

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 GrafindoPersada, 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 Jimly Asshidiqie, *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-N-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-N-FSH.pdf>, diakses pada tanggal 4 Oktober 2016.

¹² Sri rejeki hartono, “hukum asuransi dan perusahaan asuransi”, dalam 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-N-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-Tauhidiyah 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 Wiranangapati 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 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 social, 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 Asshidiqie, *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 keputusasaan.

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 equality 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-nabiya

miskin, amil zakat, yang dilunakan hatinya (muafak), 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 disistematisasikan; c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan 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

