

ANALISIS TERHADAP BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL (BPJS): TRANSFORMASI PADA BUMN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL

Nidya Waras Sayekti*
Yuni Sudarwati**

Abstract

The National Social Security System Act (NSSS Act) mandated the establishment of BPJS as the operator of national social security system. Nevertheless a lot of pro's and con's came up. Some argue that BPJS can be formed from temporary BPJS i.e. PT. Jamsostek, PT. Askes, PT Asabri and PT. Taspen. While some others argue that the four BUMN are not feasible to be BPJS because they are in the form of Limited Company. This essay aims to find the best form of BPJS as mandated by NSSS act. The result of the study shows that at present there has not been any governmental agency appropriate as mandated by NSSS Act. The best way in order to bring into reality BPJS is by transforming the four already available BPJS.

Kata Kunci: Sistem Jaminan Sosial Nasional, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

UUD 1945, khususnya Pasal 28H ayat (3) menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak atas **jaminan sosial** yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat” dan Pasal 34 ayat (2) “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”. Dengan demikian negara memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan atau **jaminan sosial** bagi seluruh rakyatnya. Begitu juga dalam Pernyataan

* Penulis adalah Kandidat Peneliti bidang ekonomi dan kebijakan publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Penulis dapat dihubungi pada nidya_ws@yahoo.com.

** Penulis adalah Kandidat Peneliti bidang ekonomi dan kebijakan publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Penulis dapat dihubungi pada sudarwati_yuni@yahoo.com.

Umum Tentang Hak-Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) tahun 1948 artikel 22 disebutkan bahwa setiap orang sebagai anggota masyarakat berhak untuk mendapatkan jaminan sosial. (*Everyone, as a member of society, has the right to social security*). Karena itu rakyat sebagai warga negara memiliki hak dasar yang melekat pada dirinya untuk mendapatkan pemeliharaan hidup oleh Negara. Sebagai konsekuensinya, negara harus bertanggung jawab melindungi, menjaga, dan memelihara warga negaranya tanpa kecuali dan khususnya warga negara yang hidup dalam kemiskinan¹.

Sehubungan dengan hal diatas, maka pada tanggal 19 Oktober 2004 pemerintah telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN). SJSN pada dasarnya merupakan program pemerintah dengan tujuan memberikan kepastian atas perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam Undang-Undang tersebut diatur jenis program jaminan sosial yang meliputi jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian bagi seluruh penduduk. Selanjutnya program jaminan sosial tersebut akan dilakukan oleh beberapa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Sementara ini program jaminan tersebut dilakukan oleh:

- Perusahaan Persero (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK) yang pelaksanaannya diatur oleh UU No. 3 Tahun 1992 secara khusus mengatur jaminan sosial bagi tenaga kerja swasta yang mencakup program jaminan pemeliharaan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, dan jaminan kematian.
- Persero Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN) yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 tahun 1981 mengelola program Tunjangan Hari Tua (THT) berbentuk program asuransi dwiguna yaitu jenis asuransi yang memberikan jaminan keuangan kepada peserta pada saat mencapai usia pensiun atau bagi ahli warisnya apabila peserta meninggal dunia sebelum mencapai usia pensiun.
- Persero Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI) yang didirikan berdasarkan PP No. 45 Tahun 1971 menyelenggarakan program asuransi dan pembayaran pensiun untuk anggota TNI/POLRI dan PNS DEPHAN/POLRI.
- Persero Asuransi Kesehatan (ASKES) yang didirikan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 230 Tahun 1968 menyelenggarakan jaminan pemeliharaan kesehatan bagi Pegawai Negeri Sipil, Penerima Pensiun PNS dan TNI/POLRI, Veteran, Perintis Kemerdekaan beserta keluarganya dan Badan Usaha lainnya. PT Askes (Persero) berdasarkan

¹ Hasbullah Thabrany, *Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan Nasional: Sebuah Policy Paper dalam Analisis KesesuaianTujuandan Struktur BPJS* (<http://staff.ui.ac.id/internal/140163956/material/BPJSNasionalatauBPJSD.pdf>, diakses 24 Maret 2010).

Surat Menteri Kesehatan RI Nomor 112/Menkes/II/2008 mendapat penugasan untuk melaksanakan Manajemen Kepesertaan Program Jamkesmas yang meliputi tatalaksana kepesertaan, tatalaksana pelayanan dan tatalaksana organisasi dan manajemen. Sebagai tindak lanjut atas diberlakukannya Undang-undang Nomor 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) PT Askes (Persero) pada 6 Oktober 2008 mendirikan anak perusahaan yang akan mengelola Kepesertaan Askes Komersial. Berdasarkan Akta Notaris Nomor 2 Tahun 2008 berdiri anak perusahaan PT Askes (Persero) dengan nama PT Asuransi Jiwa Inhealth Indonesia yang dikenal juga dengan sebutan PT AJII.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 52 ayat (2) UU SJSN mengamanatkan kepada keempat badan tersebut untuk menyesuaikan dengan prinsip UU SJSN dalam jangka waktu paling lambat lima tahun sejak UU tersebut diundangkan. Berdasarkan pertimbangan ini, diperlukan pembentukan badan hukum BPJS yang dijamin dengan UU sehingga dapat mewujudkan SJSN yang mampu mensinkronisasikan penyelenggaraan berbagai bentuk jaminan sosial yang dilaksanakan oleh beberapa penyelenggara agar pelaksanaannya dapat menjangkau kepesertaan yang lebih luas serta memberikan manfaat yang lebih besar bagi setiap peserta.

B. Permasalahan

UU No. 40 tahun 2004 (UU SJSN) mengatur kepesertaan wajib secara nasional, program jaminan sosial, penerima bantuan iuran dan menetapkan prinsip BPJS serta Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) agar memenuhi asas keadilan dan prinsip-prinsip seperti kepesertaan wajib dan jaminan sosial yang berkelanjutan. Tujuan penyelenggaraan SJSN adalah untuk penyelenggaraan jaminan sosial yang bersifat inklusif sehingga implementasi UU SJSN perlu ditindak-lanjuti dengan pembentukan undang-undang tentang BPJS. Namun sampai sekarang undang-undang tersebut belum terwujud, karena belum adanya kesepakatan di kalangan pemerintah sendiri untuk perubahan bentuk badan hukum privat ke bentuk badan hukum publik.

Berdasarkan hal tersebut, maka permasalahan yang akan dianalisis dalam tulisan ini adalah:

1. Bentuk BPJS seperti apa yang sesuai dengan amanat UU SJSN setelah putusan Mahkamah Konstitusi?
2. Apakah PT Jamsostek, PT Taspen, PT Asabri, dan PT Askes dapat ditransformasi menjadi BPJS?
3. Bagaimana proses transformasi dilakukan terhadap PT Jamsostek, PT Taspen, PT Asabri, dan PT Askes untuk menjadi BPJS?

II. Kerangka Pemikiran

A. Jaminan Sosial

Jaminan sosial dapat diartikan sebagai usaha yang dapat dilakukan oleh masyarakat dan/atau pemerintah. Usaha tersebut dapat dikelompokkan kedalam empat kegiatan usaha utama, yaitu sebagai berikut²:

1. Usaha-usaha yang berupa pencegahan dan pengembangan, yaitu usaha-usaha di bidang kesehatan, keagamaan, keluarga berencana, pendidikan, bantuan hukum, dan lain-lain yang dapat dikelompokkan dalam pelayanan sosial (*social service*).
2. Usaha-usaha yang berupa pemulihan dan penyembuhan, seperti bantuan untuk bencana alam, lanjut usia, yatim piatu, penderita cacat dan berbagai ketunaan yang dapat disebut sebagai bantuan sosial (*social assistance*).
3. Usaha-usaha yang berupa pembinaan, dalam bentuk perbaikan gizi, perumahan, transmigrasi, koperasi, dan lain-lain yang dapat dikategorikan sebagai sarana sosial (*social infra structure*).
4. Usaha-usaha di bidang perlindungan ketenagakerjaan yang khusus ditujukan untuk masyarakat tenaga kerja yang merupakan inti tenaga pembangunan dan selalu menghadapi risiko-risiko sosial ekonomis, digolongkan dalam asuransi sosial (*social insurance*).

Keempat kegiatan usaha utama tersebut, kemudian diaplikasikan dalam berbagai sistem jaminan sosial untuk mengatasi risiko ekonomis berupa:

1. Pencegahan dan penanggulangan;
2. Pelayanan dan tunjangan;
3. Bantuan sosial dan asuransi sosial;
4. Asuransi komersial dan asuransi sosial;
5. Penganggaran dan pendanaan;

Tujuan jaminan sosial pada prinsipnya adalah:

1. Sebagai sarana untuk memberikan perlindungan dasar bagi pekerja/buruh guna mengatasi risiko-risiko ekonomis/sosial atau peristiwa-peristiwa tertentu, seperti:
 - a. Kebutuhan akan pelayanan medis
 - b. Tertundanya, hilangnya atau turunnya sebagian penghasilan yang disebabkan karena:
 - i. Sakit;
 - ii. Hamil;
 - iii. Kecelakaan kerja dan penyakit jabatan;
 - iv. Hari tua;
 - v. Cacat;

² Zaeni Asyhadie, *Aspek-aspek Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia*, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2008, hal 26-27, 35.

- vi. Kematian pencari nafkah.
 - c. Tanggung jawab untuk keluarga dan anak-anak.
2. Sebagai sarana untuk mencapai tujuan sosial dengan memberikan ketenangan kerja bagi pekerja/buruh yang memiliki peranan besar bagi pelaksana pembangunan

B. Badan Hukum

Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.³

Badan hukum adalah suatu badan yang dapat mempunyai harta kekayaan, hak serta kewajiban seperti orang-orang pribadi.⁴ Badan hukum menurut Purwoko⁵ dan Hani^{6,7} terdiri dari badan hukum publik dan badan hukum privat. Bentuk-bentuk badan hukum baik yang bersifat privat maupun publik adalah sebagai berikut :

1. Badan Hukum Publik, yaitu badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau yang menyangkut kepentingan publik atau orang banyak atau negara pada umumnya⁸ terdiri dari:
 - a. Otonom, yaitu institusi yang dibentuk dengan UUD 1945 dan UU yang memiliki hak dan kewajiban konstitusional serta memiliki otoritas pengawasan serta regulasi secara penuh dengan tujuan memberikan perlindungan kepada masyarakat terhadap potensi kerugian sosial ekonomi sebagai dampak dari kebijakan publik, seperti Kementerian, Bank Indonesia, Kejaksaan Agung, dan BKPM.
 - b. Semi Otonom, yaitu institusi independen yang dibentuk dengan UU yang mempunyai hak dan kewajiban konstitusional dengan tujuan menyelenggarakan program program negara yang berdasarkan UU, seperti Perguruan Tinggi Negeri sebagai Badan Hukum Pendidikan (BHP), BPS, BKKBN.

³ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

⁴ *Badan Hukum*, (<http://www.kamushukum.com/en/badan-hukum/>), diakses 31 Mei 2010).

⁵ Purwoko, Badan Hukum BPJS, 2010 dalam Agung Laksono, *Bentuk Badan Hukum BPJS sebagai masukan bagi Komisi IX DPR*, xa.yimg.com/kq/groups/21612083.../Kajian+BPJS+Menkokesra.com., diakses 31 Maret 2010.

⁶ Hani Subagio, *Hukum Bisnis*, (haniupn.files.wordpress.com/2008/02/hukum-bisnis.ppt), diakses 24 Mei 2010).

⁷ *Bentuk Badan Hukum*, (<http://www.images.lielylaw.multiply.multiplycontent.com/.../badan%20hukum.ppt>), diakses 27 Mei 2010).

⁸ *Badan Hukum Publik*, (http://www.kamushukum.com/proscari.php?hal_top=57&keyword=hukum), diakses 31 Mei 2010).

2. Badan Hukum Privat yaitu badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau perdata yang menyangkut kepentingan pribadi orang didalam badan hukum itu⁹, terdiri dari:
 - a. Perum dan Persero yaitu badan usaha yang dibentuk dengan modal awal oleh pemerintah atau kumpulan modal milik pemerintah dan atau orang per orang dengan tujuan memberikan pelayanan publik dan komersial.
 - b. Koperasi yaitu kumpulan anggota yang dibentuk untuk usaha bersama yang dibiayai dari iuran anggota dengan tujuan memperoleh sisa hasil usaha untuk kesejahteraan anggota.
 - c. Yayasan yaitu kumpulan orang per orang yang dibentuk untuk misi sosial dan kemanusiaan yang berfungsi sebagai kontrol sosial. Yayasan menurut Undang-Undang No.16 Tahun 2001 tentang Yayasan memiliki karakteristik antara lain memiliki tujuan dalam bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan dan satu ciri khusus yaitu yayasan tidak memiliki anggota.
 - d. Perorangan yaitu seseorang yang menawarkan jasa karena kompetensinya kepada masyarakat dengan orientasi bisnis dan hal lain.

C. Badan Hukum Perusahaan

Kata Perusahaan adalah suatu pengertian ekonomi dan banyak digunakan dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD), namun KUHD sendiri tidak memberikan penafsiran maupun penjelasan resmi tentang apakah perusahaan itu. Perusahaan adalah setiap bentuk badan usaha yang menjalankan setiap usaha yang bersifat tetap dan terus menerus didirikan, bekerja, serta berkedudukan dalam wilayah negara Indonesia dengan tujuan memperoleh keuntungan/laba.¹⁰

Perumusan perusahaan pernah diberikan oleh Menteri Kehakiman Belanda yaitu "*Suatu perusahaan ada, apabila pihak yang berkepentingan bertindak secara tidak terputus-putus dan terang-terangan serta di dalam kedudukan tertentu untuk memperoleh laba rugi bagi dirinya sendiri*"¹¹. Selanjutnya menurut Molengraff¹², suatu perusahaan harus mempunyai unsur-unsur:

1. terus-menerus atau tidak terputus-putus;
2. secara terang-terangan (karena berhubungan dengan pihak ketiga);
3. dalam kualitas tertentu (karena dalam lapangan perniagaan);
4. menyerahkan barang-barang;

⁹ *Badan Hukum Privat*, (<http://www.kamushukum.com/prosadv.php>, diakses 31 Mei 2010).

¹⁰ Undang-Undang No. 3/1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan.

¹¹ Udin Silalahi, *Badan Hukum & Organisasi Perusahaan*, Badan Penerbit IBLAM, Jakarta, 2005, hal.1.

¹² *Tinjauan Hukum Perseroan Terbatas* (<http://www.kesimpulan.com/2009/05/tinjauan-hukum-perseroan-terbatas.html> diakses 8 Mei 2010).

5. mengadakan perjanjian perdagangan;
6. harus bermaksud memperoleh laba.

Sementara di dalam Pasal 1 huruf c UU No. 1/1987 tentang Kamar Dagang dan Industri (UU KADIN) ditetapkan, bahwa perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus-menerus, yang didirikan dan bekerja serta berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia untuk tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba. Jadi dengan demikian, suatu perusahaan adalah suatu kegiatan ekonomi yang dilakukan terus-menerus untuk mendapatkan laba.

Hukum perusahaan adalah hukum yang mengatur tentang seluk-beluk perusahaan. Hukum perusahaan terdapat pada KUHPdt, KUHD dan peraturan perundang-undangan lainnya. Sedangkan badan hukum perusahaan adalah suatu bentuk hukum perusahaan tertentu yang ditetapkan oleh hukum perusahaan.

Dilihat dari badan hukum perusahaan, menurut Silalahi¹³ ada perusahaan yang tidak berbadan hukum. Hal ini dapat dibedakan dari bentuk-bentuk perusahaan itu sendiri. Selanjutnya Silalahi menjelaskan bahwa bentuk-bentuk perusahaan diatur di dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPdt), Kitab III, Bab VIII, Pasal 1618-1652 yang mengatur mengenai Perseroan (*maatschap*).
2. Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD), Bab III tentang jenis perseroan, yang membaginya ke dalam bentuk:
 - a. Usaha Dagang;
 - b. Perseroan Firma;
 - c. Perseroan Komanditer;
 - d. Perseroan Terbatas.
3. Peraturan perundang-undangan di luar KUHPdt dan KUHD, yang membaginya ke dalam bentuk:
 - a. Perusahaan Negara;
 - b. Perusahaan Perseroan (Persero);
 - c. Perusahaan Umum (Perum);
 - d. Perusahaan Jawatan (Perjan);
 - e. Koperasi.

Sedangkan berdasarkan kepemilikannya, menurut Sukirno, perusahaan-perusahaan yang beroperasi dalam perekonomian terutama dapat dibedakan kepada tiga jenis badan usaha:

1. Perusahaan perseorangan;
2. Perkongsian (*partnership*); dan
3. Perseroan Terbatas.

¹³ Silalahi, *op.cit*, hal. 3-4.

Disamping itu dalam setiap perekonomian akan didapati pula perusahaan koperasi, perusahaan pemerintah, dan organisasi yang tidak mencari keuntungan¹⁴.

III. Pembahasan

A. Bentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Sesuai UU SJSN dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005 tanggal 18 Agustus 2005

Pengertian Jaminan Sosial menurut *International Labour Organization* (ILO) adalah perlindungan yang diberikan oleh masyarakat untuk masyarakat melalui seperangkat kebijaksanaan publik terhadap tekanan-tekanan ekonomi sosial bahwa jika tidak diadakan sistem Jaminan Sosial akan menimbulkan hilangnya sebagian pendapatan sebagai akibat sakit, persalinan, kecelakaan kerja, sementara tidak bekerja, hari tua dan kematian dini, perawatan medis, termasuk pemberian subsidi bagi anggota keluarga yang membutuhkan¹⁵. Pengertian Jaminan Sosial tersebut masih bersifat universal sehingga dalam implementasinya harus disesuaikan dengan berbagai pendekatan yang berlaku di setiap negara.

Program jaminan sosial ini diselenggarakan melalui tiga komponen pokok, yaitu¹⁶:

1. Komponen jaminan sosial melalui mekanisme asuransi atau sering disebut asuransi sosial. Contohnya adalah program asuransi kesehatan (ASKES) dan program jaminan sosial tenaga kerja (JAMSOSTEK). Program Asuransi sosial semacam ini memiliki ciri adanya kewajiban pesertanya membayar sejumlah premi atau iuran dan disertai dengan kepastian diterimanya sejumlah manfaat. Premi atau iuran bisa dibayarkan oleh pihak lain atau oleh pemerintah bagi mereka yang miskin.
2. Komponen bantuan sosial. Sistem ini didanai dari sumber pajak oleh negara atau sumbangan dari pihak yang mempunyai status ekonomi yang kuat. Pada program bantuan sosial tidak dikenal adanya kewajiban membayar premi atau iuran tertentu.
3. Tabungan sosial. Program tabungan sosial merupakan suatu program dengan akumulasi dana masyarakat yang pada akhir suatu periode akumulasi (penumpukan) dana tersebut dikembalikan kepada pesertanya.

Dalam prakteknya, berbagai program tentang jaminan sosial di Indonesia sebenarnya telah lama ada dan telah operasional. Tetapi program-program tersebut masih bersifat parsial dan berfungsi sesuai dengan landasan peraturan dan tujuan masing-masing program seperti

¹⁴Sadono Sukirno dkk., Pengantar Bisnis, Prenada Media, Jakarta, 2004.

¹⁵ Emir Soendoro, *Jaminan Sosial Solusi Bangsa Indonesia Berdikari*, Dinov ProGRESS Indonesia, Jakarta, 2009, hal.51.

¹⁶ *Ibid.* hal. 52.

program yang diselenggarakan oleh Jamsostek, Taspen, Asabri, dan Askes. Dalam prakteknya, program-program tersebut hanya mencakup sebagian kecil masyarakat, utamanya masyarakat peserta dan anggota keluarganya, sedangkan sebagian besar masyarakat Indonesia belum memperoleh perlindungan jaminan sosial yang memadai. Begitu juga program jaminan sosial untuk rakyat miskin telah diluncurkan oleh pemerintah dari rezim ke rezim seperti Jaringan Pengaman Sosial (JPS), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Bantuan Langsung Tunai (BLT), dan Program Asuransi Rakyat Miskin (Askeskin) yang sejak tahun 2008 berganti nama menjadi program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas). Namun program-program tersebut kerap mengalami persoalan implementasi di lapangan dan berakhir pada salah sasaran, pemborosan dan penyelewengan anggaran. Hal ini terjadi karena pelaksanaan program-program jaminan sosial tersebut masih mengalami kelemahan dalam pengawasan dan rendahnya kesadaran publik akan haknya serta belum mampu memberikan manfaat dan keadilan yang memadai.

Menurut Suharto¹⁷, sistem jaminan yang ada di Indonesia juga mencampuradukan berbagai elemen dari empat sistem jaminan kesehatan model Beveridge, Bismarck, NHI dan Biaya Sendiri. Apabila menunjuk pada tunjangan pensiun, model di Indonesia mirip Inggris atau Kuba, sedangkan untuk jaminan kesehatan bagi pegawai negeri, Indonesia seperti Kanada dan Taiwan, dan jaminan bagi pekerja yang mengikuti Jamsostek, maka Indonesia seperti Jerman atau Amerika Latin. Sementara bagi sekitar 60 persen penduduk yang belum memiliki asuransi kesehatan, Indonesia seperti Kamboja, Burkino Faso atau India, dimana harus membayar sendiri biaya kesehatannya.

Kemudian dengan adanya UU SJSN, maka jaminan sosial semakin penting dan UU tersebut mengamankan tata cara penyelenggaraan program jaminan sosial oleh beberapa badan penyelenggara jaminan sosial. Pokok-pokok pikiran yang dapat disampaikan berkenaan dengan bentuk BPJS sesuai UU SJSN dan hasil putusan MK nomor 007/PUU-III/2005 tanggal 18 Agustus 2005 adalah sebagai berikut :

1. BPJS adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial (kesehatan, kecelakaan kerja, hari tua, pensiun, kematian).
2. BPJS harus dibentuk dengan Undang-Undang.
3. BPJS berkedudukan dan berkantor pusat di Ibu Kota Negara.
4. BPJS dalam penyelenggaraannya berdasarkan prinsip nirlaba; keterbukaan; kehati-hatian; akuntabilitas; portabilitas; dana amanat. Prinsip-prinsip tersebut memiliki pengertian sebagai berikut¹⁸:

¹⁷ Edi Suharto, *Kemiskinan & Perlindungan Sosial di Indonesia Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan*, Penerbit Alfabeta, Bandung, 2009, hal. 89.

¹⁸Soendoro, *op.cit.*, hal. 112.

- Kegotongroyongan, prinsip ini diwujudkan dalam mekanisme gotongroyong dari peserta yang mampu kepada peserta yang kurang mampu dalam bentuk kepesertaan wajib bagi seluruh rakyat.
 - Nirlaba, pengelolaan dana tidak dimaksudkan untuk mencari laba (nirlaba) bagi badan penyelenggara jaminan sosial, karena tujuan utama penyelenggaraan jaminan sosial adalah untuk memenuhi sebesar-besarnya kepentingan peserta. Hasil pengembangannya dan surplus dana akan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan peserta.
 - Keterbukaan, merupakan suatu keharusan dalam jaminan sosial karena dana yang dikelola merupakan dana milik peserta oleh karenanya akses informasi yang lengkap, benar dan jelas bagi setiap peserta harus dipermudah.
 - Kehati-hatian, pengelolaan dana secara cermat, teliti, aman dan tertib.
 - Akuntabilitas, pelaksanaan program dan pengelolaan keuangan yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.
 - Portabilitas, jaminan sosial dimaksudkan untuk memberi jaminan yang berkelanjutan meskipun peserta berpindah pekerjaan atau tempat tinggal dalam wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.
 - Kepesertaan bersifat wajib, kepesertaan wajib dimaksudkan agar seluruh rakyat menjadi peserta hingga dapat terlindungi.
 - Dana amanat, dana yang terkumpul dari iuran peserta merupakan titipan kepada badan-badan penyelenggara untuk dikelola sebaik-baiknya dalam rangka mengoptimalkan dana tersebut untuk kesejahteraan peserta.
 - Hasil pengelolaan dana jaminan sosial nasional, hasil deviden dari pemegang saham yang dikembalikan untuk kepentingan peserta jaminan sosial.
5. BPJS memiliki tugas dan kewajiban:
- menyelenggarakan program jaminan sosial;
 - memberikan nomor identitas tunggal kepada setiap peserta dan anggota keluarganya.
 - memberikan informasi tentang hak dan kewajiban kepada peserta untuk mengikuti ketentuan yang berlaku.
 - membayar fasilitas kesehatan atas pelayanan yang diberikan kepada peserta paling lambat lima belas hari sejak permintaan pembayaran diterima.
 - mengelola dan mengembangkan Dana Jaminan Sosial secara optimal dengan mempertimbangkan aspek likuiditas, solvabilitas, kehati-hatian, keamanan dana, dan hasil yang memadai.
 - mengelola pembukuan sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku.
 - memberikan informasi tentang akumulasi iuran dan hasil pengembangannya serta manfaat dari jenis program jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun.
 - membentuk cadangan teknis sesuai dengan standar praktek aktuarial yang lazim dan berlaku umum.

6. BPJS memiliki hak dan kewenangan:
- menerima iuran program jaminan sosial;
 - mengembangkan sistem pelayanan kesehatan, sistem kendali mutu pelayanan, dan sistem pembayaran pelayanan kesehatan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas jaminan kesehatan.
 - menjalin kerja sama dengan fasilitas kesehatan milik pemerintah atau swasta.
 - membuat kesepakatan dengan asosiasi fasilitas kesehatan mengenai besarnya pembayaran kepada fasilitas kesehatan.
 - Menerima hasil monitoring dan evaluasi tentang program jaminan sosial yang diselenggarakannya dari Dewan Jaminan Sosial Nasional.
7. BPJS memiliki larangan:
- melakukan subsidi silang antar program dengan membayarkan manfaat suatu program dari dana program lain tidak diperkenankan.

Berdasarkan hal di atas, maka perlu dilihat bentuk badan hukum apa yang sesuai untuk BPJS. Sebagai perbandingan bentuk badan hukum yang sesuai dengan prinsip jaminan sosial dapat dilihat pada Tabel 1 di bawah ini :

Tabel.1 Perbandingan Bentuk Badan Hukum Berdasarkan Prinsip Jaminan Sosial

Prinsip Jaminan Sosial	Badan Hukum Privat				Badan Hukum Publik
	Perum & Persero (UU No.19/2003)	Koperasi (UU No.5/1992)	Yayasan (UU No.16/2001)	Perorangan	
Kegotong-royongan	Tidak Sesuai	Sesuai	Sesuai	Tidak Sesuai	Sesuai
Nirlaba	Tidak Sesuai	Sesuai	Sesuai	Tidak Sesuai	Sesuai
Keterbukaan	Sesuai	Sesuai	Tidak Sesuai	Tidak Sesuai	Sesuai
Kehati-hatian	Tidak Sesuai	Sesuai	Sesuai	Tidak Sesuai	Sesuai
Akuntabilitas	Sesuai	Sesuai	Sesuai	Sesuai	Sesuai
Portabilitas	Tidak Sesuai	Tidak Sesuai	Tidak Sesuai	Tidak Sesuai	Sesuai
Kepesertaan Bersifat Wajib	Tidak Sesuai	Tidak Sesuai	Tidak Sesuai	Tidak Sesuai	Dapat ditetapkan
Dana Amanah	Sesuai	Sesuai	Sesuai	Tidak Sesuai	Sesuai
Hasil Pengelolaan Dana Jaminan Sosial	Tidak Sesuai	Sesuai	Sesuai	Tidak Sesuai	Sesuai

Sumber : diolah

Berdasarkan tabel di atas, maka bentuk perum dan persero tidak sesuai dengan prinsip jaminan sosial terutama dikarenakan adanya kewajiban bagi perum dan persero untuk memberikan deviden dan pajak penghasilannya kepada pemerintah. Sedangkan bentuk koperasi akan mengalami pertentangan terutama dengan prinsip kepesertaan bersifat wajib karena koperasi kepesertaan bersifat sukarela. Padahal jaminan sosial mewajibkan kepesertaan wajib bagi seluruh masyarakat. Sedangkan untuk yayasan, prinsip kepesertaan wajib juga tidak bisa dipenuhi karena yayasan adalah badan hukum yang tidak memiliki anggota. Sementara badan hukum

perorangan juga tidak sesuai dengan prinsip nirlaba karena orientasi perorangan adalah bisnis.

Badan hukum publik baik otonom maupun semi otonom lebih memungkinkan untuk menjadi BPJS karena badan hukum ini memiliki hak dan kewajiban sesuai konstitusional. Sehingga badan hukum publik memiliki otoritas dalam penggunaan anggaran sehingga bisa menjadi badan hukum nirlaba, dalam penetapan kebijakan sehingga bisa melaksanakan prinsip kepesertaan wajib dan beberapa prinsip jaminan sosial lainnya. Badan ini juga sesuai untuk menjadi BPJS karena masih ada partisipasi dari negara dalam penyelenggaraannya. Dari pembahasan diatas terlihat bahwa tidak ada bentuk yang sesuai dengan prinsip jaminan sosial seutuhnya, tetapi yang ada hanya badan hukum yang menyerupai. Karena itu sebaiknya dibentuk sebuah badan hukum baru yang memiliki sifat atau prinsip jaminan sosial seperti tersebut diatas atau melakukan penyesuaian dari keempat persero yang telah ada.

Salah satu badan hukum yang bisa menjadi acuan dalam pembentukan BPJS adalah Badan Hukum Pendidikan. Badan ini merupakan contoh badan hukum publik semi otonom karena masih ada partisipasi atas tanggung jawab negara, yaitu keterlibatan pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pendidikan formal untuk mencerdaskan kehidupan bangsa yang merupakan tanggung jawab negara. Badan ini dibentuk untuk memberikan pelayanan pendidikan formal kepada peserta didik dan bertujuan memajukan pendidikan nasional dengan menerapkan manajemen berbasis sekolah/madrasah pada jenjang pendidikan dasar dan menengah dan otonomi perguruan tinggi pada jenjang pendidikan tinggi. Pengelolaan dana secara mandiri oleh badan hukum pendidikan didasarkan pada prinsip nirlaba, yaitu prinsip kegiatan yang tujuan utamanya tidak mencari laba, sehingga seluruh sisa hasil usaha dari kegiatan badan hukum pendidikan, harus ditanamkan kembali ke dalam badan hukum pendidikan untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan.

Pengelolaan pendidikan formal secara keseluruhan oleh badan hukum pendidikan didasarkan pada prinsip¹⁹:

- a. otonomi, yaitu kewenangan dan kemampuan untuk menjalankan kegiatan secara mandiri baik dalam bidang akademik maupun non-akademik;
- b. akuntabilitas, yaitu kemampuan dan komitmen untuk mempertanggungjawabkan semua kegiatan yang dijalankan badan hukum pendidikan kepada pemangku kepentingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- c. transparansi, yaitu keterbukaan dan kemampuan menyajikan informasi yang relevan secara tepat waktu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan standar pelaporan yang berlaku kepada pemangku kepentingan;

¹⁹ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4965).

- d. penjaminan mutu, yaitu kegiatan sistemik dalam memberikan layanan pendidikan formal yang memenuhi atau melampaui Standar Nasional Pendidikan, serta dalam meningkatkan mutu pelayanan pendidikan secara berkelanjutan;
- e. layanan prima, yaitu orientasi dan komitmen untuk memberikan layanan pendidikan formal yang terbaik demi kepuasan pemangku kepentingan, terutama peserta didik;
- f. akses yang berkeadilan, yaitu memberikan layanan pendidikan formal kepada calon peserta didik dan peserta didik, tanpa memandang latar belakang agama, ras, etnis, gender, status sosial, dan kemampuan ekonominya;
- g. keberagaman, yaitu kepekaan dan sikap akomodatif terhadap berbagai perbedaan pemangku kepentingan yang bersumber dari kekhasan agama, ras, etnis, dan budaya;
- h. keberlanjutan, yaitu kemampuan untuk memberikan layanan pendidikan formal kepada peserta didik secara terus-menerus, dengan menerapkan pola manajemen yang mampu menjamin keberlanjutan layanan; dan
- i. partisipasi atas tanggung jawab negara, yaitu keterlibatan pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pendidikan formal untuk mencerdaskan kehidupan bangsa yang merupakan tanggung jawab negara.

B. Transformasi PT Jamsostek, PT Taspen, PT Asabri, dan PT ASKES

Hingga saat ini, penyelenggara jaminan sosial di Indonesia dilaksanakan oleh BPJS sementara yang telah disebutkan dalam UU SJSN yaitu PT Jamsostek, PT Askes, PT Taspen, dan PT Asabri yang berbadan hukum persero. Apabila dilihat dari prinsip-prinsip penyelenggaraan jaminan sosial, keempat perusahaan tersebut sebagian besar tidak memenuhi prinsip penyelenggaraan jaminan sosial yaitu:

1. Prinsip kegotongroyongan.

PT Jamsostek, PT Askes, PT Taspen dan PT Asabri yang merupakan persero ini memungkinkan diadakannya kepesertaan wajib. Namun ternyata dalam pelaksanaannya masih terbatas. Prinsip ini terwujud dalam kepesertaan wajib. Seyogyanya hal ini dapat dikelola oleh keempat persero tersebut, namun ternyata dalam pelaksanaan hanya untuk sebagian penduduk Indonesia. Bagi pegawai negeri sipil (PNS) belum meliputi program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), sementara bagi kelompok pekerja formal swasta belum memiliki Jaminan Kesehatan (JK) dan Jaminan Pensiun. Karena itu keempat persero ini belum sesuai dengan prinsip jaminan sosial.

2. Prinsip nirlaba.

Prinsip nirlaba mengharuskan bahwa pengelolaan usaha yang mengutamakan penggunaan hasil pengembangan dana untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi seluruh peserta. Sedangkan maksud dan tujuan persero selain menyediakan barang dan/jasa yang

bermutu tinggi dan berdaya saing kuat juga untuk mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan. Karena itu keempat persero ini tidak sesuai dengan prinsip nirlaba.

3. Prinsip keterbukaan.

Keempat persero saat ini hanya memberikan informasi-informasi terkait jumlah dana bahkan rencana operasional hanya kepada pemegang saham. Sementara nasabah, pembeli, klien atau pemegang polis tidak berhak untuk mengetahui informasi tersebut. Idealnya semua peserta adalah pemilik atau pemegang saham BPJS. Oleh karena semua informasi dan keputusan strategis harus diketahui dan juga disetujui oleh peserta melalui suatu perwakilan yang dipercaya. Berdasarkan uraian tersebut keempat persero belum memenuhi prinsip keterbukaan.

4. Prinsip kehati-hatian.

Idealnya, sebuah BPJS hanya menerima uang masuk dari iuran wajib dan hasil pengembangannya. Prestasi direksi hanya dari efisiensi penyelenggaraan dan tingginya hasil pengembangan, itupun diatur ketat. Direksi tidak akan memiliki kebebasan penuh dalam mengatur investasi dana yang terkumpul. Dana jaminan sosial hanya bisa diinvestasikan dalam portofolio terbatas. Portofolio investasi dalam saham, valuta asing atau properti akan sangat dibatasi karena risiko fluktuasi yang tinggi. Begitu juga dana premi asuransi komersial diatur ketat. Namun dalam pelaksanaannya, masih ditemui penggunaan investasi dalam saham 14.044.083 (dalam jutaan rupiah) dan investasi dalam properti 487.239 (dalam jutaan rupiah) dari total investasi 80.700.277 (dalam jutaan rupiah) pada PT Jamsostek atau hanya sekitar 18% dari total investas²⁰. Karena itu keempat persero ini belum sepenuhnya memenuhi prinsip jaminan sosial.

5. Prinsip akuntabilitas.

Keempat persero yang sahamnya mayoritas dimiliki pemerintah ini memiliki struktur pemasukan dana yang berbeda dengan struktur pemasukan dana BPJS. Idealnya struktur pemasukan dana BPJS yang tidak berbeda dengan penerimaan pajak dan pengelolaan dana amanat yang bukan pemilik saham, maka akuntabilitas BPJS berbeda dengan badan hukum lain. Dalam konsep BPJS, semua peserta sesungguhnya menjadi pemilik dana, mirip konsep asuransi Usaha Bersama (mutual). Transaksi (membayar iuran wajib oleh perorangan, majikan atau pemerintah) bersifat wajib. Keempat persero tidak bisa memenuhi prinsip jaminan sosial.

6. Prinsip portabilitas.

Kepesertaan dalam Jamsostek hanya terbatas untuk pekerja sektor formal. Sehingga ketika peserta berpindah kesektor yang lain otomatis kepesertaan berhenti. Begitu juga untuk kepesertaan di Askes, Taspen dan Asabri. Kepesertaan pada jaminan sosial oleh keempat Persero ini

²⁰ Dana yang dihimpun, (<http://www.jamsostek.co.id/content/i.php?mid=5&id=23>, diakses 24 Mei 2010).

juga belum memiliki sifat berkelanjutan dimanapun peserta berada. Karena itu pelaksanaan jaminan sosial oleh keempat persero belum memenuhi prinsip portabilitas.

7. Prinsip kepesertaan bersifat wajib.

Kepesertaan di PT Jamsostek, PT Askes, PT Asabri dan PT Taspen masih terbatas. Data menunjukkan bahwa hanya sekitar 20 persen penduduk Indonesia yang baru tercover oleh jaminan sosial²¹ yang diselenggarakan oleh keempat badan ini. Itupun juga masih terbatas pada pekerja formal dan mereka juga membayar iuran. Belum ada asuransi sosial untuk pekerja non formal ataupun masyarakat miskin/kurang mampu yang iuran/premi seharusnya dibayar oleh pemerintah. Seharusnya jaminan sosial bersifat wajib. Karena itu semua masyarakat akan memiliki hak yang sama terhadap pelayanan jaminan sosial. Sehingga keempat badan ini tidak memenuhi prinsip kepesertaan bersifat wajib.

8. Prinsip dana amanat.

Keempat badan ini adalah persero yang memiliki kewajiban untuk menyetor dividen dan pajak penghasilan kepada pemerintah. Sedangkan jika memakai konsep dana amanat maka seharusnya BPJS tidak perlu melakukan setoran dividen dan pajak penghasilan kepada pemerintah. Karena itu keempat badan ini tidak memenuhi prinsip dana amanat.

9. Prinsip hasil pengelolaan dana jaminan sosial nasional.

Prinsip pengelolaan dana jaminan sosial dalam ketentuan ini adalah hasil berupa dividen dari pemegang saham yang dikembalikan untuk kepentingan peserta. Jaminan sosial BPJS wajib membentuk cadangan teknis sesuai dengan standar praktek aktuarial yang lazim dan berlaku umum. Cadangan teknis menggambarkan kewajiban BPJS yang timbul dalam rangka memenuhi kewajiban peserta²². Namun selama keempat badan ini masih berbentuk persero dan masih memiliki kewajiban menyetor dividen dan pajak penghasilan kepada pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas, maka prinsip ini tidak akan terpenuhi. Hasil pengelolaan dan jaminan sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program untuk sebesar-besarnya kepentingan peserta.

Berdasarkan hal tersebut, apabila PT Jamsostek, PT Taspen, PT Asabri, PT Askes akan dijadikan BPJS, maka perlu dilakukan penyesuaian. Penyesuaian tersebut dapat berupa transformasi atau perubahan bentuk badan hukum.

Transformasi biasanya dilakukan agar efektifitas organisasi dapat tercapai. Perubahan ini biasanya disebabkan oleh kekuatan-kekuatan internal dan eksternal, sifatnya radikal atau evolusioner. Namun seringkali karena perubahan lingkungan terlalu cepat, perubahan evolusioner tidak

²¹ Sulastomo, *Sistem Jaminan Sosial Nasional Sebuah Introduksi*, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2008, hal.17.

²² 17 *Ketentuan Pembeda BUMN, PT & BPJS* (<http://sjsn.menkokesra.go.id>, diakses 26 April 2010).

dibutuhkan dan lebih membutuhkan perubahan yang radikal. Permasalahan akan muncul jika transformasi organisasional dilakukan secara radikal. Jika dilakukan transformasi maka status badan hukum keempat perusahaan yang semula BUMN harus menjadi BPJS, dimana badan ini mempunyai karakteristik yang sangat berbeda dengan BUMN.

Menurut Saleh²³, perubahan badan hukum keempat perusahaan untuk memenuhi amanat UU SJSN tidak mudah. Ketua Asosiasi Asuransi Jaminan Sosial Indonesia (AAJSI) Hotbonar Sinaga menyatakan bahwa selama ini penyelenggaraan jaminan sosial sudah cukup baik, sehingga tidak perlu mempersoalkan bentuk hukum BPJS, tetapi lebih baik fokus agar status dana peserta dikelola secara amanah sesuai prinsip dalam UU SJSN, yaitu tidak menyeret dividen dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi manfaat peserta.

Sedangkan menurut Thabrany²⁴ keempat BUMN tersebut diperlakukan sama dengan BUMN yang lain yang bergerak dalam bidang bukan jaminan sosial. Akibatnya, tujuan jaminan sosial yaitu maksimalisasi manfaat atau perlindungan terhadap peserta tidak tercapai. Kinerja BUMN jaminan sosial diukur dengan indikator finansial layaknya perusahaan. Padahal tujuan jaminan sosial bukan untuk menjadikan pemegang saham mendapatkan laba.

Lain lagi menurut Purwoko²⁵, dari keempat BPJS tersebut, khususnya BPJS Jamsostek dan BPJS Askes lebih dari siap untuk melakukan penyesuaian dari BUMN dan PT menjadi badan hukum publik yang sesuai dengan Undang-Undang SJSN, seperti karyawannya menjadi karyawan BPJS yang baru, demikian juga dengan kepemilikan aset-asetnya. Hanya tinggal pada kemauan politik pemerintah, dalam hal ini Kementerian Negara BUMN. Selama ini keempat BPJS tersebut, karena berbentuk PT dan bernaung di bawah BUMN, maka sesuai dengan Undang-Undang No. 11 tahun 2003, diharuskan membayar dividen kepada Negara jika mendapat keuntungan. Tetapi dengan fakta bahwa saat ini BPJS Jamsostek sudah tidak lagi membayar dividen kepada negara, maka seharusnya proses penyesuaian menjadi badan hukum publik bisa lebih mudah dilakukan.

Sebenarnya perdebatan ini dapat dihentikan dan pelaksanaan sistem jaminan sosial akan terwujud jika terdapat elemen-elemen berikut²⁶:

1. Kemauan politik dan komitmen pemerintah untuk melakukan sistem jaminan sosial nasional;
2. Penerimaan terhadap nilai dan konsep solidaritas dalam masyarakat dan kepercayaan penduduk terhadap pemerintah dan lembaga-lembaganya;
3. Reformasi berbagai struktur; dan

²³ M. Tahir Saleh. *Asosiasi asuransi tolak perubahan badan hukum BPJS, Regulasi jaminan sosial mendesak*. Bisnis Indonesia, Rabu 12 Mei 2010.

²⁴ Thabrany, *op.cit.*

²⁵ *Juran Pensiun 10% dari Upah* (<http://www.fspmi.org>), diakses 31 Mei 2010).

²⁶ Suharto, *op.cit.*, hal. 97.

4. Dukungan teknis dan administratif dalam perencanaan dan implementasi sistem jaminan sosial nasional.

Langkah transformasi bagi keempat perusahaan tersebut kemungkinan juga akan memberikan keuntungan yaitu perusahaan tersebut sudah memiliki kompetensi dalam masing-masing bidang. Dengan demikian, ketika dilakukan transformasi, maka secara otomatis diharapkan akan dapat dilakukan juga spesialisasi berdasarkan kompetensi dari masing-masing perusahaan. Sebagai contoh jika PT Jamsostek memiliki *core business* dalam bidang jaminan sosial tenaga kerja, maka ketika sudah bertransformasi menjadi BPJS baru akan lebih mudah jika Jamsostek menjadi BPJS yang menyelenggarakan jaminan kecelakaan kerja, PT Askes memiliki *core business* dalam bidang jaminan kesehatan, maka akan lebih efektif bila menyelenggarakan program jaminan kesehatan, dan program jaminan hati tua, pensiun, dan kematian dapat dilakukan oleh PT Taspen atau PT Asabri. Melalui langkah transformasi yang diikuti spesialisasi penyelenggaraan program diharapkan tidak akan terlalu banyak perubahan yang akan dirasakan oleh masing-masing perusahaan khususnya para karyawan.

C. Proses Transformasi Transformasi PT Jamsostek, PT Taspen, PT Asabri, dan PT ASKES

Proses transformasi PT Jamsostek, PT Taspen, PT Asabri dan PT ASKES untuk menjadi BPJS yang sesuai amanat UU SJSN dapat dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

1. Melakukan pertemuan awal yang diikuti oleh Pimpinan dari keempat BUMN (Direksi atau dengan Dewan Komisaris). Langkah ini diambil untuk mendapatkan gambaran utuh tentang Apa, Mengapa dan Bagaimana Program Transformasi dilakukan. Di samping itu juga untuk mendapatkan komitmen dari pimpinan organisasi untuk mendukung dan menjadi sponsor program perubahan ini. Karena dalam proses transformasi diperlukan dukungan kepemimpinan yang kuat.
2. Pelatihan Dasar diikuti oleh para *Key Persons* (General Manager, Kepala Divisi) dan orang-orang potensial dari keempat BUMN untuk menjadi '*Agen Transformasi*'. Salah satu syarat dalam transformasi organisasi adalah adanya pelaku perubahan. Tanpa menyiapkan pelaku perubahan secara khusus jangan pernah berharap pembaharuan akan terjadi, bahkan rencananya mungkin tidak ada
3. Setelah Pelatihan Dasar, barulah dibentuk Team Transformasi (TT) dan beberapa Kelompok Kerja (POKJA) sebagai pelaku, penggerak dan pengatur perubahan dari keempat BUMN. Tim ini merumuskan Visi Baru, Misi Baru, *Values* Baru, Strategi Baru, Kebijakan Baru dan Target-Target Strategis guna mencapai Visi Baru dimaksud. Selain itu tim juga merumuskan alat untuk memonitor kemajuan organisasi menuju kelas dunia. POKJA masing-masing merumuskan kriteria sukses beserta ukuran-ukuran kuantitatif pada setiap bagian. Dalam proses transformasi

ini sebaiknya dibentuk POKJA Budaya, POKJA SDM, POKJA Operasi, POKJA Strategi usaha dan POKJA Manajemen Perubahan. Tim Dan POKJA ini merupakan gabungan dari keempat BUMN pelaksana BPJS sementara.

4. Semua aktivitas perubahan disosialisasikan kepada semua anggota organisasi melalui program sosialisasi dan pengembangan budaya organisasi.
5. Langkah selanjutnya adalah menjaga kesinambungan gerakan perubahan yang dikoordinasi oleh POKJA Manajemen Perubahan

Dalam pelaksanaan transformasi, diperlukan dukungan dari internal keempat perusahaan yaitu berupa dukungan dan keterlibatan manajemen puncak, visi perubahan yang jelas, perencanaan model perubahan, keterlibatan semua pihak pada berbagai tingkatan manajemen meliputi perencanaan dan pelaksanaan transformasi organisasional, dan pemberdayaan karyawan. Selain itu juga diperlukan dukungan dari pemerintah dan masyarakat.

Dalam kasus pembentukan beberapa BPJS baru yang merupakan hasil transformasi dari keempat perusahaan tersebut akan menimbulkan kendala yaitu adanya penolakan dari karyawan masing-masing perusahaan. Hal ini terjadi antara lain dikarenakan²⁷:

1. Karyawan atau anggota organisasi cenderung menyangkal bahwa perubahan sedang terjadi;
2. Karyawan atau anggota organisasi cenderung mengabaikan perubahan. Kondisi semakin diperparah jika pihak manajemen tidak memberikan kepastian atas perubahan atau proses transformasi yang akan atau sedang terjadi;
3. Karyawan atau anggota organisasi cenderung untuk menolak perubahan;
4. Orang mungkin menerima perubahan dan menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut; dan
5. Orang juga mungkin mengantisipasi perubahan dan merencanakannya, seperti yang banyak dilakukan perusahaan-perusahaan progresif.

Dari kelima faktor tersebut di atas, faktor penyebab yang paling relevan dalam konteks resistensi terhadap transformasi organisasional adalah orang mungkin menyangkal bahwa perubahan sedang terjadi, dan orang mungkin menolak perubahan dengan berbagai alasan. Alasan seseorang untuk takut terhadap perubahan ternyata dipengaruhi oleh faktor budaya yang dibawa oleh karyawan itu sendiri (budaya dan nilai-nilai individual), serta organisasi yang mengabaikan faktor manusia yang menjadi obyek proses perubahan tersebut. Artinya, organisasi sendiri belum berupaya untuk membangun

²⁷ Lilen Indahwati Darsono, *Transformasi Organisasi dan MSDM: Hambatan dan Implikasinya pada Rekrutmen dan Seleksi*, Jurnal Manajemen Kewirausahaan, Vol. 4 No. 2, September 2002.

budaya organisasi yang dapat mendukung proses transformasi organisasional.

Oleh karena itu perlu diambil langkah-langkah untuk membangun budaya organisasi yang mendukung transformasi organisasional, yaitu²⁸:

1. Meningkatkan usaha-usaha untuk saling berbagi ide, minat, dan emosi dengan cara merekrut orang-orang yang kira-kira cocok dengan organisasi, dan menjadi “*teman*” bagi organisasi.
2. Meningkatkan interaksi sosial di antara anggotanya dengan membuat acara-acara informal di dalam dan di luar organisasi, misalnya pesta, pertemuan mingguan, klub olahraga, dll.
3. Mengurangi formalitas antar anggota organisasi. Manajer dapat menata ruangnya sedemikian rupa sehingga anggota organisasi lain tidak merasa canggung untuk berinteraksi dengannya.
4. Membatasi perbedaan-perbedaan yang lebih disebabkan oleh unsur hirarki dalam organisasi. Ini dapat dilakukan dengan menghapus tingkatan-tingkatan yang ada dalam organisasi, serta menghilangkan fasilitas-fasilitas dan penghargaan yang diberikan karena unsur hirarki.
5. Pimpinan organisasi harus menunjukkan sikap peduli dan bertindak seperti layaknya seorang teman kepada anggota organisasinya.
6. Meningkatkan komitmen anggota organisasi untuk mencapai tujuan bersama.

Apabila dari kelima jaminan sosial yang ada dalam UU SJSN belum tercakup oleh badan hasil transformasi keempat perusahaan tersebut, dapat dibentuk BPJS baru. Dimana BPJS baru ataupun hasil transformasi memiliki kelebihan sebagai berikut:

1. Pembentukan BPJS baru ini memungkinkan untuk dilakukannya sistem kebijakan satu atap dan pemberlakuan identitas tunggal bagi masyarakat Sehingga dapat meminimalkan biaya administrasi, biaya transaksi iuran maupun pembayaran, mempunyai kekuatan monopsoni, memaksimalkan subsidi silang antar penduduk di seluruh negeri, dan menjamin bahwa amanat konstitusi untuk memenuhi hak rakyat terpenuhi. Menurut Thabrany (2005) negara yang memiliki banyak badan penyelenggara, yang terbatas kini tinggal Jerman dan Amerika, menghabiskan belanja kesehatan perkapita dan proporsi PDB (Produk Domestik Bruto) untuk kesehatan yang jauh lebih besar dari *single payer* sistem. Belanja yang mahal tersebut juga tidak menghasilkan kualitas sistem pendanaan kesehatan yang baik yang dapat dilihat dari angka kematian bayi (*IMR, infant mortality rate*) dan usia harapan hidup (*LE, life expectancy*) yang tidak berbeda antara negara yang lebih banyak dan lebih sedikit membelanjakan kesehatan per kapita atau biaya rawat inap (*RI*) per hari di negara-negara maju tersebut.

²⁸ *Ibid.*

2. Visi misi awal dari BPJS baru akan lebih mudah diserap dan dilakukan oleh anggota organisasi.
3. Diharapkan memiliki jangkauan yang lebih luas, misalnya tidak hanya melindungi pekerja pada sektor formal saja, tetapi pekerja pada sektor informal, seperti petani, nelayan, buruh harian lepas pihak-pihak yang bekerja secara mandiri, Juga terhadap penerima bantuan atau santunan dari Pemerintah yaitu fakir miskin dan orang yang tidak mampu.

Sedangkan beberapa kesulitan yang akan menghadang dalam pembentukan BPJS baru ini adalah sebagai berikut:

1. Diperlukan kajian secara mendalam mengenai analisa struktur organisasi, jumlah karyawan dan sistem yang lainnya.
2. Sentralisasi dalam penyelenggaraan jaminan akan baik dari sisi efisiensi, jumlah bilangan besar dan keseragaman. Akan tetapi jika berlebihan dan tidak memenuhi kaidah-kaidah tertentu, justru tidak efisien dan merugikan banyak aspek lain seperti mutu pelayanan, efektifitas, penanganan keluhan dan masalah, birokrasi dan mungkin tidak dapat diimplementasikan secara optimal.

IV. Penutup

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Tidak ada bentuk badan hukum yang sesuai dengan prinsip jaminan sosial seutuhnya tetapi yang ada hanya badan hukum yang menyerupai. Bentuk BPJS yang sesuai dengan UU SJSN dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005 tanggal 18 Agustus 2005 adalah badan hukum publik semi otonom dimana penyelenggaraan sistem jaminan sosial berbasis kontribusi dari peserta guna mengelola dana amanah secara obyektif dengan pengawasan oleh peserta itu sendiri melalui wadah dewan jaminan sosial yang mewakili inspirasi Tripartit dan adanya keterlibatan pemerintah sebagai penyandang dana peserta yang tidak mampu dan penentu kebijakan.
2. PT Jamsostek, PT Taspen, PT Asabri, dan PT Askes yang disebutkan dalam UU SJSN Pasal 52 ayat (1) dapat menjadi Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial dengan melakukan transformasi atau mengubah bentuk badan hukumnya dari privat menjadi publik semi otonom.
3. Transformasi dilakukan melalui lima tahapan yang terdiri dari pertemuan awal, pelatihan dasar, pembentukan tim dan POKJA, sosialisasi dan diakhiri dengan penjagaan. Namun perlu diperhatikan bahwa dalam pelaksanaan transformasi, diperlukan dukungan dari internal keempat perusahaan yaitu berupa dukungan dan keterlibatan manajemen puncak, visi perubahan yang jelas, perencanaan model perubahan, keterlibatan semua pihak pada berbagai tingkatan manajemen meliputi perencanaan

dan pelaksanaan transformasi organisasional, dan pemberdayaan karyawan. Selain itu juga diperlukan dukungan dari pemerintah dan masyarakat.

B. Rekomendasi

Saat ini, rancangan undang-undang BPJS yang merupakan usul inisiatif DPR RI masih dalam tahap pembahasan draft. Oleh karena itu, kiranya DPR RI dapat segera memprioritaskan pembahasannya dengan target penyelesaiannya tahun 2010 dan tetap berpedoman pada amanat UUD 1945, UU SJSN, dan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara Nomor 007/PUU-III/2005 tanggal 18 Agustus 2005 terkait dengan UU SJSN agar tujuan untuk memberikan jaminan sosial bagi seluruh rakyat sesuai amanat UU SJSN dapat segera terwujud.

Sebelum terbentuknya Undang-undang yang mengatur tentang BPJS dan agar program jaminan sosial bagi seluruh rakyat dapat terlaksana, pemerintah sebaiknya segera membentuk BPJS sesuai UU SJSN. Beberapa langkah yang dapat dilakukan oleh pemerintah antara lain sebagai berikut:

- a. Melakukan transformasi dengan mengubah status badan hukum PT Jamsostek, PT Taspen, PT Asabri, dan PT Askes dari BUMN menjadi badan hukum publik dan melakukan spesialisasi kegiatan jaminan sosial yang diselenggarakannya sehingga diharapkan tercapai efektifitas dan efisiensi kelembagan; dan atau
- b. Membentuk beberapa BPJS baru diluar keempat perusahaan tersebut.

Daftar Pustaka

Buku

- Edi Suharto, *Kemiskinan & Perlindungan Sosial di Indonesia; Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan*, Penerbit Alfabeta, Bandung, 2009.
- Emir Soendoro, *Jaminan Sosial Solusi Bangsa Indonesia Berdikari*, Dinov ProGRESS Indonesia, Jakarta, 2009.
- Sadono Sukirno dkk., *Pengantar Bisnis*, Prenada Media, Jakarta, 2004.
- Sulastomo, *Sistem Jaminan Sosial Nasional Sebuah Introduksi*, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2008.
- Udin Silalahi, *Badan Hukum & Organisasi Perusahaan*, Badan Penerbit IBLAM, Jakarta, 2005.
- Zaeni Asyhadie, *Aspek-aspek Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia*, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2008.

Makalah

Purwoko, "Badan Hukum BPJS, 2010" dalam Agung Laksono, *Bentuk Badan Hukum BPJS sebagai masukan bagi Komisi IX DPR*, (xa.yimg.com/kq/groups/21612083....Kajian+BPJS+Menkokesra.com., diakses 31Maret 2010).

Artikel

Licen Indahwati Darsono, *Transformasi Organisasi dan MSDM: Hambatan dan Implikasinya pada Rekrutmen dan Seleksi*, Jurnal Manajemen Kewirausahaan, Vol. 4 No. 2, September 2002.

Internet (karya individual)

Badan Hukum, (<http://www.kamushukum.com/en/badan-hukum/>, diakses 31 Mei 2010).

Badan Hukum Privat, (<http://www.kamushukum.com/prosadv.php>), diakses 31 Mei 2010).

Badan Hukum

Publik, (http://www.kamushukum.com/proscari.php?hal_top=57&key=word=hukum, diakses 31 Mei 2010).

Bentuk Badan Hukum,

(<http://www.images.lielylaw.multiply.multiplycontent.com/.../badan%20hukum.ppt?....>, diakses 27 Mei 2010).

Dana yang dihimpun,

(<http://www.jamsostek.co.id/content/i.php?mid=5&id=23>, diakses 24 Mei 2010).

Hani Subagio, *Hukum Bisnis*, (haniupn.files.wordpress.com/2008/02/hukum-bisnis.ppt, diakses 24 Mei 2010).

Hasbullah Thabrany, *Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan Nasional: Sebuah Policy Paper dalam Analisis Kesesuaian Tujuan dan Struktur BPJS*

([http://staff.ui.ac.id/internal/140163956/material/BPJSNasionalatauBPJS D.pdf](http://staff.ui.ac.id/internal/140163956/material/BPJSNasionalatauBPJS%20D.pdf), diakses 24 Maret 2010).

Iuran Pensiun 10% dari Upah (<http://www.fspmi.org>), diakses 31 Mei 2010).

Tinjauan Hukum Perseroan Terbatas (<http://www.kesimpulan.com/2009/05/tinjauan-hukum-perseroan-terbatas.html>, diakses 8 Mei 2010).

17 Ketentuan Pembeda BUMN, PT & BPJS (<http://sjsn.menkokesra.go.id>, diakses 26 April 2010).

Dokumen Resmi

- Undang-Undang Dasar tahun 1945.
- Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan.

- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3502).
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4132).
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297).
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456).
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4740).
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756).
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4965).

