menciptakan hukum yang sesuai cita-cita masyarakat karenanya muara hukum tidak hanya keadilan dan kepastian hukum, akan tetapi aspek kemanfaatan juga harus terpenuhi.

Kemanfaatan merupakan hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum, mengenai pembahasan tujuan hukum terlebih dahulu diketahui apakah yang diartikan dengan tujuannya sendiri dan yang mempunyai tujuan hanyalah manusia akan tetapi hukum bukanlah tujuan manusia, hukum hanyalah salah satu alat untuk mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara.

Menurut Montesquieu, para legislator dalam membentuk hukum harus seperti tabib yang mendiagnosis penyakit pasiennya kemudian memberikan resep. Legislator harus mendiagnosis di masyarakat kebutuhan atau elemen-elemen apa saja yang dapat di implementasikan saat diberlakukannya peraturan perundang-undangan. Hal mendasar yang tidak dapat dipisahkan adalah inherenasi antara pembuatan peraturan dengan pelaksana peraturan. Sinergitas keduanya merupakan barometer terciptanya negara yang aman dan tertib sehingga kondusifitas dapat selalu terjaga.

⁷¹ Latiful Atip Hayat, (2019), *ibid*

Perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat merupakan suatu gejala yang umum, bahwa perubahan-perubahan tersebut dipengaruhi akan gejala sosial. Eksistensi masyarakat, sejatinya dapat mempengaruhi lahirnya produk hukum, karena norma tersebut yang akan dirasakan secara langsung oleh masyarakat holistik. Kealpaan legislator dalam memerhatikan norma di masyarakat saat mengadakan kompromi-kompromi regulasi menghambat pembangunan hukum dan/atau pembangunan masyarakat.

Pemikiran hukum modern yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang berusaha mengkombinasikan ketiga pandangan klasik (filsufis, normatif dan empiris), dikenal sebagai tiga nilai dasar hukum yang meliputi; keadilan (*filosofis*), kepastian hukum (*Juridis*) dan kemanfaatan bagi masyarakat (*sosiologis*).⁷²

Pandangan dari Gustav Radbruch berpandangan bahwa masyarakat dan ketertiban memiliki hubungan yang sangat erat, bahkan dikatakan sebagai dua sisi mata uang, hal ini menunjukkan bahwa setiap komunitas (masyarakat) di dalamnya membutuhkan adanya ketertiban. Untuk mewujudkan ketertiban ini maka dalam masyarakat selalu terdapat beberapa norma seperti kebiasaan, kesusilaan dan hukum.⁷³

⁷² M. Muslih, (2013), "Negara Hukum Indonesia Dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruc" (Tiga Nilai Dasar Hukum), Legalitas Edisi Juni 2013 Volume IV Nomor 1

⁷³ Amy Tikkanen ,(2019),"Gustav Radbruch – German Juris", (born November 21, 1878, [Lubeck](#), Germany—died November 23, 1949, [Heidelberg](#)), German jurist and legal philosopher, one of the foremost exponents of legal relativism and legal positivism. Radbruch served on the faculties of the universities at Königsberg, Kiel, and Heidelberg. He also served the Weimar government as a minister of [justice](#) (1921–22; 1923). Radbruch's legal [philosophy](#) grew out of the neo-Kantian principle that [law](#) is defined by and depends upon [moral](#) values. In such a system, there are no absolutes; thus, the concepts of right and [justice](#) are not absolute but are relative to time and place and to the values of the parties in a given [legal proceeding](#). As a result of Nazi rule in [Germany](#), however, a radical change in Radbruch's outlook occurred in his later years. He abandoned relativism and turned toward a philosophy of [natural law](#) that recognized certain absolute, innate properties of law and justice. He was the author of numerous books on the theories and [philosophy of law](#), including *Einführung in die Rechtswissenschaft* (1910; "Introduction to Jurisprudence"); *Grundzüge der Rechtsphilosophie* (1914; Eng. trans. by

Dalam Undang- Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Pasal 28D (2) hasil amandemen memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta jaminan perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi setiap orang.

Hal ini dinyatakan secara tegas dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 pasal 24 (1) dan 28D (2) UUD 1945 hasil amandemen dan sudah barang tentu berbeda dengan kepastian hukum di negara-negara penganut paham positivisme yang menetapkan standar bahwa tujuan hukum adalah mewujudkan kepastian hukum.⁷⁴

Berdasarkan pandangan Bentham ini Eksistensi Badan hukum BPJS dan dalam Kelembagaan Hukum di Indonesia dapat memberikan manfaat sebesar besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia, begitu pula seharusnya jaminan sosial nasional ini bisa dirasakan oleh seluruh masyarakat Indonesia tanpa kecuali seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Ahsan, Abdillah, (2017), “ Inovasi Pendanaan Defisit Program JKN-KIS melalui Pungutan (Tambahan) atas Rokok untuk Kesehatan (PRUK), BPJS Kesehatan, Ringkasan Riset JKN-KIS, Edisi 01-K Agustus 2017

Alfitri, (2012). “Ideologi *Welfare State* dalam Dasar Negara Indonesia: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional”,

Kurt Wilk in *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*, 1950); *Der Geist des englischen Rechts* (1946; “The Spirit of English Law”); and *Vorschule der Rechtsphilosophie* (1948; “Primer on the Philosophy of Law”).Lihat di <https://www.britannica.com/biography/Gustav-Radbruch> 19 Nopember 2019

⁷⁴ M.Muslih, (2013), Op. cit

- Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 3, September 2012, lihat di, <https://media.neliti.com/media/publications/111583-ID-ideologi-welfare-state-dalam-dasar-negar.pdf>., diakses 19 Nopember 2019
- Asshiddiqie, Jimly,(2006) “Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1”, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta
- Asshiddiqie, Jimly, (2006), “Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi”, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta,
- Asshiddiqie, Jimly, (2015), “Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan konstitusionalisasi Kehidupan sosial Masyarakat Madani”, Lp3ES, Jakarta. Gagasan ini pertama kali di gagas oleh (alm) Prof. Dr. Arifin Soeriatmaja, SH, Guru Besar Hukum Keuangan Negara Universitas Indonesia
- As, Dimas, (2018) , “Gambaran Umum Kelembagaan Negara di Dalam Struktur Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia, lihat di eprints.undip.ac.id/61879/3/BAB_II.pdf , 24 Nopember 2019, di akses 5 Nopember 2019
- Bentham, Jeremy , (2017), “Jeremy Bentham” stanford Encyclopedia of PhilosophyBPJS
- DA, Ady Thea , 2018, “14 Tahun UU SJSN, Pelaksanaannya Dinilai Belum Efektif Penguatan sanksi dan kewenangan termasuk materi muatan yang diusulkan”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b4ea7c55208a/14-tahun-uu-sjsn--pelaksanaannya-dinilai-belum-efektif/> Rabu, 18 July 2018 di akses 17 nopember 2019
- Febriansyah, Reza F.. 2018. “DJSN Sebagai State Auxiliary Organs Dalam Kerangka SJSN” <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/umum/960-djsn-sebagai-state-auxiliary-organs-dalam-kerangka-sjsn.html>.
- Hafizh, 2018, “Pelajaran dari NHS Inggris dan Healthcare Denmark Untuk BPJS Kesehatan:., lihat di <https://www.asumsi.co/post/pelajaran-dari-nhs-inggris-dan->

- [healthcare-denmark-untuk-bpjs-kesehatan](#), 27September, 2018, diakses 12 Nopember 2019
- Hayat, Latiful Atip t, (2019), “Jeremy Bentham”, Our Philoshophy Everyone Can Philosophize, lihat di <https://falsafahkita.wordpress.com/jeremy-bentham/> di akses 27 Nopember 2019
- Idris, Fachmi, (2017), “ Kedudukan dan Status Badan Hukum BPJS Kesehatan”,
- Kosar, Kevin R., (2011), “The Quasi Government: Hybrid Organizations with Both Government and Private Sector Legal Characteristics
- MKRI, (2015), “Sejarah Dan Perkembangan Konstitusi Di Indonesia” Sumber: <http://topihukum.blogspot.com/2014/02/sejarah-dan-perkembangan-konstitusi-di.html>, 13 Agustus 2015 di akses 27 Desember 2019.
- Noristera, Pawestri, , (2019), “Pola Hubungan Pusat-Daerah dalam Implementasi Program JKN”, lihat di, <https://jogja.tribunnews.com/2019/04/18/teliti-so> Kamis, 18 April 2019, di akses 17 Nopember 2019
- Ni'matul Huda, (2017), “Potensi Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dan Penyelesaiannya di Mahkamah Konstitusi “Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 2 VOL. 24 April 2017: 193 - 212
- Nugroho, Rian, (2019), “Kebijakan Jaminan Sosial: Sebuah Tinjauan Kritis dan Konstruktif”, lihat di <http://www.jurnalsosialsecurity.com/news/kebijakan-jaminan-sosial-sebuah-tinjaun-kritis-dan-konstruktif.html>, 7 July 2019, di akses 30 Oktober 2019
- OECD (2017), “Fostering Innovation in the Public Sector”, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>

- Pakpahan, Rudy Hendra dan Sihombing, Eka N. A. M., (2012), “Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No. 2. 2012
- BPHN, 2016, “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perkumpulan”, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional,
- Putri, Asih Eka, (2014), “Paham Sistem Jaminan Sosial Nasional:”, CV Komunitas Pejabat Mediatama, Jakarta
- Rakhmat, Muhamad, “ (2014), “ Konstitusi & Kelembagaan Negara”, LoGoz Publishing, Sorenga – Bandung
- Santoso Urip (2014) ”Rekonstruksi Sistem Jaminan Sosial Nasional Bidang Kesehatan Berbasis Nilai Kesejahteraan”, *Jurnal Pembaharuan Hukum* Volume I No. 3 September – Desember 2014, Di akses 12 Nopember 2019
- Satriana, Sinta dan Schmitt Valerie, (2012), “*Penilaian Landasan Perlindungan Sosial Berdasarkan Dialog Nasional di Indonesia: Menuju Landasan Perlindungan Sosial Indonesia*”, Kantor Perburuhan Internasional – Jakarta: ILO, 2011, Copyright © International Labour Organization, Geneva, 2012
- Scheil-Adlung, Xenia, (2015), “Long-term care protection for older persons: A review of coverage deficits in 46 countries”, “Copyright © International Labour Organization 2015
- Situmorang, Chazali H., (2019), “Defisit Dana Jaminan Sosial Program JKN, Kenaikan Iuran Suatu Keniscayaan”, <http://www.jurnalsocialsecurity.com/news/defisit-dana-jaminan-sosial-program-jkn-kenaikan-iuran-suatu-keniscayaan.html>, 1 Agustus 2019, di akses 6 Nopember 2019
- Syaiful, Anam, , 2013, “ Perbandingan Yuridis Kedudukan Negara sebagai Badan Hukum Publik dan Negara Sebagai Pemegang Saham Suatu Perseroan” lihat di [Legal Opinion](https://www.saplaw.top/tag/badan-hukum-publik/), <https://www.saplaw.top/tag/badan-hukum-publik/>, Copyright © SAPLAW.TOP – 2019 saeful anam and parner advocate and associate di akses tanggl 19 Nopember 2019
- Tarsanto, (2015) “Efektivitas hukum Penyelenggaraan sistem Jaminan Sosial Nasional (Studi Terhadap Kinerja Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Program Kesehatan di Kota Solo) diterbitkan di Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta

Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456)

BAB II

KONSEPTUAL HUKUM KELEMBAGAAN NEGARA DI INDONESIA DAN PERBANDINGAN DENGAN NEGARA LAIN

2.1 PENGERTIAN KELEMBAGAAN NEGARA

2.1.1 BERDASARKAN KONSTITUSI

2.1.1.1 KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA SERIKAT

Konstitusi Negara Republik Indonesia ditinjau dari berbagai sudut pandang politik, sosiologi, dan hukum dan juga sejarahnya – ditandai dengan deklarasi kemerdekaan sebagai sebuah negara merdeka dengan dikumandangkannya Proklamasi Kemerdekaan 1945, dilihat dari segi hukum tata negara, berarti bangsa Indonesia telah memutuskan ikatan dengan tatanan hukum sebelumnya, baik tatanan hindia Belanda maupun tatanan hukum pendudukan Jepang.

Konstitusi bangsa Indonesia mulai saat itu telah mendirikan tatanan hukum yang baru, yaitu tatanan hukum Indonesia, yang berisikan hukum Indonesia, yang ditentukan dan dilaksanakan sendiri oleh bangsa Indonesia – walaupun bentuk kelembagaan pemerintahan, sebagaimana layaknya suatu negara merdeka. Para tokoh tokoh bangsa berhasil menetapkan dasar negara, konstitusi negara, dan memilih pemimpin bangsa secara

aklamasi yakni Ir.Sukarno sebagai Presiden dan Drs. Muh.Hatta sebagai wakil Presiden.⁷⁵

Pengertian konstitusi Sebenarnya. konstitusi (*constitution*) berbeda dengan Undang-Undang Dasar (*Grundgesetz*) - akibat pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum – kecuali negara Inggris, Kanada,⁷⁶ Swedia, Kanada, Selandia Baru, Spanyol, Israel, dan Bhutan.⁷⁷ tidak memiliki konstitusi yang tidak tertulis, ketentuan mengenai kenegaraan itu tersebar dalam berbagai dokumen atau hanya hidup dalam adat kebiasaan masyarakat (Konvensi) seperti yang tertuang dalam Magna Charta yang berasal dari tahun 1215 yang memuat jaminan hak-hak azasi manusia rakyat Inggris.⁷⁸

Konstitusi menurut Carl Schmit dua macam pengertian yaitu Pertama konstitusi merupakan tatanan sosial dan kesatuan politik yang konkret, dari suatu negara tertentu. Kesatuan politik dan tatanan sosial adalah bagian dari setiap negara. serangkaian prinsip dan norma hukum, konstitusi bukan merupakan suatu sistem atau urutan dari prinsip hukum atau norma tetapi mengenai pembentukan negara dan pelaksanaan kegiatan negara mengatur dirinya sendiri.

⁷⁵ Zulkarnain,(2010), “ Ketatanegaraan Indonesia Pasca Kemerdekaan”, *Jurnal Istoria.Zulkarnain*, 17 Januari 2010

⁷⁶ Taufiqurrohman S, (2016) ”Negara Konstitusional Bukan Sekedar Memiliki Kosntitusi”

konstitusi Inggris terdiri atas berbagai prinsip dan aturan dasar yang timbul dan berkembang selama berabad-abad sejarah bangsa dan negerinya (konvensi konstitusi)²⁴. Aturan dasar tersebut antara lain tersebar dalam *Magna Charta* (1215), *Bill of Rights* (1689), dan *Parliament Act* (1911)

⁷⁷ Astim Riyanto, (2015), “ Pengetahuan Hukum Konstitusi Menjadi Ilmu Hukum Konstitusi”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-44 No.2 April-Juni 2015*

⁷⁸ Taufiqurrohman S, (2016), Op. cit

Konstitusi merupakan jiwa, realitas kehidupan dan keberadaan suatu bangsa. Kedua, Konstitusi merupakan suatu jenis politik tertentu dan tatanan sosial dalam hal ini, konstitusi berarti tipe konkret supremasi dan subordinasi karena dalam realitas sosial tidak ada tatanan tanpa supremasi dan subordinasi. Konstitusi adalah bentuk khusus aturan, yang merupakan bagian dari setiap negara dan tidak terlepas dari keberadaan politiknya, misalnya, monarki, aristokrasi, atau demokrasi,. Konstitusi setara dengan bentuk negara menunjukkan keberadaan status suatu negara.⁷⁹

Konstitusi menurut Struycken dalam bukunya *Het Staatsrecht van Het Koninkrijk der Nederlanden* menyatakan bahwa Undang Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal dimana konstitusi tersebut menjadi „barometer“ kehidupan bernegara dan berbangsa yang sarat dengan bukti sejarah perjuangan para pendahulu, sekaligus ide-ide dasar yang digariskan oleh “*the founding fathers*”, serta memberikan arahan kepada generasi penerus bangsa dalam mengemudikan suatu negara yang mereka pimpin. Prof. Mr. Djokosutono, yang melihat bahwa pentingnya konstitusi („*grondwet*“) dari dua segi yakni, sebagai berikut: ⁸⁰

1. Segi isi („*naar de inhoud*“) karena konstitusi memuat dasar („*grondslagen*“) dari struktur („*inrichting*“) dan memuat fungsi („*administratie*“) negara.
2. Segi bentuk („*naar de maker*“) dimana konstitusi hanya dibentuk oleh lembaga yang khusus yang memiliki wewenang

⁷⁹ Carl Schmitt, (2008), “Constitutional Theory”, *Translated and edited by Jeffrey Seitzer, Foreword by Ellen Kennedy*, Duke University Press Durham and London 2008

⁸⁰ Muhamad Rakhmat, (2014), “Konstitusi & Kelembagaan Negara”, LoGoz Publishing, Cetakan Kesatu, Februari 2014, Soreang, Bandung

hukum yang memberikan kekuatan hukum pada konstitusi tersebut (K.C. Wheare).⁸¹

Konstitusi yang tertulis (Karl Loewenstein) memiliki arti bagi suatu negara adalah sebagai berikut:

1. Konstitusi yang mempunyai nilai Normatif, Suatu konstitusi yang telah resmi diterima oleh suatu bangsa merupakan suatu hukum dan realitas yang hidup dan efektif, sehingga perlu dilaksanakan secara murni dan konsekuen.
2. Konstitusi yang mempunyai nilai Nominal, mengandung makna bahwa Konstitusi tersebut berlaku,
3. Konstitusi yang mempunyai nilai Semantik, Suatu konstitusi disebut mempunyai nilai semantik jika konstitusi tersebut secara hukum tetap berlaku, Dalam negara modern, penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan berdasarkan hukum dasar (*droit constitutioni*”).

Konstitusi tertulis atau Undang Undang Dasar atau *verfassung*, oleh Carl Schmit dianggap sebagai keputusan politik yang tertinggi. Sehingga konstitusi mempunyai kedudukan atau derajat supremasi dalam suatu negara - berkedudukan tertinggi dalam tertib hukum suatu negara. seperti yang di sampaikan oleh Jutta Limbach

“The Concept of supremacy of the constitution confers the highest authority in a legal system on the constitution.... The principle of the constitution also concern the institutional structure of organ of the state.”⁸²

Konstitusi di negara demokrasi konstitusional demokrasi terletak pada suatu bentuk pembagian kekuasaan — legislatif, eksekutif, dan kehakiman. Selain itu, di dalam negara-negara ini, pemisahan kekuasaan disebut sebagai cita-cita, yaitu sebagai

⁸¹ Muhamad Rakhmat, (2014), Ibid

⁸² Jutta Limbach, (2001), “ The Concept of the Supremacy of the Constitution”, The Modern Law Review Volume 64, January 2001

standar (seperangkat standar) yang mana suatu negara modern menyesuaikan diri dalam pengaturan hukum dan konstitusionalnya. Asumsinya adalah bahwa pemisahan kekuasaan adalah nilai ideal. Dalam abad kedelapan belas, pemisahan kekuasaan dielutukan sebagai benteng melawan penyalahgunaan kekuatan negara dan ancaman tirani.

Montesquieu menulis itu tanpa pemisahan kekuatan, akan ada kebebasan. Deklarasi Hak Asasi Manusia di Perancis 1789 melangkah lebih jauh dengan menyarankan bahwa Masyarakat mana pun harus ada jaminan perlindungan hak dan pemisahan kekuasaan tidak didirikan, tidak memiliki konstitusi, para ahli teori berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan adalah esensi dari konstitusionalisme dan pemisahan kekuasaan merupakan kriteria universal dari pemerintah konstitusional.⁸³

Konstitusi menurut Ellydar Chaidir, adalah sebuah piagam pelimpahan wewenang dari rakyat kepada pemerintah. kedudukan dan fungsi konstitusi adalah⁸⁴ K.C. Wheare dalam bukunya *“Modern Constitutions”* kedudukan konstitusi dalam suatu negara bisa dipandang dari dua aspek, yaitu aspek hukum dan aspek moral.

Pertama, konstitusi dilihat dari aspek hukum mempunyai derajat tertinggi (supremasi). Dasar pertimbangan supremasi konstitusi itu adalah karena beberapa hal:⁸⁵

1. Konstitusi dibuat oleh Badan Pembuat Undang-undang atau lembaga-lembaga;
2. Konstitusi dibentuk atas nama rakyat, berasal dari rakyat, kekuatan berlakunya dijamin oleh rakyat, dan ia harus

⁸³ Aileen Kavanagh, (2017), “The Constitutional Separation of Powers”,

⁸⁴ Dewi Haryanti, (2014). “Tinjauan Singkat Konstitusi Tertulis Yang Pernah Berlaku Di Indonesia”. Jurnal Selat, Oktober 2014 Vo. 2 No.1

⁸⁵ Muhamad Rakhmat, (2014), Op. cit

dilaksanakan langsung kepada masyarakat untuk kepentingan mereka;

3. Dilihat dari sudut hukum yang sempit yaitu dari proses pembuatannya, konstitusi ditetapkan oleh lembaga atau badan yang diakui keabsahannya.
4. Superioritas konstitusi mempunyai daya ikat bukan saja bagi rakyat/warga negara tetapi termasuk juga bagi para penguasa dan bagi badan pembuat konstitusi itu sendiri.

Kedua, jika konstitusi dilihat dari aspek moral landasan fundamental, maka konstitusi berada di bawahnya. Dengan kata lain, konstitusi tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai universal dari etika moral. Oleh karena itu dilihat dari *“constitutional philosophy”*, apabila aturan konstitusi bertentangan dengan etika moral, maka seharusnya konstitusi dikesampingkan. William H. Seward mencontohkan bahwa konstitusi yang mengesahkan perbudakan sudah sewajarnya tidak dituruti. Contoh lain seandainya konstitusi melegalisasi sistem *apartheid*, dengan sendirinya ia bertentangan dengan moral.⁸⁶

Pada hampir semua konstitusi tertulis diatur mengenai pembagian kekuasaan berdasarkan jenis-jenis kekuasaan, dan kemudian berdasarkan jenis kekuasaan itu dibentuklah lembaga-lembaga negara. Dengan demikian, jenis kekuasaan itu perlu ditentukan terlebih dahulu, baru kemudian dibentuk lembaga negara yang bertanggung jawab untuk melaksanakan jenis kekuasaan tertentu itu.

Beberapa sarjana mengemukakan pandangannya mengenai jenis tugas atau kewenangan itu, salah satu yang paling terkemuka adalah pandangan Montesquieu bahwa kekuasaan negara itu terbagi dalam tiga jenis kekuasaan yang harus dipisahkan secara ketat. Ketiga jenis kekuasaan itu adalah :

⁸⁶ Muhamad Rakhmat, (2014), Ibid

1. Kekuasaan membuat peraturan perundangan (legislatif)
2. Kekuasaan melaksanakan peraturan perundangan (eksekutif)
3. Kekuasaan kehakiman (yudikatif).

Pandangan lain mengenai jenis kekuasaan yang perlu dibagi atau dipisahkan di dalam konstitusi dikemukakan oleh van Vollenhoven dalam buku karangannya *Staatsrecht over Zee*. Ia membagi kekuasaan menjadi empat macam yaitu :

1. Pemerintahan (bestuur)
2. Perundang-undangan
3. Kepolisian
4. Pengadilan.

Van Vollenhoven menilai kekuasaan eksekutif itu terlalu luas dan karenanya perlu dipecah menjadi dua jenis kekuasaan lagi yaitu kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan kepolisian. Menurutnya kepolisian memegang jenis kekuasaan untuk mengawasi hal berlakunya hukum dan kalau perlu memaksa untuk melaksanakan hukum.

Wirjono Prodjodikoro dalam bukunya *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia* mendukung gagasan Van Vollenhoven ini, bahkan ia mengusulkan untuk menambah dua lagi jenis kekuasaan negara yaitu kekuasaan Kejaksaan dan Kekuasaan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksa keuangan negara serta menjadi jenis kekuasaan ke-lima dan ke-enam.

Berdasarkan teori hukum ketatanegaraan yang dijelaskan diatas maka dapat disimpulkan bahwa jenis kekuasaan negara yang diatur dalam suatu konstitusi itu umumnya terbagi atas enam dan masing-masing kekuasaan itu diurus oleh suatu badan atau lembaga tersendiri yaitu:

1. Kekuasaan membuat undang-undang (legislatif)
2. Kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif)
3. Kekuasaan kehakiman (yudikatif)
4. Kekuasaan kepolisian

5. Kekuasaan kehaksaan

6. Kekuasaan memeriksa keuangan negara

Konstitusi suatu negara pada hakekatnya merupakan hukum dasar tertinggi yang memuat hal-hal mengenai penyelenggaraan negara, karenanya suatu konstitusi harus memiliki sifat yang lebih stabil dari pada produk hukum lainnya. Terlebih lagi jika jiwa dan semangat pelaksanaan penyelenggaraan negara juga diatur dalam konstitusi sehingga perubahan suatu konstitusi dapat membawa perubahan yang besar terhadap sistem penyelenggaraan negara. Bisa jadi suatu negara yang demokratis berubah menjadi otoriter karena terjadi perubahan dalam konstitusinya.

Adakalanya keinginan rakyat untuk mengadakan perubahan konstitusi merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindari. Hal ini terjadi apabila mekanisme penyelenggaraan negara yang diatur dalam konstitusi yang berlaku dirasakan sudah tidak sesuai lagi dengan aspirasi rakyat. Oleh karena itu, konstitusi biasanya juga mengandung ketentuan mengenai perubahan konstitusi itu sendiri, yang kemudian prosedurnya dibuat sedemikian rupa sehingga perubahan yang terjadi adalah benar-benar aspirasi rakyat dan bukan berdasarkan keinginan semena-mena dan bersifat sementara atau pun keinginan dari sekelompok orang belaka.

Pada dasarnya ada dua macam sistem yang lazim digunakan dalam praktek ketatanegaraan di dunia dalam hal perubahan konstitusi. Sistem yang pertama adalah bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang berlaku secara keseluruhan (penggantian konstitusi). Sistem ini dianut oleh hampir semua negara di dunia. Sistem yang kedua ialah bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan amandemen dari konstitusi yang asli tadi. Dengan perkataan lain, amandemen tersebut merupakan atau menjadi bagian dari konstitusinya. Sistem ini dianut oleh Amerika Serikat.

PERKEMBANGAN KONSTITUSI DI INDONESIA

Para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia telah sepakat untuk menyusun sebuah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis dengan segala arti dan fungsinya. Sehari setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, konstitusi Indonesia sebagai sesuatu "*revolusi grondwet*" telah disahkan pada 18 Agustus 1945 oleh panitia persiapan kemerdekaan Indonesia dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, sekalipun Undang-Undang Dasar 1945 itu merupakan konstitusi yang sangat singkat dan hanya memuat 37 pasal namun ketiga materi muatan konstitusi yang harus ada menurut ketentuan umum teori konstitusi telah terpenuhi dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut.

Pada dasarnya kemungkinan untuk mengadakan perubahan atau penyesuaian itu memang sudah dilihat oleh para penyusun UUD 1945 itu sendiri, dengan merumuskan dan melalui pasal 37 UUD 1945 tentang perubahan Undang-Undang Dasar. Dan apabila MPR bermaksud akan mengubah UUD melalui pasal 37 UUD 1945, sebelumnya hal itu harus ditanyakan lebih dahulu kepada seluruh Rakyat Indonesia melalui suatu referendum. (Tap no.1/ MPR/1983 pasal 105-109 jo. Tap no.IV/MPR/1983 tentang referendum)

Perubahan UUD 1945 kemudian dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda sidang Tahunan MPR dari tahun 1999 hingga perubahan ke empat pada sidang tahunan MPR tahun 2002 bersamaan dengan kesepakatan dibentuknya komisi konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komperhensif tentang perubahan UUD 1945 berdasarkan ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang pembentukan komisi Konstitusi.

Dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia ada empat macam Undang-Undang yang pernah berlaku, yaitu :

1. Periode 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949

(Penetapan Undang-Undang Dasar 1945)

Saat Republik Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, Republik yang baru ini belum mempunyai undang-undang dasar. Sehari kemudian pada tanggal 18 Agustus 1945 Rancangan Undang-Undang disahkan oleh PPKI sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia setelah mengalami beberapa proses.

2. Periode 27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950

(Penetapan konstitusi Republik Indonesia Serikat)

Perjalanan negara baru Republik Indonesia ternyata tidak luput dari rongrongan pihak Belanda yang menginginkan untuk kembali berkuasa di Indonesia. Akibatnya Belanda mencoba untuk mendirikan negara-negara seperti negara Sumatera Timur, negara Indonesia Timur, negara Jawa Timur, dan sebagainya. Sejalan dengan usaha Belanda tersebut maka terjadilah agresi Belanda 1 pada tahun 1947 dan agresi 2 pada tahun 1948. Dan ini mengakibatkan diadakannya KMB yang melahirkan negara Republik Indonesia Serikat. Sehingga UUD yang seharusnya berlaku untuk seluruh negara Indonesia itu, hanya berlaku untuk negara Republik Indonesia Serikat saja.

3. Periode 17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959

(Penetapan Undang-Undang Dasar Sementara 1950)

Periode federal dari Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949 merupakan perubahan sementara, karena sesungguhnya bangsa Indonesia sejak 17 Agustus 1945 menghendaki sifat kesatuan, maka negara Republik Indonesia Serikat tidak bertahan lama karena terjadinya penggabungan dengan Republik Indonesia. Hal ini mengakibatkan wibawa dari pemerintah Republik Indonesia Serikat menjadi berkurang, akhirnya dicapai kata sepakat untuk mendirikan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bagi negara kesatuan yang akan didirikan jelas perlu adanya suatu undang-undang dasar yang baru dan untuk itu dibentuklah suatu panitia bersama yang menyusun suatu rancangan undang-undang dasar yang kemudian

disahkan pada tanggal 12 Agustus 1950 oleh badan pekerja komite nasional pusat dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950 dan berlakulah undang-undang dasar baru itu pada tanggal 17 Agustus 1950.

4. Periode 5 Juli 1959 – sekarang

(Penetapan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945)

Dengan dekrit Presiden 5 Juli 1959 berlakulah kembali Undang-Undang Dasar 1945. Dan perubahan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Lama pada masa 1959-1965 menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Baru. Perubahan itu dilakukan karena Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Lama dianggap kurang mencerminkan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen.

PERUBAHAN UUD 1945

Salah satu keberhasilan yang dicapai oleh bangsa Indonesia pada masa reformasi adalah reformasi konstitusional (constitutional reform). Reformasi konstitusi dipandang merupakan kebutuhan dan agenda yang harus dilakukan karena UUD 1945 sebelum perubahan dinilai tidak cukup untuk mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan negara sesuai harapan rakyat, terbentuknya good governance, serta mendukung penegakan demokrasi dan hak asasi manusia.

Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang MPR dari 1999 hingga 2002 . Perubahan pertama dilakukan dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999. Arah perubahan pertama UUD 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif.

Perubahan kedua dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun

2000. Perubahan kedua menghasilkan rumusan perubahan pasal-pasal yang meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempumakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan terperinci tentang HAM.

Perubahan ketiga ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR 2001. Perubahan tahap ini mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan pasal tentang asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, serta ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum. Sedangkan perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Perubahan Keempat tersebut meliputi ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.

Empat tahap perubahan UUD 1945 tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, sedangkan perubahan yang dilakukan menghasilkan 199 butir ketentuan. Saat ini, dari 199 butir ketentuan yang ada dalam UUD 1945, hanya 25 (12%) butir ketentuan yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, sebanyak 174 (88%) butir ketentuan merupakan materi yang baru atau telah mengalami perubahan.

Dari sisi kualitatif, perubahan UUD 1945 bersifat sangat mendasar karena mengubah prinsip kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal itu menyebabkan semua lembaga negara dalam UUD 1945 berkedudukan sederajat dan melaksanakan kedaulatan rakyat dalam lingkup wewenangnya masing-masing. Perubahan lain adalah dari kekuasaan Presiden yang sangat besar (concentration of power and responsibility upon the President) menjadi prinsip saling mengawasi dan mengimbangi

(checks and balances). Prinsip-prinsip tersebut menegaskan cita negara yang hendak dibangun, yaitu negara hukum yang demokratis.

Setelah berhasil melakukan perubahan konstitusional, tahapan selanjutnya yang harus dilakukan adalah pelaksanaan UUD 1945 yang telah diubah tersebut. Pelaksanaan UUD 1945 harus dilakukan mulai dari konsolidasi norma hukum hingga dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai hukum dasar, UUD 1945 harus menjadi acuan dasar sehingga benar-benar hidup dan berkembang dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan warga negara (the living constitution).

Konstitusi Sebagai Piranti Kehidupan Negara Yang Demokratis

Sebagaimana dijelaskan diawal, bahwa konstitusi berpesan sebagai sebuah aturan dasar yang mengatur kehidupan dalam bernegara dan berbangsa maka aepatutnya konstitusi dibuat atas dasar kesepakatan bersama antara negra dan warga Negara . Kontitusi merupakan bagian dan terciptanya kehidupan yang demokratis bagi seluruh warga Negara. Jika Negara yang memilih demokrasi, maka konstitusi demokratis merupakan aturan yang dapat menjamin terwujudnya demokrasi dinegara tersebut. Setiap konstitusi yang digolongkan sebagai konstitusi demokratis haruslah memiliki prinsip-prinsip dasar demokrasi itu sendiri.

LEMBAGA NEGARA PASCA AMANDEMEN

Sebagai kelembagaan Negara, MPR RI tidak lagi diberikan sebutan sebagai lembaga tertinggi Negara dan hanya sebagai lembaga Negara, seperti juga, seperti juga DPR, Presiden, BPK dan MA. Dalam pasal 1 ayat (2) yang telah mengalami perubahan perihal kedaulatan disebutkan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar sehingga tampaklah bahwa MPR RI tidak lagi menjadi pelaku/pelaksana kedaulatan rakyat. Juga susunan MPR RI telah berubah keanggotaanya, yaitu terdiri atas anggota DPR dan Dewan Perakilan Daerah (DPD), yang kesemuanya direkrut melalui

pemilu.

Perlu dijelaskan pula bahwa susunan ketatanegaraan dalam kelembagaan Negara juga mengalami perubahan, dengan pemisahan kekuasaan, antara lain adanya lembaga Negara yang dihapus maupun lahir baru, yaitu sebagai Badan legislative terdiri dari anggota MPR, DPR, DPD, Badan Eksekutif Presiden dan wakil Presiden, sedang badan yudikatif terdiri atas kekuasaan kehakiman yaitu mahkamah konstitusi (MK) sebagai lembaga baru, Mahkamah Agung (MA), dan Komisi Yudisial (KY) juga lembaga baru. Lembaga Negara lama yang dihapus adalah dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Badan pemeriksa keuangan tetap ada hanya diatur tersendiri diluar kesemuanya/dan sejajar.

Tugas dan kewenangan MPR RI sesudah perubahan, menurut pasal 3 UUD 1945 (perubahan Ketiga).

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan UUD
 - b. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
 - c. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar (impeachment).
- b. Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya menurut UUD. UUD memberikan pembagian kekuasaan (separation of power) kepada 6 Lembaga Negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan

Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Perubahan (Amandemen) UUD 1945:

* Mempertegas prinsip negara berdasarkan atas hukum [Pasal 1 ayat (3)] dengan menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, penghormatan kepada hak asasi manusia serta kekuasaan yang dijalankan atas prinsip *due process of law*.

* Mengatur mekanisme pengangkatan dan pemberhentian para pejabat negara, seperti Hakim.

* Sistem konstitusional berdasarkan perimbangan kekuasaan (*check and balances*) yaitu setiap kekuasaan dibatasi oleh Undang-undang berdasarkan fungsi masing-masing.

* Setiap lembaga negara sejajar kedudukannya di bawah UUD 1945.

* Menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada serta membentuk beberapa lembaga negara baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip negara berdasarkan hukum.

* Penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern.

Tugas Lembaga Tinggi Negara sesudah amandemen ke - 4 :

A. MPR

- Lembaga tinggi negara sejajar kedudukannya dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK.
- Menghilangkan supremasi kewenangannya.
- Menghilangkan kewenangannya menetapkan GBHN.
- Menghilangkan kewenangannya mengangkat Presiden (karena

presiden dipilih secara langsung melalui pemilu).
· Tetap berwenang menetapkan dan mengubah UUD.
· Susunan keanggotaannya berubah, yaitu terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilu.

B. DPR

· Posisi dan kewenangannya diperkuat.
· Mempunyai kekuasaan membentuk UU (sebelumnya ada di tangan presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan saja) sementara pemerintah berhak mengajukan RUU.
· Proses dan mekanisme membentuk UU antara DPR dan Pemerintah.
· Mempertegas fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antar lembaga negara.

C. DPD

· Lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR.
· Keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia.
· Dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu.
· Mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.

D. BPK

· Anggota BPK dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan

DPD.

- Berwenang mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara (APBN) dan daerah (APBD) serta menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD dan ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum.
- Berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
- Mengintegrasikan peran BPKP sebagai instansi pengawas internal departemen yang bersangkutan ke dalam BPK.

E. PRESIDEN

- Membatasi beberapa kekuasaan presiden dengan memperbaiki tata cara pemilihan dan pemberhentian presiden dalam masa jabatannya serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial.
- Kekuasaan legislatif sepenuhnya diserahkan kepada DPR.
- Membatasi masa jabatan presiden maksimum menjadi dua periode saja.
- Kewenangan pengangkatan duta dan menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR.
- Kewenangan pemberian grasi, amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR.
- Memperbaiki syarat dan mekanisme pengangkatan calon presiden dan wakil presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, juga mengenai pemberhentian jabatan presiden dalam masa jabatannya.

F. MAHKAMAH AGUNG

- Lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan [Pasal 24 ayat (1)].
- Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang dan wewenang lain yang diberikan Undang-undang.

· Di bawahnya terdapat badan-badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan militer dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

· Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-undang seperti : Kejaksaan, Kepolisian, Advokat/Pengacara dan lain-lain.

G. MAHKAMAH KONSTITUSI

· Keberadaanya dimaksudkan sebagai penjaga kemurnian konstitusi (the guardian of the constitution).

· Mempunyai kewenangan: Menguji UU terhadap UUD, Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, memutus sengketa hasil pemilu dan memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan atau wakil presiden menurut UUD.

· Hakim Konstitusi terdiri dari 9 orang yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung, DPR dan pemerintah dan ditetapkan oleh Presiden, sehingga mencerminkan perwakilan dari 3 cabang kekuasaan negara yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif.

H. KOMISI YUDISIAL

· Tugasnya mencalonkan Hakim Agung dan melakukan pengawasan moralitas dan kode etik para Hakim.

TATA URUTAN PERUNDANG-UNDANGAN

menurut Undang Undang No. 10 tahun 2004 jenis dan tata urutan/susunan (hirarki) peraturan perundang-undangan sekarang adalah sebagai berikut :

1. UUD-RI tahun 1945
2. Undang-undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
3. Peraturan Pemerintah (PP);

4. Peraturan Presiden (Perpres) dan Peraturan lembaga negara atau organ/badan negara yang dianggap sederajat dengan Presiden antara lain : Peraturan Kepala BPK, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU), Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Komisi Yudisial,
5. Peraturan Daerah Propinsi;
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
7. Peraturan Desa (Perdesa).

2.1.1.2 UNDANG-UNDANG DASAR SEMENTARA 1950

2.1.1.3 UNDANG-UNDANG DASAR 1945 (SEBELUM DAN PASCA AMANDEMEN)

2.2 PENGATURAN BADAN HUKUM DI INDONESIA

2.2.1 BADAN HUKUM PUBLIK DAN BADAN HUKUM PRIVAT

2.2.2 BADAN HUKUM PUBLIK DAN HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA

2.2.3 PENGATURAN BADAN HUKUM PUBLIK DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEUANGAN NEGARA

2.2.1 AKUNTABILITAS BADAN HUKUM PUBLIK

2.3 PENGARUH SISTEM EKONOMI DALAM PEMBENTUKAN BADAN HUKUM DI INDONESIA

2.3.1 SISTEM EKONOMI DAN BADAN HUKUM PUBLIK INDONESIA

2.3.2 PENGARUH SISTEM EKONOMI DALAM PEMBENTUKAN BADAN HUKUM PUBLIK

2.4 BADAN HUKUM YANG ADA DI BEBERAPA NEGARA

2.4.1 JERMAN

2.4.2 KOREA

2.4.3 THAILAND

BAB III PERANAN DAN PEMBENTUKAN BADAN HUKUM BPJS DALAM PERKEKONOMIAN DAN KELEMBAGAAN NEGARA DI INDONESIA

3.1 PERANAN BADAN PENYELENGGARA JAMINAN
SOSIAL SEBELUM BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG
NO. 24 TAHUN 2014 TENTANG BADAN
PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL NASIONAL
DALAM PERKEKONOMIAN INDONESIA

3.2 BENTUK BADAN HUKUM BPJS SECARA
PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU

3.3 KEDUDUKAN BADAN HUKUM BPJS DALAM
KELEMBAGAAN NEGARA

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

BAB V PENUTUP

5.1 SIMPULAN

5.2 SARAN

DAFTAR PUSTAKA