

PERTANGGUNGJAWABAN NEGARA TERHADAP KERUGIAN YANG DI ALAMI OLEH BADAN PENYELENGGARAAN JAMINAN SOSIAL

Dewi Cahyandari
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Dewicahyandari31@gmail.com

Jeremy Chandra
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
jeremyachandra@student.ub.ac.id

Abstract

Social security is a form of social protection administered by the Republic of Indonesia in order to ensure that its citizens meet the basic needs of a decent life as contained in Article 22 of the Universal Declaration of Human Rights. BPJS was formed to facilitate social security for the community. However, the losses suffered by the BPJS made the government continuously inject capital into the BPJS. Some time ago, the government had raised BPJS dues which provoked a lot of protests from the public because the increase in fees was thought to be done to cover the losses suffered by BPJS. Therefore in this paper the author takes the formulation of the problem whether the losses suffered by BPJS fall into the category of state losses? And whether the state should be held responsible for the losses suffered by the Social Security Administering Body (BPJS). The method in this research is normative juridical using a statutory approach. If you look at the elements of state losses, the losses suffered by BPJS are not losses to the state, but in fact the state is still injecting capital into BPJS.

Keywords: *accountability of the state; social security; stateloss.*

Abstrak

Jaminan sosial merupakan sebuah bentuk perlindungan sosial yang diselenggarakan oleh negara Republik Indonesia guna menjamin warga negaranya untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar yang layak sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 22 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia. BPJS dibentuk untuk dapat memfasilitasi jaminan sosial untuk masyarakat. Namun, kerugian yang dialami oleh BPJS membuat pemerintah secara terus menerus menyuntikan modal kepada BPJS. Beberapa waktu lalu, pemerintah sempat menaikkan iuran BPJS yang banyak memancing gelombang protes dari masyarakat karena kenaikan iuran tersebut diperkirakan dilakukan untuk menutup kerugian yang dialami oleh BPJS. Oleh karenanya dalam tulisan ini penulis mengambil rumusan masalah apakah kerugian yang dialami oleh BPJS masuk dalam kategori kerugian negara? Dan apakah negara harus bertanggung jawab terhadap kerugian yang dialami oleh Badan penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Metode dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Jika melihat unsur-unsur dari kerugian negara maka kerugian yang dialami BPJS bukanlah kerugian negara, namun pada kenyataannya negara masih saja menyuntikkan modal kepada BPJS.

Kata kunci : jaminan sosial; kerugian negara; pertanggung jawaban negara.

PENDAHULUAN

Dewi Cahyandari; Jeremy Chandra, Pertanggungjawaban Negara Terhadap Kerugian Yang Dialami oleh Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial

Jaminan sosial merupakan sebuah bentuk perlindungan sosial yang diselenggarakan oleh negara Republik Indonesia guna menjamin warga negaranya untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar yang layak sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 22 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia yang berbunyi “Setiap orang, sebagai anggota masyarakat, berhak atas jaminan sosial dan berhak akan terlaksananya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang sangat diperlukan untuk martabat dan pertumbuhan bebas pribadinya, melalui usaha-usaha nasional maupun kerjasama internasional, dan sesuai dengan pengaturan serta sumber daya setiap negara”. Selain itu, adanya jaminan sosial merupakan amanat dalam Pasal 28H ayat (1). (2). (3) dan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”. Juga diperkuat dalam Konvensi ILO Nomor 102 Tahun 1952 yang menganjurkan semua negara untuk memberikan perlindungan minimum kepada setiap tenaga kerja.

Negara diberikan hak untuk memonopoli dalam penyelenggaraan jaminan sosial karena jaminan sosial merupakan hak warga negara yang harus dipenuhi oleh negara.¹ Beberapa dasar legitimasi negara dalam upaya memenuhi jaminan sosial warga negara telah diatur dalam serangkaian produk hukum diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Istilah Jaminan Sosial muncul pertama kali di Amerika Serikat dalam *The Social Security Act* tahun 1995 untuk mengatasi masalah-masalah pengangguran, manula, orang-orang sakit dan anak-anak akibat depresi ekonomi. Meskipun penyelenggaraan jaminan sosial di negara-negara belakangan ini mengalami perubahan, namun pada dasarnya penyelenggaraan jaminan sosial memiliki hakikat sebuah perlindungan negara terhadap rakyatnya.² Menurut Cheyne, O’Brein, dan Belgrave jaminan sosial adalah pertama *as a system of state financial support that is paid to those person who are not provided for adequately by the market*, kedua *as a system of state financial support paid to those persons who are unable to secure adequately*.³ Masih menurut Mudiyo⁴ Negara memberikan fungsi perlindungan kepada warga negara melalui pemberian dukungan finansial tepatnya “santunan”. Mereka dianggap berhak untuk mendapatkan santunan karena mekanisme

¹ Dewi Cahyandari, *Hak Monopoli Negara dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Perspektif Negara Kesejahteraan*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2015.

² Mudiyo, *Jaminan Sosial di Indonesia: Relevansi Pendekatan Informal*, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 6 Nomor 1, Juli 2002, hlm.68

³ Cheyne, O’Brein, dan Belgrave, *Social Policy in Aotearoa New Zealand: in Critical Introduction*, (Duckland, Oxford University Press :1998). P.176

⁴ Mudiyo, Op.Cit, hlm.68-69

pasar gagal dalam menyediakan sumber- sumber pendapatan seperti lapangan kerja yang langka. Di samping itu santunan juga diberikan kepada kelompok lemah yang lain, meskipun kelemahan mereka bukanlah disebabkan oleh kegagalan pasar.

Masyarakat pada dasarnya selalu berharap bahwa pembangunan sosial ekonomi sebagai salah satu kebijakan pembangunan nasional harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat dan kesejahteraan tersebut harus dapat dinikmati secara berkelanjutan, adil, merata dan menjangkau seluruh rakyat.⁵ Selama beberapa dekade terakhir, Indonesia telah menjalankan beberapa program jaminan sosial, mulai dari Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN), ASABRI, ASKES, JAMSOSTEK namun jaminan sosial tersebut bersifat parsial dan belum secara holistik mencakup seluruh rakyat Indonesia yang secara nyata juga membutuhkan adanya produk jaminan sosial. Kemudian dari latar belakang itulah pemerintah membentuk Sistem Jaminan Sosial Nasional (yang selanjutnya disingkat dengan SJSN) untuk mengakomodir jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. SJSN adalah tata cara penyelenggaraan program jaminan sosial yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (yang selanjutnya disebut disingkat dengan BPJS). SJSN sendiri diselenggarakan berdasarkan 3 (tiga) asas yaitu asas kemanusiaan, asas manfaat, dan asas keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. SJSN merupakan program pemerintah yang bertujuan memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. SJSN bertujuan untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya. Melalui program ini, setiap penduduk diharapkan dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak apabila terjadi hal- hal yang dapat mengakibatkan hilang atau berkurangnya pendapatan, karena menderita sakit, mengalami kecelakaan, kehilangan pekerjaan, memasuki usia lanjut, atau pensiun.

SJSN tidak dapat berjalan jika kemudian BPJS sebagai badan yang dibentuk penyelenggaraan Jaminan Sosial tidak berjalan dengan baik. Untuk mencapai pendistribusian jaminan kesehatan maupun jaminan sosial yang merata di seluruh pelosok negeri, negara harus menciptakan dan mengembangkan sebuah sistem jaminan kesehatan nasional yang baik serta mampu memastikan bahwa setiap warga negara memiliki akses dan mendapatkan hak yang sama untuk merasakan nilai guna dari layanan serta fasilitas kesehatan yang telah dibangun, sesuai dengan Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 28H ayat 2 serta Pasal 34 ayat 2.

⁵ Zaelani, *Komitmen Pemerintah dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Nasional*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.9No.2 Tahun 2012, hlm.193

Berdasarkan hal tersebut pada tahun 2014 pemerintah Indonesia resmi menggalakkan program pelayanan kesehatan terpadu berskala nasional yang diberi nama Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Organisasi yang bertanggung jawab untuk menjalankan program JKN ialah BPJS atau Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Tujuan dari sistem jaminan sosial nasional ini ialah memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup layak bagi setiap peserta dan anggota keluarganya serta memberikan kepastian perlindungan bila terjadi hal-hal yang mengakibatkan hilang atau berkurangnya pendapatan karena sakit, kecelakaan, kehilangan pekerjaan saat memasuki usia lanjut/pensiun. Penyelenggaraan program JKN ini kinerjanya diawasi oleh DJSN (Dewan Jaminan Sosial Nasional).⁶

BPJS sendiri terbagi dua bagian besar, yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan merupakan badan hukum publik yang bertanggung jawab langsung kepada presiden dan memiliki tugas untuk menyelenggarakan jaminan kesehatan nasional bagi seluruh rakyat Indonesia, terutama untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS), penerima pensiun PNS dan TNI/POLRI, Veteran, Perintis Kemerdekaan beserta keluarganya dan Badan Usaha lainnya ataupun rakyat biasa. Sementara itu, BPJS Ketenagakerjaan merupakan program publik yang memberikan perlindungan bagi tenaga kerja untuk mengatasi risiko sosial ekonomi tertentu dan penyelenggaraannya menggunakan mekanisme asuransi sosial. BPJS Kesehatan dulunya bernama Asuransi Kesehatan (Askes) dan dikelola oleh PT Askes Indonesia (Persero), sementara BPJS Ketenagakerjaan sebelumnya bernama Jamsostek (Jaminan Sosial Tenaga Kerja) yang dikelola oleh PT Jamsostek (Persero). Namun berdasarkan instruksi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS, PT Askes Indonesia resmi berubah menjadi BPJS Kesehatan sejak tanggal 1 Januari 2014 dan PT Jamsostek resmi berubah menjadi BPJS Ketenagakerjaan sejak tanggal 1 Juli 2014.

Adanya BPJS merupakan angin segar bagi sebagian rakyat Indonesia, karena keberadaannya diharapkan mampu menjadi malaikat penolong bagi rakyat kecil untuk mendapatkan fasilitas layanan kesehatan yang baik dan memadai. Stigma orang miskin dilarang sakit perlahan mulai luntur karena BPJS dapat memberikan kemudahan bagi rakyat untuk mendapatkan jaminan kesehatan secara gratis. Namun hampir 10 tahun sejak Undang-Undang BPJS lahir, keberadaan BPJS mengalami tantangan yang luar biasa. Mulai dari kenaikan tarif BPJS itu sendiri sampai defisit yang dialami oleh BPJS.

⁶ Ery Dwi Antono Riyadi, Analisis Tingkat Penyediaan Jaminan Sosial Untuk Petugas K3L di Lingkungan Universitas Padjajaran, *Jurnal pekerjaan Sosial*, Vol.1No.2; 2018, hlm. 89

Beberapa waktu lalu, Mahkamah Agung (MA) mengabulkan permohonan *judicial review* Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 75 Tahun 2019 tentang Jaminan Kesehatan. Dalam putusannya, lembaga pengadilan tertinggi itu membatalkan kenaikan iuran BPJS per 1 Januari 2020.⁷ Di batalkanya Peraturan Presiden tersebut membuat tarif BPJS kembali pada tarif yang lama. Sebelumnya besaran BPJS Kesehatan untuk peserta bukan penerima upah (PBPJU) / peserta mandiri adalah Rp.80.000 untuk peserta kelas I, Rp.51.000 untuk peserta kelas II, dan Rp.25.500 untuk peserta kelas III. Namun Perpres 75 Tahun 2019 mengubah nilai tersebut menjadi Rp. 160.000 untuk peserta kelas I, Rp.110.000 untuk peserta kelas II, dan Rp.42.000 untuk peserta kelas III. Keputusan pemerintah tersebut menuai banyak penolakan salah satunya datang dari Komunitas Pasien Cuci Darah Indonesia. Sehingga kelompok tersebut mengambil langkah *Judicial Review* ke MA. Putusan MA tersebut dapat berimplikasi pada kemungkinan BPJS kesehatan akan terus defisit. Berikut nilai defisit dari BPJS selama tahun 2014-2019.

Tabel 1 : Defisit BPJS Kesehatan

Tahun	Nilai (dalam triliun)
2014	1.9
2015	9.4
2016	6.7
2017	13.8
2018	19.4
2019	13

Sumber : Jawapos ⁸

BPJS Kesehatan harus mencari solusi untuk mengatasi persoalan defisit keuangan yang diprediksi akan terus terjadi pada tahun-tahun mendatang. Namun banyak pertanyaan timbul, akan sampai kapan defisit ini terjadi dan apakah negara harus selalu menyuntikan modal kepada BPJS yang dianggarkan melalui APBN?

Dari latar belakang itulah kemudian peneliti ingin meneliti penelitian ini dengan judul *Pertanggungjawaban Negara Terhadap Kerugian yang Dialami oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)*.

METODE PENELITIAN

⁷<https://money.kompas.com/read/2020/03/10/104109326/6-fakta-seputar-pembatalan-kenaikan-iuran-bpjs-kesehatan?page=all>, diakses pada 14 Maret 2020 pukul 15.39

⁸ JawaPos, Selasa 10 Maret 2020 hlm.1

Pada tulisan ini, peneliti menggunakan metode penelitian hukum normatif. Dimana peneliti menggunakan bahan hukum berupa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Lembaran Negara Tahun 2003; Undang- Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150; Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116; Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 210. Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Dengan teknik dalam menganalisis bahan hukumnya adalah dengan teknik penafsiran gramatikal, sistematis, dan ekstensif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis kerugian BPJS masuk dalam kerugian negara

Pertanyaan yang perlu dijawab terlebih dahulu adalah apakah kerugian yang dialami oleh BPJS masuk dalam kategori kerugian negara? Oleh karenanya perlu untuk kita ketahui bersama bahwa apa saja yang termasuk dalam unsur kerugian negara. Kerugian negara menurut Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Pasal 1 ayat (15) Undang-Undang Nomor

15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang menyatakan bahwa kerugian negara adalah Kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Dari pengertian di atas, untuk lebih dapat memahami apa itu kerugian negara, maka dapat diuraikan kembali menjadi unsur-unsur sebagai berikut 1. Adanyapelaku / penanggungjawab; 2. Kekurangan uang, surat berharga, dan barang; 3. Kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti; 4. Tindakan melawan hukum baik sengaja maupun lalai; 5. Serta adanya hubungan kausalitas antara tindakan melawan hukum dengan kerugian yang terjadi.

Dimaksud pelaku Pelaku/PenanggungJawab Mengacu pada Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan: Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut. Masing-masing pelaku/ penanggung jawab kerugian negara/daerah yaitu bendahara serta pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, selanjutnya akan dijabarkan sebagai berikut:

1. Pengertian Bendahara menurut ketentuan Pasal 1 ayat (14) UndangUndang Nomor 1 Tahun 2004 dan Pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun

2006 adalah: “Setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan, uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah”.

Ketentuan tersebut sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 35 ayat (2) Undang- Undang Nomor17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan: Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dikenal beberapa terminologi bendahara, yaitu:

- 1) Bendahara Umum Negara/Daerah: Adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umumnegara/daerah.
- 2) Bendahara Penerimaan: Adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan uang pendapatan negara/ daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD padakantor/satuan kerja kementerian negara/ lembaga/ pemerintah daerah.
- 3) Bendahara Pengeluaran: Adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, Menyimpan, membayarkan, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/ lembaga/pemerintah daerah.

Pengertian Bendahara Penerimaan/Pengeluaran Pembantu terdapat pada Permendagri Nomor 55 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penatausahaan dan Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Bendahara serta Penyampaianannya, sebagai berikut:

- (1) Bendahara Penerimaan Pembantu adalah pejabat fungsional yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada unit kerja SKPD.
- (2) Bendahara Pengeluaran Pembantu adalah pejabat fungsional yang ditunjuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan memper tanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada unitkerja SKPD.

2. Pengertian Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain, diuraikan sebagai berikut:

a. Pegawai negeri

- 1) Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang merumuskan lebih luas, bahwa pegawai negeri adalah meliputi:1) Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Kepegawaian; 2) Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana; 3) Orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah; 4) Orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah;atau 5) Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

- 2) Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mendefinisikan pegawai negeri yaitu setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara yaitu dalam Undang-Undang Nomor5 Tahun 2014 yang menyatakan:

- (1) Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah Profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
- (2) Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.
- (4) Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

b. Pejabat Negara/Pejabat Lain

Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa pejabat negara yaitu: 1. Presiden dan Wakil Presiden; 2. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat; 4. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah; 5. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim *ad hoc*; 6. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi; 7. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; 8. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial; 9. Ketua, wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi; 10. Menteri dan Jabatan Setingkat Menteri; 11. Kepala perwakilan Republik Indonesia di Luar negeri yang berkedudukan sebagai duta besar luar biasa dan berkuasa penuh; 12. Gubernur dan Wakil Gubernur; 13. Bupati/walikota dan wakil bupati / wakil wali kota; dan 14. Pejabat lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang. Sedangkan yang dimaksud „pejabat lain” menurut Penjelasan Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 meliputi: Pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara.

Selanjutnya apabila dilihat organisasi yang ada di dalam BPJS, organ BPJS terdiri dari Dewan Pengawas dan Direksi. Dimana BPJS yang bertugas melakukan pengawasan atas pelaksanaan pengurusan BPJS oleh direksi dan memberikan nasihat kepada direksi dalam penyelenggaraan program Jaminan Sosial. Sedangkan direksi adalah organ BPJS yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan BPJS untuk kepentingan BPJS, sesuai dengan asas, tujuan, dan prinsip BPJS, serta mewakili BPJS, baik di dalam maupun di luar pengadilan, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini. BPJS merupakan badan hukum publik yang bertanggung jawab kepada presiden. Berangkat dari pendapat Hans Kelsen *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*” Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.⁹ Artinya ketika BPJS dibentuk atas perintah Undang-Undang dalam hal ini Undang-Undang SJSN maka dapat dikatakan BPJS merupakan Organ Negara. Jika dikaitkan dengan unsur pelaku pada analisa diatas BPJS bisa masuk dalam unsur penyelenggara negara. Unsur

⁹https://mediabppk.kemenkeu.go.id/pb-old/images/file/magelang/pengumuman/organ_negara.pdf,

yang berikutnya yaitu kerugian negara disebut kerugian negara, apabila nyata-nyata terdapat kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang menjadi tanggung jawab bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat negara/ lainnya. Dalam hal ini jelas bahwasannya terdapat kerugian berupa uang sesuai dengan tabel yang telah di sebutkan dalam latar belakang. Kemudian adakah hubungan antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian keuangan negara. Hubungan kausalitas merupakan faktor yang menguatkan bahwa kerugian negara berupa kekurangan uang, barang dan surat berharga yang terjadi benar-benar merupakan akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penanggung jawab kerugian negara/daeah. Artinya hubungan kausalitas antara perbuatan melawan hukum dan kerugian negara merupakan salah satu dasar untuk menentukan ada tidaknya perbuatan melawan hukum dalam penilaian terhadap terjadinya suatu kerugian negara.

Kausalitas tersebut akan membuktikan ada tidaknya kesalahan yang dilakukan oleh bendahara, pegawai negeri Bukan Bendahara, atau pejabat lain yang mengakibatkan terjadinya kerugian. Jika terdapat kesalahan yang dilakukan oleh bendahara yang bersangkutan sehingga mengakibatkan terjadinya kerugian, maka dapat ditetapkan pembebanan atas kerugian negara kepada yang bertanggung jawab. Dalam hal ini kerugian yang dialami oleh BPJS merupakan kerugian keuangan negara da telah memenuhi unsur-unsur diatas.

Pertanggung Jawaban Negara dalam Kerugian BPJS

Istilah Pertanggungjawaban Pemerintahan atau Governmental Liability, sering kali ditukar artikan dengan istilah *State Liability*, misalnya tulisan J.J. Van Der Gouw, et al. (1997) yang berjudul *Government Liability in Netherlands* mengatakan bahwa baik negara, pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dewan air maupun badan- badan lainnya yang memiliki tugas pemerintahan, digolongkan sebagai badan hukum (*legal person*) yang dapat dimintai pertanggungjawabannya baik secara hukum perdata maupun hukum administrasi, apabila melakukan perbuatan melanggar hukum (*unlawful action*). Pendapat Otto Depenheuer (*Governmental Liability in Germany, 1997*) bahwa dalam Pasal 131 Welmar Constitution menyatakan “negara bertanggung jawab (*the state was liable*) secara hukum publik atas segala perbuatan aparturnya yang berbuat kesalahan”. Lebih lanjut dikatakan “ketentuan dalam Pasal 131 tersebut merupakan tindakan yang mendahului tindakan perdata yang akan menyeret pejabat yang bersangkutan di hadapan “pengadilan perdata”. Tindakan hukum publik (misalnya berupa pemecatan) menurut Pasal 131 tadi digunakan, menurutnya karena penggunaan Pasal 839 KUHPerdata Jerman yang merupakan tanggung jawab pribadi pejabat (*official personality*) seringkali tidak memuaskan (*unsatisfactory*) sehingga pada gilirannya dapat

menimbulkan ketidakpercayaan publik kepada pemerintah.¹⁰

Secara umum pengertian Tanggung Jawab Pemerintahan adalah kewajiban penataan hukum (*compulsory compliance*) dari negara atau pemerintah atau pejabat pemerintah atau pejabat lain yang menjalankan fungsi pemerintahan sebagai akibat adanya suatu keberatan, gugatan, *judicial review*, yang diajukan oleh seseorang, masyarakat, badan hukum perdata baik melalui penyelesaian pengadilan atau di luar pengadilan untuk pemenuhan berupa:¹¹

- a. Pembayaran sejumlah uang (subsidi, ganti rugi, tunjangan, dsb);
- b. Menerbitkan atau membatalkan/ mencabut suatu keputusan atau peraturan, dan
- c. Tindakan-tindakan lain yang merupakan pemenuhan kewajibannya, misalnya untuk melakukan pengawasan yang lebih efektif dan efisien, mencegah adanya bahaya bagi manusia maupun lingkungan, melindungi harta benda warga, mengelola dan memelihara sarana dan prasarana umum, mengenakan sanksi terhadap suatu pelanggaran dan sebagainya.

Pengertian tersebut jelas bahwa *governmental liability* lebih ditekankan kepada pertanggungjawaban keperdataan dan administrasi, sedangkan pertanggungjawaban pidana dilekatkan kepada perbuatan pribadi pejabat yang bersangkutan, misalnya korupsi, pembunuhan, perzinahan, dsb yang sesuai dengan ketentuan pidana. Dalam konteks *governmental liability*, di bidang keperdataan pada umumnya didasarkan pada suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechmatige overheidsdaad atau unlawful acts of the government*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Penyelesaian tindakan keperdataan ini dapat dilakukan melalui jalur pengadilan atau di luar pengadilan yakni melalui mekanisme ADR (al: mediasi dan arbitrase) Jalur prosedur gugatan perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata dimaksudkan agar pemerintah bertanggung jawab secara perdata berupa pembayaran ganti rugi maka harus dapat dibuktikan: a. Tindakan pemerintah tersebut bersifat melawan hukum; b. Benar-benar bersalah; c. Penggugat (masyarakat/ badan hukum swasta) memang menderita kerugian; d. Perugian tersebut sebagai akibat perbuatan pemerintah.

Sedangkan *government liability* (pertanggungjawaban pemerintahan) dalam lingkup hukum administrasi didasarkan pada perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechmatige overheidsdaad atau unlawful acts of the government*) yang disebabkan karena tindakan/perbuatan pemerintahan tersebut yang berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara dibuat dengan

¹⁰ Depenheuer, *Governmental Liability*, in "Comparative Studies on Governmental Liability in East and Sothwest Asia", edited by Yong Zhang, Kluwer Law International 1999 hlm 173

¹¹ Winahyu Erwiningsih, Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 2, FH UII Jogjakarta, 2006. Hlm.191

melanggar/bertentangan dengan:¹²

- a. Peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Dengan demikian jika dalam persidangan terbukti bahwa tindakan/perbuatan pemerintahan tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka Pengadilan Tata Usaha Negara membatalkan dan/atau menyatakan tidak sah perbuatan atau Keputusan Tata Usaha Negara dimaksud sehingga harus dicabut, baik dengan atau tanpa ganti rugi dan rehabilitasi.¹³

Dalam konsep negara hukum, pertanggung jawaban merupakan sesuatu yang mutlak. Menurut Frederich Julius Stahl, setidaknya ada empat ciri suatu negara hukum dalam arti formal, yaitu: a. Adanya jaminan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia; b. Adanya pembagian kekuasaan dalam Negara; c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan hukum (tertulis dan tidak tertulis); d. Adanya peradilan administrasi. Tidak dapat dipungkiri bahwa adanya peradilan administrasi mempunyai peranan yang sangat krusial dan fundamental dalam membentuk pemerintahan yang *good governance* dalam mewujudkan negara hukum, yaitu sebagai lembaga yang mengontrol tindakan-tindakan hukum pemerintah agar tetap berada pada jalur hukum disamping pelindung hak-hak warga masyarakat terhadap penyalahgunaan wewenang penguasa.

Pertanggungjawaban pemerintahan dalam bidang hukum administrasi sendiri terdapat empat kemungkinan penyebabnya yakni karena tindakan penguasa: 1. Melahirkan keputusan yang bertentangan dengan peraturan undangan; 2. Penyalahgunaan wewenang; 3. Sewenang-wenang; 4. Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Selain lembaga peradilan administrasi yang mengontrol perbuatan hukum pemerintah, juga terdapat lembaga yaitu Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan untuk melakukan proses judicial review artinya setiap produk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dilakukan pengujian secara materiil terhadap undang-undang. Serta oleh Mahkamah Konstitusi melalui proses judicial review artinya setiap undang-undang dapat dilakukan pengujian secara materiil jika dinilai secara *procedural* dan/atau secara substansi materi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁴ Di samping itu juga ada Komisi Ombudsman Nasional atau sekarang menjadi

¹² Lihat pasal 53 UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, beserta penjelasannya.

¹³ Lihat Psal 97 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

¹⁴ Lihat Pasal 24C UUD 1945.

Ombudsman Republik Indonesia yang dapat meminta pertanggungjawaban aparatur pemerintah yang antara lain telah melakukan maladministration atau menunjukkan sikap dan tindakan yang merugikan masyarakat sebagai akibat pelayanan birokrasi yang buruk. Selain itu juga ada terdapat Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dari KKN yang senantiasa berfungsi melakukan pencegahan praktek KKN dalam penyelenggaraan negara. Dan termasuk pula oleh Komisi Informasi yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, di mana pejabat atau badan public yang melanggar prinsip-prinsip keterbukaan informasi publik dapat ditegur dan bahkan diberi sanksi administrasi.

Jika dalam pembahasan sebelumnya merupakan penegasan bahwa kerugian yang dialami oleh BPJS merupakan kerugian keuangan negara, maka negara harus bertanggung jawab atas kerugian yang dialami oleh BPJS. Jika dikaitkan pula dengan pembahasan mengenai pertanggung jawaban negara, maka setidaknya ada beberapa cara yang dapat ditempuh dalam meminta pertanggung jawaban negara. Namun sebelumnya haruslah dicari tahu terlebih dahulu, pihak-pihak yang telah lalai sehingga mengakibatkan kerugian keuangan negara. Ketika telah diketahui pihak-pihak yang harus bertanggung jawab maka ada langkah yang dapat ditempuh yaitu pertanggung jawaban pidana yang tentunya unsur-unsur kerugian negara harus terpenuhi. Namun dalam Undang-Undang BPJS disebutkan bahwa direksi BPJS bertanggung jawab kepada presiden. Tidak dijelaskan lebih lanjut bagaimana bentuk pertanggung jawabannya. Hal ini pula yang bertentangan dengan pengertian direksi dalam Pasal 1 angka (5) Undang-Undang PT bahwa direksi adalah organ perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengelolaan perseroan untuk kepentingan perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan AD perseroan. Hal ini lah yang kemudian menimbulkan ketidak pastian hukum karena antara peraturan perundang-undang yang mengatur konsep direksi menjadi berbeda.

PENUTUP

Kerugian yang dialami oleh BPJS masuk kedalam unsur-unsur kerugian negara yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Namun ketika dipertanyakan apakah negara harus bertanggung jawab atas kerugian yang dialami BPJS maka muncul adanya ketidak pastian hukum di dalamnya untuk menjawab hal tersebut karena terdapat perbedaan makna direksi yang ada di dalam Undang- Undang PT dan Undang-Undang BPJS itu sendiri. Bentuk organisasi BPJS yang tidak jelas yang kemudian sulit untuk di cari siapakah pihak yang harus bertanggung jawab ketika terdapat kerugian di dalamnya. Oleh karena itu perlu kejelasan makna dan kedudukan direksi serta

harmonisasi peraturan yang mengatur tentang direksi sehingga akan jelas pihak-pihak yang harus bertanggung jawab jika ada kerugian negara.

Ucapan Terima Kasih

Tulisan ini merupakan luaran dari penelitian yang dilakukan oleh tim penulis. Oleh karenanya tim penulis mengucapkan terima kasih kepada pimpinan FHUB dan juga ketua BPPM FH UB atas kesempatannya dalam melakukan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

Dewi Cahyandari, 2015, *Hak Monopoli Negara dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Perspektif Negara Kesejahteraan*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Mudiyono, Jaminan Sosial di Indonesia:Relevansi Pendekatan Informal, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 6 Nomor 1, Juli 2002

Cheyne, O'Brein, dan Belgrave, *Social Policy in Aoteraroa New Zeland: in Critical Introduction*, (Duckland, Oxford University Press :1998

Zaelani, Komitmen Pemerintahdalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Nasional , *Jurnal Legislasi Indonesia*,Vol.9No.2 Tahun 2012,

Ery Dwi Antono Riyadi, *Analisis Tingkat Penyediaan Jaminan Sosial Untuk Petugas K3L di Lingkungan Universitas Padjajaran*, (Jurnal pekerjaan Sosial,Vol.1No.2;2018),

<https://money.kompas.com/read/2020/03/10/104109326/6-fakta-seputar-pembatalan-kenaikan-iuran-bpjs-kesehatan?page=all>,

Deppenheuer, Governmental Liability, in "Comparative Studies on Governmental Liability in East and Sothwest Asia", edited by Yong Zhang, Kluwer Law International 1999

Winahyu Erwiningsih, Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 2, FH UII Jogjakarta