

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia adalah Negara hukum, demikian bunyi Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal tersebut telah memberi batasan yang amat jelas bagi seluruh warga Negara Indonesia bahwa semua aspek kehidupan kita diatur berdasarkan hukum yang bersifat adil dan berlaku secara menyeluruh. Dalam konteks Negara hukum ini, Negara atau pemerintah menjamin dan mengatur pelaksanaan Hak Asasi Manusia (HAM). Hal tersebut sesuai dengan pemikiran filsuf John Locke yang menyatakan bahwa Hak Asasi Manusia adalah hak yang dibawa sejak lahir yang secara kodrati melekat pada setiap manusia dan tidak dapat diganggu gugat (bersifat mutlak). Kesehatan merupakan aspek penting dari hak asasi manusia (HAM), sebagaimana disebutkan dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tertanggal 10 November 1948. Dalam deklarasi HAM pasal 25 ayat (1) dinyatakan bahwa “setiap orang berhak atas taraf kehidupan yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya sendiri dan keluarganya. Hak atas kesehatan ini bermakna bahwa pemerintah harus menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap individu untuk hidup sehat, dengan upaya menyediakan sarana pelayanan kesehatan yang memadai dan pelayanan kesehatan yang terjangkau bagi masyarakat.

Kesehatan adalah hak dasar setiap individu, dan semua warga Negara berhak mendapat pelayanan kesehatan termasuk masyarakat miskin Pasal 28 H ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”. Kesadaran tentang pentingnya jaminan perlindungan sosial terus berkembang hingga UUD 1945 pada Pasal 34 ayat (2), menyebutkan bahwa Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi masyarakat.

Upaya Pemerintah untuk menjalankan konstitusi salah satunya dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional sebagai penjabaran dari UUD 1945, hal ini menjadi suatu bukti kuat bahwa pemerintah memiliki komitmen yang besar dalam mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat. Upaya pemerintah dalam mempercepat terselenggaranya sistem jaminan nasional secara menyeluruh bagi rakyat Indonesia, yaitu dengan membentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial untuk selanjutnya disebut BPJS dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang selanjutnya disingkat BPJS adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial. BPJS merupakan program negara yang bertujuan memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat dan

berdasarkan prinsip kegotongroyongan, nirlaba, keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, portabilitas, kepesertaan bersifat wajib, dana amanat, dan hasil pengelolaan dana jaminan sosial seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan peserta.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, BUMN Persero penyelenggara jaminan sosial terdiri dari PT ASKES, PT ASABRI, PT JAMSOSTEK, PT TASPEN. Keempat BUMN sebagaimana dimaksud merupakan badan hukum privat yang didirikan sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dimana tunduk pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Misi yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan BPJS merujuk pada peraturan perundangan yang mengatur program-program jaminan sosial bagi berbagai kelompok pekerja. Walaupun program-program jaminan sosial yang tengah berlangsung saat ini diatur dalam peraturan perundangan-undangan yang berbeda. Keempat Persero mengemban misi yang sama, yaitu menyelenggarakan program jaminan sosial untuk menggairahkan semangat kerja para pekerja. Undang-undang BPJS telah menetapkan PT JAMSOSTEK akan bertransformasi menjadi BPJS Ketenagakerjaan dan PT ASKES (Persero) untuk bertransformasi menjadi BPJS Kesehatan.

Program JAMSOSTEK diselenggarakan dengan pertimbangan selain untuk memberikan ketenangan kerja juga karena dianggap mempunyai

dampak positif terhadap usaha-usaha peningkatan disiplin dan produktifitas tenaga kerja. Program JAMSOSTEK diselenggarakan untuk memberikan perlindungan dasar untuk memenuhi kebutuhan hidup minimal bagi tenaga kerja dan keluarganya, serta merupakan penghargaan kepada tenaga kerja yang telah menyumbangkan tenaga dan pikirannya kepada perusahaan tempat mereka bekerja. Begitu pula dengan Program ASKES dan Program TASPEN, penyelenggaraan kedua program jaminan sosial bagi pegawai negeri sipil adalah insentif yang bertujuan untuk meningkatkan kegairahan bekerja. Program ASABRI adalah bagian dari hak prajurit dan anggota POLRI atas penghasilan yang layak.¹

Pengesahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial pada November 2011 menjadi satu bekal menuju sistem jaminan sosial bagi masyarakat Indonesia. Undang-undang tersebut mengamankan 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,

¹Transformasi BPJS__link_footer__Martabat - www.jamsosindonesia.com, 2013, diakses pada tanggal 25 April 2015

jaminan hari tua, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian. BPJS adalah badan hukum publik dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden. BPJS berkedudukan dan berkantor pusat di Ibukota Negara dengan kemungkinan untuk mendirikan kantor perwakilan di Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Pembentukan BPJS ini adalah amanat dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional yang lahir setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 007/PUU-III/2005 Tentang pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau biasa disebut *judicial review*. Dalam perkara ini, pada dasarnya pemohon mengajukan permohonan pengujian Pasal 5 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) serta Pasal 52 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional terhadap UUD 1945. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional berkaitan langsung dengan salah satu cita Negara (*staatsidee*) yang melandasi disusunnya UUD 1945 dalam rangka mewujudkan tujuan Negara. Cita Negara (*staatsidee*) “untuk memajukan kesejahteraan umum” lebih lanjut ditegaskan antara lain dalam Pasal 34 UUD 1945.

Dalam hubungan dengan permohonan Pasal 34 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai

dengan martabat kemanusiaan”. Selanjutnya, ayat (4) Pasal 34 UUD 1945 menyatakan, “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.” Inti permasalahan dari permohonan adalah bagaimana undang-undang harus menjabarkan pengertian “Negara” dalam melaksanakan amanat Pasal 34 UUD 1945, khususnya Pasal 34 ayat (2). Kejelasan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah atau keduanya menjadi persoalan yang penting mengingat hak atas jaminan sosial oleh UUD 1945 sebagai bagian dari HAM berdasarkan Pasal 28 H ayat (3) UUD 1945 yang menimbulkan kewajiban pada Negara untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan menjamin pemenuhan (*to fulfill*) hak tersebut.

Terminologi “Negara” dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945, dalam hubungannya dengan paham Negara kesejahteraan, sesungguhnya lebih menunjuk kepada pelaksanaan fungsi pelayanan sosial Negara bagi rakyat atau warga Negaranya. Menurut UUD 1945, kekuasaan pemerintahan Negara dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sehingga pada Pemerintahan Daerah pun melekat pula fungsi pelayanan sosial. Dengan melaksanakan fungsi tersebut sebagai konsekuensi dari dianutnya ajaran otonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945. Dengan membaca dan memahami secara seksama seluruh ketentuan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, tampak bahwa di satu pihak perumusan Pasal 5 tersebut menutup peluang Pemerintahan Daerah untuk ikut mengembangkan suatu

sub-sistem jaminan sosial dalam kerangka sistem jaminan sosial nasional sesuai dengan kewenangan yang diturunkan dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan (5) UUD 1945.

Berdasarkan jenis-jenis program jaminan sosial, program jaminan sosial dapat yang bersifat jangka pendek yaitu program jaminan sosial yang dapat segera dinikmati pesertanya, sebagai contoh program jaminan sosial kesehatan dan kecelakaan kerja, serta program jangka panjang seperti program jaminan hari tua/pensiun, yang baru dapat dinikmati setelah kurun waktu menjadi peserta. Oleh karena itu, jaminan sosial menjadi pilar utama dalam mewujudkan kesejahteraan suatu bangsa.²

Jaminan sosial ditinjau dari perspektif hak asasi manusia, dimana hak asasi manusia merupakan seperangkat hak yang melekat dalam hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk yang diciptakan Tuhan yang Maha Esa, maka salah satu hak yang melekat pada perlindungan harkat dan martabat manusia adalah hak atas jaminan sosial. Hal tersebut wajib untuk dilindungi, dihormati serta dijunjung tinggi oleh Negara, hukum, pemerintah dan setiap individu. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1948 Pasal 22 dan Pasal 25, disebutkan bahwa:³

²Achmad Subianto, *Sistem Jaminan Sosial Nasional Pilar Penyangga Perekonomian Bangsa*, Jakarta: Gibon Books, 2011, hlm. 36.

³H. Amidhan, *Hak Pekerja dan Jaminan Sosial dalam Instrumen Hukum Nasional dan Internasional*, Jakarta: Komnas HAM, 2005, hlm. 2.

“setiap orang, sebagai anggota masyarakat, mempunyai hak atas jaminan setiap orang, sebagai anggota masyarakat mempunyai hak atas jaminan sosial: dalam hal menganggur, sakit, cacat tidak mampu bekerja, menjanda, hari tua.”⁴

Negara Indonesia menganut paham sebagai Negara kesejahteraan,⁵ berarti terdapat tanggung jawab Negara untuk mengembangkan kebijakan Negara di berbagai bidang kesejahteraan serta meningkatkan kualitas pelayanan umum (*public services*) yang baik melalui penyediaan berbagai fasilitas yang diperlukan oleh masyarakat. Konsep jaminan sosial dalam arti luas meliputi setiap usaha di bidang kesejahteraan sosial untuk meningkatkan taraf hidup manusia dalam mengatasi keterbelakangan, ketergantungan, ketelantaran, dan kemiskinan. Konsep ini belum dapat diterapkan secara optimal di Indonesia, karena keterbatasan pemerintah di bidang pembiayaan dan sifat ego sektoral dari beberapa pihak yang berkepentingan dalam jaminan sosial. Konsep Negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*sosial services*), melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Sebagaimana diketahui, sampai

⁴Sentanoe Kertonegoro, *Reformasi jaminan sosial (studi perbandingan di berbagai Negara)*, Jakarta: Yayasan Tenaga Kerja Indonesia, 1997, hlm. 2.

⁵⁵ Hafiz Habibur Rahman, *Political Science and Government*, Eighth Enlarged Edition, Dacca: Lutfur Rahman Jatia Mudran 109, Hrishikesh Das Road, 1971.

saat ini Sistem Jaminan Sosial Nasional belum dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat Indonesia.

Pada dasarnya terdapat beberapa aspek penting terkait pemenuhan hak konstitusi dan perlindungan hukum dalam rangka terselenggaranya program BPJS. Pertama, amanat konstitusi yaitu 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 program BPJS. 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. 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.

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.

Kedua, aspek kebutuhan rakyat, jaminan sosial merupakan kebutuhan bagi masyarakat. Jaminan sosial dibutuhkan secara menyeluruh dan tidak terfragmentasi. Aksesabilitas 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.

Amanat konstitusi pada kenyataannya belum dapat dijalankan secara konsekuen sebagaimana mengatur mengenai jaminan sosial yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, utamanya seperti dimaksud dalam Pasal 28 H 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”. Hal ini tercermin dalam lemahnya perlindungan hukum terhadap peserta BPJS.

Permasalahan yang mengemuka selama ini terkait peserta program BPJS yaitu pertama, tidak adanya validitas data masyarakat di Indonesia, Kedua, Proses registrasi bagi peserta yang terkesan sulit karena disetiap kabupaten tidak bisa diakses padahal sudah memiliki token. Proses mutasi dari peserta askes dan peserta JPK (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Jamsostek) ke BPJS Kesehatan, selama ini banyak permasalahan terkait peralihan data. Peserta JPK Jamsostek harus mendaftar ulang ke BPJS Kesehatan, padahal seharusnya otomatis. Transformasi JPK Jamsostek ke BPJS Kesehatan meninggalkan peserta JPK Pekerja Mandiri yang tidak otomatis menjadi peserta BPJS Kesehatan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS sangat jelas dinyatakan peserta JPK Jamsostek otomatis menjadi peserta BPJS Kesehatan. Ketiga, Kartu peserta belum terdistribusikan seluruhnya. Status kepesertaan gelandangan, pengemis, orang telantar, penderita kusta, penderita sakit jiwa, penghuni lembaga pemasyarakatan dan calon tahanan yang tidak jelas pertanggungjawabannya. Permasalahan tersebut berdampak pada ketidakakuratan data kepesertaan penerima jaminan sosial itu sendiri, dan berpotensi melanggar hak-hak setiap warga Negara untuk mendapatkan jaminan sosial serta lemahnya perlindungan hukum bagi peserta program BPJS yang diamanatkan dalam konstitusi.⁶

⁶<https://tengkurizkilanera.wordpress.com/2014/09/12/masalah-terkait-bpjs-2014/>, diakses pada tanggal 27 April 2015

Berdasarkan uraian di atas , permasalahan yang timbul saat ini yaitu terkait masalah pemenuhan hak konstitusional dan perlindungan hukum bagi peserta BPJS. Kondisi jaminan sosial di Indonesia saat ini masih dianggap belum memenuhi amanah konstitusi secara sempurna.

Penelitian ini merupakan penelitian baru yang akan membahas mengenai pemenuhan hak konstitusional dan perlindungan hukum peserta program BPJS dilihat dari Hukum Administratif Negara. Oleh karena itu, penulis ingin meneliti lebih mendalam dan membahasnya dalam skripsi penulis yang berjudul “TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN KEBIJAKAN PROGRAM BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL (BPJS) KESEHATAN TERHADAP PEMENUHAN HAK KONSTITUSIONAL DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PESERTANYA DITINJAU DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA”.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

1. Apakah pelaksanaan program BPJS sebagai penunjang kesejahteraan telah memenuhi hak konstitusional bagi pesertanya ?
2. Bagaimana Hukum Administrasi Negara dapat memberikan perlindungan hukum bagi peserta program BPJS ?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengkaji dan memahami pemenuhan Hak Konstitusional masyarakat terkait kebijakan program BPJS.
2. Untuk mengkaji dan memahami perlindungan hukum bagi peserta program BPJS ditinjau dari aspek Hukum Administrasi Negara.

D. KEGUNAAN PENELITIAN

1. Kegunaan akademisi, penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat:
 - a. Secara teoritis diharapkan dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu hukum khususnya di dalam bidang jaminan sosial dan Hukum Administrasi Negara.
 - b. Memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya terkait aspek hukum BPJS
2. Kegunaan Praktis, penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam praktik antara lain :
 - a. Sebagai sumber informasi bagi akademisi, pengamat, masyarakat, pembuat peraturan tentang BPJS.
 - b. Memberikan pedoman bagi Pemerintah khususnya BPJS dalam memenuhi hak masyarakat.
 - c. Sebagai wacana yang dapat dibaca oleh mahasiswa hukum khususnya atau juga masyarakat luas pada umumnya.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Konsep Negara hukum atau Negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*), yang mengandung prinsip-prinsip asas *legalitas*, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka, semuanya itu bertujuan untuk mengendalikan Negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan. Negara yang berkedaulatan rakyat dan berdasarkan hukum (Negara hukum demokratis),⁷terkandung pengertian bahwa kekuasaan dibatasi oleh hukum dan sekaligus pula menyatakan bahwa hukum adalah *supreme* dibanding semua alat kekuasaan yang ada.⁸Berdasarkan pengertian tersebut maka negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaannya dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum⁹, tidak dengan kekuasaan sewenang-wenang. Program BPJS merupakan salah satu tanggung jawab Negara terhadap Jaminan Sosial sebagaimana di atur dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun

⁷ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung: Alumni, 1993, hlm. 128.

⁸ Bagir Manan, Pengujian Yustisial Peraturan Perundang-undangan dan Perbuatan Administrasi Negara di Indonesia, makalah Dalam Kuliah Umum Fakultas Hukum Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1994, hlm. 8.

⁹ A. Hamid S. Attamimi, Teori Perundang-undangan Indonesia (Suatu sisi Ilmu Pengetahuan Perundang undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman), Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 8

2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagai dasar yuridis penyelenggaraan program BPJS.

Pembagian kekuasaan dalam konsep Negara Hukum diartikan bahwa Negara dalam hal ini baik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib untuk turun serta dalam memberikan hak konstitusional kepada warga Negara dalam pelaksanaan program BPJS, campur tangan Negara dalam penyelenggaraan program BPJS wajib untuk melindungi setiap pesertanya.

Program BPJS terkait kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip nondiskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional.

Di dalam UUD 1945, kesejahteraan sosial menjadi judul khusus Bab XIV yang didalamnya memuat Pasal 33 tentang sistem perekonomian dan Pasal 34 tentang kepedulian Negara terhadap kelompok lemah (fakir miskin dan anak telantar) serta sistem jaminan sosial. Ini berarti, kesejahteraan sosial sebenarnya merupakan *platform* sistem perekonomian dan sistem sosial di Indonesia. Sehingga, sejatinya Indonesia adalah Negara yang menganut faham

“Negara Kesejahteraan” (*welfare state*) dengan model “Negara Kesejahteraan Partisipatif” (*participatory welfare state*) yang dalam literatur pekerjaan sosial dikenal dengan istilah Pluralisme Kesejahteraan atau *welfare pluralism*. Model ini menekankan bahwa Negara harus tetap ambil bagian dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial (*social security*).¹⁰

Penyelenggaraan jaminan sosial merupakan salah satu syarat mutlak menuju Negara kesejahteraan (*welfare state*).¹¹ Dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera sesuai dengan tujuan Negara kesejahteraan (*welfare state*), pada umumnya setiap Negara akan melalui setiap tahapan-tahapan pembangunan. Menurut para ahli ilmu sosial di Negara-Negara barat, pada umumnya setiap bangsa dalam suatu Negara mengalami 3 (tiga) tahap pembangunan, yaitu tahap unifikasi, tahap industrialisasi, dan tahap kesejahteraan sosial.¹² Hal yang menyebabkan terjadinya gangguan kesehatan pada masyarakat Indonesia akan menimbulkan kerugian ekonomi yang besar bagi Negara, dan setiap upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat juga berarti investasi bagi pembangunan Negara. Upaya pembangunan harus dilandasi dengan wawasan kesehatan dalam arti pembangunan nasional harus

¹⁰Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Sosial, Departemen Sosial, Teks 9 Januari 2008, hlm. 34 dapat diunduh di URL : <http://www.dniks.org/newsletter/NA-ruu-kesos-20080109.pdf>

¹¹Faisal Basri dan Haris Munandar, *Perekonomian Indonesia, Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2002, hlm. 4.

¹² Erman Radjagukguk, disunting dari Thomas M. Franck, *The New Development: Can American Law and Legal Institution Developing Countrie*, (Wisconsin Law Review No. 3, 1972), hlm. 778.

memperhatikan kesehatan masyarakat dan merupakan tanggung jawab semua pihak baik pemerintah maupun masyarakat.

Pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis, oleh karena itu perlu ada penelitian lebih lanjut agar pengaturannya lebih baik, hal ini berkaitan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum atau *Rechtsstaat* berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai Negara yang mendedikasikan diri sebagai Negara Hukum pada dasarnya dalam melaksanakan segala tindakan haruslah berlandaskan payung hukum yang jelas dan hukum tersebut harus mampu memberi jawaban atas permasalahan serta mewujudkan apa yang menjadi tujuan dari Negara Hukum itu sendiri. Hal ini sesuai dengan pendapat **Gustav Radbuch** yaitu Hukum harus mengandung tiga nilai identitas (1) Asas Kepastian Hukum atau *rechmatigheid*, asas ini meninjau dari sudut yuridis Program BPJS yang merupakan hak bagi setiap warga Negara untuk memperoleh jaminan sosial sebagaimana di atur dalam Pasal 28 H ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”. Kesadaran tentang pentingnya jaminan perlindungan sosial terus berkembang hingga UUD 1945

pada Pasal 34 ayat (2), menyebutkan bahwa Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi masyarakat.

Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menjadi bukti kuat bahwa pemerintah memiliki komitmen yang besar dalam mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat (2) Asas Keadilan Hukum (*gerechtigheit*), asas ini meninjau dari sudut filosofis bahwa setiap warga Negara pada dasarnya harus mendapatkan keadilan sosial sebagaimana dasar Negara Indonesia menyebutkan dalam sila ke-5 Pancasila, oleh karena itu Negara wajib untuk turut serta dalam penyelenggaraan program BPJS tidak hanya di lakukan oleh pemerintah pusat tetapi juga di laksanakan oleh pemerintah daerah. (3) Asas Kemanfaatan Hukum (*zwechmatigheid*) atau *utility*, asas ini meninjau dari sosiologis yang artinya program BPJS harus bermanfaat bagi pesertanya untuk mencapai kesejahteraan sesuai dengan cita-cita Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹³

F. METODE PENELITIAN

Metode yang di gunakan dalam penelitian ini ialah metode penelitian yang bersifat yuridis normatif¹⁴. Pada metode ini, Penulis mengacu pada norma hukum yang berhubungan dengan pembahasan dalam skripsi yakni

¹³ Sudarsono, *Kamus Hukum Edisi Baru*, Penerbit Rineka Cipta , Jakarta, Cetakan kelima, 2007, hlm. 397.

¹⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Madmuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan singkat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994, hlm. 24.

peraturan perundang-undangan di bidang jaminan sosial, maupun terkait dengan Hukum Administrasi Negara. Penelitian ini mengkaji bagaimana penyelenggaraan BPJS dengan meninjau dari sudut pandang konstitusi yang merupakan hak konstitusional masyarakat dan perlindungan hukum ditinjau dari Hukum Administrasi Negara.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk lebih memudahkan pembahasan dalam skripsi ini, maka penulisan skripsi dibagi menjadi lima bab, yakni sebagai berikut :

Bab I :PENDAHULUAN

Pada bagian ini akan menjelaskan secara garis besar mengenai latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II :EKSISTENSI NEGARA DAN UPAYA PEMENUHAN HAK MASYARAKAT BERDASARKAN KONSTITUSI

Pada bagian ini akan memberikan pemaparan secara umum mengenai pengertian Negara, Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi, dan Hak Konstitusional masyarakat, serta Jaminan Sosial Sebagai Salah Satu Hak Konstitusional Masyarakat.

BAB III :BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL KESEHATAN DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT BERDASARKAN HUKUM POSITIF INDONESIA

Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai BPJS dan pengaturan BPJS Kesehatan dalam hukum positif Indonesia dan perlindungan masyarakat berdasarkan hukum positif.

BAB IV :ANALISIS KEBIJAKAN PROGRAM BPJS KESEHATAN TERHADAP PEMENUHAN HAK KONSTITUSIONAL DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PESERTANYA DITINJAU DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Pada bagian ini akan menjelaskan jawaban terhadap isi pokok dari skripsi ini, yang dapat menjawab pertanyaan yang terdapat dalam pokok permasalahan.

BAB V :PENUTUP

Pada bagian ini akan berisikan simpulan dan saran yang berkaitan dengan pembahasan yang diuraikan.