

PRINSIP PERLINDUNGAN HUKUM DALAM JAMINAN SOSIAL BAGI APARATUR SIPIL NEGARA

Oleh:

SAHID WAHID

Mahasiswa Pascasarjana Universitas Jember

Abstrak

Pelaksanaan Jaminan Sosial tidak lagi parsial dan berbeda beda sebaiknya ditunjuk badan penyelenggara yang dibentuk sesuai dengan perintah peraturan Perundang-undangan dan keputusan mahkamah konstitusi, serta dalam BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara yang diberhentikan sementara karena diangkat menjadi Pejabat Negara. Pejabat Pemerintah dapat diberhentikan jika tidak melakukan tindakan dalam perlindungan hukum masyarakat. UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Kata kunci : Perlindungan hukum, Jaminan sosial, pejabat pemerintah

Abstract

Based on the results of such research are recommended, First, that the implementation of social security no longer partial and vary preferably appointed governing body set up in accordance with the laws and decisions of the Constitutional Court's invitation. Second, organize Accident Insurance and Life Insurance for Civil Servants of Administrative State who has been suspended since appointed as State Official. Third Government officials can be dismissed if they do not do anything in the legal protection of society. Law No. 30 of 2014 on Government Administration

Keywords: legal protection, sosicial security, Gaverment officials

PENDAHULUAN

Kesejahteraan adalah suatu kemakmuran yang masih bersifat abstrak. Kesejahteraan tercapai biasanya ditandai dengan keamanan ekonomi (*economic security*) berarti bahwa tingkat inflasi terkendali dan rendahnya tingkat pengangguran. Resiko sosial ekonomi yang cenderung menimbulkan hilangnya pekerjaan yang berdampak pada kemiskinan dapat dicegah dengan suatu sistem proteksi yang diberikan kepada setiap orang melalui jaminan sosial, sehingga jaminan sosial merupakan salah satu pilar kesejahteraan yang bersifat operasional. Jaminan Sosial merupakan kebutuhan bagi seluruh warga negara. Program jaminan sosial merupakan salah satu program yang dianggap strategis di dalam mewujudkan kesejahteraan

rakyat di banyak negara. Karena tujuan pembentukan sebuah negara untuk tercapainya kesejahteraan (*welfare state*) yang merupakan komitmen pemerintah sebagai tanggungjawabnya sebagai pengelola negara. Pembangunan kesejahteraan sosial di Indonesia sesungguhnya mengacu pada konsep negara kesejahteraan.¹

Dalam sila kelima Pancasila serta Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menekankan bahwa prinsip keadilan sosial mengamanatkan tanggung jawab pemerintah dalam pembangunan kesejahteraan sosial. Penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang utama seperti dimaksud

¹ Ahmad Nizar Shihab, Jalan Panjang Mewujudkan Sistem Jaminan Sosial Nasional, Cinta Indonesia, Depok 2013, hal 28

dalam Pasal 28H ayat (3) yang menyatakan: “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat” dan Pasal 34 ayat (2) yang menyatakan: “Negara mengembangkan Sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”

Selanjutnya, Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam TAP MPR Nomor X/MPR/2001 menugaskan kepada Presiden untuk membentuk Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dalam rangka memberikan perlindungan sosial kepada seluruh rakyat Indonesia yang menyeluruh dan terpadu.²

UU No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memberikan perlindungan bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara berupa Jaminan Kematian dan Jaminan Kecelakaan Kerja, yang dahulu hanya menerima Jaminan Kesehatan dari PT.Askes (Persero) yang kini telah bertransformasi menjadi BPJS Kesehatan, serta Jaminan hari tua dan Jaminan Pensiun dari PT. Taspen (Persero). Dari hal tersebut terlihat adanya perkembangan manfaat dari perlindungan hukum terhadap resiko kematian serta resiko kecelakaan kerja yang akan muncul dan diterima oleh Pegawai Aparatur Sipil Negara maupun ahli warisnya. Saat ini PT. Taspen (Persero) masih menjalankan jaminan sosial bagi Pegawai Negeri Sipil dan beberapa BUMN terkait kepesertaan program pensiunnya.

PT. Taspen (Persero) saat ini sedang berusaha agar jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian pelaksanaannya juga dikelola oleh mereka karena dalam Undang-undang No 5 tahun 2014 tentang ASN perlindungan jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah³. Awalnya, ditetapkan UU No.40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang kemudian turunannya ditetapkan UU No. 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. BPJS Kesehatan memonopoli jaminan kesehatan masyarakat. Peserta Askes secara otomatis menjadi peserta BPJS Kesehatan termasuk Jamkesmas, Jamkesda dan peserta perorangan yang membayar premi sendiri-sendiri.

Saat ini, BPJS Ketenagakerjaan dan Taspen tarik ulur terkait program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM) bagi Aparatur Sipil Negara (ASN). BPJS Ketenagakerjaan dahulu merupakan PT. Jamsostek (Persero) yang memiliki 4 program yakni JKK, JKM, JHT (Jaminan Hari Tua) dan JPK (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan). Setelah melebur menjadi BPJS Ketenagakerjaan, program JPK masuk ke BPJS Kesehatan. Kini BPJS Ketenagakerjaan hanya memiliki 3 program yakni JKK, JKM dan JHT. Kemudian, dikeluarkan juga Perpres No.109 tahun 2013 tentang Penahapan Sebagai Kepesertaan Jaminan Sosial. BPJS Ketenagakerjaan bekerja berdasarkan Perpres tersebut. ”Pasal 5 ayat 3 menyebutkan, penahapan atau proses

² http://umemsindonesia.blogspot.co.id/2012/12/tanggung-jawab-negara-dalam-pelaksanaan_3079.html diakses 07/06/2015

³ Lihat Pasal 92 ayat (4) Undang-undang No 5 Tahun 2014 tentang ASN

dimulainya pendaftaran bagi PNS untuk JKK dan JKM paling lambat, 1 Juli 2015. Pasal 5 ayat 4 disebutkan, penahapan pendaftaran PNS untuk JHT dan Jaminan Pensiun paling lambat tahun 2029. Namun, Perpres tersebut bukan merupakan pelaksanaan UU No.5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Undang-undang No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang menyebutkan tahapan pendaftaran kepesertaan untuk PNS ada Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM) di BPJS ketenagakerjaan. Tapi penahapan (proses) kepesertaan untuk PNS harus mengacu pada UU ASN No 5 tahun 2014⁴, Kemudian Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2015 tentang Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara, yang menunjuk PT. Taspen (Persero) sebagai Penyelenggara Jaminan Sosial bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara, Jika dikaitkan dengan UU No 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional tentunya diperlukan kajian yuridis agar manfaat yang diperoleh oleh peserta dapat memenuhi tujuan, filosofi serta regulasi sistem jaminan sosial nasional itu sendiri. Namun demikian, implementasi jaminan sosial ini membutuhkan penyempurnaan sehingga dapat menjadi sistem jaminan sosial nasional. Konsekwensi penyelenggaraan jaminan sosial diperlukan pandangan yang terus menerus, karena jaminan sosial sebagai program parmanen seumur hidup.

⁴ <http://tanjungpinangpos.co.id/2015/115075/bpjs-dan-taspen-rebutan-ikk-dan-jkm-pns/> diakses tanggal 18/08/2015

Kunci sukses dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial adalah pelaksanaan penindakan hukum yang efektif. Agar Perundang-undangan dapat efektif sesuai dengan fungsinya maka diperlukan adanya pengawasan terhadap pemberlakuan Undang-undang tersebut. Mengingat begitu pentingnya Jaminan Sosial bagi Aparatur Sipil Negara dengan kemungkinan berbagai permasalahan hukum yang akan timbul dalam praktek pelaksanaannya, sehingga menarik untuk diteliti sesuai tinjauan yuridis normatif, penulis menganggap perlu meneliti **"PRINSIP PERLINDUNGAN HUKUM DALAM JAMINAN SOSIAL BAGI APARATUR SIPIL NEGARA"**

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut. Maka penulis dapat mengidentifikasi berbagai permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana perwujudan prinsip perlindungan hukum bagi Aparatur Sipil Negara dalam pengaturan jaminan sosial berdasarkan Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Apa akibat hukum bagi pemerintah sebagai representasi negara, jika tidak mewujudkan kewajibannya untuk memberikan jaminan sosial ?

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Perwujudan prinsip perlindungan bagi ASN dalam Jaminan Sosial berdasarkan Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Adapun yang mengatur mengenai perlindungan yang menyangkut aspek kesejahteraan

Aparatur Sipil Negara sebagaimana terdapat dalam :

A. Pasal 92 Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu:⁵

1. Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa:
 - a. Jaminan kesehatan;
 - b. Jaminan kecelakaan kerja;
 - c. Jaminan kematian; dan
 - d. Bantuan hukum
2. Perlindungan berupa jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c mencakup jaminan sosial yang diberikan dalam program jaminan sosial nasional.
3. Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

B. Pasal 106 Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yaitu:⁶

1. Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa:
 - a. Jaminan hari tua;
 - b. Jaminan kesehatan;
 - c. Jaminan kecelakaan kerja;
 - d. Jaminan kematian; dan
 - e. Bantuan hukum.
 2. Perlindungan berupa jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d dilaksanakan sesuai dengan sistem jaminan sosial nasional.
 3. Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.
- Pegawai ASN terdiri dari :⁷

1. Pegawai Negeri Sipil merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.
2. PPPK merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-undang ini.

Penyelenggara Negara merupakan pemberi kerja bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara sebagaimana dalam Ketentuan Umum angka 9 dari UU No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang menyatakan bahwa Pemberi Kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja atau penyelenggara negara yang mempekerjakan pegawai negeri dengan membayar gaji, upah, atau imbalan dalam bentuk lainnya.⁸

Selanjutnya berdasarkan ketentuan di atas maka jelas terlihat bahwa pekerja/buruh BUMN tidak termasuk sebagai aparatur sipil negara, akan tetapi apabila dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, BUMN yang dalam hal ini adalah negara merupakan Pemberi kerja sesuai dengan penjelasan ketentuan umum angka 4, pemberi kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja

⁵ Lihat Pasal 92 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

⁶ Lihat Pasal 106 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

⁷ Lihat Pasal 6 dan 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

⁸ Lihat Pasal 1 Ketentuan Umum angka 9 Undang-undang No 24 Tahun 2011 tentang BPJS

dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.⁹

Pengaturan tentang hak jaminan sosial pada dasarnya dipengaruhi oleh perkembangan manfaat jaminan kepada peserta dan segmentasi di Indonesia. Dalam pembahasan ini, pendekatan sejarah digunakan dalam rangka penelaahan sejumlah pelaksana jaminan sosial yang ditunjuk oleh Undang-undang berdasarkan segmentasinya.

Penyelenggaraan jaminan sosial harus sesuai dengan prinsip-prinsip universal dan merupakan koreksi atas penyelenggaraan jaminan sosial yang parsial dan merupakan peningkatan program jaminan sosial dari generasi pertama ke generasi kedua menurut Konvensi ILO. Penyelenggaraan yang terpusat dan monopolistik juga merupakan penyelenggaraan yang umum, karena sesungguhnya penyelenggaraan jaminan sosial merupakan penyelenggaraan pajak tertanda (*ear mark tax*) di mana dana yang terkumpul hanya digunakan untuk pembayaran manfaat jaminan sosial. Penyelenggara jaminan sosial terpusat nasional merupakan pilihan politik yang mengacu pada efisiensi dan *portabilitas*, yang menyelesaikan masalah perpindahan penduduk dan perpindahan tempat kerja yang tidak bisa dihindari dan tidak bisa diselesaikan.¹⁰

BPJS diperlukan karena penyelenggara jaminan sosial yang telah ada yaitu PT Askes

(Persero), PT Jamsostek (Persero), PT Taspen (Persero) dan PT Asabri (Persero) tidak sesuai dengan amanat Undang-undang No 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Selain itu status badan hukum dan badan penyelenggara hendaknya tidak berorientasi profit dan memiliki prinsip-prinsip kegotongroyongan, nirlaba, keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, portabilitas, kepesertaan bersifat wajib, dan amanat, dan hasil pengelolaan dana jaminan sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besarnya kepentingan peserta. Pengelolaan Jaminan Sosial Nasional menganut prinsip Wali Amanah, yang mewakili stakeholder dalam hal ini peserta/ pekerja, pemberi kerja, dan pemerintah. Pengumpulan dan pengelolaan perlu ditunjang oleh keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas dan efisiensi. Penyelenggaraan dilakukan *non-for profit*. Pengertian *non-for profit* bukanlah berarti tidak perlu mengembangkan atau menginvestasikan dalam rangka meningkatkan akumulasi dana yang ada, tetapi hasil yang diperoleh nantinya akan dikembalikan atau dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan peserta (merupakan *going concern* asuransi sosial).¹¹

Tujuan Pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

Secara yuridis, urgensi ini semakin menguat semenjak dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 31 Agustus 2005 terhadap perkara Nomor 007/PUU-III/2005 yang menyatakan bahwa badan penyelenggara

⁹ Lihat Ketentuan umum angka 4 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

¹⁰ *Ibid*

¹¹ *Ibid*

tidak sesuai dengan kehendak yang ingin dicapai oleh UU No 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Pendapat Mahkamah Konstitusi bahwa pengembangan sistem jaminan sosial adalah bagian dari pelaksanaan fungsi pelayanan sosial negara yang kewenangan untuk menyelenggarakannya berada di tangan pemegang kekuasaan pemerintahan negara, di mana kewajiban pelaksanaan sistem jaminan sosial tersebut, sesuai dengan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 maka dalam Pasal 5 Undang-undang No 40 Tahun 2004 tentang 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”.

Lebih lanjut bahwa seluruh ketentuan dalam Pasal 5 UU SJSN di atas, tampak bahwa terdapat rumusan yang saling bertentangan serta sangat berpeluang menimbulkan multi-interpretasi yang bermuara pada ketidakpastian

hukum (*rechtsonzekerheid*). Sebagaimana pada ayat (1) dinyatakan bahwa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial harus dibentuk dengan Undang-undang, sementara pada ayat (3) dikatakan bahwa Persero JAMSOSTEK, Persero TASPEN, Persero ASABRI, dan Persero ASKES adalah Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1), padahal tidak semua badan-badan tersebut dibentuk dengan Undang-undang. Seandainya pembentuk Undang-undang bermaksud menyatakan bahwa selama belum terbentuknya Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1), badan-badan sebagaimana disebutkan pada ayat (3) di atas diberi hak untuk bertindak sebagai badan penyelenggara jaminan sosial, maka hal itu sudah cukup tertampung dalam Ketentuan Peralihan pada Pasal 52 UU SJSN.

Apabila rumusan dalam Pasal 5 ayat (1) UU SJSN di atas pembentuk Undang-undang bermaksud menyatakan bahwa badan penyelenggara jaminan sosial harus memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Undang-undang, yang dimaksud adalah UU SJSN maka penggunaan kata “dengan” dalam ayat (1) tersebut tidak memungkinkan untuk diberi tafsir demikian. Karena makna frasa “dengan Undang-undang” berbeda dengan frasa “dalam Undang-undang”. Frasa “dengan Undang-undang” menunjuk pada pengertian bahwa pembentukan setiap badan penyelenggara jaminan sosial harus dengan Undang-undang, sedangkan frasa “dalam Undang-undang” menunjuk pada pengertian bahwa pembentukan

badan penyelenggara jaminan sosial harus memenuhi ketentuan Undang-undang. Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (4), makin memperkuat kesimpulan bahwa pembentuk Undang-undang memang bermaksud menyatakan, badan penyelenggara jaminan sosial harus dibentuk dengan Undang-undang tersendiri.

Kemungkinan tafsir lainnya adalah rumusan dalam Pasal 5 ayat (2) dan (3) UU SJSN di atas, maka tidak ada lagi kebutuhan untuk memenuhi ketentuan Pasal 5 ayat (1), sebab badan-badan sebagaimana yang disebut pada ayat (2) dan (3) itulah yang dimaksud oleh ayat (1) dan pada saat yang sama sesungguhnya tidak ada kebutuhan bagi adanya rumusan sebagaimana tertuang dalam ayat (4). Oleh karena itu, dengan menghubungkan ketentuan ayat (1), (2), (3), dan (4) dari Pasal 5 UU SJSN tersebut, maka tidak dapat ditarik kesimpulan lain kecuali bahwa memang kehendak pembentuk Undang-undang untuk menyatakan bahwa JAMSOSTEK, TASPEN, ASABRI, dan ASKES sajalah yang merupakan badan penyelenggara jaminan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) serta tidak mungkin lagi membentuk badan penyelenggara jaminan sosial lain di luar itu. Oleh karena di satu pihak, telah ternyata bahwa Pasal 5 ayat (1), (2), (3), dan (4) UU SJSN saling berkait yang sebagai akibatnya daerah menjadi tidak mempunyai peluang untuk mengembangkan sistem jaminan sosial dan membentuk badan penyelenggara sosial, sementara di pihak lain keberadaan Undang-undang yang mengatur tentang pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial nasional di tingkat pusat

merupakan kebutuhan, maka Pasal 5 ayat (1) UU SJSN cukup memenuhi kebutuhan dimaksud dan tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar sepanjang ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) UU SJSN tersebut ditafsirkan semata-mata dalam rangka pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial nasional di tingkat pusat.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan Pasal 52 UU SJSN tersebut justru dibutuhkan untuk mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dan menjamin kepastian hukum (*rechtszekerheid*) karena belum adanya badan penyelenggara jaminan sosial yang memenuhi persyaratan agar UU SJSN dapat dilaksanakan. Kemudian Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 5 ayat (2), (3), dan (4) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456) bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;¹²

Oleh karena itu dibutuhkan Undang-undang yang mengatur tentang BPJS sebagaimana ketentuan Pasal 52 UU SJSN tersebut. Sementara itu, sesungguhnya karakter aspiratif sebuah Undang-undang mencerminkan bahwa UU itu akan memenuhi kehendak masyarakatnya, tetapi bukan hanya karakter

¹² Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 007/PUU-III/2005 hlm 267

aspiratif itu saja yang harus dipenuhi. Sebuah UU substansinya harus sinkron, harmonis dan tidak tumpang tindih dengan Perundang-undangan yang ada.

Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 menentukan BPJS adalah Badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial. BPJS harus dibentuk dengan Undang-undang. Perintah suatu Undang-undang untuk mengatur suatu hal tertentu dengan atau melalui Undang-undang haruslah dihindarkan dari soal soal remeh, mengingat Undang-undang itu ada bukan untuk mengatur soal-soal remeh¹³. Lebih lanjut menurut I.C van der Vlies, dalam memerintahkan pembentukan Undang-undang haruslah dilakukan terhadap keputusan yang sifatnya mendalam seperti :

1. Keputusan mengenai kebutuhan hidup pokok atau asas hukum asasi (antara lain pemberian kewenangan pada organ lain untuk menjabarkan lebih lanjut).
2. Yang menyinggung hal hal asasi yang berkaitan dengan organisasi negara dan/atau yang dirasa oleh pemerintah menyangkut kepentingannya sendiri atau kesan kepentingan yang ada.¹⁴

Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa frase dengan Undang-undang dalam ketentuan tersebut di atas menunjuk pada pengertian bahwa pembentukan setiap badan penyelenggara jaminan sosial harus dengan Undang-undang. Ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU SJSN adalah dimaksudkan untuk pembentukan badan penyelenggara tingkat nasional yang berada di pusat. Lebih lanjut

dikemukakan bahwa keberadaan Undang-undang yang mengatur tentang Pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial di tingkat pusat merupakan kebutuhan, karena belum adanya badan penyelenggara jaminan sosial yang memenuhi persyaratan agar UU SJSN dapat dilaksanakan.

Penjelasan umum UU SJSN juga menegaskan hal tersebut sebagai berikut: “sehubungan dengan hal di atas, dipandang perlu menyusun Sistem Jaminan Sosial Nasional yang mampu mensinkronisasikan penyelenggaraan berbagai bentuk jaminan sosial yang dilaksanakan oleh beberapa penyelenggara agar dapat menjangkau kepesertaan yang lebih luas serta memberi manfaat yang lebih besar bagi setiap peserta.

Lebih lanjut dikemukakan sebagai berikut: “BPJS dalam Undang-undang ini adalah transformasi dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang sekarang telah berjalan dan dimungkinkan membentuk badan penyelenggara baru sesuai dengan dinamika perkembangan jaminan sosial”¹⁵.

Apabila kita simak dengan cermat ketentuan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, dihubungkan dengan UU SJSN, sangat jelas terdapat perbedaan yang mendasar antara Badan Hukum BUMN, Perseroan Terbatas dengan badan hukum BPJS yang dikehendaki oleh UU SJSN. Secara

¹³ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta 2014 hal 76

¹⁴ I.C van der Vlies, dalam Bayu Dwi Anggono, *Op.cit.* hal 76

¹⁵ Penjelasan Umum UU No 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

konstitusional dasar hukum pembentukan BUMN adalah untuk melaksanakan amanat Pasal 33 Undang-undang Dasar sedangkan pembentukan BPJS adalah untuk memenuhi hak setiap orang atas jaminan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 dan memenuhi kewajiban negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 34 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara R.I. Tahun 1945.

BPJS adalah Badan Penyelenggara Program Jaminan Sosial yang dibentuk dengan Undang-undang sedangkan BUMN adalah Badan Usaha dan Perseroan Terbatas merupakan persekutuan modal yang didirikan berdasarkan perjanjian untuk melakukan kegiatan usaha. Oleh karena itu Pasal 52 ayat (2) UU SJSN menentukan agar semua ketentuan yang mengatur mengenai BPJS disesuaikan dengan UU SJSN. Suatu bentuk badan tripartit yang independen terhadap birokrasi pemerintahan yang disebut Wali Amanat (Board of Trustee) dan diawasi oleh wakil-wakil pihak yang berkepentingan (stakeholders) merupakan pilihan yang paling banyak dianut di dunia. Bentuk Dana Amanat adalah bentuk badan hukum yang umum digunakan di negara-negara maju dengan berbagai nama.

Badan ini dapat disebut sebagai suatu Badan Penyelenggara Publik yang bukan

BUMN, bukan perusahaan swasta, dan bukan lembaga pemerintah. Bentuk Dana Amanat pada prinsipnya adalah suatu badan quasi Pemerintah yang tidak dimiliki oleh sekelompok orang akan tetapi dimiliki oleh seluruh pesertanya, yang peruntukan dananya telah ditetapkan. Oleh karena Dana Amanat dimiliki seluruh pesertanya, maka apabila terdapat sisa hasil usaha maka sisa hasil usaha tersebut menjadi milik seluruh peserta. Jadi tidak ada pembagian dividen untuk sekelompok orang maupun untuk pemerintah seperti yang terjadi dalam bentuk BUMN. Dana sisa hasil usaha dapat diberikan sebagai pengurangan iuran tahun berikutnya, disimpan sebagai dana cadangan umum untuk seluruh peserta, atau untuk perbaikan pelayanan. Dana Amanat merupakan milik seluruh rakyat, apabila cakupan jaminan sosial sudah universal, maka sisa hasil usaha juga tidak perlu dikenakan pajak penghasilan badan karena setiap dana yang diperoleh sudah menjadi hak seluruh rakyat seperti halnya dan yang dikumpulkan dari pajak. Bedanya, dalam Dana Amanat pemerintah tidak ikut campur mengelola dana tersebut. Pengelolaan Dana Amanat diatur oleh Undang-undang dan pengelola yang terdiri dari *Board of Trustees* (Wali Amanat) dan *Executive Boards* (Dewan Eksekutif yang terdiri atas Direksi beserta kelengkapannya) secara independen atau otonom tanpa campur tangan pemerintah atau partai. Wali Amanat/Dewan Jaminan Sosial Nasional adalah lembaga penentu kebijakan dan sekaligus pengawas keuangan maupun penyelenggaraan lainnya yang dilaksanakan

oleh eksekutif. Wali Amanat terdiri dari wakil-wakil berbagai peserta seperti wakil tenaga kerja, wakil perusahaan, wakil pemerintah, dan unsur lain yang dinilai perlu dan memiliki kemampuan menjalankan fungsi Wali Amanat. Bentuk Dana Pensiun Pemberi Kerja dan Universitas Otonom atau Badan Hukum Pendidikan adalah badan hukum yang mendekati bentuk Dana Amanat.¹⁶

Sehingga lahir Undang-undang No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, yang dalam Undang-undang tersebut dinyatakan bahwa PT. Askes (Persero) berubah menjadi BPJS Kesehatan dan PT. Jam-sostek (Persero) berubah menjadi BPJS Ketenagakerjaan terhitung sejak tanggal 01 Januari 2014. Dalam Undang-undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, perlindungan jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian, mencakup jaminan sosial yang diberikan dalam program jaminan sosial nasional lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah.¹⁷

Selanjutnya berdasarkan Undang-undang No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial BPJS Kesehatan menyelenggarakan Jaminan Kesehatan Nasional sedangkan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Hari Tua, Jaminan Kematian dan Jaminan Pensiun untuk seluruh tenaga kerja. Bahwa sesuai dengan pasal 65 UU No24 tahun 2011 tentang BPJS dinyatakan bahwa PT.ASABRI

(Persero) dan PT.Taspen (Persero) menyelesaikan pengalihan program tabungan hari tua dan program pembayaran pensiun dari PT TASPEN (Persero) ke BPJS Ketenagakerjaan paling lambat tahun 2029.

Lebih lanjut dalam Peraturan Presiden No 109 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial, bahwa kepesertaan jaminan sosial pekerja yang bekerja pada pemberi kerja penyelenggara negara¹⁸ selanjutnya dinyatakan bahwa Pekerja yang bekerja pada penyelenggara Negara meliputi; Calon Pegawai Negeri Sipil; Pegawai Negeri Sipil; anggota TNI; anggota POLRI; pejabat Negara; Pegawai Pemerintah non Pegawai Negeri; Prajurit siswa TNI; dan Peserta Didik POLRI. Pemberi kerja penyelenggara negara wajib mendaftarkan pekerjanya dalam program jaminan kecelakaan kerja, program jaminan hari tua, program jaminan pensiun, dan program jaminan kematian secara bertahap kepada BPJS Ketenagakerjaan.¹⁹

Penahapan dimulainya pendaftaran bagi pekerja yang bekerja pada pemberi kerja penyelenggara negara dilakukan untuk program jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian paling lambat tanggal 1 Juli 2015. Penahapan dimulainya pendaftaran bagi pekerja yang bekerja pada pemberi kerja penyelenggara negara dilakukan untuk program jaminan hari tua dan program jaminan pensiun paling lambat tahun 2029.²⁰

¹⁶ Ahmad Ansyori; Analisis terhadap tujuan Pendirian BUMN Persero dalam UU BUMN dan UU SJSN hal 117

¹⁷ Lihat Pasal 92 Undang-undang No 5 Tahun 2014 tentang ASN

¹⁸ Lihat Pasal 4 Peraturan Presiden No 109 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial

¹⁹ Lihat Pasal 5 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden No 109 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial

²⁰ Lihat Pasal 5 ayat (3) dan (4) Peraturan Presiden No 109 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial

Kemudian Pemerintah Daerah diberikan tata cara penyusunan APBD melalui Kementerian Dalam Negeri sebagaimana diatur Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016 tanggal 10 Juni 2015. Belanja tidak langsung huruf (e) lampiran Permendagri 52 tahun 2015 Penganggaran penyelenggaraan jaminan kecelakaan kerja dan kematian bagi Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, Pimpinan dan Anggota DPRD serta PNSD dibebankan pada APBD dengan mempedomani Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011, Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2013 tentang Perubahan Kesembilan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja dan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial.²¹

Namun berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 44 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian mengatur bahwa Program JKK dan JKM bagi Peserta pada Pemberi Kerja penyelenggara negara diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri²² sehingga Direksi BPJS Ketenagakerjaan mengeluarkan surat Nomor B/7720/082015 perihal Kepesertaan Program

Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi pekerja yang bekerja pada pemberi kerja penyelenggara Negara, yang pada intinya melakukan penghentian pengelolaan Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara yang telah terdaftar melalui program BPJS Ketenagakerjaan yang diatur pada penganggaran belanja langsung pada Permendagri No 37 tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Kemudian, ketentuan pengelolaan JKK dan JKM Pegawai ASN akan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) tersendiri. Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2015 tentang Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara diundangkan di Jakarta tanggal 17 September 2015 yang berlaku surut sejak 01 Juli 2015. Hal ini mengakibatkan PT. Taspen (Persero) meminta iuran yang telah dibayarkan pemerintah daerah ke BPJS Ketenagakerjaan atas keikutsertaannya dalam program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian sejak Juli 2015.

BPJS Ketenagakerjaan masih memiliki *legal standing* dalam menyelenggarakan Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara karena Perpres 109 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial belum dicabut sehingga masih dapat menyelenggarakan program JKK dan JKM bagi Pegawai ASN. Namun jika mengacu pada ketentuan dalam hierarki Peraturan

²¹ Lihat Lampiran Permendagri No 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016

²² Lihat Pasal 2 Peraturan Pemerintah No 44 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian

Perundang-undangan Pasal 7 ayat 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Apabila ada perbedaan norma atau pengaturan antara Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Presiden yang mengatur hal yang sama, maka yang harus diambil sebagai acuan adalah ketentuan yang lebih tinggi, Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki.²³

Lebih lanjut bahwa apabila pegawai ASN menjadi Pejabat Negara dan diberhentikan sementara sebagai pegawai ASN²⁴ maka penyelenggara Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian adalah BPJS Ketenagakerjaan karena dalam Perpres 109 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial mengatur bahwa Pekerja yang bekerja pada pemberi kerja penyelenggara negara yang meliputi:

- a. calon pegawai negeri sipil;
- b. pegawai negeri sipil;
- c. anggota TNI;
- d. anggota POLRI;
- e. pejabat negara;
- f. pegawai pemerintah non pegawai negeri;
- g. prajurit siswa TNI; dan
- h. peserta didik POLRI Aparatur Sipil Negara.²⁵

Sementara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2015 tentang Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara tidak diatur mengenai Pegawai ASN yang diberhentikan sementara karena menjadi Pejabat Negara

²³ Lihat Pasal 7 ayat 2 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

²⁴ Lihat Pasal 88 UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN

²⁵ Lihat Pasal 5 Perpres No 109 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial

karena dalam Peraturan Pemerintah tersebut yang menjadi pesertanya hanyalah Calon PNS, PNS dan PPK²⁶

Akibat hukum bagi pemerintah sebagai representasi negara, jika tidak mewujudkan kewajibannya untuk memberikan jaminan sosial

Analisa Putusan. No. 278/PDT/2010/PN. JKT. Pst atas Penyelenggaraan Jaminan Sosial

Konsideran menimbang Perma No 1 Tahun 2002, huruf b bahwa peristiwa-peristiwa, kegiatan-kegiatan atau suatu perkembangan dapat menimbulkan pelanggaran hukum yang merugikan secara serentak atau sekaligus dan masal terhadap orang banyak. Dalam huruf c, bahwa sangatlah tidak efektif dan efisien penyelesaian pelanggaran hukum yang merugikan secara serentak atau sekaligus dan masal terhadap orang banyak tersebut huruf b, yang memiliki fakta dasar hukum, dan tergugat yang sama apabila diajukan serta diselesaikan sendiri-sendiri atau bersama-sama dalam satu gugatan²⁷. Alternatif mekanisme gugatan lain yang biasa dipraktekkan di negara-negara Common Law yaitu Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) atau yang di negara Eropa Kontinental dikenal sebagai *Actio Popularis*²⁸.

Karakteristik *Citizen Lawsuit*, antara lain merupakan akses orang perorangan atau warga

²⁶ Lihat pasal 4 PP No 70 tahun 2015 tentang Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara

²⁷ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok

²⁸ Cekli Setya Pratiwi, "Mengenal Gugatan Citizen Lawsuit (Sebuah Pengantar)", <http://ceklipratiwi.staff.umm.ac.id/2012/01/30/mengenal-gugatan-citizen-lawsuit-sebuah-pengantar-oleh-cekli-setya-pratiwi-sh-ll-m/> diakses tanggal 01/10/2015

negara untuk mengajukan gugatan di pengadilan untuk dan atas nama kepentingan keseluruhan warga negara atau kepentingan publik, dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran negara atau otoritas negara, memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat pelanggaran Undang-undang atau kegagalan dalam memenuhi kewajiban pelaksanaan atau implementasi Undang-undang, orang-perorangan yang menjadi penggugat dalam *Citizen Lawsuit* tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat nyata, dan secara umum peradilan cenderung meniadakan tuntutan ganti kerugian jika gugatan diajukan dalam bentuk *Citizen Lawsuit*.

Peraturan pelaksanaan Undang-undang BPJS yang harus diselesaikan paling lambat pada 25 November 2012, ternyata nihil. Padahal peraturan Perundang-undangan merupakan *ration d'etre* dari sistem jaminan sosial. Sistem jaminan sosial lahir karena ditentukan dalam peraturan Perundang-undangan untuk menjamin terpenuhinya hak asasi setiap orang atas jaminan sosial dan terpenuhinya tugas Negara untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat. tanpa peraturan Perundang-undangan yang adekuat dan operasional sistem jaminan sosial nasional sulit terselenggara secara efektif.²⁹

Kelalaian ini membawa konsekuensi hukum kepada Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang akhirnya digugat

Citizen Lawsuit oleh 120 orang yang mewakili berbagai kalangan serta menamakan diri KAJS (Komite Aksi Jaminan Sosial) dengan dibantu 17 Advokat yang menamakan diri Tim Pembela Rakyat untuk Jaminan Sosial, mereka bersatu menggugat Pemerintah di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat atas kelalaian Pemerintah dan DPR dalam menyelenggarakan jaminan sosial bagi seluruh warga Negara Indonesia.

Kesebelas tergugat adalah Presiden RI (Susilo Bambang Yudhoyono) Ketua DPR RI (Marzuki Alie), Wakil Presiden (Budiono), Menkokesra (Agung Laksono), Menko Perekonomian (Hatta Rajasa), Menteri Keuangan (Agus Martowardojo), Menteri Hukum dan HAM (Patrialis Akbar), Menteri Kesehatan (Endang Sedyaningih), Menteri Sosial (Salim Segaf Al-Jufri), Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Muhaimin Iskandar) dan Menteri Pertahanan (Purnomo Yusgiantoro).³⁰

Mereka digugat karena telah dianggap gagal menyelesaikan amanat Pasal 52 ayat 2 (dua) UU No 40 tahun 2004 tentang SJSN, yang menyatakan "Semua ketentuan yang mengatur mengenai Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan Undang-undang ini paling lambat 5 (lima) tahun sejak Undang-undang ini diundangkan". Sungguh sebuah hal yang memalukan ketika rakyat berhasil memenangkan gugatan pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan dikabulkannya sebagian tuntutan oleh Majelis Hakim yang diketuai oleh Ennid Hasanuddin, SH,CN,MH dan dua hakim anggota yaitu

²⁹ Asih Eka Putri & A.A Oka Mahendra, *Transformasi Setengah Hati*, Pustaka Martabat, Banten 2013, hal 3

³⁰ Asih Eka Putri & A.A Oka Mahendra, *Op.cit*, hal 13

Supraja, SH dan Sapawi, SH dalam amar putusan No.278/PDT/2010/PN.JKT.Pst yang mengabulkan tuntutan KAJIS sebagai berikut

1. Menolak eksepsi para tergugat
2. Menyatakan para tergugat telah lalai melaksanakan UU No 40 tahun 2004.
3. Menghukum para tergugat untuk melaksanakan UU No 40 tahun 2004 dengan langkah konkrit yaitu Mengundang UU tentang Badan Penyelenggara Janminan Sosial (BPJS) ; Membentuk peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden; dan melakukan penyesuaian BUMN Penyelenggara Jaminan Sosial.
4. Menghukum para tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp.2.300.000 secara tanggung renteng.³¹

Dari kasus mengenai jaminan sosial diatas dapat disimpulkan bahwa unsur unsur gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) adalah dalam hal pengajuan gugatan dapat dilakukan oleh setiap orang atau setiap warga negara karena dalam Citizen Lawsuit setiap orang yang merupakan warga negara memiliki standing untuk mengajukan gugatan tanpa mensyaratkan adanya kerugian yang bersifat nyata dan langsung pada dirinya, yang telah sesuai dengan unsur perbuatan melawan hukum dengan mengatasnamakan kepentingan umum sehingga tidak menuntut ganti rugi berupa uang.

Definisi kepentingan umum disini dapat ditemukan dari peraturan Perundang-undangan, Pengertian kepentingan umum bisa ditemukan dalam beberapa peraturan Perundang-undangan, antara lain:

- a. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang- undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kepentingan umum

adalah kepentingan bangsa, negara, masyarakat bersama, dan/atau pembangunan.³²

- b. Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.³³

Sedangkan menurut Kamus Istilah Aneka Hukum, kepentingan umum yaitu “Kepentingan hukum dari tiap badan dan peraturan perundangan negara serta kepentingan umum tiap-tiap manusia (jiwa, raga, tubuh), kemerdekaan, kehormatan, hak milik, atau harta benda.”³⁴ Penyelenggaraan kepentingan umum yang menyangkut kehidupan masyarakat pada dasarnya merupakan tugas pemerintah sehingga *Citizen Lawsuit* pada umumnya ditujukan kepada pemerintah.

Selanjutnya dalam Laporan Penelitian *Class Action* dan *Citizen Lawsuit* yang dibuat oleh Mahkamah Agung pada tahun 2009, isi petitum yang dapat diujikan dalam gugatan *Citizen Lawsuit* antara lain adalah:

1. Petitum dalam gugatan tidak boleh meminta adanya ganti rugi materiil, karena warga negara yang menggugat bukan kelompok yang dirugikan secara materiil dan memiliki kesamaan kerugian dan kesamaan fakta hukum sebagaimana gugatan *Class Action*.
2. Petitum gugatan *Citizen Lawsuit* harus berisi permohonan agar negara mengeluarkan suatu kebijakan pengaturan umum agar perbuatan melawan hukum berupa kelalaian dalam pemenuhan hak warga negara tersebut di masa yang akan datang tidak terjadi lagi.
3. Petitum *Citizen Lawsuit* tidak boleh berupa

³¹ Asih Eka Putri & A.A Oka Mahendra, Op.cit, hal 15

³² Lihat Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Penjelasan Pasal 49

³³ Lihat Undang-undang No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Penjelasan Pasal 34 huruf c.

³⁴ C.S.T. Kansil, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002, hal 227

pembatalan atas Keputusan Penyelenggara Negara (Keputusan Tata Usaha Negara) yang bersifat kongkrit dan final karena hal tersebut merupakan kewenangan dari peradilan TUN.

4. Petition *Citizen Lawsuit* juga tidak boleh berupa pembatalan atas suatu Undang-undang (UU) karena itu merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi (MK). Selain itu, *Citizen Lawsuit* juga tidak boleh meminta pembatalan atas peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang karena hal tersebut merupakan kewenangan Mahkamah Agung (MA) di bawah *judicial review*.³⁵

Untuk syarat prosedural Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) adalah adanya pemberitahuan atau notifikasi. Notifikasi dalam *Citizen Lawsuit* dilakukan penggugat kepada tergugat. Notifikasi tersebut harus mengidentifikasi pelanggaran dan tuntutan spesifik yang kemudian menjadi dasar pengajuan gugatan, disusun oleh Penggugat untuk diberikan kepada pelanggar dan instansi yang bertanggung jawab menerapkan peraturan Perundang-undangan yang memberi hak *Citizen Lawsuit*.³⁶

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian maka dapat ditarik kesimpulan yaitu sebagai berikut :

1. Dalam penyelenggaraan Jaminan Sosial bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah

badan hukum yang sesuai dengan Asas dan Prinsip Jaminan Sosial Nasional karena ketentuan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, sangat jelas terdapat perbedaan yang mendasar antara Badan Hukum BUMN, Perseroan Terbatas dengan Badan Hukum Penyelenggara Jaminan Sosial dan berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005 bahwa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial harus dibentuk melalui Undang-undang sehingga Peraturan Pemerintah Nomor 70 tahun 2015 tentang Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan menyangkut Jaminan Sosial.

2. Pemerintah selaku representasi negara tidak memberikan perlindungan Jaminan Sosial berupa Kecelakaan Kerja dan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara maka dapat digugat secara Perdata dengan Gugatan Warga Negara atau dikenal dengan *Citizen Lawsuit* sebagaimana putusan pengadilan Putusan No.278/PDT/2010/PN.JKT.Pst. dan Pejabat Pemerintah dapat diberhentikan jika tidak melakukan tindakan dalam perlindungan hukum masyarakat sebagaimana diatur dalam

³⁵ Mahkamah Agung, *Laporan Penelitian Class Action & Citizen Lawsuit*, (Bogor: Badan Penelitian dan Pengembangan & Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Mahkamah Agung RI, 2009), hal. 65.

³⁶ <https://masalahukum.wordpress.com/category/perdata-formil/> diakses tanggal 02/10/2015

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Saran

1. Pelaksanaan Jaminan Sosial tidak lagi parsial dan berbeda beda sebaiknya ditunjuk badan penyelenggara yang dibentuk sesuai dengan perintah peraturan Perundang-undangan dan keputusan mahkamah konstitusi
2. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 92 ayat 4 dan Pasal 107 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara agar Peraturan Pemerintah tidak bertentangan dengan Undang-undang Nomor 40 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Nizar Shihab, Jalan Panjang Mewujudkan Sistem Jaminan Sosial Nasional, Cinta Indonesia, Depok 2013, hal 28
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 007/PUU-III/2005 hlm 267
- Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta 2014
- I.C van der Vlies, dalam Bayu Dwi Anggono, Penjelasan Umum UU No 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional
- Ahmad Ansyori; Analisis terhadap tujuan Pendirian BUMN Persero dalam UU BUMN dan UU SJSN
- Lihat Pasal 5 ayat (3) dan (4) Peraturan Presiden No 109 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial

Asih Eka Putri & A.A Oka Mahendra, *Transformasi Setengah Hati*, Pustaka Martabat, Banten 2013,

C.S.T. Kansil, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002,

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang No 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

Undang-undang No 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

Undang-undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Undang-undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Peraturan Pemerintah No 44 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian

Putusan MK Perkara Nomor 007/PUU III/2005

Internet

Cekli Setya Pratiwi, "Mengenal Gugatan Citizen Lawsuit (Sebuah Pengantar)", <http://ceklipratiwi.staff.umm.ac.id/2012/01/30/mengenal-gugatan-citizen-lawsuit-sebuah-pengantar-oleh-cekli-setya-pratiwi-sh-ll-m/> diakses tanggal 01/10/2015

http://umemsindonesia.blogspot.co.id/2012/12/tanggung-jawab-negara-dalam-pelaksanaan_3079.html diakses 07/06/2015

<http://tanjungpinangpos.co.id/2015/115075/bpjs-dan-taspen-rebutan-jkk-dan-jkm-pns/> diakses tanggal 18/08/2