

Seri Telaah MARTABAT

03/2011

16 MASALAH POKOK
Daftar Inventaris Masalah (DIM)
dari Pemerintah, 9 Mei 2011
Terhadap RUU BPJS

Sistem Jaminan Sosial Nasional



Oleh:
A. A. Oka Mahendra
Asih Eka Putri

MARTABAT Prima Konsultindo

Ruko Kebayoran Arcade Blok C2 No. 31, Jl. Boulevard Bintaro Jaya
Pusat Kawasan Niaga, Sektor 7, Tangerang Selatan, 15224
T. +62.21.74870811 F. +62.21.74870811 ekst. 401
E. martabat@jamsosindonesia.com
W. <http://www.jamsosindonesia.com/>

UNTUK PUBLIK, TIDAK DIPERJUALBELIKAN
PENGUTIPAN, PENYEBARLUASAN HARUS
MENYEBUTKAN SUMBERNYA:
PT MARTABAT PRIMA KONSULTINDO

I. PENDAHULUAN

Pemerintah telah menyampaikan DIM baru RUU BPJS pada tanggal 9 Mei 2011. DIM tersebut terdiri atas 163 butir permasalahan, baik yang bersifat teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, penyempurnaan redaksional, maupun permasalahan sustansial. Permasalahan redaksional dapat diserahkan kepada ahli bahasa.

Permasalahan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan antara lain mengenai:

1. perumusan konsideran menimbang.
2. perumusan pengertian dalam ketentuan umum.
3. pengutipan kembali pasal-pasal UU SJSN.

Masalah teknis penyusunan peraturan perundang-undangan dapat dibahas bersama dengan menggunakan pedoman yang tercantum dalam Lampiran UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bab I B.3 Konsiderans angka 16-22 dan C.1. Ketentuan Umum angka 72-82, serta Bab II, A. Pendelegasian Kewenangan khususnya angka 177.

Masalah substansial yang ditemukan dapat dikelompokkan ke dalam 7 (tujuh) pokok masalah, yaitu:

1. bentuk badan hukum tidak ditentukan sehingga menimbulkan ketidakjelasan dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional.
2. Tidak mentransformasikan keempat BUMN Persero penyelenggara jaminan sosial menjadi BPJS, tetapi hanya membentuk dua BPJS Baru.
3. Tidak jelas kelompok masyarakat yang dilayani oleh BPJS Baru
4. Organ BPJS tidak mencerminkan tatakelola publik (*public management*)
5. Dewan BPJS memonopoli kewenangan pengaturan, pelaksanaan, pengawasan, dan pemberian sanksi yang seharusnya dibagi ke beberapa lembaga.
6. Pemerintah menarik kembali kewenangan-kewenangan yang telah didelegasikan kepada DJSN dan BPJS sehingga bertentangan dengan UU No. 40 Tahun 2004.
7. Tatakelola keuangan tidak mencerminkan pengelolaan dana amanat publik.

II. TELAAH SUBSTANTIF

Terhadap permasalahan substansial dapat dikemukakan tanggapan sebagai berikut.

1. DIM Nomor 9, Pasal 1 angka 13.

“Dewan BPJS adalah organ tertinggi BPJS”.

Ada 2 catatan terhadap DIM ini:

- a. Penggunaan kata “Dewan” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti juga “badan”, sehingga rancu dengan “Badan Penyelenggara Jaminan Sosial”.
 - b. Jika Dewan BPJS adalah organ tertinggi berarti ada organ lain di bawahnya. Organ di bawah Dewan BPJS belum jelas atau Pemerintah bermaksud bahwa Dewan BPJS merupakan organ tunggal BPJS?
2. DIM Nomor 27, Pasal 2 dihapus dengan alasan asas telah diatur dalam UU SJSN.

Tanggapan:

- a. Asas BPJS perlu dicantumkan untuk memastikan bahwa BPJS dalam undang-undang ini berpegang kepada asas yang tercantum pada UU SJSN.
 - b. Perumusan asas konkordan dengan usul perubahan rumusan terhadap Pasal 1 angka 2, 3, 5, 6, 7, 9 dll yang sejenis sebagaimana tercantum pada DIM Pemerintah nomor 12, 13, 15, 16, 17, 19 dll.
3. DIM nomor 38, penghapusan tujuan BPJS dan substansinya diatur dalam ketentuan mengenai tugas BPJS dalam DIM nomor 52.

Tanggapan:

- a. BPJS sebagai badan hukum mempunyai tujuan tersendiri, yaitu sesuatu yang hendak diwujudkan, yang harus dirumuskan dengan jelas dalam undang-undang. Adanya tujuan yang jelas merupakan salah satu syarat bagi terbentuknya badan hukum di samping syarat lainnya yaitu harta kekayaan yang terpisah, mempunyai kepentingan sendiri yang stabil, adanya organisasi yang teratur dan syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Tujuan dengan tugas tidak dapat dicampuradukkan karena tugas merupakan konsekuensi dari tujuan yang hendak diwujudkan sebagai badan hukum.

4. DIM nomor 46 tentang pembentukan 2 BPJS, yaitu:
 - a. BPJS Kesehatan, Kecelakaan Kerja, dan Kematian
 - b. BPJS Pensiun dan Hari Tua.

Tanggapan:

- a. Perlu ada kepastian apakah masing masing BPJS menyelenggarakan program jaminan sosial untuk seluruh penduduk.
 - b. Tidak jelas bagaimana nasib keempat badan penyelenggara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) UU SJSN.
 - c. Terjadi dualisme penyelenggaraan jaminan sosial dalam satu sistem jaminan sosial di Indonesia. Kebijakan ini semakin memperburuk fragmentasi penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia dan memperparah ketidakpastian hukum sehingga dapat diuji ke Mahkamah Konstitusi karena melanggar Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 (Analog Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara 012-016,019 PUU-IV/2006).
5. DIM nomor 47 tentang BPJS adalah badan hukum.

Tanggapan:

Perlu ada kepastian apakah badan hukum BPJS bersifat nirlaba dan pengelola dana amanat sesuai dengan ketentuan Pasal 4 huruf b dan huruf d UU SJSN. UU BPJS harus berdasar pada ketentuan Pasal 4 huruf b dan huruf d merupakan karakteristik dari BPJS yang dikehendaki oleh UU SJSN .

6. DIM nomor 48: "Dalam hal dianggap perlu dapat dibentuk BPJS baru dengan Undang-undang".

Tanggapan:

- a. Perumusan ketentuan seperti ini tercantum dalam Pasal 5 ayat (4) UU SJSN sebelum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005 tanggal 31 Agustus 2005.
 - b. Pasal 5 ayat (4) UU SJSN dinyatakan bertentangan dengan UUD dan dinyatakan tidak berlaku.
 - c. Pertimbangan hukum MK adalah "bahwa Pasal 5 ayat (4) menutup peluang bagi Pemda untuk membentuk dan mengembangkan BPJS tingkat daerah dalam kerangka SJSN".
7. DIM nomor 52: "Tugas BPJS menyelenggarakan program jaminan sosial bagi peserta sesuai dengan ketentuan UU SJSN."

Tanggapan:

Menunggu kesepakatan Pemerintah dan DPR terhadap DIM nomor 46.

8. DIM nomor 53-58 tentang 6 fungsi BPJS.

Tanggapan:

- a. Karena penyelenggaraan program jaminan sosial pada dasarnya adalah tugas negara yang didelegasikan kepada suatu badan hukum publik independen, maka badan tersebut mempunyai tanggung jawab, wewenang, hak dan kewajiban yang diatur secara lengkap dalam undang-undang pembentukannya, sehingga penggunaan terminologi tugas dan fungsi tidak tepat. Tugas dan fungsi lebih tepat digunakan untuk tingkatan manajemen di dalam tubuh BPJS.
- b. Pemerintah mencampuradukkan antara tanggungjawab, kewenangan, hak dan kewajiban BPJS.
- c. Perlu harmonisasi dengan UU SJSN, Pasal 15, Pasal 23 ayat (3), Pasal 24 ayat (2), Pasal 32 ayat (3), Pasal 47 ayat (1), Pasal 49 ayat (4).

9. DIM nomor 59-68 mengenai wewenang BPJS.

Tanggapan:

- a. BPJS diberi 3 wewenang sekaligus, yaitu pelaksanaan program jaminan sosial, pengawasan dan penjatuhan sanksi. Apakah sesuai dengan prinsip *good public governance*? Penumpukan kewenangan di satu tangan menciptakan *super body* yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip *check and balances*.
- b. Mencampuradukkan antara wewenang, hak dan kewajiban sehingga perlu penataan tatakelola.
- c. Penjelasan DIM nomor 66 perlu disesuaikan dengan UU SJSN antara lain Pasal 23 ayat (1), Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 32 ayat (1) UU SJSN.

10. DIM nomo 80-170 mengenai organ BPJS.

Tanggapan:

- a. Struktur organisasi organ BPJS sebagai badan hukum publik seharusnya ditentukan dalam undang-undang, tidak diserahkan pengaturannya kepada dewan BPJS. (DIM nomor 99).
- b. Perlu pengaturan ulang mengenai organ BPJS, karena Dewan BPJS tidak tepat sebagai organ tertinggi BPJS. Sebagai lembaga publik yang mengelola dana publik, organ tertinggi BPJS adalah perwakilan pemangku kepentingan yang independen dan bertugas mengawasi kepentingan publik yang diwakilinya.
- c. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata "dewan" antara lain berarti –majelis atau badan yang terdiri atas beberapa orang anggota yang pekerjaannya memberi nasihat, memutuskan suatu hal dan

sebagainya dengan jalan berunding. Kata “dewan” hampir sama artinya dengan “badan” yang berarti “sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu”. Dengan demikian penggunaan nama Dewan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dari segi etimologis bertumpang tindih.

- d. Perlu ditegaskan apakah Dewan BPJS seperti Dewan Pengawas yang melaksanakan fungsi pengawasan terhadap *Board of Director* dan Direktur Eksekutif yang melaksanakan fungsi eksekutif BPJS. Dalam struktur organisasi seperti ini Dewan Pengawas mewakili kepentingan. Keanggotaannya dipilih oleh kelompok kepentingan yang diwakili dan tidak digaji. Sedangkan, BOD adalah profesional yang diseleksi oleh suatu Tim Independen yang ditentukan dalam undang-undang dan diangkat oleh Presiden.
- e. Dewan BPJS terkesan sebagai organ tunggal, karena semua tugas dan fungsi BPJS menjadi tugas dan wewenang dewan BPJS. Dewan BPJS mengangkat Direktur Eksekutif dengan persetujuan Menteri Keuangan (DIM nomor 95). Dewan BPJS selain melaksanakan tugas dan fungsi BPJS juga menyusun rencana, menetapkan kebijakan dan melakukan pengawasan sebagaimana ditentukan dalam DIM nomor 149 dan 150.

Wewenang dewan BPJS yang didelegasikan kepada Direktur Eksekutif hanyalah wewenang mewakili BPJS di dalam dan di luar pengadilan (DIM nomor 150).

- f. Tugas, wewenang dan nomenklatura Dewan BPJS perlu diharmonisasikan dengan fungsi dan wewenang DJSN sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (2) dan ayat (4) UU SJSN Penjelasan ayat (4) menyatakan bahwa kewenangan melakukan monitoring dan evaluasi dalam ketentuan ini dimaksudkan untuk menjamin terselenggaranya program jaminan sosial termasuk tingkat kesehatan keuangan BPJS. Artinya kewenangan monev DJSN mencakup keseluruhan penyelenggaraan program jaminan sosial.
- g. Organ BPJS di bawah kendali Pemerintah dalam hal ini MenKeu, karena:
 - 1) Anggota Dewan pengawas BPJS diangkat oleh Presiden berdasarkan rekomendasi MenKeu dan Menteri lain yang ditunjuk Presiden (DIM nomor 93).
 - 2) Direktur Eksekutif diangkat oleh Dewan BPJS dengan persetujuan MenKeu (DIM nomor 95).
 - 3) Tata cara pemilihan dan pengusulan calon anggota Dewan BPJS dan Direktur Eksekutif diatur dengan PerPres (DIM nomor 131).

- 4) Pengawasan terhadap BPJS dilakukan oleh MenKeu dan menteri lain yang ditunjuk Presiden.
 - h. Pemangku kepentingan lainnya tidak mendapat peran yang berarti dalam rekrutmen dan pengawasan organ BPJS.
11. DIM nomor 171 pengawasan terhadap BPJS dilakukan oleh Menteri Keuangan dan Menteri lain yang ditunjuk Presiden.

Tanggapan:

- a. Ketentuan ini perlu diharmonisasikan dengan Pasal 7 ayat (4) dan Pasal 51 UU SJSN.
 - b. Perlu diperhatikan agar tidak terjadi tumpang tindih pengawasan, karena itu UU BPJS perlu merumuskan secara jelas ruang lingkup pengawasan masing-masing instansi.
12. DIM nomor 179. Keterangan terhadap DIM menyatakan bahwa "Program SJSN yang akan diselenggarakan pertama kali adalah program jaminan kesehatan sehingga modal awal BPJS Pensiun dan Hari Tua akan ditetapkan kemudian.

Tanggapan:

Pernyataan tersebut tidak sesuai dengan UU SJSN. Pasal 17 ayat (5) UU SJSN menentukan pada tahap pertama, iuran sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibayar oleh Pemerintah untuk program jaminan kesehatan.

- a. Pasal 13 ayat (1) UU SJSN menentukan pemberi kerja secara bertahap wajib mendaftarkan dirinya dan pekerjanya sebagai peserta kepada BPJS, sesuai dengan program jaminan sosial yang diikuti.
- b. Pasal 14 ayat (1) Pemerintah secara bertahap mendaftarkan penerima bantuan iuran sebagai peserta kepada BPJS jaminan sosial.

Dalam Penjelasan Umum UU SJSN alinea 8 angka 5 antara lain menentukan Tahapan pertama dimulai dari pekerja di sektor formal, bersamaan dengan itu sektor informal dapat menjadi peserta secara sukarela, sehingga dapat mencakup petani, nelayan, dan meraka yang bekerja secara mandiri, sehingga pada akhirnya SJSN dapat mencakup seluruh rakyat.

13. DIM 192 BPJS wajib menyimpan Dana Jaminan Sosial pada bank *custodian*.

Tanggapan:

- a. bank *custodian* dikenal dalam perdagangan saham di pasar modal. Dalam SJSN tidak dikenal bank *custodian*.

- b. Sebaiknya undang-undang menentukan penyimpanan dilakukan di bank yang terjamin keamanannya sesuai dengan standar perbankan.

14. DIM 215-220 yang mengatur mengenai larangan bagi anggota-anggota Dewan BPJS dan Direktur Eksekutif.

Tanggapan:

- a. Dapat diterima.
- b. Perlu dipertimbangkan larangan untuk BPJS sebagai badan hukum yang mempunyai hak dan kewajiban seperti halnya orang.

15. DIM nomor 244 penghapusan ketentuan peralihan dengan alasan BPJS yang dibentuk dan diatur dalam undang-undang ini BPJS baru.

Tanggapan:

- a. Bagaimana status 4 Persero yang diatur dalam Pasal 52 ayat (1) UU SJSN? Apakah masih eksis?
- b. Jika masih eksis bagaimana pembagian tugas dengan BPJS yang baru?
- c. Apakah pembentukan BPJS sebagaimana dimaksud Pasal 5 UU SJSN terlepas dari ketentuan Pasal 52 ayat (2) UU SJSN?
- d. Perhatikan putusan MK nomor 007/PUU-III/2005 yang antara lain menyatakan 4 persero sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) UU SJSN diberi hak untuk menyelenggarakan program jaminan sosial untuk mengisi kekosongan hukum sebelum terbentuknya BPJS menurut UU SJSN.

16. DIM nomor 253-254 mengenai pembentukan Dewan BPJS.

Tanggapan:

- a. Mengapa hanya Dewan BPJS yang ditentukan waktu pembentukannya? Bagaimana dengan Direktur Eksekutif?
- b. Perbedaan pembentukan Dewan BPJS Kesehatan, Kecelakaan Kerja dan Kematian dengan Dewan BPJS Pensiun dan Hari Tua tidak sesuai dengan UU SJSN, kecuali jika kedua BPJS baru ini dimaksudkan untuk melayani penerima bantuan iuran.

Silahkan unduh di:



<http://www.jamsosindonesia.com/sjsn/regulasi>