

PELAKSANAAN JAMINAN KESEHATAN NASIONAL OLEH BPJS BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO.40 TAHUN 2004 TENTANG SISTEM JAMINAN SOSIAL NASIONAL

Aria Yuditia, Yusup Hidayat, Suparji Achmad

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana
Universitas Al azhar Indonesia,
Komplek Masjid Agung Al Azhar, Jalan Sisingamangaraja,
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, 12110

yuditia.007@gmail.com, yusup@uai.ac.id, suparjiachmad@yahoo.com

Abstrak- Jaminan sosial sudah merupakan tujuan dari setiap negara dalam memberikan perlindungan kepada warga negaranya, hal ini dibuktikan dengan pertemuan Konferensi Perburuhan Internasional ILO ke 89 pada bulan juni 2001. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Pertama, bagaimana Konsistensi Pelaksanaan Peraturan Jaminan Kesehatan Nasional Oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)? Kedua, bagaimana Status Bentuk Badan Hukum Publik Penyelenggara Jaminan Sosial Terhadap Tata Kelola Jaminan Sosial Nasional Kesehatan? Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Negara Kesejahteraan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Kesimpulan dalam penelitian ini yaitu: pertama, adanya ketidak konsistenan dalam Peraturan Jaminan kesehatan ini terjadi inkonsistensi pengaturan antara pasal review 14 Perpres 82 Tahun 2018 pasal 5 Perpres Nomor 82 Tahun 2018 dan bertentangan dengan ketentuan KUP Pasal 2 ayat (1) serta bertentangan dengan Pasal 35-37 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan. Kedua, bentuk status badan hukum BPJS adalah badan hukum publik.

Kata Kunci: Jaminan Kesehatan, BPJS, Jaminan Sosial Nasional.

A. PENDAHULUAN

Jaminan sosial sudah merupakan tujuan dari setiap negara dalam memberikan perlindungan kepada warga negaranya, hal ini dibuktikan dengan pertemuan Konferensi Perburuhan Internasional ILO ke 89 pada bulan juni 2001, menjadi topik utama dalam diskusi umum jaminan

sosial. Komite jamian sosial menarik perhatian negara negara yang beranggota kan 111 pemerintahan, 50 pengusaha dan 79 anggota pekerja dan sejumlah penasihat dan pengamat.

Sumber Pembiayaan Sistem nasional jaminan sosial umumnya dibiayai oleh sumber-sumber pendapatan utama sebagai berikut:

1. Iuran jaminan sosial yang dibayar oleh majikan dan atau pekerja. Jaminan Sosial Terhadap Tata Kelola Jaminan Sosial Nasional Kesehatan?
2. Pajak, yang bisa berasal dari porsi pendapatan umum pemerintah ataupun pajak khusus. Teori yang digunakan dalam penelitian ini Teori Negara Kesejahteraan (*welfare state*). *Welfare state* diasosiasikan dengan pemenuhan kebutuhan dasar. Oleh karena itu, ia dianggap sebagai mekanisme pemerataan terhadap kesenjangan yang ditimbulkan oleh ekonomi pasar.
3. Penghasilan investasi.
4. Pembiayaan tunai dari pihak swasta atau premi asuransi.

Pengeluaran sosial (sebagai persentase dari PDB) di dua negara industri maju, Swedia dan Amerika Serikat. Meski pengeluaran sosial bruto pemerintah Swedia dua kali lipat pengeluaran Amerika Serikat, total pengeluaran sosial netto kedua negara memiliki besaran yang sama. Sebagian besar pengeluaran sosial di Amerika Serikat, terutama untuk perawatan kesehatan dan pensiun, dikelola swasta, sementara di Swedia sebagian besar pengeluaran sosial yang setara oleh pemerintah ditutup oleh pajak. Jaminan sosial, kesehatan, perumahan dan pendidikan adalah wilayah garapan utama dari kebijakan pemerintah yang menganut *welfare state*. Program pengentasan kemiskinan dan sistem perpajakan juga dianggap sebagai aspek dari *welfare state*. Alasan dimasukkannya perpajakan ke dalam kategori sifat *welfare state* adalah jika penarikan pajak bersifat progresif dan dananya digunakan untuk mencapai distribusi pendapatan yang lebih besar dan bukan hanya sekedar untuk meningkatkan pendapatan negara. Disamping itu, dana pajak tersebut juga digunakan untuk membiayai pembayaran asuransi sosial dan manfaat-manfaat lainnya yang belum dicakup oleh pembayaran premi asuransi sosial.

Berdasarkan hal tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- Pertama, bagaimana Konsistensi Pelaksanaan Peraturan Jaminan Kesehatan Nasional Oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)?
- Kedua, bagaimana Status Bentuk Badan Hukum Publik Penyelenggara

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

Karakteristik ideologi *welfare state* dari demokrasi sosial adalah didasarkan pada prinsip universalisme dimana negara menjamin akses

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

Ideologi *welfare state* dimanifestasikan ke dalam batang tubuh konstitusi negara Indonesia untuk dijadikan pedoman hidup berbangsa dan penyelenggaraan kenegaraan. Dalam Pasal 34 UUD 1945 pra amandemen, negara menyatakan bertanggung jawab untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar. Pasca amandemen keempat, tugas negara di bidang kesejahteraan sosial ini diperluas dengan tambahan tanggung jawab untuk mengembangkan sistem jaminan sosial dan memberdayakan kelompok masyarakat miskin, serta

memberikan pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum bagi rakyatnya.

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode penelitian hukum normatif. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah: Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

B. Pembahasan

1. Konsistensi Pelaksanaan Peraturan Jaminan Kesehatan Nasional Oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)

Dasar filosofis dari sistem jaminan sosial (SJSN) adalah “bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan meningkatkan martabatnya menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera adil, dan makmur”.¹

Penyelenggaraan SJSN berlandaskan kepada hak asasi manusia dan hak konstitusional dan hak

mengembangkan dirinya secara setiap orang dan dijamin berdasarkan kontistusi.²

Indonesia telah menjalankan sistem Jaminan Sosial selama kurang lebih empat dekade, namun sebagian besar rakyat belum memperoleh perlindungan yang memadai dan program jaminan sosial tersebut belum mampu memberikan perlindungan yang adil dan memadai kepada para peserta sesuai dengan manfaat program yang menjadi hak peserta. Sehingga diperlukan sistem jaminan sosial nasional SJSN yang mampu mensinkronisasikan penyelenggaraan berbagai bentuk jaminan sosial yang dilaksanakan oleh beberapa penyelenggara agar dapat menjangkau kepesertaan yang lebih luas serta memberikan manfaat yang lebih besar bagi setiap peserta.³

Sebelum berlakunya Undang-undang Sistem Jaminan Sosial, Indonesia menerapkan sistem perlindungan sosial yang sifatnya parsial dalam artian jaminan sosial tersebut tidak universal dalam satu kriteria. Setiap program perlindungan

¹ UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

² Putri, Asih Eka, (2014), op. Cit

³ Putri, Asih Eka, (2014), Ibid

tersebut diatur dalam peraturan dan tata kelola yang bertanggungjawab dan berkontribusi langsung kepada pemanfaat secara mandiri. Hal ini dapat dilihat dari perlindungan sosial yang berbeda-beda sebagai berikut: Jaminan Sosial yang dijalankan Indonesia dalam dekade masih bersifat parsial, dalam peraturan yang terpisah-pisah, adapun aturan tersebut adalah sebagai berikut: Undang-Undang yang secara khusus mengatur jaminan sosial bagi tenaga kerja swasta adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK), yang mencakup program jaminan pemeliharaan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua dan jaminan kematian.

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

Pensiun/ Perintis Kemerdekaan/ Veteran dan anggota keluarganya.

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

Sebelum adanya Sistem Jaminan Sosial terpadu, pemerintah mengadakan program perlindungan sosial, melalui kegiatan legislasi dan supervisi program perlindungan sosial tersebut yang dilaksanakan oleh berbagai kementerian terkait. Kondisi demikian, terkadang menyebabkan pada level implementator terjadi ketidak sinkronan teknis pelaksanaan program.

Namun kegiatan program jaminan sosial tersebut saling tumpang tindih dan masing-masing mengejar ego ketercapaian programnya, bukan pada ketercapaian manfaat bagi masyarakatnya. Beberapa bentuk kebijakan perlindungan sosial yang ada

dan tersedia untuk masyarakat umum saat ini terdiri atas dua jenis intervensi publik, yaitu:

1. Iuran asuransi sosial dan tabungan wajib (jaminan sosial)
2. Pemberian asuransi sosial non- iuran kepada kelompok sasaran masyarakat miskin dan rentan dalam bentuk (bantuan sosial). Untuk asuransi swasta berlaku sebagaimana ketentuan untuk jaminan hari tua bagi pihak swasta termasuk asuransi kesehatan.

Sejak tahun 2005, pemerintah pusat dan daerah sudah memperkuat kedua skema program jaminan sosial dengan menghadirkan bantuan sosial melalui “Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak”. dan memperluas cakupan pelayanan kesehatan untuk masyarakat miskin dan rentan (Askeskin/Jamkesmas) dan program jaminan sekolah. Adapaun beberapa contoh skema program dukungan pendapatan adalah:

1. Bantuan Kesejahteraan Sosial Permanen;
2. Bantuan Langsung Tunai. Lalu untuk program layanan sosial adalah sebagai berikut:

- a. Jaminan Kesehatan Masyarakat Miskin/Askeskin – Jaminan Kesehatan Masyarakat/Jamkesmas;
- b. Jaminan Persalinan;
- c. Program Bantuan Sekolah;
- d. Program Asuransi Kesejahteraan Sosial – Askesos.⁴

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

Jaminan sosial adalah sistem perlindungan sosial sebagai implementasi dari kebijakan yang sarat politis dan tekanan masyarakat dan juga kemauan pemerintah. Konsekuensi penyelenggaraan jaminan sosial

⁴ Nugroho, Rian, (2019), “Kebijakan Jaminan Sosial: Sebuah Tinjauan Kritis dan Konstruktif”, lihat di <http://www.jurnalsosialsecurity.com/news/kebijakan-jaminan-sosial-sebuah-tinjauan-kritis-dan-konstruktif.html>, 7 July 2019, di akses 30 Oktober 2019

diperlukan pendanaan yang terus menerus, karena jaminan sosial sebagai program permanen seumur hidup. Karena itu pendanaan sistem jaminan sosial melibatkan seluruh pemegang kebijakan yang meliputi: pemberi kerja, penerima kerja dan pemerintah, jika BPJS mengalami defisit karena krisis ekonomi. Keberhasilan sistem jaminan sosial nasional ditentukan oleh beberapa faktor yaitu:

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

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

Peran pemerintah dalam sistem jaminan sosial ini sebagai regulator sekaligus fasilitator dan mendanai dari APBN jika diperlukan penyelenggaraan sistem jaminan sosial termasuk program bantuan yang di danai dari APBN, juga harus menjalankan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.⁵

Program jaminan sosial yang diselenggarakan BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan di tetapkan tanggal 25 Nopember 2011 yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, seharusnya UU BPJS ini ditetapkan 5 tahun sejak diberlakukannya yaitu 19 Oktober 2004 berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang SJSN. Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011 memerlukan sinkronisasi dan harmonisasi antar perundangan-undangan, diantaranya dengan Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan dan Undang-Undang Nomor 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit, dimana jaminan sosial dalam kesehatan belum mengakomodir anak berkebutuhan khusus dan penyandang disabilitas, penyakit akibat kerja dan

⁵ Nugroho, Rian, (2019), Op. Cit

diperlukannya aturan standar kelas rawat inap seperti yang tercantum dalam pasal 23 ayat 4 UU SJSN.). Undang-Undang BPJS tersebut juga tidak mengatur kewenangan BPJS Kesehatan untuk menyesuaikan paket manfaat program JKN-KIS dengan mempertimbangkan kebutuhan medis dan kemampuan keuangan BPJS Kesehatan.⁶

Permasalahan Undang-Undang SJSN pada awal pemberlakuan tidak luput dari kekurangan. Berbagai pihak mencoba mengajukan permohonan uji materil terkait undang-undang ini ke Mahkamah Konstitusi. Salah satunya adalah wakil pemerintah daerah (DPRD Jatim, Pengurus Bapel JPKM Jatim, Pengurus Satpel JPKM Kabupaten Rembang dan Pengurus Bapel JPKM DKI Jakarta). Isi gugatan tersebut antara lain adalah penghapusan Pasal 5 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang dalam Undang-undang SJSN

menyatakan bahwa penyelenggaranya adalah PT ASKES, PT TASPEN, PT ASABRI dan PT JAMSOSTEK, penggugat juga mengajukan judicial review atas pasal 52 tentang Ketentuan Peralihan atas Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Pada tanggal 31 Agustus 2005 Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pasal 5 ayat (2), (3), (4) Undang-undang SJSN ini bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Namun Mahkamah Konstitusi menolak permohonan penggugat atas Pasal 52 mengenai Ketentuan Peralihan atas Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Beranjak dari putusan Mahkamah Kosntitusi terkait hal di atas, sejak lima tahun diundangkannya Undang-undang SJSN tepatnya tahun 2009, pelaksanaan SJSN tetap mengalami hambatan. Hal itu dikarenakan tidak ada aturan pendukung yang mengatur tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.⁷

Sistem jaminan sosial yang mencakup seluruh warga Indonesia

⁶ Thea, Ady DA, 2018, "14 Tahun UU SJSN, Pelaksanaannya Dinilai Belum Efektif Penguatan sanksi dan kewenangan termasuk materi muatan yang diusulkan", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b4ea7c55208a/14-tahun-uu-sjsn-pelaksanaannya-dinilai-belum-efektif/> Rabu, 18 July 2018 di akses 17 nopember 2019

⁷ Cahyandari, Dewi, (2017)," Kajian Yuridis Pelimpahan Kewenangan Monopoli Negara Dalam Penelenggaraan Jaminan Sosial" Jurnal Legal spirit, Vol 1, No 2 (2017) lihat di <http://publishing-widyagama.ac.id/ejournal-v2/index.php/jhls/article/view/585/pdf> di akses 17 Nopember 2019

belum ada; hanya empat sistem yang didasarkan pada pekerjaan dan sumbangan wajib (premium) peserta kepada penyelenggara sistem jaminan sosial. Sistem ini dijalankan oleh empat perusahaan milik negara (yaitu PT Jamsostek, PT Taspen, PT Asabri, dan PT Askes), dan hanya mencakup pekerja di sektor formal dan anggota keluarga langsung mereka.⁸

Pada tahun 2009, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial disahkan untuk memastikan bahwa kebutuhan dasar orang-orang miskin, yatim piatu dan manula yang terlantar, orang dengan penyakit kronis atau cacat yang mengalami ketidakmampuan sosial-ekonomi, dipenuhi dengan menyediakan jaminan sosial dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung tunai (Pasal 9 Ayat (1a) dan Ayat (2)). Premi untuk asuransi kesejahteraan sosial akan dibayarkan oleh pemerintah (Pasal 10 Ayat (1) dan Ayat (2)).⁹

Sebelumnya, Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional disahkan DPR

dengan persetujuan pemerintah, di mana negara akan mengadakan lima program jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kelima program tersebut adalah asuransi kesehatan, asuransi kecelakaan kerja, pesangon kerja, pensiun, dan asuransi jiwa (pasal 18).¹⁰ Semua program jaminan sosial tadi didasarkan pada pekerjaan dan sumbangan wajib yang diberikan peserta ke penyelenggara program (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial). Meskipun demikian, selama ini siasi program, pemerintah akan membayar premi asuransi kesehatan untuk masyarakat miskin dan mereka yang tidak mampu membayar premi, misalnya karena diberhentikan dari pekerjaan atau cacat permanen dari kecelakaan kerja (Pasal 17 Ayat (4), Pasal 20 Ayat (1), dan Pasal 21 Ayat (1) (2) (3)).¹¹

Kebijakan pemerintah untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial yang berlaku universal bagi seluruh warga negara Indonesia adalah konsekuensi dari amendemen kedua UUD 1945 yang disetujui pada tanggal 18 Agustus 2000 terutama tentang Hak

⁸ Alfitri. *Ibid hal 456*

⁹ Alfitri. *Ibid hal 456*

¹⁰ Alfitri. *Ibid hal 456*

¹¹ Alfitri. *Ibid hal 456*

Asasi Manusia (“Setiap orang berhak atas jaminan sosial ...,” vide Pasal 28 H (3)). Juga, amendemen keempat yang disetujui pada 10 Agustus 2002, khususnya revisi klausul kesejahteraan sosial, dimana pemerintah bertanggung jawab untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (pasal 34 (2)).¹²

Pelaksanaan Jaminan Kesehatan Nasional masih memunculkan ketidaksinkronan dan ketidak-konsistenan, hal ini ditunjukkan dengan adanya tumpang tindih aturan dalam Pasal 14 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2018 Tentang JKN sebagai berikut:¹³

“(1) Dalam hal pasangan suami istri yang masing-masing merupakan Pekerja maka keduanya wajib didaftarkan sebagai Peserta PPU oleh masing-masing Pemberi Kerja dan membayar Iuran. (2) Suami, istri, dan anak dari Peserta PPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhak memilih kelas perawatan tertinggi”

Dalam ayat di atas, di mana angsuran kesehatan dibebankan kepada

suami istri, padahal dalam peraturan lain dinyatakan bahwa satu keluarga dalam hal suami istri bekerja hanya dibebankan kepada suaminya sebagai kepala keluarga. Seperti dinyatakan dalam KUHPerdara Pasal 122 disebutkan bahwa satu keluarga merupakan satu kesatuan ekonomi: “Semua penghasilan dan pendapatan, begitu pula semua keuntungan-keuntungan dan kerugian-kerugian yang diperoleh selama perkawinan, juga menjadi keuntungan dan kerugian harta bersama itu.” Begitu juga ketentuan dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang menyatakan hal yang sama. Begitu juga dengan Pasal 1 butir 8 a. tidak hidup terpisah; atau b. tidak melakukan perjanjian pemisahan penghasilan dan harta secara tertulis, hak dan kewajiban perpajakannya digabungkan dengan pelaksanaan hak dan pemenuhan kewajiban perpajakan suaminya. Demikian pula halnya dalam pasal 1 ayat 3 dinyatakan bahwa:

“Ayat (3) Pada prinsipnya sistem administrasi perpajakan di Indonesia menempatkan keluarga sebagai satu kesatuan ekonomis, sehingga dalam satu keluarga hanya terdapat satu Nomor Pokok Wajib Pajak. Dengan

¹² Alfitri. *Ibid* hal 456

¹³ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan, Lembaran Negara RI Tahun 2018 Nomor 165, 2018, pp. 1–35 <www.hukumonline.com/pusatdata>.

*demikian, terhadap wanita kawin yang tidak dikenai pajak secara terpisah, pelaksanaan hak dan pemenuhan kewajiban perpajakannya digabungkan dengan suami sebagai kepala keluarga. Dalam hal ini wanita kawin telah memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak sebelum kawin, wanita kawin tersebut harus mengajukan permohonan penghapusan Nomor Pokok Wajib Pajak dengan alasan bahwa pelaksanaan hak dan pemenuhan kewajiban perpajakannya digabungkan dengan pelaksanaan hak dan pemenuhan kewajiban perpajakan suaminya.*¹⁴

Jaminan Sosial yang dijalankan Indonesia dalam dekade masih bersifat parsial, dalam peraturan yang terpisah pisah, adapun aturan tersebut adalah sebagai berikut: Undang-Undang yang secara khusus mengatur jaminan sosial bagi tenaga kerja swasta adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK), yang mencakup program jaminan pemeliharaan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua dan jaminan kematian.

2. Status Bentuk Badan Hukum Publik Penyelenggara Jaminan Sosial Terhadap Tata Kelola Jaminan Sosial Nasional Kesehatan

BPJS merupakan badan hukum publik karena memenuhi ketiga persyaratan tersebut di atas. Ketiga persyaratan tersebut tercantum dalam berbagai norma dalam UU BPJS, yaitu: UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 1 angka 6 UU dan UU No. 40 Tahun 2004 Penjelasan paragraph 11. BPJS dibentuk dengan Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. BPJS berfungsi untuk menyelenggarakan kepentingan umum, yaitu:

- a. Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang berdasarkan asas kemanusiaan, manfaat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. BPJS diberi delegasi kewenangan untuk membuat aturan yang mengikat umum. BPJS bertugas mengelola dana publik, yaitu dana jaminan sosial untuk kepentingan peserta.
- c. BPJS berwenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas

¹⁴ Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Direktorat Jenderal Pajak, 'Undang-Undang PPh Dan Peraturan Pelaksanaannya', 2013, 707.

kepatuhan peserta dan pemberi kerja dalam memenuhi kewajibannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan jaminan sosial nasional.

- d. BPJS bertindak mewakili Negara RI sebagai anggota organisasi atau lembaga internasional.

BPJS berwenang mengenakan sanksi administratif kepada peserta atau pemberi kerja yang tidak memenuhi kewajibannya. Pengangkatan anggota Dewan Pengawas dan anggota Direksi oleh Presiden, setelah melalui proses seleksi publik.¹⁵ Berkaitan dengan tujuan negara maka pada tahun 2004 pemerintah mengeluarkan UU No. 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, di mana disebutkan bahwa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial adalah Dewan Sistem Jaminan Sosial (DJSN) - Dewan Jaminan Sosial Nasional adalah dewan yang berfungsi untuk membantu Presiden dalam perumusan kebijakan umum dan sinkronisasi

penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional yang berbentuk Badan Hukum Publik, namun pejabat yang diamanahi wewenang dalam Undang-Undang ini menganggap sebagai lembaga “swasta” bukan pemerintah, Menurut Jimly Asshiddiqie. Ada empat tingkatan kelembagaan negara tingkat pusat di Indonesia, yaitu:

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

¹⁵ Putri, Asih Eka, (2014), “Paham BPJS Badan Penyelenggara Jaminan Sosial”, Seri Buku Saku-2, CV Komunitas Pejaten Mediatama, Jakarta

atau keputusan pejabat di bawah menteri.¹⁶

Lebih lanjut disebutkan Reza bahwa DJSN ini masuk kategori kedua dalam kelembagaan negara tersebut sebagai *state auxiliary organs* atau *auxiliary institutions*. Di mana hal ini terjadi akibat rapuhnya sistem birokrasi atau karena kesadaran dari yang memiliki kekuasaan untuk membentuk sistem nilai dan kultur kerja yang lebih efisien seperti halnya swasta.¹⁷

Dari pernyataan di atas terdapat abiguitas disatu sisi sebagai badan hukum publik tetapi dari kultur kerja seperti swasta apakah DJSN ini mirip dengan badan hukum BUMN? Karena seperti kita ketahui bahwa dalam teori badan hukum yang disebut badan hukum itu badan hukum privat dan badan hukum publik. Dalam BUMN dalam Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ada penyertaan modal yang disisihkan dari kekayaan negara yang dipisahkan begitu juga dengan SJSN Undang-undang nomor 40 tahun 2004, Filosofi dari SJSN ini adalah bahwa setiap orang berhak atas jaminan

sosial untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan meningkatkan martabatnya menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur.

Barr mengatakan bahwa pembangunan ekonomi yang dilaksanakan oleh negara harus berhubungan dengan kemaslahatan dan kemakmuran rakyat. Sedangkan menurut Godin pembangunan ekonomi merupakan distribusi sumber daya yang ada kepada masyarakat baik secara tunai maupun bentuk lainnya (*cash benefit or benefit on kind*).¹⁸

Badan usaha hibrida atau Institusi hybrid adalah kepemilikan usaha antara swasta dan pemerintah atau gabungan dari perusahaan swasta dengan pemerintah, seperti yang dikatakan oleh Victor Z. Chen adalah sebagai berikut:

“State-private equity joint ventures are usually called hybrid enterprises or mixed enterprises as they mix government and private ownership. Many believe

¹⁶ Febriansyah, Reza F (2018),

¹⁷ Febriansyah, Reza F (2018), Ibid

¹⁸ Masduki Luthfi J. Kurniawan, Oman Sukmana, Abdussalam, ‘Negara Kesejahteraan Dan Pelayanan Sosial: Kebijakan Sosial Dan Pekerjaan Sosial Dalam Penyelenggaraan Jaminan Perlindungan Warga Negara’ (Malang - Jawa Timur: instrans Publishing, 2015). Hal 60

*that hybrid enterprises may be an optimal form of business organization in countries.....*¹⁹

Kelembagaan hybrid ini muncul pada tahun 1978 akibat runtuhnya sentralisasi perekonomian di Cina. Kemudian pemimpin tertinggi Deng Xiaoping melakukan reformasi sistem ekonomi moisme dan gaya Soviet dengan melakukan sistem persaingan terbuka dan privatisasi pasar dengan sistem yang disebut ekonomi pasar sosialis. Seperti yang dikutip dari Victor Z. Chen dalam bukunya bahwa:

“Deng’s reform was a hybrid process, balancing political pressure from the Communist Party of China and the economic goals of the ‘Four Modernizations’..., Deng introduced competition and privatization into the market while maintaining an autocratic political system, which was officially termed “the socialist market economy” by the Communist Party of China.”

Dengan mengadopsi reformasi bertahap dan pemerintah China tidak menerapkan privatisasi perusahaan negara yang menyerap tenaga kerja 85

%, sedangkan perusahaan negara yang memiliki surplus tenaga kerja. Strategi negara terhadap BUMNnya secara jelas hubungan antara hak kekayaan dan pengendalian yang dipisahkan dari kepemilikan dari manajemen. Pemerintah, sebagai pemilik perusahaan membagikan keuntungan dan kebebasan kepada para manajernya. Seperti yang dikatakan oleh Victor Z. Chen sebagai berikut:

*“In this way the leadership aimed to reduce the government’s direct interference, and made SOEs more independent from politics, to make their own decisions according to the market. However, the financial outcome was not quite as the government had hoped. First, with its property rights and full ownership, the government was able to impose socio-political objectives on SOEs in such areas as employment, production levels, sales or policy loans. Second, without property rights and a share of the profits, SOE managers, who served as the government’s agents, had no incentives to maximize profits; instead, those managers, who were politicians, tended to transfer resources out of the enterprises for the benefit of themselves and their supporters.”*²⁰

¹⁹ Victor Z Chen, ‘Hybrid Enterprises in a Hybrid Economy’, 2009. *Ibid* Hal 2-5

²⁰ Victor Z Chen, ‘Hybrid Enterprises in a Hybrid Economy’, 2009, *Ibid*

Dasar Filosofis dari Sistem Jaminan Sosial Nasional dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Nasional disebutkan bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan meningkatkan martabatnya menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur serta memberikan jaminan sosial yang menyeluruh, negara mengembangkan Sistem Jaminan Sosial Nasional bagi seluruh rakyat Indonesia.

BPJS dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (yang selanjutnya disebut dengan Undang-undang BPJS) sebagai amanat dari Undang-undang SJSN. BPJS merupakan badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan jaminan sosial. BPJS terbagi menjadi dua jenis yakni BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan menyelenggarakan program jaminan kesehatan sedangkan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja,

jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian.²¹

Aturan terkait kewajiban pemberi kerja selain penyelenggara negara yang tidak mendaftarkan pekerja beserta anggota keluarganya ke program BPJS dapat dikenai sanksi administratif berupa tidak mendapatkan pelayanan publik tertentu dimana yang termasuk dengan pelayanan publik tertentu antara lain pemrosesan izin usaha, izin mendirikan bangunan, bukti kepemilikan hak tanah dan bangunan. Hal tersebut dinilai oleh berbagai pihak tidak sejalan dan tidak selaras dengan Pasal 28 H ayat (4) dan Pasal 28 I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Dan setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

²¹ Dewi Cahyandari, 'Kajian Yuridis Pelimpahan Kewenangan Monopoli Negara Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial', 1999, 19–34.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa ketidaksiapan BPJS dalam menjalankan tugas dan wewenangnya menimbulkan ketidak pastian dan kebingungan bagi masyarakat dan perusahaan asuransi swasta. Dalam konstitusi mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya dengan adanya BPJS ini membuat usaha asuransi yang lain menjadi tidak dapat menjalankan usaha mereka dengan baik karena setiap warga negara diharuskan mendaftar sebagai peserta BPJS. Di sisi yang lain warga negara wajib menjadikan asuransi BPJS sebagai pilihan utamanya. Pada prinsipnya, jaminan sosial adalah sebuah hak yang harus dipenuhi oleh negara. Sanksi yang akan diberlakukan oleh pemerintah kepada para pelanggar Undang-undang BPJS membuat ada pergeseran makna dari jaminan sosial yang semula menjadi hak yang harus dipenuhi oleh negara kepada warga negara, menjadi kewajiban warga negara. Agus Suman mengatakan bahwa dalam pelaksanaan BPJS kesehatan terdapat pemaksaan oleh negara untuk seluruh rakyat baik yang

tercatat dalam kartu keluarga maupun yang masih dalam kandungan untuk menjadi peserta BPJS.²²

Situmorang mengatakan bahwa konsekuensi sebagai badan hukum publik, Direksi BPJS diangkat langsung oleh Presiden dengan Keputusan Presiden, setelah melalui proses seleksi oleh Pansel yang juga ditetapkan oleh Presiden. Jadi Direksi BPJS tidak perlu takut pada Menteri atau lembaga lainnya, Dengan modal kelembagaan sebagai badan hukum publik, dan para direksi dan dewan pengawasnya diangkat dan bertanggungjawab pada Presiden adalah modal kerja utama yang harus dimanfaatkan oleh Manajemen BPJS.²³

Di BPJS Kesehatan lebih seru lagi. Berbagai produk turunan berupa Perpres, Permenkes, yang diterbitkan, masih menempatkan bahwa BPJS Kesehatan hakekatnya “organ” Kemenkes. Regulasi yang dibuat mengatur banyak hal yang terkait

²² Cahyandari. *Ibid*

²³ Julhan Evendi Sianturi; Wahyu Triono KS; Yohanes Hutapea; Alimudin. Chazali H. Situmorang; Ahmad Gazali, Khamdani, 'EKSISTENSI BPJS SEBAGAI BADAN HUKUM PUBLIK', 2019 <<http://www.journalsocialsecurity.com/opini/eksistensi-bpjs-sebagai-badan-hukum-publik.html>>.

program JKN yang sifatnya “mengunci” sehingga BPJS Kesehatan sulit bergerak. Sebagai contoh terkait penetapan tarif pelayanan JKN, alokasi kepesertaan di FKTP, mekanisme pengadaan obat JKN, dan keengganan menaikkan besarnya iuran PBI, karena diambil dari dana sektor kesehatan. BPJS Kesehatan memiliki bertanggungjawab dan Berkuasa dan berwenang dalam hal sebagai berikut yaitu:²⁴

1. Sebagai “payer” yaitu membayar klaim atas pelayanan faskes (FKTP/FKTL) baik dalam bentuk kapitasi dan Ina-CBGs. Implikasi dari tanggungjawab ini, BPJS Kesehatan harus membayar sesuai dengan kebenaran materiel, dan satuan harga (unit costnya). BPJS Kesehatan harus menghitung secara benar berapa tarif yang sesuai (kendali biaya dan kendali mutu), dan hasil hitungan disampaikan pada Menteri Kesehatan untuk dibuatkan penetapannya. Inilah yang dimaksud dengan hubungan kemitraan dan konsultatif.

2. BPJS Kesehatan bertanggungjawab dan dapat menggunakan alat kekuasaannya sebagai badan hukum publik, untuk memberikan jaminan kepada peserta agar mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai dengan hak di faskes yang bekerjasama dengan BPJS Kesehatan. Jika ada faskes tidak memberikan pelayanan semestinya, BPJS Kesehatan dapat menggunakan alat kekuasaannya tersebut untuk melakukan upaya hukum sesuai dengan regulasi yang ada. Antara lain dapat menghentikan kerjasama atau dapat diperhitungkan atas pembayaran tarif yang diberikan pada faskes.
3. BPJS Kesehatan bertanggungjawab dan dapat menggunakan alat kekuasaannya untuk melakukan tanggungjawab menarik iuran bagi peserta. Dan dapat melakukan upaya-upaya sesuai dengan kekuasaan yang dimiliki agar iuran berjalan lancar.

Ketiga simpul yang diuraikan diatas, hakekatnya ada pada UU BPJS yang mengatur tentang fungsi, tugas, wewenang, hak, dan kewajiban BPJS

²⁴ Chazali H. Situmorang; Ahmad Gazali, Khamdani.

sebagai badan hukum publik, yang dijabarkan dalam PP, Perpres, Permenkes dan Peraturan BPJS sebagaimana yang diamanatkan dalam pasal-pasal yang mencantumkan perlunya aturan pelaksanaan. Jika dalam melaksanakan fungsi, tugas, wewenang, hak dan kewajiban BPJS tersebut, ada kekosongan regulasi, BPJS dapat membuat peraturan yang diperlukan sepanjang tidak bertentangan dengan aturan di atasnya sesuai dengan pasal 8 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

C. Kesimpulan

Kesimpulan yang dihasilkan dalam penelitian ini adalah:

Pertama, adanya ketidak konsistenan dalam Peraturan Jaminan kesehatan ini terjadi inkonsistensi pengaturan antara pasal review 14 Perpres 82 Tahun 2018 pasal 5 Perpres Nomor 82 Tahun 2018 dan bertentangan dengan ketentuan KUP Pasal 2 ayat (1) serta bertentangan dengan Pasal 35-37 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang

Perkawinan. Dalam putusannya, MA menyatakan bahwa Pasal 34 Ayat 1 dan 2 Perpres itu tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan bertentangan dengan sejumlah undang-undang.

Kedua, bentuk pelayanan jaminan sosial di Indonesia berdasarkan teori kesejahteraan di atas termasuk *residual welfare state* hal ini dapat dilihat dari peran asuransi swasta tetap ada namun tidak semua warga negara dapat mengakses layanan tersebut, sehingga negara harus intervensi untuk menyediakan layanan public melalui BPJS. Dengan demikian bentuk status badan hukum BPJS yang tepat adalah badan hukum publik.

Daftar Pustaka

- Alfitri "Ideologi *Welfare State* dalam Dasar Negara Indonesia: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional", Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 3, September 2012, Sumber: <<https://media.neliti.com/media/publications/111583-ID-ideologi-welfare-state-dalam-dasar-negar.pdf>>, di akses 19 Nopember 2019
- Cahyandari, Dewi, (2017), "Kajian Yuridis Pelimpahan Kewenangan Monopoli Negara Dalam Penelenggaraan Jaminan Sosial" Jurnal Legal spirit, Vol 1, No 2 (2017) lihat di <http://publishing->

- widyagama.ac.id/ejournal-v2/index.php/jhls/article/view/585/pdf di akses 17 Nopember 2019
- Febriansyah, Reza F (2018), Alfitri, 'Ideologi Welfare State Dalam Dasar Negara Indonesia : Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional', Jurnal Konstitusi
- Masduki, Luthfi J. Kurniawan, Oman Sukmana, Abdussalam, 'Negara Kesejahteraan Dan Pelayanan Sosial: Kebijakan Sosial Dan Pekerjaan Sosial Dalam Penyelenggaraan Jaminan Perlindungan Warga Negara' (Malang - Jawa Timur: instrans Publishing, 2015).
- Nugroho, Rian, (2019), "Kebijakan Jaminan Sosial: Sebuah Tinjauan Kritis dan Konstruktif", lihat di <http://www.jurnalsocialsecurity.com/news/kebijakan-jaminan-sosial-sebuah-tinjaun-kritis-dan-konstruktif.html>, 7 July 2019, di akses 30 Oktober 2019
- Putri, Asih Eka, (2014), "Paham BPJS Badan Penyelenggara Jaminan Sosial", Seri Buku Saku-2, CV Komunitas Pejaten Mediatama, Jakarta
- Putri, Asih Eka, (2014), Putri, Asih Eka, (2014), "Paham Sistem Jaminan Sosial Nasional Seri Buku-1:", CV Komunitas Pejaten Mediatama, Jakarta
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan, Lembaran Negara RI Tahun 2018 Nomor 165, 2018, pp. 1–35 <www.hukumonline.com/pusatdata>
- Kementrian Keuangan Republik Indonesia. Direktorat Jenderal Pajak, 'Undang-Undang PPh Dan Peraturan Pelaksanaannya', 2013, 707.
- Situmorang, Chazali H., Ahmad Gazali, Khamdani, Julhan Evendi Sianturi; Wahyu Triono KS; Yohanes Hutapea; Alimudin, 'EKSISTENSI BPJS SEBAGAI BADAN HUKUM PUBLIK', 2019, p. 1 <<http://www.jurnalsocialsecurity.com/opini/eksistensi-bpjs-sebagai-badan-hukum-publik.html>>
- Thea, Ady DA, 2018, "14 Tahun UU SJSN, Pelaksanaannya Dinilai Belum Efektif Penguatan sanksi dan kewenangan termasuk materi muatan yang diusulkan", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5b4ea7c55208a/14-tahun-uu-sjsn--pelaksanaannya-dinilai-belum-efektif/> Rabu, 18 July 2018 di akses 17 nopember 2019
- Victor Z, 'Hybrid Enterprises in a Hybrid Economy', 2009