**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMBENTUK
BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL DI DAERAH
(LOCAL GOVERNMENT AUTHORITY TO ESTABLISH
THE SOCIAL SECURITY ADMINISTRATOR)**

Ali Marwan HSB

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sumatera Utara
Jl. Putri Hijau No. 4 Medan

E-mail : ali.marwan13@gmail.com

Naskah diterima 03/05/2017, direvisi 10/05/2017, disetujui 23/05/2017

A. Pendahuluan

Dalam praktik ekonomi pasar di seluruh dunia, negara selalu punya cara untuk mengelola rasa aman dari individu warga negara. Makin besar risiko yang ditimbulkan oleh ekonomi pasar, makin besar pula kemungkinan ada mekanisme sistematis untuk mengurangi kerentanan bersama akibat risiko yang ditimbulkan oleh ekonomi pasar tersebut. Disinilah tugas negara untuk memuluskan masa-masa di mana seorang warga negara mengalami risiko manusiawi dari hidup.¹

Mekanisme pengurangan kerentanan bersama ini akan bervariasi dari satu negara ke negara lainnya, bergantung pada politik yang berjalan di negara itu. Salah satu cara adalah melalui sistem jaminan sosial. Sistem jaminan sosial adalah mekanisme yang mendukung kegiatan ini, mulai dari pengurangan kerentanan bersama hingga distribusi keuntungan langsung pada pihak-pihak yang terlibat secara politis dalam pengelolaannya. Sistem jaminan sosial adalah suatu mekanisme yang diciptakan oleh negara untuk memuluskan transisi di masa-masa sulit seorang individu akibat sejumlah risiko manusiawi dalam hidup. Risiko yang biasanya ditanggung melalui sistem jaminan sosial adalah risiko akibat sakit, hamil/punya anak, kecelakaan kerja, pensiun, meninggal atau lanjut usia.²

Di Indonesia, mengenai jaminan sosial ini diatur langsung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu pada Pasal 34 ayat (2) yang menyatakan bahwa "Negara mengembangkan sistem jaminan

sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat manusia". Ketentuan ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Di dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional tersebut diatur bahwa "Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dibentuk dengan Undang-Undang". Lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 5 ayat (2) bahwa "Sejak berlakunya undang-undang ini, badan penyelenggara jaminan sosial yang ada dinyatakan sebagai Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menurut undang-undang ini". Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang dimaksud 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).

Pasal 5 ayat (4) lebih lanjut juga mengatur bahwa "Dalam hal diperlukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial selain dimaksud pada ayat (3) dapat dibentuk yang baru dengan undang-undang". Dikarenakan dalam ketentuan ini bahwa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

¹ Dinna Wisnu, Politik Sistem Jaminan Sosial; Menciptakan Rasa Aman dalam Ekonomi Pasar, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012, hlm. 24.

² Ibid., hlm. 24 - 25.

yang baru harus dibentuk dengan undang-undang, maka itu merupakan kewenangan dari pemerintah pusat. Hal ini menimbulkan pertanyaan, bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk badan penyelenggara jaminan sosial di daerah?

B. Pembahasan

B.1. Jaminan Sosial Sebagai Hak Asasi Manusia

Ketentuan mengenai hak asasi manusia di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimuat dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia yang terdiri dari 10 (sepuluh) pasal. Pasal-pasal dimaksud adalah Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I dan Pasal 28J. Sepuluh pasal tersebut terdiri dari 26 ayat. Dari 26 (dua puluh enam) ayat dimaksud, 21 (dua puluh satu) ayat diantaranya mengatur tentang hak, 2 (dua) ayat mengatur tentang kewajiban, 2 (dua) ayat menyangkut pembatasan hak dan 1 (satu) ayat pengaturan lebih lanjut terkait jaminan pelaksanaan Hak Asasi Manusia.³

Ketentuan mengenai hak yang berjumlah 21 (dua puluh satu) ayat tersebut dapat dibagi lagi menjadi 18 (delapan belas) ayat ketentuan mengenai hak individu secara umum, satu ayat ketentuan khusus untuk warga negara dan 2 (dua) ayat terkait dengan kelompok khusus yaitu anak dan masyarakat tradisional.⁴ Salah satu pengaturan mengenai hak individu tersebut adalah mengenai hak atas jaminan sosial yang diatur dalam Pasal 28H ayat (3) yang menyatakan bahwa "Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat".

Hak asasi manusia bukanlah sesuatu yang terbagi dan dapat dipisahkan. Tiaptiap hak saling bergantung dan saling terkait. Begitu pula hak atas jaminan sosial yang mempunyai banyak keterkaitan dengan hak-hak lainnya. Hak atas jaminan sosial ini menjadi sarana untuk mendapatkan hak-hak lainnya. Dalam perspektif hak asasi di bidang sipil dan politik, hak atas jaminan sosial mengandung aspek perlindungan hak atas hidup, hak atas keamanan seseorang, dan juga hak atas

perlindungan dari siksaan fisik maupun segala bentuk perlakuan tidak manusiawi. Di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, hak atas jaminan sosial berkaitan dengan pemenuhan hak atas kesehatan, pendidikan, perumahan, dan lain-lain. Karena itu, pelaksanaan program jaminan sosial seharusnya dilakukan dengan pendekatan hak asasi manusia yang didasari prinsip-prinsip berikut:⁵

1. Cakupan luas, maksudnya program jaminan sosial harus memberi manfaat yang mencakup berbagai hal yang menyebabkan seseorang tidak mampu bekerja dan memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal ini, misalnya, melingkupi situasi tak bekerja, sakit, usia lanjut, melahirkan, ataupun jaminan hidup bagi anak-anak ketika orangtuanya meninggal dunia.
2. Universalitas dan anti-diskriminasi, maksudnya dapat menjangkau semua orang yang membutuhkan jaminan sosial, tanpa terkecuali dan tidak mendiskriminasi dengan dasar apa pun termasuk perbedaan ras, jenis kelamin, orientasi seks, agama, pandangan politik, maupun status ekonomi.
3. Cukup dan layak, maksudnya manfaat jaminan sosial yang diterima seharusnya cukup dan layak. Misalnya, jaminan kesehatan yang diberikan semestinya dapat membiayai kebutuhan pengobatan selayaknya selama dibutuhkan oleh si penderita.

B.2. Jaminan Sosial Sebagai Tanggung Jawab Negara.

Jaminan sosial sebagai salah satu bentuk kebijakan sosial dan public goods, tidak dapat dan tidak boleh diserahkan begitu saja kepada masyarakat dan pihak swasta. Sebagai lembaga yang memiliki legitimasi publik yang dipilih dan dibiayai oleh rakyat, negara memiliki kewajiban (*obligation*) dalam memenuhi (*to fulfill*), melindungi (*to protect*) dan menghargai (*to respect*) hak-hak dasar, ekonomi dan budaya warganya. Mandat negara untuk melaksanakan pelayanan sosial lebih kuat daripada masyarakat atau dunia usaha. Berdasarkan konvensi internasional, mandat negara dalam pelayanan sosial bersifat "wajib". Sedangkan, mandat masyarakat dan dunia usaha dalam pelayanan sosial bersifat "tanggungjawab" (*responsibility*).⁶

3 Saldi Isra, "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia di Indonesia", Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 2, September 2014, hlm. 413.

4 Ibid.

5 Ishviati Joenaini Koenti, "Kajian atas Pemenuhan Hak Jaminan Sosial melalui BPJS sebagai Perwujudan Negara Kesejahteraan (Welfare State)", Supremasi Hukum, Vol. 1, No. 1, Juni 2012, hlm. 85 - 86.

6 Ibid.

Untuk memahami hal ini, perlu juga dilihat perkembangan substansi hak-hak asasi manusia menurut Karel Vasak, seorang ahli hukum Perancis, yang membagi hak asasi manusia ke dalam tiga generasi. Generasi pertama menunjuk hak sipil dan politik. Termasuk didalamnya hak hidup, keutuhan jasmani, hak kebebasan, hak bergerak, hak suaka, dsb. Generasi kedua menunjuk kepada hak ekonomi, sosial, budaya. Termasuk didalamnya hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, dsb. Generasi ketiga adalah hak-hak prosedural, maksudnya adalah aturan dan prosedur untuk mendapatkan manfaat jaminan sosial haruslah diatur sedemikian rupa sehingga adil dan masuk akal. Misalnya saja seseorang yang sedang berada dalam keadaan darurat seharusnya memperoleh akses untuk mendapat pelayanan cepat dan efektif. Hak atas jaminan sosial seringkali dianggap bagian dari hak asasi manusia generasi kedua, sehingga menuntut tindakan positif atau aktif dari negara. Konsekuensinya adalah negara harus aktif dalam menyediakan kebutuhan dasar tersebut. Peran aktif negara diwujudkan melalui program tepat guna dan tepat sasaran dengan memperhatikan kapabilitas dan sumber daya negara. Dalam lingkup hak asasi manusia, kewajiban untuk memastikan terjaminnya kehidupan yang layak diletakkan pada pundak Negara. Negara diasumsikan memiliki kewajiban positif untuk melindungi secara aktif dan memastikan terpenuhinya hak-hak dan kebebasan-kebebasan.⁷

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, fungsi negara Republik Indonesia dapat dijabarkan sebagai berikut:⁸

1. Fungsi pertama adalah tugas keamanan, pertahanan dan ketertiban (*defence, security and protectional function*);
2. Fungsi kedua adalah fungsi kesejahteraan (*welfare function*), tugas ini dalam arti seluas-luasnya termasuk *social service, social welfare* seperti bantuan bencana alam, kemiskinan, pengangguran, penerimaan upah minimum, bantuan kesehatan, dan lain-lain;
3. Fungsi ketiga adalah tugas pendidikan (*educational function*) yang juga harus diartikan seluas-luasnya penerangan umum, *national building*, peningkatan budaya dan lain-lain;

4. Fungsi keempat adalah tugas untuk mewujudkan ketertiban dan kesejahteraan dunia.

Mengenai jaminan sosial di Indonesia kemudian diakomodir di dalam Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan".

Jaminan sosial sebagai tanggungjawab negara dalam arti luas mencakup 3 (tiga) pilar yaitu *Pilar Pertama* berupa bantuan sosial berbentuk bantuan iuran oleh pemerintah, yang dimulai dengan bantuan iuran jaminan kesehatan, kepada penduduk yang kurang mampu. *Pilar Kedua* adalah mekanisme asuransi sosial yang kepesertaan dan kontribusi iuran bersifat wajib (*compulsory*) bagi peserta dan pemberi kerja (dalam hal peserta adalah tenaga kerja di sektor formal). Kedua pilar pertama dan kedua disatukan dalam Undang-undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional agar penyelenggaraan program jaminan sosial lebih efektif dan efisien. Pilar pertama dan pilar kedua merupakan kewajiban negara untuk menjamin agar setiap penduduk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang memungkinkannya berproduksi secara ekonomis dan sosial. *Pilar ketiga* adalah asuransi sukarela (*voluntary*) sebagai tambahan (*suplemen*) setelah yang bersangkutan menjadi peserta asuransi sosial yang bersifat wajib. *Pilar ketiga* ini merupakan domain swasta dan perorangan untuk memenuhi kebutuhan kelompok dan atau perorangan di atas standar yang merupakan hak setiap orang yang dijamin Konstitusi.⁹

B.3. Kewenangan Membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

Menurut H.D. Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek

⁷ Rhoma KM Smith, dkk, Hukum HAM, Pusham UII, Yogyakarta, 2010, hlm. 42.

⁸ Ishvita Joenaini Koenti, "Kajian atas.....", Op. Cit., hlm. 87 - 88.

⁹ Tim SJSN, Desain Sistem Perlindungan Sosial Terpadu, BAPENAS, Jakarta, 2004, hlm. 23.

hukum publik di dalam hubungan hukum publik.¹⁰ Dengan adanya Undang-Undang Dasar (*constitution*), maka negara Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan semata (*machtstaat*). Pemerintah yang berdasar atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolut. Berdasarkan hal tersebut maka kebijaksanaan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.¹¹

Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini menurut Bagir Manan akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila; *Pertama*; urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*; sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.¹²

Secara yuridis kewenangan adalah hak dan kekuasaan pemerintah yang sah secara hukum, maka dalam konsep Negara hukum (*rechstaat*) segala tindakan pemerintah yang bersumber dari kewenangannya haruslah bersandarkan pada asas legalitas. Asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan atau dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.¹³

Secara yuridis pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Klasifikasi urusan

pemerintahan secara khusus di atur dalam Pasal 9 yang meliputi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan absolut dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat dan oleh karena itu tidak berhubungan dengan asas desentralisasi atau otonomi. Urusan Pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pasal 10 ayat (1) antara lain:

- 1) politik luar negeri;
- 2) keamanan;
- 3) yustisi;
- 4) moneter dan fiskal nasional; dan
- 5) agama.

Dalam ketentuan selanjutnya, diatur bahwa Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kewenangan absolut ini dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkannya kepada Pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.

Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan konkuren dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu provinsi dan kabupaten/kota. Selanjutnya di ayat (4), menyatakan bahwa urusan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar bagi pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan konkuren tersebut kemudian dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib tersebut kemudian dibagi lagi menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana kemudian diperinci berdasarkan Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yaitu:

- 1) urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:
 - a) pendidikan;
 - b) kesehatan;
 - c) pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d) perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
 - e) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f) sosial.

10 Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9, No. 4, Oktober-Desember 2015, hlm. 580.

11 Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Pol Gov Fisipol UGM, Yogyakarta, 2012, hlm. 29.

12 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 37.

13 Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan.....", *Op. Cit.*, hlm. 580.

- 2) urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:
 - a) tenaga kerja;
 - b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c) pangan;
 - d) pertanahan;
 - e) lingkungan hidup;
 - f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g) pemberdayaan masyarakat dan desa;
 - h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i) perhubungan;
 - j) komunikasi dan informatika;
 - k) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l) penanaman modal;
 - m) kepemudaan dan olah raga;
 - n) statistik;
 - o) persandian;
 - p) kebudayaan;
 - q) perpustakaan; dan
 - r) kearsipan.
- 3) urusan Pemerintahan Pilihan antara lain:
 - a) kelautan dan perikanan;
 - b) pariwisata;
 - c) pertanian;
 - d) kehutanan;
 - e) energi dan sumber daya mineral;
 - f) perdagangan;
 - g) perindustrian; dan
 - h) transmigrasi.

Pemerintah pusat juga diberikan kewenangan dalam urusan pemerintahan umum yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1) antara lain:

- 1) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- 3) pembinaan kerukunan antar suku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;

- 4) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- 7) pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Sesuai dengan hal yang dikemukakan bahwa suatu kewenangan berdasarkan pada asas legalitas, maka semua kewenangan ini dibentuk dalam peraturan perundang-undangan. Jika kita mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka kewenangan pusat diatur dalam peraturan perundang-undangan tingkat pusat mulai dari undang-undang sampai peraturan presiden, sedangkan yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam peraturan daerah baik itu peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kota.

Dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa "Materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berkaitan dengan pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial, jika dikaitkan dengan pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah, pusat dan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, tidak ditemukan pembagian secara spesifik menjadi kewenangan siapakah membentuk badan penyelenggara jaminan sosial.

Mengenai hal itu dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional terutama di

dalam Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan bahwa "Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dibentuk dengan undang-undang". Hal ini berarti bahwa kewenangan membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial adalah kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah sebenarnya terbuka kemungkinan untuk membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial di daerah jika diberikan delegasi oleh pemerintah pusat, tetapi hal itu tidak ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Berdasarkan hal itu, bahwa kewenangan untuk membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial hanya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

B.4. Kewenangan Membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005

Ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional yang memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat dengan menyatakan bahwa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dibentuk dengan undang-undang kemudian dipersoalkan ke Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 007/PUU-III/2005.

Jika dikaitkan dengan bunyi Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan", maka yang menjadi pokok dari permohonan perkara Nomor 007/PUU-III/2005 tersebut adalah bagaimanakah undang-undang harus menjabarkan pengertian "Negara" dalam melaksanakan amanat Pasal 34 UUD 1945, khususnya Pasal 34 ayat (2), sehingga menjadi jelas di tangan siapa sesungguhnya kewenangan untuk mengembangkan sistem jaminan sosial tersebut berada, apakah di tangan (Pemerintah) Pusat ataukah Daerah atau keduanya. Kejelasan atas persoalan ini sangat penting mengingat hak atas jaminan sosial oleh UUD 1945 dikatakan sebagai bagian dari hak asasi manusia, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28H ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat". Pengakuan demikian menimbulkan kewajiban pada Negara

untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan menjamin pemenuhan (*to fulfil*) hak dimaksud.

Dalam putusannya, lebih lanjut Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan apakah Undang-Undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional telah tepat dalam mengimplementasikan pengertian "negara" dalam Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa, secara historis, cita negara yang tertuang dalam alinea keempat, Pembukaan UUD 1945, tidak terlepas dari arus utama (*mainstream*) pemikiran yang berkembang pada saat UUD 1945 disusun, yakni pemikiran yang dikenal sebagai paham negara kesejahteraan (*welfare state* atau *welvaart staat*), yang mewajibkan negara bertanggungjawab dalam urusan kesejahteraan rakyatnya, yang antara lain di dalamnya termasuk fungsi negara untuk mengembangkan jaminan sosial (*social security*) bagi rakyatnya.

Bahwa paham negara kesejahteraan dimaksud tercermin pula dalam judul Bab XIV UUD 1945 yang berbunyi "KESEJAHTERAAN SOSIAL" yang dengan Perubahan Keempat menjadi "PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL". Kemudian, dalam pandangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), 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; hal mana ternyata dari ditambahkannya tiga ayat ke dalam Pasal 34 UUD 1945 pada saat MPR melakukan perubahan terhadap UUD 1945 untuk kali keempat.

Dengan demikian, terminologi "negara" dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945, dalam hubungannya dengan paham negara kesejahteraan, sesungguhnya lebih menunjuk kepada pelaksanaan fungsi pelayanan sosial negara bagi rakyat atau warga negaranya. Sehingga, fungsi tersebut merupakan bagian dari fungsi-fungsi pemegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD 1945. Agar fungsi dimaksud dapat berjalan, maka pemegang kekuasaan pemerintahan negara membutuhkan wewenang.

Menurut UUD 1945, kekuasaan pemerintahan negara dilaksanakan oleh Pemerintah (Pusat)

dan Pemerintahan Daerah, sehingga pada Pemerintahan Daerah pun melekat pula fungsi pelayanan sosial dimaksud. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah juga memiliki wewenang guna melaksanakan fungsi dimaksud. Hal itu sebagai konsekuensi logis dari dianutnya ajaran otonomi, sebagaimana diatur terutama dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan", sementara pada ayat (5)-nya ditegaskan bahwa otonomi yang dimaksud adalah otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Tertutupnya peluang Pemerintahan Daerah untuk ikut mengembangkan sistem jaminan sosial dikarenakan adanya ketentuan dalam Pasal 5 UU SJSN yang berbunyi:

- (1) Badan Penyelenggara Jaminan Sosial harus dibentuk dengan undang-undang;
- (2) Sejak berlakunya undang-undang ini, badan penyelenggara jaminan sosial yang ada dinyatakan sebagai Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menurut undang-undang ini;
- (3) 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);
 - d. Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (ASKES);
- (4) Dalam hal diperlukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial selain dimaksud pada ayat (3), dapat dibentuk yang baru dengan undang-undang".

Menimbang, dengan membaca dan memahami secara seksama seluruh ketentuan dalam Pasal 5 UU SJSN di atas, tampak bahwa, di satu pihak, perumusan Pasal 5 di atas menutup peluang Pemerintahan Daerah untuk ikut mengembangkan suatu sub-sistem jaminan sosial dalam kerangka sistem jaminan sosial nasional sesuai dengan kewenangan yang diturunkan dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan

(5) UUD 1945. Di pihak lain, dalam ketentuan Pasal 5 itu sendiri terdapat rumusan yang saling bertentangan serta sangat berpeluang menimbulkan multi-interpretasi yang bermuara pada ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) yang oleh karena itu bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Dikatakan menutup peluang Pemerintahan Daerah oleh karena dengan adanya Pasal 5 ayat (4) dan kaitannya dengan Pasal 5 ayat (1) UU SJSN tidak memungkinkan bagi Pemerintahan Daerah untuk membentuk badan penyelenggara jaminan sosial tingkat daerah. Padahal, sebagaimana telah diuraikan dalam pertimbangan di atas, Pemerintahan Daerah justru diwajibkan untuk mengembangkan sistem jaminan sosial. Oleh karena itu, Pasal 5 ayat (1) UU SJSN harus ditafsirkan bahwa ketentuan tersebut adalah dimaksudkan untuk pembentukan badan penyelenggara tingkat nasional yang berada di pusat, sedangkan untuk pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial tingkat daerah dapat dibentuk dengan peraturan daerah dengan memenuhi ketentuan tentang sistem jaminan sosial nasional sebagaimana diatur dalam UU SJSN.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005 ini, yang dalam amar putusannya menyatakan bahwa Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang dimaknai bahwa ketentuan itu berlaku untuk badan penyelenggara jaminan sosial tingkat pusat, sedangkan Pasal 5 ayat (2), (3), dan (4) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mengacu kepada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005 ini yaitu bahwa pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial di tingkat pusat merupakan kewenangan dari pemerintah pusat melalui media undang-undang, sedangkan pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial di tingkat daerah adalah dengan peraturan daerah. Sehingga pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk membentuk badan penyelenggara jaminan sosial di daerah.

C. Penutup

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005 tentang Pengujian atas Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004

tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, disebutkan bahwa ketentuan Pasal 5 ayat (2), (3) dan (4) Undang-Undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional menutup peluang daerah untuk membentuk badan penyelenggara jaminan sosial di daerah karenanya bertentangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dinyatakan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang ditafsirkan sebagai pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial tingkat nasional. Sehingga daerah diberikan kewenangan untuk membentuk badan penyelenggara jaminan sosial di daerah dengan peraturan daerah.

Oleh karena itu, dalam tulisan ini disarankan dalam rangka pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial di tingkat daerah perlu diperhatikan agar pembentukannya sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip yang diatur di dalam Undang-Undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Selain itu, badan penyelenggara jaminan sosial di daerah yang akan dibentuk seyogianya hanya menampung masyarakat yang belum masuk dan terlindungi dalam badan penyelenggara jaminan sosial yang sudah dibentuk secara nasional. Dengan harapan bahwa dengan pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial di daerah bisa meng-cover semua masyarakat di daerah. Sehingga pelaksanaan jaminan sosial yang menjadi tanggung jawab negara bisa dilaksanakan secara bahu membahu antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Daftar Pustaka

- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001.
- Dinna Wisnu, *Politik Sistem Jaminan Sosial: Menciptakan Rasa Aman dalam Ekonomi Pasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012.
- Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Pol Gov Fisipol UGM, Yogyakarta, 2012.
- Rhoma KM Smith, dkk, *Hukum HAM*, Pusham UII, Yogyakarta, 2010.
- Tim SJSN, *Desain Sistem Perlindungan Sosial Terpadu*, BAPENAS, Jakarta, 2004.
- Abdul Rauf Alauddin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9, No. 4, Oktober-Desember 2015.
- Ishviati Joenaini Koenti, "Kajian atas Pemenuhan Hak Jaminan Sosial melalui BPJS sebagai Perwujudan Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)", *Supremasi Hukum*, Vol. 1, No. 1, Juni 2012.
- Saldi Isra, "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014.