

KAJIAN YURIDIS PELIMPAHAN KEWENANGAN MONOPOLI NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN JAMINAN SOSIAL

- Dewi Cahyandari -

Abstrak

Jaminan sosial merupakan salah satu hak konstitusi yang dimiliki warga negara, hal tersebut sesuai dengan pasal 28 H (3) UUD NRI 1945. Negara Indonesia telah beberapa kali berganti model jaminan sosial, mulai dari Asuransi Kesehatan (ASKES) sampai yang terbaru adalah BPJS. Penyelenggaraan BPJS bukan lantas menyelesaikan masalah, malah dalam beberapa hal timbul masalah. Negara memiliki kewenangan penuh untuk memonopoli jaminan sosial dengan segala bentuk sanksi yang bisa dikenakan jika tidak tergabung di dalamnya. Timbullah pertanyaan apa yang menjadi dasar pemikiran pelimpahan kewenangan monopoli dalam penyelenggaraan jaminan sosial dari sebelum BPJS kepada BPJS. Dasar pemikirannya adalah Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Kata kunci : BPJS, Kewenangan Monopoli, Jaminan Sosial.

Abstract

Social security is one of the constitutional rights of citizens, in accordance with article 28 H (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The State of Indonesia has changed the social security model several times, ranging from Health Insurance (ASKES) to the latest, namely BPJS. The implementation of BPJS has not been able to solve the problems that arise. The state has a full authority to monopolize the social security with all sanctions that can be imposed if it is not incorporated therein. The question arises as to the idea of delegation of monopoly authority in the provision of social security from before BPJS to BPJS. The rationale is Article 33 verse (2) of the 1945 Constitution and Article 51 of Law Number 5 in the Year of 1999.

Keywords: BPJS, Monopoly Authority, Social Security.

PENDAHULUAN

Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menyiratkan bahwa negara ini sebagai negara kesejahteraan. Hal ini sesuai dengan alinea ke-4 dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut dengan UUD NRI 1945) yang mengatur bahwa: “*untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial*”. Artinya memajukan kesejahteraan umum adalah salah satu tujuan dari dibentuknya Negara Indonesia yang telah di amanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Berbicara mengenai negara kesejahteraan, akan selalu terkait dengan adanya jaminan sosial bagi warga negaranya. Kesejahteraan merupakan hak mutlak dan hak asasi yang harus dimiliki oleh warga negara.¹ Oleh karena itu, jaminan sosial

menjadi aspek yang sangat penting dalam rangka penyejahteraan warga negara. Aturan mengenai hak-hak atas jaminan sosial bagi warga negara juga di sebutkan di dalam Pasal 22 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (DUHAM PBB),² Pasal 13 Deklarasi Hak Asasi Manusia Kairo (*Cairo Declaration on Human Rights*)³ serta Pasal 14

² Setiap orang, sebagai anggota masyarakat, berhak atas jaminan sosial dan berhak akan terlaksananya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang sangat diperlukan untuk martabat dan pertumbuhan bebas pribadinya, melalui usaha-usaha nasional maupun kerjasama internasional, dan sesuai dengan pengaturan serta sumber daya setiap negara.

³ Bekerja merupakan hak yang dijamin oleh pemerintah dan masyarakat bagi siapa saja yang mampu bekerja. Setiap orang berhak memilih pekerjaan yang paling sesuai dan berguna bagi dirinya dan masyarakat. Setiap pekerja memiliki hak keselamatan dan keamanan dan jaminan sosial lainnya. Setiap pekerja tidak boleh diberi pekerjaan yang melebihi kemampuannya, dipaksa, ditekan atau dirugikan dalam bentuk apapun. Ia memperoleh hak tanpa ada diskriminasi antara laki-laki dan perempuan untuk mendapatkan upah yang layak atas hasil kerjanya tanpa ada penundaan waktu, juga berhak menikmati liburan, uang saku (lembur) dan kenaikan pangkat yang menjadi haknya. Dalam hal ini, dia wajib berdedikasi dan bertindak teliti dalam bekerja. Bila pekerja dan pegawai berselisih dalam suatu urusan, pemerintah harus campur tangan untuk menyelesaikan perselisihan itu dan memiliki keluhan yang diperbaiki; hak-hak dikukuhkan dan keadilan ditegakkan tanpa penyelewengan sedikitpun

¹ Lutfi J. Kurniawan, *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*, (Malang: Intrans Publishing, 2015), hlm. 10

Deklarasi Hak Asasi Manusia Kairo (*Cairo Declaration on Human Rights*).⁴

Permasalahan pemenuhan kesejahteraan bukanlah sebuah hal baru yang diperbincangkan di era modern ini. Jauh sebelum itu, pada pemerintahan *khulafaurasyidin* yang ke-III yaitu Usman Bin Affan juga muncul golongan-golongan yang menuntut pemenuhan kesejahteraan dari pemerintah untuk mereka. Golongan yang dipelopori oleh Abu Dzar Al-Ghiffari ini menuntut adanya kesejahteraan bagi warga miskin dan juga ingin merobohkan benteng kokoh antara si kaya dan si miskin. Ibnu Hazmin berpendapat dengan berdasar ayat-ayat Al-Quran dan Hadist-hadist Nabi Muhammad SAW bahwa negara berkewajiban menjamin kediaman yang layak bagi setiap warga negara, makanan yang cukup dan pakaian yang wajar, sehingga kesejahteraan dirasakan merata oleh seluruh warga negara tanpa ada perbedaan antara golongan yang mampu dan yang tidak mampu.⁵

Uraian diatas semakin memperkuat bahwa jaminan sosial merupakan hak asasi setiap warga negara. Konstitusi Indonesia telah mengamanatkan untuk itu di dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa: “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*”. Selain itu dalam Pasal 28H ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur bahwa: “*Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat*”.

Amanat dari konstitusi itu telah coba untuk di tunaikan Pemerintah Indonesia kedalam peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya. Berawal dari Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1947 tentang Pemberian Pensiun Kepada Pegawai Negeri Tetap, Pensiun Janda, dan Tunjangan Anak Yatim dan/atau Yatim Piatu. Lalu pada tahun 1954 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1954

tentang Pemberian Tunjangan Istimewa kepada Keluarga Pegawai Negeri yang meninggal. Kemudian muncul Tabungan Pensiun (yang selanjutnya di sebut dengan TASPEN) yang merupakan badan pengatur dana pensiun didirikan pada tahun 1969. Namun Taspem tidak memberikan manfaat dana perawatan kesehatan, karena hal tersebut telah diatur di Asuransi Kesehatan (yang selanjutnya di sebut dengan ASKES).⁶

Sementara yang diatur dalam Taspem terdiri dari dua kelompok dana pensiun yaitu Simpanan Hari Tua dan Dana Kematian serta Dana Pensiun. Pada tahun 1971 muncul ide baru untuk buruh swasta formal yang dinamakan Asuransi Tenaga Kerja (yang selanjutnya di sebut ASTEK) dan pada tahun 1992 berubah nama menjadi Jaminan Sosial Tenaga Kerja (yang selanjutnya disebut dengan JAMSOSTEK). Kritikpun bermunculan terkait JAMSOSTEK karena JAMSOSTEK tidak menyediakan prosedur standart tentang pemilihan perusahaan asuransi swasta sehingga menyebabkan nepotisme dan korupsi.⁷ Pada tahun 1971 juga terbentuk ASABRI yang merupakan asuransi yang diperuntukan khusus bagi anggota TNI, anggota POLRI dan PNS di Departemen Pertahanan dan Kepolisian Republik Indonesia. Pada tahun 1968 dirintislah ASKES yang diberikan tanggung jawab oleh pemerintah untuk menyelenggarakan jaminan pemeliharaan kesehatan bagi Pegawai Negeri Sipil, Penerima Pensiun PNS dan TNI/POLRI, Veteran, Perintis Kemerdekaan beserta keluarganya.

Bentuk-bentuk usaha asuransi yang telah dikemukakan di atas sangat bersifat parsial karena hanya membidik masyarakat dari golongan tertentu saja. Hal demikian tentu tidak dapat memenuhi amanat dari konstitusi kita bahwa hak mendapatkan jaminan sosial merupakan hak-hak dasar yang harus dimiliki oleh setiap warga negara. Lalu pada tahun 2004, pemerintah Indonesia merumuskan sebuah sistem terkait jaminan sosial yang diatur dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (yang untuk selanjutnya disebut dengan Undang-undang SJSN). Sistem Jaminan Sosial Nasional (yang selanjutnya disebut dengan SJSN) ini pada dasarnya merupakan program negara yang bertujuan memberikan perlindungan dan

⁴ Setiap orang berhak memperoleh keuntungan yang sah tanpa usaha monopoli, penipuan atau usaha merugikan lainnya, baik terhadap dirinya maupun orang lain. Riba dilarang secara mutlak

⁵ Zainal Abidin Ahmad, *Negara Adil Makmur Menurut Ibnu Sina*, (Jakarta: 1974), hlm. 103

kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Beberapa jenis jaminan sosial yang diatur di dalam undang-undang ini antara lain Jaminan Hari Tua, Jaminan Kesehatan, Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Kematian, dan Jaminan Pensiun.

Sejak Undang-Undang SJSN di berlakukan, Undang-undang inipun 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. Selain itu pihak penggugat juga meminta pencabutan Pasal 52 yang memuat 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 Konstitusi terkait hal diatas, sejak lima tahun diundangkannya Undang-undang SJSN tepatnya tahun 2009, pelaksanaan SJSN tetap mengalami hambatan. Hal itu dikarenakan tidak ada aturan pendukung yang mengatur tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (yang selanjutnya di sebut dengan BPJS) sebagai Badan yang menyelenggarakan jaminan sosial.

Undang-undang SJSN mengamanatkan bahwa paling lambat lima tahun sejak Undang-undang SJSN di undangkan harus sudah terbentuk BPJS. Setidaknya terdapat dua puluh pasal dalam Undang-Undang SJSN yang harusnya dikembangkan menjadi peraturan operasional agar operasionalisasi dari SJSN ini dapat jelas terlaksana. Namun hal itu juga belum dapat terealisasi semuanya. Bisa dikatakan bahwa Undang-undang inipun jauh dari harapan warga negara

sebagai pemangku hak-hak dasar yang diantaranya adalah hak mendapatkan jaminan sosial.

Pada tahun 2011 barulah dibuat aturan tentang BPJS yang termuat di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (yang selanjutnya disebut dengan Undang-undang BPJS) sebagai amanat dari Undang-undang SJSN. BPJS merupakan badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan jaminan sosial.⁸ BPJS terbagi menjadi dua jenis yakni BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan menyelenggarakan program jaminan kesehatan sedangkan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian.⁹

Keberadaan BPJS ditengah-tengah masyarakat tidak lantas membuat permasalahan terkait jaminan sosial dapat serta-merta terselesaikan. 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 dengan

⁶ Ade Candra, *Dinamika Penyusunan Undang-Undang No.40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial (SJSN)*, (Yogyakarta: 2010), hlm.2

⁷ *ibid*

⁸ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS

⁹ Pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS

¹⁰ Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS: Pemberi Kerja selain penyelenggara negara yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana di maksud dalam Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2), dan setiap orang yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 16 dikenai sanksi administratif. Ayat (2): Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa: a. Teguran tertulis; b. Denda; dan/atau c. Tidak mendapat pelayanan publik tertentu. Penjelasan pasal 17 ayat (2) huruf c: yang dimaksud dengan "pelayanan publik tertentu" antara lain pemrosesan izin usaha, izin mendirikan bangunan, bukti kepemilikan hak tanah dan bangunan.

Pasal 28 I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Perlakuan diskriminatif yang dimaksud dalam hal ini adalah pembebasan sanksi administratif bagi penyelenggara negara yang tidak mendaftarkan pegawainya kepada BPJS. Masih dalam pasal yang sama yaitu Pasal 17 ayat (1) dan (2) huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS, juga dinilai tidak sejalan dan selaras dengan pasal 28 I ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum. Dengan tidak dapat mendapatkannya pelayanan publik tertentu bisa dikatakan bahwa warga negara tersebut tidak diakui pribadinya di hadapan hukum.

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS mewajibkan kepada seluruh pemberi kerja untuk memungut iuran dari pekerjaannya dan menyetorkannya kepada BPJS menjadikan BPJS menjadi asuransi yang wajib diikuti oleh pemberi kerja.¹¹ Kewajiban tersebut diperkuat dengan denda yang akan dikenakan kepada pemberi kerja jika terbukti melanggar ketentuan pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS tersebut. Ketentuan denda diatur pula di dalam pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS bahwa pemberi kerja yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (1) atau ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun atau pidana denda paling banyak Rp.1.000.000.000 (satu milyar rupiah). Kewajiban yang dibebankan kepada pemberi kerja sedemikian rupa membuat BPJS menjadi pilihan pertama dan utama bagi pemberi kerja untuk mengikutsertakan pekerjaannya kedalam perusahaan asuransi. Begitu besarnya denda yang akan dikenakan kepada pemberi kerja yang melanggar ketentuan pasal 19 Undang-Undang BPJS juga tidak sejalan dengan aturan mengenai hak konstitusional warga negara yang terdapat dalam pasal 28 G ayat (1) UUD NRI

¹¹ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS: “ pemberi kerja wajib memungut iuran yang menjadi beban peserta dari pekerjaannya dan menyetorkannya kepada BPJS”

Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi padahal negara menjamin setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.¹²

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa ketidaksiapan BPJS dalam menjalankan tugas dan wewenangnya menimbulkan ketidakpastian dan kebingungan bagi masyarakat dan perusahaan asuransi swasta.¹³ Terdapat beberapa fakta empiris di lapangan yang mengeluhkan betapa rumit dan lambannya pelayanan BPJS membuat masyarakat mengeluhkan keberadaan BPJS. Besarnya sanksi yang akan dikenakan kepada pemberi kerja yang tidak mendaftarkan pekerja dan anggota keluarganya kepada BPJS membuat BPJS menjadi pilihan utama dan pertama dalam pilihan asuransi. Padahal konstitusi mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya. Praktik semacam ini, juga membuat usaha asuransi yang lain menjadi tidak dapat menjalankan usaha mereka dengan baik karena setiap warga negara diharuskan mendaftar sebagai peserta BPJS. Disisi yang lain warga negara wajib menjadikan asuransi BPJS sebagai pilihan utamanya.

Pada prinsipnya, jaminan sosial adalah sebuah hak yang harus dipenuhi oleh negara.¹⁴ Sanksi yang akan diberlakukan oleh pemerintah kepada para pelanggar Undang-undang BPJS membuat ada pergeseran makna dari jaminan sosial yang semula menjadi hak yang harus dipenuhi oleh negara kepada warga negara, menjadi kewajiban warga negara. Agus Suman mengatakan bahwa dalam pelaksanaan BPJS kesehatan terdapat pemaksaan oleh negara untuk seluruh rakyat baik yang tercatat dalam kartu keluarga maupun yang masih dalam kandungan untuk menjadi peserta BPJS.¹⁵

¹² Pasal 28H ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

¹³ Disarikan dari artikel berjudul “Acuan Koordinasi Manfaat Tak Jelas”, Koran Kompas Jumat 27 Februari 2015

¹⁴ M. Ali Syafaat dalam keterangan sebagai saksi ahli dalam uji materil undang-undang BPJS di Mahkamah Konstitusi pada 10 Februari 2015

¹⁵ Prof. Agus Suman ketika menjadi saksi ahli dalam sidang uji materil Undang-undang BPJS di Mahkamah Konstitusi pada 24 Februari 2015

Keberadaan BPJS juga tidak sesuai dengan amanat dari Undang-undang SJSN yang memerintahkan bahwa jaminan sosial dapat diselenggarakan oleh beberapa badan penyelenggara jaminan sosial, sedangkan dalam Undang-undang BPJS, pelaksanaan jaminan sosial itu diserahkan kepada satu badan.¹⁶

Dalam perkembangan Negara Kesejahteraan, terdapat tanggung jawab kesejahteraan sosial yang berada di tangan Pemerintah, Korporasi (BUMN, BUMD, Swasta), dan Masyarakat.¹⁷ Namun dalam hal penyelenggaraan jaminan sosial yang terdapat di dalam aturan terkait BPJS, beberapa pihak merasa tidak diikuti sertakan dalam rangka ikut menyejahterakan masyarakat. Dari latar belakang tersebut diatas, artikel ini ingin menganalisis alasan dasar pemikiran pelimpahan kewenangan monopoli negara dalam penyelenggaraan jaminan sosial dari sistem jaminan sosial sebelum BPJS kepada BPJS.

PEMBAHASAN

Berbicara mengenai sebuah negara maka akan berkaitan dengan konsep bernegara. Negara dan bernegara merupakan dua hal yang berbeda namun tidak bisa dipisahkan karena keduanya saling berkaitan. Ketika berbicara tentang negara maka titik tekannya adalah permasalahan wibawa, kekuasaan dari pemerintah, struktur kekuasaan yang ada di negara tersebut, dan alasan mengapa seseorang atau kelompok orang bisa berkuasa atas kelompok yang lain. Namun ketika berbicara mengenai bernegara maka perhatian kita akan

tertuju kepada wadah dari pengorganisasian diri dari suatu masyarakat atau paguyuban bangsa. Jellinek ketika berbicara tentang negara ia menggunakan sudut pandang hukum, namun ketika berbicara mengenai bernegara maka kaca mata yang dipakai adalah kaca mata sosial dan filosofis. Hal ini lah yang mampu menjawab dasar pemikiran pelimpahan hak monopoli negara terkait jaminan sosial sebelum adanya BPJS sampai dengan era BPJS.

Program jaminan sosial sudah ada jauh sebelum terbentuknya BPJS. Mulai tahun 1947 dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1947 tentang Pemberian Pensiun Kepada Pegawai Negeri Tetap, Pensiun Janda, dan Tunjangan Anak Yatim dan/ atau Yatim Piatu. Lalu Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1954 tentang Pemberian Tunjangan Istimewa Kepada Keluarga Pegawai yang Tewas; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai; Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1971 tentang Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata; Undang-Undang Nomor 1993 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja; Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan yang terakhir adalah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Berikut akan di jelaskan melalui tabel bentuk jaminan sosial yang pernah hadir di Indonesia sebelum adanya BPJS sampai dengan dibentuknya BPJS.

¹⁶ Koran Tempo edisi 22 Februari 2015 hlm.80

¹⁷ Jurnal M.Taviv dengan Judul *Dinamika Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia Dalam Undang-Undang Dasar 1945*, hlm. 16

Tabel 1: Peraturan Terkait Jaminan Sosial Sebelum Adanya Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dan Setelah Terbentuknya Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

No.	Jenis Peraturan	Keterangan
1.	Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1947 tentang Pemberian Pensiun Kepada Pegawai Negeri Tetap, Pensiun Janda, dan Tunjangan Anak Yatim dan/atau Yatim Piatu	Peraturan ini hanya mengkhususkan pemberian pensiun kepada pegawai negeri tetap, pensiun janda. Untuk anak yatim dan/atau piatu dari pegawai negeri yang meninggal diberikan Tunjangan.
2.	Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1954 tentang Pemberian Tunjangan Istimewa Kepada Keluarga Pegawai Yang Tewas	Peraturan ini merupakan landasan hukum bagi janda, anak, dan keluarga dari pegawai negeri yang tewas untuk menerima tunjangan dari pemerintah.
3.	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai	Undang-Undang ini merupakan landasan hukum jaminan hari tua bagi pensiunan pegawai negeri dan janda atau duda dari pegawai negeri.
4.	Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1971 tentang Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata	Peraturan ini merupakan landasan hukum pemberian asuransi sosial kepada Angkatan Laut, Angkatan Udara, Angkatan Darat, dan Kepolisian Republik Indonesia.
5.	Undang-Undang Nomor 1993 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja	Undang-Undang ini sebagai amanat untuk memberikan jaminan sosial kepada tenaga kerja. Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan baik dalam hubungan kerja maupun diluar hubungan kerja, guna menghasilkan jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
6.	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional	Undang-Undang ini merupakan amanat pemberian jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia
7.	Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial	Undang-Undang ini merupakan landasan hukum pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial yang bertugas untuk menyelenggarakan jaminan sosial sesuai dengan amanat dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Nampak dari tabel di atas bahwa sejak dahulu, pemerintah Indonesia sudah memikirkan adanya asuransi sosial ataupun jaminan sosial bagi warga negaranya. Walaupun bentuk asuransi sosial dan jaminan sosial berbeda-beda tiap periodenya. Sebelum adanya SJSN dan BPJS, asuransi sosial dan jaminan sosial bersifat parsial. Artinya hanya membidik beberapa golongan tertentu saja. Namun sejak pemerintah Indonesia membentuk SJSN dan BPJS, asuransi sosial dan jaminan sosial ditujukan kepada seluruh warga Indonesia tanpa terkecuali.

Perkembangan bentuk dan sasaran jaminan sosial yang pernah terjadi di Indonesia sangat bisa dipahami sebagai bentuk dan perwujudan perkembangan Indonesia sebagai sebuah negara

yang pada saat itu baru saja merdeka dari jajahan Belanda dan sampai pada akhirnya perlahan menemukan jati dirinya sebagai bangsa yang pantas untuk di sejajarkan dengan bangsa-bangsa lain yang ada di seluruh dunia. Jauh sebelum adanya BPJS, pihak-pihak yang tidak terdapat di dalam ketentuan seperti yang telah disebutkan di atas sebagai penerima santunan dan/atau asuransi sosial dan/atau jaminan sosial adalah pihak-pihak yang tidak mendapatkan jaminan bagi dirinya yang sejatinya hak untuk mendapatkan jaminan sosial tersebut telah dijamin oleh konstitusi kita. Hanya pihak-pihak yang telah disebutkan di dalam ketentuan di ataslah yang berhak mendapatkan santunan dan/atau asuransi sosial dan/atau jaminan sosial dari negara. Namun sejak

adanya SJSN dan BPJS, negara berusaha untuk memberikan jaminan sosial bagi seluruh warga negara Indonesia ataupun warga negara asing yang menetap di Indonesia (sesuai dengan ketentuan yang berlaku).

Untuk beberapa hal, negara boleh untuk memonopoli dengan beberapa persyaratan. Hal ini sesuai dengan amanat yang terdapat di dalam pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan juga Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pedoman pelaksanaan pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dibuat oleh Komisi Pengawasan Persaingan Usaha memberikan penjelasan terkait dengan unsur-unsur yang ada di dalam pasal tersebut. Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengatur:

“Ketentuan mengenai monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara, dimana untuk itu di-perlukan aturan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara (yang selanjutnya disebut dengan BUMN) dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk dan ditunjuk oleh pemerintah.”

1. Unsur Monopoli dan/atau Pemusatan Kegiatan

1.1 Monopoli

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, definisi monopoli adalah: *“Penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.”* Berdasarkan definisi tersebut, monopoli pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan pelaku usaha atas barang dan atau jasa tertentu yang dapat dicapai tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

1.2 Pemusatan Kegiatan

Unsur pemusatan kegiatan dalam pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat didefinisikan sebagai pemusatan kekuatan ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu: *“Penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku*

usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.” Berdasarkan definisi tersebut, pemusatan kegiatan pada dasarnya menggambarkan suatu keadaan penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan yang dicerminkan dari kemampuannya dalam menentukan harga yang dapat dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha tanpa harus melakukan ataupun mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Dengan memperhatikan uraian pemahaman unsur-unsur tersebut di atas, maka baik monopoli maupun pemusatan kegiatan bukan merupakan kegiatan yang dilarang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan dapat dilakukan ataupun dicapai oleh satu atau lebih pelaku usaha dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan dapat dilakukan negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan: (1) produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dan (2) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.

2. Unsur Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak

Berdasarkan teori hukum dan penafsiran sistematis terhadap unsur ini, maksud barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah yang memiliki fungsi:

- a. Bersifat khusus Alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- b. Distribusi, yang diarahkan pada barang dan/atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar; dan/atau
- c. Stabilisasi, yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan/atau jasa dalam bidang pertahanan, keamanan, moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan.

2.1 Cabang-cabang Produksi yang Penting bagi Negara

Pengertian cabang-cabang produksi yang penting bagi negara adalah ragam usaha produksi atau penyediaan barang dan atau jasa yang memiliki sifat:

- a. strategis, yaitu cabang produksi atas barang dan/atau jasa yang secara langsung melindungi kepentingan pertahanan negara dan menjaga keamanan nasional; atau
- b. finansial, yaitu cabang produksi yang berkaitan erat dengan pembuatan barang dan/atau jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum.

2.2 Diatur dengan Undang-undang

Pengertian diatur dengan undang-undang merupakan syarat legal dari negara untuk melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Hal ini berarti monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara tersebut hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dalam bentuk undang-undang (bukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang).

Undang-undang tersebut harus mencantumkan secara jelas tujuan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan serta mekanisme pengendalian dan pengawasan negara dalam penyelenggaraan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan tersebut, sehingga tidak mengarah pada praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

2.3 Diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah

2.3.1 Diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara

Badan usaha milik negara menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 adalah “*Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.*” Dalam hal dimana BUMN tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan penguasaan

monopoli negara, maka berdasarkan pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan dapat diselenggarakan oleh badan atau lembaga yang dibentuk oleh pemerintah.

2.3.2 Diselenggarakan Badan atau Lembaga yang Dibentuk Pemerintah

Pemerintah dalam pengertian peraturan perundang-undangan adalah pemerintah pusat yang terdiri atas presiden dan seluruh aparatur administrasi negara tingkat pusat. Dengan demikian, badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah adalah badan atau lembaga yang ditetapkan dan diatur dengan peraturan perundang-undangan yang dibentuk pemerintah pusat. Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah menjalankan tugas pelayanan kepentingan umum (*public service*) yang kewenangannya berasal dari pemerintah pusat dan dibiayai oleh dana negara (APBN) atau dana publik lainnya yang memiliki keterkaitan dengan negara.

Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah memiliki ciri melaksanakan:

- a. pemerintahan negara;
- b. manajemen keadministrasian negara;
- c. pengendalian atau pengawasan terhadap badan usaha milik negara; dan atau
- d. tata usaha negara.

Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah dalam menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan wajib memenuhi hal-hal sebagai berikut:

- a. pengelolaan dan pertanggungjawaban kegiatannya dipengaruhi, dibina, dan dilaporkan kepada pemerintah;
- b. tidak semata-mata ditujukan untuk mencari keuntungan;
- c. tidak memiliki kewenangan melimpahkan seluruh atau sebagian monopoli dan/atau pemusatan kegiatan kepada pihak lain. BUMN dan badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah dapat menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan secara bersama-sama sesuai dengan kebutuhan dan pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah memiliki ruang lingkup yang luas, termasuk di dalamnya adalah badan atau lembaga perdata yang tidak memiliki keterkaitan dengan tugas dan fungsi negara. Menurut teori hukum administrasi negara, penunjukan adalah kewenangan dari pejabat administrasi negara yang berwenang dan bersifat penetapan untuk menyelenggarakan atau menjalankan kegiatan tertentu secara sepihak. Dengan demikian, badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah adalah badan atau lembaga yang ditetapkan oleh pejabat administrasi negara yang berwenang. Prosedur dan persyaratan penunjukan badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah sebagai penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan dimaksud dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah sehingga tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

BUMN dan Badan atau lembaga yang ditunjuk pemerintah dapat menyelenggarakan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan secara bersama-sama sesuai kebutuhan dan pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. BUMN ataupun badan atau lembaga yang dibentuk ataupun ditunjuk oleh Pemerintah sebagai penyelenggara monopoli dan atau pemusatan kegiatan sebagaimana dimaksud, tidak dapat melimpahkan kembali hak penyelenggaraan monopolinya dan/atau pemusatan kegiatannya baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain.

Dengan memperhatikan uraian tersebut di atas, maka terkait dengan penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan barang dan/atau jasa yang menguasai hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara, Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menentukannya secara sistematis dengan tetap men-

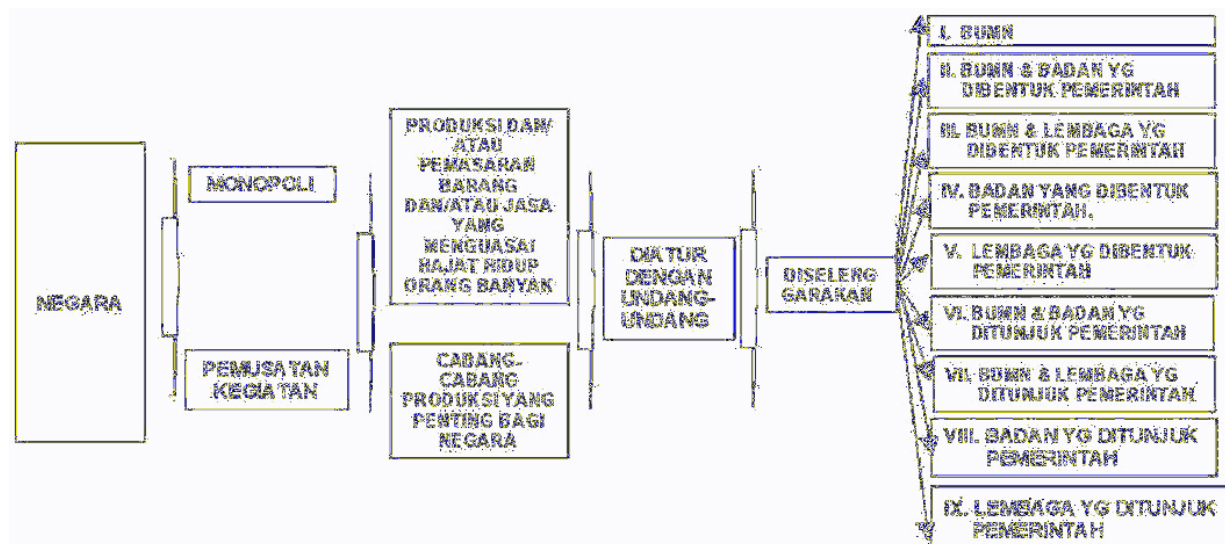
dasarkan pada alasan-alasan yang rasional berupa pertimbangan profesionalitas, legalitas, dan efektifitas pencapaian sasaran tujuan penyelenggaraan monopoli dan atau pemusatan kegiatan.

Secara sistematis sesuai dengan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, urutan yang dapat dijadikan acuan bagi pemerintah untuk menentukan pihak penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang produksi yang penting bagi negara adalah sebagai berikut:

- a. Diselenggarakan oleh BUMN;
- b. Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang dibentuk pemerintah;
- c. Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang dibentuk pemerintah;
- d. Diselenggarakan oleh Badan yang dibentuk pemerintah;
- e. Diselenggarakan oleh Lembaga yang dibentuk pemerintah;
- f. Diselenggarakan oleh BUMN dan badan yang ditunjuk pemerintah;
- g. Diselenggarakan oleh BUMN dan lembaga yang ditunjuk pemerintah;
- h. Diselenggarakan oleh Badan yang ditunjuk pemerintah;
- i. Diselenggarakan oleh lembaga yang ditunjuk pemerintah.

Penjabaran Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai monopoli dan/atau pemusatan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dan cabang produksi yang penting bagi negara dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 1



Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia yang secara jelas menyebutkan bahwa negara sebagai pihak yang menguasai suatu bidang tertentu. Beberapa diantaranya adalah terdapat di dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan;¹⁸ Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara;¹⁹ Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan;²⁰ dan Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2011 tentang Mata Uang.²¹ Dari pasal-pasal tersebut, jelaslah peran negara sebagai pihak yang diberikan hak untuk menguasai cabang-cabang produksi yang dimaksud dalam undang-undang terkait.

Berebeda dengan beberapa jenis cabang produksi yang telah dikemukakan diatas yang menyebutkan secara tegas negara sebagai pihak

yang diberikan hak untuk menguasai, BPJS dalam undang-undangnya tidak menyebutkan hal yang tegas demikian. Namun disini peneliti mencoba untuk menjelaskan bahwa dalam perkembangannya, berdasarkan dari pemaparan diatas, negara menjadi pihak yang dapat menguasai jaminan sosial. Hal tersebut di dasarkan pada:

1. Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang mengasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”;
2. Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang berbunyi “monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh BUMN dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah”;
3. Pedoman pelaksanaan pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dibuat oleh Komisi Pengawasan Persaingan Usaha menjelaskan unsur-unsur dari pasal 51 bahwa:
 - a. Yang dimaksud dengan Monopoli adalah Penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.

¹⁸Air beserta sumber-sumbernya , termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya seperti dimaksud pasal 1 angka 3,4,5 Undang-Undang ini dikuasai negara.

¹⁹ (1) Mineral dan Batu Bara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat. (2) Penguasaan Mineral dan Batu Bara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah

²⁰ (1) Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) dilaksanakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat yang berusaha dibidang penyediaan tenaga listrik. (2) Badan usaha milik negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberi prioritas pertama melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum.

²¹ Bank Indonesia merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan pengeluaran, pengedaran, dan/atau pencabutan dan penarikan rupiah. Bank Indonesia adalah bank sentral Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

- b. Yang dimaksud dengan pemusatan kegiatan adalah Penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa. Dalam hal ini BPJS dalam Undang-Undang BPJS menguasai secara nyata suatu pasar dan yang menjadi pasar dari BPJS adalah peserta BPJS. Peserta BPJS menurut pasal 1 angka (4) Undang-Undang BPJS adalah setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, yang telah membayar iuran.
- c. Yang dimaksud dengan Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak adalah yang memiliki fungsi Alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; Distribusi, yang diarahkan pada barang dan/atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar; dan atau Stabilisasi, yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan/atau jasa dalam bidang pertahanan, keamanan, moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan. BPJS yang berkaitan dengan jaminan sosial tidak terlepas dari fungsi stabilisasi. Hal ini karena jaminan sosial merupakan hak dasar yang harus dipenuhi, yang jika tidak dipenuhi maka akan menimbulkan ketidak teraturan sosial (disorder social) dan sangat mengancam keamanan nasional.
- d. Yang dimaksud dengan Cabang-cabang Produksi yang Penting bagi Negara adalah ragam usaha produksi atau penyediaan barang dan atau jasa yang memiliki sifat: strategis, yaitu cabang produksi atas barang dan/atau jasa yang secara langsung melindungi kepentingan pertahanan negara dan menjaga keamanan nasional; atau finansial, yaitu cabang produksi yang berkaitan erat dengan pembuatan barang dan/atau jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum. Jasa keuangan adalah suatu istilah yang digunakan untuk merujuk jasa yang disediakan oleh industri keuangan. Jasa keuangan juga digunakan untuk merujuk pada organisasi yang menangani pengelolaan dana²² dan asuransi adalah salah satu contoh dari jasa keuangan. Seperti yang diketahui bahwa BPJS merupakan bentuk asuransi sosial karena masyarakat diwajibkan untuk membayar sejumlah uang yang bisa disebut dengan premi. Salah satu ciri dari asuransi adalah adanya pembayaran premi.
- e. Yang dimaksud dengan diatur dengan undang-undang adalah syarat legal dari negara untuk melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Pengaturan BPJS diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial.
- f. BPJS tidak diatur di dalam BUMN, namun pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyebutkan bahwa tidak selalu harus BUMN yang menyelenggarakannya, namun bisa juga badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah. Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah yang dimaksud adalah yang menjalankan tugas pelayanan kepentingan umum (*public service*) yang kewenangannya berasal dari pemerintah pusat dan dibiayai oleh dana negara (APBN) atau dana publik lainnya yang memiliki keterkaitan dengan negara. Pasal 7 Undang-Undang BPJS mengatakan bahwa BPJS merupakan Badan Hukum Publik. Badan hukum publik adalah badan hukum yang mengatur hubungan antara negara dan atau aparatnya dengan warga negara yang

²² http://id.wikipedia.org/wiki/Jasa_keuangan diakses pada 5 Mei 2015 pukul 10.45

menyangkut kepentingan umum/publik. Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang BPJS menyebutkan BPJS juga menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugasnya dalam bentuk laporan pengelolaan program dan laporan keuangan tahunan yang telah diaudit oleh akuntan publik kepada Presiden dengan tembusan kepala DJSN paling lambat 30 Juni tahun berikutnya. Pertanggungjawaban tersebut merupakan konsekuensi dari BPJS sebagai Badan hukum publik. Kepesertaan BPJS yang merupakan seluruh warga Indonesia termasuk warga negara asing yang minimal 6 bulan tinggal di Indonesia, mengindikasikan bahwa BPJS dibentuk adalah untuk kepentingan umum.

4. Secara filosofis, jaminan sosial merupakan sebuah hak setiap orang untuk mendapatkan rasa aman, yang tentu dalam hal ini adalah aman dari segala macam hal yang dapat mengancam keberlangsungan hidupnya. Setiap orang yang sakit menginginkan kesembuhan. Setiap yang bekerja menginginkan diri mereka aman dari kecelakaan kerja, bahkan aman secara finansial ketika mereka sudah tidak lagi bekerja. Hak untuk mendapatkan jaminan sosial merupakan hak dasar yang dalam hal ini negara sebagai organisasi tertinggi harus mampu mengurusnya untuk dapat memenuhinya kepada warga negara.
5. Secara sosiologis, masyarakat yang tidak sejahtera, akan menimbulkan suatu keadaan yang tidak teratur. Ketidaksejahteraan adalah awal dari kriminalitas dan ketidakteraturan sosial yang lain. Oleh karenanya negara harus mampu menyejahterakan warga negara dan salah satu caranya adalah dengan menyelenggarakan jaminan sosial agar sistem jaminan sosial mampu untuk dirasakan seluruh lapisan masyarakat.

Sistem Jaminan sosial merupakan program Negara yang bertujuan untuk memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Selain itu untuk mewujudkan hal tersebut maka Negara membentuk BPJS yang berdasarkan pada prinsip kegotongroyongan,

nirlaba, keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, portabilitas, kepersetaan, bersifat wajib, dana amanat, dan hasil pengelolaan dana jaminan sosial seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besarnya kepentingan peserta.

Teori bernegara, seperti yang telah dijelaskan diatas, akan selalu memandang negara dalam dimensi negara dari kaca mata sosial dan filosofisnya. Berbeda dengan ketika berbicara tentang negara maka yang menjadi titik tekannya adalah masalah kekuasaan. Azhary²³ mengemukakan bahwa teori bernegara tidak dapat diterapkan secara universal, melainkan haruslah dilihat dimana negara itu berada. Setiap negara memiliki karakteristik sendiri yang dalam bernegara hal itu sangat berpengaruh. Kita tidak bisa menyamakan bernegara di Indonesia dengan bernegara di Belanda atau dengan negara-negara lain, hal ini karena Indonesia memiliki pandangan yang khas yang tidak dimiliki oleh negara lain dan tidak terlepas dari pengaruh alam dan budaya Indonesia. Pandangan yang berlandaskan falsafah bangsa yaitu Pancasila. Teori bernegara bangsa Indonesia sejatinya tidak bisa dilepaskan sama sekali dengan teori bernegara pada umumnya, namun harus dikaitkan dengan fakta nyata kehidupan berkelompok bangsa Indonesia yang mendasarkan diri mereka kepada Pancasila.

Pancasila sebagai *gurndnorm*²⁴ (norma dasar) memiliki arti bahwa Pancasila adalah sumber dari segala sumber peraturan yang ada di Indonesia. Segala bentuk peraturan di Indonesia tidaklah boleh bertentangan dengan norma dasar tersebut. Selain itu juga isi dari peraturan di Indonesia tidak boleh keluar dari nilai-nilai pancasila. Bagi Indonesia nilai-nilai Pancasila adalah sari dan puncak budaya bangsa yang merupakan tatanan nilai yang berkembang dan dipraktekan sepanjang sejarah kehidupan rakyat Indonesia.²⁵ Nilai-nilai Pancasila menjamin kesejahteraan sekaligus membuktikan bahwa

²³ Dalam pidato pengukuhan guru besarnya di Universitas Indonesia pada hari Rabu, 26 Juli 1995 dengan judul "Teori Bernegara Bangsa Indonesia (Satu pemahaman tentang pengertian-pengertian dan asas-asas dalam Hukum Tata Negara)"

²⁴ Stufenbau Theorie dari Hans Kelsen

²⁵ Muhammad Noor Syam, Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum (sebagai landasan pembinaan sistem hukum nasional), (Malang: Laboratorium Pancasila IKIP Malang, 1982), hlm. 36

nilai-nilai Pancasila adalah yang terbaik bagi bangsa Indonesia.²⁶ Menurut Soediman Kartohadiprojo dan Notonegoro nilai ini diakui sebagai jiwa dan kepribadian bangsa.²⁷

Bangsa Indonesia memiliki kekhasan tersendiri mengenai cara bernegara. Walaupun kita mengenal Hukum Tata Negara, namun hukum tata negara yang ada di Indonesia berbeda dengan Hukum Tata Negara yang ada di negara-negara lain. Hal ini bisa dipahami karena Indonesia memiliki falsafah bangsa yang berbeda dengan negara-negara lain yaitu Pancasila. Pancasila memiliki peran yang sangat penting dalam pembentukan norma di Indonesia.

Sistem hukum nasional bersumber pada sosio-budaya, sistem filsafat atau ideologi bangsa yang mencerminkan jiwa atau semangat rakyatnya dan cita hukum bangsa sebagai penjabaran dari filsafat negara dan Undang-Undang Dasar.²⁸ Komponen-komponen dalam sistem hukum nasional juga menunjukkan pola yang sama. Dimana struktur, budaya, dan substansi mencerminkan tatanan nilai yang menentukan cita hukum. Struktur atau kelembagaan yang berdaulat serta substansi atau isi perundang-undangan haruslah sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan tantangan zamannya namun juga harus berdasarkan tatanan nilai atau budaya yang hidup dalam masyarakat.²⁹

Nilai-nilai di masyarakat tertuang dalam pancasila yang berbunyi:

1. Ketuhanan yang Maha Esa;
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Persatuan Indonesia;
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan;
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Setiap sila dalam Pancasila memiliki butir-butir yang menjabarkan sedikit lebih terperinci dari sila yang telah disebutkan diatas. Jika dikaitkan fokus penelitian ini, maka sila yang tepat untuk memperjelas dasar dari adanya jaminan sosial adalah sila ke dua dan ke lima. Butir-butir sila dalam sila ke dua antara lain berbunyi:

1. Mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa;
2. Mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban asasi setiap manusia tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit dan sebagainya;
3. Mengembangkan sikap saling mencintai sesama manusia;
4. Mengembangkan sikap tenggang rasa dan tepa-selira;
5. Mengembangkan sikap tidak semena-mena terhadap orang lain;
6. Menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan;
7. Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan;
8. Berani membela kebenaran dan keadilan;
9. Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia;
10. Mengembangkan sikap hormat-menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.

Sedangkan butir-butir dalam sila ke lima berbunyi:

1. Mengembangkan perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan;
2. Mengembangkan sikap adil terhadap sesama;
3. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
4. Menghormati hak orang lain;
5. Suka memberikan pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri;
6. Tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain;
7. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah;
8. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum;
9. Suka bekerja keras;
10. Suka menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama;

²⁶ ibid

²⁷ ibid

²⁸ ibid

²⁹ ibid

11. Suka melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan keadilan sosial.

Butir-butir dalam sila ke dua dan ke lima sangat berkaitan sekali dengan fokus penelitian ini yaitu tentang jaminan sosial. Telah diuraikan di atas bahwa pengaturan mengenai jaminan sosial sebelum adanya BPJS sampai adanya BPJS adalah untuk memberikan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali. Bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan pemenuhan hak yang sama yang telah disebutkan dalam konstitusi tanpa membedakan status sosial, suku, bangsa, warna kulit, dan jenis kelamin. Selain itu setiap orang haruslah memiliki nilai-nilai kemanusiaan dan gemar melakukan kegiatan kemanusiaan.

Telah dijelaskan di atas bahwa Sistem jaminan sosial memiliki dua pola besar antara lain pola asuransi sosial dan pola bantuan sosial. Dana asuransi sosial didapat dari premi asuransi maupun bantuan sosial yang di dapat dari pendapatan pajak. Adapaun prinsip yang terdapat dalam jaminan sosial antara lain adalah redistribusi pendapatan dapat berbentuk vertikal dan horisontal yaitu pihak yang memiliki pendapatan lebih banyak mentransferkan pendapatannya kepada pihak yang memiliki pendapatan lebih sedikit dengan kata lain pihak yang berlebih menguatkan pihak yang lemah. Sedangkan redistribusi pendapatan secara horizontal mendistribusikan pendapatannya kepada sesama atau dari satu kelompok ke kelompok yang lain.

Dari prinsip jaminan sosial yang telah diuraikan di atas, maka adanya jaminan sosial pada intinya adalah ingin memberikan persamaan hak dalam bidang jaminan sosial tanpa memandang status sosial dan golongan tertentu dan didasarkan pada nilai-nilai yang ada di dalam Pancasila sebagai falsafah bangsa dan dasar bernegara bangsa Indonesia. Jika dahulu sebelum ada BPJS, jaminan sosial hanya bisa dirasakan oleh segolongan tertentu saja, tapi semenjak adanya BPJS, program jaminan sosial harapannya mampu bisa dirasakan seluruh lapisan masyarakat tanpa terkecuali.

PENUTUP

Dasar pemikiran pelimpahan hak monopoli jaminan kesehatan kepada BPJS adalah pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Jaminan Sosial masuk kedalam unsur-unsur yang ada di dalam Pedoman Pelaksana Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Secara filosofis, adalah hak setiap orang untuk mendapatkan rasa aman termasuk aman dari sesuatu yang dapat mengancam keberlangsungan hidupnya. Aman dari kesengsaraan menderita penyakit merupakan hak dari setiap orang. Secara sosiologis, masyarakat yang tidak sejahtera akan menimbulkan ketidak teraturan sosial. Berdasarkan atas keadilan sosial maka jaminan sosial harus bisa dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali. Peralihan pengurusan jaminan sosial dari sebelum BPJS ke BPJS merupakan sebuah upaya untuk memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang sebelumnya jaminan sosial hanya diperuntukkan oleh sebagian golongan saja, namun BPJS hadir untuk menyelenggarakan jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia agar mendapatkan manfaat yang sama secara adil dan merata.

•••

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Kurniawan, Lutfi J. 2015. *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*. Malang: Intrans Publishing.
- Ahmad, Zainal Abidin. 1974. *Negara Adil Makmur Menurut Ibnu Siena*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Candra, Ade. 2010. *Dinamika Penyusunan Undang-Undang No.40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial (SJSN)*. Yogyakarta: Gava Media.
- Syam, Muhammad Noor. 1982. *Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum (Sebagai Landasan Pembinaan Sistem Hukum Nasional)*. Malang: Laboratorium Pancasila IKIP Malang.

Jurnal dan Makalah

M.Taviv. “Dinamika Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia Dalam Undang-Undang Dasar 1945” dalam *Jurnal Disertasi*. Malang: Fakultas Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Azhary. 1995. “Teori Bernegara Bangsa Indonesia (Satu pemahaman Tentang Pengertian-Pengertian dan Asas-Asas Dalam Hukum Tata Negara)” makalah dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar di Universitas Indonesia, 26 Juli 1995.

Surat Kabar

Anonim. 2015. “Acuan Koordinasi Manfaat Tak Jelas” dalam Koran Kompas, Jumat 27 Februari 2015.

Internet

Anonim. 2015. “Definisi Jasa Keuangan” dalam http://id.wikipedia.org/wiki/Jasa_keuangan, diakses pada 5 Mei 2015 pukul 10.45.

