

## BAB IV

### ANALISA YURIDIS PENGATURAN JAMINAN SOSIAL

#### A. Analisa Kewenangan Kementerian Sosial Dalam Menyelenggarakan Jaminan Sosial

Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyebutkan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia sebagai berikut:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ...”.

Kalimat memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial merupakan kata yang sangat abstrak dan luas. Hal itu berarti bahwa dalam hal apa pun terhadap penyelenggaraan kegiatan untuk mencapai tujuan negara tersebut haruslah dalam rangka memajukan kesejahteraan umum yang berdasarkan keadilan.

Pada saat proses Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam perdebatan mengenai klausul Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 “fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”, dalam bukunya Muhamad Yamin<sup>304</sup>, disebutkan adanya perdebatan antara Buntaran, Soepomo, dan Hatta. Pada saat itu Buntaran mengatakan:

“... Sesungguhnya dalam negara yang berdasarkan kekeluargaan, tidak boleh lagi ada fakir miskin dan anak terlantar dipelihara. Untuk menjamin kesehatan rakyat sepenuh-penuhnya, maka saya ajukan untuk dipertimbangkan oleh sidang, supaya kalimat itu diganti dengan ‘...kesehatan rakyat seluruhnya

---

<sup>304</sup>Muhammad Yamin, *loc. cit.*, hal 329-330.

dipelihara oleh negara'. Itu akan menjamin kesehatan rakyat, yang menjadi sendi kekuatan rakyat dan kekuatan negara. Apabila kesehatan rakyat dipelihara sebaik-baiknya, maka dengan sendirinya akan tidak ada fakir miskin dan tidak ada anak-anak yang terlantar. Sesungguhnya kata-kata fakir miskin dan anak-anak yang terlantar itu adalah warisan dari pemerintah jajahan dahulu. Kita sudah menegaskan, bahwa kita tidak akan mewarisi apa saja dari pemerintah Belanda dahulu, maka saya minta dengan sangat kepada sidang untuk dipertimbangkan, supaya kalimat itu dihapuskan dan diganti dengan 'kesehatan rakyat seluruhnya dengan arti luas, kalau perlu, dipelihara oleh negara'.

Mengenai pernyataan Buntaran tersebut ditanggapi oleh Soepomo, sebagai berikut:

"... apa masih perlu dalam Undang-Undang Dasar dengan begitu terang dikatakan, bahwa 'kesehatan rakyat' harus dipelihara oleh negara? Dengan sendirinya, terutama dalam negara dalam keadaan sekarang, tidak ada satu orang pun yang akan mengakui, bahwa negara tidak akan menjamin kesehatan rakyat; malahan saya kira bahwa tentang hal itu tidak ada keragu-raguan dalam negara. Akan tetapi fakir miskin dan anak-anak terlantar itu tentu ada, meskipun dalam negara yang sudah tinggi peradabannya; tidak ada negara yang begitu geciviliseerd, sampai sama sekali tidak ada fakir miskin dan anak-anak terlantar. Tidak ada negara dimana pun, yang begitu berdaulat, sampai tidak ada fakir miskin, oleh karena bukan saja di Indonesia, tetapi dimana pun manusia berada, disitu terdapat keadaan yang baik, dan yang tidak. Jadi saya kira bahwa sama sekali tidak ada soal menngurangi harga Undang-Undang dasar. Saya tidak mufakat dengan usul perubahan oleh anggota yang terhormat Buntaran dan tetap menganjurkan usul panitia."

Kemudian Pada saat pembentukan kementerian Panitia Kecil mengusulkan 13 Kementerian, yaitu:<sup>305</sup>

1. Kementerian Dalam Negeri. Disini termasuk juga Polisi yang sekarang berdiri sendiri, dan Polisi yang sekarang dinamakan Chianbu, yang juga mengenai Kejaksaan; maksudnya Kejaksaan itu dipisahkan dan dimasukkan nanti kedalam Kementerian Kehakiman.
2. Kementerian Luar Negeri.
3. Kementerian Kehakiman. Termasuk juga Kejaksaan dan urusan wakaf-wakaf.
4. Kementerian Keuangan.
5. Kementerian Kemakmuran. Termasuk juga urusan makanan rakyat.
6. Kementerian Kesehatan. Termasuk urusan keolahragaan.

---

<sup>305</sup>*Ibid.*, hal 443.

7. Kementerian Pengajaran, Pendidikan dan Kebudayaan.
8. Kementerian Kesejahteraan. Terbagi atas:
  - a. Perburuhan.
  - b. Perawatan fakir miskin dan anak yatim piatu.
  - c. Zakat fitrah
9. Kementerian Pertahanan. Dibagi atas:
  - a. Angkatan Laut.
  - b. Angkatan Darat.
  - c. Angkatan Udara.

Disini termasuk juga Sekolah Militer Tinggi.
10. Kementerian Penerangan. Dibagi atas:
  - a. Propaganda.
  - b. Radio, Film, Pers.
11. Kementerian Perhubungan. (Lalu lintas, Verkeer). Dibagi atas:
  - a. Pos.
  - b. Telegraaf, Telefon.
  - c. Transport.
  - d. Pekerjaan Umum.
  - e. Pengairan.
12. Kementerian Urusan Agama.
13. Menteri Negara (Minister zonder portefeuille).

Kemudian Hatta mengusulkan untuk membentuk Departemen Sosial:

“Kalau kita memperhatikan ongkos Departemen-departemen dan kalau dijumlah itu harus lebih kecil, maka bisa diadakan pembagian yang lebih rasionil. Memang ada baiknya, kalau diadakan satu Departemen Sosial dan dibagi atas dua bagian: yaitu Perburuhan dan Kesehatan.

Hatta pun melanjutkan bahwa:

“Jadi dengan itu dapat dikurangkan satu Departemen. Jadi urusan kesehatan yang dirancang oleh Panitia Kecil menjadi satu Departemen sendiri, dihilangkan, dan dimasukkan dalam Departemen Sosial.”<sup>306</sup>

---

<sup>306</sup>*Ibid.*, hal 444-445.

Kemudian usulan itu dibantah Amir Syarifudin yang berpendapat bahwa urusan kesehatan tetap harus dijalankan oleh Departemen tersendiri. Kemudian pada akhir penetapannya dalam pembahasan kedelapan disebutkan bahwa, “Departemen Sosial mengurus perburuhan, fakir miskin dan lain-lain”.

Apabila kita melihat konteks perdebatan para *founding fathers* nyatalah bahwa mereka ingin Departemen Sosial menjadi sebuah departemen yang memang mengurus masalah kesejahteraan, termasuk di dalamnya masalah kesehatan, perburuhan, dan fakir miskin. Kata sosial adalah kata yang sangat luas. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata sosial berarti *1 berkenaan dengan masyarakat – dalam usaha menunjang pembangunan ini; 2 cak suka memperhatikan kepentingan umum (suka menolong, menderma, dsb).*<sup>307</sup>

Apabila penulis tarik dalam konteks tulisan ini yakni mengenai jaminan sosial yang merupakan bagian dari masalah kesejahteraan sosial, maka bisa dikatakan bahwa dalam pengertian luas jaminan sosial dalam arti luas meliputi berbagai usaha yang dapat dilakukan oleh masyarakat dan/atau pemerintah. Berbicara mengenai masalah jaminan sosial dalam konteks kekinian pun akhirnya kita bisa melihat bahwa apa yang telah diungkapkan para *founding fathers* tersebut benar adanya. Ketika berbicara mengenai jaminan sosial saat ini maka kita berbicara sebuah permasalahan lintas sektor, yaitu Kementerian Tenaga Kerja (perburuhan atau tenaga kerja) dengan program Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek), Kementerian Kesehatan dengan program Jaminan Kesehatan Masyarakat Miskin (Jamkesmas)<sup>308</sup>, dan masalah bantuan sosial untuk fakir

---

<sup>307</sup>Pusat Bahasa, *loc. cit.*, hal 1085.

<sup>308</sup>Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Bantuan Kesehatan ini akan dilaksanakan melalui prinsip-prinsip *managed concept*, berbasis asuransi, dengan keanggotaan yang bersifat *close ended* berdasarkan *means-testing*, serta penerapan manfaat yang pasti. Semua pembiayaan bagi bantuan kesehatan berbasis keluarga bagi orang miskin akan ditanggung oleh pemerintah. Selanjutnya akan ditetapkan Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan (BPJK) yang bertugas sebagai pengumpul dana (collecting) dimana pada program ini seluruh biaya ditanggung oleh pemerintah, selain itu Badan Penyelenggara juga bertugas untuk *pooling* pendanaan, tugas besar lainnya adalah berkaitan dengan pengadaan jasa pelayanan kesehatan melalui kerja sama dengan penyelenggara pelayanan kesehatan (PPK). BPJK diharapkan tidak hanya sebagai juru bayar saja, tetapi akan diposisikan sebagai lembaga yang juga bersifat *risk taker*. BPJK bagi masyarakat miskin disarankan merupakan lembaga tunggal dan sepenuhnya dikelola oleh pemerintah. BPJK akan merumuskan pelayanan yang ditanggung (benefit package). Pengaturan jenis layanan, jenis obat dan penunjang akan disesuaikan dengan kemampuan anggaran yang tersedia. Pelayanan yang ditanggung ini disarankan sama untuk seluruh peserta.

miskin. Bahkan ada beberapa pihak yang mengatakan ketika berbicara mengenai jaminan sosial berarti kita berbicara mengenai anggaran dan itu menjadi ranah dari Kementerian Keuangan.<sup>309</sup>

Mengenai badan penyelenggara jaminan sosial ini sebenarnya sudah diteliti Widodo Suryandono, dkk dalam Model-Model Sistem Jaminan Sosial Nasional Berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai berikut:<sup>310</sup>

Sebuah sistem jaminan sosial pada hakikatnya merupakan pelaksana program pemerintah dalam memelihara dan meningkatkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Suatu badan penyelenggara dapat mengelola suatu jaminan sosial bagi sekelompok penduduk tertentu atau sebuah program tertentu. Oleh karena itu, sebuah badan penyelenggara dapat berada di bawah koordinasi langsung sebuah kementerian, misalnya Kementerian Tenaga Kerja atau Kementerian Keuangan apabila badan penyelenggara mengurus kelompok penduduk. Sebuah badan penyelenggara juga dapat berada di bawah koordinasi Kementerian Kesehatan apabila program yang dikelola adalah program jaminan/asuransi kesehatan yang mencakup berbagai segmen populasi. Dengan demikian koordinasi badan penyelenggara ini akan sangat tergantung dari rancangan sebuah sistem jaminan sosial. Untuk Indonesia, alternatif koordinasi badan penyelenggara dapat dilakukan melalui pilihan di bawah ini:

a. Langsung berada di bawah koordinasi Presiden/Kepala Negara

Salah satu pilihan adalah sebuah Badan Penyelenggara yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden, tanpa melalui seorang Menteri. Sebuah badan penyelenggara yang otonom yang tidak berada di bawah koordinasi suatu kementerian atau departemen akan lebih cocok untuk program jaminan sosial yang lintas sektoral. Bentuk badan seperti ini juga sangat efisien dan efektif karena akan selalu menjadi fokus perhatian seluruh pihak terkait (stake holders). Hanya saja, jika badan penyelenggara berada langsung di bawah Presiden, keputusan yang diambil dapat dipengaruhi oleh figure Presiden yang mungkin mewakili partai yang berkuasa. Dengan demikian, independensi dan otonomi badan ini sering diragukan. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa badan yang terlalu dekat dengan kekuasaan sering digunakan sebagai alat penguasa untuk mempertahankan kekuasaan.

---

<sup>309</sup>Penulis tidak sependapat dengan pernyataan tersebut karena apabila kita berbicara program, maka mau tidak mau, suka tidak suka, kita akan berbicara mengenai besaran rupiah yang dibutuhkan untuk melaksanakan program tersebut. Namun, apakah secara serta merta Kementerian Keuangan bisa mengelolanya? Itu sama saja kita ibaratkan bubarkan saja semua kementerian yang ada dan kita hanya cukup membutuhkan satu kementerian yaitu Kementerian Keuangan saja, biarkan kementerian yang lain ada dibawah koordiansi dari Kementerian Keuangan.

<sup>310</sup> Widodo Suryandono, dkk, *loc. cit.*, hal 51-54.

Seperti sekarang ini, badan penyelenggara berada di bawah suatu departemen tertentu sehingga tepat mengatur kelompok penduduk atau program yang menjadi tugas utama suatu departemen. Namun demikian, apabila program jaminan sosial menyangkut berbagai sektor dan berbagai kelompok penduduk, maka koordinasi oleh suatu departemen dapat menimbulkan gesekan politik yang keras karena banyak departemen yang merasa berwenang mengatur dan karenanya akan menjadi “rebutan” mengingat dana yang dikelola dapat jadi lebih sangat besar. Departemen Keuangan dapat melihat badan ini sebagai suatu Lembaga Keuangan dan karenanya dapat menuntut agar badan tersebut berada di bawah Departemen Keuangan. Hal ini mengandung resiko bahwa badan tersebut akan dilihat sebagai suatu sumber keuangan umum negara seperti halnya BUMN di masa lalu. Padahal tujuan utama jaminan sosial bukanlah akumulasi dana sebagai usaha *revenue center* bagi pemerintah, akan tetapi upaya pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi penduduk yang pengelolaannya harus memperhatikan aspek ekonomi dan keuangan. Sebaliknya Departemen Kesehatan, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, atau Departemen Sosial dapat melihat badan ini lebih tepat di bawah koordinasinya karena mengurus masalah jaminan sosial atau jaminan tenaga kerja. Padahal badan ini juga tidak hanya mengurus masalah sosial atau kesejahteraan sosial atau tenaga kerja semata, akan tetapi badan ini juga akan mengurus pengumpulan dana dan investasi yang pruden dimana kemampuan itu tidak dimiliki oleh pejabat di Departemen non keuangan. Dimana pun letak badan tersebut, pengaruh birokrasi dan kekuasaan dapat menjadikan pengelolaan badan ini menyimpang dari tujuan semula yaitu memberikan jaminan sosial yang mampu meningkatkan produktivitas penduduk.

b. Bersifat independen, bertanggung jawab langsung kepada Presiden

Suatu badan di bawah koordinasi langsung Presiden seperti halnya komisi-komisi independen lainnya, memang tidak memberikan jaminan akan adanya campur tangan pemerintah. Namun demikian, adanya banyak fraksi seperti yang kini terjadi, pembentukan sebuah Badan Penyelenggara di bawah DPR mempunyai potensi sebagai ajang rebutan partai, khususnya yang berkuasa. Lembaga seperti ini tidak termasuk dalam konstitusi atau sistem pemerintahan Indonesia, sehingga bentuk ini tampaknya sulit dilaksanakan. (digarisbawahi penulis)

Dari paparan yang diungkapkan Widodo Suryandono, dkk tersebut terlihat bahwa yang terjadi saat ini adalah badan penyelenggara berada di bawah suatu departemen tertentu sehingga tepat mengatur kelompok penduduk atau program yang menjadi tugas utama suatu departemen. Artinya, ketika kita berbicara mengenai jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek) berarti kita berbicara mengenai kewenangan Kementerian Tenaga Kerja, apabila kita berbicara mengenai jaminan kesehatan rakyat miskin (Jamkesmas) berarti kita berbicara kewenangan

Kementerian Kesehatan, atau apabila kita berbicara mengenai jaminan sosial untuk fakir miskin berarti kita berbicara kewenangan Kementerian Sosial.

Widodo Suryandono menyayangkan karena sampai saat ini Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional belum bisa dijalankan. Padahal, menurutnya pada saat undang-undang tersebut disahkan para stakeholder menyadari bahwa undang-undang ini tidak bisa langsung digunakan, namun harus secara bertahap diwujudkan setahap demi setahap. “Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial ini baru bisa efektif setelah tiga periode pemilihan umum, sekitar lima belas tahun sejak tahun 2004.”<sup>311</sup>

Saat ini sebenarnya Indonesia sudah melaksanakan penyelenggaraan jaminan sosial dengan menggunakan tiga pilar penyelenggara yang berbeda, yakni:

- a. Pilar pertama, sistem jaminan sosial berupa jaring pengaman sosial. program ini ditetapkan untuk melindungi penduduk miskin dan usia lanjut;
- b. Pilar kedua, sistem jaminan sosial untuk pekerja formal yang memberikan manfaat sesuai dengan jumlah iuran yang dibayar peserta (defined contribution); dan
- c. Pilar ketiga, jaminan sosial yang dilaksanakan secara sukarena oleh rakyat yang menginginkan kehidupan yang lebih baik nantinya (jaminan hari tua).

Permasalahannya adalah terjadinya kerancuan dalam pembuatan sebuah program, diantaranya:

- a. Ketika kita berbicara mengenai konsep jaring pengaman sosial berarti kita berbicara mengenai konsep bantuan sosial untuk penduduk miskin, lanjut usia, anak terlantar, dan penyandang masalah sosial lainnya yang harusnya diberikan sebuah program berupa bantuan sosial. Bantuan sosial itu dapat bermacam-macam bentuknya, bisa berupa pemberian uang tunai untuk masa-masa tertentu, bantuan pemenuhan keesehatan, atau bantuan pemberdayaan masyarakat miskin. Namun, dalam prakteknya kenapa program Jaminan Kesehatan untuk rakyat miskin yang konsepnya menggunakan konsep bantuan

---

<sup>311</sup>Berdasarkan wawancara yang Penulis lakukan pada hari Kamis, 20 Mei 2010 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.

sosial<sup>312</sup> yang seluruh anggarannya berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) justru dilaksanakan Kementerian Kesehatan. Bisa jadi hal tersebut berasal dari pemahaman bahwa terkait masalah kesehatan maka program tersebut diserahkan kepada sebuah kementerian yang memang core-nya di bidang kesehatan. Namun, kita lupa bahwa yang menjadi obyek dari Jaminan Kesehatan Masyarakat Miskin tersebut adalah fakir miskin yang menjadi kewenangan Kementerian Sosial dan bentuk jaminan sosial yang digunakan adalah bantuan sosial bukan asuransi kesehatan sosial. Kementerian Kesehatan seyogyanya lebih fokus pada pengembangan kebijakan dan sistem perawatan kesehatan (*health care*), termasuk pengaturan tenaga kesehatan, fasilitas kesehatan dan farmasi, yang selama ini telah mencakup porsi besar pembangunan kesehatan nasional yang sangat dibutuhkan rakyat. Dengan demikian, Kementerian Kesehatan (juga kementerian lain) tidak perlu lagi “repot-repot” mengurus bantuan sosial. Melainkan fokus pada “*core business*” atau kembali ke “khitah”-nya masing-masing.

- b. Saat ini program jaminan sosial dengan konsep asuransi sosial yang dilaksanakan oleh Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek), Asuransi Kesehatan (Askes), Tabungan Pensiun (Taspen), dan Asuransi ABRI (Asabri) menggunakan sistem biaya besar yang biasa digunakan dalam sistem asuransi komersial yang menajadi ranah dari swasta. Sehingga, dana yang dikumpulkan dari asuransi sosial tersebut justru habis untuk membayar biaya-biaya operasional dan pajak. Apabila program asuransi sosial tersebut digabung menjadi satu dan menggunakan sistem asuransi sosial yang bebas dari pajak pastilah terdapat penghematan biaya operasional dan bebas pajak yang secara langsung dapat mengakumulasi jumlah dana yang dikumpulkan<sup>313</sup>

---

<sup>312</sup>Tidak mungkin Pemerintah meminta kepada rakyat miskin untuk mengiur karena berarti menggunakan konsep asuransi.

<sup>313</sup>Widodo Suryondono mencontohkan jaminan sosial yang diselenggarakan di negara tetangga, Malaysia. Di Malaysia dana jaminan sosial ini dipinjamkan untuk pendanaan pembangunan infrastruktur seperti pembuatan jalan, dan lain sebagainya. Sehingga Malaysia dapat menjadi negara yang lebih mandiri dibandingkan dengan Indonesia.

- c. Sistem Jaminan Sosial ini tidak diterapkan menurut penulis lebih karena kekhawatiran yang berlebihan hilangnya ‘tambang emas’ yang saat ini menjadi program andalan sebuah kementerian. Misalnya saja, Kementerian Tenaga Kerja akan sangat berat hati melepas program Jaminan Sosial Tenaga Kerja dan Kementerian Kesehatan akan berat hati melepas program Jaminan Kesehatan Rakyat Miskin.

Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan apabila kita lihat dari ‘diktum menimbang’ butir a menyatakan bahwa kemiskinan merupakan permasalahan bangsa yang mendesak dan memerlukan langkah-langkah penanganan dan pendekatan yang sistemik, terpadu dan menyeluruh, dalam rangka mengurangi beban dan memenuhi hak-hak dasar warga negara secara layak melalui pembangunan inklusif, berkeadilan, dan berkelanjutan untuk mewujudkan kehidupan yang bermartabat. Peraturan Presiden ini menunjukkan bahwa sampai saat ini, Pemerintah kita lebih memilih untuk tetap melanjutkan sebuah sistem jaminan sosial yang berada langsung berada di bawah koordinasi Presiden dengan membentuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNPPK). Dalam Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan disebutkan bahwa Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Dalam analisisnya Widodo Suryondono, dkk mengkhawatirkan bahwa ketika TNPPK ini berada langsung di bawah presiden, maka keputusan yang diambil dapat dipengaruhi oleh figur Presiden yang mungkin mewakili partai yang berkuasa. Dengan demikian independensi dan otonomi dari badan ini (dalam konteks ini TNPPK) sering diragukan. Menurut penulis, berbicara mengenai konteks politik pasca Pemilihan Umum Tahun 2009 lalu, maka di Indonesia ini tidak ada partai yang berkuasa<sup>314</sup>. Menurut William Riker, pelopor teori koalisi

---

<sup>314</sup>Tiga partai yang mendapatkan jumlah suara terbanyak bukan merupakan partai keagamaan dan mereka adalah Partai Demokrat (PD) dengan 20,8 persen perolehan suara, Golkar dengan 14,45 persen perolehan suara, dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dengan 14,03 persen perolehan suara. Empat partai Islam – Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Kebangkitan Nasional (PKB) masing-masing hanya memperoleh 7,88 persen; 6,01 persen; 5,32 persen; dan 4,94 persen suara.

politik melalui karyanya *The Theory of Political Coalition* (1962), menyatakan ada dua alasan mempelajari koalisi partai yaitu: membuktikan produktivitas dari pendekatan *rational choice* sekaligus keterbatasannya dalam menjelaskan fenomena sosial. Teorinya adalah *Minimal Winning Coalition* (disingkat MWC)<sup>315</sup>. Beberapa asumsi dasar dari MWC adalah sebagai berikut:

---

Dua partai lainnya (Gerindra dan Hanura), yang juga bukan merupakan partai agama, memperoleh 4,46 persen dan 3,77 persen suara. Pada sistem pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat tidak memberikan seorang Presiden dengan dukungan suara mayoritas mutlak, kecuali jika didukung dengan sistem dwi partai. Dalam konteks yang terakhir ini, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, tampak desain *presidential threshold (PT)*, sepertinya dirancang untuk membangun sistem presidensial lebih efektif. Praktik menunjukkan bahwa dalam kurun waktu lima tahun pada periode 2004-2009 terakhir, Presiden dan Wakil Presiden Indonesia tidak cukup mampu mengendalikan pemerintahan tanpa adanya koalisi kuat. *Threshold* 20 persen kursi DPR atau 25 persen perolehan suara sah nasional pemilu anggota DPR, merupakan salah satu instrumen untuk memperkuat koalisi yang memungkinkan. Presiden bisa memiliki otoritas lebih efektif. Berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara oleh KPU dan KPUD maka perolehan suara sah yang masuk adalah sebanyak 121.504.481 suara. Pasangan SBY-Boediono memperoleh kemenangan di lebih dari 20 % jumlah seluruh provinsi di Indonesia. Data perolehan hasil rekapitulasi penghitungan suara masing-masing Calon adalah : 1. Pasangan Capres/Cawapres Megawati-Prabowo 32.548.105 suara sah secara nasional atau ( 26,79 %); 2. Pasangan Capres/Cawapres SBY-Budiono : 73.874.562 suara sah secara nasional atau (60,80%); 3. Pasangan Capres/Cawapres JK-Wiranto : 15.081.814 suara atau (12,41%) suara sah secara nasional. Ketentuan KPU tersebut dituangkan ke dalam Berita Acara No. 133/BA/VIII/2009 dan Surat Keputusan KPU No. 373/Kpts/KPU/Tahun 2009 Tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Dalam Pemilihan Umum Tahun 2009.

<sup>315</sup>Menurut Arend Lijphart teori ini memiliki kelemahan karena menekankan prinsip ukuran (*size*) adalah sulit memprediksi bentuk-bentuk koalisi karena *range* kursi yang dimiliki partai cenderung berimbang. Jika ada satu partai mayoritas maka koalisi minimal dapat diprediksi. Tetapi jika tidak ada partai mayoritas, maka dengan menggunakan teori MWC akan diprediksi lebih dari satu koalisi. Teori koalisi yang menekankan ‘semata-mata’ pada jumlah kursi dikritik karena empat alasan. *Pertama*, teori MWC cenderung mengabaikan preferensi kebijakan partai padahal hal tersebut tidak dapat diabaikan. Terkadang partai tidak selalu ingin memaksimalkan kekuasaan tetapi bagaimana cara mencapai kebijakan politik tertentu. *Kedua* adalah bagaimana menentukan keanggotaan koalisi. Asumsi selama ini adalah partai ingin menjadi anggota koalisi karena posisi di kabinet atau eksekutif. Namun ada pula kemungkinan bagi partai untuk mendukung kabinet tanpa perlu masuk di dalamnya. Alasan *ketiga* adalah soal loyalitas anggota koalisi. Jika pemrakarsa koalisi tidak yakin akan seberapa besar komitmen para partisipan, maka koalisi ideal yang dibentuk adalah lebih dari MWC atau sering disebut dengan *oversized coalitions*, yaitu kondisi dengan ukuran yang lebih dari kemenangan minimal. *Keempat*, dalam proses politik amatlah mungkin kabinet dapat “menang” dengan dukungan suara yang tidak mayoritas di parlemen. Menurut Robert Axelrod (1970), koalisi dibentuk secara “connected” yaitu terdiri dari partai-partai yang sama dalam skala kebijakan dan meniadakan partner yang tidak penting. Tujuannya adalah partai-partai ingin membentuk pemerintahan yang dapat meminimalkan konflik kepentingan dalam sesama anggota koalisi yang akan memerintah. Maka membentuk koalisi dengan atas dasar kesamaan tujuan kebijakan lebih penting dan stabil daripada atas dasar jumlah semata. Jika Riker dengan koalisi “minimal winning” menekankan bahwa politik bersifat “office seeking” (memaksimalkan kekuasaan), maka Axelrod dengan koalisi “minimum connected” menekankan partai politik sebagai “policy seeking” (mewujudkan kebijakan sesuai dengan kepentingan partai).

1. Partai politik berkepentingan untuk memaksimalkan kekuasaan mereka.
2. Yang dimaksud dengan MWC adalah diperlukannya jumlah kursi tertentu untuk mencapai kemenangan yang minimal (cukup 50%+1) di parlemen.
3. MWC cukup membutuhkan koalisi dua atau lebih partai yang dapat mengontrol kursi parlemen, tetapi “minimal” dalam arti mereka tidak memasukkan partai-partai yang ‘tidak perlu’ untuk mencapai kemenangan yang minimal (cukup 50%+1) di parlemen.
4. Koalisi ini cukup menguasai mayoritas minimal kursi parlemen dengan mengeluarkan partai-partai yang memiliki kursi kecil.

Berdasarkan teori tersebut maka jelaslah bahwa tidak perlu ada kekhawatiran Presiden sebagai kepala negara akan menjadi figur dalam pengambilan keputusan yang mencerminkan partai yang berkuasa sangat sulit diterapkan dalam masa sekarang ini.

Hal tersebut, menurut penulis yang ‘mungkin’ membuat pemerintah akhirnya secara pragmatis<sup>316</sup> lebih memilih untuk tetap membuat sebuah ‘tim’<sup>317</sup> yang menjalankan fungsi penanggulangan kemiskinan, yang didalamnya juga menyangkut jaminan sosial dalam koordinasi langsung Presiden, dimana susunan keanggotaannya terdiri dari unsur pemerintah, masyarakat, dunia usaha, dan pemangku kepentingan lainnya dalam penanggulangan kemiskinan. Selain itu bisa jadi hal tersebut dilakukan untuk mengurangi gesekan politik yang keras karena banyak kementerian yang merasa berwenang mengatur dan karenanya akan menjadi “rebutan” mengingat dana yang dikelola dapat jadi lebih sangat besar.

Berbicara mengenai peran Kementerian Sosial berarti kita berbicara mengenai Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara<sup>318</sup>. Dalam diktum ‘menimbang’ huruf b yang merupakan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari suatu pembentukan peraturan perundang-

---

<sup>316</sup> Pusat Bahasa, *op. cit.*, hal 891. Pragmatisme adalah 1. Bersifat praktis dan berguna bagi umum; bersifat mengutamakan segi kepraktisan dan kegunaan (kemanfaatan); mengenai atau bersangkutan dengan nilai-nilai praktis; 2 mengenai atau bersangkutan dengan dengan pragmatisme.

<sup>317</sup> *Ibid.*, hal 1192. Tim adalah 1. Kelompok; regu

<sup>318</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Kementerian Negara, loc. cit.*

undangan dikatakan bahwa setiap menteri memimpin kementerian negara untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan guna mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian lebih lanjut dalam diktum ‘menimbang’ huruf c Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008<sup>319</sup> dikatakan bahwa sesuai ketentuan Pasal 17 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Sebagai sebuah Kementerian yang sempat dilikuidasi pada era kepemimpinan Presiden Abdurachman Wahid (Gus Dur), secara langsung atau pun tidak langsung, suka atau pun tidak suka membawa kecemasan dalam diri para pegawai yang mengabdikan pada Kementerian Sosial. Perasaan terbuang, tidak percaya diri, dianaktirikan, dan lain sebagainya sempat melanda diri para pegawai Kementerian Sosial di waktu tersebut.<sup>320</sup> Kedudukan Departemen Sosial mulai dipertanyakan dengan dilikudasinya Departemen ini bersama dengan Departemen Penerangan pada masa pemerintahan Presiden Abdurachman Wahid yang lebih dikenal dengan Gus Dur (1999-2001) dengan alasan diduga telah menjadi sarang korupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>321</sup>

Berdasarkan pengalaman beberapa waktu yang lalu setelah Presiden tidak membentuk Departemen Sosial, kemudian Presiden pada tanggal 7 Desember 1999 mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 152 Tahun 1999 tentang Badan Kesejahteraan Sosial Nasional (untuk selanjutnya disebut BKSNN)<sup>322</sup> yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang kesejahteraan sosial. Lembaga

---

<sup>319</sup>*Ibid.*

<sup>320</sup>Ini berdasarkan wawancara penulis kepada para pegawai yang mengalami peristiwa pembubaran Kementerian Sosial. Pada saat dibubarkan ada yang menunggu penetapan dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) dimana mereka nantinya akan ditempatkan, sehingga dalam waktu penantian tersebut ada yang akhirnya meneruskan pendidikan, menjadi tukang ojeg, pedagang, pengajar, dan lain sebagainya. Sementara itu ada yang berlabuh ke kementerian lain, sebagian besar di tampung di Direktorat Jenderal Lembaga Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM. Mereka biasanya membantu sipir-sipir lembaga pemasyarakatan.

<sup>321</sup>(\*\*\*), “Nahkoda Kebangkitan Depsos Baru”, <http://padang-today.com/?today=persona&id=52>, 2 Januari 2009.

<sup>322</sup>Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Badan Kesejahteraan Sosial Nasional*, Perpres Nomor 152 Tahun 1999.

Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, yang dalam pelaksanaan tugas operasionalnya dikoordinasikan oleh Menteri Negara Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan.

Pasal 28 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 152 Tahun 1999<sup>323</sup> menyatakan bahwa dengan ditetapkannya Keputusan Presiden ini, seluruh aset dan personil eks Departemen Sosial Tingkat Pusat dialihkan kepada BKSNI sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian pada ayat (2) dinyatakan dalam rangka pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, eks instansi vertikal Departemen Sosial termasuk seluruh aset dan personilnya dialihkan menjadi Perangkat/Dinas Daerah Propinsi, Kabupaten/ Kota.<sup>324</sup>

Kehadiran dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 membawa angin segar bagi Kementerian Sosial<sup>325</sup>, bahwa kementerian ini diharapkan tidak lagi menjadi obyek penderita atau pun pelengkap bagi Presiden, dimana kepala negara dan kepala pemerintahan tersebut tidak serta merta dan sesuka hatinya membubarkan atau pun membentuk sebuah kementerian baru karena sudah ada rambu-rambu untuk membentuk sebuah kementerian yang akan mendukung dalam menjalankan tugasnya.

Padahal apabila kita kembali melihat perdebatan *founding fathers* pada saat rapat persiapan kemerdekaan ternyata mereka berpendapat bahwa masalah kesejahteraan merupakan permasalahan yang luas, yang di dalamnya menyangkut masalah ketenaga kerjaan dan masalah jaminan kesehatan.

Di dalam Pasal 5 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara<sup>326</sup> disebutkan bahwa urusan sosial masuk dalam

---

<sup>323</sup>*Ibid.*

<sup>324</sup>Hal inilah yang kemudian menyebabkan aset Departemen Sosial menjadi disclaimer karena pada saat terjadinya peralihan aset tersebut diserahkan ke Dinas/instansi vertikal dibawahnya, kemudian ketika Departemen Sosial kembali dibentuk banyak aset yang tidak terdeteksi dan menyulitkan dalam pelaporan aset.

<sup>325</sup>Secara politis, banyak pihak menilai kelahiran undang-undang ini sebagai respon dari tindakan Presiden Abdurachman Nur Wahid yang membubarkan Departemen Penerangan dan Departemen Sosial.

<sup>326</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Kementerian Negara, op. cit.*

urusan Pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

- (1) Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- (2) Urusan tertentu dalam pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
  - c. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Jelas sekali bahwa alasan konstitusional dari pembentukan Kementerian Sosial adalah Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, kemudian di dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara disebutkan bahwa:<sup>327</sup>

- (1) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
- (2) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
- (3) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf c meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal. (digarisbawahi penulis)

Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) nyatalah bahwa urusan sosial merupakan urusan pemerintahan yang setara dengan urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum,

---

<sup>327</sup> *Ibid.*

transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.

Kemudian di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 disebutkan bahwa:<sup>328</sup>

Setiap urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) tidak harus dibentuk dalam satu Kementerian tersendiri.

Pasal 6 ini menegaskan bahwa setiap urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program dimungkinkan untuk tidak dibentuk dalam satu kementerian. Hal ini memberi peluang kepada Kementerian Sosial yang termasuk dalam urusan pemerintahan yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b untuk berdiri sendiri sebagai satu kementerian atau digabung dengan Kementerian lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b dan huruf c. Namun, undang-undang ini memberi jaminan bahwa Kementerian Sosial akan tetap eksis dengan berdiri sendiri atau digabung dengan kementerian lain sesuai dengan hak prerogatif presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.

Setelah kita berbicara mengenai kelembagaan Kementerian Sosial sebagai sebuah lembaga, maka sekarang penulis akan beralih ke masalah berikutnya yaitu masalah fungsi. Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara mengatur tentang masalah fungsi tersebut, sebagai berikut:<sup>329</sup>

Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
- b. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
- c. pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya;

---

<sup>328</sup> *Ibid.*

<sup>329</sup> *Ibid.*

- d. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian di daerah; dan
- e. pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.

Mengenai susunan organisasi diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008:<sup>330</sup>

Susunan organisasi Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) terdiri atas unsur:

- a. pemimpin, yaitu Menteri;
- b. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal;
- c. pelaksana, yaitu direktorat jenderal;
- d. pengawas, yaitu inspektorat jenderal; dan
- e. pendukung, yaitu badan dan/atau pusat.

Di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial disebutkan bahwa:

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi:

- a. rehabilitasi sosial;
- b. jaminan sosial; (garis bawah oleh penulis)
- c. pemberdayaan sosial; dan
- d. perlindungan sosial.

Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tersebut jelaslah bahwa Kementerian Sosial sebagai sebuah kementerian yang mempunyai fungsi menyelenggarakan kesejahteraan sosial sebagaimana disebutkan dalam Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka wajib menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesejahteraan sosial yang di dalamnya mencakup masalah rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Mengenai jaminan sosial, Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan jaminan sosial adalah skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Kemudian di dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 disebutkan sebagai berikut:

---

<sup>330</sup>*Ibid.*

- (1) Jaminan sosial dimaksudkan untuk:
  - a. menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi.
  - b. menghargai pejuang, perintis kemerdekaan, dan keluarga pahlawan atas jasa-jasanya.
- (2) Jaminan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diberikan dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung berkelanjutan.
- (3) Jaminan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diberikan dalam bentuk tunjangan berkelanjutan.

Berdasarkan Pasal 9 jelaslah bahwa jaminan sosial yang menjadi ranah dari Kementerian Sosial adalah:<sup>331</sup>

- a. fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi;
- b. pejuang, perintis kemerdekaan, dan keluarga pahlawan atas jasa-jasanya.

Hal tersebut secara tersurat menyatakan bahwa Jaminan Sosial yang menjadi tanggung jawab Kementerian Sosial adalah jaminan sosial bagi fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi; serta pejuang, perintis kemerdekaan, dan keluarga pahlawan atas jasa-jasanya.

Sebelum Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional<sup>332</sup> jaminan sosial yang sudah dilaksanakan di Indonesia meliputi jaminan sosial dalam bentuk bantuan sosial dan asuransi sosial di sektor formal. Asuransi sosial di sektor formal misalnya asuransi Asuransi Kesehatan Pegawai Negeri Sipil (Askes), sedangkan Asuransi ABRI khusus untuk TNI dan POLRI,

---

<sup>331</sup> *Ibid.*

<sup>332</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, loc. cit.*

yang dilaksanakan oleh BUMN sementara Jaminan Sosial Tenaga Kerja dilaksanakan oleh Perseroan ( PT ).

Namun, setelah PT Jamsostek mulai melaksanakan pemberian asuransi sosial kepada tukang becak yang *notabene* pekerja informal di Lhoksumawe, Nanggroe Aceh Darussalam membawa angin segar bagi kita bahwa sebenarnya perusahaan yang berbentuk Perseroan tersebut yang sebenarnya berorientasi keuntungan (laba) bisa memberikan pelayanan kepada pekerja informal.<sup>333</sup> Kementerian Sosial pun, saat ini juga melaksanakan Asuransi Kesejahteraan Sosial (Askesos) yang ditujukan untuk pekerja informal yang penghasilannya dibawah standar dengan mengiur Rp 5000 per bulan. Ini pun jumlah kepesertaannya pun masih terhitung ribuan. Berbicara mengenai konsep yang tidak jelas mengenai ranah kewenangan tadi, maka sebenarnya pun ketika berbicara mengenai konsep asuransi sebenarnya Kementerian Sosial pun tidak berwenang menyelenggarakan asuransi, yang bisa dilaksanakan Kementerian Sosial harusnya konsep bantuan sosial.

Terlepas dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial<sup>334</sup> yang hendak membuat sistem yang terpadu dalam menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional, serta dalam konteks Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial<sup>335</sup>, maka kesimpulan sementara yang dapat penulis tarik adalah bahwa Indonesia menganut pemisahan jaminan sosial bagi mereka yang mampu (warga negara yang bekerja baik di sektor formal maupun informal / mempunyai penghasilan) dan bagi fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi; yang pejuang, perintis kemerdekaan, dan keluarga pahlawan atas jasa-jasanya.

---

<sup>333</sup>Ant, "*Jamsostek Beri Manfaat Pasti Pada Buruh Rokok*", *op. cit.*, menurut Direktur Jamsostek, Hotbonar Sinaga, jumlah pekerja luar hubungan kerja (LHK) atau pekerja sektor informal yang menjadi peserta jamsostek sampai akhir 2009 masih sekitar 223.000 orang pekerja. Padahal, jumlah total tenaga kerja sektor informal menurut Badan Pusat Statistik sekitar 67,86 juta orang.

<sup>334</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional*, *op. cit.*

<sup>335</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Kesejahteraan Sosial*, *op. cit.*

Pilihan kebijakan yang diambil Indonesia dalam jaminan sosial menurut penulis cenderung menggabungkan kebijakan jaminan sosial yang digunakan Australia dan New Zealand, yakni menggabungkan beberapa program bantuan sosial dan asuransi sosial. Program tersebut tercermin dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Tim Percepatan Penanggulangan Kemiskinan<sup>336</sup> yang melibatkan lintas sektor, diantaranya Kementerian Sosial yang notabene bertanggung jawab memberikan jaminan sosial kepada fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi; yang pejuang, perintis kemerdekaan, dan keluarga pahlawan atas jasa-jasanya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.<sup>337</sup>

Ciri utama dari bantuan sosial adalah: Pertama, pembiayaan bagi program bantuan sosial adalah pendapatan Negara dan karena itu program ini tidak sampai memberatkan penerima bantuan. Kedua, bantuan sosial ini bukanlah merupakan hak bagi penerima karena pemberi bantuan didasarkan atas tes kebutuhan atau menurut criteria tertentu dianggap membutuhkan. Sistem kepesertaan yang digunakan pun harusnya sistem kepesertaan universal, yakni pesertanya adalah seluruh penduduk suatu Negara dimana pembiayaannya berasal dari penerimaan Negara. Dan di Indonesia diwujudkan dalam program-program terpadu sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Namun, Widodo Suryondono menyatakan bahwa sebenarnya Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan ini sebenarnya tidak diperlukan apabila Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dilaksanakan secara konsekuen dan kemudian peraturan-peraturan pelaksanaannya disahkan.

---

<sup>336</sup>Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan*, *loc. cit.*

<sup>337</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Kesejahteraan Sosial*, *op. cit.*

Dalam hal pemberian asuransi sosial diberikan bagi mereka yang bekerja pada sektor informal dengan program UMKM, dimana para pekerja informal tersebut diharapkan dapat mengatasi akibat sosial yang terjadi karena adanya sistem perubahan atau tindakan yang berkaitan dengan kondisi pasar tenaga kerja. Jaminan sosial yang dikembangkan disektor informal ini pembiayaannya berasal dari pemerintah.

Masalah anggaran menjadi alasan klasik karena pemberian jaminan sosial dikaitkan dengan kepentingan politik, sehingga masalahnya berkembang bukan hanya pada masalah yang dibutuhkan untuk membiayai jaminan sosial, tetapi menjadi masalah '*political will*' atau kemauan politik dari pemerintah.

## **B. Analisa Hak Asasi Manusia Terhadap Pemenuhan Jaminan Sosial**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan negara Indonesia adalah melindungi segenab bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Marshall mengemukakan tentang karakteristik dari negara kesejahteraan, yaitu individualisme dan kolektivisme. Yang dimaksud dengan individualisme adalah menitikberatkan pada individualisme sebagai hak untuk menerima kesejahteraan, sedang kolektivisme adalah prinsip dimana negara mempunyai suatu kewajiban untuk meningkatkan dan menjamin kesejahteraan seluruh masyarakat. Negara kesejahteraan tidak menolak ekonomi pasar, namun dengan pertimbangan-pertimbangan khusus untuk kesejahteraan masyarakat, pemerintah mengurangi peran pasar yang menghasilkan kapitalisme yang diperlunak oleh sosialisme.

Menurut Habermas suatu negara modern harus dapat menjamin kesejahteraan seluruh rakyat. Selanjutnya Habermas menyebutkan beberapa jaminan yang diberikan negara sebagai indikasi sebagai negara modern, dan menjamin kesejahteraan rakyatnya yang diwujudkan dalam perlindungan atas:

“The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.”<sup>338</sup>

Selain itu menurut Wilhelm Linstedt, disebutkan bahwa:

“Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful coexistence of masses of individuals and social groups and the cooperation for other ends than mere existence and propagation”.<sup>339</sup>

Selanjutnya Linstedt berpendapat bahwa untuk mencapai Sosial Welfare, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka. Sosial welfare mencakup nilai-nilai yang telah menjadi pengetahuan umum sebagai syarat material minimum untuk hidup, jaminan penghidupan yang layak, perlindungan dan hak milik, jaminan untuk bertindak dengan bebas, dan segala kenikmatan yang diangan-angankan setiap orang dan segala perlindungan mengenai kepentingan kerohanian.

Pendapat Linsteds mengenai Social Welfare ini hampir sama dengan pendapat Roscou Pound,<sup>340</sup> namun demikian ia ingin menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak. Melihat tujuan dari Social Welfare tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang Social Welfare mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.<sup>341</sup> Keinginan untuk hidup dan berkembang secara layak

---

<sup>338</sup>Gianfranco Poggi, *loc. cit.*, hal 126.

<sup>339</sup>Soetiksno, *loc. cit.*, hal. 88.

<sup>340</sup>*Ibid.*, hal 9-10.

<sup>341</sup>*Ibid.*

(sejahtera) merupakan tujuan negara kesejahteraan (Welfare State), sehingga apabila keinginan tersebut harus dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut.

Sebenarnya konsep jaminan sosial sudah diterapkan di Indonesia, namun karena kerancuan konsep yang sering kali bangsa ini takut untuk mengembalikannya ke dalam jalur yang benar akhirnya membuat permasalahan menjadi berlarut-larut.

Setelah kita melihat konsep HAM di negara-negara Eropa dan Amerika yang lebih dikenal dengan konsep versi barat, maka sebagai negara yang lebih dari 80 persen penduduknya beragama Islam, maka penulis pun ingin mengajak melihat konsep HAM dalam Islam. Menurut Sayyid Abul Ala Maududi<sup>342</sup> dalam *Syariah dan Hak-hak Asasi Manusia* sebagaimana dikutip dari Afzalur Rahman dalam *“Islam: Idiology and the Way of Life”*, Pustaka Nasional, Singapura 1980, dikatakan bahwa:<sup>343</sup>

“Prinsip dasar hukum (Islam) itu adalah bahwa manusia mempunyai hak, dan dalam hal-hal tertentu merupakan kewajibannya untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan dasar dirinya, dan berusaha sekuat mungkin untuk memperoleh keberhasilan dan kebahagiaan. Tetapi, (dan ‘tetapi’ disini penting) ia harus melakukan itu semua sedemikian rupa sehingga tidak membahayakan kepentingan orang lain, yang mungkin ditimbulkan ketika orang itu berusaha untuk memenuhi kebutuhan hak dan kewajibannya. Dalam hal ini harus diciptakan suatu ikatan sosial (social cohesnion), saling tolong menolong, dan kerja sama antar umat manusia dalam mencapai tujuan mereka. Mempertimbangkan itu semua dimana kebaikan dan keburukan, keberuntungan dan kerugian tidak mungkin dicampuradukkan. Prinsip hukum (Islam) ini adalah memilih kerugian yang paling kecil demi terpeliharanya keberuntungan yang lebih besar, serta mengorbankan sedikit keberuntungan untuk menghindari bahaya yang lebih besar. Inilah pendekatan syariah.”

Kemudian, Abul Ala Maududi melanjutkan penjelasannya tentang syariah: hak dan kewajiban.<sup>344</sup>

---

<sup>342</sup> Sayyid Abul Ala Maududi, *loc.cit.*

<sup>343</sup> Harun Nasution dan Bahtiar Effendy, *loc. cit.*, hal 171.

<sup>344</sup> *Ibid*, hal 173.

“Skema kehidupan yang digambarkan Islam terdiri dari seperangkat hak dan kewajiban. Setiap manusia, setiap orang yang menerima agama ini (Islam) adalah terikat oleh dua hal itu. Pada umumnya, hukum Islam mengajarkan empat macam hak, yaitu: 1) hak Tuhan, dimana manusia diwajibkan untuk memenuhinya, 2) hak manusia atas dirinya sendiri, 3) hak orang lain atas dirinya, 4) hak kekuatan dan sumber-sumber (alam) yang telah dianugerahkan Tuhan untuk dimanfaatkan manusia. Hak-hak dan kewajiban ini merupakan dasar (ajaran) Islam dan hal itu merupakan kewajiban bagi setiap Muslim untuk memahami dan mematuinya dengan baik. Syariah secara jelas membicarakan setiap macam dan bentuk hak serta menjelaskannya secara rinci. Syariah juga memberikan petunjuk tentang cara dan sarana bagaimana kewajiban-kewajiban itu dilaksanakan secara timbal balik, dan tak satu pun dari kewajiban itu dilanggar atau dikesampingkan.

Dari pendapat Abul Ala Maududi tersebut jelaslah, bahwa konsep HAM dalam Islam adalah hak yang diberikan oleh Tuhan hal ini berbeda dengan pendapat beberapa sarjana yang berasal dari barat.<sup>345</sup>

“Jika kita berbicara tentang HAM dalam Islam, maka kita maksudkan adalah hak-hak yang diberikan oleh Tuhan. Hak-hak yang diberikan oleh raja-raja atau majelis-majelis legislatif dengan mudahnya dapat dicabut kembali semudah saat memberikannya; tetapi tidak ada individu maupun lembaga yang memiliki wewenang untuk mencabut hak-hak yang diberikan oleh Tuhan. Piagam dan proklamasi-proklamasi serta resolusi-resolusi tidak bisa disandingkan dengan hak-hak yang disertai dengan sanksi oleh Tuhan; hak-hak yang disebut pertama tidak mengikat siapa pun, sedangkan yang disebut berikutnya adalah sebagai bagian integral dari kepercayaan Islam. Semua muslim dan semua penguasa yang mengakui dirinya sebagai muslim harus menerima, mengakui, dan melaksanakannya.”<sup>346</sup>

Negara Islam bertanggung jawab secara hukum dan moral bagi tersedianya kebutuhan pokok umatnya. Dan inilah ciri-ciri khusus negara, yang selain

<sup>345</sup>Burns, *loc. cit.*, hal 9-10. Bandingkan dengan pendapat Burns yang mengatakan bahwa asas-asas hak asasi manusia pada taraf domestik dan internasional diterima secara luas, bukan berarti mengatakan bahwa sifat dan hak-hak semacam itu atau ruang lingkup substantif mereka - yakni definisinya, disetujui sepenuhnya. Sebagian dari masalah-masalah paling dasar belum menerima jawaban yang final. Apakah hak-hak asasi manusia akan dipandang sebagai pemberian hak illahi, moral, atau hukum; apakah hak-hak asasi akan disahkan dengan intuisi, kebiasaan, teori kontrak sosial, asas keadilan distribusi, atau sebagai prasyarat bagi kebahagiaan; apakah hak-hak asasi akan dianggap tidak dapat ditarik kembali sebagaimana; apakah hak-hak asasi akan luas atau terbatas dalam hal jumlah dan isi - isu-isu ini dan yang sama merupakan bahan perdebatan yang terus menerus dan cenderung akan tetap demikian selama ada pendekatan-pendekatan yang bertentangan dengan ketertiban umum dan langkanya sumber daya.

<sup>346</sup>Sayyid Abu A'la Maududi, *op. cit.*, hal 10.

melayani keperluan masyarakat juga bertanggung jawab sepenuhnya terhadap kebutuhan hidup masyarakat. Setiap warga negara dijamin kebutuhan pokoknya. Prinsip dari kebutuhan pokok rakyat meliputi seluruh tatanan masyarakat muslim. Setiap individu dianggap bertanggung jawab terhadap dirinya, familinya, sanak saudaranya, masyarakat tempat dia hidup, dan akhirnya terhadap seluruh kemanusiaan. Islam memberikan semacam pendidikan moral dan melatih umatnya bahwa mereka mencari kekayaan bukanlah untuk mereka sendiri saja, melainkan juga untuk menolong anggota keluarga dan anggota masyarakat yang miskin.<sup>347</sup> Rasulullah menggambarkan tanggung jawab seseorang bagi perlindungan kesejahteraan sosial sebagai berikut:

“Mereka yang menaati batas-batas yang telah digariskan oleh Tuhan dan mereka yang tidak adalah seperti orang-orang yang membeli kapal bersama-sama. Sebagian mereka naik di atas dan sebagian yang lain di bawah. Mereka yang berada di bawah harus naik tangga ke atas jika ingin mendapatkan air; mereka berpikir alangkah baiknya jika membuat lubang di bagian bawah (untuk mendapatkan air), agar tidak susah payah ke atas dan tidak mengganggu yang berada di atas sana. Jika orang-orang yang berada di atas membiarkan mereka berbuat demikian, maka akan rusaklah (kapal tersebut) dan selanjutnya; tetapi jika mereka menghentikan perbuatan itu, niscaya yang selamat buka saja diri mereka sendiri, melainkan seluruh penumpang kapal”. (HR. Bukhori dan Muslim)

Rasulullah dalam sabdanya itu menggambarkan secara tersurat<sup>348</sup> hubungan antara kesejahteraan individu dengan kepentingan masyarakat umum. Kadang-kadang tindakan individu dapat meruntuhkan seluruh masyarakat. Jika individu diperkenankan mengumpulkan sebageaian besar kekayaan masyarakat dan memboroskannya dalam kemewahan hidup atau juga menimbunnya, dan menghilangkan hak sebagian besar rakyat, maka tindakan itu cepat atau lambat akan merusak seluruh tatanan ekonomi. Dalam keadaan seperti ini, negara dalam Islam mempunyai kewajiban untuk tampil berperan. Sesungguhnya setiap individu tidak bisa lepas dari tanggung jawabnya terhadap masyarakat, karena di dalam negara Islam setiap individu adalah pemberi perlindungan sekaligus yang

<sup>347</sup> Sayyid Qutb, *loc. cit.*

<sup>348</sup> Pusat Bahasa, *op. cit.*, hal 1109, kata tersurat artinya 1 telah ditulis; tertulis; 2 telah ditakdirkan; 3 eksplisit.

diberi perlindungan. Rasulullah menggambarkan tanggung jawab ganda seseorang dalam sabdanya: “Setiap kamu adalah pemberi perlindungan dan bertanggung jawab atas apa yang kamu beri perlindungan (di hari kiamat)”.

Begitu juga masyarakat akan dihisab dan ditanya oleh Tuhan dalam usaha mereka mengatasi orang-orang yang lemah dan miskin. Memperkuat yang lemah dan menyediakan harta yang cukup bagi orang-orang yang miskin agar mereka dapat terpenuhi kebutuhan pokoknya, adalah satu tanggung jawab. Juga adalah tanggung jawab masyarakat untuk tidak membiarkan jurang antara yang kaya dan yang miskin semakin melebar melampaui batas-batas alamiah; jika hal itu sampai terjadi, maka dibutuhkan langkah-langkah guna mengurangi perbedaan kekayaan sampai pada batas-batas alamiah kewajaran. Masyarakat juga harus menjaga dan hak milik orang-orang lemah dan yatim dari tangan para penyerang.

Masyarakat Islam bertanggung jawab menyediakan kebutuhan hidup bagi orang-orang miskin dan pada dalam masyarakatnya. Jika perbedaharaan negara tidak mencukupi, maka negara dapat memungut pajak kekayaan guna memenuhi kebutuhan mereka. Seperti halnya jika seseorang terlantar dalam keadaan lapar, telanjang, dan tuna wisma, maka pada hari Kiamat seluruh masyarakat akan dimintai tanggung jawab oleh Tuhan. Yang paling penting adalah bahwa masyarakat harus berusaha keras untuk meningkatkan jiwa persaudaraan, kasih sayang, dan gotong royong antara sesama anggotanya guna menghilangkan kemelaratan, karena merupakan dosa besar menelantarkan orang miskin dalam kondisinya yang memprihatinkan.

Masyarakat Indonesia yang sebagian besar beragama Islam, menurut penulis sangat menyadari hal tersebut. Disinilah diperlukan ketegasan dari Pemerintah dalam membuat sebuah program yang memang sesuai dengan kewenangan masing-masing. Karena ketika kita berbicara mengenai konsep adil, bukan berarti kita memberikan sama rata kepada setiap orang. Namun, kita memberikan apa yang dibutuhkan masing-masing orang sesuai dengan proporsinya. Penyelenggaraan jaminan sosial yang ada di Indonesia sudah sangat baik menggunakan tiga pilar yaitu 1) pilar pertama, berupa jaring pengaman sosial untuk mereka yang tidak mampu, 2) pilar kedua, bagi mereka yang mempunyai penghasilan (pekerja), 3) pilar ketiga, yaitu bagi mereka yang berkemampuan

lebih berupa asuransi komersial. Tinggal bagaimana program tersebut dimainkan secara tepat dengan sasaran yang tepat pula.

### **C. Kelemahan Yuridis Pengaturan Jaminan Sosial**

#### **1. Bahasa Peraturan**

Dalam hal ini, analisa yang akan diberikan adalah terkait dengan penggunaan kata atau penamaan atau nomenklatur yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang jaminan sosial. Dimana sebuah program bantuan sosial ternyata menggunakan nama asuransi sosial, sehingga membuat terjadinya kerancuan dan ketidakjelasan.

Dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, kita melihat bahwa nomenklatur undang-undang tersebut adalah sistem, dimana dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata ‘sistem’ merupakan kata benda yang artinya 1 perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas; 2 susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya; 3 metode.<sup>349</sup> Namun, dalam batang tubuhnya undang-undang ini tidak mengatur tentang penyelenggaraan jaminan sosial berdasarkan pilar jaringan pengaman sosial. sebaliknya undang-undang ini merupakan sebuah asuransi sosial karena dibiayai dari kontribusi pihak tertentu. Dalam Pasal 17 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 disebutkan bahwa “Iuran program jaminan sosial bagi fakir miskin dan orang yang tidak mampu dibayar oleh Pemerintah. Kemudian di ayat (5) disebutkan bahwa “Pada tahap pertama, iuran sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibayar oleh Pemerintah untuk program jaminan kesehatan. Dan pada ayat (6) dilanjutkan bahwa “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Namun, sampai saat ini tidak ada Peraturan Pemerintah yang mengatur masalah tersebut. Pertanyaan selanjutnya adalah apabila memang pada tahap awal jaminan sosial menurut sistem jaminan sosial nasional ini pada tahap pertama hanya pada program jaminan kesehatan yang saat ini ditangani

---

<sup>349</sup>Pusat Bahasa, *op. cit.*, hal 1076.

Kementerian Kesehatan<sup>350</sup> bagaimana nasib para lanjut usia yang sudah tidak mempunyai penghasilan, apakah bagi mereka hanya akan diberikan jaminan kesehatan saja?

Dengan terdapatnya berbagai kelemahan yuridis *ius constitutum* terkait sistim bantuan sosial dan asuransi sosial yang disebabkan oleh adanya ketidakjelasan, ketidakkonsistenan, dan ketidaktegasan bahasa peraturan yang digunakan, maka telah menjadikan peraturan yang dibuat tersebut tergolong peraturan yang 'buruk'. Peraturan yang 'buruk' yang penulis maksudkan di sini adalah peraturan yang mengandung norma-norma yang tidak jelas, tidak konsisten, dan tidak tegas yang dapat menimbulkan multi tafsir dalam pelaksanaannya.

Untuk menjadikan peraturan yang dibuat itu jelas, agar dapat menghindari multi tafsir dalam pelaksanaannya, maka hal utama yang perlu diperhatikan dalam perumusan norma hukum adalah pemilihan kata yang tepat serta konsistensi peristilahan. I.C. van der Vlies mengungkapkan tentang hal ini, sebagai berikut.

Peraturan perundang-undangan yang jelas, dapat dicapai melalui pemilihan kata yang tepat serta konsistensi peristilahan. Adanya konsistensi peristilahan di dalam keseluruhan proses pembuatan peraturan perundang-undangan perlu diusahakan.<sup>351</sup>

Pemilihan kata yang tepat itu, secara konkritnya dapat dimaknai dengan menghindarkan penggunaan satu kata atau istilah yang mempunyai arti berbeda-beda di dalam satu Undang-Undang. Demikian sebaliknya, apabila memang terhadap beberapa kata atau istilah itu masing-masing maknanya dimaksudkan berbeda jangan dirumuskan dengan memberikan pengertian yang sama. Demikian ditegaskan oleh Jimly Asshiddiqie.

... . Juga harus dihindarkan penggunaan satu kata atau istilah yang mempunyai arti berbeda-beda di satu Undang-Undang. Demikian pula harus dihindari penggunaan kata atau istilah yang berbeda-beda untuk

---

<sup>350</sup>Untuk pembahasan selanjutnya akan penulis bahas dari perspektif delegasi peraturan perundang-undangan.

<sup>351</sup>I.C. van der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Alih bahasa oleh Linus Doludjawa, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 2005), hal 287.

pengertian yang sama dalam satu Undang-Undang.<sup>352</sup>

Untuk tercapainya konsistensi peristilahan itu, dapat juga dilakukan dengan cara menyerap istilah asing yang telah bercorak internasional. Tentunya sebelum melakukan penyerapan istilah asing itu perlu dengan saksama menilai terpenuhinya beberapa kriteria tertentu. Terkait hal ini, Jimly Asshiddiqie menyampaikan, sebagai berikut.

Untuk istilah-istilah atau frasa dari bahasa asing yang sudah diserap dalam praktik bahasa Indonesia, maka penyerapan kata atau frasa asing yang telah disesuaikan ejaannya dengan kaidah bahasa Indonesia dapat saja digunakan dalam perumusan ketentuan Undang-Undang dan peraturan lainnya. Penggunaan kata asing yang telah disesuaikan tersebut dapat dilakukan apabila kata-kata, istilah, atau frasa itu memang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. mempunyai konotasi yang cocok;
- b. lebih singkat daripada padanannya yang ada dalam bahasa Indonesia;
- c. mempunyai corak internasional;
- d. lebih mempermudah dicapainya kesepakatan pengertian; atau
- e. lebih mudah dipahami daripada padanannya dalam bahasa Indonesia.<sup>353</sup>

Dan tidak kalah pentingnya, bahwa pada dasarnya untuk mencapai kejelasan peraturan dan konsistensi peristilahan yang digunakan, patut diperhatikan dan ditaati suatu kaidah tata bahasa. Terkait hal kaidah tata bahasa itu menjadi penting adalah didasarkan pada aksioma yang menyatakan bahwa "... bunyi peraturan tiada lain adalah bahasa yang diterapkan untuk kewajiban dan ketertiban bermasyarakat dan bernegara ..." <sup>354</sup>. Dengan demikian bahasa peraturan di negara Republik Indonesia harus tunduk pada kaidah tata bahasa yang bersifat nasional dan diakui oleh negara yaitu kaidah tata bahasa Indonesia. Meskipun begitu, dalam rangka pelaksanaan tunduk pada kaidah tata bahasa Indonesia tersebut, tidaklah diartikan dengan mengesampingkan corak atau gaya

---

<sup>352</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal 246.

<sup>353</sup>*Ibid.*, hal 247.

<sup>354</sup>Suharyono, "Bahasa Peraturan Perundang-undangan dan Penormaan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.1 No. 4, (Desember 2004) : 66.

yang khas dari bahasa peraturan, yaitu yang bercirikan kejernihan pengertian, kelugasan, kebakuan, dan keserasian.<sup>355</sup>

## 2. Kepastian Hukum

Kelemahan yuridis pada aspek bahasa peraturan sebagaimana diuraikan di atas, yang pada dasarnya terdapat ketidakjelasan pengertian kata atau istilah yang digunakan, ketidakkonsistenan penggunaan kata atau istilah, dan ketidaktegasan sistim yang dipakai terkait bantuan sosial dan asuransi sosial, telah menimbulkan ketakpastian hukum dalam penerapannya.

Dengan demikian, analisis kelemahan yuridis tentang *ius constitutum* sistim jaminan sosial dari aspek kepastian hukum merupakan analisis yang dilakukan terhadap penggunaan dan penataan bahasa peraturan yang dituangkan dalam norma-norma yang mengatur hal-hal tertentu yang diharapkan untuk diterapkan dan ditaati dengan baik. Oleh karena itu, untuk dapat diterapkan dan ditaati dengan baik norma hukum yang telah ditetapkan dalam suatu peraturan, tentu diperlukan kejelasan, ketepatan, ketegasan, dan kekonsistenan rumusan norma. Jadi, secara teoritis, prinsip kepastian hukum (*legal certainty*) meliputi kejelasan pengertian, kejelasan rumusan norma, dan/atau kejelasan waktu pemberlakuannya. Prinsip kepastian hukum ini diharapkan agar tercipta kestabilan hukum.<sup>356</sup>

Meskipun terdapatnya norma delegasi blanko (sebagaimana telah dijelaskan di atas) yang diberikan oleh Undang-Undang terkait sistim jaminan sosial, yang kemudian diklaim oleh Kementerian Kesehatan dalam menyelenggarakan Jaminan Kesehatan Rakyat Miskin (Jamkesmas) yang dituangkan dalam Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 125/Menkes/SK/II/2008 tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat. Menilik pada Pasal 17 ayat (4), (5), dan (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Kesehatan Nasional maka apakah benar

---

<sup>355</sup>*Ibid*, : 63.

<sup>356</sup>Safri Nugraha, *op. cit.*, hal 404-407.

Kementerian Kesehatan tepat menyelenggarakan sebuah program bantuan sosial? lalu apakah secara teori diperkenankan sebuah peraturan yang harusnya dibentuk dalam bentuk sebuah peraturan pemerintah, kemudian secara kreatif dibuat dalam bentuk sebuah keputusan menteri?

Apabila kita melihat berdasarkan teori perundang-undangan, hal ini jelaslah bertentangan. Karena sebagaimana kita ketahui bahwa fungsi peraturan/keputusan menteri diantaranya menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Presiden, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.<sup>357</sup> Lebih lanjut, Maria Farida menambahkan bahwa sebenarnya, pada saat ini pelimpahan kewenangan (delegasi) yang diberikan langsung dari undang-undang kepada Peraturan Menteri adalah hal yang tidak tepat. Dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah dinyatakan dengan tegas bahwa, “Presiden membentuk peraturan pemerintah yang menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) tersebut, maka setiap undang-undang yang memerlukan suatu peraturan pelaksanaan harus dilaksanakan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, sehingga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini, harus dihindarkan adanya pendelegasian yang langsung kepada Menteri.<sup>358</sup>

Pelaksanaan kebijakan Jamkesmas dituangkan dalam Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 125/Menkes/SK/II/2008 tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat yang notabene tidak ada pendelegasian dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional tentulah secara teori bertentangan dengan teori perundang-undangan.

Kemudian mengenai Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan yang dikeluarkan Presiden untuk mengatasi kemiskinan yang menggunakan Undang-Undang Nomor 40 Tahun

---

<sup>357</sup>Maria Farida Indrati S, *loc. cit.*, hal 223-228.

<sup>358</sup>*Ibid.*

2004 sebagai dasar hukum, menjadi sebuah pertanyaan apakah Peraturan Presiden tersebut merupakan delegasi dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 atau merupakan sebuah kebijakan dari Presiden dalam usaha menanggulangi kemiskinan. Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 ini mencabut Peraturan Presiden Nomor Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan penulis menyimpulkan bahwa Peraturan Presiden ini merupakan Peraturan Presiden yang tidak langsung mendapatkan delegasi secara langsung (*given*) dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 atau pun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009, yang lebih dikenal dengan Peraturan Presiden yang ‘mandiri’.

Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi di Indonesia, Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus pemegang kekuasaan legislatif (bersama Dewan Perwakilan Rakyat). Menurut Maria Farida, suatu Keputusan Presiden dapat merupakan pengaturan secara langsung berdasarkan atribusi dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Keputusan Presiden ini disebut Keputusan Presiden yang mandiri. Keputusan Presiden dapat juga merupakan peraturan yang bersifat pelimpahan wewenang (delegasi) dari suatu Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang yang malaksanakannya.<sup>359</sup>

Berdasarkan pendapat Jellinek sebagaimana dikutip Maria Farida yang mengatakan bahwa pemerintahan negara secara formal itu mengandung kekuasaan mengatur dan memutus, sedangkan secara material mengandung unsur memerintah dan menyelenggarakan, maka sebenarnya Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara dapat membentuk semua peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.<sup>360</sup>

Pelaksanaan norma delegasi blanko ini pada dasarnya secara teoritis sangat

---

<sup>359</sup> *Ibid.*, hal 199.

<sup>360</sup> *Ibid.*, hal 236. Namun, hal ini dibatasi ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka jelaslah bahwa kewenangan Presiden dalam membentuk Undang-Undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan bagi peraturan perundang-undangan lainnya tidak.

bergantung pada penerapan asas diskresi (*ermessen*). Diskresi berasal dari kata '*discretion*'. Terjemahan pengertian '*discretion*' menurut *Black's Law Dictionary*, penulis sampaikan sebagai berikut: (i) tindakan dan penanganan yang bijaksana; kebijakan yang penuh kehati-hatian; kearifan; (ii) penilaian / pertimbangan secara pribadi; kekuasaan untuk membuat keputusan secara bebas; (iii) kemampuan untuk membedakan yang benar dan salah, kemampuan bertanggungjawab atas tindakan yang dilakukan; (iv) kekuasaan pejabat publik atau hak untuk bertindak dalam keadaan tertentu menurut penilaian / pertimbangan pribadi dengan kesadaran yang sering dilakukan oleh pejabat publik atau badan perwakilan.<sup>361</sup>

Untuk memberikan gambaran tentang perlunya diskresi dan hal-hal apa saja yang harus diputuskan oleh pejabat yang karena jabatannya memiliki diskresi itu, maka perlu disampaikan uraian penjelasan teoritis tentang diskresi. Menurut Antoinette Hetzler, yang didasarkan pada pendapat Davis dan van Oorschot, dasar dan kualifikasi keputusan terkait diskresi dijelaskan diberikut ini:

Discretion is defined through its use. A public officer has discretion whenever the effective limits of his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction (Davis, 1974). As van Oorschot (1991: 7) points out, a public officer or the case investigator has to a certain extent the freedom to:

- take or not to take a decision;
- postpone it or not;
- choose the content and direction of his decisions.

The use of discretion in administrative law has not passed without discussion....<sup>362</sup>

Meskipun begitu, pelaksanaan asas diskresi itu bukanlah tanpa batas. Diskresi atau kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri, harus dilakukan dengan tidak melanggar asas lainnya, yaitu:

- a. asas yuridikitas; dan  
Asas ini mengandung arti bahwa setiap tindakan yang dilakukan tidak

<sup>361</sup>Bryan A. Garner, *op.cit.*, hal 499.

<sup>362</sup>Antoinette Hetzler, "Care And Discretion: Welfare States Revisited", *International Journal of Law, Policy and the Family*, Oxford University Press, <<http://www.westlaw.com>>, April, 2003.

boleh melanggar hukum secara umum ( harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan).

b. asas legalitas

Asas ini mengandung arti bahwa setiap tindakan yang dilakukan harus ada dasar hukumnya (ada peraturan dasar yang melandasinya).<sup>363</sup>

Meskipun di dalam hukum diakui penerapan asas diskresi itu, namun bukan berarti hal itu dilakukan dengan sewenang-wenang, tapi tetap dilakukan dalam kerangka kepastian hukum. Hal itu terutama disebabkan karena negara Indonesia adalah negara hukum. Bila dibandingkan dengan negara lain, maka penerapan prinsip kepastian hukum ini sudah umum dan sama. Di negara Jerman, prinsip kepastian hukum tercakup dalam konsep '*Rechtsstaat*'. Sedangkan di negara Belanda, prinsip kepastian hukum juga diakui dan dikenal. Prinsip kepastian hukum ini tercakup dalam konsep '*The Rule of Law*'.<sup>364</sup>

Maka berdasarkan teori-teori tersebut diatas, menurut penulis pelaksanaan Jaminan Kesehatan Masyarakat Miskin yang dilaksanakan Kementerian Kesehatan tidaklah tepat karena secara kewenangan ketika berbicara mengenai obyek masyarakat miskin itu merupakan kewenangan Kementerian Sosial, kemudian ketika berbicara pembiayaannya yang berbentuk bantuan sosial (karena semuanya berasal dari APBN) , maka itu pun menjadi ranah Kementerian Sosial, dan ketika berbicara mengenai dasar hukum menjadi lebih tidak tepat lagi karena sampai saat ini belum ada Peraturan Pemerintah yang dibentuk sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tersebut.

### 3. Validitas Norma

Hans Kelsen mengatakan bahwa "tata hukum adalah suatu sistim norma".<sup>365</sup> Selanjutnya Hans Kelsen menjelaskan bahwa suatu norma akan dapat

<sup>363</sup>Safri Nugraha, et.al., *Hukum Administrasi Negara, op. cit.*, hal 39.

<sup>364</sup>Safri Nugraha, ed., *Birokrasi & Good Governance, op .cit.*

<sup>365</sup>Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, judul asli: *General Theory of Law And State*, diterjemahkan oleh: Somardi, (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007), hal 138.

menjadi bagian dari suatu sistem norma tertentu didasarkan pada validitas dari suatu norma.

Suatu norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi, kita sebut sebagai norma dasar. Semua norma yang validitasnya dapat ditelusuri kepada satu norma dasar yang sama membentuk suatu sistem norma, atau suatu tata normatif. Norma dasar yang menjadi sumber utama ini merupakan pengikat di antara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tata normatif. Bahwa suatu norma termasuk ke dalam suatu sistem norma tertentu, ke dalam suatu tata normatif tertentu, dapat diuji hanya dengan penegasan bahwa norma tersebut memperoleh validitasnya dari norma dasar yang membentuk tata normatif tersebut.<sup>366</sup>

Dalam hal memahami arti kata ‘validitas’, perlu dikemukakan pengertian kata validitas. Dalam kaidah tata bahasa Indonesia, validitas berasal dari kata ‘valid’ yang berarti “menurut cara yang semestinya; berlaku; sah.” Sedangkan kata ‘validitas’ itu sendiri diartikan “sifat benar menurut bahan bukti yang ada, logika berpikir, atau kekuatan hukum; sifat valid; kesahihan”.<sup>367</sup>

Berdasarkan uraian Hans Kelsen tentang validitas norma, maka dengan demikian validitas suatu norma adalah ditentukan berdasarkan norma yang lebih tinggi dan berjenjang sampai kepada suatu norma dasar. Selanjutnya Hans Kelsen menjelaskan berdasarkan teorinya yang lebih dikenal dengan nama *Stufentheorie*, teori mengenai jenjang norma hukum, sebagai berikut:

Norma hukum itu valid lantaran dibuat menurut cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum lainnya, dan norma hukum lainnya ini adalah landasan validitas norma hukum yang disebut pertama...

Kesatuan norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu – yakni norma yang lebih rendah – ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus ini (rangkaiian pembentukan hukum) diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yang menjadi dasar tertinggi dari

---

<sup>366</sup>*Ibid.*, hal 139-140.

<sup>367</sup>Pusat Bahasa, *op. cit.*, hal 1258.

validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum ini.<sup>368</sup>

Untuk lebih mempertegas lagi pemahaman tentang validitas suatu norma, maka perlu dikemukakan ketegasan pernyataan dari Hans Kelsen dalam menjelaskan hal ini. Menurutnya, bahwa:

Validitas suatu norma hukum tidak dapat dipertanyakan atas dasar bahwa isinya tidak sesuai dengan suatu nilai moral atau politik. Suatu norma adalah norma hukum yang valid atas dasar fakta bahwa norma tersebut telah dibuat menurut suatu peraturan tertentu dan hanya atas dasar peraturan itu saja.<sup>369</sup>

Pembahasan hal ‘valid’ atau ‘tidak valid’, tentu perlu dikemukakan juga mengenai upaya hukum yang harus dilakukan. Upaya hukum yang dimaksudkan adalah dalam rangka pembatalan atau keterbatalan suatu norma hukum. Terkait pembatalan atau keterbatalan itu, Hans Kelsen mengatakan bahwa “prinsip umum yang mendasari pandangan ini dapat dirumuskan menurut cara berikut: suatu norma hukum selalu valid, norma hukum ini tidak dapat batal (*null*), tetapi norma hukum ini dapat dibatalkan (*annullable*)”.<sup>370</sup> Selanjutnya, meskipun tidak konkrit, Hans Kelsen telah berusaha menjelaskan upaya hukum pembatalan suatu norma hukum yang dianggap tidak valid tersebut, sebagai berikut:

Ketidakkonstitusionalan atau ketidaklegalan suatu norma yang, karena alasan tertentu atau alasan lain, harus dianggap valid, yang berarti kemungkinannya untuk dibatalkan (menurut cara biasa jika norma ini adalah keputusan pengadilan; menurut cara lain selain cara biasa jika norma ini adalah undang-undang); atau kemungkinannya batal (tidak berlaku). Pembatalannya berarti penyangkalan keberadaannya oleh

Berbicara mengenai dasar hukum dari Jaminan Kesehatan Masyarakat Miskin (Jamkesmas) yang langsung merujuk kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, maka sebenarnya program tersebut bisa dilakukan pembatalan melalui pengadilan.

<sup>368</sup>Hans Kelsen, *op. cit.*, hal 155.

<sup>369</sup>*Ibid.*, hal 142.

<sup>370</sup>*Ibid.*, hal 198.

Demikian juga ketika kita berbicara mengenai dasar hukum pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH), berdasarkan penelusuran yang penulis lakukan di Kementerian Sosial dasar hukum dari Program Keluarga Harapan (PKH) berupa Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 02A/HUK/2008 tentang Tim Pelaksana Program Keluarga Harapan (PKH) Tahun 2008 jo. Keputusan Direktur Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial Nomor 127/BS.08.04/VII/2008 tentang Pedoman Operasional Kelembagaan PKH Daerah. Dalam program ini Kementerian Sosial merupakan anggota dari Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, dimana sebagai pelaksana diketuai Deputi Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, Kementerian Koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Sekretaris Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, dan Direktur Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial Departemen Sosial sebagai Wakil Ketua II.

#### **4. Pendelegasian Kewenangan Pembentukan Peraturan Pelaksana**

Dalam hal pendelegasian kewenangan pembentukan peraturan pelaksana terkenal doktrin hukum (*legal maxim*) “*delegatus non potest delegare*”. Doktrin ini mengandung arti bahwa pejabat atau lembaga yang diberi delegasi kewenangan itu tidak boleh mendelegasikan lagi kewenangan untuk mengatur itu kepada lembaga lain yang lebih rendah (*a delegate may not sub-delegate his or her power*). Doktrin ini tentu bersifat teoritis. Sedangkan dalam praktik bisa saja doktrin itu dilanggar, di mana pejabat atau lembaga yang menerima delegasi, kemudian memberikan lagi delegasi tersebut kepada pejabat atau lembaga yang lebih rendah (*sub-delegation of legislative power*” atau “*sub-delegation of rule-making power* ). Meskipun begitu, pemberian delegasi lebih lanjut (sub delegasi) itu bukannya tanpa syarat. Apabila akan dilakukan lagi pemberian delegasi lebih lanjut (sub delegasi), maka harus dipenuhi syarat yaitu harus ditentukan dengan tegas atau secara eksplisit dalam Undang-Undang induknya (*principal legislation*). Hanya dengan memenuhi syarat demikian, maka Peraturan Pemerintah dapat mengatur bahwa hal-hal yang lebih teknis, dapat diatur lebih

lanjut dengan Keputusan / Peraturan Menteri atau yang setingkat.<sup>371</sup>

Syarat 'harus ditentukan dengan tegas' itu berupa 'adanya perintah yang tegas' yang disebutkan dalam Undang-Undang. Adanya perintah yang tegas itu dapat berupa salah satu dari 3 (tiga) alternatif berikut ini:<sup>372</sup>

- a. adanya perintah yang tegas mengenai subyek yang diberi delegasi dan bentuk peraturan pelaksanaannya;
- b. adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksanaannya; atau
- c. adanya perintah yang tegas mengenai subyek yang diberi delegasi tanpa penyebutan bentuk peraturan pelaksanaannya.

Di samping itu, dalam hal dilakukan pendelegasian kewenangan pembentukan peraturan pelaksana, maka harus diperhatikan juga ketentuan butir 166 Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Pada butir 166 tersebut menyebutkan bahwa pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas (i) ruang lingkup materi yang diatur; dan (ii) jenis Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan uraian diatas maka jelaslah bahwa dalam hal aspek pendelegasian kewenangan pembentukan peraturan pelaksana ini, harus jelas dan tegas menyebutkan ruang lingkup materi yang diatur dan jenis produk hukumnya di dalam Undang-Undang yang akan memberikan delegasi kewenangan tersebut. Apabila sudah demikian halnya, maka apakah terhadap ketentuan dalam suatu Undang-Undang yang ternyata tidak dengan tegas menyebutkan ruang lingkup materi yang diatur dan jenis produk hukum yang didelegasikan tersebut, masih dimungkinkan dibuatnya suatu produk hukum tertentu yang dimaksudkan sebagai suatu peraturan pelaksana tentang perlunya suatu hal untuk diatur ? Untuk menjawab persoalan ini, maka secara hukum positif hal itu masih dimungkinkan. Penjelasan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan:

Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Presiden adalah

---

<sup>371</sup>Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hal 276.

<sup>372</sup>*Ibid.*, hal 381.

peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya (garis bawah dari penulis).<sup>373</sup>

Meskipun suatu norma Undang-Undang tidak memberikan ‘perintah yang tidak tegas’ dalam rangka pendelegasian kewenangan mengatur, namun masih dimungkinkan dilakukannya pembentukan peraturan pelaksana tingkat Peraturan Presiden yang ditujukan untuk mengatur suatu hal yang masih terkait dengan suatu norma Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Kemungkinan pembentukan peraturan pelaksana yang didasarkan pada ketidaktegasan suatu norma Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah dalam hal pendelegasian kewenangan mengatur itu, baik disebabkan karena (i) tidak tegasnya bentuk produk hukum penerima delegasi; (ii) tidak jelasnya lembaga yang diberi delegasi; atau pun (iii) sama sekali tidak disebutkan pendelegasiannya, bukanlah menjadikan pembentukan peraturan pelaksana itu tanpa suatu batasan-batasan atau rambu-rambu, tapi dilakukan dalam rangka suatu kebutuhan yang dianggap perlu agar pelaksanaan ketentuan Undang-Undang / Peraturan Pemerintah itu berjalan dengan lancar dan baik. Dalam hal penjelasan ‘perintah yang tidak tegas’ itu dapat disampaikan pendapat Jimly sebagai berikut.

Ada 3 (tiga) kemungkinan yang dapat dikembangkan mengenai pengertian “perintah yang tidak tegas” tersebut di atas. Pertama, perintah pengaturan itu memang ada tetapi tidak tegas menentukan bentuk peraturan apa yang dipilih sebagai tempat penuangan materi ketentuan yang didelegasikan pengaturannya; Kedua, perintah pengaturan itu memang ada, tetapi tidak ditentukan dengan jelas lembaga yang diberi delegasi kewenangan ataupun bentuk peraturan yang harus ditetapkan untuk penuangan materi ketentuan yang didelegasikan. Ketiga, perintah pengaturan semacam itu sama sekali tidak disebut atau ditentukan dalam undang-undang yang bersangkutan, tetapi kebutuhan akan pengaturan semacam itu bersifat nyata dan tidak terelakkan dalam rangka pelaksanaan ketentuan undang-undang itu sendiri. Bahkan, sebenarnya, jikalau tidak karena kealfaan atau pun kelalaian pembentuk undang-undang, memang sudah seharusnya bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai hal-hal dimaksud harus diatur, sehingga

---

<sup>373</sup>*Ibid.*, hal 384.

ketentuan-ketentuan undang-undang dimaksud dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.<sup>374</sup>

Meskipun pada jabatan Presiden selaku Kepala Pemerintahan yang dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas dan kewenangannya memiliki kewenangan bertindak berdasarkan suatu asas diskresi ( *freies ermessen / beleidsvrijheid* ), namun dalam hal kewenangan pembentukan peraturan pelaksana yang didasarkan pada norma pendelegasian yang tidak tegas, terdapat batasan-batasan yang harus ditaati, yaitu (i) bahwa materi pengaturan lebih lanjut yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden itu, hanya bersifat internal dalam rangka kebutuhan administrasi pemerintahan; dan (ii) bahwa materi ketentuan yang bersangkutan hanya bersifat prosedural-administratif untuk membantu lembaga pelaksana Undang-Undang menjalankan ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan. Jadi, isinya tidak melebar berupa penambahan norma yang bersifat mengurangi ketentuan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Dalam hal ini, Jimly memberikan contoh aplikasinya sebagai berikut.

Demikian pula, untuk memberikan sub-delegasi dari lembaga penerima delegasi kepada lembaga lain atau dari peraturan pelaksana undang-undang ke peraturan yang lebih rendah, harus pula memenuhi syarat yang ketat. Misalnya, UU memberi delegasi kepada PP, lalu PP memberikan sub-delegasi kepada Peraturan Daerah atau pun kepada Peraturan Menteri dengan syarat bahwa dalam PP itu sub-delegasi yang dimaksudkan ditentukan secara tegas, baik menyangkut (i) materi yang dianggap perlu diatur, (ii) lembaga yang diberi sub-delegasi kewenangan, maupun (iii) bentuk peraturan yang ditunjuk untuk mengaturnya. Idealnya, ketiga hal itu sama-sama ditentukan dengan jelas dalam Peraturan Pemerintah yang memberikan sub-delegasi.<sup>375</sup>

Maka, dalam konteks Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan secara teori masih memungkinkan demi terwujudnya penanggulangan kemiskinan di Indonesia yang merupakan permasalahan lintas sektor. Walaupun, penulis berpendapat cara ini merupakan cara yang pragmatis dan sebenarnya tidak diperlukan apabila peraturan pelaksana

---

<sup>374</sup>*Ibid.*, hal 385.

<sup>375</sup>*Ibid.*

dari undang-undang yang dibuat dengan menghabiskan anggaran negara yang besar tersebut dapat dibuat sesuai dengan amanah undang-undang yang bersangkutan.

Hal ini bisa kita lihat dalam disertasi A. Hamid S. Attamimi, menurutnya keputusan Presiden berfungsi pengaturan, yang kewenangan pembentukannya didasarkan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945<sup>376</sup>, dapat berupa delegasian Peraturan Pemerintah dan dapat pula berupa atribusian langsung dari Undang-Undang Dasar 1945, disebut Keputusan Presiden<sup>377</sup> berfungsi pengaturan yang mandiri. Apabila Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang delegasian mengandung keterikatan dalam pembentukannya, karena materi muatannya mengikuti materi muatan peraturan Peraturan Pemerintah yang mendelegasikan, maka Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri mempunyai keleluasaan dalam pembentukannya, termasuk keleluasaan materi muatannya. Ada pun pendapat dari A. Hamid S. Attamimi mengenai makna keleluasaan sebagai berikut:<sup>378</sup>

Namun demikian, keleluasaan pembentuk Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri bukanlah keleluasaan yang tidak ada batasnya. Beberapa asas hukum umum dan beberapa asas pembentuk peraturan perundang-undangan yang patut membatasinya, disamping norma-norma hukum yang harus diikutinya.

Kemudian lebih lanjut A. Hamid S. Attamimi menjelaskan tentang makna keleluasaan:<sup>379</sup>

Karena karakteristik Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri mengandung keleluasaan meskipun keleluasaan itu tidak terbatas, maka peranannya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dapat mengisi kekosongan di bidang pengaturan. Dan akhirnya, perwujudan peranan yang penting dari Keputusan Presiden berfungsi pengaturan, terutama yang mandiri, bergantung pada pengetahuan, kearifan, dan

---

<sup>376</sup>Dalam konteks pembahasan ini berdasarkan perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>377</sup>Menurut Pasal 54 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan semua peraturan yang nomenklturnya 'keputusan', namun isinya berupa pengaturan untuk selanjutnya disebut peraturan.

<sup>378</sup>A. Hamid S. Attamimi, *loc. cit.*, hal 171.

<sup>379</sup>*Ibid.*, hal 171-172.

kebijakan, serta rasa tanggung jawab dari mereka yang melakukan pengajuan prakarsa, perencanaan, penyusunan, perancangan, perumusan, dan penetapan pembentukannya.

