

Ideologi *Welfare State* dalam Dasar Negara Indonesia: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional

Alfitri

Fakultas Syariah, STAIN Samarinda
Jl. Abul Hasan No. 5 Samarinda Kalimantan Timur
E-mail:al.alfitri@gmail.com

Naskah diterima: 2/08/2012 revisi: 6/08/2012 disetujui: 10/08/2012

Abstrak

Apakah tujuan negara “memajukan kesejahteraan umum” dan prinsip “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” serta mandat konstitusi untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial itu harus diwujudkan dalam bentuk negara memposisikan diri bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup yang layak bagi semua warga? Tulisan ini akan menganalisa apakah benar tafsiran ideologi *welfare state* pemerintah dalam Undang-Undang No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional telah melanggar konstitusi. Tulisan ini mendukung argumen Mahkamah Konstitusi bahwa program asuransi sosial yang diadopsi pemerintah adalah memenuhi kriteria konstitusional. Keberadaan kriteria konstitusional menjadikan paham negara kesejahteraan Indonesia bersifat terbuka, dan argumen ini lebih sesuai dengan konteks dan realistis terhadap kemampuan negara Indonesia untuk memberikan jaminan sosial bagi warganya.

Kata kunci: *Welfare State, Institutional versus Residualist*, Keadilan Sosial, Jaminan Sosial, Asuransi Sosial

Abstract

Are the objective of Indonesia "promoting the general welfare", and the fifth principle of Pancasila "social justice for all people of Indonesia", as well as the constitutional mandate to hold a social security system must be expressed in terms of the state positions itself to be responsible for ensuring a decent standard of living for all citizens? This paper will analyze whether the interpretation of welfare state ideology of the government in the Act No. 40/2004 on National Social Security System had violated the 1945 Constitution. This paper supports the argument of the Constitutional Court holding that social insurance programs adopted by the government meet the constitutional criteria. The existence of the constitutional criteria make the welfare state ideology of Indonesia open to interpretation, and this argument is more appropriate to the context and realistic about the ability of Indonesia to provide social security for its citizens.

Kata kunci: *Welfare State, Institutional versus Residualist, Keadilan Sosial, Jaminan Sosial, Asuransi Sosial*

PENDAHULUAN

Tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia adalah salah satu cita-cita yang diinginkan oleh para pendiri negara Indonesia. Proses pembangunan yang hanya memberikan kesempatan bagi sebagian kecil kelompok masyarakat untuk menikmati hasil-hasil pembangunan dan meminggirkan kelompok masyarakat lainnya adalah pengingkaran terhadap cita-cita tadi. Para peneliti ekonomi kerakyatan berpandangan bahwa proses pembangunan ekonomi di Indonesia telah semakin menjauh dari cita-cita keadilan sosial, kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini terjadi karena kebijakan pembangunan yang tidak berpihak pada rakyat dan kecenderungan pada ekonomi pasar sehingga siapa yang kuat akan mampu mengakses sumber-sumber ekonomi produktif lebih banyak sedangkan rakyat lebih dianggap sebagai obyek pembangunan sehingga dibiasakan untuk bersikap pasif dan pasrah menerima keadaan. Konsekuensinya, kemiskinan dan ketimpangan sosial muncul sebagai akibat dari proses pembangunan tadi.¹

¹ Nunung Nuryartono dan Hendri Saparini, "Kesenjangan Ekonomi Sosial dan Kemiskinan", *Ekonomi Konstitusi: Haluan Baru Kebangkitan Ekonomi Indonesia*, eds. Soegeng Sarjadi dan Iman Sugema (Jakarta: Soegeng Sarjadi Syndicate, 2009), 283-284.

Michael Grimm, peneliti di *International Institute of Social Studies* di *The Hague*, dalam studinya tahun 2007 menemukan bahwa kesenjangan ekonomi di masyarakat Indonesia sangat besar dimana sekitar 20 persen penduduk memiliki perilaku ekonomi dan pendapatan yang sama dengan penduduk di negara-negara OECD², sedangkan 80 persen penduduk lainnya sangat jauh tertinggal. Kecenderungan penguasaan asset ekonomi oleh kelompok 20% ini cenderung semakin meningkat: pada tahun 2002 mereka menguasai 45 persen sedang pada tahun 2006 sudah berada pada level 46,5 persen. Kondisi inilah yang menyumbang pada meningkatnya angka pendapatan per kapita penduduk Indonesia setelah krisis ekonomi yaitu \$ 1.200/kapita pada tahun 2008. Kenyataan ini kemudian sering digunakan oleh pemerintah sebagai salah satu indikator keberhasilan pembangunan di Indonesia.³ Padahal banyak kelompok masyarakat yang tidak mampu untuk memenuhi kebutuh dasarnya seperti kesehatan, pendidikan, makanan pokok, dan perumahan.

Amartya Sen telah mengkritik konsep pembangunan yang hanya menekankan akumulasi kekayaan, pertumbuhan pendapatan per kapita penduduk dan variable-variable lain yang terkait dengan pendapatan. Menurut Sen, proses pembangunan adalah semua usaha untuk menghilangkan “ketidak-bebasan” yang menimbulkan penderitaan bagi semua elemen masyarakat. Pembangunan seharusnya diukur dengan seberapa banyak kebebasan yang dimiliki karena tanpa kebebasan orang tidak bisa membuat pilihan yang memungkinkan mereka untuk membantu diri sendiri dan orang lain. Amartya Sen mendefinisikan kebebasan sebagai sesuatu yang terkait dan saling melengkapi antara: 1) kebebasan politik dan hak-hak sipil; 2) kebebasan ekonomi, termasuk didalamnya kesempatan untuk mendapatkan kredit; 3) kesempatan sosial, seperti fasilitas kesehatan, pendidikan dan layanan sosial lainnya; 4) jaminan keterbukaan (*transparency*), yaitu interaksi antara satu orang dengan yang lain, termasuk dengan pemerintah, yang ditandai dengan saling pengertian tentang apa yang ditawarkan dan apa yang diharapkan; 5) perlindungan keamanan (*security*), seperti bantuan pada kondisi darurat dan jejaring pengaman lainnya.⁴

² Organisation for Economic Cooperation and Development, yakni organisasi Negara-negara dengan pendapatan ekonomi yang tinggi dan Indeks Pembangunan Manusia yang sangat tinggi. Negara-negara ini digolongkan sebagai Negara maju (developed countries). Organisasi yang didirikan tahun 1961 ini sekarang beranggotakan 34 negara mayoritas adalah negara-negara di benua Eropa, Amerika serta beberapa Negara maju di Asia dan Australia-Pasifik.

³ Nunung Nuryartono dan Hendri Saparini, “Kesenjangan Ekonomi Sosial”, 275.

⁴ Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Anchor Books, 2000), 14, 15-17, 38-41.

Analisa Sen, yaitu ketiadaan kebebasan berdampak ketidakberdayaan bahkan untuk membantu diri sendiri, menemukan relevansinya dalam konteks sosial-ekonomi di Indonesia. Contohnya pada keluarga miskin yang dikepalai oleh perempuan. Menurut data Bank Dunia, terdapat sekitar enam juta rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan di Indonesia; kondisi ini antara lain disebabkan oleh kematian suami, dicerai atau ditinggal pergi tanpa status. Lebih dari separuh rumah tangga yang dikepalai perempuan ini masuk kategori keluarga miskin dan banyak di antara mereka yang tidak mempunyai dokumen resmi seperti akta nikah dan/atau cerai yang diperlukan untuk membuktikan status kepemimpinan mereka dalam rumah tangga sepeninggal suami. Perempuan-perempuan ini dan keluarganya kemudian mengalami berbagai kesulitan dan perlakuan yang tidak adil ketika berusaha memenuhi hak-hak dasarnya. Karena kepemimpinan perempuan di dalam rumah tangga tidak diakui kecuali dengan adanya dokumen sah seperti kartu keluarga yang dikeluarkan oleh kantor catatan sipil, perempuan kepala rumah tangga ini menemui kesulitan dalam mengakses program bantuan pemerintah untuk masyarakat miskin dan sering juga tidak diakui untuk bertindak hukum atas nama rumah tangganya.⁵

Intervensi pemerintah melalui program bantuan sosial diperlukan untuk memutus lingkaran kemiskinan dan juga dampak eksternal pembangunan tadi. Salah satu sarana ampuh yang dimiliki oleh pemerintah untuk melakukan intervensi adalah melalui kebijakan anggaran (APBN) yang mengalokasikan jumlah signifikan untuk belanja publik termasuk program bantuan sosial untuk pengentasan kemiskinan.⁶ Contohnya alokasi anggaran untuk program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) yang merupakan perlindungan kesehatan universal didanai oleh pemerintah pusat dari pendapatan pajak umum. Penerima manfaat, yaitu kelompok masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 34 ayat (2) tentang kewajiban negara untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan juga dengan diundangkannya Undang-Undang No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, program-program jaminan sosial, termasuk Jamkesmas tadi, akan diintegrasikan ke dalam satu sistem dan diselenggarakan oleh sebuah badan yang dibentuk oleh pemerintah (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial).

⁵ Lihat The World Bank, "Gender Program in Indonesia", www.worldbank.org/id/gender (accessed 1 Maret 2011; Cate Sumner and Tim Lindsey, *Courting Reform: Indonesia's Islamic Courts and Justice for the Poor* (Double Bay, NSW: Lowy Institute for International Policy, 2010), 25.

⁶ Iman Sugema dan Triana Anggraenie, "APBN untuk Rakyat", *Ekonomi Konstitusi: Haluan Baru Kebangkitan Ekonomi Indonesia*, eds. Soegeng Sarjadi dan Iman Sugema (Jakarta: Soegeng Sarjadi Syndicate, 2009), 323.

Tujuan pengintegrasian ini adalah untuk menyatukan program-program jaminan sosial yang selama ini tersebar di empat penyelenggara (Jamsostek, Askes, Taspen dan Asabri) dan membuka pintu bagi kelompok masyarakat lain yang belum tercakup oleh program tadi, seperti pekerja mandiri (wirausahawan) dan masyarakat miskin.

Namun, fakta bahwa sistem jaminan sosial nasional masih didasarkan pada pembayaran premi telah menyebabkan UU No 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional digugat konstitusionalitasnya. Ketentuan pembayaran premi wajib untuk mendapatkan jaminan sosial dianggap telah melukai hak konstitusional warga negara atas jaminan sosial yang menjadi kewajiban negara untuk menyediakan sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Keberatan terhadap sistem asuransi sosial yang dibawa oleh UU No. 40/2004 tidak hanya disalurkan melalui uji materil ke Mahkamah Konstitusi, tapi juga berbentuk protes publik selama pembahasan rancangan undang-undang tentang badan penyelenggara jaminan sosial antara DPR dan pemerintah. Menurut para demonstran, keberadaan lembaga penyelenggara jaminan sosial, sebagaimana diamanatkan oleh UU No 40/2004, hanya akan mengeksploitasi rakyat dan menguntungkan pemerintah karena semua rakyat Indonesia harus membayar premi jaminan sosial kepada lembaga tersebut. Disamping itu, pembayaran premi wajib bagi semua warga negara, terlepas mereka status sosial ekonomi mereka, untuk semua program jaminan sosial yang diadakan oleh pemerintah telah mengaburkan antara jaminan sosial dan asuransi sosial.⁷

Kondisi ini menimbulkan pertanyaan tentang bagaimanakah konsep *welfare state* yang dimaksud oleh dasar negara Indonesia: Pancasila dan UUD 1945. Apakah sistem jaminan sosial nasional yang dikembangkan pemerintah dalam UU No. 40/2004 telah melenceng dari amanat konstitusi tentang kesejahteraan rakyat? Apakah sistem asuransi sosial menyalahi konsep dasar *welfare state* itu sendiri? Tulisan ini akan menganalisa putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan konstitusionalitas UU No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional untuk memahami tafsiran ideologi *welfare state* apa yang dianut oleh negara Indonesia.

⁷ Lihat "UU Sistem Jaminan Sosial Nasional Eksploitasi Rakyat", *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Berita Internal* 16/03/2011, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.BeritaInternalLengkap&id=5134#> (accessed Aug. 24, 2011);

WELFARE STATE: KONSEP DAN VARIASINYA

Dari sejumlah definisi yang ada, inti dari istilah *welfare state* adalah tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya. Seperti dalam *Encyclopedia Britannica*, *welfare state* diartikan sebagai konsep pemerintahan dimana negara memainkan peran kunci dalam menjaga dan memajukan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya.⁸ Sedangkan *the Concise Oxford Dictionary of Politics* mendefinisikannya sebagai sebuah sistem dimana pemerintah menyatakan diri bertanggung jawab untuk menyediakan jaminan sosial dan ekonomi bagi penduduk melalui sarana pensiun, tunjangan jaminan sosial, layanan kesehatan gratis dan semacamnya.⁹

Welfare state diasosiasikan dengan pemenuhan kebutuhan dasar, oleh karena itu ia dianggap sebagai mekanisme pemerataan terhadap kesenjangan yang ditimbulkan oleh ekonomi pasar. Jaminan sosial, kesehatan, perumahan dan pendidikan adalah wilayah garapan utama dari kebijakan pemerintah yang menganut *welfare state*.¹⁰ 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. 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.¹¹

Istilah *welfare state* sangat umum dan bisa meliputi pelbagai bentuk organisasi sosial dan ekonomi. Namun, ciri dasar dari *welfare state* adalah adanya asuransi

⁸ "Welfare State", *Encyclopedia Britannica*, <http://www.britannica.com/print/topic/639266> (accessed May 28, 2012).

⁹ Ed Iain McLean and Alistair McMillan. MC "welfare state" *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford University Press 2009. *Oxford Reference Online*. Oxford University Press. University of Washington, <http://www.oxfordreference.com.offcampus.lib.washington.edu/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t86.e1462> (accessed May 28, 2012).

¹⁰ Neville Harris, "welfare state", *The New Oxford Companion to Law*. Peter Cane and Joanne Conaghan (eds.). Oxford University Press Inc. *Oxford Reference Online*. Oxford University Press. University of Washington, <http://www.oxfordreference.com.offcampus.lib.washington.edu/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t287.e2323> (accessed May 28, 2012).

¹¹ "Welfare State", *Encyclopedia Britannica*.

sosial (*social insurance*). Ketentuan ini jamak dijumpai di negara-negara industri maju seperti *National Insurance* di Inggris dan *Social Security* di Amerika Serikat. Asuransi sosial biasanya didanai dengan sumbangan wajib dan dimaksudkan untuk memberikan manfaat kepada peserta dan keluarganya ketika membutuhkan. *Welfare state* biasanya juga menyediakan layanan dasar publik berupa pendidikan dasar, layanan kesehatan, dan perumahan (pada beberapa kasus dengan biaya ringan atau gratis sama sekali).¹² Program ini lazim disebut dengan *social welfare* yang kemudian juga menjadi ciri dasar lain dari *welfare state* disamping *social insurance* tadi.

Ada ketidaksepakatan tentang maksud dan cakupan dari istilah *social security* dan *social welfare* itu sendiri. *Social security* secara umum mengandung lima skema berikut dan kelimanya lazim digunakan di Inggris. **Pertama**, *social insurance or contributory benefits* yakni program yang didanai dengan sumbangan dari pegawai, majikan, dan pemerintah; manfaat program dibayarkan kepada setiap orang yang telah membayarkan sumbangan tadi; program ini dimaksudkan untuk mengganti kerugian atau terputusnya pendapatan karena alasan-alasan seperti kehilangan pekerjaan, sakit, pensiun dan janda. **Kedua**, *categorical or universal benefits*, yakni program yang didanai dari pajak umum; manfaat program dibayarkan kepada orang-orang yang sesuai dengan tujuan program seperti rumah tangga dengan anak, atau orang-orang yang mempunyai cacat tubuh. **Ketiga**, *tax-based benefits*, yakni program yang menggunakan sistem perpajakan untuk memberikan manfaat (*tax credits*) kepada orang-orang yang mempunyai penghasilan dibawah ambang penghasilan tidak kena pajak. **Keempat**, *occupational benefits*, yakni manfaat program dibayarkan oleh majikan dan program ini diatur oleh pemerintah, seperti pensiun, tunjangan sakit dan tunjangan melahirkan. **Kelima**, *social assistance or means-tested benefits*, yakni program yang didanai dengan pajak umum; manfaat program dibayarkan kepada orang-orang berpenghasilan rendah dengan melihat situasi rumah tangga mereka; contoh program seperti manfaat untuk orang-orang yang tidak punya penghasilan sama sekali atau punya penghasilan tapi tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan dasar hidupnya.¹³

Di Amerika Serikat, istilah *social security* mengacu pada program *the Federal Old Age, Survivors and Disability Insurance* (OASDI). Program ini menyediakan manfaat untuk pensiun, cacat, keselamatan dan kematian dari dunia kerja tapi

¹² "Welfare State", *Encyclopedia Britannica*.

¹³ Michael Adler, "Social Security and Social Welfare", in *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, eds. Peter Cane and Herbert M. Kritzer (Oxford: Oxford University Press, 2010), 400.

tidak mencakup asuransi tuna karya (*unemployment insurance*) atau manfaat-manfaat bantuan sosial (*social assistance*) lainnya yang menggunakan penghasilan sebagai dasar penentuan layak/tidak layak menerima bantuan (*mean-tested*). Bersama dengan program yang menyediakan bantuan berupa barang (*means-tested assistance in kind*) seperti *food stamps*, dan pelayanan untuk orang miskin (*means-tested services for the poor*) seperti Medicaid dan perumahan untuk umum, program-program bantuan sosial ini dikategorikan sebagai *welfare* atau *social welfare*.¹⁴

Dalam implementasinya, seberapa besar tanggung jawab negara untuk kesejahteraan warganya, melalui penyelenggaraan *social insurance/security* dan/atau *social welfare* tadi, melahirkan dua kategori besar model *welfare state*, yaitu *institutional welfare state* dan *residualist welfare state*. Perbedaan mendasar antara kedua model adalah: *institutional welfare state*, negara memosisikan diri bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup yang layak bagi semua warga dan memberikan hak-hak universal; konsekuensinya, semakin banyak syarat yang diletakkan oleh negara agar warganya bisa mengakses hak-hak universal tadi dan semakin lemah dan kurang dampak pemerataan dari program perlindungan tadi, berarti semakin jauh negara tersebut dari model *institutional welfare state*. Adapun *residualist welfare state*, negara baru terlibat mengurus persoalan kesejahteraan ketika sumber daya yang lain, termasuk disini layanan yang disediakan swasta dengan cara membeli asuransi, keluarga dan masyarakat, tidak memadai. Jadi negara membuat ketentuan minimal atau sangat selektif terhadap program kesejahteraan dan menempatkan tanggung jawab yang lebih besar pada individu untuk memenuhi kesejahteraannya misalnya melalui asuransi.¹⁵

Dua kategori besar model *welfare state* tadi dalam prakteknya ternyata memiliki variasi di berbagai negara yang mengklaim menganut ideologi *welfare state*. Esping-Andersen, bapak perbandingan *welfare state*, menyatakan bahwa tipologi rezim *welfare state* bisa dikelompokkan menjadi tiga macam tergantung pada sejauh mana pemerintah berusaha untuk bekerja dengan, atau untuk mengatasi pengaruh dari pasar pada kesenjangan sosial. Ketiga tipologi itu adalah Demokrasi Sosial, Konservatisme, dan Liberalisme. Pengelompokan ini didasarkan pada konsep dan gerakan politik dominan di abad ke-20 di Eropa Barat dan Amerika Utara. Karakteristik ideologi *welfare state* dari demokrasi

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Neville Harris, "welfare state", *The New Oxford Companion to Law*.

sosial adalah didasarkan pada prinsip universalisme dimana negara menjamin akses terhadap semua program sosial bagi warga negaranya. Sistem *welfare state* seperti ini memberikan tingkat otonomi yang tinggi dan membatasi ketergantungan individu pada keluarga dan mekanisme pasar. Adapun ideologi *welfare state* Konservatisme didasarkan pada prinsip subsidi dan dominasi skema asuransi sosial. Sistem ini membuat dekomodifikasi (aktivitas dan usaha pemerintah untuk mengurangi ketergantungan individu terhadap mekanisme pasar dan juga pekerjaannya dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya) berada pada level menengah dan stratifikasi sosial menjadi tinggi. Sedangkan ideologi *welfare state* rezim liberal didasarkan pada gagasan dominasi pasar dan penyediaan oleh swasta. Negara idealnya hanya baru ikut campur untuk memerangi kemiskinan dan menyediakan kebutuhan dasar seperti layanan kesehatan dan pendidikan dengan terlebih dahulu menggunakan *means test* (penyelidikan terhadap kondisi keuangan seseorang yang mengajukan permohonan bantuan sosial dari negara). Konsekuensinya dekomodifikasi sangat rendah sedangkan stratifikasi sosial tinggi.¹⁶

Keterkaitan antara dua kategori besar *welfare state* (institutional dan residualist) dengan tiga tipologi rezim *welfare state* ala Esping-Andersen adalah: tipologi konservatif lebih condong pada model residualist yang ditambah dengan dukungan khusus struktur sosial tradisional seperti keluarga. Tipologi liberal setara dengan model residualist karena menekankan pada program *social insurance*, sedangkan *social welfare* hanya diberikan terutama untuk kalangan masyarakat sangat miskin dengan menggunakan *means test*. Warga negara dapat memilih program asuransi sosial yang ditawarkan pasar yang sesuai dengan kemampuannya. Sedangkan tipologi sosial demokratik adalah sama dengan model institutional karena negara memberikan jaminan kesejahteraan untuk semua warga baik kaya maupun miskin, meskipun tetap mempertahankan penekanan kuat pada kesempatan kerja penuh.¹⁷

Berdasarkan dekomodifikasi dan sosialstratifikasi indeks menurut Esping-Andersen, Swedia, Norwegia dan Denmark masuk tipologi rezim sosial demokratik, sedangkan Perancis dan Jerman masuk kategori rezim konservatis. Amerika Serikat tergolong rezim liberal bersama Inggris.¹⁸ Awalnya Inggris hampir memiliki karakter *welfare state* yang sama dengan Perancis dan Jerman, akan tetapi sejak

¹⁶ Emanuele Ferragina and Martin Seeleib-Kaiser, "Welfare Regime Debate: Past, Present, Futures," *Policy & Politics*, vol. 39, no. 4, (2011), p. 584.

¹⁷ Neville Harris, "welfare state", *The New Oxford Companion to Law*.

¹⁸ Emanuele Ferragina and Martin Seeleib-Kaiser, "Welfare Regime Debate", 585.

era 1970 menjadi lebih dekat ke arah liberal karena pemerintah membatasi diri dalam menggunakan program kesejahteraan, yakni hanya untuk mengatasi kesenjangan sosial.¹⁹ Pertanyaan kemudian, bagaimana dengan konsep *welfare state* dalam dasar negara Indonesia? Apakah rumusan ideologi *welfare state* (keadilan/kesejahteraan sosial) yang terdapat dalam dasar negara Indonesia mewajibkan pemerintah untuk mengembangkan model *institutionalwelfare state* seperti yang diklaim oleh para pemohon uji materil Undang-Undang No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional?

WELFARE STATE DALAM DASAR NEGARA INDONESIA

Para pendiri negara Indonesia telah menyepakati bahwa salah satu tujuan didirikannya negara Indonesia adalah agar keadilan dan kemakmuran bangsa Indonesia bisa diwujudkan. Unsur-unsur *welfare state* ini telah dimasukkan ke dalam dasar negara Indonesia (Pancasila dan UUD 1945) pada saat persiapan rapat pembahasan persiapan dan paska kemerdekaan negara Indonesia. Pembukaan UUD 1945 yang memuat rumusan tujuan negara Indonesia dan juga Pancasila menyatakan bahwa negara Indonesia dibentuk "... untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia ... dengan berdasar kepada [disini kemudian teks Pancasila muncul] ... keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."²⁰

Rumusan dasar ideologi *welfare state* tadi ("memajukan kesejahteraan umum" dan sila kelima Pancasila "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia") kemudian dimanifestasikan ke dalam batang tubuh konstitusi negara Indonesia untuk dijadikan pedoman hidup berbangsa dan penyelenggaraan kenegaraan. Dalam Pasal 34 UUD 1945 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.²¹

¹⁹ Ed lain McLean and Alistair McMillan. MC "welfare state" *The Concise Oxford Dictionary of Politics*.

²⁰ Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, Alinea ke-IV.

²¹ Undang-Undang Dasar 1945, pasal 34(1-3).

Menurut ahli Pancasila, sila kelima Pancasila tidak dimaksudkan untuk membuat Indonesia menjadi negara sosialis ataupun liberal dimana eksploitasi individu oleh individu lain atau oleh negara boleh terjadi.²² Ini sejalan dengan maksud para pendiri Indonesia ketika mengusulkan keadilan sosial menjadi salah satu dari lima sila Pancasila yakni negara yang akan berfungsi diantara ideologi sosialisme dan liberalisme/kapitalisme dalam mencapai tujuannya.²³ Konsekuensi dari ideologi “jalan tengah” ini adalah sektor-sektor produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikendalikan oleh negara. Namun, hak-hak kepemilikan secara teknis dilindungi oleh hukum dan pengambilan hak tersebut oleh negara harus dilakukan sesuai dengan proses hukum dengan pemberian kompensasi kepada pemilik.²⁴ Mahkamah Konstitusi dalam hal ini telah mengeluarkan beberapa putusan terkait konstitusional atau tidak privatisasi BUMN sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas,²⁵ Undang-Undang No. 20/2002 tentang Ketenaga Listrikan,²⁶ dan Undang-Undang No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air.²⁷

Keberadaan elemen *welfare state* dalam dasar negara dan jaminan pemanfaatan sektor produksi vital untuk kemakmuran rakyat belum bisa dijadikan landasan untuk menyimpulkan bahwa Indonesia adalah negara dengan model *institutional welfare state*. Sejak berdirinya negara Indonesia, belum ada pendekatan yang jelas terhadap model kesejahteraan/keadilan sosial apa yang akan dianut. Dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dua hari paska proklamasi kemerdekaan, para pendiri bangsa memaknai konsep kesejahteraan/keadilan sosial antara lain melalui pendirian Departemen Kemakmuran yang salah satunya bertugas untuk mengurus makanan dan keperluan rakyat, dan Departemen Sosial untuk mengurus fakir miskin.²⁸ Dalam risalah sidang pada tanggal 19 Agustus 1945 tersebut tersirat bahwa Departemen Kemakmuran diperlukan untuk mengurus makanan dan kebutuhan rakyat (*voedsel-voorziening*) di masa peperangan dan paska peperangan saat itu. Karena sebagian anggota sidang beranggapan bahwa ruang lingkup Departemen Kemakmuran sangat besar serta urusan makanan dan

²² Lihat Musthafa Kamal Pasha, et al., *Pancasila dalam Tinjauan Historis, Yuridis dan Filosofis*, 2nd ed. (Yogyakarta: Citra Karsa Mandiri, 2002), 180-181.

²³ Lihat pidato Muh. Yamin tanggal 29 Mei 1945, pidato Soepomo tanggal 31 Mei 1945, dan pidato Sekarno tanggal 1 Juni 1945 dalam Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945* (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995), 25-26, 42-43, 78-80.

²⁴ Undang-Undang Dasar 1945, pasal 28H(4), pasal 33(2)(3).

²⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi, No. 002/PUU-I/2003.

²⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 022/PUU-II/2003.

²⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 58-59-60/PUU-II/2004.

²⁸ Sekretariat Negara Republik Indonesia, “*Risalah*,” 481-499, 511-512.

kebutuhan rakyat bersifat **sementara**, ini kemudian menimbulkan perdebatan tentang perlu tidaknya satu departemen khusus untuk mengurus kebutuhan rakyat di bawah Departemen Sosial dan juga kemana urusan kesejahteraan rakyat lainnya seperti kesehatan akan ditangani.²⁹

Dalam perjalanannya kemudian, negara ternyata tidak memainkan peran lebih besar dari masyarakat atau organisasi masyarakat sipil dalam memelihara orang-orang miskin dan anak terlantar serta memberdayakan kelompok kurang mampu. Berbagai organisasi sosial kemasyarakatan terutama yang berbasis keagamaan justru lebih mempunyai program layanan sosial berkelanjutan seperti panti asuhan, rumah sakit, kredit mikro dan bantuan tunai bagi orang-orang miskin. Di era pemerintahan Abdul Rahman Wahid, Departemen Sosial bahkan sempat dibekukan dengan alasan urusan kesejahteraan sosial seharusnya bukan diurus oleh negara karena masyarakat (*civil society*) yang lebih tahu cara mengatasinya, dan juga tugas ini bisa dilimpahkan kepada departemen-departemen terkait lainnya. Paska krisis ekonomi hebat pada tahun 1997, berbagai program kesejahteraan sosial yang diberikan oleh pemerintah, seperti perawatan kesehatan gratis, beras dan subsidi minyak atau bantuan tunai langsung, dianggap lebih sebagai tindakan reaktif semata terhadap dampak krisis ekonomi yang menyebabkan jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan di Indonesia meningkat. Adapun sistem jaminan sosial yang mencakup seluruh warga Indonesia belum ada; hanya empat sistem yang didasarkan pada pekerjaan dan sumbangan wajib (premium) peserta kepada penyelenggara sistem jaminan sosial. Sistem ini dijalankan oleh empat perusahaan milik negara (yaitu PT Jamsostek, PT Taspen, PT Asabri, dan PT Askes),³⁰ dan hanya mencakup pekerja di sektor formal dan anggota keluarga langsung mereka. Ini berarti hanya dua puluh empat juta penduduk Indonesia yang tercakup dalam sistem jaminan sosial, dan sekitar tujuh puluh juta baru saja terdaftar sebagai penerima manfaat dari program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas),³¹ sedangkan 164 juta penduduk Indonesia lain belum mendapatkan perlindungan jaminan sosial apapun dari negara.³²

²⁹ *Ibid.*, 481, 491-494.

³⁰ PT Jaminan Sosial Tenaga Kerja (PT. Jamsostek) menyediakan perlindungan asuransi kesehatan, asuransi kecelakaan kerja, pensiun, dan asuransi jiwa bagi tenaga kerja di sektor formal; PT Tabungan Asuransi Pensiun (PT. Taspen) untuk pegawai negeri sipil; PT Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (PT. Asabri) untuk anggota ABRI, POLRI dan pegawai negeri di lingkungan Kementerian Pertahanan; dan PT Asuransi Kesehatan (PT. Askes) untuk pegawai negeri sipil, pensiunan dan veteran. Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional: "I. Umum"; "Sejarah", PT. Jamsostek: *Company Profile*, <http://www.jamsostek.co.id/content/i.php?mid=2> (accessed Aug. 24, 2011); "Profil Bisnis", PT. Asabri: *Tentang Kami*, <http://www.asabri.co.id/profilbisnis.php> (accessed Aug. 24, 2011).

³¹ Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) adalah perlindungan kesehatan universal didanai oleh pemerintah pusat dari pendapatan pajak umum. Penerima manfaat, yaitu kelompok masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan. Penerima Jamkesmas tidak dibebani dengan pembayaran premi, mereka juga tidak dikenakan biaya berobat (co-payment) pada saat kunjungan. Program Jamkesmas dijalankan oleh Departemen Kesehatan. See e.g. "Indonesia: Jamkesmas," *Joint Learning Network for Universal Health Coverage*, <http://www.jointlearningnetwork.org/content/jamkesmas> (accessed Aug. 21, 2011).

³² "Langkah Linglung RUU BPJS," *Kompas.com: Nasional* 29/07/2011, <http://nasional.kompas.com/read/2011/07/29/10212420/Langkah.Linglung.RUU>.

Perkembangan terakhir tentang kebijakan pemerintah menyangkut kesejahteraan/keadilan sosial menunjukkan bahwa Indonesia semakin dekat ke arah bentuk *welfare state*. Pada tahun 2009, UU No 11/2009 tentang Kesejahteraan Sosial disahkan untuk memastikan bahwa kebutuhan dasar orang-orang miskin, yatim piatu dan manula yang terlantar, orang dengan penyakit kronis atau cacat yang mengalami ketidakmampuan sosial-ekonomi, dipenuhi dengan menyediakan jaminan sosial dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung tunai (pasal 9 (1a) (2)). Premi untuk asuransi kesejahteraan sosial akan dibayarkan oleh pemerintah (pasal 10 (1) (2)). Sebelumnya, DPR telah mengundang UU No 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dimana pemerintah akan mengadakan lima program jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kelima program tersebut adalah asuransi kesehatan, asuransi kecelakaan kerja, pesangon kerja, pensiun, dan asuransi jiwa (pasal 18). Semua program jaminan sosial tadi didasarkan pada pekerjaan dan sumbangan wajib yang diberikan peserta ke penyelenggara program (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial). Meskipun demikian, selama ini siasiprogram, pemerintah akan membayar premi asuransi kesehatan untuk masyarakat miskin dan mereka yang tidak mampu membayar premi, misalnya karena diberhentikan dari pekerjaan atau cacat permanen dari kecelakaan kerja (Pasal 17(4), 20(1), dan 21 (1) (2) (3)).

Kebijakan pemerintah untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial yang berlaku universal bagi seluruh warga negara Indonesia adalah konsekuensi dari amendemen kedua UUD 1945 yang disetujui pada tanggal 18 Agustus, 2000 terutama tentang Hak Asasi Manusia (“Setiap orang berhak atas jaminan sosial ...” vide Pasal 28H (3)). Juga, amendemen keempat yang disetujui pada 10 Agustus 2002, khususnya revisi klausul kesejahteraan sosial, dimana pemerintah bertanggung jawab untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (pasal 34 (2)). Dalam pandangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai lembaga yang berwenang membuat dan mengubah undang-undang dasar, fungsi negara untuk mengembangkan jaminan sosial dimaksud bukan hanya dipandang masih tetap relevan melainkan justru dipertegas guna mewujudkan cita-cita kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud oleh Pembukaan UUD 1945 alinea keempat.³³ Yang menjadi persoalan, apakah tujuan negara “kesejahteraan/keadilan sosial” bagi seluruh warga negara Indonesia dan juga mandat konstitusi untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial itu

BPJS (accessed July 29, 2011).

³³ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 50/PUU-VIII/2010, hlm. 264.

harus diwujudkan dalam bentuk negara memposisikan diri bertanggung jawab untuk menjamin **standar hidup yang layak bagi semua warga** dan memberikan **hak-hak universal**? Dengan kata lain, tidak konstitusional kah jika pemerintah menyelenggarakan sistem jaminan sosial berbasis sumbangan wajib (premium) karenamenurut para penggugat UU No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dasar negara Indonesia sudah mewajibkan negara untuk mejamin kesejahteraan seluruh warga negara (*institutionalwelfare state*)?

ANALISIS UNDANG-UNDANG NO. 40/2004 TENTANG SISTEM JAMINAN SOSIAL NASIONAL

Sejak disahkan dan diundangkan pada 19 Oktober 2004, Undang-Undang ini telah mengalami dua kali uji materil yaitu pada tahun 2005 dan 2010. Pada tahun 2005, undang-undang ini digugat konstitusionalitasnya oleh empat pemohon yang terdiri dari enam orang perorangan yang bertindak untuk dan atas nama badan berikut: DPRD Propinsi Jawa Timur, Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Propinsi Jawa Timur, Satuan Pelaksana Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Rembang Sehat, dan Perhimpunan Badan Penyelenggara Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat.³⁴ Menurut para pemohon, Undang-Undang No. 40/2004 khususnya Pasal 5 ayat (1)³⁵(3)³⁶(4)³⁷ dan Pasal 52³⁸ telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (1)(2)(5)(6)(7)³⁹, Pasal 18A⁴⁰Jo.Pasal 1 ayat (3),⁴¹ Pasal 28D

³⁴ Terhadap permohonan ini, Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak semua pemohon (Pemohon II dan III) pada perkara tahun 2005 memiliki legal standing sebagai perorangan warga negara dan/atau badan hukum privat yang hak dan atau kewenangan konstitusionalnya telah dilanggar oleh berlakunya Undang-Undang No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (vide Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi). Contohnya Pemohon III (Ketua Perhimpunan BPJP Kesmas yang bertindak untuk dan atas nama organisasi tersebut) dianggap tidak memiliki legal standing karena dalam permohonannya Pemohon III lebih menjelaskan kualifikasinya sebagai warga negara Indonesia. Konsekuensinya, menghubungkan hak masyarakat untuk untuk memberikan masukan dalam rangka pembahasan Perda dan mendialikannya sebagai kerugian konstitusional Pemohon III sebagai perorangan warga negara akibat berlakunya Pasal 5 ayat (1)(3)(4) undang-undang a quo adalah "konstruksi pemikiran yang tidak tepat." Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 007/PUU-III/2005, hlm. 239-240.

³⁵ "Badan Penyelenggara Jaminan Sosial harus dibentuk dengan Undang-Undang."

³⁶ "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)."

³⁷ "Dalam hal diperlukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial selain dimaksud pada ayat (3), dapat dibentuk yang baru dengan Undang-Undang."

³⁸ Pasal ini berisi ketentuan peralihan yang menyatakan bahwa empat penyedia layanan asuransi sosial yang telah dibentuk sebelumnya oleh Pemerintah (PT. Jamsostek, PT. Taspen, PT. Asabri dan PT. Askes) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum disesuaikan dengan ketentuan UU No. 40/2004 ini. Dalam waktu 5 tahun, pemerintah akan membentuk satu Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 40/2004 ini.

³⁹ Pasal dan ayat-ayat ini terkait dengan Pemerintahan Daerah, dimana Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui hak pemerintah daerah baik propinsi, kabupaten, atau kota, untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi diberikan seluas-luasnya, kecuali untuk urusan pemerintahan yang ditetapkan oleh UU sebagai wewenang pemerintah pusat, dan pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dalam menjalankan tugasnya tersebut.

⁴⁰ Pasal ini menyatakan Undang-Undang akan dikeluarkan untuk lebih lanjut mengatur hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Demikian juga dengan hubungan keuangan, pelayanan umum dan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

⁴¹ "Negara Indonesia adalah Negara hukum."

ayat (1)(3),⁴² Pasal 28I ayat (2),⁴³ dan Pasal 33 ayat (4)(5).⁴⁴ Konsekuensinya, hak/kewenangan konstitusional pemohon telah dirugikan karena, misalnya Pemohon I dan II, kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan tidak dapat dijalankan.⁴⁵ Menurut Pemohon I dan II, penanganan bidang kesehatan dan pengembangan sistem jaminan sosial merupakan urusan wajib yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Dengan adanya Undang-Undang No. 40/2004 Pasal *a quo* akan menghambat tercapainya tujuan pemberian otonomi luas kepada daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat karena penyelenggaraan jaminan sosial, diselenggarakan hanya oleh empat BUMN sebagai Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dan pembentukan BPJS yang baru harus dengan undang-undang.⁴⁶

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

⁴² Ayat-ayat ini berisikan jaminan konstitusi untuk warga negara terhadap kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equal opportunity*).

⁴³ Ayat ini berisikan jaminan konstitusi untuk warga negara agar bebas dari perlakuan diskriminatif (*freedom from discrimination*).

⁴⁴ Ayat-ayat ini menyatakan penyelenggaraan perekonomian nasional Indonesia berdasar atas demokrasi ekonomi dimana prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional harus diutamakan.

⁴⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 007/PUU-III/2005, hlm. 16-17.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 18

⁴⁷ Mahkamah Konstitusi menyatakan semua pemohon memiliki kedudukan hukum. Kesimpulan Mahkamah Konstitusi terhadap legal standing para pemohon perkara *a quo* semakin menegaskan konsistensi Mahkamah dalam menerapkan lima persyaratan ada/tidak adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional vide Putusan MK No. 006/PUU-III/2005 dan No. 11/PUU-V/2007. Karena, tidak semua pemohon mengalami kerugian aktual tapi hanya potensial dengan berlakunya undang-undang *a quo*; seperti pada perkara tahun 2010-2011, Pemohon IX sebagai organisasi serikat buruh akan menghadapi kesulitan dalam memperjuangkan hak-hak kesejahteraan anggotanya, sedangkan Pemohon X sebagai seorang peneliti dampak perdagangan bebas turut mengajukan permohonan lebih dalam rangka menjalankan perannya sebagai warga negara yang baik (*good Samaritan doctrine*).

sosial. Menurut pemohon, sistem jaminan sosial nasional semestinya menjadi tanggung jawab negara, dan bukan melimpahkannya kepada perusahaan asuransi yang nota bene beorientasi profit sehingga tidak ada jaminanakan melaksanakan fungsi sosialnya.⁴⁸

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

- a. Ketentuan pelaksanaan jaminan sosial yang mewajibkan kepada pesertanya untuk membayar premi dan iur tanggung jika sakit (*vide* Pasal 17 ayat (1)) adalah bukti bahwa negara mengabaikan kewajibannya untuk menjamin hak asasi warga negaranya yang miskin untuk mendapatkan jaminan kepastian pemeliharaan dari negara (*vide* Pasal 34 ayat (1)) yang merupakan tanggung jawab negara untuk melaksanakannya (*vide* Pasal 28I ayat (4)).⁴⁹
- b. Ketentuan pemberian wewenang kepada pemberi kerja untuk memungut iuran dari pekerjanya, dan kemudian membayarkan iuran tersebut, setelah ditambahi dengan kewajiban pihak pemberi kerja, kepada badan penyelenggara jaminan sosial (*vide* Pasal 17 ayat (2)) merupakan tindakan pelimpahan wewenang beban tanggung jawab negara kepada warga negara dan sektor swasta. Padahal negara bertanggung jawab untuk menjamin kesejahteraan warga negaranya (*vide* Pasal 34 ayat (2)(3)).⁵⁰
- c. Ketentuan besaran premium untuk masing-masing program jaminan sosial yang ditetapkan berdasarkan perkembangan sosial, ekonomi, dan kebutuhan dasar hidup yang layak (*vide* Pasal 17 ayat (3)) berpotensi menciptakan sistem kasta dalam pemberian pelayanan sosial bagi warga miskin dan warga kaya serta satu daerah dengan daerah lain. Akibatnya prinsip-prinsip keadilan (*vide* Pasal 28D ayat (1), kesetaraan (*vide* Pasal 28H ayat (2)(3)), dan anti diskriminasi (*vide* Pasal 28I ayat (2)(4)(5)) yang ada dalam konstitusi diabaikan oleh undang-undang *a quo*.⁵¹

Terhadap dua permohonan uji materil ini, Mahkamah Konstitusi pada perkara tahun 2005 mengabulkan sebagian gugatan pemohon, yakni menyatakan Pasal 5 ayat (2)(3)(4) Undang-Undang No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial

⁴⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 50/PUU-VIII/2010, hlm. 4-6.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 17-20.

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 20-21.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 21-22.

Nasional bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh sebab itu tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat, sedangkan terhadap Pasal 52 Mahkamah berpendapat permohonan tidak beralasan karena pasal ini justru dibutuhkan untuk mengisi kekosongan hukum karena belum adanya badan penyelenggara jaminan sosial yang memenuhi persyaratan agar undang-undang *a quo* bisa dilaksanakan. Ini berarti Mahkamah mengakui wewenang pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi pelayanan sosial bagi warga negarasebagaimana amanat dari Pembukaan UUD 1945 (“...untuk memajukan kesejahteraan umum ...”) dengan membentuk badan penyelenggara tersendiri di tingkat daerah.⁵² Eksklusivitas penyelenggaraan sistem jaminan sosial oleh pemerintah pusat yang dianut oleh Pemerintah dan DPR ditolak oleh Mahkamah karena dianggap bertentangan dengan makna negara yang di dalamnya juga mencakup Pemerintahan Daerah (vide Pasal 18 UUD 1945 yang kemudian dijabarkan oleh Undang-Undang Pemerintahan Daerah No. 32/2004). Sedangkan eksklusivitas penyelenggaraan sistem jaminan sosial oleh pemerintah daerah yang didalilkan oleh Pemohon juga ditolak oleh Mahkamah dengan alasan bertentangan dengan nilai keadilan dalam penyelenggaraan jaminan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia yang diamanatkan oleh Pasal 34 UUD 1945. Bisa jadi nanti hanya daerah-daerah yang ber-PAD besar saja mampu menyelenggarakan sistem jaminan sosial dan belum tentu jaminan sosial yang diberikan cukup memenuhi standar kebutuhan hidup yang layak antara satu daerah dengan daerah lain. Konsekuensinya, seseorang harus pindah dari tempat tinggalnya untuk mencari jaminan sosial yang lebih layak di daerah lain.⁵³

Pada perkara tahun 2010, Mahkamah menolak seluruh permohonan para Pemohon dan menganggap dalil-dalil para pemohon tentang inkonstitusionalitas sistem asuransi sosial dalam kerangka ideologi *welfare state* yang dianut di Indonesia (vide Pasal 34 UUD 1945) sebagai tidak beralasan. Pendapat Mahkamah ini mempertegas putusan Mahkamah sebelumnya No. 007/PUU-III/2005 tentang konstitusionalitas sistem asuransi sosial yang dikembangkan Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Mahkamah berpendapat, dengan mengutip putusan No. 007/PUU-III/2005, sepanjang menyangkut sistem jaminan sosial yang dipilih:

...UU SJSN telah cukup memenuhi maksud Pasal 34 ayat (2) UUD 1945, dalam arti bahwa sistem jaminan sosial yang dipilih UU SJSN telah cukup menjabarkan maksud Undang-Undang Dasar

⁵² Putusan Mahkamah Konstitusi No. 007/PUU-III/2005, hlm. 263-265.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 266-267.

yang menghendaki agar sistem jaminan sosial yang dikembangkan mencakup seluruh rakyat dan bertujuan untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan ...⁵⁴

Dengan mengadopsi sistem asuransi sosial, Indonesia berarti cenderung pada model *institutionalist welfare state* **versi rejim Konservatif** karena program jaminan sosial tidak sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar (swasta). Ketentuan yang menyebutkan empat perusahaan asuransi yang ada otomatis menjadi badan penyelenggara jaminan sosial telah dibatalkan oleh Mahkamah dalam putusan pada perkara tahun 2005. Pemerintah tetap bertanggung jawab terhadap jaminan sosial seluruh warga negara dengan menyelenggarakan program jaminan sosial yang dikelola oleh sebuah badan hukum yang dibentuk pemerintah berdasarkan undang-undang. Disamping itu, prinsip subsidi yang menjadi ciri dari rejim Konservatif juga diterapkan dimana pemerintah bertanggung jawab terhadap warga negara yang miskin dan/atau tidak mampu untuk membayar iuran wajib asuransi kesejahteraan sosial (vide Pasal 10(1-2) UU No. 11/2009 tentang Kesejahteraan Sosial) dan asuransi kesehatan (vide Pasal 17(4), 20(1), dan 21 (1) (2) (3) UU No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional). Mahkamah ternyata membenarkan tafsiran ideologi *welfare state* versi pemerintah yang cenderung kepada kebijakan **institutionalist yang Konservatif dan bukan institutionalist yang Demokrasi Sosial** seperti yang didalilkan oleh para pemohon. Pertimbangan Mahkamah bahwa pemberlakuan sistem asuransi sosial telah sesuai dengan norma *welfare state* dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 34 bisa disarikan sebagai berikut:

Pertama: paham negara kesejahteraan Indonesia adalah paham yang terbuka terhadap model *welfare state* yang ada; konstitusi negara Indonesia telah memberikan kriteria konstitusionalnya, yaitu Pasal 34 ayat (2) “komprehensif dan pemberdayaan masyarakat tidak mampu”; sepanjang sistem yang kemudian dianut oleh pemerintah telah memenuhi kriteria Konstitusional tadi, maka sistem itu sesuai dengan paham negara kesejahteraan Indonesia.

Kedua: konsep jaminan sosial dalam UU SJSN yang mewajibkan orang yang memenuhi syarat untuk menjadi peserta asuransi dan kemudian untuk membayar premi program-program jaminan sosial, sedangkan pemerintah membiayai orang

⁵⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 50/PUU-VIII/2010, hlm. 91. Jo. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 007/PUU-III/2005, hlm. 263. Karena Mahkamah mempunyai pendirian yang sama pada kedua perkara, pertimbangan hukum yang dipakai Mahkamah pada putusan No. 007/PUU-III/2005 mutatis mutandis diterapkan putusan No. 50/PUU-VIII/2010.

yang tidak mampu membayar premi, telah menerapkan prinsip asuransi sosial dan kegotong-royongan.

Pertimbangan Mahkamah bahwa paham negara kesejahteraan yang dianut Indonesia adalah paham yang terbuka lebih sesuai dengan fakta sejarah kebijakan kesejahteraan sosial (*social welfare*) di Indonesia. Para pendiri negara tidak menetapkan secara spesifik model *welfare state* seperti apa yang dimaksud oleh Pancasila dan UUD 1945, padahal waktu paham negara kesejahteraan Indonesia dimasukkan ke dalam dasar negara tahun 1945 itu dua model *welfare state* (*institutionalist* dan *residualist*) beserta tiga variasinya (Demokrasi Sosial, Konservatif, dan Liberal) sudah berkembang. Dalam perjalanan kehidupan berbangsa, negara ternyata juga tidak lebih berperan besar dari *civil society* (keluarga dan masyarakat) dalam memajukan kesejahteraan umum. Negara terlihat baru berperan besar melalui program sosialnya (Jamkesmas, bantuan langsung tunai, subsidi, dan operasi pasar) ketika isu kesenjangan sosial semakin nyata sebagai akibat dari krisis ekonomi yang menyebabkan jumlah masyarakat miskin meningkat dan juga daya beli masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokok menurun tajam. Keseluruhan program sosial ini merupakan bagian dari kebijakan *welfare state*, karena *welfare state* tidak hanya terkait dengan pemberian jaminan sosial, tapi juga kebijakan menyangkut kesejahteraan warga negara yang ditujukan untuk memperbaiki dampak eksternal ekonomi pasarmelalui alokasi program-program sosial dalam belanja publik/anggaran.⁵⁵

Konsep dan model *welfare state* sangat cair (*fluid*) dalam prakteknya, dan juga sering mengalami transisi dari satu model ke model lain. Contohnya model *welfare state* di Inggris sejak era 1970 menjadi lebih dekat ke arah bentuk Liberal dari Konservatif, karena pemerintah membatasi diri dalam menggunakan program kesejahteraan, yakni hanya untuk mengatasi kesenjangan sosial.⁵⁶ Dalam prakteknya juga, negara-negara yang mengadopsi *institutionalist-demokrasi sosial welfare state* (Swedia, Norwegia dan Denmark) ternyata adalah negara maju yang berpaham pasar. Fakta lain, Bo Rothstein menemukan alokasi anggaran negara-negara industri maju untuk belanja publik, termasuk di dalamnya program sosial, meningkat secara dramatis sejak era 1960. Padahal negara-negara industri maju ini memiliki kecenderungan beragam dalam menjalankan konsep *welfare state*: Demokrasi Sosial bagi negara-negara Skandinavia; Konservatif bagi rata-rata negara

⁵⁵ Lihat Bo Rothstein, *Just Institution Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998), 28.

⁵⁶ Ed Iain McLean and Alistair McMillan. MC "welfare state".

Europa, dan Liberal bagi Amerika Serikat.⁵⁷ Kenyataan ini tentu membalikkan logika para pemohon uji materil undang-undang sistem jaminan sosial yang menyatakan bahwa ideologi pasar tidak kompatibel dengan konsep *welfare state*. Atau, yang dimaksud dengan jaminan sosial dalam konsep *welfare state* hanya mencakup program kesejahteraan sosial (*social welfare*) dan bukan program asuransi sosial (*social insurance*). Konsekuensinya, kriteria konstitusionalitas merupakan argument yang lebih valid daripada klaim bentuk atau model *welfare state* dalam menilai undang-undang sistem jaminan sosial karena lebih kontekstual dan realistis dengan kemampuan negara untuk memberikan jaminan sosial bagi warganya.

Mengingat situasi anggaran negara yang selaludefisit setiap tahun fiskal, pemerintah tidak bisa bekerja sendiri untuk mencapai tujuan negara Indonesia dalam memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam konteks tradisi kontrak sosial, warga negara Indonesiayang mampu secara ekonomi menjadi bertanggung jawab secara hukum untuk mematuhi hukum negara yang terkait dengan redistribusi pendapatan dan kepemilikan alat produksi, misalnya melalui penerapan pajak.⁵⁸ UUD 1945 kemudian menyatakan hak negara untuk menarik pajak dan pungutan lainnya sepanjang diatur oleh undang-undang (Pasal 23A) dari warga negara. Dana yang diperoleh dari pajak umum ini, kemudian digunakan oleh negara untuk membiayai program kesejahteraan sosial (*social welfare*) dan juga subsidi bagi orang-orang yang tidak mampu membayar premium asuransi sosial (dalam hal ini undang-undang telah menetapkan yakni premium untuk asuransi kesejahteraan sosial vide UU No. 11/2009, dan premium untuk asuransi kesehatan vide UU No. 40/2004). Disini terlihat kelemahan argumen para pemohon ketika memaksakan negara harus menjamin standar hidup yang layak bagi seluruh warga dan memberikan hak-hak universal, karena mengabaikan perspektif pilihan rasional untuk mengadopsi bentuk *welfare state* yang sangat terkait dengan level tarif pajak yang ditarik oleh negara. Logikanya, menjamin standar hidup yang layak dan memberikan hak-hak universal kepada **seluruh warga negara** membutuhkan dana yang sangat besar. Ini bisa dipenuhi jika pendapatan negara cukup besar, dan salah satu komponen terpenting pendapatan negara modern adalah dari pajak. Jika menaikkan tarif pajak bukan menjadi pilihan untuk membiayai program jaminan sosial, tentunya opsi **sumbangan wajib**

⁵⁷ Meskipun jika dibandingkan tetap saja negara-negara beraliran Konservatif, menghabiskan anggaran untuk belanja publik sekitar 50 persen lebih banyak dari Amerika Serikat yang beraliran liberal; sedangkan negara-negara Skandinavia yang rata-rata beraliran Demokrasi Sosial membelanjakan anggaran dua kali lipat dari Amerika Serikat. Lihat *ibid.*, 18.

⁵⁸ Lihat tentang landasan filosofis pajak dalam David Lewis Schaefer, "Procedural versus Substantive Justice: Rawls and Nozick," *Social Philosophy and Policy Foundation* (2007): 165.

(premium) bagi warga negara yang mampu membayar menjadi keniscayaan karena dana pajak umum harus digunakan untuk mensubsidi warga negara yang tidak mampu untuk membayar premium. Dalam argumennya, para pemohon sama sekali tidak mempertimbangkan aspek progresivitas tarif perpajakan di Indonesia dan prinsip *welfare state* tanggung jawab publik ini. Sedangkan Bo Rothstein menemukan bahwa negara yang mengadopsi bentuk *institutionalist-demokrasi sosial* adalah negara yang menerapkan tarif pajak pendapatan yang sangat tinggi di negaranya sedangkan negara yang menerapkan tarif pajak pendapatan yang rendah cenderung menggunakan *social assistance or means-tested benefits*, yakni program yang didanai dengan pajak umum dimana manfaat program dibayarkan kepada orang-orang berpenghasilan rendah dengan melihat situasi rumah tangga mereka.⁵⁹

KESIMPULAN

Konsep *welfare state* terkait dengan tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya (*social security*). Istilah *welfare state* sangat umum dan bisa meliputi pelbagai bentuk organisasi sosial dan ekonomi. Namun, ciri dasar dari *welfare state* adalah adanya program asuransi sosial (*social insurance*) dan program kesejahteraan sosial (*social welfare*). Dalam prakteknya, seberapa besar negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan warganya melahirkan dua model besar *welfare state*, yaitu *institutionalist welfare state* dan *residualist welfare state*, beserta tiga variasinya: Demokrasi Sosial, Konservatif, dan Liberal. Keputusan untuk mengadopsi model *welfare state* apa ternyata tidak hanya ditentukan oleh ideologi politik-ekonomi negara tersebut, tapi juga oleh kebijakan progresivitas perpajakan yang dijalankan oleh negara tersebut. Alhasil, terdapat anomali dalam implementasi konsep *welfare state*, dimana negara-negara yang menganut ideologi liberal-ekonomi pasar seperti Swedia, Norwegia dan Denmark, justru menjamin standar hidup yang layak bagi semua warga dan memberikan hak-hak universal dalam prakteknya. Hal ini dimungkinkan karena negara-negara tersebut menerapkan tarif pajak yang tinggi sehingga negara mempunyai sumber dana yang signifikan dan berkelanjutan untuk menjadi *institutionalist welfare state* berhaluan Demokrasi Sosial.

Indonesia dengan dasar negara Pancasila dianggap sebagai negara yang berada di antara paham sosialisme dan liberalisme. Terkait dengan ideologi *welfare*

⁵⁹ Bo Rothstein, "Just Institution Matter," 28.

state, negara Indonesia tidak memiliki posisi yang jelas apakah akan menjadi *institutionalist* atau *residualist welfare state*, sampai pemerintah mengesahkan Undang-Undang No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Berdasarkan undang-undang ini, pemerintah akan menyelenggarakan program jaminan sosial berbasis asuransi sosial yang berlaku untuk seluruh warga negara Indonesia. Terhadap warga negara yang tidak mampu, subsidi akan diberikan dalam bentuk pembayaran premium asuransi kesehatan dan asuransi kesejahteraan sosial. Ini menjadikan negara Indonesia condong ke arah Konservatif-*insitutionalist welfare state*. Langkah ini kemudian melahirkan dua kali gugatan terhadap undang-undang a quo yang menurut pemohon telah melanggar konstitusi negara Indonesia yang mengamanatkan negara untuk menjamin kesejahteraan seluruh warga tanpa syarat melalui program-program kesejahteraan sosial (*Demokrasi Sosial-institutionalist welfare state*).

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

DAFTAR PUSTAKA

- "Indonesia: Jamkesmas," *Joint Learning Network for Universal Health Coverage*, <http://www.jointlearningnetwork.org/content/jamkesmas> (accessed Aug. 21, 2011).
- "Langkah Linglung RUU BPJS," *Kompas.com: Nasional* 29/07/2011, <http://nasional.kompas.com/read/2011/07/29/10212420/Langkah.Linglung.RUU.BPJS> (accessed July 29, 2011).
- "Mereka Menolak RUU BPJS" *Kompas.com: Nasional* 29/07/2011, <http://nasional.kompas.com/read/2011/07/29/10354989/Mereka.Menolak.RUU.BPJS> (accessed, Jul. 29, 2011).
- "Profil Bisnis", *PT. Asabri: Tentang Kami*, <http://www.asabri.co.id/profilbisnis.php> (accessed Aug. 24, 2011);
- "UU Sistem Jaminan Sosial Nasional Eksploitasi Rakyat", *Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia: Berita Internal* 16/03/2011, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.BeritaInternalLengkap&id=5134#> (accessed Aug. 24, 2011).
- "Welfare State." *Encyclopaedia Britannica*. <http://www.britannica.com/print/topic/639266> (accessed May 28, 2012).
- Adler, Michael. "Social Security and Social Welfare". *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, eds. Peter Cane and Herbert M. Kritzer, 399-423 . Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Ferragina, Emanuele and Seeleib-Kaiser, Martin. "Welfare Regime Debate: Past, Present, Futures," *Policy & Politics*, vol. 39, no. 4, (2011): 583-611.
- Harris, Neville. "Welfare State". *The New Oxford Companion to Law*, eds. Peter Cane and Joanne Conaghan. Oxford University Press Inc. Oxford Reference Online. Oxford University Press. University of Washington. <http://www.oxfordreference.com.offcampus.lib.washington.edu/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t287.e2323> (accessed 28 May 2012).
- McLean, Ed Iain and McMillan, Alistair. MC. "Welfare State". *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford University Press 2009. *Oxford Reference Online*. Oxford University Press. University of Washington. <http://>

www.oxfordreference.com.offcampus.lib.washington.edu/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t86.e1462 (accessed 28 May 2012).

Nuryartono, Nunung dan Saparini, Hendri. "Kesenjangan Ekonomi Sosial dan Kemiskinan." *Ekonomi Konstitusi: Haluan Baru Kebangkitan Ekonomi Indonesia*, eds. Soegeng Sarjadi dan Iman Sugema, 269-295. Jakarta: Soegeng Sarjadi Syndicate, 2009.

Pasha, Musthafa Kamal, et al. *Pancasila dalam Tinjauan Historis, Yuridis dan Filosofis*. Yogyakarta: Citra Karsa Mandiri, 2002.

PT. Jamsostek: Company Profile, <http://www.jamsostek.co.id/content/i.php?mid=2> (accessed Aug. 24, 2011);

Rothstein, Bo. *Just Institution Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998), 18.

Schaefer, David Lewis. "Procedural versus Substantive Justice: Rawls and Nozick," *Social Philosophy and Policy Foundation* (2007): 165.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995.

Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books, 2000.

Undang-Undang No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Putusan Mahkamah Konstitusi, No. 002/PUU-I/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 022/PUU-I/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi No 58-59-60/PUU-II/2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 007/PUU-III/2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 50/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1/PUU-VII/2009.