

# HAK MONOPOLI NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN JAMINAN SOSIAL PERSPEKTIF NEGARA KESEJAHTERAAN

Dewi Cahyandari<sup>1</sup>, Istislam<sup>2</sup>, Jazim Hamidi<sup>3</sup>

Universitas Brawijaya

Jalan MT. Haryono No.169 Malang, Jawa Timur, Indonesia

Email: dewicahyandari90@yahoo.com

## **Abstract**

*Social security is a constitutional right which is owned by citizens that must be fulfilled by the state. Indonesia fulfill the constitutional mandate related to the social security of citizens with the enactment of Law No. 40 of 2004 on the Social Security and Law No. 24 of 2011 on BPJS. Indonesian implicitly mentioned in the opening UUDNRI 1945 that Indonesia is a welfare state. The existence of social security are also the hallmark of the welfare state. However, the Social Security Agency established by the government raises the pros and cons in the community. From the background, the authors formulate three problems, namely why the state was given a monopoly in the administration of social security, what is the rationale for the transfer of state monopoly in the administration of social security, what the legal implications arising. This research is a normative law by using the approach of legislation and historical approach. The purpose of writing is to explain and state the reasons menganaliss given monopoly rights from the standpoint of State Implementation Law, as well as to know the rationale pelimpamahan monopoly before the BPJS to BPJS, the last is to know the legal implications of it.*

*Based on the results of this study concluded (1). State granted a monopoly in the administration of social security as social security is a right of citizens to be met by the state. (2) the rationale pelimphan state monopoly in the field of social security is Article 33 (2) UUDNRI 1945, Article 51 of Law No. 5 of 1999, and also based on a sociological and philosophical aspects. (3). The legal implications of the existence of a state monopoly in the field of social security implications for doctors, hospitals, BPJS participants, and insurance companies outside BPJS.*

**Key words:** *state monopoly rights, social security, welfare state*

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Angkatan 2013.

<sup>2</sup> Dosen Pembimbing I, Dosen Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

<sup>3</sup> Dosen Pembimbing II, Dosen Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

## Abstrak

Jaminan sosial merupakan hak kontitusional yang dimiliki oleh warga negara yang harus di penuhi oleh negara. Indonesia memenuhi amanat konstitusi terkait adanya jaminan sosial warga negara dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN dan juga Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS. Secara tersirat Indonesia menyebutkan dalam pembukaan UUDNRI 1945 bahwa Indonesia merupakan negara kesejahteraan. Adanya jaminan sosial juga merupakan ciri dari negara kesejahteraan. Namun adanya Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang dibentuk oleh pemerintah menimbulkan pro-kontra dimasyarakat. Dari latar belakang itu penulis merumuskan tiga masalah yaitu mengapa negara diberi hak monopoli dalam penyelenggaraan jaminan sosial, apa yang menjadi dasar pemikiran pelimpahan hak monopoli negara dalam penyelenggaraan jaminan sosial, apa implikasi hukum yang ditimbulkan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan historis. Tujuan penulisan ini untuk menjelaskan dan menganaliss alasan negara diberi hak monopoli dari sudut pandang Hukum Penyelenggaraan Negara, serta untuk mengetahui dasar pemikiran pelimpamahan hak monopoli sebelum adanya BPJS kepada BPJS, terakhir adalah untuk mengetahui implikasi hukum tentang hal itu.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan (1). Negara diberikan hak monopoli dalam penyelenggaraan jaminan sosial karena jaminan sosial merupakan hak warga negara yang harus dipenuhi oleh negara. (2) dasar pemikiran pelimphan hak monopoli negara dalam bidang jaminan sosial adalah Pasal 33 (2) UUDNRI Tahun 1945, Pasal 51 UU No 5 Tahun 1999, dan juga berdasarkan aspek sosiologis serta filosofis. (3). Implikasi hukum dari adanya monopoli negara dalam bidang jaminan sosial berdampak bagi dokter, rumah sakit, peserta BPJS, dan perusahaan asuransi diluar BPJS.

**Kata kunci:** hak monopoli negara, jaminan sosial, negara kesejahteraan

## Latar Belakang

Negara merupakan wadah bangsa untuk mencapai cita-cita atau tujuan bangsa.<sup>4</sup> Keberadaan sebuah negara juga akan selalu dikaitkan dengan tujuan dari negara itu sendiri. Seperti yang dikemukakan oleh Ibnu Khaldun bahwa tujuan sebuah negara tidak terlepas adalah untuk menjaga ketertiban, menjaga keamanan, dan mensejahterakan warga negara.<sup>5</sup> Charles E Merriam juga mengatakan bahwa tujuan dari dibentuknya sebuah negara antara lain adalah untuk keamaan ekstern, ketertiban interent, keadilan, kesejahteraan umum, dan juga kebebasan.<sup>6</sup> Beberapa pendapat para sarjana diatas selalu menyertakan kesejahteraan warga negara sebagai salah satu tujuan dari dibentuknya sebuah negara. Kesejahteraan warga negara akan menjadi

<sup>4</sup> Soehino, **Ilmu Negara**, Liberty, Jakarta, 1980, hlm. 146.

<sup>5</sup> Isrok, **Ilmu Negara**, UB Press, Malang, 2010, hlm. 18.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 19.

sangat penting untuk dipenuhi, karena akan terjadi ketidakteraturan sosial (*social disorder*) jika warga negara tidak mendapatkan kesejahteraannya, oleh karena itu negara yang dibentuk harus mampu memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya.

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

Berbicara mengenai negara kesejahteraan, akan selalu terkait dengan adanya jaminan sosial bagi warga negaranya. Kesejahteraan merupakan hak mutlak dan yang paling asasi yang harus dimiliki oleh warga negara.<sup>7</sup> oleh karena itu maka jaminan sosial menjadi aspek yang sangat penting dalam rangka kesejahteraan warga negara. Aturan mengenai Hak-hak atas jaminan sosial bagi warga negara juga di sebutkan di dalam pasal 22<sup>8</sup> Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa dan pasal 13<sup>9</sup> dan pasal 14<sup>10</sup> Deklarasi Cairo.

Permasalahan pemenuhan kesejahteraan bukanlah sebuah hal baru yang diperbincangkan di era modern ini. Jauh sebelum itu, pada pemerintahan khulafaurasyidin yang ke-III yaitu Usman Bin Affan juga muncul golongan-golongan yang menuntut pemenuhan kesejahteraan dari

---

<sup>7</sup>Lutfi J. Kurniawan, **Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial**, Intrans Publishing, Malang, 2015, hlm. 10.

<sup>8</sup>Setiap orang, sebagai anggota masyarakat, berhak atas jaminan sosial dan berhak akan terlaksananya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang sangat diperlukan untuk martabat dan pertumbuhan bebas pribadinya, melalui usaha-usaha nasional maupun kerjasama internasional, dan sesuai dengan pengaturan serta sumber daya setiap negara.

<sup>9</sup> Bekerja merupakan hak yang dijamin oleh pemerintah dan masyarakat bagi siapa saja yang mampu bekerja. Setiap orang berhak memilih pekerjaan yang paling sesuai dan berguna bagi dirinya dan masyarakat. Setiap pekerja memiliki hak keselamatan dan keamanan dan jaminan sosial lainnya. Setiap pekerja tidak boleh diberi pekerjaan yang melebihi kemampuannya, dipaksa, ditekan atau dirugikan dalam bentuk apapun. Ia memperoleh hak tanpa ada diskriminasi antara laki-laki dan perempuan untuk mendapatkan upah yang layak atas hasil kerjanya tanpa ada penundaan waktu, juga berhak menikmati liburan, uang saku (lembur) dan kenaikan pangkat yang menjadi haknya. Dalam hal ini, dia wajib berdedikasi dan bertindak teliti dalam bekerja. Bila pekerja dan pegawai berselisih dalam suatu urusan, pemerintah harus campur tangan untuk menyelesaikan perselisihan itu dan memiliki keluhan yang diperbaiki; hak-hak dikukuhkan dan keadilan ditegakkan tanpa penyelewengan sedikitpun

<sup>10</sup> Setiap orang berhak memperoleh keuntungan yang sah tanpa usaha monopoli, penipuan atau usaha merugikan lainnya, baik terhadap dirinya maupun orang lain. Riba dilarang secara mutlak.

pemerintah untuk mereka. Golongan yang dipelopori oleh Abu Dzar Al-Ghiffari ini menuntut adanya kesejahteraan bagi warga miskin dan juga ingin merobohkan benteng kokoh antara si kaya dan si miskin. Ibnu Hazmin berpendapat dengan berdasar ayat-ayat Al-Quran dan Hadist-hadist Nabi Muhammad SAW bahwa negara berkewajiban menjamin kediaman yang layak bagi setiap warga negara, makanan yang cukup dan pakaian yang wajar, sehingga kesejahteraan dirasakan merata oleh seluruh warga negara tanpa ada perbedaan antara golongan yang mampu dan yang tidak mampu.<sup>11</sup>

Uraian diatas semakin memperkuat bahwa jaminan sosial merupakan hak asasi setiap warga negara. Konstitusi Indonesia telah mengamanatkan untuk itu di dalam pasal 28H ayat (1) “bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan” dan juga ayat (3) “bahwa Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”. Amanat dari konstitusi itu telah coba untuk di tunaikan Pemerintah Indonesia kedalam peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Berawal dari Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1947 tentang Pemberian Pensiun Kepada Pegawai Negeri Tetap, Pensiun Janda, dan Tunjangan Anak Yatim dan/ atau Yatim Piatu. Lalu pada tahun 1954 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah nomor 51 Tahun 1954 tentang Pemberia Tunjangan Istimewa kepada Keluarga Pegawai Negeri yang meninggal. Kemudian muncul Tabungan Pensiun (yang selanjutnya di sebut dengan TASPEN) yang merupakan badan pengatur dana pensiun didirikan pada tahun 1969. Namum Taspen tidak memberikan manfaat dana perawatan kesehatan, karena hal tersebut telah diatur di Asuransi Kesehatan (yang selanjutnya di sebut dengan ASKES).<sup>12</sup> Sementara yang diatur dalam Taspen terdiri dari dua kelompok dana pensiun yaitu Simpanan Hari Tua dan Dana Kematian serta Dana Pensiun. Pada tahun 1971 muncul ide baru untuk buruh swasta formal yang dinamakan Asuransi Tenaga Kerja (yang selanjutnya di sebut ASTEK) dan pada tahun 1992 berubah nama menjadi Jaminan Sosial Tenaga Kerja (yang selanjutnya disebut dengan JAMSOSTEK). Kritikpun bermunculan terkait JAMSOSTEK karena JAMSOSTEK tidak menyediakan prosedur standart

---

<sup>11</sup> Zainal Abidin Ahmad, **Negara Adil Makmur Menurut Ibnu Siena**, Bulan Bintang, Jakarta, hlm. 103.

<sup>12</sup> Ade Candra, **Dinamika Penyusunan Undang-undang No.40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial (SJSN)**, Gava Media, Yogyakarta, 2010, hlm. 2.

tentang pemilihan perusahaan asuransi swasta sehingga menyebabkan nepotisme dan korupsi.<sup>13</sup> Pada tahun 1971 juga terbentuk ASABRI yang merupakan asuransi yang diperuntukan khusus bagi anggota TNI, anggota POLRI dan PNS di Departemen Pertahanan dan Polisi Republik Indonesia. Pada tahun 1968 dirintislah ASKES yang diberikan tanggung jawab oleh pemerintah untuk menyelenggarakan jaminan pemeliharaan kesehatan bagi Pegawai Negeri Sipil, Penerima Pensiun PNS dan TNI/ POLRI, Veteran, Perintis Kemerdekaan beserta keluarganya.

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

Pada tahun 2011 barulah dibuat aturan tentang BPJS yang termuat di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (yang selanjutnya disebut dengan Undang-undang BPJS) sebagai amanat dari Undang-undang SJSN. BPJS merupakan badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan jaminan sosial.<sup>14</sup> BPJS terbagi menjadi dua jenis BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan menyelenggarakan program jaminan kesehatan sedangkan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian.<sup>15</sup>

Keberadaan BPJS ditengah-tengah masyarakat tidak lantas membuat permasalahan terkait jaminan sosial dapat serta-merta terselesaikan. Aturan terkait kewajiban pemberi kerja selain penyelenggara negara yang tidak mendaftarkan pekerja beserta anggota keluarganya ke program

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang **Badan Penyelenggara Jaminan Sosial**.

<sup>15</sup> Pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang **Badan Penyelenggara Jaminan Sosial**.

BPJS dapat dikenai sanksi administratif berupa tidak mendapatkan pelayanan publik tertentu dimana yang termasuk dengan pelayanan publik tertentu antara lain pemrosesan izin usaha, izin mendirikan bangunan, bukti kepemilikan hak tanah dan bangunan<sup>16</sup> dinilai oleh berbagai pihak tidak sejalan dan selaras dengan pasal 28 H ayat (4) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Selain tidak sejalan dan selaras dengan pasal 28 H ayat (4) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, aturan tersebut juga tidak sejalan dan selaras dengan pasal 28 I ayat (2) bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Perlakuan deskriminatif yang dimaksud dalam hal ini adalah pembebasan sanksi administratif bagi penyelenggara negara yang tidak mendaftarkan pegawainya kepada BPJS. Masih dalam pasal yang sama yaitu pasal 17 ayat (1) dan (2) huruf c, juga dinilai tidak sejalan dan selaras dengan pasal 28 I ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum. Dengan tidak dapat mendapatkannya pelayanan publik tertentu bisa dikatakan bahwa warga negara tersebut tidak diakui pribadinya di hadapan hukum.

Pasal 19 (1)<sup>17</sup> Undang-undang BPJS mewajibkan kepada seluruh pemberi kerja untuk memungut iuran dari pekerjanya dan menyetorkannya kepada BPJS menjadikan BPJS menjadi asuransi yang wajib diikuti oleh pemberi kerja. Kewajiban tersebut diperkuat dengan denda yang akan dikenakan kepada pemberi kerja jika terbukti melanggar ketentuan pasal 19 ayat (1) tersebut. Ketentuan denda diatur pula di dalam pasal 55 Undang-undang BPJS bahwa pemberi kerja yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (1) atau ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun atau pidana denda paling banyak Rp.1.000.000.000 (satu milyar rupiah). Kewajiban yang dibebankan kepada pemberi kerja sedemikian rupa membuat BPJS menjadi pilihan pertama dan utama bagi pemberi kerja untuk

---

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

<sup>17</sup> Pasal 19 ayat (1) Undang-undang BPJS : “ pemberi kerja wajib memungut iuran yang menjadi beban peserta dari pekerjanya dan menyetorkannya kepada BPJS”.

mengikutsertakan pekerjaanya kedalam perusahaan asuransi. Begitu besarnya denda yang akan dikenakan kepada pemberi kerja yang melanggar ketentuan pasal 19 Undang-undang BPJS juga tidak sejalan dengan aturan mengenai hak konstitusional warga negara yang terdapat dalam pasal 28 G ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa setiap orang berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi padahal negara menjamin setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

18

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa ketidaksiapan BPJS dalam menjalankan tugas dan wewenangnya menimbulkan ketidakpastian dan kebingungan bagi masyarakat dan perusahaan asuransi swasta.<sup>19</sup> Terdapat beberapa fakta empiris dilapangan yang mengeluhkan betapa rumit dan lambanya pelayanan BPJS membuat masyarakat mengeluhkan keberadaan BPJS. Besarnya sanksi yang akan dikenakan kepada pemberi kerja yang tidak mendaftarkan pekerja dan anggota keluarganya kepada BPJS membuat BPJS menjadi pilihan utama dan pertama dalam pilihan asuransi, padahal konstitusi mengamankan bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya. Praktik semacam ini, juga membuat usaha asuransi yang lain menjadi tidak dapat menjalankan usaha mereka dengan baik karena setiap warga negara diharuskan mendaftar sebagai peserta BPJS . Disisi yang lain warga negara wajib menjadikan asuransi BPJS sebagai pilihan utamanya.

Pada prinsipnya, jaminan sosial adalah sebuah hak yang harus dipenuhi oleh negara.<sup>20</sup> Sanksi yang akan diberlakukan oleh pemerintah kepada para pelanggar Undang-undang BPJS membuat ada pergeseran makna dari jaminan sosial yang semula menjadi hak yang harus dipenuhi oleh negara kepada warga negara, menjadi kewajiban warga negara.

Agus Suman mengatakan bahwa dalam pelaksanaan BPJS kesehatan terdapat pemaksaan oleh negara untuk seluruh rakyat baik yang tercatat dalam kartu keluarga maupun yang masih

---

<sup>18</sup> Pasal 28H ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

<sup>19</sup> Kompas, Jumat 27 Februari 2015 **Acuan Koordinasi Manfaat Tak Jelas.**

<sup>20</sup> M. Ali Syafaat dalam keterangan sebagai saksi ahli dalam uji materil undang-undang BPJS di Mahkamah Konstitusi pada 10 Februari 2015.

dalam kandungan untuk menjadi peserta BPJS.<sup>21</sup> Keberadaan BPJS juga tidak sesuai dengan amanat dari Undang-undang SJSN yang memerintahkan bahwa jaminan sosial dapat diselenggarakan oleh beberapa badan penyelenggara jaminan sosial, sedangkan dalam Undang-undang BPJS, pelaksanaan jaminan sosial itu diserahkan kepada satu badan.<sup>22</sup>

Dalam perkembangan Negara Kesejahteraan, terdapat tanggung jawab kesejahteraan sosial yang berada di tangan Pemerintah, Korporasi (BUMN, BUMD, Swasta), dan Masyarakat.<sup>23</sup> namun dalam hal penyelenggaraan jaminan sosial yang terdapat di dalam aturan terkait BPJS, beberapa pihak merasa tidak diikut sertakan dalam rangka ikut mensejahterakan masyarakat.

Oleh karena itu, dari penjabaran latar belakang diatas, maka peneliti mengambil judul penelitian **“Hak Monopoli Negara Dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial :Prespektif Negara Kesejahteraan”**

Judul diatas melahirkan tiga rumusan masalah antara lain Mengapa negara diberi hak monopoli dalam penyelenggaraan jaminan sosial lalu Apakah yang menjadi dasar pemikiran pelimpahan hak monopoli negara dalam penyelenggaraan jaminan sosial dari sistem jaminan sosial sebelum BPJS kepada BPJS dan yang terakhir Apa implikasi hukum yang ditimbulkan dari bentuk monopoli negara dalam jaminan sosial kepada BPJS sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normative dimana menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan historis. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini antara lain adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang

---

<sup>21</sup> Prof. Agus Suman ketika menjadi saksi ahli dalam sidang uji materil Undang-undang BPJS di Makhkamah Konstitusi pada 24 Februari 2015.

<sup>22</sup> Koran Tempo, 22 Februari 2015, hlm. 80.

<sup>23</sup> M.Taviv, **Dinamika Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia Dalam Undang-Undang Dasar 1945**, Jurnal Disertasi, hlm. 16.

Praktik Kedokteran, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian, Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1947 tentang Pemberian Pensiun Kepada Pegawai Negeri Tetap, Pensiun Janda, dan Tunjangan Anak Yatim dan/ atau Yatim, Peraturan Pemerintah nomor 51 Tahun 1954 tentang Pemberian Tunjangan Istimewa kepada Keluarga Pegawai Negeri yang meninggal, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1971 tentang Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata. Penelitian ini menggunakan teknik analisis bahan hukum deskriptif kualitatif. Menguraikan bahan hukum secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtut, logis tidak tumpang tindih dan efektif sehingga memudahkan interpretasi bahan hukum dan pemahaman hasil analisis.

## **Pembahasan**

### **A. Pemberian Hak Monopoli Kepada Negara dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial**

Jaminan Sosial merupakan sebuah bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya. Maslow mengatakan bahwa kebutuhan manusia secara hierarki terdiri dari kebutuhan fisiologis, kebutuhan akan rasa aman, kebutuhan akan rasa memiliki dan kasih sayang, kebutuhan akan penghargaan, dan kebutuhan aktualisasi diri.

Pada hakikatnya, seperti yang telah diungkapkan oleh Maslow, bahwa manusia senantiasa ingin mendapatkan rasa aman dari segala macam hal yang berpotensi dapat mengancam keberlangsungan hidupnya. Mereka mencari cara untuk dapat melindungi dirinya dari hal tersebut dan salah satu caranya adalah dengan mengikuti program jaminan sosial ataupun asuransi. Berangkat dari hakikat manusia sebagai makhluk hidup yang membutuhkan rasa aman dari segala macam gangguan, maka negara kita menjamin pemenuhan hak-hak dasar tersebut yang di tuangkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Jaminan sosial merupakan hak yang harus dipenuhi oleh Negara kepada warga negara. Konstitusi Indonesia pun telah menjamin adanya Hak jaminan sosial yang ada didalam pasal

28H ayat (3)<sup>24</sup> Undang-Undang Dasar 1945. Artinya penerimaan jaminan sosial bagi seluruh warga negara adalah hak yang harus dipenuhi oleh Negara. Seperti yang telah diuraikan di dalam latar belakang, bahwa pengejawantahan dari pasal 28H ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 adalah dengan dibentuknya beberapa sistem jaminan sosial di Indonesia. Terbaru adalah dibentuk BPJS yang memiliki tugas untuk menyelenggarakan program jaminan sosial.

Prokontra keberadaan BPJS di masyarakat membuat kita bertanya-tanya mengapa Negara diberi hak monopoli jaminan sosial, mengingat pasal 19 dan 50 Undang-undang BPJS mewajibkan seluruh pemberi kerja untuk mendaftarkan pekerjanya ke BPJS padahal hampir seluruh pekerja di perusahaan besar telah tercover asuransi swasta. Untuk menjawab permasalahan tersebut, peneliti menggunakan teori kedaulatan rakyat untuk menjawabnya.

Konstitusi negara kita menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.<sup>25</sup> Kedaulatan ditangan rakyat memiliki makna bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Menurut Imanuel Kant kedaulatan ditangan rakyat memiliki arti bahwa tujuan sebuah negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada warga negaranya.<sup>26</sup> dalam pengertian bahwa kebebasan tersebut masih dalam batas-batas yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan. Hal itu juga sesuai dengan yang telah dijelaskan diawal bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Artinya walaupun rakyat memiliki kedaulatan namun masih berada dalam batas-batas sesuai dan dilaksanakan oleh Undang-Undang Dasar.

Asal mula munculnya kedaulatan rakyat adalah adanya perjanjian yang dilakukan oleh rakyat (kontrak sosial), dimana masing-masing individu berjanji menyerahkan hak-hak kodrat yang mereka miliki kepada seseorang atau suatu badan politik.<sup>27</sup> literatur lain menyebutkan bahwa individu-individu (yang tergabung menjadi masyarakat) menyerahkan kekuasaan yang mereka miliki kepada seorang Raja. Jadi sesungguhnya Raja mendapatkan kekuasaan dari masyarakat.<sup>28</sup> Artinya walaupun rakyat memiliki kedaulatan namun atas dasar perjanjian rakyat

---

<sup>24</sup> Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

<sup>25</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

<sup>26</sup> Soehino, *Op.cit.*, hlm. 161.

<sup>27</sup> I Dewa Gede Atmaja, *Op.cit.*, hlm. 27.

<sup>28</sup> Soehino, *Op.cit.*, hlm. 160.

(kontrak sosial) mereka menyerahkan hak-hak kodrat mereka kepada Raja atau Badan Politik atau Pemerintah yang diharapkan mampu untuk mengurusinya.

Indonesia yang di dalam konstitusinya menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar memiliki makna bahwa rakyat (yang menurut teori kontrak sosial) menyerahkan segala hak-hak dasar mereka kepada pemerintah untuk diurus oleh pemerintah<sup>29</sup>. Berangkat dari teori kedaulatan rakyat tersebut, bisa dipahami bahwa negara mendapatkan kewenangan dari rakyat untuk mengurus hak-hak kodrat mereka.

Sebagai organisasi tertinggi, negara memiliki beberapa sifat yang mencerminkan kekhasan dirinya dibandingkan dengan organisasi lain. Salah satu sifat negara yang berkaitan langsung dengan penelitian ini adalah sifat monopoli. Negara memiliki sifat memonopoli termasuk dalam menguasai hal-hal yang penting bagi hajat hidup orang banyak. Hal ini diperkuat juga dengan ketentuan yang terdapat di dalam pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945<sup>30</sup>. Selain itu di dalam pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 juga memberikan kewenangan kepada negara untuk memonopoli cabang-cabang produksi yang berpengaruh pada hajat hidup orang banyak yang dilaksanakan oleh Badan Usaha Milik Negara (yang selanjutnya disebut dengan BUMN) atau badan atau lembaga yang dibentuk dan ditunjuk oleh negara.<sup>31</sup>

Secara singkat, dan akan dibahas lebih mendalam di dalam pembahasan selanjutnya, yang dimaksud dengan hajat hidup orang banyak menurut pedoman pelaksana pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dibuat oleh Komisi Perlindungan Persaingan Usaha (yang selanjutnya disebut dengan KPPU) Adalah yang memiliki fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Stabilisasi disini berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan/atau jasa dalam bidang pertahanan, keamanan, moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan bersifat khusus.

Jaminan sosial merupakan sebuah usaha yang bergerak dalam bidang jasa sebagai upaya untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya. Telah diuraikan diatas bahwa kebutuhan dasar manusia menurut Masllow terdapat beberapa tingkat dan

---

<sup>29</sup> Dalam hal ini Negara menyerahkan kepada organ-organya (pemerintah) untuk menyelenggarakan kehendak rakyat.

<sup>30</sup> Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

<sup>31</sup> Penjelasan mengenai pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 akan diuraikan dalam pembahasan subbab selanjutnya.

kebutuhan akan adanya rasa aman dari segala macam bentuk ancaman yang mengancam keberlangsungan hidup termasuk kebutuhan tingkat kedua yang dibutuhkan oleh manusia. Bisa dikatakan, bahwa jaminan sosial merupakan sebuah kebutuhan yang secara konstitusi telah diamanatkan dan juga merupakan kebutuhan tingkat kedua yang harus dipenuhi agar manusia merasa aman sehingga dapat menjalani kehidupan dalam konteks bernegara dengan baik. Jika kebutuhan demi kebutuhan dasar telah terpenuhi dengan baik maka bukan tidak mungkin tujuan negara akan terwujud dengan cepat dan baik.

Jaminan sosial yang merupakan sebuah kebutuhan manusia yang harus dipenuhi dan dijamin oleh negara, maka dengan kedaulatan rakyat yang menurut teori kontrak sosial rakyat telah menyerahkan hak-hak kodrat mereka kepada negara untuk diurus oleh negara, dan hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara menurut amanat peraturan perundang-undangan maka negara diberikan hak monopoli untuk mengurus jaminan sosial.

### **B. Dasar Pemikiran Pelimpahan Hak Monopoli Negara dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial dari Sistem Jaminan Sosial Sebelum BPJS kepada BPJS**

Berbicara mengenai sebuah negara maka akan berkaitan dengan konsep bernegara. Negara dan bernegara merupakan dua hal yang berbeda namun tidak bisa dipisahkan karena keduanya saling berkaitan. Ketika berbicara tentang negara maka titik tekannya adalah permasalahan wibawa, kekuasaan dari pemerintah, struktur kekuasaan yang ada di negara tersebut, dan alasan mengapa seseorang atau kelompok orang bisa berkuasa atas kelompok yang lain. Namun ketika berbicara mengenai bernegara maka perhatian kita akan tertuju kepada wadah dari pengorganisasian diri dari suatu masyarakat atau paguyuban bangsa. Jelinek ketika berbicara tentang negara ia menggunakan sudut pandang hukum, namun ketika berbicara mengenai bernegara maka kaca mata yang dipakai adalah kaca mata sosial dan filosofis. Hal inilah yang mampu menjawab dasar pemikiran pelimpahan hak monopoli negara terkait jaminan sosial sebelum adanya BPJS sampai dengan era BPJS

Pada pembahasan kedua ini, peneliti menggunakan teori Negara dan bernegara untuk menjawab dasar pemikiran pelimpahan hak monopoli Negara dalam penyelenggaraan jaminan sosial dari sistem jaminan sosial sebelum BPJS kepada BPJS dan teori bernegara telah dijelaskan sedikit diatas.

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

Perkembangan bentuk dan sasaran jaminan sosial yang pernah terjadi di Indonesia sangat bisa dipahami sebagai bentuk dan perwujudan keberkembangan Indonesia sebagai sebuah negara yang pada saat itu baru saja merdeka dari jajahan Belanda dan sampai pada akhirnya perlahan menemukan jati dirinya sebagai bangsa yang pantas untuk di sejajarkan dengan bangsa-bangsa lain yang ada di seluruh Dunia. Jauh sebelum adanya BPJS, pihak-pihak yang tidak terdapat di dalam ketentuan seperti yang telah disebutkan di atas sebagai penerima santunan dan/atau asuransi sosial dan/atau jaminan sosial adalah pihak-pihak yang tidak mendapatkan jaminan bagi dirinya yang sejatinya hak untuk mendapatkan jaminan sosial tersebut telah dijamin oleh konstitusi kita. Hanya pihak-pihak yang telah disebutkan di dalam ketentuan di ataslah yang berhak mendapatkan santunan dan/atau asuransi sosial dan/atau jaminan sosial dari negara. Namun sejak adanya SJSN dan BPJS , negara berusaha untuk memberikan jaminan sosial bagi seluruh warga negara Indonesia ataupun warga negara asing yang menetap di Indonesia (sesuai dengan ketentuan yang berlaku).

Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia yang secara jelas menyebutkan bahwa negara sebagai pihak yang menguasai suatu bidang tertentu. Beberapa diantaranya adalah terdapat di dalam Pasal 3 (1)<sup>32</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974

---

<sup>32</sup> Air beserta sumber-sumbernya , termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya seperti dimaksud Pasal 1 angka 3,4,5 undang-undang ini dikuasai negara.

tentang Pengairan, pasal 4 (1) dan (2)<sup>33</sup> Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, Pasal 11 (1) dan (2)<sup>34</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, dan Pasal 11 (3) Undang-Undang Nomor 7<sup>35</sup> tahun 2011 tentang mata uang. Dari pasal-pasal tersebut, jelaslah peran negara sebagai pihak yang diberikan hak untuk menguasai cabang-cabang produksi yang dimaksud dalam undang-undang terkait.

Berebeda dengan beberapa jenis cabang produksi yang telah dikemukakan diatas yang menyebutkan secara tegas negara sebagai pihak yang diberikan hak untuk menguasai, BPJS dalam undang-undangnya tidak menyebutkan hal yang tegas demikian. Namun disini peneliti mencoba untuk menjelaskan bahwa dalam perkembangannya, berdasarkan dari pemamaparan diatas, negara menjadi pihak yang dapat menguasai jaminan sosial. Hal tersebut di dasarkan pada:

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

---

<sup>33</sup> (1) Mineral dan Batu Bara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat. (2) Penguasaan Mineral dan Batu Bara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

<sup>34</sup> (1) Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) dilaksanakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat yang berusaha dibidang penyediaan tenaga listrik. (2) Badan usaha milik negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberi prioritas pertama melakukan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum.

<sup>35</sup> Bank Indonesia merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan pengeluaran, pagedaran, dan/atau pencabutan dan penarikan rupiah. Bank Indonesia adalah bank sentral Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

- a. Yang dimaksud dengan Monopoli adalah Penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.
- b. Yang dimaksud dengan pemusatan kegiatan adalah Penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa. Dalam hal ini BPJS dalam Undang-Undang BPJS menguasai secara nyata suatu pasar dan yang menjadi pasar dari BPJS adalah peserta BPJS. Peserta BPJS menurut pasal 1 (4) Undang-Undang BPJS adalah setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, yang telah membayar iuran.
- c. Yang dimaksud dengan Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak adalah yang memiliki fungsi Alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; Distribusi, yang diarahkan pada barang dan/atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar; dan atau Stabilisasi, yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan/atau jasa dalam bidang pertahanan, keamanan, moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan. BPJS yang berkaitan dengan jaminan sosial tidak terlepas dari fungsi stabilisasi. Hal ini karena jaminan sosial merupakan hak dasar yang harus di penuhi, yang jika tidak dipenuhi maka akan menimbulkan ketidak teraturan sosial (disorder social) dan sangat mengancam keamanan nasional.
- d. Yang dimaksud dengan Cabang-cabang Produksi yang Penting bagi Negara adalah ragam usaha produksi atau penyediaan barang dan atau jasa yang memiliki sifat: strategis, yaitu cabang produksi atas barang dan/atau jasa yang secara langsung melindungi kepentingan pertahanan negara dan menjaga keamanan nasional; atau finansial, yaitu cabang produksi yang berkaitan erat dengan pembuatan barang dan/atau jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan

perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum. Jasa keuangan adalah suatu istilah yang digunakan untuk merujuk jasa yang disediakan oleh industri keuangan. Jasa keuangan juga digunakan untuk merujuk pada organisasi yang menangani pengelolaan dana dan asuransi adalah salah satu contoh dari jasa keuangan. Seperti yang diketahui bahwa BPJS merupakan bentuk asuransi sosial karena masyarakat diwajibkan untuk membayar sejumlah uang yang bisa disebut dengan premi. Salah satu ciri dari asuransi adalah adanya pembayaran premi.

- e. Yang dimaksud dengan diatur dengan undang-undang adalah syarat legal dari negara untuk melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan atas barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Pengaturan BPJS diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial.
- f. BPJS tidak diatur di dalam BUMN, namun pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyebutkan bahwa tidak selalu harus BUMN yang menyelenggarakannya, namun bisa juga badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah. Badan atau lembaga yang dibentuk pemerintah yang dimaksud adalah yang menjalankan tugas pelayanan kepentingan umum (public service) yang kewenangannya berasal dari pemerintah pusat dan dibiayai oleh dana negara (APBN) atau dana publik lainnya yang memiliki keterkaitan dengan negara. Pasal 7 Undang-Undang BPJS mengatakan bahwa BPJS merupakan Badan Hukum Publik. Badan hukum publik adalah badan hukum yang mengatur hubungan antara negara dan atau aparatnya dengan warga negara yang menyangkut kepentingan umum/publik . pasal 37 (1) Undang-Undang BPJS menyebutkan BPJS juga menyampaikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugasnya dalam bentuk laporan pengelolaan program dan laporan keuangan tahunan yang telah diaudit oleh akuntan publik kepada Presiden dengan tembusan kepala DJSN paling lambat 30 Juni Tahun berikutnya. Pertanggungjawaban tersebut merupakan konsekuensi dari BPJS sebagai Badan hukum publik. Kepesertaan BPJS yang merupakan seluruh warga Indonesia

termasuk warga negara asing yang minimal 6 bulan tinggal di Indonesia, mengindikasikan bahwa BPJS dibentuk adalah untuk kepentingann umum.

4. Secara filosofis, jaminan sosial merupakan sebuah hak setiap orang untuk mendapatkan rasa aman, yang tentu dalam hal ini adalah aman dari segala macam hal yang dapat mengancam keberlangsungan hidupnya. Setiap orang yang sakit menginginkan kesembuhan. Setiap yang bekerja menginginkan diri mereka aman dari kecelakaan kerja, bahkan aman secara finansial ketika mereka sudah tidak lagi bekerja. Hak untuk mendapatkan jaminan sosial merupakan hak dasar yang dalam hal ini negara sebagai organisasi tertinggi harus mampu mengurusnya untuk dapat memenuhinya kepada warga negara.

5. Secara sosiologis, masyarakat yang tidak sejahtera, akan menimbulkan suatu keadaan yang tidak teratur. Ketidak sejahteraan adalah awal dari kriminalitas dan ketidakteraturan sosial yang lain. Oleh karenanya negara harus mampu mensejahterakan warga negara dan salah satu caranya adalah dengan menyelenggarakan jaminan sosial agar sistem jaminan sosial mampu untuk dirasakan seluruh lapisan masyarakat.

Teori bernegara, seperti yang telah dijelaskan diatas, akan selalu memandang negara dalam dimensi negara dari kacamata sosial dan filosofisnya. Berbeda dengan ketika berbicara tentang negara maka yang menjadi titik tekannya adalah masalah kekuasaan. Azhary<sup>36</sup> mengemukakan bahwa teori bernegara tidak dapat diterapkan secara universal, melainkan haruslah dilihat dimana negara itu berada. Setiap negara memiliki karakteristik sendiri yang dalam bernegara hal itu sangat berpengaruh. Kita tidak bisa menyamakan bernegara di Indonesia dengan bernegara di Belanda atau dengan negara-negara lain, hal ini karena Indonesia memiliki pandangan yang khas yang tidak dimiliki oleh negara lain dan tidak terlepas dari pengaruh alam dan budaya Indonesia. Pandangan yang berlandaskan falsafah bangsa yaitu Pancasila. Teori bernegara bangsa Indonesia sejatinya tidak bisa dilepaskan sama sekali dengan teori bernegara pada umumnya, namun harus dikaitkan dengan fakta nyata kehidupan berkelompok bangsa Indonesia yang mendasarkan diri mereka kepada Pancasila.

---

<sup>36</sup> Dalam pidato pengukuhan guru besarnya di Universitas Indonesia pada hari Rabu, 26 Juli 1995 dengan judul “Teori Bernegara Bangsa Indonesia (Satu pemahaman tentang pengertian-pengertian dan asas-asas dalam Hukum Tata Negara)”.

Pancasila sebagai *grundnorm*<sup>37</sup> (norma dasar) memiliki arti bahwa pancasila adalah sumber dari segala sumber peraturan yang ada di Indonesia. Segala bentuk peraturan di Indonesia tidaklah boleh bertentangan dengan norma dasar tersebut. Selain itu juga isi dari peraturan di Indonesia tidak boleh keluar dari nilai-nilai pancasila. Bagi Indonesia nilai-nilai pancasila adalah sari dan puncak budaya bangsa yang merupakan tatanan nilai yang berkembang dan dipraktikkan sepanjang sejarah kehidupan rakyat Indonesia.<sup>38</sup> Nilai-nilai pancasila menjamin kesejahteraan sekaligus membuktikan bahwa nilai-nilai pancasila adalah yang terbaik bagi bangsa Indonesia.<sup>39</sup> Menurut Soediman Kartohadiprodjo dan Notonegoro nilai ini diakui sebagai jiwa dan kepribadian bangsa.<sup>40</sup>

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

Sistem hukum nasional bersumber pada sosio-budaya, sistem filsafat atau ideologi bangsa yang mencerminkan jiwa atau semangat rakyatnya dan cita hukum bangsa sebagai penjabaran dari filsafat negara dan Undang-Undang Dasar.<sup>41</sup> Komponen-komponen dalam sistem hukum nasional juga menunjukkan pola yang sama. Dimana struktur, budaya, dan substansi mencerminkan tatanan nilai yang menentukan cita hukum. Struktur atau kelembagaan yang berdaulat serta substansi atau isi perundang-undangan haruslah sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan tantangan zamanya namun juga harus berdasarkan tatanan nilai atau budaya yang hidup dalam masyarakat.<sup>42</sup>

Nilai-nilai di masyarakat tertuang dalam pancasila yang berbunyi :

1. Ketuhanan yang Maha Esa;
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Persatuan Indonesia;

---

<sup>37</sup> Stufenbau Theorie dari Hans Kelsen.

<sup>38</sup> Muhammad Noor Syam, **Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum (sebagai landasan pembinaan sistem hukum nasional)**, Laboratorium Pancasila IKIP Malang, Malang, 1982, hlm. 36.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan;
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

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

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

Sedangkan butir-butir dalam sila ke lima berbunyi :

1. Mengembangkan perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan;
2. Mengembangkan sikap adil terhadap sesama;
3. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
4. Menghormati hak orang lain;
5. Suka memberikan pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri;
6. Tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain;

7. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah;
8. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum;
9. Suka bekerja keras;
10. Suka menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama;
11. Suka melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan keadilan sosial.

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

Telah dijelaskan diatas bahwa Sistem jaminan sosial memiliki dua pola besar antara lain pola asuransi sosial dan pola bantuan sosial . Dana asuransi sosial didapat dari premi asuransi maupun bantuan sosial yang di dapat dari pendapatan pajak. Adapaun prinsip yang terdapat dalam jaminan sosial antara lain adalah redistribusi pendapatan dapat berbentuk vertikal dan horisontal yaitu pihak yang memiliki pendapatan lebih banyak mentrasferkan pendapatannya kepada pihak yang memiliki pendapatan lebih sedikit dengan kata lain pihak yang berlebih menguatkan pihak yang lemah. Sedangkan redistribusi pendapatan secara horizontal mendistribusikan pendapatannya kepada sesama atau dari satu kelompok ke kelompok yang lain . Dari prinsip jaminan sosial yang telah diuraikan diatas, maka adanya jaminan sosial pada intinya adalah ingin memberikan persamaan hak dalam bidang jaminan sosial tanpa memandang status sosial dan golongan tertentu dan didasarkan pada nilai-nilai yang ada di dalam pancasila sebagai falsafa bangsa dan dasar bernegara bangsa Indonesia.

Jika dahulu sebelum ada BPJS, jaminan sosial hanya bisa dirasakan oleh segelongan tertentu saja, tapi semenjak adanya BPJS program jaminan sosial harapannya mampu bisa dirasakan seluruh lapisan masyarakat tanpa terkecuali.

### **C. Implikasi Hukum yang Ditimbulkan dari Bentuk Monopoli Negara dalam Jaminan Sosial Kepada BPJS Sebagaimana yang Diatur dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial**

Pembahasan ketiga ini peneliti menggunakan teori Negara Kesejahteraan Indonesia. Negara kesejahteraan (welfare state) merupakan sistem pemerintahan dimana negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan warganya. Walaupun sistem ini bukan berasal dari Indonesia, namun sejak negara ini merintis kemerdekaan, para pemimpin bangsa saat itu telah memberikan konsep tentang kesejahteraan bagi warga negara seperti yang telah diuraikan diatas. Pada prinsipnya yang hampir diikuti oleh negara-negara di dunia penganut negara kesejahteraan, setiap program yang di buat oleh pemerintah ditujukan untuk mengurangi penderitaan akibat kemiskinan, pengangguran, gangguan kesehatan dan lain sebagainya. *Encyclopedia of aging* memberikan definisi yang paling mendasar terkait negara kesejahteraan adalah bahwa negara memiliki tanggung jawab untuk memelihara kesejahteraan rakyatnya.

Konsep negara kesejahteraan bukanlah berasal dari Indonesia. Namun negara-negara sosialis memberikan perluasan tanggung jawab kepada negara untuk dapat mengurus kesejahteraan sosial warga negaranya. Walaupun Indonesia bukanlah termasuk negara sosialis dan juga bukan negara kapitalis, namun ide-ide dari ke dua jenis negara tersebut diadopsi oleh Indonesia dan disesuaikan dengan falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Negara-negara kapitalis memberikan batasan yang kuat terkait peran negara dalam bermasyarakat, namun sebaliknya negara-negara sosialis memberikan perluasan tanggung jawab kepada negara.

Mengingat bahwa Indonesia bukanlah merupakan negara kapitalis dan juga sosialis maka dalam hal ini rakyat dan negara memiliki kerjasama yang kuat sebagai upaya dalam mengendalikan perekonomian sebagai tindakan preventif terhadap paham liberalisme dan kapitalisme yang menyerahkan dinamika ekonomi kepada mekanisme pasar.<sup>43</sup> Dalam konsep

---

<sup>43</sup> Jimly Asshidiqie dalam pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap Madya pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia hari Sabtu, 13 Juni 1998 dengan judul “**Undang-Undang Dasar 1945 : Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan**”.

negara kesejahteraan Indonesia<sup>44</sup>, yang tidak hanya menempatkan negara sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyatnya, tapi juga menempatkan Pancasila sebagai dasar dari tindakan negara dalam upaya mensejahterakan rakyatnya.

Jaminan sosial merupakan sebuah program yang harus hadir dalam rangka kesejahteraan warga negara di negara-negara kesejahteraan. Hadirnya BPJS merupakan sebuah langkah untuk memberikan program jaminan sosial yang secara konstitusi telah diamanatkan di dalam Undang-Undang Dasar bahwa setiap warga negara harus mendapatkan jaminan sosial. BPJS secara terorganisir sebagai badan yang dibentuk untuk menyelenggarakan jaminan sosial walaupun tidak dapat dipungkiri di dalam kenyataannya terdapat implikasi hukum yang berdampak bagi beberapa pihak yang terkait dengan BPJS, antara lain dokter, rumah sakit, peserta, sampai dengan perusahaan asuransi yang lain.

Negara kesejahteraan Indonesia berbeda dengan Negara kesejahteraan sosialis dan liberalis. Indonesia tidak menyerahkan kesejahteraan rakyatnya kepada mekanisme pasar dan tidak pula menguasainya sendiri, namun kesejahteraan rakyat adalah tanggung jawab pemerintah seutuhnya dan di dukung oleh seluruh elemen masyarakat. Namun pada kenyataannya, peran masyarakat dan pihak ketiga tidak begitu besar di Indonesia untuk menjadikan Indonesia sebagai Negara kesejahteraan. Perlu di akui memang, keberadaan BPJS merupakan langkah besar untuk mensejahterakan rakyat dalam hal kesehatan dan jaminan sosial, namun ketidak siapan untuk membuat sistem yang terpadu membuat berbagai pihak dirugikan dengan dibentuknya BPJS ini.

## **Simpulan**

Peneliti mengambil kesimpulan dari penelitian ini antara lain:

1. Negara diberikan hak monopoli dalam bidang jaminan sosial karena jaminan sosial merupakan hak seluruh warga Negara yang wajib dipenuhi oleh Negara sesuai dengan amanat konstitusi dan juga peraturan perundang-undangan. Selain itu, Sumber kedaulatan Indonesia yaitu kedaulatan rakyat membuat pemerintah Indonesia harus mampu untuk memenuhi amanat rakyat dalam hal pemenuhan jaminan sosial yang telah di jelaskan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Kedaulatan rakyat berarti

---

<sup>44</sup> Penyebutan negara kesejahteraan Indonesia berdasarkan pada Pancasila sebagai falsafah bangsa yang hanya dimiliki oleh Indonesia dan sebagai pembeda negara kesejahteraan Indonesia dengan negara kesejahteraan yang lain.

kekuasaan tertinggi ditangan rakyat dan rakyat telah menyerahkan segala kepentinganya kepada Negara, oleh karena itu Negara diberikan hak untuk memonopoli jaminan sosial.

2. Dasar pemikiran pelimpahan hak monopoli jaminan kesehatan kepada BPJS adalah pasal 33 (2) UUDNRI 1945, Ps 51 UU NO 5 TH.1999, Jaminan Sosial masuk kedalam unsur-unsur yang ada di dalam Pedoman pelaksana ps 51 UU NO 5 TH 1999 , Secara filosofis, adalah hak setiap orang untuk mendapatkan rasa aman termasuk aman dari sesuatu yang dapat mengancam keberlangsungan hidupnya. Aman dari kesengsaraan menderita penyakit merupakan hak dari setiap orang, secara sosiologis, masyarakat yang tidak sejahtera akan menimbulkan ketidak teraturan sosial. Berdasarkan atas keadilan sosial maka jaminan sosial harus bisa dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali. Peralihan pengurusan jaminan sosial dari sebelum BPJS ke pada BPJS merupakan sebuah upaya untuk memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang sebelumnya jaminan sosial hanya diperuntukan oleh sebagian golongan saja, namun BPJS hadir untuk menyelenggarakan jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia agar mendapatkan manfaat yang sama secara adil dan merata.
3. Adanya monopoli Negara dalam bidang jaminan sosial, berimplikasi hukum bagi beberapa pihak. Implikasi dari akibat hukum Negara memonopoli jaminan sosial, dirasakan oleh dokter sebagai pelayan fasilitas kesehatan, rumah sakit, peserta BPJS, dan juga perusahaan asuransi swasta. Negara Kesejahteraan Indonesia baru (neo welfarestate), tidak hanya menggantungkan kesejahteraan rakyat pada pemerintah saja, tapi juga ada kerja sama yang baik dari pihak swasta dan rakyat. Namun dalam kasus ini pihak swasta tidak diberikan kesempatan untuk membantu penyelenggaraan jaminan sosial karena terdapat beberapa hak-hak yang tidak dipenuhi oleh pemerintah.



## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku**

- Ade Candra, 2010, **Dinamika Penyusunan Undang-undang No.40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial (SJSN)**, Gava Media, Yogyakarta.
- I Dewa Gede Atmaja, **Ilmu Negara**, Setara Press, Malang, 2012
- Isrok, **Ilmu Negara**, UB Press, Malang, 2010
- Lutfi J. Kurniawan, **Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial**, Intrans Publishing, Malang, 2015
- Padmo Wahyono, **Ilmu Negara**, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1996,  
**Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2013
- Soehino, **Ilmu Negara**, Liberty, Jakarta, 1980
- Zainal Arifin, **Negara Menurut Leopold Weiss**, Pena Kadiri, Kediri, 2009

### **Jurnal**

- M.Taviv, **Dinamika Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia Dalam Undang-Undang Dasar 1945**, Jurnal Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang **Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai**.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang **Pengairan**.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang **Jaminan Sosial Tenaga Kerja**.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang **Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang **Badan Usaha Milik Negara**.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang **Sistem Jaminan Sosial**.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang **Mineral dan Batu Bara**.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang **Kesejahteraan Sosial**.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang **Ketenagalistrikan**.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang **Mata Uang**.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang **Badan Penyelenggara Jaminan Sosial**.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang **Perasuransian**.

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1947 tentang **Pemberian Pensiun Kepada Pegawai Negeri Tetap, Pensiun Janda, dan Tunjangan Anak Yatim dan/ atau Yatim**.

Peraturan Pemerintah nomor 51 Tahun 1954 tentang **Pemberian Tunjangan Istimewa kepada Keluarga Pegawai Negeri yang meninggal**.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1971 tentang **Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata**.

#### **Surat Kabar**

Kompas, Jumat 27 Februari 2015, **Acuan Koordinasi Manfaat Tak Jelas**.

#### **Naskah Internet**

<http://www.jamsosindonesia.com/cetak/printout/247>.

<http://www.jkn.kemkes.go.id/detailfaq.php?id=5>.