

**REDESAIN KONSEP KELEMBAGAAN BADAN
PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL DALAM NEGARA
HUKUM MATERIL INDONESIA**

SKRIPSI



Oleh :

IRVAN TRI PUTRA

NIM : 13410714

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2017

**REDESAIN KONSEP KELEMBAGAAN BADAN PENYELENGGARA
JAMINAN SOSIAL DALAM NEGARA HUKUM MATERIL INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

IRVAN TRI PUTRA

No.Mahasiswa : 13410714

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

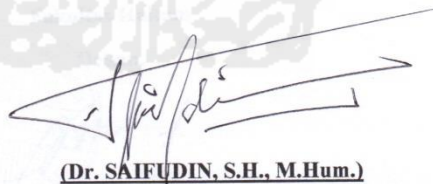
**“REDESAIN KONSEP KELEMBAGAAN BADAN PENYELENGGARA
JAMINAN SOSIAL DALAM NEGARA HUKUM MATERIL INDONESIA”**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal

Yogyakarta, 6 Februari 2017

Dosen Pembimbing Tugas Akhir



(Dr. SAIFUDIN, S.H., M.Hum.)

NIP : 864100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**REDESAIN KONSEP KELEMBAGAAN BADAN PENYELENGGARA
JAMINAN SOSIAL DALAM NEGARA HUKUM MATERIL INDONESIA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/ Pendadaran
Pada Tanggal 09 Maret 2017 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 09 Maret 2017

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Dr.,Drs., Muntoha, S.H., M.Ag.
3. Anggota : Dr. Ridwan, S.H.,M.Hum.

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



(Dr. AUNUR RAHIM FAQIH, S.H., M.Hum)

NIK. 844100101

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya :

Nama : Irvan Tri Putra

Nim : 13410714

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul : **REDESAIN KONSEP KELEMBAGAAN BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL DALAM NEGARA HUKUM MATERIL INDONESIA**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah(plagiat)*"
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat

disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 12 Februari 2017



IRVAN TRI PUTRA

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Irvan Tri Putra
2. Tempat dan Tanggal Lahir : Dharmasraya, 19 Juli 1994
3. Jenis Kelamin : Laki-laki
4. Alamat : Jl.Pakel Baru Selatan No.19, UH, YK
5. Identitas Orang Tua/Wali :
 - a. Nama Ayah : ABD WAHAB
 - b. Pekerjaan Ayah : Pensiunan PNS
 - c. Nama Ibu : SYAMPIAH
 - d. Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
6. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri 02 Sitiung
 - b. SLTP : SMP Negeri 02 Pulau Punjung
 - c. SLTA : SMA Plus Bina Bangsa Sejahtera Bogor
7. Organisasi
 - a. Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat FH UII sebagai Ketua Unit Kajian dan Pengembangan (Periode 2015-2016) ; dan sebagai Wakil Bendahara Umum II (Periode 2016-2017)
 - b. Forum Kajian dan Penulisan Hukum LEM FH UII sebagai staff Kajian dan Diskusi (Periode 2015-2016).
 - c. UKM Taekwondo FH UII sebagai staff PPSDM (Periode 2014-2015); dan sebagai Ketua departemen PPSDM (Periode 2015-2016)
8. Prestasi
 - a. Juara I Lomba Karya Tulis Ilmiah *D'CASE* LEM FH UII Tahun 2014.

- b. Finalis Lomba Karya Tulis Ilmiah *Airlangga Law Competition* Fakultas Hukum Universitas Airlangga Tahun 2016.
- c. Finalis Lomba Karya Tulis Ilmiah *Student Conference For Sustainable Development* Fakultas Ekonomi Bisnis Universitas Udayana Tahun 2016.
- d. 3 Besar Lomba Legal Drafting *Islamic Law Fair* Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Tahun 2016.
- e. Finalis Essay *LENSA* Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam Universitas Tanjungpura Tahun 2016.



MOTTO

“Maka sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan. Sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan. Maka apabila engkau telah selesai (dari sesuatu urusan) tetaplah bekerja keras (untuk urusan yang lain). Dan hanya kepada Tuhanmulah engkau berharap” (QS. Al-Insyirah, 6-8)

“Hatiku tenang karena mengetahui bahwa apa yang melewatkanmu tidak akan pernah menjadi takdirku, dan apa yang ditakdirkan untukmu tidak akan pernah melewatkanmu” (Sayyidina Umar Bin Khattab)

“Jangan pernah merobohkan pagar tanpa mengetahui mengapa didirikan, jangan pernah mengabaikan tuntunan kebaikan tanpa mengetahui mengapa keburukan yang anda dapat” (Buya Hamka)

“Alam Takambang Jadi Guru”

“Nderek Kersane Gusti Allah Mawon”

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan dengan tulus, ikhlas, dan hati yang suci khusus kepada:

Kedua orang tua tercinta dan keluarga penulis, yang selalu mendo'akan dan memberikan dukungan lahir dan batin dalam memberikan yang terbaik untuk penulis

(Abd. Wahab & Syampiah)

Kupersembahkan pula pemikiran sederhana ini kepada:

Bangsa dan Negaraku Indonesia...

Almamaterku, Universitas Islam Indonesia...

Himpunan Mahasiswa Islam...

Generasi Muda Pecinta Ilmu Pengetahuan...

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Tiada kata yang pantas untuk penulis ucapkan selain rasa syukur kepada Allah SWT Tuhan Semesta Alam yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah berupa skripsi yang berjudul **“Redesain Konsep Kelembagaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam Negara Hukum Materil Indonesia”**. Tidak lupa shalawat dan salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Nabi Muhammad SAW yang karena dialah yang mengantarkan kita dari zaman kebodohan hingga ke zaman penuh ilmu pengetahuan seperti sekarang ini.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. ALLAH SWT, karena berkat rahmat, hidayah, dan pertolongan-Nya, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;
2. Kedua orang tua tercinta, Abd. Wahab & Hj.Syampiah yang selalu memotivasi, tiada henti untuk mendoakan dan membantu penulis dengan ketulusan hati untuk berjuang dalam menuntut ilmu dan meraih pendidikan yang tinggi;

3. Kakak-kakakku tersayang Uda Hendra Putra dan Uda Dendi Eka Putra, yang selalu memberikan semangat, nasihat dan dukungan seorang kakak kepada adiknya.
4. Dr. Saefudin, S.H., M.Hum. selaku dosen pembimbing penulis yang dengan sabar dan ketekunan memberikan pengarahan kepada penulis dalam mengerjakan tugas akhir serta sekaligus menjadi Orang Tua penulis di Yogyakarta yang dengan ikhlas dan semangat memberikan motivasi dan pelajaran hidup kepada penulis;
5. Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
6. Dosen-dosen hebat Fakultas Hukum Prof. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. dan Bapak Idul Rishan, S.H,M.H., yang selalu memberikan nasihat kepada penulis;
7. Maryam Nur Hidayati, S.H., terimakasih dinda yang telah memberikan perhatian, pengertian, dan semangat kepada penulis.
8. Saudara-saudara seperjuangan penulis yang telah berjuang bersama-sama, merasakan suka duka, Indra Cahyo Utomo, Gilang Ahmad Pratama, ;
9. Kakak-Kakak terbaik penulis yang tiada henti dan lelah dalam memberikan motivasi, pengarahan dan pelajaran hidup, Alfadri Yanda S.H, Haekal Ryanda S.H, Ahmad Alisy S.H, Harry Setya Nugraha S.H, Muchlas Hamidy S.H, Dipo Septiawan S.H, Aulia Rifqi Hidayat S.H, Mario Evantio, Fariz Rivando S.H, Adriansyah Maulana M S.H, Adlina Adelia S.H, Orista Miranti S.H, Raisa Rizani S.H;
10. Seluruh sahabat-sahabat penulis yang telah menghiasi hari-hari penulis, memberikan dukungan serta doa, Adly Riyanto, M. Arkan Tunas Junior, M. Bayu Meikardo, Raden Fachrial R, Arry Samsul Hadi, Misbah Alam F, Bintang Y Yuono, Karina, Yoga Febriansyah, Hasenah Rahma, Dian Ayu Yohana, Aldi Pranata, Mahendra Arga, Mela Septriana, Kunti Karisma, Andre Nata Gautama, ;

11. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam khususnya Mhd Zakiul Fikri, M. Kasim Wira Natsir, Chintia Sandra Dewi, Wahida Azzahra, Intan Rahmadini, Amalia Maharani Lubis, Intan Griya Purnamasari, Armendhra Asseghaf, Aprilianto Syaputra, Risang Cahya Yudhantara, Lufthia Nur Fitriani, Latifah Puspa herwindo, Adzin Askhian, Al Sadiq Zulfianto, Mawardi, M Yusuf Alfianto, Ryan Akbar, Ayu Muthia Firdaus, Wisnu Andikatama. Dedi Yusuf, Weda Adi, Yoga Nugraha, Gagah Satria, M Agus Maulidi, Juliani, Diah Senja Oktaviani.
12. Adik-adikku yang selalu memberikan semangat dan doa kepada penulis Nur Rusdy Khaldun, Ali Mahbub, M. Rizqi, Zharizal Tri S, M Natsir, Nasiematul Arifat, Nabila Rani Hanifa, Fauziah Nur Aini, Retno Widiastuti, Mega Umagapi, Aunur Roviq, Dila Aisha Maharani, Annisa Djani, Qisthi Karami, Marcha Amalia, Irwan Renaldi, Arum sekar, Rizky Sitanggang, Billy Elnanda, Reinaldo Junior, ;
13. Teman-teman seperjuangan KKN Unit 148, Ahmad Faiq, Audya Bella, Raka Eratama, Yusmiati, Noveana Puspa, Lina Nur'afiah;
14. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Terimakasih telah menjadi guru bagi penulis.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 8 Febuari 2017

IRVAN TRI PUTRA
NIM. 13410714

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINAL KARYA TULIS.....	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE.....	vii
HALAMAN MOTTO	ix
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	x
KATA PENGANTAR.....	xi
DAFTAR ISI.....	xiv
ABSTRAKSI.....	xvi

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Tinjauan Pustaka	10

E. Metode Penelitian.....	20
F. Kerangka Skripsi.....	23
BAB II. NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN	
A. Sejarah dan Perkembangan Negara Hukum.....	25
B. Unsur-unsur Negara Hukum	32
C. Tanggung Jawab Negara dalam Penyelenggara Jaminan Sosial...	39
BAB III. TINJAUAN STRUKTUR KELEMBAGAAN NEGARA	
A. Arti Penting Lembaga Negara dalam Struktur Negara	47
B. Macam-macam Lembaga Negara.....	56
C. Lembaga Negara dalam Penyelenggara Jaminan Sosial	61
BAB IV. PENYAJIAN DAN ANALISIS	
A. Deskrip data.....	69
B. Kedudukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam Struktur Ketatanegaraan Menurut Negara Hukum Materiil di Indonesia ...	73
C. Konsep Desain Kelembagaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam Negara Hukum Indonesia	82
BAB V. PENUTUP	
A. Kesimpulan	96
B. Saran.....	98
DAFTAR PUSTAKA	99

ABSTRAKSI

Ketidakjelasan posisi atau kedudukan kelembagaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menimbulkan kerancuan dalam penyelenggara jaminan sosial bagi masyarakat serta tanggungjawab kelembagaan yang berkaitan dengan keefektivitasan lembaga tersebut. Payung hukum Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, hadirnya Undang-undang tersebut karena diamanatkan oleh Undang-undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, adanya ketentuan dalam Undang-undang tersebut yang membentuk suatu lembaga untuk menyelenggarakan jaminan sosial nasional. Hadirnya Badan Penyelenggara Jaminan Sosial ternyata tidak menunjukkan suatu lembaga yang ideal dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, pada prakteknya terdapat beberapa permasalahan, mulai dari ketidakjelasan kedudukan lembaganya serta substansi Undang-undang yang menyelenggarakan jaminan sosial namun prakteknya mendekati asuransi sosial. Kemudian muncul pertanyaan: *Pertama*, bagaimana Kedudukan badan penyelenggara jaminan sosial menurut peraturan perundang-undangan saat ini?; *Kedua*, bagaimana konsep Redesain kelembagaan Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial dalam Negara Hukum Indonesia? Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang merupakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Metode pengumpulan data menggunakan teknik studi dokumen. Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa *Pertama*, kedudukan kelembagaan BPJS saat ini menurut Undang-undang yang berlaku saat ini menjelaskan bahwa kelembagaan BPJS berada dibawah presiden langsung dan tanpa adanya koordinasi dengan kementerian terkait. Kedudukan kelembagaan yang demikian dalam penyelenggara jaminan sosial harus di desain ulang. *Kedua*, solusi mengatasinya yakni dengan desain ulang kelembagaan BPJS, agar berada dalam koordinasi kementerian terkait dalam penyelenggara jaminan sosial dan diawasi secara eksternal maupun internal. Oleh karena itu, menjadi hal yang penting untuk segera dilakukan revisi UU No. 24 Tahun 2011. Hal demikian sebagai upaya untuk menciptakan kejelasan kedudukan suatu lembaga penyelenggara jaminan sosial dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dengan mengedepankan hak-hak warga negara guna terwujudnya negara kesejahteraan

Kata kunci: Kelembagaan,BPJS,Redes

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 yang berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsep Negara Hukum menjadikan hukum sebagai panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, slogan yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah ‘*the rule of law, not of man*’.¹ Tipe negara hukum dalam arti yang luas atau disebut pula dengan negara hukum modern, adalah mewujudkan negara kesejahteraan atau *welfare state*. Negara kesejahteraan ini juga menjadi cita-cita negara Indonesia.

Dalam pengertian ini, negara tidak menjaga keamanan semata, tetapi secara aktif turut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyat. *Welfare state* atau negara kesejahteraan atau kemakmuran merupakan peralihan dari negara yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk intervensi kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat, menjadi negara yang pemerintahnya terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat.²

¹http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf diakses pada tanggal 3 Oktober 2016.

²Ridwan HR, *Hukum Administrasi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 15.

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Indonesia mempunyai tugas antara lain : melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Adanya frasa memajukan kesejahteraan umum, konsekuensi logisnya negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak, sehingga peran *personal* untuk menguasai hajat hidup rakyat banyak dihilangkan.³ Negara perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat.⁴ Hal ini merupakan bentuk dari kewajiban positif (*positive obligation*) negara yang diterapkan dengan tindakan langsung (*direct action*) dalam hal *to protect* (untuk melindungi), dan *to fulfill* (untuk melindungi) hak warga negaranya.⁵ Oleh karena itu, setiap orang berhak atas terpenuhinya hak dasar, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 25 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), yang menyatakan:

“Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.”

³ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta, Kaukaba Dipantara, 2013, hlm. 7.

⁴ JimlyAsshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanannya di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, hlm. 222.

⁵ Komnas HAM, *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta, 2013, hlm.359.

Pemenuhan atas hak dasar warga negara di Indonesia telah diatur dalam Pasal 28A-J UUD NRI Tahun 1945, yang bentuk perlindungannya diatur dalam Pasal 28H ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, berbunyi : “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”, Pasal 34 ayat (1), berbunyi : “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.” Pasal 34 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yaitu: “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.”, dan Pasal 34 ayat (3), berbunyi: “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang baik.”

Atas amanat konstitusi tersebut maka negara mempunyai tanggung jawab dalam bentuk jaminan sosial yang memperhatikan kebutuhan rakyat dan tidak bertentangan dengan dasar falsafah bangsa Indonesia yakni Pancasila, sehingga dalam pemenuhan hak dasar tetap harus memperhatikan nilai-nilai Ke-Tuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial demi terciptanya kesejahteraan dan kemakmuran bangsa.

Negara sebagai regulator dan berperan serta dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat di sektor jaminan sosial, antara lain telah dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) seperti : PT (Persero) Jamsostek, Askes Indonesia, Taspen, dan Asabri yang memberikan pelayanan berupa Jaminan Kesehatan (JK), Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Hari Tua (JHT), Jaminan Pensiun (JP) dan Jaminan Kematian (JKM). Perusahaan-perusahaan tersebut telah memiliki payung

hukum tersendiri. Diantaranya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek), Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1991 tentang Pemeliharaan Kesehatan Pegawai Negeri Sipil, Penerima Pensiun, Veteran, Perintis Kemerdekaan Beserta Keluarganya, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 1991 tentang Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Pada tahun 2011 Jamsostek bertransformasi menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). BPJS merupakan badan hukum publik yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial. BPJS terdiri dari BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan.⁶ Ruang lingkup BPJS diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. BPJS memberikan jaminan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan bagi mereka yang melakukan pembayaran iuran atau iurannya dibayarkan oleh pemerintah. Begitu banyak manfaat yang diberikan oleh BPJS kepada pesertanya, berupa jaminan kesehatan berupa pelayanan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif termasuk obat dan bahan habis pakai yang diperlukan.⁷ Mendapatkan pelayanan rawat inap berdasarkan kelas standar.⁸

⁶ Buku pegangan sosialisasi jaminan kesehatan nasional, Jakarta, 2012, hlm 10

⁷ Lihat Pasal 22 ayat 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

⁸ Lihat Pasal 23 ayat 4 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Sesuai dengan manfaat dibentuknya BPJS dalam menjalankan program jaminan sosial, badan hukum tersebut memiliki tujuan, yakni sebagai berikut:⁹

1. Memberi kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
2. Memperoleh manfaat pelayanan kesehatan dan santunan uang tunai apabila seseorang pekerja mengalami kecelakaan kerja atau menderita penyakit akibat kerja.
3. Menjamin peserta menerima uang tunai apabila memasuki masa pension, mengalami cacat total tetap, meninggal dunia.
4. Memberikan santunan kematian yang dibayarkan kepada ahli waris peserta yang meninggal dunia.

Beberapa permasalahan muncul setelah Undang-Undang BPJS ini disahkan, antara lain; ketidaksesuaian nomenklatur dengan batang tubuh undang-undang ini, munculnya fatwa MUI yang berkaitan terdapatnya unsur ketidakjelasan (*gharar*), untung-untungan (*maisir*), dan bunga uang (*riba*), diskriminasi, dan ketidakjelasan bentuk BPJS ini. Penjelasan atas ketiga hal tersebut adalah:

1. Ketidaksesuaian nomenklatur judul Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dengan batang tubuh yang mengimplementasikan sistem asuransi sosial, bukan jaminan sosial.

Jika merujuk tataran ideal asuransi sosial menurut Mehr dan Cammak merupakan alat untuk menghimpun risiko dengan memindahkan kepada organisasi yang biasanya adalah organisasi pemerintah, yang diharuskan oleh undang-undang untuk memberikan manfaat keuangan atau pelayanan kepada atau atas nama orang-orang yang diasuransikan itu pada waktu terjadinya kerugian tertentu yang telah

⁹ www.jamsostekindonesia.com diakses pada tanggal 1 Oktober 2016.

ditetapkan sebelumnya.¹⁰ Berdasarkan pengertian tersebut, asuransi mempunyai sifat wajib dan besarnya santunan (*benefit*) pada umumnya ditetapkan pemerintah. Golongan asuransi ini ditujukan tidak untuk memperoleh keuntungan, tetapi lebih banyak ditekankan kepada kepantasan masyarakat (*sosial adequacy*). Penyelenggaraan biasanya adalah pemerintah, sehingga sering pula disebut *Social Government Insurance*.¹¹ Maka dari itu, asuransi sosial memiliki ciri-ciri khusus, yaitu:¹²

- a. Penanggung (biasanya organisasi di bawah wewenang pemerintah, dalam hal ini ialah BPJS).
- b. Tertanggung (Biasanya masyarakat luar anggota atau golongan masyarakat tertentu).
- c. Risiko (suatu kerugian yang sudah diatur dan ditetnukan terlebih dahulu).
- d. Wajib (berdasarkan suatu ketentuan Undang- Undang atau ketetntuan lain, dalam Undang- Undang BPJS tercantum dalam Pasal 14, 15, dan 16).

¹⁰ Djoko prakoso, “hukum asuransi Indonesia “, dalam Ade Putra Irawan, skripsi: *pengelenggaraan badan penyelenggara jaminan sosial (BPJS) ditinjau dari hukum persaingan usaha*, Fakultas syariah dan hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2015, hlm. 33 <http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/30557/1/ADE%20PUTRA%20INDRAWA%20N-FSH.pdf>, diakses pada tanggal 2 oktober 2016.

¹¹ Man suparman sastrawaidjaja, “aspek-aspek hukum asuransi dan surat berharga”, dalam Ade Putra Irawan, skripsi: *pengelenggaraan badan penyelenggara jaminan sosial (BPJS) ditinjau dari hukum persaingan usaha*, Fakultas syariah dan hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2015, hlm. 33 <http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/30557/1/ADE%20PUTRA%20INDRAWA%20N-FSH.pdf>, diakses pada tanggal 4 Oktober 2016.

¹² Sri rejeki hartono, “hukum asuransi dan perusahaan asuransi”, dalam Ade Putra Irawan, skripsi: *pengelenggaraan badan penyelenggara jaminan sosial (BPJS) ditinjau dari hukum persaingan usaha*, Fakultas syariah dan hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2015, hlm. 33-34 <http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/30557/1/ADE%20PUTRA%20INDRAWA%20N-FSH.pdf>, diakses pada tanggal 4 Oktober 2016.

Berdasarkan realitas diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa BPJS menggunakan prinsip asuransi sosial dengan berlindung dalam status jaminan sosial. Seharusnya jaminan sosial merupakan salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.¹³ BPJS seharusnya bukan menjadi produk politik negara yang berlindung dalam status jaminan sosial untuk menutupi ketidakmampuan finansial negara dalam hal pemenuhan hak dasar warga negara.

2. Munculnya fatwa MUI yang berkaitan terdapatnya unsur ketidakjelasan (*gharar*), untung-untungan (*maisir*), dan bunga uang (*riba*). Pro kontra BPJS dimulai sejak adanya *ijtima* Komisi Fatwa MUI dalam sidang pleno *Ijtima* Ulama ke-5 Komisi Fatwa MUI se-Indonesia tahun 2015 di Pesantren At-Tauhidiah pada 7-10 Juni 2015 yang menyatakan bahwa ada sejumlah bagian ketentuan BPJS Kesehatan yang tidak sesuai dengan syariat.¹⁴ Hal inilah yang menjadi kegelisahan bagi umat Islam, sebagai salah satu dari enam agama yang diakui eksistensinya di Indonesia. Dilihat dari perspektif ekonomi Islam dan *fiqh mu'amalah* dengan merujuk pada Fatwa Dewan Syari'ah Nasional- Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) bahwa secara umum program BPJS belum mencerminkan konsep ideal jaminan sosial dalam

¹³ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

¹⁴ <http://mui.or.id/homepage/berita/berita-singkat/pemerintah-mui-sepakat-bpjs-kesehatan-direvisi-agar-sesuai-syariah.html> diakses tanggal 3 oktober 2016.

Islam,¹⁵ apabila dilihat dari hubungan hukum atau akad antar para pihak BPJS tersebut mengandung unsur untung-untungan (*maisir*), ketidakjelasan (*gharar*), dan *riba*. Ketiga unsur tersebut dilarang dalam kaidah hukum bagi umat Islam. Sebagaimana disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 29 Ayat (1) bahwa “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” dan Ayat (2) “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.” Pasal tersebut berimplikasi kepada keharusan negara untuk memenuhi kebutuhan dalam menjalankan perintah setiap agama yang diakui di Indonesia.

3. Terkait dengan bentuk BPJS sebagai badan hukum publik.¹⁶ BPJS sudah seharusnya melaksanakan pelayanan publik, namun pada praktiknya BPJS justru melaksanakan kegiatan perasuransian, yang itu notabene biasanya dilakukan oleh badan hukum privat seperti perusahaan asuransi, perusahaan penjaminan, atau perusahaan reasuransi lainnya.¹⁷ BPJS bertanggung jawab kepada presiden,¹⁸ sehingga dapat disimpulkan tidak adanya aspek koordinatif yang baik kepada Kementerian Kesehatan karena langsung kepada presiden. Hal yang prinsipil lainnya ialah tugas pelaksanaan jaminan sosial seharusnya dibebankan kepada negara

¹⁵ <http://www.slideshare.net/iskandarjet/hasil-ijtima-ulama-komisi-fatwa-mui-seindonesia-v-bpjs-kesehatan-haji-berulang-hukuman-mati-narkoba-masjid-berdekatan-dll>, diakses tanggal 4 Oktober 2016.

¹⁶ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

¹⁷ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian.

¹⁸ Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

(aparatur pemerintahan), justru ketika diserahkan ke badan hukum atau *legal entity*, kemudian berarti pemerintah melepas tanggung jawabnya sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*).

Berdasarkan pemaparan tataran ideal pelaksanaan jaminan sosial serta realitas prakteknya Penyelenggaraan Jaminan Sosial yang terjadi di Indonesia mengenai kelembagaan dan amanat konstitusi untuk menjalankan jaminan sosial menarik untuk dikaji dalam suatu penelitian. Bahasan pokok mengenai konsep kelembagaan badan penyelenggaraan jaminan sosial dalam negara hukum materil di Indonesia dan semangat untuk memberikan gagasan terbaik dalam penyelenggaraan jaminan sosial merupakan suatu ikhtiar dalam mewujudkan kesejahteraan sosial.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan di atas, maka rumusan masalah pada skripsi ini adalah :

1. Bagaimana kedudukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam Struktur Ketatanegaraan menurut Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana konsep Redesain kelembagaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam negara hukum Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah ditetapkan di atas, maka tujuan dilakukannya perumusan masalah di atas dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kedudukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam ketatanegaraan menurut Peraturan Perundang-undangan sekarang.
2. Untuk mengetahui konsep kelembagaan yang ideal suatu penyelenggaraan jaminan sosial dalam ketatanegaraan Indonesia.

D. Tinjauan Pustaka

Pada bagian ini penulis mencoba mempertajam rumusan masalah dengan cara menampilkan tinjauan pustaka yang berkaitan dengan tema hukum. Tinjauan pustaka ini dimaksudkan untuk mengarahkan penulis untuk membentuk kategori substantif terhadap objek penelitian.¹⁹ Adapun penjelasan terhadap teori-teori yang digunakan atau konsep konsep utama yang akan eksplorasi adalah sebagai berikut:

Untuk menemukan konsep kelembagaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dalam ketatanegaraan Indonesia guna mengetahui bagaimana seharusnya kedudukan suatu lembaga yang menyelenggarakan jaminan sosial di Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan teori **negara hukum** sebagai *grand theory*, dan didukung oleh teori **kelembagaan negara** sebagai *middle range theory* serta teori **jaminan sosial** sebagai *applied theory*.

¹⁹ Lexi j, moloeng, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung. 1990. Hlm. 81

1. Konsep Negara Hukum

Pemikiran tentang negara hukum telah jauh muncul sebelum terjadinya revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan populer pada Abad XIX. Pemikiran negara hukum itu sendiri adalah sebuah reaksi akibat kesewenang-wenangan di masa lampau. Maka dari itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.²⁰

Ide negara hukum yang muncul pada abad pertengahan untuk membendung adanya kesewenang-wenangan dari kekuasaan yang mempraktikkan sistem yang *absolute* dan mengabaikan hak-hak dari rakyat. Peristiwa revolusi Prancis merupakan sebuah pelajaran nyata yang sangat berharga untuk direnungkan. *Absolutisme* di Prancis yang dilakukan oleh Raja Louis XIV dengan sabda rajanya yang fenomenal. Sabda raja tersebut melahirkan semboyan “*L'etat e'est moi*” yang berarti “negara adalah saya”.²¹

Dalam perkembangan pemikiran negara hukum, konsepsi *nachtwaker staat* (negara penjaga malam) tidak lagi dianut. Pada saat ini sesuatu yang tak bisa terelakkan terlebih bagi negara yang lahir pada penghujung abad ke-XX adalah keterlibatan negara melalui pemerintah dalam kehidupan warga negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*welfare state*). Menurut Philipus M. Hadjon, hal

²⁰ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.1

²¹ Suganda Wirananggapati dkk, *Sejarah Nasional Indonesia dan Dunia*, PT. Galaxy Puspa Mega, Jakarta, 1992, Hlm. 2

tersebut didorong oleh krisis ekonomi setelah perang dunia ke-II.²² Lebih lanjut Hadjon menyebutkan bahwa dalam perkembangan *welfare state*, pengaruh negara terhadap individu menjelma dalam tiga cara yaitu: *Pertama*, pengaruh langsung sebagai akibat dari pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak sosial; *Kedua*, pengaruh tidak langsung sebagai akibat dari pembentukan aparat pemerintah yang dilengkapi dengan kekuasaan jabatan dan keahlian; *Ketiga*, harapan bahwa problem-problem masyarakat dapat dipecahkan melalui campur tangan penguasa.²³

Negara kesejahteraan dimaknai sebagai *welfare state*, tipe negara hukum yang sering disebut dalam arti yang luas atau disebut pula negara hukum modern. Dalam pengertian ini, negara bukan saja menjaga keamanan semata-mata tetapi secara aktif turut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyat.²⁴

Welfare state atau negara kesejahteraan merupakan peralihan dari negara yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk intervensi kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat, menjadi negara yang pemerintahnya terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan social masyarakat.²⁵

Pada abad ke-20 *welfare state* telah menjadi *trend* negara-negara. Ciri-ciri dari negara kesejahteraan adalah sebagai berikut:²⁶

²² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Peradaban, Jakarta, 2007, Hlm. 72

²³ *Ibid.*, Hlm. 74

²⁴ SF.Marbun, Deno Kamelus, et.al, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII PRESS, 2001, hlm.13.

²⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 15.

²⁶ Soerjono Soekanto dikutip dari Muntoha, *Negara Hukum Indonesia*, Yogyakarta, UII Press 2011, hlm 29.

- a. Peranan dari organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ legislatif.
- b. Peranan negara tidak hanya sebatas melindungi tetapi negara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat.
- c. Negara hukum yang mementingkan keadilan sosial.
- d. Hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti ada batas-batas dalam kebebasan penggunaannya; dan
- e. Peranan hukum public cenderung semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata.

Kemudian dalam rumusan tujuan negara yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945, terdapat frasa “*mewujudkan kesejahteraan umum*”, dengan demikian banyak para ahli berpendapat bahwa Indonesia menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Azhary, dalam disertasinya mengatakan bahwa negara yang ingin dibentuk (pada waktu itu) oleh bangsa Indonesia ialah “negara kesejahteraan”.²⁷

2. Teori Kelembagaan Negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Dalam berbagai bahasa didunia memiliki arti yang berbeda seperti halnya lembaga negara menurut bahasa belanda dikenal dengan istilah *Staat organen*. Dalam bahasa inggris lembaga negara disebut dengan *Political institution*. Sementara itu, bahasa indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.²⁸

²⁷ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995, Hlm. 116

²⁸ Ni'matul Huda, *lembaga negara dalam masa transisi demokrasi*, Yogyakarta, UII Press, 2007, hlm 76.

Arti kata “lembaga” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang relevan digunakan dalam penelitian ini adalah badan atau organisasi yang bertujuan melakukan suatu usaha. Kamus tersebut memberi contoh frase yang menggunakan kata lembaga, yaitu “lembaga pemerintah” yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Apabila kata “pemerintah” diganti dengan kata “negara”, maka frasa “lembaga negara” diartikan sebagai badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan negara (khususnya di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif)²⁹

Menurut Jimly Asshidiqie, konsep organ negara dan lembaga negara sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. Adapun, konsep/pengertian organ negara dan lembaga negara menurutnya adalah :³⁰

Pertama, dalam arti yang paling luas, pengertian pertama, organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *lawcreating* dan *lawapplying*;

Kedua, organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *lawcreating* atau *lawapplying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan;

²⁹ *Ibid*

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 35-36.

Ketiga, organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *lawcreating* dan/atau *lawapplying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Di dalam pengertian ini, lembaga negara mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang, Peraturan Presiden ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah.

Keempat, dalam pengertian keempat yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah.

Kelima, di samping itu keempat pengertian di atas, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945, yaitu lembaga Kepresidenan (Presiden dan Wakil Presiden), MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, karena kedudukannya yang tinggi, sekiranya lembaga-lembaga konstitusional ini hendak disebut sebagai lembaga tinggi negara juga dapat diterima. Semua lembaga konstitusional dianggap sederajat dan hanya dibedakan dari perbedaan fungsi dan kewenangannya masing-masing. Ketujuh lembaga tinggi negara inilah yang dapat dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara yang utama (*main organs*).

3. Konsep Jaminan Sosial

Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.³¹ Serta untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh penduduk Indonesia. Jaminan sosial (*social security system*) diperlukan apabila terjadi hal-hal yang tidak dikehendaki yang dapat mengakibatkan hilangnya atau berkurangnya pendapatan seseorang, baik karena memasuki usia lanjut atau pensiun, maupun karena gangguan kesehatan, cacat, kehilangan pekerjaan dan lain sebagainya.

ILO (*International Labour Organization*) yang merupakan salah satu dari Badan PBB, juga memberikan pengertian jaminan sosial (*Social Security*) secara luas yaitu *Social Security* pada prinsipnya adalah sistem perlindungan yang diberikan oleh masyarakat untuk warganya, melalui berbagai usaha dalam menghadapi resiko-resiko ekonomi atau sosial yang dapat mengakibatkan terhentinya atau sangat berkurangnya penghasilan.³²

Senada dengan hal ini Kertonegoro mengatakan bahwa Jaminan sosial merupakan konsepsi kesejahteraan yang melindungi resiko baik sosial maupun ekonomi masyarakat dan membantu perekonomian nasional dalam rangka mengoreksi ketidakadilan distribusi penghasilan dengan memberikan bantuan kepada golongan ekonomi rendah.³³ Jelas bahwa jaminan sosial menjamin santunan sehingga tenaga kerja terlindungi terhadap ketidakmampuan bekerja dalam

³¹ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

³² Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia* Edisi Revisi, Jakarta, Rajawali Pers, 2003, hlm 13.

³³ Zainal, *Dasar-dasar hukum perburuhan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1993, hlm 10

penghasilan dan menjamin kebutuhan dasar bagi keluarganya sehingga memiliki sifat menjaga nilai-nilai manusia terhadap ketidakpastian dan keputusan.

Kemudian amanat UUD NRI Tahun 1945 dalam pembukaannya menyatakan secara jelas pada alinea ke-4 bahwa tujuan negara diantaranya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Salah satu objek dari kesejahteraan tersebut adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia akan penyediaan fasilitas jaminan sosial yang memadai. Sebagaimana pula diatur dalam Pasal 28H ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) yang pada intinya menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dan jaminan sosial serta berhak untuk mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus guna mencapai keadilan.

4. Kesejahteraan Menurut Islam

Sejak diturunkan Islam telah megajarkan prinsip-prinsip kesejahteraan bagi pemeluknya. Kesejahteraan tersebut tidak hanya ditinjau dari unsur terpenuhinya kebutuhan dasar jasmani seperti kebutuhan makan minum, dan tempat tinggal, tetapi termasuk keselamatan yang tertuang dalam wahyu-wahyu Allah dan Hadist rasul-Nya. Kemudian praktek-praktek nabi Muhammad SAW saat di mekkah maupun di Madinah senantiasa mengarah pada terciptanya keadilan, kesetaraan, persamaan, jaminan sosial, perlindungan hak-hak pribadi dan keamanan individu dan masyarakat.³⁴

³⁴ Sirojudin abbas, *Islam dan Kesejahteraan sosial: Eksperimen Pendidikan Kesejahteraan Sosial di UIN Jakarta*, Jakarta. IAIN Indonesian social equity project, 2006. Hlm 32.

Islam sebagai agama tidak hanya mengurus urusan ibadah, hal tersebut telah dibuktikan oleh pengikutnya dalam bentuk institusi politik negara. Semenjak wafatnya Rasulullah SAW, Islam tampil dalam bentuk yang nyata sebagai institusi negara. Dari kenyataan sejarah, dahulu pada abad ke-7 hingga abad ke-21 M, umat Islam telah mempraktikkan kehidupan politik yang begitu kaya dan beragam yang meliputi bentuk negara dan system pemerintahan.³⁵

Dalam perspektif Al-Qur'an, negara sebagai institusi kekuasaan diperlukan Islam sebagai instrumen yang efektif untuk merealisasikan ajarannya dalam konteks sejarah. Islam merupakan risalah yang paripurna dan universal. Islam mengatur seluruh masalah kehidupan, serta hubungan antara kehidupan itu dengan sebelum dan sesudah kehidupan.³⁶

Sebagaimana sejarah menyaksikan, Islam mengajarkan keseimbangan antara kebebasan ekonomi individu dengan keadilan dan kesejahteraan bersama. Dalam konteks ini, kehadiran negara diperlukan untuk menjamin setiap warganya mampu memenuhi kebutuhan hidup standar. Sebagaimana dipesankan Nabi Muhammad SAW, *“Setiap penguasa yang bertanggung jawab mengatur urusan-urusan Muslim, tetapi tidak berjuang dengan keras dan amanah bagi kesejahteraan mereka, tidak akan masuk surga bersama mereka.”*³⁷

³⁵ Mujar Ibnu Syarif, *Fiqh Siyash; Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta, Erlangga. Hlm 198.

³⁶ http://fisip.umrah.ac.id/wp-content/uploads/2012/03/JURNAL-ILMU-PEMERINTAHAN-BARU-KOREKSI-last_86_104.pdf diakses pada tanggal 4 oktober 2016.

³⁷ <http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/IslamNegaraKesejahteraan.pdf> diakses pada tanggal 3 oktober 2016.

Allah SWT telah memberikan perhatian kepada umat islam agar terciptanya kesejahteraan sosial, dengan mengutus nabi Muhammad SAW, kemudian memberikan suatu jaminan bahwa akan mendatangkan suatu kemaslahatan, kebaikan, dan kesejahteraan bagi seluruh alam. Al-Quran menjelaskan bahwa;³⁸ *“Tidaklah kami utus engkau muhammad untuk menjadi rahmat bagi seluruh alam”*.

Kemudian pelbagai contoh praktik kekuasaan dalam islam yang bertujuan untuk mewujudkan kebaikan, kemaslahatan, dan kesejahteraan sosial yaitu ada dua mekanisme dengan sistem negara kesejahteraan Islam beroperasi, yakni melalui pajak dan jaminan sosial.

Pertama, Pajak adalah sumber dana pembangunan. Pajak atau zakat dalam Islam memiliki kedudukan istimewa. Bukan saja diwajibkan, melainkan merupakan salah satu Rukun Islam. Pajak adalah instrumen penting negara kesejahteraan. Diwajibkannya zakat mencerminkan kebijakan (sosial) negara. Sebagai kebijakan negara, alokasi pajak harus mengacu pada hajat hidup orang banyak. Negara harus adil, tegas dan transparan dalam mengelola pajak. Peruntukan pajak sejatinya untuk rakyat banyak, terutama yang lemah dan mengalami kesulitan. Negara harus berpihak pada kelompok ini, bukan pada segelintir kelompok kuat. Kaum elit biasanya jumlahnya sedikit, namun kuat dan kaya. Negara tidak perlu berpihak kepada mereka, karena mereka mampu mengurus dirinya sendiri. Al-Qur'an Surah At-taubah ayat 60 menjelaskan prinsip pengaturan pendistribusian pengeluaran "pajak" dalam Islam, yang artinya: *“Sesungguhnya zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang*

³⁸ Surah An-nabiyaa

miskin, amil zakat, yang dilunakan hatinya (mualaf), untuk (memerdekakan) hamba sahaya, untuk (membebaskan) orang yang berutang, untuk jalan Allah dan untuk orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai kewajiban dari Allah. Allha maha mengetahui. Allah maha bijaksana.”

Kedua, Jaminan sosial. Semasa Islam mulai masuk di masyarakat Arab, penyakit-penyakit keseharian belum dikenal dan biaya perawatan medis hampir tidak pernah menjadi persoalan. Kebanyakan keluarga membangun rumahnya tanpa bantuan orang lain dan tidak memerlukan biaya bahkan untuk sebagian besar bahan bangunan. Karenanya, mudah dimengerti mengapa saat itu belum ada kebutuhan akan asuransi kesehatan, kebakaran dst. Sementara itu, asuransi untuk penawanan dan pembunuhan merupakan kebutuhan bahkan semenjak pemerintahan Rasulullah SAW. Berbagai skema jaminan sosial juga sudah mulai dibuat, meskipun masih bersifat fleksibel dan terbuka bagi perkembangan dan penyesuaian.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah dilakukannya kajian terhadap Badan Penyelenggara Jaminan Sosial secara kelembagaan ketatanegaraan Indonesia dalam hukum materiil di Indonesia.

2. Sumber Data Penelitian

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:³⁹

a. Bahan Hukum Primer, adalah bahan yang isinya bersifat mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;
- 3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;
- 4) Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2016 tentang perubahan ketiga Peraturan Presiden Nomor 12 Jaminan Kesehatan;
- 5) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan hukum yang bersifat menjelaskan atau membahas bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, jurnal, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari: 1)

³⁹Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm 66.

Kamus Besar Bahasa Indonesia; 2) Kamus Inggris – Indonesia; 3) Kamus Hukum, serta Kamus terjemahan bahasa asing lainnya kedalam bahasa Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini melalui studi pustaka dan studi dokumen, yaitu pengumpulan bahan hukum dengan mengkaji, menelaah dan mempelajari jurnal, hasil penelitian hukum dan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, risalah sidang, dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) model pendekatan yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah. *Pertama*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menjawab rumusan masalah yang telah dipaparkan sebelumnya. *Kedua*, pendekatan konsep karena salah satu bagian dari penelitian ini nantinya akan dimulai dengan mengidentifikasi prinsip-prinsip atau pandangan doktrin yang sudah ada untuk kemudian memunculkan gagasan baru.

5. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan

diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut: a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian; b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematiskan; c. Bahan hukum yang telah disistematiskan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

F. Kerangka Skripsi

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, Merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan umum, merupakan bab yang di dalam bagian ini penulis menyajikan teori serta konsep yang bersumber dari undang-undang maupun literatur-literatur mengenai konsep negara hukum, dengan sub bab terdiri dari : Sejarah dan perkembangan negara hukum; Unsur-unsur negara hukum; Tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan jaminan sosial.

Bab III Tinjauan Struktur, merupakan bab yang di dalam bagian ini penulis menyajikan teori serta konsep yang bersumber dari undang-undang maupun literatur-literatur mengenai Kelembagaan negara, dengan sub bab terdiri dari : Arti penting

lembaga dalam struktur negara; Macam-macam lembaga negara; Lembaga negara dalam penyelenggaraan jaminan sosial.

Bab IV Penyajian dan Analisis, merupakan bab, dimana penulis akan memaparkan hasil penelitian yang berupa kedudukan badan penyelenggara jaminan sosial dalam struktur ketatanegaraan menurut negara hukum materil di Indonesia dan memaparkan konsep Redesain kelembagaan badan penyelenggara jaminan sosial dalam negara hukum Indonesia.

Bab V Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran sebagai bahan rekomendasai dari hasil penelitian

BAB II

NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN

A. Sejarah dan Perkembangan Negara Hukum

Untuk memahami secara tepat konsep negara hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan serta pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsep negara hukum.⁴⁰ Disamping itu pemikiran terkait konsep negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, bahkan jauh lebih tua dari usia ilmu negara maupun ilmu kenegaraan.⁴¹

Pemikiran tentang negara hukum telah jauh muncul sebelum terjadinya revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan populer pada Abad XIX. Pemikiran negara hukum itu sendiri adalah sebuah reaksi akibat kesewenang-wenangan di masa lampau. Maka dari itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.⁴²

Ditinjau dari perspektif historis, perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan mengenai negara hukum sudah berkembang sejak tahun 1800 SM. Menurut Jimly Asshiddiqie akar terjauh awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno. Menurut beliau gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan

⁴⁰ S.F Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol. 4, 1997, Hlm. 9

⁴¹ Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2001, Hlm. 25

⁴² Ni'matul Huda, *Negara Hukum.....*, Op. Cit., Hlm. 2

berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.⁴³

Salah satu persoalan pokok negara hukum adalah persoalan kekuasaan, khususnya persoalan kewenangan dan wewenang. Secara historis persoalan kekuasaan (*authority*) telah muncul sejak zaman Plato dengan menempatkan kekuasaan sebagai sarana untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sejak itu hukum dan keadilan dihadapkan dengan kekuasaan.⁴⁴

Plato dan Aristoteles mengintrodusir Negara Hukum adalah negara yang diperintah oleh negara yang adil. Dalam filsafatnya, keduanya menyinggung angan-angan (*cita-cita*) manusia yang berkorespondensi dengan dunia yang mutlak yang disebut :⁴⁵

1. Cita-cita untuk mengejar kebenaran (*idée der warhead*);
2. Cita-cita untuk mengejar kesusilaan (*idée der zodelijkheid*);
3. Cita-cita manusia untuk mengejar keindahan (*idee der schonheid*);
4. Cita-cita untuk mengejar keadilan (*idée der gorechtigheid*).

Plato dan Aristoteles menganut paham filsafat idealisme. Menurut Aristoteles, keadilan dapat berupa komunikatif (menjalankan keadilan) dan distribusi (memberikan keadilan). Menurut Plato yang kemudian dilanjutkan oleh Aristoteles, bahwa hukum yang diharapkan adalah hukum yang adil dan dapat memberikan kesejahteraan bagi msyarakat, hukum yang bukan merupakan paksaan dari penguasa

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan...*, Op. Cit., Hlm. 11

⁴⁴ S.F. Marbun. *Peradilan Administratif Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2011. Hlm 1.

⁴⁵ Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara* (edisi revisi), Jakarta:Gaya Media, Cet. 4, 2000, hlm. 131.

melainkan sesuai dengan kehendak warga Negara, dan untuk mengatur hukum itu dibutuhkan konstitusi yang memuat aturan-aturan dalam hidup bernegara.⁴⁶

Sikap absolutisme raja itu telah menyebabkan bangkitnya gerakan-gerakan penentang raja yang dipelopori oleh golongan masyarakat kota yang terkemuka,⁴⁷ golongan cendekiawan yang berfikiran maju, seperti Montesquieu (1689-1755) seorang ahli hukum Perancis yang merasa tidak puas melihat keadaan negaranya, terutama karena sistem absolut yang menindas rakyat.⁴⁸ Tokoh lainnya seperti Jean Jacques Rousseau dan Voltaire juga sependapat dengan Montesquie.⁴⁹

Pada masa Yunani kuno pemikiran tentang negara hukum dikembangkan oleh para filsuf besar Yunani kuno seperti Plato, dalam karya ketiganya *Nomoi* Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.⁵⁰ Gagasan Plato tersebut semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, dalam bukunya *Politica* menyatakan bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurut Aristoteles terdapat tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu: *Pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *Kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang

⁴⁶ Azhary, *Negara Hukum....*, Op., Cit., Hlm. 21.

⁴⁷ Suganda wirangapati, dkk, “ sejarah nasional Indonesia dan dunia” dalam Muntoha, *Negara hukum Indonesia pasca perubahan UUD 1945*, kaukaba dipantara, Bantul, 2013, hlm.2

⁴⁸ Dahlan Thaib, “Implementasi sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945” dalam Muntoha, *Negara hukum Indonesia pasca perubahan UUD 1945*, kaukaba dipantara, Bantul, 2013, hlm.2

⁴⁹ Muntoha, *Negara hukum Indonesia.....*, Op. Cit., hlm.2.

⁵⁰ Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, Hlm. 66

menyampingkan konvensi dan konstitusi; *Ketiga*, pemerintahan yang berkonstitusi adalah pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan atau tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.⁵¹

Pada abad pertengahan, ide negara hukum muncul untuk membendung adanya kesewenang-wenangan dari kekuasaan yang mempraktikkan sistem yang *absolute* dan mengabaikan hak-hak dari rakyat. Peristiwa revolusi Prancis merupakan sebuah pelajaran nyata yang sangat berharga untuk direnungkan. *Absolutisme* di Prancis yang dilakukan oleh Raja Louis XIV dengan sabda rajanya yang fenomenal. Sabda raja tersebut melahirkan semboyan “*I`etat e`est moi*” yang berarti “negara adalah saya”.⁵²

Sikap raja yang *absolute* menyebabkan bangkitnya gerakan-gerakan menentang raja. Terbukti seiring perjalanan waktu, peralihan masyarakat agraris ke masyarakat industri atau terjadinya revolusi industri melalui proses transformasi yang panjang (1750-1850) melahirkan para pebisnis atau kaum kapitalis yang juga menggugat absolutisme raja. Mereka menghendaki kebebasan bekerja dan berusaha keluar dari intervensi penguasa dengan mengusung dalil “*laissez faire, laissez aller*” yang berarti “dengan menyerahkan segalanya kepada aktifitas dan inisiatif individu,

⁵¹ Azhary, *Negara Hukum*, Op., Cit., Hlm. 20-21

⁵² Sugan da Wirananggapati dkk, *Sejarah Nasional Indonesia dan Dunia*, PT. Galaxy Puspa Mega, Jakarta, 1992, Hlm. 2

dan mencegah campur tangan kekuasaan publik, maka kesejahteraan umum akan tercipta dengan sendirinya.⁵³

Kejadian-kejadian tersebut sejalan dengan doktrin politik John Locke. Dalam hal ini, Locke beranggapan bahwa fungsi pemerintah dan masyarakat adalah menyiapkan perangkat yang sangat kuat secara memadai untuk melindungi eksistensi hak-hak alami yang terbebas dari intervensi negara.⁵⁴ Dalam doktrin filsafat politiknya Locke juga berasumsi bahwa keadaan alamiah (*state of nature*) manusia terlebih dahulu ada dibanding eksistensi negara. Dalam keadaan alamiah manusia sudah memiliki hak-hak asasi, untuk menjaga hak-hak asasi itu terjamin, manusia mendirikan negara melalui kontrak sosial. Menurut Locke, negara diciptakan untuk melindungi hak-hak asasi setiap individu warganya.⁵⁵

Pada Abad Pertengahan (abad ke-14 sampai abad ke-15) negara-negara di Eropa Barat belum mengenal adanya pembagian kekuasaan (*separation of power*). Pada waktu itu kekuasaan negara disentralisir dalam tangan raja kemudian ditangan birokrasi kerajaan.⁵⁶ Bentuk negara seperti ini biasa disebut *political state*. Dalam praktiknya *political state* melahirkan kekuasaan yang absolute dan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh raja. Hal tersebut mengakibatkan munculnya pemikiran untuk mengurangi kekuasaan raja, karena pemberian kewenangan mutlak

⁵³ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, Hlm. 18

⁵⁴ Hilaire McCoubrey and Nigel D. White, *Textbook and Jurisprudence*, Blackstone Press Limited, London, 1999, Hlm. 80

⁵⁵ Azhary, *Negara...*, Op., Cit., Hlm. 7

⁵⁶ Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm.1

kepada satu tangan dianggap gagal dalam menjalankan pemerintahan. Kegagalan yang dialami oleh konsep *political state* ini kemudian melahirkan suatu gagasan yang menempatkan pemerintah hanya sebagai penjaga kemanan dan ketertiban (*legal state*).

Dalam perjalanannya, konsep *legal state* mengalami nasib yang sama dengan konsep *political state*. Kegagalan yang dialami konsep *legal state* atau negara penjaga malam ini kemudian melahirkan suatu gagasan baru yang dikenal dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeyenis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).⁵⁷

Dalam perkembangan pemikiran negara hukum, konsepsi *nachtwakerstaat* (negara penjaga malam) tidak lagi dianut. Pada saat ini sesuatu yang tak bisa terelakkan terlebih bagi negara yang lahir pada penghujung abad ke-XX adalah keterlibatan negara melalui pemerintah dalam kehidupan warga negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*welfarestate*). Menurut Philipus M. Hadjon, hal

⁵⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi*....., Op. Cit., Hlm. 14-15

tersebut didorong oleh krisis ekonomi setelah perang dunia ke-II.⁵⁸ Lebih lanjut Hadjon menyebutkan bahwa dalam perkembangan *welfarestate*, pengaruh negara terhadap individu menjelma dalam tiga cara yaitu: *Pertama*, pengaruh langsung sebagai akibat dari pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak sosial; *Kedua*, pengaruh tidak langsung sebagai akibat dari pembentukan aparat pemerintah yang dilengkapi dengan kekuasaan jabatan dan keahlian; *Ketiga*, harapan bahwa problem-problem masyarakat dapat dipecahkan melalui campur tangan penguasa.⁵⁹

Imanuel Kant mengemukakan paham Negara hukum dalam arti sempit, bahwa Negara hanya sebagai perlindungan hak-hak individual, sedangkan kekuasaan Negara diartikan secara pasif, bertugas memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Konsep Negara hukum dalam arti ini dikenal dengan sebutan *nachtwakerstaat*.⁶⁰

Tipe Negara hukum materil merupakan pengertian Negara hukum dalam arti luas, yang sering di sebut dengan Negara hukum modern (*modern rechtsstaat*). Pada tipe Negara hukum materil, lingkup tugas pemerintah bukan saja melaksanakan ketentuan undang-undang semata, melainkan juga turut membuat undang-undang atau berbagai peraturan pelaksanaannya. Negara tidak hanya bertugas sebagai penjaga malam, melainkan berkewajiban pula secara aktif untuk terlibat dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara.

⁵⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum*.... Op. Cit., Hlm. 72

⁵⁹ *Ibid.*, Hlm. 74

⁶⁰ Azhary, *Negara Hukum*, Op.Cit.hal.39

B. Unsur-unsur Negara Hukum

Gagasan negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang, kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep *rechtstaat* dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami oleh Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtstaat*) adalah:⁶¹

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Pada saat yang hampir bersamaan muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) dari A.V. Dicey, yang lahir dalam naungan sistem hukum anglo-saxon. Dicey mengemukakan unsur-unsur *rule of law* sebagai berikut:⁶²

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak hanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Kemudian Azhary melakukan penelitian dan menemukan dalam kepustakaan lima macam konsep negara hukum, yaitu :⁶³

⁶¹ Miriam Budiardjo, “Dasar-dasar ilmu politik”, dalam Ridwan HR, *Hukum administrasi negara*, Rajawali pers, Jakarta, 2011, hlm. 3

⁶² *Ibid.*, hlm. 3-4.

⁶³ Triyanto, *Negara Hukum dan HAM*, Ombak (anggota IKAPI), Yogyakarta, 2013, hlm 3.

1. Negara hukum menurut Al-quran dan sunah. Untuk konsep ini Azhary cenderung menggunakan istilah nomokrasi islam dari Malcolm H.Kerr. majid Khadduri juga menggunakan istilah nomokrasi untuk konsep negara dari sudut islam, namun untuk membedakannya dengan konsep negara yang sekuler atau negara hukum menurut konsep barat, Azhary berpendapat istilah nomokrasi islam lebih tepat memperlihatkan kaitan nomokrasi atau negara hukum itu dengan hukum islam.
2. Negara hukum menurut konsep eropa continental yang dinamakan *rechtsstaat*. Model negara hukum ini diterapkan misalnya di Belanda, Jerman, Perancis.
3. Konsep *rule of law* yang diterapkan di negara-negara Anglo-saxon, antara lain Inggris, dan Amerika Serikat.
4. Suatu Konsep yang disebut *socialist legality* yang diterapkan antara lain di Uni Soviet sebagai negara komunis.
5. Konsep negara Hukum Pancasila.

Nomokrasi Islam yakni suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut :⁶⁴

- a) Prinsip kekuasaan sebagai amanah
- b) Prinsip musyawarah
- c) Prinsip keadilan
- d) Prinsip persamaan
- e) Prinsip pengakuan dan perlindungan setiap HAM
- f) Prinsip peradilan bebas
- g) Prinsip perdamaian
- h) Prinsip kesejahteraan
- i) Prinsip ketaatan rakyat

Prinsip umum yang tercantum tersebut tercantum dalam Al-quran dan diterapkan oleh Sunnah Rasulullah SAW dan oleh sebab itu Azhary menyebut nomokrasi islam sebagai system pemerintahan yang didasarkan pada asas-asas atau kaidah-kaidah hukum islam (syariah) yang selanjutnya dikenal dengan istilah *rule of islamic law*.

⁶⁴*Ibid...*, hlm 4-6

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam negara hukum tersebut diatas, baik *Rechtsstaat* maupun *Rule of law* mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaan pokok antara *rechtsstaat* dengan *rule of law* adalah adanya keinginan untuk memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia yang telah diimpikan sejak berabad-abad lamanya dengan perjuangan dan pengorbanan yang besar. Terjadinya pelanggaran terhadap HAM salah satunya di akibatkan oleh terpusatnya semua kekuasaan dan kewenangan pada raja atau negara (absolute), oleh Karena itu diperlukan pemisahan dan pembagian kewenangan kepada lembaga negara lainnya yang bertujuan untuk menghindari terjadinya pelanggaran HAM atau penindasan atas manusia.⁶⁵

Perbedaan pokok antara *rechtsstaat* dengan *rule of law* adalah ditemukannya peradilan administrasi, sebab di negara-negara *anglo saxon* penekanan terhadap prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) lebih ditonjolkan, sehingga dipandang tidak perlu menyediakan sebuah peradilan khusus untuk pejabat administratif negara.⁶⁶

Kemudian sebuah komisi para juris yang tergabung dalam *International Comunion of Jurits* pada konferensi Bangkok tahun 1965 merumuskan ciri-ciri pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* yang dinamis. Ciri-ciri tersebut adalah:⁶⁷

⁶⁵ S.F. Marbun. *Peradilan Administratif Negara*, Op. Cit., Hlm 10.

⁶⁶ *Ibid* , hlm 11.

⁶⁷ Oemar seno adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, hlm 16.

- 1) Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain dari pada menjamin hak-hak individu harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
- 2) Badan Kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- 3) Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
- 4) Pemilihan umum yang bebas;
- 5) Kebebasan untuk berorganisasi dan beroposisi;
- 6) Pendidikan civics (kewarganegaraan).

Disamping perumusan ciri-ciri negara hukum seperti di atas, ada pula berbagai pendapat mengenai ciri-ciri negara hukum yang dikemukakan oleh para ahli. Menurut Montesquieu, negara yang paling baik adalah negara hukum, sebab di dalam konstitusi di banyak negara terkandung tiga inti pokok, yaitu :⁶⁸

- 1) Perlindungan HAM
- 2) Ditetapkan ketatanegaraan suatu negara;
- 3) Membatasi kekuasaan dan wewenang organ-organ Negara.

Adapun Prof. Sudargo Gautama mengemukakan 3 (tiga) ciri atau unsur dari negara hukum, yakni sebagai berikut :⁶⁹

- 1) Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
- 2) Asas legalitas Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparaturanya.
- 3) Pemisahan kekuasaan, Agar hak-hak asasi betul-betul terlindungi, diadakan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-

⁶⁸ Ibid hlm 17

⁶⁹ Ibid hlm 20

undangan, melaksanakan dan badan yang mengadilin harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

Sedangkan Frans Magnis Suseno mengemukakan adanya 5 (lima) ciri negara hukum sebagai salah satu ciri hakiki negara demokrasi. Kelima ciri negara hukum tersebut adalah sebagai berikut.:⁷⁰

- 1) Fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan sebuah undang-undang dasar.
- 2) Undang-undang dasar menjamin hak asasi manusia yang paling penting. Karena tanpa jaminan tersebut, hukum akan menjadi sarana penindasan. Jaminan hak asasi manusia memastikan bahwa pemerintah tidak dapat menyalahgunakan hukum untuk tindakan yang tidak adil atau tercela
- 3) Badan-badan negara menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya taat pada dasar hukum yang berlaku.
- 4) Terhadap tindakan badan negara, masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara.
- 5) Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

Kemudian Mustafa Kamal Pasha menyatakan adanya tiga ciri khas negara hukum, yaitu:⁷¹

- 1) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia
Di dalam ciri ini terkandung ketentuan bahwa di dalam suatu negara hukum dijamin adanya perlindungan hak asasi manusia berdasarkan ketentuan hukum. Jaminan itu umumnya dituangkan dalam konstitusi negara bukan pada peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi negara. Undang-undang dasar negara berisi ketentuan-ketentuan tentang hak asasi manusia. Inilah salah satu gagasan konstitusionalisme;
- 2) Peradilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain dan tidak memihak.
Dalam ciri ini terkandung ketentuan bahwa pengadilan sebagai lembaga peradilan dan badan kehakiman harus benar-benar independen dalam membuat putusan hukum, tidak dipengaruhi oleh kekuasaan lain terutama

⁷⁰ Frans Magnis Suseno, 13 *MODEL PENDEKATAN ETIKA: Bunga Rampai Teks-Teks Etika dari Plato sampai dengan Nietzsche*. Kanisius. Yogyakarta. Hlm 32

⁷¹ Ibid hlm 40

kekuasaan eksekutif. Dengan wewenang sebagai lembaga yang mandiri terbebas dari kekuasaan lain, diharapkan negara dapat menegakkan kebenaran dan keadilan;

3) Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Bahwa segala tindakan penyelenggara negara maupun warga negara dibenarkan oleh kaidah hukum yang berlaku serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Dari berbagai pendapat ahli diatas, penulis berpendapat bahwa unsur-unsur negara hukum yang dikemukakan terdapat beberapa persamaan maupun perbedaan, meskipun terdapatnya perbedaan, namun prinsip maupun unsur-unsur negara hukum diatas bernilai baik demi suatu negara yang memperjuangkan suatu kesejahteraan dan berlandaskan keadilan. Oleh sebab itu, suatu negara dapat menerapkan beberapa unsur-unsur tersebut yang sesuai dengan karakteristik negara tersebut dan juga menimbang beberapa faktor seperti : budaya, sosiologis, dan historis suatu negara hukum tersebut.

Selanjutnya, unsur-unsur pokok Negara Hukum Indonesia adalah (1) Pancasila; (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat ; (3) Sistem Konstitusi ; (4) Persamaan ; dan (5) Peradilan yang Bebas. Dari unsur-unsur yang dikemukakan Azhary tersebut ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila, yaitu :⁷²

1. Kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (ateisme) atau sikap yang memusuhi

⁷² Azhary, Negara Hukum Azhary, *Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini)*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2003, hal 96.

Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan, seperti terjadi di Negara-negara komunis yang membenarkan propaganda anti agama;

2. Ada hubungan yang erat antara Negara dan agama, sehingga baik secara rigid atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi, Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan antara agama dan Negara. Oleh karena Doktrin ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Lima unsur utama tersebut bertumpu pada prinsip sila pertama dari Pancasila. Hal ini menurut Azhary, Negara hukum Pancasila memiliki bukan hanya memiliki suatu ciri tertentu, tetapi ciri yang paling khusus dari semua konsep hukum barat (*rechtsstaat dan rule of law*) maupun yang disebut sebagai *socialist legality*. Sila pertama Pancasila mencerminkan konsep monoteisme atau tauhid.⁷³

Sila pertama merupakan dasar kerohanian dan moral bagi bangsa Indonesia dalam bernegara dan bermasyarakat. Artinya, penyelenggaraan kehidupan bernegara dan bermasyarakat wajib memperhatikan dan mengimplementasikan petunjuk-petunjuk Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, menurut Azhary dengan sila Ketuhanan Yang Maha Esa itu dan dengan empat sila lainnya, setiap orang yang arif dan bijaksana akan melihat banyak persamaan antara konsep nomokrasi Islam dengan konsep Negara Hukum Pancasila. Persamaan itu antara lain tercermin dalam lima sila atau Pancasila yang sudah menjadi asas dan sumber hukum bagi Negara Indonesia.

⁷³ Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Tintamas, Jakarta, 1973, hal.5.

C. Tanggung Jawab Negara Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial

Sejak memasuki jaman modern pada abad 20, konsep negara hukum formil mulai ditinggalkan dan konsep negara hukum modern atau konsep negara hukum materiil mulai dikembangkan. Berkembangnya konsep negara hukum materiil sejalan dengan perkembangan peranan negara yang semakin besar dan luas, yakni menyelenggarakan kesejahteraan umum yang disebut *Welfare State* atau menurut istilah Lemaire disebut *bestuurszorg*.⁷⁴

Tipe Negara hukum materil merupakan pengertian Negara hukum dalam arti luas, yang sering di sebut dengan Negara hukum modern (*modern rechtsstaat*). Pada tipe Negara hukum materil, lingkup tugas pemerintah bukan saja melaksanakan ketentuan undang-undang semata, melainkan juga turut membuat undang-undang atau berbagai peraturan pelaksanaannya. Negara tidak hanya bertugas sebagai penjaga malam, melainkan berkewajiban pula secara aktif untuk terlibat dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara. Gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga Negara, baik di bidang sosial maupun bidang ekonomi, sebagaimana yang telah di kemukakan oleh konsep legal state telah bergeser kearah gagasan baru, bahwa pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Pemerintah tidak boleh bersifat pasif atau berlaku sebagai penjaga malam semata melainkan harus terlibat aktif dalam melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakat dengan cara

⁷⁴ Ibid, hlm 11

mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Demokrasi diberikan pengertian secara luas, dalam gagasan baru ini, mencakup dimensi ekonomi dengan sistem yang dapat menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan dapat memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, terutama dalam mengatasi ketidak merataan distribusi kekayaan di kalangan rakyat. Gagasan inilah yang selanjutnya melahirkan konsep negara hukum *welfare state* (Negara kesejahteraan).⁷⁵

Negara hukum adalah negara yang di dalam penyelenggaraannya berdasarkan pada hukum atau aturan-aturan yang ditetapkan oleh penguasa, sedangkan dalam arti material adalah negara juga turut serta secara aktif untuk kesejahteraan rakyatnya (*welfare state*), atau dikenal dengan nama negara kesejahteraan yang kemudian dikenal dengan nama *verzorgingsstaat*, atau disebutnya *sociale rechtsstaat* (Negara hukum sosial).⁷⁶

Dalam pengertian modern, pemerintah dituntut untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyatnya. Persamaan di muka hukum, perlindungan hukum, dan asas legalitas bertujuan untuk menghindarkan negara atau pemerintah bertindak sewenang-wenang. Perbuatan atau tindakan negara atau pemerintah tidak boleh melampaui atau melanggar hak asasi, tidak boleh menyebabkan seseorang atau sekelompok orang tidak mendapat perlindungan hukum sebagaimana mestinya, tidak boleh membedakan orang karena alasan-alasan yang tidak sah dan semua perbuatan atau tindakan-tindakan pemerintah harus

⁷⁵<http://e-journal.uajv.ac.id/7870/3/2MIH01283.pdf> diakses pada tanggal 10 Desember 2016.

⁷⁶ Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1982, hlm. 22-23.

berdasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Konsep kerakyatan tidak dapat dipisahkan dari konsep negara hukum. Begitu pula sebaliknya sehingga suatu negara semacam ini disebut “Negara hukum demokratis”.⁷⁷

Sementara itu, Prof. Jimly menjelaskan bahwa ada 12 (dua belas) prinsip pokok Negara Hukum yang berlaku di zaman sekarang ini merupakan pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya suatu negara sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum dalam arti yang sebenarnya. Adapun 12 (dua belas) prinsip tersebut antara lain:⁷⁸

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*): Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*): Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan ‘*affirmative actions*’.⁷⁹

3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*): segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan

⁷⁷Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1993, hlm. 128.

⁷⁸Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Sinar Grafika, Cetakan I, Jakarta, 2015, hlm 94.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm 95

perundang-undangan tertulis harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan.

4. Pembatasan Kekuasaan: Setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”. Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat ‘*checks and balances*’ dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain.

5. Organ-Organ Eksekutif Yang Bersifat Independen: kekuasaan pemerintahan juga semakin dikurangi dengan dibentuknya berbagai ‘*independent body*’ seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan bahkan lembaga tradisional yang sebelumnya melekat sebagai bagian tak terpisahkan dari fungsi eksekutif, juga dikembangkan menjadi independent seperti Bank Central.⁸⁰

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak: Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislative ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm 96

7. Peradilan Tata Usaha Negara: Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.

8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*): Jika pengadilan tata usaha negara dapat disebut sebagai fenomena abad ke-19 dan karena itu dianggap sebagai salah satu ciri penting konsep '*rechtsstaat*' abad ke-19, maka dengan berkembangnya pengadilan tata negara pada abad ke-20, adalah wajar pula jika keberadaannya organ baru ini, baik keberadaan kelembagaannya yang berdiri sendiri ataupun setidaknya dari segi fungsinya sebagai pengawal konstitusi sebagaimana yang dikaitkan dengan fungsi Mahkamah Agung Amerika Serikat, juga sebagai ciri konsep negara hukum modern.

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia: Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi.

10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*): Dengan adanya peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan tersebut, setiap peraturan

perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan dapat diharapkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.

11. Sarana Mewujudkan Tujuan Kesejahteraan (*Welfare Rechtsstaat*): Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.

12. Transparansi dan Kontrol Sosial: Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat.

Sementara itu, Miriam Budiardjo mengatakan bahwa gagasan pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik dibidang sosial maupun dibidang ekonomi (*staatsonthouding* dan *laissez faire*) lambat laun berubah menjadi gagasan bahwa pemerintah bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Pada dewasa ini dianggap bahwa demokrasi harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan suatu sistem yang menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan yang berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, terutama perbedaan-perbedaan yang timbul dari

distribusi kekayaan yang tidak merata. Negara semacam ini dinamakan *welfare state* (negara kesejahteraan) atau *social service state* (negara yang memberi pelayanan terhadap masyarakat).⁸¹

Berkenaan dengan hal tersebut Irving Stevens berpandangan bahwa dalam masyarakat yang kompleks dan modern seperti Inggris, negara terlibat jauh lebih besar dalam berbagai persoalan daripada sekedar melindungi dan menjaga perdamaian. Tidak mengherankan, negara juga akan menjadi penyedia utama pelayanan tertentu seperti pendidikan dan kesehatan, dan ketika negara tidak sebagai penyedia, negara dapat terlibat dalam pengelolaan dan pengaturan berbagai pelayanan dan fasilitas seperti transportasi dan penyiaran. Negara juga memiliki kepentingan dalam perindustrian, mungkin dengan mengelola sendiri sumber daya alam nasional untuk mencegah eksploitasi berlebihan.⁸²

Terlihat bahwa munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya merupakan ciri khas utama negara kesejahteraan (*welfare state*). Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan yang dulunya terdapat batasan pada peran negara untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat (*staatsonthouding*) menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam

⁸¹ Mariam Budiardjo, *Dasar-dasar.....*, Op. Cit., Hlm. 59

⁸² Ridwan H.R, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, Hlm. 4

kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, disamping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).⁸³

Jika merujuk pada rumusan alinea keempat pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tercantum tujuan negara yaitu “...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...”. Upaya mewujudkan tujuan negara itu ditempuh melalui pembangunan nasional. Menurut Sjachran Basah, pembangunan nasional yang bersifat multi-kompleks membawa akibat pemerintah harus banyak turut campur dalam kehidupan rakyat yang mendalam di semua sektor. Campur tangan itu tertuang dalam ketentuan perundang-undangan, baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan pelaksana lainnya.⁸⁴

⁸³ Ridwan H.R, *Hukum...*, Loc. Cit.

⁸⁴ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, Hlm. 3

BAB III

TINJAUAN STRUKTUR KELEMBAGAAN NEGARA

A. Arti Penting Lembaga Negara dalam Struktur Negara

Dalam masyarakat yang teroganisir disuatu wilayah negara sudah menjadi kelaziman penyelenggaraan dalam urusan yang bersifat publik di selenggarakan melalui system kelembagaan yang secara khusus dibentuk untuk melaksanakan urusan tersebut. Kehadiran lembaga negara-lembaga negara dan pemerintah merupakan respon dari kemunculan dan perkembangan urusan warga negara. Semakin banyak urusan yang ada ditengah masyarakat, semakin banyak pula lembaga-lembaga negara yang dibentuk.

Lembaga negara dalam bahasa belanda disebut *staatsorgaan*, dalam kamus hukum Belanda-Indonesia *staatsorgaan* itu diterjemakan sebagai alat perlengkapan negara. Kemudian lembaga negara diluar lembaga masyarakat, dapat diartikan sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislative, eksekutif, yudikatif, maupun yang bersifat campuran baik yang berada di tingkat pusat atau tingkat pemerintahan daerah.⁸⁵

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan kekuasaan oleh konstitusi, ada pula yang dibentuk atas amanat peraturan-

⁸⁵ Jimly A, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga negara Pasca Reformasi*, Sekretariat MK RI, Jakarta, hlm 31-38.

perundang-undangan yang lainnya. Kemudian yang membedakannya yakni kedudukan serta hierarki lembaga itu sendiri.

Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.⁸⁶ Berdasarkan teori-teori klasik mengenai negara setidaknya terdapat beberapa fungsi negara yang penting seperti fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif), dan fungsi mengadili (fungsi yudikatif).⁸⁷

Untuk memahami pengertian lembaga negara atau organ secara lebih dalam yaitu dengan melihat pandangan dari Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam buku nya *General Theory of law and state*. Hans kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Yang artinya siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.⁸⁸

Organ negara tidak selalu berbentuk organik. Disamping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat

⁸⁶ Moh. Kusnadi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, Edisi Revisi, 2000, hlm. 241.

⁸⁷ Ibid

⁸⁸ Hans kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Negara dan Hukum*, Cetakan I, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2006, hlm 276.

pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).⁸⁹

Prof. Jimly dalam bukunya yang berjudul perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca reformasi menyebutkan pengertian lembaga negara dalam arti luas yakni suatu individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan. Kemudian dalam arti sempit lembaga negara yakni yang mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Konstitusi, UU, Peraturan Presiden ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah.⁹⁰

Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, lembaga negara dibedakan dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu :

- 1) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Konstitusi yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan keputusan Presiden;
- 2) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UU yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan Keputusan Presiden;
- 3) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan presiden.

⁸⁹ *Ibid*

⁹⁰ *Opcit* , hlm 40

- 4) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan menteri atau keputusan pejabat dibawah menteri.

Kedudukan lembaga-lembaga ini tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Namun, tidak pula lembaga-lembaga tersebut dapat diperlakukan sebagai organisasi swasta ataupun lembaga non-pemerintah yang lebih sering disebut ornop (organisasi non-pemerintah) atau (NGO *non-governmental organization*).⁹¹

Lembaga negara bantu sekilas memang menyerupai NGO karena berada di luar struktur pemerintahan eksekutif. Akan tetapi, keberadaannya yang bersifat publik, sumber pendanaan yang berasal dari publik, serta bertujuan untuk kepentingan publik, membuatnya tidak dapat disebut sebagai NGO dalam arti sebenarnya. Sebagian ahli tetap mengelompokkan lembaga independen semacam ini dalam lingkup kekuasaan eksekutif, namun terdapat pula beberapa sarjana yang menempatkannya secara tersendiri sebagai cabang keempat dalam kekuasaan pemerintahan.⁹²

Udah menentukan institusi mana saja yang disebut sebagai lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan RI terlebih dahulu harus dilakukan pemilahan terhadap lembaga-lembaga negara berdasarkan dasar pembentukannya. Pasca perubahan konstitusi, Indonesia membagi lembaga-lembaga negara ke dalam tiga

⁹¹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 8.

⁹²Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan....*, Op.,Cit., hlm. 11

kelompok. *Pertama*, lembaga negara yang dibentuk berdasar atas perintah UUD NRI Tahun 1945 (*constitutionally entrusted power*). *Kedua*, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah undang-undang (*legislatively entrusted power*). *Ketiga*, lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah keputusan presiden.⁹³

Berbicara mengenai lembaga negara menurut M. Hidayat Nur wahid, berarti membicarakan mengenai alat kelengkapan yang ada dalam sebuah negara. Alat kelengkapan dalam sebuah negara berdasarkan teori klasik hukum negara meliputi, kekuasaan eksekutif, dalam hal ini disebut presiden atau perdana menteri; kekuasaan legislatif, dalam hal ini disebut dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat; kekuasaan yudikatif, seperti Mahkamah Agung atau *supreme court*. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu melaksanakan fungsinya.

Secara teoritis presiden atau pemerintah memiliki dua kedudukan yaitu sebagai salah satu organ negara dan sebagai administrasi negara. Sebagai organ negara pemerintah bertindak untuk dan atau nama negara. Sedangkan sebagai administrasi negara, pemerintah dapat bertindak baik dilapangan pengaturan (*regelen*) maupun dalam lapangan pelayanan (*bestuuren*).⁹⁴

Konsep mengenai lembaga negara tidak serta merta berasal atau melihat pandangan dari hens kelsen, karena pandangan hens kelsen terkait lembaga negara

⁹³ *Ibid...*, hlm 7

⁹⁴ Winahyu Erwiningsih, *Peranan Hukum dalam Pertanggung-jawaban perbuatan Pemerintah (Bestuurshandeling) Suatu Kajian dalam Pembangunan Hukum*, FH UII, Yogyakarta, Jurisprudence, Vol 1 No 2, September 2004, hlm 138.

yakni sebagai pengertian lembaga yang sempit. Dalam arti yang luas, lembaga negara identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kenegaraan. Individu tersebut dapat dikatakan sebagai lembaga negara, karena menjalankan fungsi yang menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum.⁹⁵

Sementara itu, Hans Kelsen juga memaparkan lembaga dalam arti sempit yakni pengertian lembaga negara dalam artian materiil adalah individu secara pribadi memiliki kedudukan hukum tertentu. Suatu individu atau lembaga dapat digolongkan sebagai lembaga negara dalam arti sempit apabila memenuhi ciri-ciri berikut ini :⁹⁶

1. Lembaga negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu;
2. Fungsi itu dijalankan dengan profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif;
3. Karena fungsinya ini, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara;

Meskipun individu dalam artian luas menciptakan hukum dan menerapkan hukum, disebut sebagai lembaga. Namun, dalam arti sempit yang disebut sebagai lembaga negara hanyalah yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan menerapkan hukum dalam kegiatan kenegaraan.⁹⁷

Selain itu, faktor lain yang memicu terbentuknya lembaga negara bantu adalah terdapatnya kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian dari tugas

⁹⁵ *Ibid*

⁹⁶ *Ibid* hlm 36

⁹⁷ *Ibid* hlm 37

lembaga independen. Berkaitan dengan sifatnya tersebut, John Alder mengklasifikasikan jenis lembaga ini menjadi dua, yaitu:⁹⁸

1. *Regulatory*, yang berfungsi membuat aturan serta melakukan supervisi terhadap aktivitas hubungan yang bersifat privat;
2. *Advisory*, yang berfungsi memberikan masukan atau nasihat kepada pemerintah.

Jennings, sebagaimana dikutip Alder dalam *Constitutional and Administrative Law*, menyebutkan lima alasan utama yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga negara bantu dalam suatu pemerintahan, alasan-alasan itu adalah sebagai berikut :⁹⁹

1. Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik;
2. Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik;
3. Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum;
4. Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis;
5. Munculnya berbagai institusi yang bersifat semiyudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution/ alternatif penyelesaian sengketa*).

Prof. Ni'matul Huda, dalam Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara, mengatakan bahwa aspek kuantitas lembaga-lembaga tersebut

⁹⁸Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara....*, Op., Cit., hlm 26

⁹⁹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara....*, Op., Cit., hlm 27

tidak menjadi masalah asalkan keberadaan dan pembentukannya mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut:¹⁰⁰

1. Prinsip konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintahan yang ada dapat dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme yang tetap. Dengan demikian, pembentukan lembaga-lembaga negara bantu ditujukan untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme agar hak-hak dasar warga negara semakin terjamin serta demokrasi dapat terjaga.

2. Prinsip checks and balances. Ketiadaan mekanisme checks and balances dalam sistem bernegara merupakan salah satu penyebab banyaknya penyimpangan di masa lalu. Supremasi MPR dan dominasi kekuatan eksekutif dalam praktik pemerintahan pada masa prareformasi telah menghambat proses demokrasi secara sehat. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antarcabang kekuasaan tersebut mengakibatkan pemerintahan yang totaliter serta munculnya praktik penyalahgunaan kekuasaan atau abuse of power. Prinsip checks and balances menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Pembentukan organ-organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD Negara RI Tahun 1945 untuk menciptakan mekanisme checks and balances.

¹⁰⁰ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, Pustaka Belajar, Yogyakarta,

3. Prinsip integrasi. Selain harus mempunyai fungsi dan kewenangan yang jelas, konsep kelembagaan negara juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsinya. Pembentukan suatu lembaga negara tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus dikaitkan keberadaannya dengan lembaga-lembaga lain yang telah eksis. Proses pembentukan lembaga-lembaga negara yang tidak integral dapat mengakibatkan tumpang-tindihnya kewenangan antar lembaga yang ada sehingga menimbulkan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

4. Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat. Pada dasarnya, pembentukan lembaga negara ditujukan untuk memenuhi kesejahteraan warganya serta menjamin hak-hak dasar warga negara yang diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan serta pembentukan lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan, yaitu harus dijalankan untuk kepentingan umum dan kebaikan masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga negara.

Dari beberapa uraian diatas dapat disimpulkan bahwa suatu negara yang dinamis dengan mempunyai tujuan untuk menyejahterakan rakyatnya harus didukung pula oleh alat kelengkapan negara atau lembaga negara yang menjadi sebagai alat untuk menjembati antara negara dengan warga negara dengan beberapa pelayanan publik. Oleh sebab itu, kedudukan sebuah lembaga negara harus teratur dan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya demi terwujudnya cita-cita negara.

B. Macam-macam Lembaga Negara

Menurut George jelinek, organ negara dapat dikelompokkan ke dalam dua segi: organ negara yang bersumber langsung pada konstitusi (*Mittelbare Organ*) dan organ negara yang bersumber langsung pada konstitusi pada konstitusi (*Unmittelbare Organ*).¹⁰¹ Kemudian yang diuraikan sebagai berikut :¹⁰²

1. *Notwendigt Unmittelbare Organ* adalah organ yang tidak langsung memiliki wewenang seperti Organ langsung.
2. *Fakultative Unmittelbare Organ* adalah organ yang tidak langsung menyelenggarakan pekerjaan rutin. Adapun dasar hukum adanya organ tidak langsung ini menurut jellink, berdasarkan hukum untuk melaksanakan tugas tertentu dan berdasarkan suatu hakikat untuk menyelenggarakan kepentingan publik.

Selain dilihat dari sumber hukum pembentukannya, keberadaan lembaga negara dapat pula dibedakan dari segi fungsinya, maka dapat dibedakan atas dua bentuk, yakni lembaga negara yang utama atau primer (*Main State's Organ*) dan lembaga sekunder atau penunjang (*Auxillary State's Organ*).

Untuk melaksanakan fungsi negara, maka dibentuk alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara. Setiap lembaga memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda-beda, meskipun dalam perkembangannya terjadi dinamika yang signifikan dalam struktur kenegaraan. Organisasi negara pada prinsipnya terdiri dari 3 kekuasaan penting, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislative, dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk menjalankan undang-undang.

¹⁰¹ Novendri, S.H.,M.H, *Hukum dan Teori Konstitusi*,UII Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 56

¹⁰²*Ibid.*, hlm. 57

Kekuasaan legislative adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mempertahankan undang-undang. Dalam praktiknya, tiga cabang kekuasaan ini terwujud dalam bentuk lembaga-lembaga negara.¹⁰³

Dalam perkembangan pemikiran konsep teori Trias Politica yakni sebuah doktrin tentang pemisahan kekuasaan (*sapARATION of power*) dan pembagian kekuasaan (*Distribution of power*). Baik pemisahan kekuasaan (*sapARATION of power*) maupun pembagian kekuasaan (*distribution of power*) mempunyai argumentasi yang didasarkan kepada kontekstualitas yang berbeda.¹⁰⁴ Penerapan Trias Politica adalah sebuah ide bahwa sebuah pemerintahan berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas, mencegah satu orang atau kelompok mendapatkan kuasa yang terlalu banyak. Pemisahan kekuasaan juga merupakan suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan itu sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama, untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Doktrin ini pertama sekali dikemukakan oleh John Locke (1632-1755) dan Montesque (1689-1755) dan pada taraf itu ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan.¹⁰⁵

¹⁰³ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 126

¹⁰⁴ <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/41682/5/Chapter%20I.pdf> diakses pada tanggal 30 November 2016.

¹⁰⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu politik*, Edisi Revisi, Jakarta: Gramedia, 2008, Hlm 282.

Seorang filsuf berkebangsaan Inggris Jhon Locke (1632-1755) Pada dasarnya memisahkan kekuasaan menjadi tiga bagian yang memiliki tugas masing-masing. Kekuasaan lembaga tersebut secara langsung maupun tidak langsung harus berdiri sendiri. Menurut Jhon Locke, kekuasaan dibagi menjadi lembaga eksekutif (*eksekutif power*), lembaga legislatif (*legislatif power*) dan lembaga federatif (*federatif power*). Pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang dikemukakan oleh Jhon Locke tersebut memiliki fungsi-fungsi yang secara umum yaitu;¹⁰⁶

1. lembaga legislatif

lembaga yang berfungsi sebagai pembuat undang-undang maupun peraturan fundamental negara yang menjadi dasar pelaksanaan kinerja lembaga eksekutif. Bidang legislatif tidak dapat dialihkan kepada siapa pun atau lembaga apa pun, sebab kekuasaan legislatif adalah manifestasi pendelegasian rakyat kepada negara. Legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat diyakini sebagai lembaga yang memiliki wewenang untuk menyusun aturan-aturan pemerintah sebagai wujud kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat. Undang-undang yang telah dibuat selanjutnya akan menjadi landasan lembaga eksekutif dalam melakukan tugasnya sebagai lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Oleh sebab itu, lembaga legislatif harus benar-benar melakukan tugasnya dengan mengatas namakan rakyat dan diharapkan tidak ikut serta menekan kepentingan rakyat. Dimana lembaga legislatif dapat dikatakan sebagai penghubung antara kepentingan rakyat dengan penguasa.

2. Lembaga eksekutif

Lembaga eksekutif yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang yang telah dibentuk oleh lembaga Legislatif. Dalam pemahaman Jhon Locke, sebagai lembaga pelaksana undang-undang dan peraturan-peraturan yang dibentuk lembaga legislatif, eksekutif secara langsung juga memiliki fungsi sebagai badan pengawas ataupun peradilan. Locke memandang pengadilan itu sebagai *uitvoering*, yang termasuk pelaksanaan undang-undang. Lembaga eksekutif dapat dikatakan sebagai lembaga yang

¹⁰⁶ *Ibid*, hlm 136.

sangat sentral posisinya dalam roda pemerintahan. Meskipun kinerja lembaga ini diawasi oleh lembaga lain, lembaga eksekutif masih memiliki wewenang (*authority*) untuk memutuskan langkah apa yang akan dilakukan dalam menjalankan pemerintahan.

3. Lembaga federatif

Lembaga yang terkait dengan masalah hubungan luar negeri, menentukan perang, perdamaian, liga dan aliansi antarnegara serta transaksi dengan negara asing. Locke tidak memasukkan kekuasaan federatif ke dalam kekuasaan eksekutif dengan alasan praktis. Untuk menjaga agar kekuasaan dapat berjalan dengan baik, maka masing-masing lembaga atau institusi negara harus dipegang oleh orang-orang yang berbeda. Kekuasaan federatif ini dirasa penting karena dipengaruhi oleh keadaan politik antarbangsa yang sangat rawan akan peperangan. Panasnya hubungan antarnegara mempengaruhi pemikiran John Locke untuk membagi kekuasaan federatif sebagai satu lembaga yang fokus mengurus hubungan negara dengan negara lain baik itu dalam hal kerjasama maupun peperangan.

Namun selanjutnya teori *Trias politica* dikembangkan oleh Montesquieu (1689-1755), pemisahan kekuasaan versi Montesquieu yakni kekuasaan Legislatif dan eksekutif tetap ada. Namun yang menjadi pembeda yakni penggantian kekuasaan federatif menjadi yudikatif. Montesquieu mengemukakan bahwa pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) bukan berarti pemisahan kekuasaan secara mutlak (*separation of powers*), sebab masih adanya saling pengaruh antar badan-badan yang mengendalikan masing-masing pilar suprastruktur politik tersebut.¹⁰⁷

Secara teoritis, fungsi dari lembaga-lembaga suprastruktur politik legislatif dan eksekutif yang dikemukakan oleh John Locke masih memiliki kesamaan, hanya

¹⁰⁷ <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/41682/5/Chapter%20I.pdf> diakses pada tanggal 30 november 2016.

saja lembaga ketiga yakni yudkatif. Berikut penjelasan dari konsep Trias Politica menurut pandangan Montesquieu.¹⁰⁸

1. Lembaga legislatif

Lembaga yang menjadi lambang keterlibatan rakyat dalam suatu negara. Untuk menjaga kekuasaan yang sifatnya obsolut dan hanya menguntungkan pihak penguasa, dibutuhkan suatu lembaga yang berperan sebagai mediator rakyat dengan penguasa, sebagai komunikator serta agregator aspirasi dari kepentingan orang banyak. Lembaga legislatif ini diyakini akan menjadi sebagai dewan rakyat yang masing-masing memiliki veto atas lainnya. Mereka bukanlah wakil-wakil rakyat sebagaimana yang kita pahami pada masa sekarang ini.

2. Lembaga eksekutif

Lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Kekuasaan eksekutif yakni kekuasaan yang bertugas untuk melaksanakan undang-undang dan peraturan perundangan lainnya dalam menyelenggarakan administrasi negara. Sebagaimana konsep pembagian kekuasaan (*distribution of powers*), lembaga ini sewaktu-waktu harus bekerjasama dengan lembaga negara lainnya terutama bagi lembaga legislatif. Meskipun sebagai lembaga pelaksana undang-undang, eksekutif masih diberi porsi untuk memberikan rancangan terhadap lembaga eksekutif. Dalam hal ini, kebijakan luar negeri berada dalam wewenang kekuasaan eksekutif.

3. Lembaga yudikatif,

Lembaga yang memegang wewenang sebagai fungsi peradilan atas pelanggaran undang-undangan. Terutama adanya lembaga yudikatif yang ditekankan oleh Montesquieu, karena disinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak asasi manusia dijamin dan dipertaruhkan. Kekuasaan yudikatif penting dan harus dipisahkan dari dua kekuasaan lainnya juga untuk menghindari adanya kesewenangwenangan penguasa. Kekuasaan inilah yang selanjutnya akan bertugas untuk menegakkan hukum yang telah disepakati.

Pemikiran dari Montesquieu ini kemudian banyak diadopsi di negara-negara demokrasi di dunia. Meski memiliki perbedaan penerapan di setiap negara-negara,

¹⁰⁸ *Opcit*, Meriam..., hlm 283.

baik pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) ataupun pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) tujuannya tetap untuk menciptakan suatu pemerintahan yang baik (*good governance*). Sebagai contoh yang menerapkan teori Trias Politica ini sendiri adalah Indonesia dan Amerika Serikat.

Dalam perkembangannya, banyak pertumbuhan lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasanya disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara penunjang. Diantara lembaga tersebut juga bisa dikatakan sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulative, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.¹⁰⁹

C. Lembaga Negara Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial

Lembaga negara pada abad 20 ini mengalami perkembangan yang cukup pesat, menurut Sri Soemantri untuk memahami perkembangan lembaga negara tersebut perlu diketahui terlebih dahulu tujuan mendirikan negara. Untuk mencapai dan mewujudkan tujuan tersebut, ditetapkanlah atau dibentuklah organisasi negara. Karena untuk mencapai tujuan negara itu bertambah kompleks, hal itu tidak dapat

¹⁰⁹ Jimly Ashiddiqie, *Beberapa Catatan Tentang Lembaga-Lembaga Khusus Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. SEMNAS. Tanggal 20 Oktober 2015, hlm. 2

dicapai hanya dengan lembaga utama saja (*Main State's Organ*), yang mempunyai fungsi melayani.¹¹⁰

Adapun beberapa faktor yang menyebabkan perkembangan dalam lembaga negara dewasa ini, antara lain :

- 1) Negara mengalami perkembangan di mana kehidupan ekonomi dan sosial menjadi sangat kompleks yang mengakibatkan badan eksekutif mengatur hampir seluruh kehidupan masyarakat.
- 2) Hampir suatu negara modern mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang berkonsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat, dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada.
- 3) Adanya keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisasi versus lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan semakin berkembang.
- 4) Terjadinya transisi demokrasi, yang mengakibatkan terjadinya berbagai kesulitan ekonomi, dikarenakan terjadinya aneka perubahan sosial dan ekonomi. Negara yang mengalami perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*Institutional eksperimental*).

Dalam suatu negara yang bertujuan mensejahterakan rakyatnya maka negara berperan penting dalam perwujudan kemakmuran rakyatnya dengan intervensi secara langsung terhadap sisi-sisi kehidupan masyarakat karena negara berperan penting dalam mewujudkan kesejahteraan. Menurut Anthony Cole menjelaskan tentang sejarah peran negara dalam kesejahteraan sosial di Inggris dimana kesejahteraan pada mulanya berawal dari Undang-undang Kemiskinan untuk membantu meringankan beban kaum miskin pada masyarakat pra industrial Eropa yang pada era ini

¹¹⁰ Novendri..., Op. Cit., hlm 60-61

disebutkan sebagai era Tudor. Di Inggris Undang-Undang tentang Kemiskinan lebih dikenal sebagai Elizabethan Poor Law dimana pada awalnya merupakan sifat *charity* dari Lembaga Gereja.¹¹¹ Setelah dua abad paling sedikit ada empat faktor yang berpengaruh pada tahap-tahap pengembangan kebijakan yaitu :¹¹²

- a. Kegagalan implementasi secara menyeluruh undang-undang yang ada sehingga tidak dapat mengantisipasi seluruh kemajuan dan perluasan pemberian bantuan ditambah dengan perang saudara yang melemahkan kekuatan pemerintahan pusat dan otoritas lokal dalam pelaksanaan Undang-undang Kemiskinan.
- b. Sistem regulasi ekonomi pada upah dan harga mulai menurun.
- c. Telah terjadi perubahan sosial yang hebat karena industrialisasi yang mengakibatkan peningkatan tuntutan dan biaya dalam penanganan masalah kemiskinan.
- d. Berkembangnya puritanisme yang ada hubungan kuat dengan borjuasi industrial, dimana dalam etika Protestan dikatakan bahwa kesuksesan merupakan tanda dari kemuliaan Tuhan sementara kemiskinan merupakan hukuman.

Hingga saat ini, negara kesejahteraan masih dianut oleh negara maju dan berkembang. Dilihat dari besarnya anggaran negara untuk jaminan sosial, sistem ini dapat diurutkan ke dalam empat model, yakni:

Pertama, model universal yang dianut oleh negara-negara Skandinavia, seperti Swedia, Norwegia, Denmark dan Finlandia. Dalam model ini, pemerintah menyediakan jaminan sosial kepada semua warga negara secara melembaga dan merata. Anggaran negara untuk program sosial mencapai lebih dari 60 persen dari total belanja negara.

¹¹¹ Harry Pugh Sosiawan, *Telaah Tentang Peran Negara Dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR Dalam Proses Amandemen Ke-4 Pasal 34 UUD '45)*, Tesis pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta: 2003. Hlm 3.

¹¹²*Ibid*, hlm 4.

Kedua, model institusional yang dianut oleh Jerman dan Austria. Seperti model pertama, jaminan sosial dilaksanakan secara melembaga dan luas. Akan tetapi kontribusi terhadap berbagai skim jaminan sosial berasal dari tiga pihak (*payroll contributions*), yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh).

Ketiga, model residual yang dianut oleh AS, Inggris, Australia dan Selandia Baru. Jaminan sosial dari pemerintah lebih diutamakan kepada kelompok lemah, seperti orang miskin, cacat dan penganggur. Pemerintah menyerahkan sebagian perannya kepada organisasi sosial dan LSM melalui pemberian subsidi bagi pelayanan sosial dan rehabilitasi sosial “swasta”.

Keempat, model minimal yang dianut oleh gugus negara-negara latin (Prancis, Spanyol, Yunani, Portugis, Itali, Chile, Brazil) dan Asia (Korea Selatan, Filipina, Srilanka). Anggaran negara untuk program sosial sangat kecil, di bawah sepuluh persen dari total pengeluaran negara. Jaminan sosial dari pemerintah diberikan secara sporadis, temporer dan minimal yang umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri dan swasta yang mampu mengiur.

Praktik di banyak negara, penyelenggaraan jaminan sosial dilakukan secara terpusat oleh negara. Pasalnya, penjaminan sosial adalah domain publik bukan swasta. Beberapa negara yang mempraktikkan hal tersebut di antaranya Amerika, Inggris, Australia, Malaysia, Filipina, dan lain-lain. Beberapa indikator menunjukkan bahwa sistem penjaminan sosial adalah domain publik yang harus dilaksanakan oleh negara, yakni adanya prinsip nirlaba, dan iuran yang bersifat wajib bagi seluruh masyarakat. Praktik jaminan sosial di dunia juga dilaksanakan berdasarkan konsep

dasar penjaminan yang disusun oleh Organisasi Perburuhan Internasional (ILO). Konsep penjaminan yang dituju oleh UU SJSN sampai pada level 2, yaitu penjaminan kebutuhan sosial dasar bagi pekerja dan seluruh rakyat Indonesia. Sebagian masyarakat Indonesia yang lebih mampu, akan membutuhkan jaminan sosial di level yang lebih tinggi. Pada level inilah, perusahaan-perusahaan asuransi komersial dapat mengambil peran secara aktif.¹¹³

Di berbagai negara yang telah menerapkan sistem jaminan sosial dengan baik, perluasan cakupan peserta dilakukan secara bertahap sesuai dengan kemampuan ekonomi masyarakat dan pemerintah serta kesiapan penyelenggaraannya. Tahapan biasanya dimulai dari tenaga kerja di sektor formal (tenaga kerja yang mengikatkan diri dalam hubungan kerja), selanjutnya diperluas kepada tenaga kerja di sektor informal, untuk kemudian mencapai tahapan cakupan seluruh penduduk. Upaya penyelenggaraan jaminan sosial sekaligus kepada seluruh penduduk akan berakhir pada kegagalan karena kemampuan pendanaan dan manajemen memerlukan akumulasi kemampuan dan pengalaman. Kelompok penduduk yang selama ini hanya menerima bantuan sosial, umumnya penduduk miskin, dapat menjadi peserta program jaminan sosial, di mana sebagian atau seluruh iuran bagi dirinya dibayarkan oleh pemerintah.¹¹⁴

¹¹³ Wiku Adisasmito, Case Studi: Rancangan Kepres RI tentang Badan Pengawas Sistem Jaminan Sosial, <http://staff.blog.ui.ac.id/wiku-a/files/2013/04/Studi-Kasus-rancangan-keputusanpresiden-ttg-badan-pengawas-sisn.pdf>. diakses 2 Januari 2017.

¹¹⁴ Zaeni Asyhadie, *Aspek-Aspek Hukum Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm. 26.

Anthony Cole mengemukakan tentang sejarah peran negara dalam kesejahteraan sosial di Inggris dimana kesejahteraan pada mulanya berawal dari Undang-Undang Kemiskinan untuk membantu meringankan beban kaum miskin pada masyarakat para industrial Eropa yang pada era ini disebutkan sebagai era Tudor. Di Inggris Undang-Undang tentang Kemiskinan lebih dikenal sebagai Elizabethan Poor Law dimana pada awalnya merupakan sifat charity dari Lembaga Gereja. Setelah dua abad paling sedikit ada empat faktor yang berpengaruh pada tahap-tahap pengembangan kebijakan yaitu:¹¹⁵

- a. Kegagalan implementasi secara menyeluruh undang-undang yang ada sehingga tidak dapat mengantisipasi seluruh kemajuan dan perluasan pemberian bantuan ditambah dengan perang saudara yang melemahkan kekuatan pemerintahan pusat dan otoritas lokal dalam pelaksanaan Undang-Undang Kemiskinan.
- b. Sistem regulasi ekonomi pada upah dan harga mulai menurun.
- c. Telah terjadi perubahan sosial yang hebat karena industrialisasi yang mengakibatkan peningkatan tuntutan dan biaya dalam penanganan masalah kemiskinan.
- d. Berkembangnya puritanisme yang ada hubungan kuat dengan borjuasi industrial, dimana dalam etika Protestan dikatakan bahwa kesuksesan merupakan tanda dari kemuliaan Tuhan sementara kemiskinan merupakan hukuman dosa.

Kesejahteraan sosial mencakup nilai-nilai yang telah menjadi pengetahuan umum sebagai syarat material minimum untuk hidup, jaminan penghidupan yang layak, perlindungan dan hak milik, jaminan untuk bertindak dengan bebas, dan segala

¹¹⁵ Harry Pugh Sosiawan, Telaah Tentang Peran Negara Dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR Dalam Proses Amandemen Ke-4 Pasal 34 UUD'45), Tesis pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta: 2003.

kenikmatan yang diangan-angankan setiap orang dan segala perlindungan mengenai kepentingan kerohanian.¹¹⁶ Roscou Pound menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak. Melihat tujuan dari social welfare tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang social welfare mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilainilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubahubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.¹¹⁷

Jaminan Sosial merupakan sebuah bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya. Maslow mengatakan bahwa kebutuhan manusia secara hierarki terdiri dari kebutuhan fisiologis, kebutuhan akan rasa aman, kebutuhan akan rasa memiliki dan kasih sayang, kebutuhan akan penghargaan, dan kebutuhan aktualisasi diri. Pada hakikatnya, seperti yang telah diungkapkan oleh Marslow , bahwa manusia senantiasa ingin mendapatkan rasa aman dari segala macam hal yang berpotensi dapat mengancam keberlangsungan hidupnya.

¹¹⁶ *Ibid*

¹¹⁷ *Ibid* hlm 14

Mereka mencari cara untuk dapat melindungi dirinya dari hal tersebut dan salah satu caranya adalah dengan mengikuti program jaminan sosial ataupun asuransi. Berangkat dari hakikat manusia sebagai makhluk hidup yang membutuhkan rasa aman dari segala macam gangguan, maka negara kita menjamin pemenuhan hak-hak dasar tersebut yang di tuangkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Jaminan sosial merupakan hak yang harus dipenuhi oleh Negara kepada warga negara. Konstitusi Indonesia pun telah menjamin adanya Hak jaminan sosial yang ada didalam pasal 28H ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.¹¹⁸ Artinya penerimaan jaminan sosial bagi seluruh warga negara adalah hak yang harus dipenuhi oleh Negara. Seperti yang telah diuraikan di dalam latar belakang, bahwa pengejawantahan dari pasal 28H ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 adalah dengan dibentuknya beberapa sistem jaminan sosial di Indonesia. Terbaru adalah dibentuk BPJS yang memiliki tugas untuk menyelenggarakan program jaminan sosial.

¹¹⁸Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat

BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISIS

A. Deskripsi Data

Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak.¹¹⁹ Kebutuhan dasar hidup yang layak berdasarkan Pasal 25 DUHAM adalah terpenuhinya hak atas kesehatan dan kesejahteraan.¹²⁰ Kemudian tercantum pula dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya), yang berbunyi:

1. Negara Pihak dalam Kovenan ini mengakui hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan fisik dan mental.
2. Langkah-langkah yang akan diambil oleh Negara Pihak pada Kovenan ini guna mencapai perwujudan hak ini sepenuhnya, harus meliputi hal-hal yang diperlukan untuk mengupayakan:
 - a) Ketentuan-ketentuan untuk pengurangan tingkat kelahiran-mati dan kematian anak serta perkembangan anak yang sehat;
 - b) Perbaikan semua aspek kesehatan lingkungan dan industri;
 - c) Pencegahan, pengobatan dan pengendalian segala penyakit menular, endemik, penyakit lainnya yang berhubungan dengan pekerjaan;
 - d) Penciptaan kondisi-kondisi yang akan menjamin semua pelayanan dan perhatian medis dalam hal sakitnya seseorang.

Mengingat bahwa jaminan kesehatan dalam hal ini kedudukannya sangat penting dan dijadikan sebagai salah satu parameter utama dalam kebutuhan dasar hidup yang layak, sehingga sudah seharusnya jaminan kesehatan diatur melalui

¹¹⁹ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

¹²⁰ Lihat Article 25 Universal Declaration of Human Right

payung hukum Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan.

Program Jaminan Kesehatan Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan merupakan badan hukum yang dibentuk negara untuk menyelenggarakan program jaminan sosial. Jaminan sosial yang dimaksud adalah perlindungan sosial dari negara untuk menjamin seluruh rakyatnya dan menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.¹²¹

Program jaminan sosial pada dasarnya adalah sebuah program untuk mewujudkan kesejahteraan melalui pendekatan sistem, dimana negara dan masyarakat secara bersama-sama ikut bertanggungjawab dalam penyelenggaraannya. Pemerintah sebagai lembaga penyelenggara negara harus mengupayakan jaminan atas kesehatan bagi setiap warganya, seperti menyediakan jasa pelayanan kesehatan dan perawatan kesehatan. Tujuannya ialah agar setiap warga Negara benar-benar mendapatkan hak dan perlindungan untuk sehat.

Dalam menjalankan program jaminan sosial, pemerintah telah membentuk sebuah badan penyelenggaraan untuk menjalankan program jaminan sosial. Badan penyelenggara tersebut dinamakan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). BPJS terdiri dari 2 (dua) bentuk, yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. Ruang lingkup BPJS diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang

¹²¹ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Dalam undang-undang ini, antara lain diatur bahwa BPJS Kesehatan menyelenggarakan jaminan kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan 4 (empat) program, yaitu program jaminan hari tua, jaminan kecelakaan kerja, jaminan pensiun, dan jaminan kematian.

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) kesehatan, diawali dengan lahirnya Undang-Undang SJSN yang diamanatkan oleh Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 28H ayat (1), (2) dan (3), serta Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 untuk mengembangkan Sistem Jaminan Sosial Nasional. Proses kelahiran Undang-Undang SJSN membutuhkan waktu yang cukup panjang, dari tahun 2000 hingga 2004. Diawali dengan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000, Presiden Abdurrahman Wahid menyatakan tentang Pengembangan Konsep SJSN. Pernyataan Presiden tersebut direalisasikan melalui upaya penyusunan konsep tentang Undang-Undang Jaminan Sosial oleh Kantor Menko Kesra (Kep. Menko Kesra dan Taskin No. 25KEP/MENKO/KESRA/VIII/2000 tentang Pembentukan Tim Penyempurnaan Sistem Jaminan Sosial Nasional, tanggal 3 Agustus 2000). Sejalan dengan pernyataan Presiden, DPA RI melalui Pertimbangan DPA RI No. 30/DPA/2000, tanggal 11 Oktober 2000, menyatakan perlu segera dibentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat sejahtera.¹²²

¹²² <http://bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/index.php/pages/detail/2013/4> diakses tanggal 10 April 2016.

Badan Penyelenggaran Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan, berawal dari terbentuknya Jamsostek. Sejarah terbentuknya PT Jamsostek (Persero) mengalami proses yang panjang, dimulai dari Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1947 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1951 tentang Kecelakaan Kerja, Peraturan Menteri Perburuhan (PMP) No.48 Tahun 1952 jo. PMP Nomor 8 Tahun 1956 tentang Pengaturan Bantuan untuk Usaha Penyelenggaraan Kesehatan Buruh, PMP Nomor 15 Tahun 1957 tentang Pembentukan Yayasan Sosial Buruh, PMP Nomor 5 Tahun 1964 tentang Pembentukan Yayasan Dana Jaminan Sosial (YDJS), diberlakukannya UU Nomor 14 Tahun 1969 tentang Pokok-pokok Tenaga Kerja. Secara kronologis proses lahirnya asuransi sosial tenaga kerja semakin transparan.¹²³

Selanjutnya, untuk memberikan kepastian para pekerja dan keluarganya maka disahkan Undang- Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja dan penetapan Jamsostek sebagai badan penyelenggara jaminan sosial tenaga kerja.

Dalam perkembangan selanjutnya Pemerintah juga menerbitkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.¹²⁴ Pada tahun 2011 Jamsostek bertransformasi menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). BPJS merupakan badan hukum publik yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial. BPJS terdiri dari BPJS Kesehatan dan

¹²³ <http://www.bpjsketenagakerjaan.go.id/page/profil/Sejarah.html> diakses pada tanggal 10 April 2016.

¹²⁴ Ibid.,

BPJS Ketenagakerjaan.¹²⁵ BPJS memberikan jaminan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan bagi mereka yang melakukan pembayaran iuran atau iurannya dibayarkan oleh pemerintah. Begitu banyak manfaat yang diberikan oleh BPJS kepada pesertanya, berupa jaminan kesehatan berupa pelayanan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif termasuk obat dan bahan habis pakai yang diperlukan.¹²⁶ Mendapatkan pelayanan rawat inap berdasarkan kelas standar.¹²⁷

Sesuai dengan manfaat dibentuknya BPJS dalam menjalankan program jaminan sosial, badan hukum tersebut memiliki tujuan, yakni sebagai berikut:¹²⁸

5. Memberi kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
6. Memperoleh manfaat pelayanan kesehatan dan santunan uang tunai apabila seseorang pekerja mengalami kecelakaan kerja atau menderita penyakit akibat kerja.
7. Menjamin peserta menerima uang tunai apabila memasuki masa pension, mengalami cacat total tetap, meninggal dunia.
8. Memberikan santunan kematian yang dibayarkan kepada ahli waris peserta yang meninggal dunia.

B. Kedudukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam struktur ketatanegaraan menurut Negara Hukum materiil di Indonesia.

Hadirnya Badan Penyelenggara Jaminan Sosial tidak terlepas dari pengaruh Undang-undang Sistem Jaminan Sosial yang diundangkan pada tanggal 19 Oktober 2004, sebagai pelaksanaan amanat konstitusi tentang hak konstitusional setiap orang

¹²⁵ Buku pegangan sosialisasi jaminan kesehatan nasional

¹²⁶ Lihat Pasal 22 ayat 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

¹²⁷ Lihat Pasal 23 ayat 4 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

¹²⁸ www.jamsostekindonesia.com diakses pada tanggal 10 Desember 2016.

atas jaminan sosial dengan penyelenggaraan program-program jaminan sosial yang menyeluruh bagi seluruh warga negara Indonesia. Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial adalah dasar hukum untuk menyinkronkan penyelenggaraan berbagai bentuk jaminan sosial yang telah dilaksanakan oleh beberapa badan penyelenggara agar dapat menjangkau kepesertaan yang lebih luas serta memberikan manfaat yang lebih besar bagi setiap peserta.¹²⁹

Sebagai tindak lanjut Sistem Jaminan Sosial (SJSN) maka dibentuklah badan/lembaga yang memiliki fungsi, wewenang dan tugas untuk mengelola pelaksanaan penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial, yang diwujudkan dengan adanya pengesahan dan penetapan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) . Undang-Undang No 24 tahun 2011 merupakan dasar hukum bagi pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial, yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan menyelenggarakan program jaminan kesehatan bagi seluruh penduduk Indonesia. BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, jaminan hari tua, dan jaminan pensiun bagi seluruh tenaga kerja di Indonesia.¹³⁰

Dalam hal implementasi, Undang-undang BPJS masih terdapat beberapa kelemahan. *Pertama*, adanya ketidaksesuaian nomenklatur. Undang-Undang BPJS dijiwai dengan semangat jaminan sosial, namun dalam mekanisme pelaksanaannya

¹²⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

¹³⁰ Asih Eka Putri. 2014. *Seri Buku Saku- 1 Paham SJSN (Sistem Jaminan Sosial Nasional)*. Jakarta: CV Komunitas Pejaten Mediatama. hlm.15

justru menggunakan sistem asuransi sosial.¹³¹ Mekanisme iuran dari seluruh peserta BPJS, antara lain terdapat dalam Pasal 1 angka 3, angka 4, angka 6, dan angka 7, Pasal 10 huruf b, dan huruf c, Pasal 11 huruf a, huruf g, Pasal 16 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), dan ayat (2), Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Pasal 43 ayat (1), Pasal 45 ayat (1). Jaminan sosial sudah sepatutnya menjadi tanggung jawab negara yang diatur dalam Pasal 28H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2) UUD NRI 1945. Selain itu, peraturan terkait jaminan sosial saat ini mengandung ruh asuransi sosial (*compulsory social insurance*).

Kedua, ketidakjelasan bentuk lembaga dari BPJS. BPJS berbentuk badan hukum publik.¹³² BPJS sudah seharusnya melaksanakan pelayanan publik, namun pada praktiknya BPJS justru melaksanakan kegiatan perasuransian, yang itu notabene biasanya dilakukan oleh badan hukum privat seperti perusahaan asuransi, perusahaan penjaminan, atau perusahaan reasuransi lainnya.¹³³ BPJS bertanggung jawab kepada presiden,¹³⁴ sehingga dapat disimpulkan tidak adanya aspek koordinatif yang baik kepada Kementerian Kesehatan karena langsung kepada presiden. Hal prinsipil lainnya ialah tugas pelaksanaan jaminan sosial seharusnya dibebankan kepada negara (aparatur pemerintahan), justru ketika diserahkan ke badan hukum atau

¹³¹ Lihat Pasal 19 ayat 1 Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

¹³² Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹³³ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian

¹³⁴ Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

legal entity, kemudian berarti pemerintah melepas tanggung jawabnya sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*).

Ketiga, terdapat pertentangan dari konsideran Undang-Undang BPJS dengan Undang- Undang SJSN yang berkaitan dengan bentuk BPJS. Dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang SJSN, berbunyi “Badan Penyelenggara Jaminan Sosial harus dibentuk dengan Undang-Undang.” Kemudian, Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang SJSN, berbunyi “Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

- a. Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK);
- b. Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN);
- c. Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI); dan
- d. Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (ASKES).

Sedangkan dalam konsideran huruf c UU BPJS, yang menyatakan “bahwa berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, harus dibentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dengan Undang-Undang yang merupakan transformasi keempat Badan Usaha Milik Negara untuk mempercepat terselenggaranya sistem jaminan sosial nasional bagi seluruh rakyat Indonesia.” Hal tersebut berimplikasi adanya kontradiksi antara 4 (empat) badan sebelumnya yang berbentuk usaha asuransi

bertransformasi menjadi badan penyelenggara jaminan sosial, yang merupakan dua bentuk entitas yang berbeda.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011 tentang BPJS meliputi dari dua macam, lembaga jaminan sosial ini merupakan badan hukum, meliputi BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan, hal ini sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang ada, dikarenakan mulai dari cara pendiriannya berdasarkan konstruksi dinamika yang ada di publik, yang didirikan oleh otoritas pemegang kekuasaan, kemudian memiliki skala program pada ranah publik, serta wewenang yang dimiliki oleh BPJS didasarkan pada penguasa negara.¹³⁵

BPJS merupakan badan hukum publik yang bertanggung jawab kepada Presiden dan berfungsi menjalankan program jaminan kesehatan. Kemudian BPJS didasarkan pada dinamika yang ada di masyarakat yang selanjutnya tertuang dalam undang-undang yang disahkan oleh lembaga legislative, memiliki kewenangan yang merupakan wewenang dalam program pemerintahan, sehingga termasuk dalam ranah hukum publik.¹³⁶ BPJS merupakan hukum publik hal ini, terlihat dari tiga Kriteria, antara lain:

a. Cara pendiriannya atau terbentuknya badan hukum tersebut, yang didasarkan pada konstruksi hukum publik, yang didirikan oleh Negara dengan dikeluarkannya Undang-Undang BPJS

¹³⁵Lihat Pasal 5 ayat (1) Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹³⁶Lihat Pasal 7 Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

b. Ruang lingkup kerja jaminan sosial, yaitu melaksanakan tugas badan hukum tersebut pada umumnya dengan masyarakat bertindak sehingga kedudukannya sama dengan situasi dan kondisi yang ada di masyarakat

c. Kewenangan yang dimiliki oleh BPJS, meliputi, penagihan pembayaran, Dana Jaminan Sosial untuk investasi jangka pendek, pengawasan dan pemeriksaan terhadap peserta dan pemberi kerja, kesepakatan dengan fasilitator, melakukan kerja sama dengan badan lembaga lainnya, semua wewenang yang dimiliki oleh BPJS bertanggung jawab langsung di bawah naungan Presiden.

Sebagai penjamin sosial dalam lingkup nasional, BPJS memiliki pusat kantor yang terletak di Ibukota yaitu Jakarta,¹³⁷ sedangkan untuk mencakup layanan masyarakat dalam bidang penjaminan sosial, adanya cabang kantor pelayanan BPJS yang berada di provinsi dan kantor cabang di kabupaten, yang semuanya tersebar di seluruh provinsi Indonesia serta Kota/ Kabupaten. Hal ini dilakukan agar pelayanan tidak hanya terpusat pada kantor pusat dalam hal kepengurusan administrasi dan klaim atas adanya peristiwa yang tidak terduga, namun BPJS kantor perwalian merupakan wujud memberikan pelayanan kepada masyarakat secara merata dengan adanya kantor perwalian pada setiap provinsi, kabupaten/kota.¹³⁸

Wewenang BPJS tercantum pada pasal 11 yakni menagih pembayaran iuran terhadap para peserta, kemudian menempatkan dana jaminan sosial untuk investasi

¹³⁷ Lihat Pasal 8 ayat (1) Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹³⁸ Lihat Pasal 8 ayat (2) Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

jangka pendek dan jangka panjang dengan mempertimbangkan aspek likuiditas, solvabilitas, kehati-hatian, keamanan dana, dan hasil yang memadai. Kemudian BPJS juga berwenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas kepatuhan peserta dan pemberi kerja dalam memenuhi kewajibannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan jaminan sosial nasional. serta lembaga BPJS bisa mengenakan sanksi administratif kepada peserta atau pemberi kerja yang tidak memenuhi kewajibannya.¹³⁹

Organ BPJS terdiri dari atas Dewan Pengawas dan Direksi.¹⁴⁰ Dewan pengawas yang dimaksud terdiri dari 2 (dua) orang unsur pemerintah, 2 (dua) orang unsur pekerja, dan 2 (dua) unsur pemberi kerja, serta 1 (satu) orang unsur tokoh masyarakat. Semua anggota dewan pengawas diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Presiden juga menetapkan ketua dewan pengawas dan masa jabatan dewan pengawas BPJS yakni 5 (lima) tahun, kemudian bisa diajukan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.¹⁴¹

Adapun tugasnya dewan pengawas BPJS yakni melakukan pengawasan atas kebijakan pengelolaan BPJS dan kinerja dalam pengelolaan, pengembangan dana jaminan sosial oleh direksi. Serta memberikan nasihat, rekomendasi, dan pertimbangan kepada direksi dalam pengelolaan BPJS. Dewan pengawas

¹³⁹Lihat Pasal 11 Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹⁴⁰ Lihat Pasal 20 Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹⁴¹ Lihat Pasal 21 Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

memberikan laporan BPJS kepada presiden dengan tembusan kepada Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN).¹⁴²

Direksi BPJS terdiri atas paling sedikit 5 (lima) orang yang berasal dari unsur profesional. Anggota direksi BPJS tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Kemudian presiden juga menetapkan salah satu dari anggota direksi sebagai direktur utama, yang masa jabatannya 5 (lima) tahun dan bisa diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.¹⁴³ Direksi berfungsi dalam melaksanakan penyelenggaraan kegiatan operasional BPJS yang menjamin peserta untuk mendapatkan manfaat. Fungsi tersebut juga dapat diartikan sebagai pengelolaan BPJS yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi. Kemudian direksi BPJS juga mewakili BPJS baik didalam pengadilan maupun diluar pengadilan. Selain itu, direksi BPJS bisa menetapkan struktur organisasi beserta tugas pokok dan fungsi, tata kerja organisasi, dan sistem kepegawaian BPJS.¹⁴⁴

BPJS menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugasnya dalam bentuk laporan pengelolaan program dan laporan keuangan tahunan yang telah diaudit oleh akuntan publik kemudian diserahkan kepada presiden dengan tembusan kepada DJSN pada rentang tanggal 30 Juni tahun berikutnya.¹⁴⁵ Adapun direksi bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian yang ditimbulkan atas

¹⁴² Lihat Pasal 22 Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹⁴³ Lihat Pasal 23 Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹⁴⁴ Lihat Pasal 24 Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹⁴⁵ Lihat Pasal 37 Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

kesalahan pengelolaan Dana Jaminan Sosial. Serta direksi juga menyampaikan pertanggungjawaban di akhir masa jabatan kepada presiden dengan tembusan kepada DJSN.¹⁴⁶

BPJS diawasi secara internal dan eksternal, pengawasan internal dilakukan oleh organ pengawas BPJS, yang terdiri dari dewan pengawas dan satuan pengawas internal. Kemudian pengawasan eksternal terhadap BPJS dilakukan oleh DJSN serta lembaga pengawas independen.¹⁴⁷

Adapun modal awal pembentukan BPJS kesehatan dan ketenagakerjaan yakni berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Kemudian aset jaminan sosial bersumber dari iuran jaminan sosial termasuk bantuan iuran, kemudian hasil pengalihan aset dari program jaminan sosial yang menjadi hak peserta dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang menyelenggarakan program jaminan sosial.¹⁴⁸

Lembaga BPJS hanya bisa dibubarkan dengan Undang-undang. Kemudian BPJS tidak dapat dipailitkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan mengenai kepailitan. Adapun lembaga BPJS juga mempunyai hubungan dengan lembaga

¹⁴⁶ Lihat Pasal 38 Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹⁴⁷ Lihat Pasal 39 Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹⁴⁸ Lihat Pasal 43 Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

pemerintah dan lembaga lainnya dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan program jaminan sosial.¹⁴⁹

C. Konsep Redesain kelembagaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam Negara Hukum Indonesia

Negara merupakan wadah bangsa untuk mencapai cita-cita atau tujuan bangsa.¹⁵⁰ Keberadaan sebuah negara juga akan selalu dikaitkan dengan tujuan dari negara itu sendiri. Seperti yang dikemukakan oleh Ibnu Khaldun bahwa tujuan sebuah negara tidak terlepas adalah untuk menjaga ketertiban, menjaga keamanan, dan mensejahterakan warga negara.¹⁵¹ Charles E Merriam juga mengatakan bahwa tujuan dari dibentuknya sebuah negara antara lain adalah untuk keamaan ekstern, ketertiban interent, keadilan, kesejahteraan umum, dan juga kebebasan.¹⁵² Beberapa pendapat para sarjana diatas selalu menyertakan kesejahteraan warga negara sebagai salah satu tujuan dari dibentuknya sebuah negara. Kesejahteraan warga negara akan menjadi sangat penting untuk dipenuhi, karena akan terjadi ketidakteraturan sosial (*social disorder*) jika warga negara tidak mendapatkan kesejahteraannya, oleh karena itu negara yang dibentuk harus mampu memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya.

Salah satu tujuan negara yang dimuat dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia menyebutkan bahwa negara ini sebagai negara kesejahteraan. Hal

¹⁴⁹ Lihat Pasal 53 Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹⁵⁰ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Jakarta, 1980, hlm. 146.

¹⁵¹ Isrok, *Ilmu Negara*, UB Press, Malang, 2010, hlm. 18.

¹⁵² *Ibid*, hlm 19.

tersebut sesuai dengan alinea ke-4 dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “*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 NRI Tahun 1945.

Membahas terkait negara kesejahteraan, akan selalu terkait dengan adanya jaminan sosial bagi warga negaranya. Kesejahteraan merupakan hak mutlak dan yang paling asasi yang harus dimiliki oleh warga negara.¹⁵³ Oleh karena itu maka jaminan sosial menjadi aspek yang sangat penting dalam rangka penjejahteraan 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:

“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.”

Pasal 13 Deklarasi Cairo

“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

¹⁵³ Lutfi J. Kurniawan, *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*, Intrans Publishing, Malang, 2015, hlm. 10.

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”

Pasal 14 Deklarasi Cairo

“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.”

Secara historis, permasalahan terkait 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-Qur'an 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.¹⁵⁴

Dalam rumusan tujuan negara yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, terdapat frasa “*mewujudkan kesejahteraan umum*”, dengan demikian banyak para ahli berpendapat bahwa Indonesia menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Azhary, dalam disertasinya mengatakan bahwa negara yang ingin dibentuk (pada waktu itu) oleh bangsa Indonesia ialah “negara kesejahteraan”.¹⁵⁵ Menurut Hamid S. Attamimi, bahwa negara Indonesia memang sejak didirikan bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasar atas hukum, sebagai *rechstaat*. Bahkan *rechstaat* Indonesia itu ialah *rechstaat* yang “memajukan kesejahteraan umum”, “mencerdaskan kehidupan bangsa”, dan “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.¹⁵⁶

Dengan demikian, jika adanya kewajiban pemerintah untuk memajukan kesejahteraan umum itu merupakan ciri konsep negara kesejahteraan, maka Indonesia tergolong sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), karena tugas pemerintah tidaklah semata-mata hanya di bidang pemerintahan saja, melainkan harus juga

¹⁵⁴ Zainal Abidin Ahmad, *Negara Adil Makmur Menurut Ibnu Siena*, Bulan Bintang, Jakarta, hlm. 103

¹⁵⁵ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995, Hlm. 116

¹⁵⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Der Rechstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya menurut Pancasila dan UUD 1945*, Makalah pada Seminar Sehari dalam Rangka Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus, Jakarta, 9 Juli 1994, Hlm. 17

melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara, yang dijalankan melalui pembangunan nasional.¹⁵⁷

Dari paparan diatas, telah menjelaskan urgensi nya sebuah negara dalam menyelenggarakan jaminan sosial guna terwujudnya kesejahteraan rakyat. dalam konteks negara Indonesia saat ini pemerintah telah mentransformasikan penyelenggaraan jaminan sosial bagi rakyatnya dari masa ke masa yang saat ini dimunculkan BPJS, payung hukum BPJS yakni Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagai amanat dari Undang-undang SJSN. BPJS merupakan badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan jaminan sosial.¹⁵⁸ BPJS terbagi menjadi dua jenis 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.

Namun, selama BPJS beroperasi menjalankan amanat pemenuhan jaminan sosial bagi warga negara menuai beberapa permasalahan, baik itu dari segi pelayanan jaminan sosial yang mengandung ruh asuransi sosial serta ketidakjelasan posisi dan kedudukan lembaga BPJS dalam sturktur ketatanegaraan Indonesia. Dalam penelitian ini, penulis hanya fokus pada permasalahan yang kedua, yakni kedudukan lembaga BPJS dalam struktur ketatanegaraan Indonesia yang tidak jelas. Status saat ini BPJS

¹⁵⁷ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, Hlm. 2

¹⁵⁸ Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

berada di bawah Presiden Republik Indonesia.¹⁵⁹ Kemudian BPJS secara kelembagaan di pimpin oleh direksi serta diawasi secara eksternal oleh dewan pengawas. Baik direksi maupun dewan pengawas dipilih dan diangkat oleh Presiden.¹⁶⁰

Tidak hanya dari sisi tata letak BPJS yang tidak jelas dalam struktur ketatanegaran. Jika diteliti lembaga yang dibawah presiden langsung pada saat ini yakni Kementerian-kementerian, POLRI, TNI, dsb. BPJS pada hakikatnya yakni menyelenggarakan jaminan sosial, yang dibagi menjadi 2 (dua) kesehatan dan ketenagakerjaan. Padahal sudah ada kementerian kesehatan dan kementerian ketenagakerjaan yang telah menaungi urusan dan tanggung jawab kesehatan dan ketenagakerjaan di Indonesia, menjadi dilema ketika sebuah lembaga yang hanya bersifat pelayanan seperti BPJS sejajar dengan kementerian. Seharusnya sebuah lembaga haruslah memiliki garis koordinasi dan intruksi yang jelas supaya efisien dan tidak keluar dari jalur tugas pokok dan fungsi (tupoksi) sebuah lembaga.

Adapun pendapat Prof. Agus Suman yang merupakan saksi ahli dalam sidang uji materil UU BPJS di Mahkamah Konstitusi pada tahun 2015 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. Keberadaan BPJS juga tidak sesuai dengan amanat dari

¹⁵⁹Pasal 20 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹⁶⁰ Pasal 21 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

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.¹⁶¹

Fokus pemerintah dalam menyejahterakan warga negara nya sudah bagus, namun harus dibarengi dengan beberapa kebijakan teknis dan penyelenggaraan yang kompeten juga seperti dengan menata ulang kembali lembaga-lembaga yang bersifat pelayanan, terkhusus lembaga BPJS. Pentingnya jaminan sosial karena untuk mengoptimalkan keadilan sosial dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan mengurangi tingkat kemiskinan di segala aspek, dan dengan meningkatkan standar kehidupan masyarakat, maka diperlukan berbagai program perlindungan sosial untuk seluruh masyarakat.

Kebijakan yang diambil selama ini kelihatannya baru merupakan kebijakan untuk mengatasi kemiskinan dalam jangka pendek dan belum berorientasi pada pemecahan jangka panjang. Yang dimaksud kebijakan jangka pendek adalah kebijakan untuk mengatasi kemiskinan tersebut dengan cara memberi sandang dan pangan atau penjualan beras murah tetapi dengan kualitas rendah yang disebut dengan istilah kurang etis “raskin” atau ”beras miskin”. Sama halnya seperti orang diberi makan hanya untuk agar tidak kelaparan dan bukan untuk menjaga dan memelihara kesehatan hidupnya.

¹⁶¹<https://majalah.tempo.co/site/2016/02/22/887/cover5244> diakses pada tanggal 24 Desember 2016

Salah satu bentuk regulasi itu adalah adanya jaminan sosial (*social security*) bagi masyarakat miskin. Jaminan sosial adalah sistem atau skema pemberian tunjangan yang menyangkut pemeliharaan penghasilan (*income maintenance*). Jaminan sosial merupakan hak asasi setiap warga negara sebagaimana tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 27 ayat 2. Secara universal jaminan sosial dijamin oleh Pasal 22 dan 25 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia oleh PBB (1948).

Untuk mengetahui penyelenggaraan sistem jaminan sosial di negara manapun sangat tergantung dari amanat konstitusi, kondisi perekonomian, struktur ketenagakerjaan dan tata kelola pemerintahan yang baik. Setiap negara memiliki konstitusi yang mengharuskan pemerintah yang berdaulat untuk menyelenggarakan jaminan sosial untuk mewujudkan negara kesejahteraan guna mencegah kemiskinan dalam jangka panjang. Akan tetapi tidak semua negara mematuhi karena keterbatasan pembiayaan. Kondisi perekonomian suatu negara khususnya pada negara maju yang berorientasi pada industri memiliki sistem jaminan sosial yang relative lebih baik dibandingkan dengan negara-negara agraris yang pada umumnya berasal dari negara-negara berkembang.¹⁶²

Tata kelola penyelenggaraan sistem jaminan sosial yang baik agar tidak merugikan masyarakat khususnya para pekerja yang berhak mendapatkan manfaat jaminan sosial. Maka operasionalisasi jaminan sosial diperlukan badan penyelenggara

¹⁶² http://www.academia.edu/19635478/Sistem_jaminan_sosial_di_malaysia diakses pada tanggal 10 Januari 2017

yang kuat dan mandiri berdasarkan pada UU jaminan Sosial bukan berorientasi asuransi sosial. Sebelum hadirnya BPJS yakni adanya penyelenggaraan Jamsostek yang mana posisinya merupakan sebuah perusahaan, di naungi dibawah kementerian BUMN. Namun permasalahan muncul dengan adanya perusahaan seperti selalu berorientasi pada perdagangan dan keuntungan, sementara tupoksi nya yakni menyelenggarakan jaminan sosial. Kemudian Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) tidak memiliki keputusan hukum tetap, karena itu dilakukan setiap tahun. Padahal program jaminan sosial bukan merupakan barang dagangan yang tidak terpengaruh pada mekanisme pasar.

Bertransformasinya jamsostek mejadi BPJS tidak membuat penyelenggaraan jaminan sosial menjadi baik karena permasalahan kedudukan atau ketidakjelasan lembaga BPJS. Hasil kajian dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2014 menjelaskan bahwa ada 6 (enam) aspek dalam lembaga BPJS yang harus dibenahi seperti, regulasi, kelembagaan, kepesertaan, pelayanan, pembiayaan dan pengawasan baik yang dilakukan di tingkat pusat maupun di daerah. Selain itu, kajian juga memfokuskan pada proses tata kelola di internal BPJS Ketenagakerjaan serta fungsi-fungsi seluruh pemangku kepentingan dalam pengelolaan jaminan sosial ketenagakerjaan.¹⁶³

¹⁶³ <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/2402-kpk-temukan-kelemahan-sistem-pada-bpjs-ketenagakerjaan> diakses pada tanggal 14 Januari 2017

Lebih lanjut Wakil Ketua KPK Adnan Pandu Praja menjelaskan bahwa dana yang menyangkut hajat orang banyak dengan pengelolaan dana yang begitu besar tentu harus dibarengi dengan instrumen pengawasan yang baik, kompetensi serta integritas yang tinggi untuk mencegah terjadinya korupsi. Hasil kajian KPK juga menemukan sejumlah potensi masalah dan kelemahan sistem dalam pelaksanaan yang terbagi ke dalam tiga tingkatan, yakni tingkatan direktif, tingkatan managerial dan tingkatan operasional. Misalnya pada tataran direksi dan aspek kelembagaan, kajian menemukan potensi terjadinya konflik kepentingan antara Dewan Pengawas dan Direksi BPJS ketenagakerjaan. Dalam UU BPJS, Dewan Pengawas bertugas untuk mengawasi Direksi, termasuk di dalamnya menyetujui rencana kerja anggaran tahunan yang disusun oleh Direksi. Hal ini berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dan kolusi karena gaji dan operasional Dewan Pengawas juga dibiayai dari anggaran lembaga BPJS sendiri.¹⁶⁴

Dari beberapa permasalahan dan potensi menyimpang dari kelembagaan BPJS saat ini, Maka KPK juga merekomendasikan kepada Direksi dan Dewan Pengawasan BPJS ketenagakerjaan untuk membuat kebijakan agar melibatkan pihak eksternal dalam melakukan review rencana anggaran tahunan Badan, serta kepada pemerintah agar mengajukan revisi UU BPJS untuk menghilangkan potensi konflik kepentingan Dewan Pengawas dalam mengawasi Direksi BPJS Ketenagakerjaan.¹⁶⁵

¹⁶⁴ <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/2402-kpk-temukan-kelemahan-sistem-pada-bpjs-ketenagakerjaan> diakses pada tanggal 14 Januari 2017

¹⁶⁵ <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/2402-kpk-temukan-kelemahan-sistem-pada-bpjs-ketenagakerjaan> diakses pada tanggal 14 Januari 2017

Salah satu tujuan Negara Republik Indonesia yang tercantum pada pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yakni “...memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”. Dengan demikian pula NKRI dianggap sebagai negara yang berhaluan *welfare state* yang kata lainnya negara kesejahteraan. Membangun negara kesejahteraan, menjadi obsesi banyak negara baru terutama di Asia yang merdeka setelah Perang Dunia II. Beberapa negara seperti Korea Selatan, Taiwan, dan Singapura, telah cukup berhasil membangun negara kesejahteraannya.¹⁶⁶ Demikian pula, negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, didesain sebagai Negara Kesejahteraan (*welfare state*). Menurut Pierson, kata kesejahteraan (*welfare*) di dalamnya paling tidak mengandung tiga subklasifikasi, yakni:¹⁶⁷

- (1) *Social welfare*, yang mengacu kepada penerimaan kolektif kesejahteraan;
- (2) *Economic welfare*, yang mengacu kepada jaminan keamanan melalui pasar atau ekonomi formal;
- (3) *State welfare*, yang mengacu kepada jaminan pelayanan kesejahteraan sosial melalui agen dari negara. Negara Kesejahteraan (*welfare state*) secara singkat didefinisikan sebagai suatu negara dimana pemerintahan negara dianggap bertanggung jawab dalam menjamin standar kesejahteraan hidup minimum bagi setiap warga negaranya.

¹⁶⁶ Triwibowo, Darmawan; & Bahagijo, Sugeng. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta: 2006 LP3ES hlm. 18

¹⁶⁷ *Ibid.*.

Welfare state adalah negara kesejahteraan, konsep ini muncul menggantikan konsep *legal state* atau Negara penjaga malam. Rakyat di negara-negara tersebut menikmati pelayanan dari negara di bidang kesehatan dengan program asuransi kesehatan, sekolah gratis, sampai sekolah lanjutan atas bahkan di Jerman sampai universitas, penghidupan yang layak dari sisi pendapatan dan standar hidup, sistem transportasi yang murah dan efisien, dan orang menganggur menjadi tanggungan negara.¹⁶⁸

Adapun ciri utama *welfare state* adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warga warganya. Dengan kata lain ajaran *welfare state* merupakan bentuk peralihan prinsip *staatsonthouding* (pembatasan peran Negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat) menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki Negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjalankan ketertiban dan keamanan *rust en orde*. Menurut E. Utrecht, sejak Negara turut serta dalam pergaulan masyarakat, lapangan pekerjaan pemerintah makin lama makin luas. Administrasi Negara disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum atau *bestuurszorg*.¹⁶⁹

Dalam negara kesejahteraan, pemecahan masalah kesejahteraan sosial, seperti kemiskinan, pengangguran, ketimpangan dan ketelantaran tidak dilakukan melalui

¹⁶⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2006. hlm. 14

¹⁶⁹ *Ibid* hlm 15

proyek-proyek sosial parsial yang berjangka pendek. Melainkan diatasi secara terpadu oleh program-program jaminan sosial (*social security*), seperti pelayanan sosial, rehabilitasi sosial, serta berbagai tunjangan pendidikan, kesehatan, hari tua, dan pengangguran.

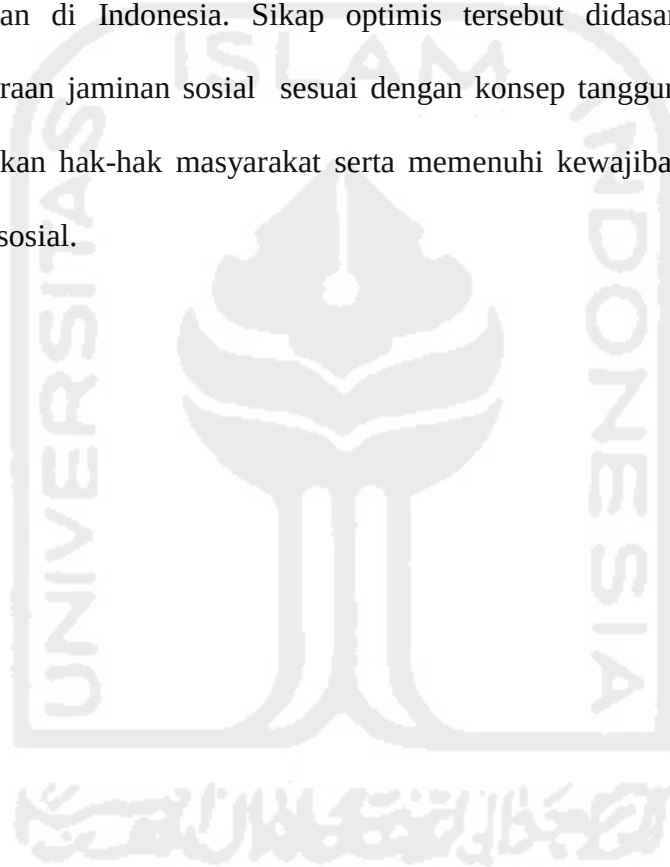
Konsep negara kesejahteraan sebenarnya sudah termaktub dalam sila kelima dari Pancasila. Serta pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”.¹⁷⁰ Namun dalam kenyataannya, konsep Negara seperti ini belum sepenuhnya diaplikasikan di Indonesia.

Jika berkaca pada pancasila serta UUD NRI Tahun 1945 tersebut, maka sudah selayaknya Indonesia mengimplementasikan negara kesejahteraan, apalagi dalam masa otonomi daerah seperti masa ini. Setiap daerah memiliki wewenang untuk mengolah pemeritahan serta umber daya alam yang ada, yang tentunya merupakan sarana yang strategis untuk lebih mensejahterakan masyarakat yang ada di daerah tersebut.

Namun hal tersebut kembali lagi membutuhkan sumbangsih pemikiran dan sudut pandang ketatanegaraan dalam hal menata kelembagaan suatu negara yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan sosial. Salah satu yang menarik untuk dikaji dan dilakukan desain ulang terhadap lembaga yang menjadi penyelenggara jaminan sosial. Karena, baik dan terstrukturnya penyelenggaraan jaminan sosial semakin mendekatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia ini kearah negara kesejahteraan atau *welfare state*.

¹⁷⁰ Lihat Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945

Besar harapan dengan dilakukan revisi UU No. 24 Tahun 2011 secara serius di bagian kelembagaan BPJS dan menghindari adanya ketidakjelasan maupun kerancuan sebuah lembaga penyelenggara jaminan sosial di Indonesia, penulis optimis terhadap masa depan kelembagaan BPJS jika di tata ulang dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia. Sikap optimis tersebut didasarkan dalam praktek penyelenggaraan jaminan sosial sesuai dengan konsep tanggung jawab negara dan mengedepankan hak-hak masyarakat serta memenuhi kewajiban dari negara dalam hal jaminan sosial.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian dan menguraikan dua permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat ditarik dua kesimpulan sebagai berikut:

1. Disahkan serta ditetapkan Undang-undang Nomor 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) sekaligus lahirnya lembaga BPJS dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. BPJS terdiri dari 2 (dua) yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan menyelenggarakan program jaminan kesehatan bagi seluruh penduduk Indonesia. BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, jaminan hari tua, dan jaminan pensiun bagi seluruh tenaga kerja di Indonesia. Bentuk lembaga BPJS terdapat suatu kerancuan dan ketidakjelasan. BPJS berbentuk badan hukum publik. BPJS sudah seharusnya melaksanakan pelayanan publik, namun pada praktiknya BPJS justru melaksanakan kegiatan perasuransian, yang itu notabene biasanya dilakukan oleh badan hukum privat seperti perusahaan asuransi, perusahaan penjaminan, atau perusahaan reasuransi lainnya. BPJS secara kelembagaan bertanggung jawab kepada presiden, sehingga dapat disimpulkan tidak adanya aspek koordinatif yang baik kepada Kementerian Kesehatan karena langsung kepada presiden. Hal prinsipil lainnya ialah tugas pelaksanaan jaminan sosial seharusnya dibebankan kepada negara (aparatur pemerintahan), justru ketika diserahkan ke badan

hukum atau *legal entity*, kemudian berarti pemerintah melepas tanggung jawabnya sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*).

2. Solusi untuk mengatasi ketidakjelasan kelembagaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia yakni dengan melakukan desain ulang terhadap format kelembagaan BPJS. BPJS dibagi kedalam dua bidang yakni membawahi bidang kesehatan dan ketenagakerjaan sudah selayaknya lembaga BPJS tidak berada dibawah presiden langsung, karena dalam urusan penyelenggara jaminan sosial seperti BPJS harus dibawah koordinasi Kementerian terkait, kemudian kementerian yang akan bertanggung jawab terhadap presiden, sehingga BPJS dibidang kesehatan berada dibawah koordinasi kementerian kesehatan dan BPJS ketenagakerjaan berada dibawah Kementerian Ketenagakerjaan. Selanjutnya akan merubah pimpinan BPJS yang semula dipimpin oleh dewan direksi menjadi kepala atau apapun sebutannya yang menggambarkan lembaga BPJS tersebut tidak seperti perusahaan yang berorientasi profit. Langkah selanjutnya juga dilakukan terhadap pengisian jabatan pimpinan BPJS dan dewan pengawas BPJS, sudah selayaknya dalam pengisian jabatannya melibatkan lembaga negara lainnya seperti Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) karena dengan *check and balances* diperlukan akan antar lembaga negara apalagi lembaga yang mengurus hajat hidup orang banyak seperti yang diselenggarakan oleh BPJS. Semua solusi diatas hanya bisa diwujudkan dengan melalui revisi UU BPJS tersebut.

B. Saran

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk DPR-RI dan Presiden untuk mengajukan revisi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, dengan melakukan perubahan pada pasal dan ayat yang mengatur tentang kelembagaan dan struktur organisasi BPJS yang meliputi garis koordinasi, pengisian jabatan pimpinan BPJS serta pengawasan BPJS supaya kelembagaan BPJS menemukan kejelasan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.
2. Sejatinya tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan jaminan sosial harus dijalankan, namun harus terstruktur, sistematis, dan masif agar teknis penyelenggaraannya berjalan dengan apa yang dicita-citakan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka sudah selayaknya masyarakat dan akademisi untuk terus memantau penyelenggaraan jaminan sosial, supaya negara memenuhi kewajibannya dan warga negara mendapatkan hak-haknya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Abbas Sirojudin, *Islam dan Kesejahteraan Sosial: Eksperimen Pendidikan Kesejahteraan Sosial di UIN Jakarta*, Jakarta. IAIN Indonesian social equity project, 2006.

Abidin Ahmad Zainal, *Negara Adil Makmur Menurut Ibnu Siena*, Bulan Bintang, Jakarta. 2008.

Asshidiqie Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanannya di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 2004.

_____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010.

Asyhadie Zaeni, *Aspek-Aspek Hukum Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia*. Rajawali Pers, Jakarta, 2008.

Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta, UI Press, 1995.

Azhary, *Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini)*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2003

Basah Sjachran, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985.

Budiardjo Miriam “Dasar-dasar ilmu politik”, dalam Ridwan HR, *Hukum administrasi negara*, Rajawali pers, Jakarta, 2011.

Eka Asih Putri. *Seri Buku Saku- 1 Paham SJSN (Sistem Jaminan Sosial Nasional)*. CV Komunitas Pejaten Mediatama, Jakarta, 2014.

Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Tintamas, Jakarta, 1973

Huda Ni'matul, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, Yogyakarta, UII Press, 2005.

_____, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press, 2007.

HR Ridwan, *Hukum Administrasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

_____, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014

Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia* Edisi Revisi, Jakarta, Rajawali Pers, 2003.

Ibnu Syarif Mular, *Fiqh Siyasah; Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta, Erlangga. 2010.

Isrok, *Ilmu Negara*, UB Press, Malang, 2010

Komnas HAM, *Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta, 2013.

Kusnardi dan Bintan Saragih, *Ilmu Negara* (edisi revisi),:Gaya Media, Cet. 4, Jakarta, 2000.

Kurniawan Lutfi, *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*, Intrans Publishing, Malang, 2015

M. Hadjon Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Peradaban, Jakarta, 2007.

Magnis Suseno Frans, *13 MODEL PENDEKATAN ETIKA: Bunga Rampai Teks-Teks Etika dari Plato sampai dengan Nietzsche*. Kanisius. Yogyakarta

Malian Sobirin, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2001.

Manan Bagir dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993.

Marbun SF, Deno Kamelus, et.al, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII PRESS, 2001

Moloeng Lexi j, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung, PT. Remaja Rosdakarya. 1990.

Muntoha, *Negara Hukum Indonesia*, Yogyakarta, UII Press 2011

_____, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta, KaukabaDipantara, 2013.

Mustafa Bachsan, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.

Novendri, *Hukum dan Teori Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2015

Rahardjo Satjipto, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

Oemar seno adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*.

Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Jakarta, 1980.

Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2014

Sukardja Ahmad, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012

Triyanto, *Negara Hukum dan HAM*, Ombak (anggota IKAPI), Yogyakarta, 2013.

Triwibowo, Darmawan; & Bahagijo, Sugeng. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. LP3ES, Jakarta, 2006

Wiranangapati Suganda dkk, *Sejarah Nasional Indonesia dan Dunia*, Jakarta, PT. Galaxy Puspa Mega, 1992.

Zainal, *Dasar-dasar Hukum Perburuhan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1993

JURNAL/ OPINI

Jimly Ashiddiqie, *Beberapa Catatan Tentang Lembaga-Lembaga Khusus Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. SEMNAS. Tanggal 20 Oktober 2015, hlm. 2

Harry Puguhi Sosiawan, *Telaah Tentang Peran Negara Dalam Kesejahteraan Sosial (Pandangan 6 Fraksi MPR Dalam Proses Amandemen Ke-4 Pasal 34 UUD'45)*, Tesis pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta: 2003. Hlm 3.

Wiku Adisasmito, Case Studi: Rancangan Kepres RI tentang Badan Pengawas Sistem Jaminan Sosial, di akses 2 Januari 2017.

Buku pegangan sosialisasi jaminan kesehatan nasional, Jakarta, 2012

Djoko prakoso, “hukum asuransi Indonesia “, dalam Ade Putra Irawan, skripsi: *pengelenggaraan badan penyelenggara jaminan sosial (BPJS) ditinjau dari hukum persaingan usaha*, Fakultas syariah dan hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2015

<http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/30557/1/ADE%20PUTRA%20INDRAWAN-FSH.pdf>

Hamid S. Attamimi, *Der Rechstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya menurut Pancasila dan UUD 1945*, Makalah pada Seminar Sehari dalam Rangka Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus, Jakarta, 9 Juli 1994, Hlm. 17.

Man superman sastrawaidjaja, “aspek-aspek hukum asuransi dan surat berharga”, dalam Ade Putra Irawan, skripsi: *pengelenggaraan badan penyelenggara jaminan sosial (BPJS) ditinjau dari hukum persaingan usaha*, Fakultas syariah dan hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2015

<http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/30557/1/ADE%20PUTRA%20INDRAWAN-FSH.pdf>

S.F Marbun, “Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman”, dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol. 4, 1997.

Sri rejeki hartono, “hukum asuransi dan perusahaan asuransi”, dalam Ade Putra Irawan, skripsi: *pengelenggaraan badan penyelenggara jaminan sosial (BPJS) ditinjau dari hukum persaingan usaha*, Fakultas syariah dan hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2015

<http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/30557/1/ADE%20PUTRA%20INDRAWAN-FSH.pdf>

DATA ELEKTRONIK

http://www.academia.edu/19635478/Sistem_jaminan_sosial_di_malaysia

<http://bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/index.php/pages/detail/2013/4>

<http://e-journal.uajy.ac.id/7870/3/2MIH01283.pdf>

http://fisip.umrah.ac.id/wp-content/uploads/2012/03/JURNAL-ILMU-PEMERINTAHAN-BARU-KOREKSI-last_86_104.pdf

http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf

www.jamsostekindonesia.com

<https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/2402-kpk-temukan-kelemahan-sistem-pada-bpjs-ketenagakerjaan>

<https://majalah.tempo.co/site/2016/02/22/887/cover5244>

<http://mui.or.id/homepage/berita/berita-singkat/pemerintah-mui-sepakat-bpjs-kesehatan-direvisi-agar-sesuai-syariah.html>

<http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/IslamNegaraKesejahteraan.pdf>

<http://www.slideshare.net/iskandarjet/hasil-ijtima-ulama-komisi-fatwa-mui-seindonesia-v-bpjs-kesehatan-haji-berulang-hukuman-mati-narkoba-masjid-berdekatan-dll>

<http://staff.blog.ui.ac.id/wiku-a/files/2013/04/Studi-Kasus-rancangan-keputusan-presiden-ttg-badan-pengawas-sisn.pdf>

KITAB

Al-quran Surah An-nabiyaa

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial.