

**HADIRNYA NEGARA DI TENGAH RAKYATNYA
PASCA LAHIRNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2011
TENTANG BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL
(THE PRESENCE OF THE STATE AMONG PEOPLE AFTER THE
DECLARATION OF LAW NUMBER 24 YEAR 2011 CONCERNING
SOCIAL SECURITY ADMINISTERING AGENCY)**

Ahmad Nizar Shihab*

(Naskah diterima 29/05/2012, disetujui 23/07/2012)

Abstrak

Jaminan sosial telah dilaksanakan sebagian negara di dunia. Di Indonesia, jaminan sosial merupakan amanat konstitusi. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta dalam batang tubuh yaitu Pasal 28 (3) dan Pasal 34 (1) memberikan jaminan bagi seluruh masyarakat untuk mendapatkan jaminan sosial. Pasal 28 Ayat (3) dan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga memberikan jaminan kesejahteraan sosial bagi masyarakat. Hingga akhirnya pada tahun 2004 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Undang-Undang SJSN memberikan pertimbangan utama untuk memberikan jaminan sosial yang menyeluruh bagi seluruh rakyat Indonesia. Tindak lanjut amanat konstitusi tersebut adalah disahkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Undang-Undang ini mengatur tentang Badan Penyelenggara yang akan melaksanakan jaminan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang SJSN. Undang-Undang ini mengamanatkan adanya transformasi badan penyelenggara dari badan penyelenggara yang telah ada saat ini untuk menjadi BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan.

Kata kunci: Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, Jaminan Sosial, Transformasi.

Abstract

Social security has been implemented in some countries in the world. In Indonesia, social security is a constitutional mandate. Preamble to the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 and in the body of the Article 28 (3) and Article 34 (1) provide a guarantee for the whole community to get social security. Article 28 Paragraph (3) and Article 34 paragraph (1) of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 also provide social welfare for the community. Until finally in 2004 issued the Law Number 40 Year 2004 on National Social Security System (SJSN). National Social Security Act gives primary consideration to provide a comprehensive social security for all people of Indonesia. The follow-up of the constitutional mandate is by declared Law Number 24 Year 2011 on Social Security Administering Agency (BPJS). This Law regulates the Operating Body that will carry out social security, as

* Wakil Ketua Komisi IX DPR RI Tahun 2009-2012.

mandated in the National Social Security Act. This Act mandates the existing agency organizing transformation of body organizers today to be Health Social Security Administering Agency (BPJS), and Labor Social Security Administering Agency (BPJS).
Key words: Social Security Administering Agency, Social Security, Transformation.

A. Pendahuluan

Jaminan sosial telah dilaksanakan sebagian negara di dunia. Dilihat dari perspektif sejarah, sistem jaminan sosial yang bersifat luas diciptakan pertama kali oleh Pemerintah Jerman di bawah Kanselir Bismarck. Pada tahun 1883 Bismarck memulai program jaminan sosial dengan memberikan jaminan kesehatan pada kelompok tenaga kerja tertentu sesuai dengan kebutuhan industrialisasi waktu tersebut. Berbagai asuransi tersebut wajib diikuti oleh para pekerja, dan dibiayai dengan iuran dari para pekerja sendiri dan pemberi kerjanya (Kertonegoro, 1982). Pekerja dan pemberi kerja bergotong royong membiayai program jaminan sosial melalui mekanisme asuransi sosial.

Dalam beberapa dekade selanjutnya jaminan sosial di Jerman mengalami perkembangan. Pada masa demokratik Weimar (1918-1933), jaminan sosial terus berkembang. Pada saat dimulainya negara federal republik Jerman pada 1949, ekonomi Jerman memperlihatkan peningkatan kemampuan basis ekonomi setelah jaminan sosial memberikan stabilitas dan memberi kesempatan untuk memperluas manfaat yang diperoleh.

Meski sejarah jaminan sosial pada awalnya dimulai di Jerman tetapi istilah “Jaminan Sosial (*Social Security*)” sendiri pertama kali digunakan secara resmi dalam suatu undang-undang di Amerika Serikat, yaitu Undang-Undang Jaminan Sosial tahun 1935. Undang-Undang ini memulai program untuk menanggulangi risiko hari tua, kematian, dan cacat, serta kemudian juga memberikan asuransi kesehatan (DeWitt, 2010). Ada banyak pendapat mengenai asal mula atau penggunaan pertama kali istilah “jaminan sosial”. Yang paling sering disebut adalah undang-undang Jaminan Sosial tahun 1935, yang berlaku di Amerika Serikat, meski undang-undang ini hanya mencakup jaminan sosial untuk masa tua dan tunjangan bagi para pekerja.

Apa yang diperkenalkan Otto von Bismarck dan Amerika itu dewasa ini telah berkembang di seluruh dunia, dengan modifikasi sesuai kebutuhan masing-masing negara (Anuwat, 1996; Anong, 1993, Liu, 2001), misalnya Jepang 1922 dan kemudian negara-negara Asia lainnya, Philipina, Korea, Taiwan dan lain-lain. Kelebihan sistem ini adalah memungkinkan cakupan untuk seluruh penduduk.

Batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 Ayat (3) dan Pasal 34 ayat (1) memberikan jaminan kesejahteraan sosial bagi masyarakat. Pada tahun 2004 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial nasional (SJSN). UU SJSN memberikan jaminan sosial yang menyeluruh bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tindak lanjut amanat konstitusi tersebut adalah disahkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Undang-undang ini mengatur tentang Badan Penyelenggara yang akan melaksanakan jaminan sosial sebagaimana diamanatkan dalam UU SJSN. Undang-undang ini mengamankan transformasi badan penyelenggara dari badan penyelenggara yang telah ada saat ini untuk menjadi BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan akan mulai operasional pada 1 Januari 2014 dan BPJS Ketenagakerjaan paling lambat 1 Juli 2015. BPJS Kesehatan akan memberikan jaminan kesehatan sementara BPJS Ketenagakerjaan memberikan jaminan kecelakaan kerja, jaminan pensiun, jaminan hari tua, dan jaminan kematian.

Jaminan sosial penting bagi masyarakat karena setiap individu memiliki resiko mengalami kerentanan sosial. Resiko sosial misalnya sakit, kecelakaan, kematian, pemutusan hubungan kerja, dan lainnya dapat dialami oleh semua masyarakat baik kaya maupun miskin. Dengan demikian adanya jaminan sosial merupakan harapan bagi masyarakat.

Untuk menghadapi operasionalisasi jaminan sosial yang menyeluruh melalui BPJS, maka diperlukan pemahaman yang sama dari seluruh masyarakat. Sejumlah instansi gencar melakukan sosialisasi saat ini. PT Askes (persero) melaksanakan sosialisasi di berbagai tempat baik di kalangan akademisi, kampus, maupun di masyarakat (Kabupaten Majene, 2012; Universitas Indonesia, 2012). PT Jamsostek (persero) telah melakukan serangkaian seminar sosialisasi BPJS yang bekerjasama dengan lembaga swadaya masyarakat, pemerintah, maupun badan penyelenggara lainnya. Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) menggelar sosialisasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial (BPJS) kepada pemerintah Kabupaten/Kota DIY, DPRD dan Direktur Rumah Sakit di DIY di Gedung Pracimasono Kepatihan Jogja pada 10 Mei 2012 (Harian Jogja, 2012). Sementara itu Kementerian Kesehatan menggelar sosialisasi Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial di Nusa

Tenggara Barat untuk meningkatkan pemahaman aparaturnya pemerintah setempat di bidang kesehatan (NTB terkini, 2012).

Meskipun sosialisasi telah dilaksanakan masih terdapat sikap pesimisme dari masyarakat, padahal pelaksanaan jaminan sosial ini sangat krusial bagi masyarakat. Disparitas pengetahuan masyarakat menjadi satu hal yang menjadi pertimbangan dalam persiapan pelaksanaan jaminan sosial. Pemahaman yang setara dari semua masyarakat dapat memberikan jaminan kelancaran pelaksanaan jaminan sosial. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka studi ini berupaya untuk menyampaikan pemahaman tentang UU No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS).

B. Memahami Jaminan Sosial

Sebelum membahas lebih mendalam mengenai jaminan sosial di Indonesia, ada baiknya kita memahami terlebih dahulu perjalanan jaminan sosial. Jaminan sosial merupakan satu bentuk sistem perlindungan sosial. Rys (2011) menyatakan perlindungan sosial lazimnya dipahami sebagai intervensi terpadu oleh berbagai pihak untuk melindungi individu, keluarga, atau komunitas dari berbagai resiko kehidupan sehari-hari yang mungkin terjadi, atau untuk mengatasi berbagai dampak guncangan ekonomi, atau untuk memberikan dukungan bagi kelompok-kelompok rentan di masyarakat. Sistem perlindungan sosial yang bersifat formal dapat dikelompokkan dalam beberapa bentuk yaitu (i) bantuan sosial (*social assistance*), (ii) tabungan hari tua (*provident fund*), (iii) asuransi sosial (*social assurance*), (iv) tanggung jawab pemberi kerja (*employer's liability*) (Kertonegoro, 1982). Setiap negara biasanya menggunakan satu atau beberapa bentuk perlindungan sosial tersebut.

Spicker (1995) dan MHLW (1999) dalam Nurhadi (2007) memberi batasan dan penjelasan mengenai jaminan sosial sebagai berikut:

“The term “social security” is mainly now related to financial assistance but the general sense of term is much wider, and it is still used in many countries to refer to provisions for health care as well as income. Although the benefits if security are not themselves material, they do have monetary value, people in Britain. Where there is National Health Service, are receiving support which people in the US have to pay through private insurance of Health Maintenance Organization” (Spicker, 1995) “Social security systems mean the systems to enable every citizen to lead worthy life as member of cultured society. Social security systems provide countermeasures against

the causes for needy circumstances including illness, injury, childbirth, disablement, death old age, unemployment and having a lot of children by implementing economic security measures through insurance or by direct public spending”, (MHLW, 1992)

Berdasarkan pemaparan di atas, batasan jaminan sosial adalah bantuan untuk menjawab permasalahan sakit, kecelakaan, kelahiran, ketidakmampuan, kesehatan, kematian, tidak adanya pekerjaan yang dilakukan melalui asuransi atau *direct public spending* (Spicker, 1995; MHLW, 1999). Dalam pelaksanaannya, jaminan sosial tidak hanya memiliki batasan bidang yang dijamin, tetapi juga memiliki program, jenis, metode, pembiayaan, jangka waktu, kepesertaan yang berbeda-beda sehingga membutuhkan keterpaduan. Berdasarkan programnya, jaminan sosial dapat dibedakan antara lain dalam pemeliharaan kesehatan, kecelakaan kerja, hari tua, kematian, jaminan pengangguran dan tunjangan keluarga.

Selain itu, kita dapat memahami jaminan sosial dengan merunut perkembangan dari masa ke masa di beberapa negara tentang jaminan sosialnya. Sejarah jaminan sosial memperlihatkan bahwa untuk menerapkan sebuah rencana besar dan strategik tidak cukup hanya memiliki sarana dan teknik penerapan yang tepat tapi yang terpenting adalah tekad politik dari pemerintah tersebut. Pemikiran tentang teknik asuransi sosial mulai dikenal di akhir abad ke 17, tetapi hanya Kanselir Bismarck yang berhasil membuat skema yang diadopsi beberapa tahun kemudian. Pelajaran penting lainnya dari sejarah memperlihatkan bahwa pada dasarnya skema jaminan sosial muncul pada saat rasa solidaritas nasional begitu tebal akibat pengalaman yang mengancam keberadaan individu, seperti perang atau krisis ekonomi atau politik yang berat.

C. Urgensi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

Pada dasarnya terdapat dua aspek yang mendorong diperlukannya undang-undang yang mengatur tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Pertama, amanat konstitusi. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa cita-cita luhur bangsa adalah menjamin kesejahteraan rakyatnya. Pancasila mengamanatkan kesejahteraan bagi masyarakat dalam sila kelima yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 juga memiliki beberapa pasal yang menjadi landasan diperlukannya undang-undang yang mengatur tentang Badan

Penyelenggara Jaminan Sosial. Pasal 28 H ayat (1) secara langsung mengatakan bahwa jaminan sosial menjadi hak setiap manusia. Pada pasal 34 ayat (1) kembali disebutkan landasan konstitusional diperlukannya sistem jaminan sosial.

“Setiap orang berhak atas Jaminan Sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.”
(Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945)

“Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai martabat kemanusiaan.” (Pasal 34 ayat (1) UUD 1945)

Landasan konstitusional selanjutnya yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Dengan latar belakang untuk membangun sistem yang komprehensif dan memberi “rasa aman” (*security*) yang lebih luas, pada masa Presiden Megawati Sukarnoputri lahirilah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Pada awalnya krisis ekonomi tahun 1998 Indonesia diprediksi akan paling lambat “*recovery-nya*” karena belum memiliki program Jaminan Sosial. Oleh karena itu Sistem Jaminan Sosial ini dipersiapkan sejak 2002 dengan Keputusan Presiden Nomor 20 Tahun 2002 yang membentuk tim Sistem Jaminan Sosial Nasional yang diketuai oleh almarhumah Prof. Yaumul Agus Achir, yang pada waktu itu bertugas sebagai Deputy Wakil Presiden untuk Kesejahteraan Sosial. Setelah Prof Yaumul Achir wafat, Dr. Sulastomo MPH, AAK ditugasi menjadi ketua Tim SJSN dengan Keputusan Presiden Nomor 110 Tahun 2003 (Sulastomo, 2011, Sulastomo, 2008).

UU SJSN (yang diundangkan tanggal 19 oktober 2004), mengamanatkan agar dalam kurun 5 tahun sudah terbentuk Badan Pengelola Jaminan Sosial melalui Undang Undang. Pada tanggal 28 Oktober 2011 DPR RI dan Pemerintah sepakat mengesahkan undang-undang badan penyelenggara jaminan sosial yang ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 25 November 2011.

Sementara itu, ditinjau dari komitmen internasional, terdapat beberapa landasan komitmen yang menjadi dasar untuk mengimplementasikan jaminan sosial. *Universal Declaration of Human Rights* (1948), memuat hak-hak yang terdapat di dalam hak dasar manusia sebagai standar dasar yang harus dimiliki setiap individu –“*as a common standard of achievement for all peoples and all nations*”. Pasal 22-25

United Nations on Universal Declaration of Human Rights menyatakan bahwa setiap warga negara di dunia ini berhak atas jaminan kesehatan, pekerjaan yang ditindaklanjuti dengan penghasilan yang layak dan jaminan sosial.

Konvensi ILO Nomor 102/1952 juga menyatakan bahwa setiap negara wajib menyelenggarakan sembilan cabang jaminan sosial yaitu kecelakaan kerja, sakit-rikkes, persalinan, cacat, kematian dini, pengangguran, hari tua, cacat permanen, dan perlindungan keluarga. Kemudian pada tahun 1976 dikeluarkan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* dan *International Covenant on Civil and Political Rights* atas persetujuan Majelis Umum PBB (Arinanto, 2003: 77). Konstitusi *Internasional Social Security Association* (ISSA) 1998 menyatakan bahwa setiap negara wajib menyelenggarakan asuransi sosial, bantuan sosial dan skema proteksi lain yang terkoordinasi untuk mencegah kemiskinan (Purwoko, 2011). Dengan demikian baik dalam konstitusi negara kita maupun komitmen internasional terdapat latar belakang konstitusional yang mendorong pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial untuk melaksanakan jaminan sosial di Indonesia.

Kedua, aspek kebutuhan rakyat. Jaminan sosial merupakan kebutuhan bagi masyarakat. Jaminan sosial dibutuhkan secara menyeluruh dan tidak terfragmentasi. Aksesibilitas masyarakat yang berbeda karena perbedaan kemampuan ekonomi, letak geografis, dan perbedaan ketersediaan fasilitas, mendorong perlunya jaminan yang sama bagi setiap individu. Jaminan ini dibutuhkan karena setiap individu memiliki kemungkinan masuk dalam kategori masyarakat rentan dalam menghadapi resiko sosial dalam hidupnya.

Struktur penduduk Indonesia yang sudah mulai memasuki tahap penduduk tua (*ageing population*) mengharuskan perlunya dibuat sistem jaminan sosial sejak awal. Jika proporsi penduduk lanjut usia sudah makin besar, biaya yang diperlukan untuk menghadapi resiko sosial dalam hidupnya akan makin besar. Jika jaminan sosial dengan skema asuransi sosial yang dipadukan dengan skema bantuan sosial sudah berjalan, kendala tersebut akan lebih mudah diatasi.

Berbagai negara telah mengimplementasikan jaminan sosial sebagai skema untuk mengatasi hal tersebut. Kondisi jaminan sosial di Indonesia saat ini masih dianggap belum memenuhi amanah konstitusi secara sempurna, karena itu Indonesia memerlukan undang-undang yang menjamin jaminan sosial. Atas dasar kebutuhan ini disahkan

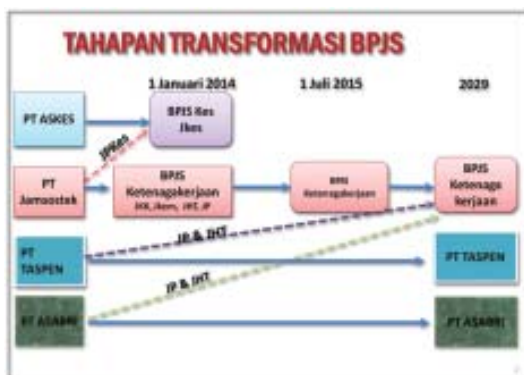
Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagai penyelenggara jaminan sosial di Indonesia. Dengan terbentuknya undang-undang ini diharapkan kita akan mampu menyelenggarakan jaminan sosial dengan pendekatan sistem yang berlaku secara nasional dan komprehensif berdasarkan asas kemanusiaan, manfaat dan keadilan sosial.

D. Transformasi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

Pengesahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS pada November 2011 menjadi satu bekal menuju sistem jaminan sosial bagi masyarakat Indonesia. Undang-undang tersebut mengamanatkan transformasi empat badan penyelenggara yaitu PT Askes (persero) menjadi BPJS Kesehatan pada Januari 2014, PT Jamsostek (persero) bertransformasi menjadi BPJS Ketenagakerjaan paling lambat 1 Juli 2012, sedangkan untuk PT Asabri dan PT Taspen bertransformasi paling lambat 2029 melalui Peraturan Pemerintah.

Dua BPJS ini memiliki amanah yang berbeda. BPJS Kesehatan akan memberikan jaminan kesehatan. Sementara BPJS Ketenagakerjaan akan memberikan jaminan pensiun, jaminan hari tua, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian. BPJS adalah badan hukum publik dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. BPJS berkedudukan dan berkantor pusat di Ibukota Negara dengan kemungkinan untuk mendirikan kantor perwakilan di Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Demi memenuhi amanat tersebut maka perlu ada transformasi badan penyelenggara. Transformasi BPJS dapat diilustrasikan sebagai berikut:



Gambar Tahapan Transformasi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

Hasil rumusan pansus RUU BPJS menyatakan beberapa prasyarat dalam transformasi tersebut, antara lain:

1. Tidak boleh ada Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) dan tidak boleh ada penghilangan hak-hak normatif dari karyawan keempat BUMN.
2. Tidak boleh merugikan peserta lama yang mengikuti program di empat BUMN.
3. Tidak boleh ada program terhadap peserta lama yang stagnan atau terhenti. Pelayanan terhadap peserta lama tidak boleh terhenti.
4. Satu peserta hanya membayar satu kali untuk setiap program.
5. Ada batasan waktu transformasi berupa program, peserta, aset dan lembaga.
6. Pemerintah diamanatkan untuk menyelesaikan seluruh peraturan pelaksanaan yang diperlukan terkait transformasi empat BUMN dengan batasan waktu paling lambat 24 (dua puluh empat) bulan.
7. Ada kepastian dalam investasi empat BUMN yang saat ini sedang berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
8. Proses pengalihan asset dari 4 BUMN kepada asset BPJS dan asset dana jaminan sosial dilakukan dengan prinsip ke hati-hatian.

Tahapan tranformasi tersebut akan dilaksanakan oleh DJSN dan kementerian terkait, penyusunan PP/Perpres akan dikoordinasikan oleh tiga instansi yaitu Kementerian Kesehatan, Kemenakertrans, dan DJSN. Kementerian Kesehatan akan dikoordinasikan oleh Wakil Menteri Kementerian Kesehatan serta Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dikoordinasikan oleh Sekjen Kemenakertrans. Badan penyelenggara akan secara proaktif berkoordinasi dengan institusi tersebut (serta institusi terkait lainnya) untuk memberikan masukan teknis dalam proses penyusunan PP/Perpres.

Transformasi BPJS memerlukan harmonisasi undang-undang. Diperlukan perubahan / harmonisasi atas beberapa peraturan perundang-undangan antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/ Duda pegawai.
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1995 tentang Penetapan Badan Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1981 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Dana tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).
6. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2003 tentang Subsidi dan Iuran Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Asuransi Kesehatan Bagi Pegawai Negeri Sipil dan Penerima Pensiun.

Proses transformasi badan penyelenggara jaminan sosial menjadi transformasi BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Transformasi menuju BPJS Kesehatan

Jaminan kesehatan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 menjadi prioritas pertama dalam implementasi yaitu akan dilaksanakan pada 1 Januari 2014. Implementasi jaminan kesehatan ini mensyaratkan adanya transformasi dari PT Askes (persero) menjadi BPJS Kesehatan. Dalam prosesnya, jaminan kesehatan yang menjadi bagian dari badan penyelenggara lain akan dipindahkan menjadi bagian tugas BPJS Kesehatan misalnya Jamkesmas oleh Kementerian Kesehatan dan program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK) PT Jamsostek (persero).

2. Transformasi PT Jamsostek menjadi BPJS Ketenagakerjaan

Dibutuhkan waktu yang lebih lama dalam rangka operasionalisasi BPJS Ketenagakerjaan. Proses ini membutuhkan waktu yang lebih lama karena banyak peraturan perundang-undangan yang perlu disinkronisasi dan diharmonisasi agar tidak terjadi tumpang tindih. Perlu dilakukan sinkronisasi iuran dan manfaat untuk menghindari terjadinya pembiayaan untuk pembayaran manfaat yang fungsinya sejenis atau sama. Misalnya, uang penghargaan masa kerja sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 dan jaminan pensiun menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004. Perlu waktu yang cukup bagi pemberi kerja yang telah memiliki program pensiun, terutama yang berjenis program pensiun iuran pasti, untuk melakukan koordinasi iuran dan manfaat, mengingat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 mengisyaratkan penyelenggaraan program jaminan pensiun dengan pola program pensiun manfaat pasti. Konsensus mengenai besaran manfaat pensiun dan besaran iuran jaminan hari tua juga membutuhkan waktu, mengingat terdapat perbedaan kemampuan calon peserta yang berasal dari kelompok pekerja penerima upah dan yang tidak menerima upah. Besaran manfaat pensiun dan besaran iuran jaminan hari tua

merupakan persoalan lain yang membutuhkan pembahasan agar sesuai dengan kemampuan masyarakat dan keuangan negara.

Adapun transformasi PT Taspen (persero) dan PT Asabri (persero) akan diatur kemudian melalui Peraturan Pemerintah. *“Ketentuan mengenai tata cara pengalihan program Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dan program pembayaran pensiun dari PT ASABRI (Persero) dan pengalihan program tabungan hari tua dan program pembayaran pensiun dari PT TASPEN (Persero) ke BPJS Ketenagakerjaan diatur dengan Peraturan Pemerintah.”* (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Pasal 66). Transformasi tersebut diikuti pengalihan peserta, program, aset dan liabilitas, pegawai, serta hak dan kewajiban. Terkait hal ini di dalam pasal 65 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 disebutkan bahwa paling lambat PT Asabri dan PT Taspen menyusun peta transformasi tersebut pada tahun 2014.

E. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011 telah mengatur fungsi, wewenang, dan kewajiban dari BPJS di Indonesia. Fungsi BPJS adalah melakukan pendaftaran peserta, mengumpulkan iuran dari peserta atau pemberi kerja, menerima bantuan iuran dari pemerintah untuk BPJS Kesehatan, mengelola dana jaminan sosial, mengelola data peserta, membayarkan manfaat dan atau memberikan pelayanan. Adapun wewenang BPJS adalah menagih iuran, menempatkan investasi dana jaminan sosial, melakukan pengawasan dan pemeriksaan kepatuhan peserta, mengasosiasikan atau menghentikan kontrak dengan provider pelayanan, mengenakan sanksi administratif, dan melaporkan ketidakpatuhan peserta pada instansi yang berwenang.

BPJS juga memiliki beberapa kewajiban, antara lain memberikan nomor identitas tunggal, mengembangkan dana aset jaminan sosial, memberikan informasi kepada peserta dan pemangku kepentingan, memberikan pelayanan dan manfaat, memberikan informasi (hak/kewajiban), memberikan cadangan teknis, dan melakukan perubahan laporan program 6 bulan sekali kepada Presiden dengan tembusan kepada DJSN.

BPJS akan bertanggung jawab atas jaminan sosial dari pesertanya. Cakupan peserta jaminan sosial oleh BPJS adalah setiap orang yang telah membayar iuran, termasuk orang asing yang bekerja lebih dari 6 bulan. BPJS Kesehatan mengenal bantuan iuran sehingga memerlukan peran pemerintah sebagai pihak yang mengalokasikan APBN untuk

memberikan subsidi kepada penduduk yang menerima bantuan iuran.

Transformasi menyebabkan perubahan dalam beberapa bidang. Badan penyelenggara jaminan sosial tidak lagi berbentuk Badan Usaha Milik Negara melainkan akan menjadi Badan Hukum Publik yang akan bertanggungjawab kepada Presiden. Cakupan jaminan sosial juga akan bersifat wajib dan lebih luas yakni BPJS Kesehatan wajib untuk seluruh penduduk dan BPJS Ketenagakerjaan wajib untuk seluruh pekerja. Sistem penyelenggaraan juga akan berubah yaitu perusahaan melakukan administrasi dengan dua BPJS; tenaga kerja dilayani oleh dua BPJS. Dalam hal program dan manfaat pun terdapat perubahan misalnya jaminan pensiun juga ada untuk tenaga kerja swasta dan informal serta jaminan kesehatan untuk seluruh penduduk.

Pengimplementasian BPJS perlu dipersiapkan. Poin-poin mendasar dalam berbagai bidang penting untuk ditingkatkan performanya secara bersama-sama. Diperlukan kerjasama intensif dari semua stakeholder dalam sembilan hal yaitu, pertama, adanya identitas tunggal; kedua, penyesuaian aspek hukum dari peraturan perundangan-undangan; ketiga proses penyesuaian dari Perusahaan Persero menjadi BPJS; keempat perancangan manfaat setiap program jaminan SJSN serta detail atas proyeksi fiskal jangka pendek dan jangka panjang untuk lima program jaminan sosial SJSN; kelima perbaikan sistem penarikan iuran/premi/kontribusi dan sistem pengumpulan data; keenam negosiasi kontrak dengan penyedia pelayanan kesehatan dan pelaksanaan prosedur pengendalian kualitas; ketujuh penentuan metodologi untuk mengidentifikasi dan memonitor masyarakat miskin yang berhak memperoleh subsidi pemerintah; kedelapan pembentukan sebuah kantor aktuarial negara untuk mengelola aspek keuangan dan aspek manajemen resiko program SJSN; dan kesembilan sosialisasi untuk menjelaskan skema asuransi sosial yang baru kepada masyarakat, media massa dan parlemen.

Sebagaimana kita ketahui bahwa BPJS akan merupakan hasil transformasi dari badan penyelenggara yang telah ada saat ini. Proses transformasi mensyaratkan adanya kegiatan operasional lembaga yang saat ini telah melaksanakan jaminan sosial tetap berjalan. Disebutkan dalam Pasal 57 ayat (a) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011, PT Askes (persero) yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1992 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (perum) Husada Bhakti menjadi Perusahaan Perseroan (persero), diakui keberadaannya dan tetap melaksanakan program jaminan kesehatan, termasuk

menerima pendaftaran peserta baru, sampai dengan beroperasinya BPJS Kesehatan. Dalam Bab yang sama, Kementerian Kesehatan tetap melaksanakan kegiatan operasional penyelenggaraan program jaminan kesehatan masyarakat, termasuk penambahan peserta baru, sampai BPJS kesehatan beroperasi.

Demikian pula, Kementerian Pertahanan, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Republik Indonesia tetap melaksanakan kegiatan operasional penyelenggaraan program layanan kesehatan bagi pesertanya, termasuk penambahan peserta baru, sampai dengan beroperasinya BPJS Kesehatan, kecuali untuk pelayanan kesehatan tertentu berkaitan dengan kegiatan operasionalnya, yang akan ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

Kemudian Perusahaan Perseroan (persero) PT Jaminan Sosial Tenaga Kerja atau PT Jamsostek (persero) yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1995 tentang Penetapan Badan Penyelenggara Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja, tetap melaksanakan tugas operasional penyelenggaraan sampai dengan berubah menjadi BPJS Ketenagakerjaan.

Sementara itu PT Asabri (persero) yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1991 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menjadi perusahaan perseroan, berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1966, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1988, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1968, dan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1991 tetap melaksanakan kegiatan operasional penyelenggaraan program Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dan program pembayaran pension bagi pesertanya, sampai dengan dialihkan ke BPJS Ketenagakerjaan.

PT Taspen (persero), yang dibentuk melalui Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1981, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tetap melaksanakan kegiatan operasional penyelenggaraan program tabungan hari tua dan program pembayaran pensiun bagi pesertanya, termasuk penambahan peserta baru sampai dengan dialihkan ke BPJS Ketenagakerjaan.

Berdasarkan pemaparan tersebut dapat kita pahami bahwa dalam masa transformasi menuju BPJS yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan, badan penyelenggara yang saat ini telah ada tetap melaksanakan tugas operasionalnya. Kondisi ini akan berbeda pada masa beroperasinya BPJS yang akan melibatkan Presiden, DJSN, DPR RI dan BPJS sendiri.

Dalam pelaksanaannya, terdapat hubungan antar lembaga antara BPJS, DJSN, dan Kementerian/Lembaga yang perlu dipahami. Ketiga lembaga mempunyai hubungan fungsional satu sama lainnya, demikian juga dengan Presiden dan DPR RI. Secara khusus Presiden dan DPR RI mempunyai posisi strategis yaitu memilih dan menetapkan anggota Dewan Pengawas dan anggota Direksi BPJS, dan untuk itu Presiden membentuk panitia seleksi yang bertugas melaksanakan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang BPJS.

Hubungan antar lembaga yang secara eksplisit diatur dalam Pasal 51 UU BPJS adalah sebagai berikut:

- (1) Dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan program Jaminan Sosial, BPJS bekerja sama dengan lembaga Pemerintah;
- (2) Dalam menjalankan tugasnya, BPJS dapat bekerja sama dengan organisasi atau lembaga lain di dalam negeri atau di luar negeri;
- (3) BPJS dapat bertindak mewakili Negara Republik Indonesia sebagai anggota organisasi atau anggota lembaga internasional apabila terdapat ketentuan bahwa anggota dari organisasi atau lembaga internasional tersebut mengharuskan atas nama negara.

Selanjutnya diamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara hubungan antar lembaga diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Di samping pengaturan hubungan antar lembaga yang ditetapkan dalam Pasal 51 UU BPJS tersebut, dalam pasal-pasal lainnya diatur hubungan antar lembaga lainnya. Dalam UU BPJS diatur tugas dan fungsi DJSN yang juga menggambarkan hubungan DJSN dengan lembaga lainnya, yaitu:

- (1) DJSN menyampaikan hasil monitoring dan evaluasi SJSN setiap 6 bulan;
- (2) Mengusulkan PAW anggota Dewan Pengawas dan Direksi;
- (3) Menerima Laporan Pengelolaan Program dan Keuangan BPJS;
- (4) Memberikan konsultasi kepada BPJS tentang Bentuk dan Isi Laporan Pengelolaan Program;

- (5) Bersama Badan Pemeriksa Keuangan dan Otoritas Jasa Keuangan, DJSN sebagai pengawas eksternal BPJS.

Dalam rangka persiapan implementasi UU BPJS tersebut, hubungan antar lembaga sudah mulai terbangun berdasarkan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Dari pihak Pemerintah, Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat telah membentuk Tim Penyiapan Pelaksanaan BPJS, yang terdiri dari 3 (tiga) bidang: Bidang BPJS Kesehatan yang diketuai oleh Wakil Menteri Kesehatan; Bidang BPJS Ketenagakerjaan yang diketuai oleh Sekretaris Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi; dan Bidang Sosialisasi, Edukasi, dan Advokasi yang diketuai oleh Direktur Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik Kementerian Komunikasi dan Informasi.

PT. Askes (Persero) dan PT. Jamsostek (Persero) juga telah membentuk Tim internal masing-masing guna mempersiapkan proses transformasi sebagaimana diamanatkan dalam UU BPJS. Tim internal kedua badan penyelenggara ini berkoordinasi secara intensif dengan Tim Pemerintah agar terjadi sinkronisasi langkah-langkah transformasi BPJS. Tim Pemerintah mengadakan persiapan dari aspek peraturan perundang-undangan dan kebijakan, sementara Tim internal badan penyelenggara menyiapkan aspek operasional BPJS.

Baik Tim Pemerintah maupun Tim internal PT. Askes (Persero) dan PT. Jamsostek (Persero) telah bekerja secara sinergis, yang dikoordinasikan oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Masing-masing Tim bekerja sesuai dengan *work plan*-nya yang terus disinkronkan antar Tim. Sementara itu, DJSN telah membentuk Tim *Adhoc* BPJS.

F. Penutup

Jaminan sosial merupakan hak setiap individu. Akan tetapi perlu dipahami bahwa untuk mewujudkan sebuah sistem yang stabil diperlukan kerja sama tidak hanya antar *stakeholder* tetapi juga peran aktif dari masyarakat. Masyarakat merupakan pemilik kepentingan yang paling utama, dan selayaknya memiliki kesadaran untuk mengikuti prosedur sistem yang hendak dibentuk dan dilaksanakan. Demikian pula, instansi penyelenggara sebagai pihak yang mendapat amanat, memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab hingga terwujud sistem jaminan sosial nasional yang memberikan jaminan sosial secara menyeluruh bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Daftar Pustaka

- Anong Rojvanit. 1993. *The Social Welfare for Health Care: The Civil Servant Medical Benefit Scheme*, in: *Health Financing in Thailand, Proceedings of a National Workshop*. 11-13 November 1993 at Dusit Resort and Polo Club, Petchaburi Province, Thailand.
- Anuwat, Supachutikul. 1996. *Situation Analysis on Health Insurance and Future Development*. Bangkok: Health Systems Research Institute.
- Dewan Jaminan Sosial Nasional. 2011. *Roadmap Pencapaian Kepesertaan menyeluruh (Universal Coverage) Program Jaminan Kesehatan di Indonesia*. Jakarta: DJSN RI.
- Dewan Jaminan Sosial Nasional. 2012. *Himpunan Peraturan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan Kelembagaan Dewan Jaminan Sosial Nasional*. Jakarta: DJSN RI.
- Dewitt, Larry. 2010. *The Development of Social Security in America*. Social Security Bulletin, Vol 70 No 3 3010.
- Kertonegoro, Sentanoe. 1982. *Jaminan Sosial: Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta.: Penerbit Mutiara.
- Liu, Lilian. 2001. *Special Study #8: Foreign Social Security Development Prior to the Social Security Act Research Notes and Special Studies by the Historian's Office*. Baltimore, MD: SSA.
- Nurhadi. 2007. *Mengembangkan Jaminan Sosial Mengentaskan Kemiskinan*. Yogyakarta: Media Wacana.
- Rys, Vladimir. *Merumuskan Ulang Jaminan Sosial: Kembali ke Prinsip-prinsip Dasar*. Jakarta : Alvabet.
- Sulastomo. 2008. *Sistem Jaminan Sosial Nasional: Sebuah Introduksi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sulastomo. 2011. *Sistem Jaminan Sosial Nasional*. Jakarta: Kompas.