

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kesejahteraan sosial merupakan salah satu tujuan bernegara oleh warga negara, hal ini di atur dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Selain itu yang mengatur dan menjamin tentang kesejahteraan sosial terdapat dalam UUD NRI 1945 Pasal 28-H ayat (3) yang berbunyi *“Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermanfaat.”*¹ Serta di dalam pasal 28 H ayat (1) yang berbunyi *“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”*²

Menurut pasal 28 H Undang-Undang NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa warga negara harus sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Pangan merupakan kebutuhan primer yang menjadi hak setiap anggota masyarakat. Berarti, setiap orang berhak memperoleh makanan yang cukup dan bergizi agar dapat menikmati haknya untuk hidup sejahtera. Hak itulah yang wajib dipenuhi oleh pemerintah karena hal ini termasuk bagian dari penjaminan sosial dengan menjamin kesejahteraan sosial dimulai dari kebutuhan primer.

¹Lihat Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 H ayat (3)

²Lihat Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 H ayat (1)

Dalam memenuhi kesejahteraan masyarakat negara wajib untuk menjaminnya. Maka dari itu negara membuat Sistem Jaminan Sosial Nasional (*national social security system*). Bahwa Sistem Jaminan Sosial Nasional diartikan sebagai sistem penyelenggaraan program negara dan pemerintah untuk memberikan perlindungan sosial, agar setiap penduduk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak, menuju terwujudnya kesejahteraan sosial bagi seluruh penduduk Indonesia.³ Jaminan sosial diperlukan apabila terjadi hal-hal yang tidak dikehendaki yang dapat mengakibatkan hilangnya atau berkurangnya pendapatan seseorang, baik karena memasuki usia lanjut atau pensiun, maupun karena gangguan kesehatan, cacat, kehilangan pekerjaan dan lain sebagainya. Sistem Jaminan Sosial Nasional disusun dengan mengacu pada penyelenggaraan jaminan sosial yang berlaku universal dan telah diselenggarakan oleh negara-negara maju dan berkembang sejak lama. Penyelenggaraan jaminan sosial di berbagai negara memang tidak seragam, ada yang berlaku secara nasional untuk seluruh penduduk dan ada yang hanya mencakup penduduk tertentu untuk program tertentu.

Sistem Jaminan Sosial Nasional (selanjutnya disebut SJSN) dibuat sesuai dengan “paradigma tiga pilar” yang direkomendasikan oleh Organisasi Perburuhan Internasional (selanjutnya disebut ILO). Pilar-pilar itu adalah, Pilar Pertama menggunakan mekanisme bantuan sosial (*social assistance*) kepada penduduk yang kurang mampu, baik dalam bentuk bantuan uang tunai maupun pelayanan tertentu, untuk memenuhi kebutuhan dasar yang layak. Pembiayaan

³Miftachul Huda, *Ilmu kesejahteraan sosial*, cetakan Pertama, Jogjakarta, Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 12.

bantuan sosial dapat bersumber dari Anggaran Negara dan atau dari Masyarakat. Mekanisme 4 bantuan sosial biasanya diberikan kepada Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (selanjutnya disebut PMKS) yaitu masyarakat yang benar-benar membutuhkan, umpamanya penduduk miskin, sakit, lanjut usia, atau ketika terpaksa menganggur.⁴

Di Indonesia, bantuan sosial oleh Pemerintah kini lebih ditekankan pada pemberdayaan dalam bentuk bimbingan, rehabilitasi dan pemberdayaan yang bermuara pada kemandirian PMKS. Diharapkan setelah mandiri mereka mampu membayar iuran untuk masuk mekanisme asuransi. Kearifan lokal dalam masyarakat juga telah lama dikenal yaitu upaya-upaya kelompok masyarakat, baik secara mandiri, swadaya, maupun gotong royong, untuk memenuhi kesejahteraan anggotanya melalui berbagai upaya bantuan sosial, usaha bersama, arisan, dan sebagainya. Kearifan lokal akan tetap tumbuh sebagai upaya tambahan sistem jaminan sosial karena kearifan lokal tidak mampu menjadi sistem yang kuat, mencakup rakyat banyak, dan tidak terjamin kesinambungannya. Pemerintah mendorong tumbuhnya swadaya masyarakat guna memenuhi kesejahteraannya dengan menumbuhkan iklim yang baik dan berkembang, antara lain dengan memberi insentif untuk dapat diintegrasikan dalam sistem jaminan sosial nasional.

Pilar Kedua menggunakan mekanisme asuransi sosial atau tabungan sosial yang bersifat wajib atau *compulsory insurance*, yang dibiayai dari kontribusi atau iuran yang dibayarkan oleh peserta. Dengan kewajiban menjadi peserta, sistem ini dapat terselenggara secara luas bagi seluruh rakyat dan terjamin

⁴Zaeni Asyhadie.S.H.M.Hum., *Aspek-Aspek Hukum Jaminan Sosial Tenaga Kerja Di Indonesia*, Jakrata, PT. Rajagrafindo persada, 2007 hlm. 23.

kesinambungannya dan profesionalisme penyelenggaraannya. peserta adalah tenaga kerja di sektor formal, iuran dibayarkan oleh setiap tenaga kerja atau pemberi kerja atau secara bersama-sama sebesar prosentase tertentu dari upah. Mekanisme asuransi sosial merupakan tulang punggung pendanaan jaminan sosial di hampir semua negara. Mekanisme ini merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar minimal penduduk dengan mengikutsertakan mereka secara aktif melalui pembayaran iuran. Besar iuran dikaitkan dengan tingkat pendapatan atau upah masyarakat (biasanya prosentase tertentu yang tidak memberatkan peserta) untuk menjamin bahwa semua peserta mampu mengiur.

Pilar Ketiga menggunakan mekanisme asuransi sukarela (*voluntary insurance*) atau mekanisme tabungan sukarela yang iurannya atau preminya dibayar oleh peserta (atau bersama pemberi kerja) sesuai dengan tingkat risikonya dan keinginannya. Pilar ketiga ini adalah jenis asuransi yang sifatnya komersial, dan sebagai tambahan setelah yang bersangkutan menjadi peserta asuransi sosial. Penyelenggaraan asuransi sukarela dikelola secara komersial dan diatur dengan UU Asuransi. SJSN ini terutama akan didasarkan pada mekanisme asuransi sosial dan karenanya anggaran belanja negara yang dialokasikan untuk kesejahteraan pada akhirnya akan semakin berkurang. Bagi penduduk yang tidak mampu, sebagian atau seluruh iuran akan dibayarkan oleh pemerintah, sesuai dengan tingkat ketidakmampuan penduduk.⁵ Namun ketika kita kaji dengan UUD SJSN merupakan jaminan kesejahteraan oleh pemerintah yang dimana jaminan itu seharusnya tanpa premi dan berbeda dengan asuransi. Pemerintah

⁵Dinna Wisnu, *Politik Sistem Jaminan Sosial*, Jakarta, Gramedia Utama, 2012, hlm. 4.

telah menyampaikan bahwa konsep SJSN tersebut sedang disusun oleh Tim SJSN yang dibentuk oleh Pemerintah RI dengan Keppres No. 20 Tahun 2002. Astek, Jaminan Sosial Tenaga Kerja (selanjutnya disebut Jamsostek) telah menyelenggarakan jaminan sosial sejak tahun 1978 – 1993, mencakup sebagian tenaga kerja sektor formal dan hanya menyelenggarakan Jaminan Kecelakaan Kerja. Sebagian besar tenaga kerja lainnya yang bekerja di sektor informal (tenaga kerja di luar hubungan kerja, seperti nelayan, petani dan pedagang sayur, kios, pedagang sate, baso, gado-gado, warteg, dan lain sebagainya) belum memperoleh perlindungan sosial dan formal sampai saat ini karena memang Undang-undangnya belum menyediakan peluang untuk itu.

Kesejahteraan sosial sudah jelas diupayakan oleh pemerintah dengan terselenggaranya Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (selanjutnya disebut UU SJSN dan didirikan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (selanjutnya disebut BPJS) yang didasari oleh Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (selanjutnya disebut UU BPJS) untuk menjamin kesejahteraan masyarakat. Namun SJSN tersebut di dasarkan kepada asuransi sesuai pilar ke dua dan ketiga jaminan sosial di indonesia. Lalu ketika kita melihat masyarakat miskin yang tidak mampu untuk membayar asuransi jaminan kesejahteraan mereka menerapkan pilar pertama. Namun penerapan pilar pertama di dalam prakteknya sangatlah buruk karena terkesan diskriminatif di dalam pelayanannya sedangkan ketika kita mengaca pada pasal 28 H ayat 2 Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sistem jaminan sosial di dasarkan pada persamaan hak.

Tidak hanya itu permasalahan tentang SJSN yang lain adalah kita melihat pada sistem pelaksanaannya yang berpacu oleh lembaga BPJS di bagi berdasarkan kelas-kelas dan terkesan membedakan berdasarkan besaran pembayaran premi asuransinya. Hal ini jelas akan menimbulkan diskriminasi di mekanisme pelayanannya sedangkan amanat dari pasal 28 H ayat 2 Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah jaminan sosial berdasarkan keadilan dan persamaan hak. Pasal tersebut berbunyi. *”Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”*.⁶

Menurut pasal 1 Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional mengartikan bahwa jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Kita juga dapat melihat kembali untuk menggali lebih dalam bahwa Pasal 27 Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang pada dasarnya menyatakan bahwa segal kedudukan di dalam hukum dan pemerintah adalah sama. Sedangkan Pasal 28I ayat (2) yang pada dasarnya menyatakan setiap orang bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun. Berarti termasuk UU dan juga Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang lain seperti 28C ayat (2), 28D ayat (1), dan 28H yang menyatakan diawali dengan kata “setiap orang berhak” yang dapat kita artikan semua orang atau seluruh lapisan tanpa terkecuali dengan tanpa memandang Miskin, Kaya, Suku, Agama, Ras, dan Golongan. Semua orang memiliki hak,

⁶Lihat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 H ayat 2

meski hak dapat diambil atau tidak namun dapat diambil sewaktu-waktu atau kapanpun. Dan kapanpun ketika orang yang berhak itu meminta kepada pihak yang bertanggung jawab untuk mengabulkan hak mereka maka yang bertanggung jawablah yang disebutkan konstitusi itu wajib memberikannya hak tersebut.

Kemudian terdapat makna pendiskriminasian pada UU SJSN yaitu pada Pasal 1 angka (5) Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 17 bahwa dimana pada Pasal-pasal tersebut terdapat kata “bagi fakir miskin dan orang tidak mampu”. Berarti ini otomatis bermakna menggolong-golongkan dan atau membagi-bagi warga Negara Indonesia. Sehingga hal ini bertentangan dengan Pasal 27 UUD NRI 1945 yang bermakna semua orang memiliki kedudukan yang sama di mata hukum dan pemerintahan.

Dilanjutkan dengan Pasal 17 ayat (1) dan (2) memiliki makna kewajiban membayar guna mendapatkan jaminan sosial dari rakyat itu sendiri yang dimana hal ini sangat bertentangan dengan konstitusi Pasal 28H yang memiliki pokok makna bahwa setiap orang berhak mendapatkan jaminan sosial dari pemerintah/negara tanpa terkecuali dan tanpa harusnya membayar.

Kalau kita melihat aspek yang di atur di dalam jaminan kesejahteraan sosial sangatlah luas hal ini karena menjamin kebutuhan dasar hidup. Sedangkan menurut pasal 18 Undang-undang SJSN yang di jamin dalam BPJS adalah jaminan kesehatan, kecelakaan kerja, hari tua, pensiun dan kematian.⁷ Sedangkan kebutuhan dasar hidup menurut para ahli sangatlah luas tidak hanya kebutuhan yang berkenaan dengan kesehatan saja. Sebagai salah satunya adalah teori

⁷Lihat Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional Pasal 18

kebutuhan hidup menurut *Virginia Henderson* yang mengartikan kebutuhan hidup sangatlah luas menyangkut sandang, pangan dan papan.⁸ Sehingga tidak hanya tentang kesehatan yang di atur dalam Undang-Undang SJSN. Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut maka saya sebagai penulis akan menulis skripsi yang berjudul “*Penyelenggaraan Jaminan Sosial Menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas maka saya sebagai penulis akan membuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah jaminan sosial menurut peraturan Perundang-undangan yang ada di Indonesia?
2. Apakah penyelenggaraan sistem jaminan sosial di Indonesia sudah sesuai dengan yang diatur di dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian pada analisis ini yaitu:

- 1.3.1.** Untuk mengetahui hal-hal yang berkenaan dengan sistem jaminan sosial.
- 1.3.2.** Untuk mengetahui jaminan sosial menurut peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia.
- 1.3.3.** Untuk mengetahui penyelenggaraan sistem jaminan sosial di Indonesia yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁸Miftachul Huda, *Ilmu kesejahteraan sosial*, cetakan pertama, Jogjakarta, Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 23.

1.4. Kegunaan Akademis

Adapun kegunaan penelitian dalam penulisan skripsi ini, dibagi menjadi dua, antara lain:

1.4.1. Kegunaan Akademis

Kegunaan akademis yang diharapkan dalam penulisan penelitian ini antara lain:

1. Memberikan penjelasan terkait dengan konsep jaminan sosial menurut peraturan perundang-undangan serta penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia.
2. Kegunaan akademis yang kedua adalah dapat menjadi sumbangan bahan pembelajaran bagi mahasiswa dan akademisi hukum untuk memperdalam terkait sistem jaminan sosial terutama menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis dalam penelitian ini adalah sebagai tambahan pengetahuan bagi masyarakat yang membaca skripsi ini terkait dengan konsep jaminan sosial menurut peraturan perundang-undangan terutama menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.5. Keaslian

Sejauh penulis mencari bahan-bahan hukum baik melalui buku-buku dipergustakaan dan melalui *on-line*, analisis skripsi ini juga menemukan tulisan skripsi yang pembahasannya mirip dengan isu hukum yang sedang diteliti dalam penulisan skripsi ini yaitu skripsi dari Dini Ika Ruliani (mahasiswi 2013 Fakultas

Hukum Universitas Airlangga Surabaya) yang berjudul *Fungsi dan Prinsip Dalam Jaminan Kesehatan Nasional (Kajian Perubahan PT AKSES menjadi BPJS)*.⁹ Walaupun mirip dan memiliki kesamaan yang mengacu tentang fasilitas Jaminan Sosial, inti pembahasan antara kedua penelitian skripsi ini berbeda. Penelitian skripsi ini berfokus pada konsep jaminan sosial menurut UUD 1945 serta konsep penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia sedangkan penelitian skripsi Yuke Devi Wijayanti berfokus pada Fungsi dan Prinsip Jaminan sosial di bidang Kesehatan.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Penulis dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yang berarti suatu penelitian yang merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum.¹⁰ Penelitian hukum normatif dipilih untuk menelaah kekaburan hukum yang terdapat pada Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia yang dimana ditemukan ketidaksepahaman dan keselarasan antara Induk Konstitusi dengan peraturan yang lain.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Penulis akan melakukan pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan perbandingan jaminan sosial di negara-negara lain. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan

⁹Skripsi Dini Ika Ruliani, *Fungsi dan Prinsip Dalam Jaminan Kesehatan Nasional (Kajian Perubahan PT Akses Menjadi BPJS)*, Universitas Airlangga Surabaya, 2013.

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta, Kencana, 2010, hlm. 35.

menelaah semua undang-undang dan semua regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang ditangani.¹¹

1.7. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, oleh karena itu bahan hukum yang digunakan antara lain bahan hukum primer dan bahan hukum skunder:

1.7.1. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas.¹² Bahan hukum primer dalam hal ini adalah undang-undang yaitu:

- a. Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.
- c. UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial.

1.7.2. Bahan hukum skunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹³ Bahan hukum skunder antara lain: buku hukum, kamus hukum, jurnal, juga termasuk yang *on-line*.¹⁴ Dengan tambahan bahan hukum skunder tersebut dapat memberikan arahan kepada penulis untuk menjawab isu hukum dalam penulisan skripsi ini.

1.8. Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis, maka analisis bahan hukum yang akan penulis lakukan untuk penelitian skripsi

¹¹*Ibid*, hlm. 93

¹²Peter Mahmud Marzuki, *Loc.Cit.*

¹³*Ibid*

¹⁴*Ibid*, hlm. 155

ini adalah deskriptif terhadap sistematik hukum, dan acuan yang digunakan adalah menelaah khusus mengenai masyarakat hukum, subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum serta obyek hukum¹⁵. Metode yang digunakan adalah metode berfikir deduktif, yang mana cara berfikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari suatu yang bersifat umum menuju ke sesuatu yang bersifat khusus yang sudah dibuktikan kebenarannya.

¹⁵Soerjono Soekarto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta; Rajawali Pers. 2012, hlm. 70