ANALISIS PUTUSAN TENTANG GUGATAN CITIZEN LAWSUIT TERHADAP PENGABAIAN JAMINAN SOSIAL OLEH PEMERINTAH

Riana Susmayanti

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Jl. MT. Haryono 169 Malang Telp. 0341-553898 E-mail: rerezain@yahoo.co.id

Abstract

Five years after the enactment of National Social Security System Act (UU SJSN), President Susilo Bambang Yudhoyono still not approved Social Security Agency Act (UU BPJS) as required by previous law. As government neglect these, 120 (one hundred twenty) citizen filed the law suit to the Central Jakarta District Court (PN Jakarta Pusat) by case No. 278/PDT.G/2010/PN.JKT. PST. Based on the tort, PN Jakarta Pusat punished the Government. Against the decision, President Susilo Bambang Yudhoyono appealed to Central Jakarta District Court (PT DKI). By decision No. 404/PDT/2012/PT.DKI, PT DKI canceled decision of the PN Jakarta Pusat. By using case approach, this normative research compares and analyzes both decisions and try to understand the judges' ratio decidendi (reason). This paper aims to show the contradictions between decision of PN Jakarta Pusat and PT DKI. The judges of PN Jakarta Pusat had made law finding and progressive decision by punished the government because of the tort (ignorance of the social security as the citizen's constitutional right). In the opposite, the judges of PT DKI prefers legal formal aspects, and ignore the substance of justice for citizens which had been made by the judges of PN Jakarta Pusat.

Keywords: citizen law suit, tort, Social Security

Abstrak

Lima tahun setelah UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional diundangkan, Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono tidak segera mengundangkan Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (UU BPJS) sebagaimana yang disyaratkan oleh UU SJSN. Terhadap pengabaian pemerintah tersebut, 120 (seratus dua puluh) orang WNI mengajukan gugatan citizen lawsuit kepada PN Jakarta Pusat dengan perkara No. 278/PDT.G/2010/ PN.JKT.PST. Hakim PN Jakarta Pusat menyatakan Pemerintah telah lalai tidak melaksanakan UU SJSN sekaligus menghukum Pemerintah. Terhadap putusan tersebut, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengajukan banding. Dalam putusan No. 404/PDT/2012/PT.DKI, hakim PT DKI membatalkan Putusan PN Jakarta Pusat tersebut. Penelitian yuridis normatif ini membandingkan dan menganalisis perbedaan kedua putusan tersebut, dengan pendekatan kasus (case approach) dan memahami ratio decidendi (reason) hakim PN Jakarta Pusat dan PT DKI. Tulisan ini bertujuan menunjukkan kontradiksi putusan PN Jakarta Pusat dan PT DKI. Hakim PN Jakarta Pusat telah membuat penemuan hukum (rechtvindig) melalui putusan yang progresif dengan menyatakan Pemerintah telah lalai tidak melaksanakan UU SJSN sekaligus menghukum Pemerintah untuk segera melaksanakan UU SJNS dengan langkah-langkah konkret. Sebaliknya hakim PT DKI yang membatalkan putusan PN Jakarta Pusat tersebut hanya

mempertimbangkan aspek legal formal saja karena terfokus pada kewenangan mengadili PN Jakarta Pusat dan mengabaikan substansi keadilan bagi warga negara yang telah diputus oleh PN Jakarta Pusat.

Kata Kunci: citizen law suit, perbuatan melawan hukum, jaminan sosial

Latar Belakang

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara kesejahteraan¹ yang berdemokrasi²." Implementasi konsep welfare state dan Teori Kedaulatan Rakyat dalam Pembukaan dan rumusan pasal UUD NRI Tahun 1945 tersebut menegaskan pelaksanaan sistem demokrasi di Indonesia membuka partisipasi rakyat dalam pemerintahan, mengakui hak asasi manusia (HAM), dan bahwa pemerintahan dilaksanakan untuk kesejahteraan rakyat.

Salah satu hak konstitusional *(constitutional rights)* bagi seluruh rakyat Indonesia adalah hak atas jaminan sosial dan kehidupan yang layak.³ Hak konstitusional warga negara tersebut menuntut kewajiban

pemerintah dalam Pasal 34 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945⁴ yang menegaskan bahwa: "Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak." Oleh karena itu pada tanggal 19 Oktober 2004 Presiden Megawati Soekarnoputri mengundangkan UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.⁵ Melalui Sistem Jaminan Sosial Nasional (selanjutnya disebut SJSN) yang menyeluruh⁶, negara memenuhi hak atas jaminan sosial, kehidupan yang layak dan meningkatkan martabat setiap orang untuk mewujudkan masyarakat yang makmur, adil dan sejahtera.⁷

SJSN diselenggarakan melalui Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (selanjutnya disebut BPJS).⁸ BPJS berbentuk badan hukum yang menyelenggarakan program jaminan

¹ Alinea IV Pembukaan UUDNRI Tahun 1945 telah menggariskan 4 (empat) tujuan negara yaitu Pemerintah Negara Indonesia harus melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia.

Pasal 1 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 juga menyatakan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Pasal ini merupakan Hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 yang disahkan 10 Nopember 2001. Baca: UUD 1945, (Jakarta: Visimedia, 2007), hlm. 40.

³ Pasal 28 H ayat (1), (2), dan (3) UUDNRI Tahun 1945:

⁽¹⁾ Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

⁽²⁾ Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

⁽³⁾ Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Pasal ini merupakan Hasil Perubahan Kedua UUD 1945 yang disahkan 18 Agustus 2000.

⁴ Hasil Perubahan Keempat UUD 1945 yang disahkan 10 Agustus 2002.

⁵ Selanjutnya disebut UU SJSN.

⁶ Konsideran Menimbang huruf b UU SJSN.

⁷ Konsideran Menimbang Huruf a UU SJSN.

⁸ Pasal 1 angka 2 UU SJSN: "SJSN merupakan suatu tata cara penyelenggaraan program jaminan sosial oleh beberapa badan penyelenggara jaminan sosial."

sosial,⁹ adalah JAMSOSTEK bagi tenaga kerja, TASPEN bagi pegawai negeri, ASABRI bagi TNI, dan ASKES. Bagi kesehatan¹⁰

Dalam Pasal 5 Ayat (1) UU SJSN mengatur bahwa BPJS harus dibentuk dengan undang-undang, sedangkan Pasal 52 Ayat (2) UU SJSN¹¹ memberikan perintah bahwa penyelesaian pembentukan BPJS dan seluruh pelaksanaannya peraturan adalah pada tanggal 19 Oktober 2009 yaitu 5 (lima) tahun sejak diundangkannya UU SJSN. Namun hingga pemerintahan berganti di tahun 2009, Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono tidak juga mengesahkan undang-undang mengenai BPJS sebagaimana yang disyaratkan oleh UU SJSN tersebut diatas.

Tertundanya pengesahan undangundang mengenai BPJS tersebut merupakan indikasi kelalaian negara yang berpotensi merugikan warga negara. Demi keadilan, rakyat yang berdaulat seharusnya dapat menggugat pemerintah jika kepentingannya dirugikan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 17 UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.¹² Salah satu mekanisme hukum untuk menggugat kelalaian negara adalah mendalilkan bahwa pemerintah telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Terhadap pengabaian pemerintah tersebut, pada tanggal 10 Juni 2010 dilakukan pendaftaran gugatan warga negara (citizen *lawsuit*)¹³ terhadap perbuatan melawan hukum (PMH) oleh pemerintah karena pengabaian penyelenggaraan jaminan sosial, dengan Registrasi Perkara Nomor 278/PDT.G/2010/PN.JKT.PST. Penggugat menganggap tindakan pemerintah yang tidak segera mengesahkan undang-undang mengenai BPJS adalah pengabaian terhadap jaminan sosial dan memenuhi kriteria sebagai perbuatan melawan hukum. Pada 13 Juli 2011 PN Jakarta Pusat kemudian mengabulkan sebagian gugatan warga negara (citizen lawsuit) tersebut.

Kemudian, pada tanggal 26 Juli 2011 melalui Akta Pernyataan Permohonan Banding No. 152/SRT.BDG/2011/PN.JKT. PST, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

⁹ Pasal 1 angka 6 UU SJSN: "Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial."

¹⁰ Pasal 5 ayat (3) UU SJSN merinci badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial, yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK), Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN), Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI), dan Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (ASKES).

¹¹ Pasal 52 ayat (2) UU SJSN: "Semua ketentuan yang mengatur mengenai Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan Undang-Undang ini paling lambat 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan."

¹² Pasal 17 UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa setiap orang tanpa diskiriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang objektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar.

¹³ Citizen lawsuit adalah mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kesalahan dalam memenuhi hak-hak warga negara. Kesalahan tersebut didalilkan sebagai perbuatan melawan hukum. Baca: Isrok dan Rizki Emil Birham, Citizen Lawsuit, (Malang: UB Press, 2010), hlm. 21.

mengajukan banding terhadap putusan PN Jakarta Pusat. Kemudian, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengundangkan UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) pada 25 Nopember 2011.¹⁴

Berdasarkan sidang banding di Pengadilan Tinggi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (PT DKI) pada tanggal 3 Desember 2012, melalui Putusan No. 404/PDT/2012/PT.DKI, hakim membatalkan seluruh Putusan PN Jakarta Pusat No. 278/PDT.G/2010/PN.JKT. PST. Progresivitas Putusan PN Jakarta Pusat ditolak oleh PT DKI yang memeriksa kembali perkara tersebut. Kontradiksi antara putusan PT DKI dan putusan PN Jakarta Pusat tersebut menimbulkan beberapa isu hukum: 1) Bagaimana konstruksi hukum dari tindakan pengabaian jaminan sosial sebagai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah? dan 2) Bagaimana dasar pertimbangan hukum putusan tentang gugatan citizen lawsuit terhadap perbuatan melawan hukum oleh pemerintah?

Tulisan ini berdasar penelitian yuridis normatif dengan pendekatan kasus *(case approach)*¹⁵ untuk menganalisis 2 (dua) putusan yang kontradiktif yaitu Putusan PN Jakarta Pusat No. 278/PDT.G/2010/PN.JKT. PST dan Putusan PT DKI No. 404/PDT/2012/PT.DKI. Dengan membandingkan kedua

putusan tersebut penulis berusaha memahami ratio decidendi¹⁶ atau reason, yaitu alasanalasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya. Di dalam hukum Indonesia yang menganut civil law system, ratio decidendi tersebut dapat dilihat pada konsiderans "Menimbang" pada "Pokok Perkara." Bahan hukum primer adalah 2 (dua) putusan tentang gugatan citizen lawsuit terhadap pengabaian jaminan sosial oleh pemerintah yaitu Putusan PN Jakarta Pusat No. 278/PDT.G/2009/PN.JKT.PST, Putusan PT DKI No. 404/PDT/2012/PT.DKI, dan peraturan perundangan terkait. Bahan hukum diperoleh melalui penelusuran kepustakaan atau studi kepustakaan (library research) di pusat dokumentasi dan informasi hukum, perpustakaan pada instansi terkait, maupun internet.

Pembahasan

A. Konstruksi Hukum Dari Tindakan Pengabaian Jaminan Sosial Sebagai Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah

Penegakan hukum harus ditujukan pada kepastian *(rechtssicherheit)*, kemanfaatan *(zweckmassigkeit)* dankeadilan *(gerechtigkeit)*. Kepastian hukum menginginkan *fiat justitia et pereat mundus* (hukum harus ditegakkan,

¹⁴ Selanjutnya disebut UU BPJS.

¹⁵ Meskipun *case approach* dan *case study* (studi kasus) merupakan pendekatan penelitian berbasis kasus, namun keduanya memiliki perbedaan signifikan. *Case approach* menganalisis beberapa kasus sebagai referensi, sedangkan *study case* menganalisis kasus tertentu dari berbagai aspek hukum.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 119.

¹⁷ Ibid., hlm. 121.

walau langit runtuh). ¹⁸ Pengembanan hukum praktikal atau penanganan hukum secara nyata dalam kehidupan dapat ditemukan dalam pembentukan, penemuan dan bantuan hukum. ¹⁹

Konstruksi hukum dilakukan jika terdapat kekosongan hukum (rechts vacuum) maupun kekosongan undang-undang (wet vacuum). Kekosongan hukum terjadi jika

tidak terdapat peraturan perundang-undangan yang secara langsung dapat diaplikasikan pada masalah hukum yang dihadapi. Sedangkan jika memang tidak ada perundang-undangan yang mengaturnya, maka terjadi kekosongan undang-undang. Untuk mengisi kekosongan hukum atau undang-undang inilah harus digunakan penalaran logis untuk mengembangkan lebih lanjut suatu teks

Tabel 1. Perbedaan Karakteristik Gugatan Perdata biasa, Class Action, Judicial Review dan Citizen Lawsuit

Karateristik	Gugatan Perdata Biasa	Class Action	Judicial Review	Citizen Lawsuit
Terminologi	Gugatan Per- buatan Melawan Hukum	Gugatan Perwakilan Kelompok	Uji Materiil UU terhadap UUDNRI Tahun 1945	Gugatan warga negara
Filosofis	Memperjuangkan kepentingan indi- vidu	Menyederhanakan mekanisme gugatan dengan perwakilan	Melindungi hak konstitusional war- ga negara	Agar penyelenggara negara memperbai- ki kebijakan yang dinilai merugikan kepentingan warga Negara
Hubungan Kepentingan	Kepentingan langsung, nyata dan bisa diukur	Kepentingan langsung, nyata dan bisa diukur	Kepentingan langsung dan tidak langsung	Tidak memiliki kepentingan yang riil dan terukur
Tuntutan	Ganti Rugi ma- teriil & tindakan tertentu	Ganti Rugi materiil & tindakan tertentu	Pembatalan ketentuan pasal dalam UU baik seluruh maupun sebagian	Tindakan tertentu berupa pelaksanaan kewajiban hukum oleh penyelenggara negara
Subjek Peng- gugat	Orang yang di- rugikan secara langsung	Class Member, Class Repersentative	Warga negara atau NGO (non govern- mental organiza- tion) yang memili- ki legal standing	Warga negara atau NGO yang memili- ki <i>legal standing</i>
Tergugat	Orang perorang atau badan hukum	Orang perorang atau badan hukum	Pembentuk UU (DPR dan Presiden)	Penyelenggara Negara (Presiden, Kementrian, BUMN)
Notifikasi	Tidak diperlukan Notifikasi	Notifikasi dari <i>Class</i> <i>Repersentative</i> ke <i>Class Member</i>	Notifikasi dari Pemohon kepada Termohon	Notifikasi dari Penggugat kepada Tergugat

Sumber: dari berbagai sumber, diolah penulis, 2017.

¹⁸ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013), hlm. 1.

¹⁹ Meuwissen dalam Bernard Arief Sidharta, *Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm. 9.

undang-undang, tidak lagi berpegang pada bunyi teks tersebut.²⁰

Hakim PN Jakarta Pusat telah melakukan penemuan hukum melalui putusan No. 278/PDT.G/2010/PN.JKT.PST karena gugatan citizen lawsuit belum memiliki dasar hukum. Pengajuan gugatan melalui peradilan sangat tepat karena memang lembaga yudisial yang memiliki kewenangan memeriksa perkara tersebut. Meskipun belum ada dasar hukumnya, namun mekanisme citizen lawsuit memiliki kelebihan dibandingkan dengan mekanisme lain.

Gugatan warga negara yang mengalami kerugian karena hak konstitusionalnya diabaikan oleh pemerintah, harus diajukan ke persidangan melalui mekanisme yang secara legal sudah diatur, yaitu melalui gugatan terhadap perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Pengabaian pemerintah yang lambat dalam mengundangkan UU BPJS telah memenuhi kriteria perbuatan melawan hukum²¹. Syarat-syarat yang harus ada untuk menentukan ada atau tidaknya perbuatan melawan hukum pada perkara tersebut, antara lain:

- a. harus ada perbuatan
- b. perbuatan itu harus melawan hukum.
 Awalnya dalam Arrest Jufrouw Zutphen,

hukum diartikan sempit, yaitu hanya undang-undang sehingga disebut dengan *onwetmatigdaad*. Namun sejak adanya *Arrest Lindenbaum-Cohen* tahun 1919 HR 31 Jan, *Hoetink* Nomor 110,²² hukum ditafsirkan luas mencakup undang-undang dan hukum tidak tertulis, seperti kesusilaan, kepatutan dalam masyarakat, sehingga disebut dengan *onrechtmatigdaad*.

- c. ada kerugian
- d. ada hubungan sebab akibat antara perbuatan melawan hukum itu dengan kerugian
- e. ada kesalahan *(schuld)*.

 Umumnya si pembuat harus ada pertanggungjawabannya, karena ia menyadari akibat perbuatannya *(toerekeningsvatbaar)*.²³

Perkara ini tidak semata-mata perbuatan melawan hukum pada Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata), namun merupakan perbuatan melawan hukum karena kelalaian Pemerintah menurut Pasal 1366 KUHPerdata:

"Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang

²⁰ Sudikno Mertokusumo dalam Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim: Dalam Perspektif Hukum Progresif*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 136.

²¹ Pasal 1365 KUHPerdata: "Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seseorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut." Baca: Subekti dan Tjitrosudibio, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1992), hlm. 288

²² Mariam Darus Badrulzaman, Kompilasi Hukum Perikatan: Dalam Rangka Mempertingati Memasuki Masa Purna Bakti Usia 70 Tahun, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 107.

²³ Ibid., hlm. 108.

disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya."²⁴

Dalam ilmu hukum, agar suatu perbuatan dapat dianggap sebagai kelalaian harus memenuhi unsur pokok sebagai berikut:²⁵

- a. adanya suatu perbuatan atau mengabaikan sesuatu yang mestinya dilakukan
- b. adanya suatu kewajiban kehati-hatian (duty of care)
- c. tidak dijalankan kewajiban kehati-hatian tersebut
- d. adanya kerugian bagi orang lain
- e. adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan atau tidak melakukan perbuatan dengan kerugian yang terjadi.

Rumusan 5 (lima) perbuatan melawan hukum karena kelalaian Pemerintah dalam perkara ini antara lain:

 a. Tidak menjalankan Pasal 28H Ayat (3) sekaligus Pasal 34 Ayat (2) UUD NRI

- Tahun 1945. Pemerintah dan DPR tidak mengembangkan SJSN sekaligus tidak memenuhi hak setiap orang atas jaminan sosial.²⁶
- b. Tidak mengadakan program jaminan kesehatan bagi rakyat Indonesia tanpa kecuali seumur hidup. Pemerintah dan DPR telah melanggar Pasal 34 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 19 UU SJSN.
- c. Tidak melaksanakan SJSN hingga tenggat peralihan berakhir pada tanggal 19 Oktober 2009.²⁷ Pemerintah dan DPR tidak memberikan jaminan sosial sekaligus tidak menjalankan tugas Negara sesuai amanat Pasal 9 dan Pasal 12 Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.²⁸ Kovenan tersebut diberlakukan oleh Pasal 2 UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan

²⁴ *Ibid.*,

²⁵ Munir Fuady, Perbuatan Melawan hukum: Pendekatan Kontemporer, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013), hlm. 73.

²⁶ Pasal 28H ayat (3) UUD NRI Tahun 1945: "Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya asecara utuh sebagai manusia yang bermartabat." Sedangkan Pasal 34 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945: "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan."

²⁷ Pasal 52 ayat (2) UU SJSN dimaknai sebagai perintah penyelesaian pembentukan badan penyelenggara jaminan sosial dan seluruh peraturan pelaksanaannya selambat-lambatnya lima tahun sejak diundangkannya UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional pada 19 Oktober 2004.

²⁸ Pasal 9 Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menyatakan: "Negara Pihak dalam Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial". Sedangkan Pasal 12 Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya mengatur:

⁽¹⁾ Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan fisik dan mental.

⁽²⁾ Langkah-langkah yang akan diambil oleh Negara Pihak pada Pengesahan International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) ini guna mencapai perwujudan hak ini sepenuhnya, harus meliputi hal-hal yang diperlukan untuk mengupayakan:

⁽a) Ketentuan-ketentuan untuk pengurangan tingkat kelahiran-mati dan kematian anak serta perkembangan anak yang sehat

⁽b) Perbaikan semua aspek kesehatan lingkungan dan industri

⁽c) Pencegahan, pengobatan dan pengendalian segala penyakit menular, endemik, penyakit lainnya yang berhubungan dengan pekerjaan

⁽d) Penciptaan kondisi-kondisi yang akan menjamin semua pelayanan dan perhatian medis dalam hal sakitnya seseorang.

International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).²⁹

 d. Tidak membuat peraturan teknis untuk mengatur penyelenggaraan jaminan sosial. Pemerintah dan DPR tidak melaksanakan 23 (dua puluh tiga) perintah pendelegasian yang tertuang dalam pasal-pasal UU SJSN³⁰.

Kelalaian pemerintah tidak hanya memenuhi kriteria perbuatan melawan hukum tersebut diatas, namun juga telah mengesampingkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).³¹ Oleh karena tidak segera membentuk UU BPJS

Gambar 1. Perintah Pendelegasian Dalam UU SJSN



Sumber: diolah dari bahan hukum sekunder, 2017.

²⁹ Pasal 2 UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya): "Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan".

³⁰ Tabulasi Pasal-Pasal dalam UU SJSN berdasarkan analisis penulis. UU SJSN mensyaratkan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk Undang-undang pada 2 (dua) pasal yaitu Pasal 5 ayat (1) dan (4). Sedangkan yang berikutnya harus diatur dengan 11 (sebelas) Peraturan Pemerintah antara lain Pasal 14 ayat (3), Pasal 17 ayat (6), Pasal 33, Pasal 34 ayat (4), Pasal 37 ayat (5), Pasal 38 ayat (3), Pasal 42 ayat (2), Pasal 45 ayat (3), Pasal 46 ayat (4), Pasal 47 ayat (2), dan Pasal 50 ayat (2). Berikutnya dibentuk dalam 9 (sembilan) Peraturan Presiden, yaitu pada Pasal 10, Pasal 12 ayat (2), Pasal 13 ayat (2), Pasal 21 ayat (4), Pasal 23 ayat (5), Pasal 26, Pasal 27 ayat (5), Pasal 28 ayat (2), dan Pasal 41 ayat (8). Serta 1 (satu) pasal yang menyatakan harus dibentuk dengan peraturan perundang-undangan, yaitu Pasal 25.

³¹ AUPB telah diatur pada Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan:

^{1.} AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:

a. kepastian hukum;

b. kemanfaatan;

c. ketidakberpihakan;

d. kecermatan;

e. tidak menyalahgunakan kewenangan;

f. keterbukaan;

g. kepentingan umum; dan

h. pelayanan yang baik.

^{2.} Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

dan peraturan pelaksana bagi UU SJSN, Pemerintah tidak menegakkan kepastian hukum jaminan sosial.

- B. Dasar Pertimbangan Hukum Pada
 Putusan Tentang Gugatan *Citizen Lawsuit* Terhadap Pengabaian
 Jaminan Sosial Oleh Pemerintah
- 1. Analisis Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (PN Jakarta Pusat) Nomor 278/PDT.G/2010/ PN.JKT.PST

Pengajuan permohonan (introductief request) gugatan warga negara (citizen lawsuit) terhadap perbuatan melawan hukum (PMH) atas penyelenggaraan jaminan sosial dengan Registrasi Perkara No. 278/PDT.G/2010/ PN.JKT.PST diajukan oleh 120 (seratus dua puluh) orang Warga Negara Indonesia (WNI) yang tergabung dalam Komite Aksi Jaminan Sosial (KAJS), sebagai penggugat pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (PN Jakarta Pusat) yang mempunyai daerah hukum tempat domisili pihak yang dianggap merugikan haknya (tergugat). Para penggugat tersebut memiliki berbagai latar belakang profesi: pengurus berbagai organisasi pekerja (77 orang), Lembaga Swadaya Masyarakat/ LSM (13 orang), peneliti (3 orang), ibu rumah tangga (5 orang), penulis (1 orang), pegawai dan karyawan (4 orang), pengacara (2 orang), tukang ojek (1 orang), pekerja ter-PHK (7

orang), Lembaga Bantuan Hukum/LBH (2 orang), Pensiunan (1 orang), relawan (1 orang), surat kabar (2 orang), dan organisasi kemahasiswaan (1 orang). Sedangkan kuasa hukum terdiri dari 17 (tujuh belas) advokat yang tergabung dalam Tim Pembela Rakyat Untuk Jaminan Sosial.

Gugatan tersebut ditujukan pada Negara Republik Indonesia, dengan 11 (sebelas) orang tergugat yaitu Presiden, Ketua DPR, Wakil Presiden, beserta 8 (delapan) orang Menteri. Pemerintah, dalam hal ini Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang hingga 5 (lima) tahun tidak mengesahkan UU BPJS, dianggap telah melakukan pengabaian terhadap hak konstitusional warga negara.

Dalam putusan perkara No. 278/PDT.G/PN.JKT.PST mengenai pelaksanaan Sistem Jaminan Sosial Nasional tersebut, Ketua Majelis Hakim Ennid Hasanuddin, mengabulkan sebagian gugatan penggugat:³²

- Tergugat diminta segera mengundangkan
 UU BPJS, sesuai Pasal 5 Ayat (1) UU
 SJSN.
- b. Tergugat diminta segera membentuk
 Peraturan Pemerintah (PP) serta Peraturan
 Presiden (PerPres) sebagaimana
 diperintahkan UU SJSN.
- c. Tergugat diminta segera melakukan penyesuaian terhadap 4 (empat) badan hukum BPJS³³ untuk dikelola badan wali amanat dan dinikmati seluruh penduduk Indonesia.

³² Jayadi Supriadin, 13 Juli 2011, TEMPO Interaktif, "Gugatan Soal Jaminan Sosial Nasional Dikabulkan" (online), https://nasional.tempo.co/read/news/2011/07/13/063346394/gugatan-soal-jaminan-sosial-nasional-dikabulkan, Jakarta, diakses 13 Maret 2016.

³³ Yaitu PT Jamsostek, PT Askes, PT Asabri, dan PT Taspen

 d. Menghukum tergugat secara langsung membayar biaya perkara Rp 2.381.000 kepada pengadilan.

Sebaliknya, satu poin yang ditolak PN Jakarta Pusat adalah menghukum tergugat secara tanggung renteng membayar kerugian sebesar Rp 1 (satu rupiah) kepada rakyat Indonesia akibat tidak diselenggarakannya SJSN. Putusan PN Jakarta Pusat No. 278/ PDT.G/PN.JKT.PST merupakan putusan progresif dan telah mengadili pemerintah (Presiden dan DPR) yang telah terbukti melakukan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah berupa pengabaian hak konstitusional warga negara penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional.

Putusan PN Jakarta Pusat No. 278/ PDT.G/2010/PN.JKT.PST pada tanggal 13 Juli 2011 telah sesuai dengan metode penemuan hukum yang progresif³⁴. Hakim PN Jakarta Pusat tidak hanya menjadi corong undang-undang, meskipun memang hakim seharusnya bersifat legalistik karena putusannya berdasarkan peraturan perundangundangan. Putusan hakim PN Jakarta Pusat tersebut tidak sekedar memenuhi formalitas hukum (ketertiban) saja, tapi juga mendorong perbaikan dan harmonisasi sosial dalam masyarakat. Putusan yang progresif diberikan manakala hakim dalam menjatuhkan putusan selalu mempertimbangkan dan menaati peraturan yang berlaku, sekaligus tetap mengindahkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Dalam memutus perkara, hakim PN Jakarta Pusat memiliki pemikiran ke depan (visioner) dan mempunyai keberanian moral untuk melakukan terobosan hukum (rule breaking) berdasarkan asas contra legem yaitu hakim bebas dan berwenang membuat putusan yang bertentangan dengan pasal undang-undang yang bersangkutan, dengan tujuan mencapai kebenaran dan keadilan. Pada akhirnya putusan hakim tersebut memihak dan peka terhadap nasib dan keadaan bangsa dan negaranya, demi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat serta mengeluarkan bangsa dan negara dari keterpurukan dalam segala bidang kehidupan.

Putusan PN Jakarta Pusat No. 278/ PDT.G/2010/PN.JKT.PST menyatakan menolak eksepsi Para Tergugat, mengabulkan Para Penggugat gugatan sebagian, menyatakan Para Tergugat telah lalai tidak melaksanakan UU SJSN, menghukum Para Tergugat untuk segera melaksanakan UU SJNS dengan langkah-langkah konkret: 1) mengundangkan UU BPJS sesuai Pasal 5 Ayat (1) UU SJSN, 2) membentuk PP serta PerPres sebagaimana diperintahkan UU SJSN, melakukan penyesuaian terhadap ketentuan pengaturan 4 (empat) BPJS dengan UU SJSN, menolak gugatan Penggugat untuk selain dan selebihnya, serta menghukum Tergugat membayar biaya perkara sebesar Rp. 2.381.000,- (dua juta tiga ratus delapan puluh satu ribu rupiah) secara tanggung renteng. Sebaliknya, satu poin gugatan yang ditolak adalah menghukum tergugat secara tanggung

renteng membayar kerugian sebesar Rp 1 (satu rupiah) kepada rakyat Indonesia akibat tidak diwujudkannya SJSN.

Hakim PN Jakarta Pusat membuat putusan yang progresif dengan menyatakan Pemerintah (Presiden dan DPR) telah lalai tidak melaksanakan UU SJSN sekaligus menghukum Pemerintah (Presiden dan DPR) untuk segera melaksanakan UU SJNS dengan langkah-langkah konkret. Empat bulan sejak putusan PN Jakarta Pusat tersebut, pada tanggal 25 Nopember 2011, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengundangkan UU BPJS.

Analisis Putusan Pengadilan Tinggi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (PT DKI) Nomor 404/ PDT/2012/PT.DKI

Putusan PT DKI No.404/PDT/2012/ PT.DKI merupakan putusan banding dari Putusan PN Jakarta Pusat No. 278/ PDT.G/2010/PN.JKT.PST. Tentang pertimbangan hukum PT DKI, pengajuan permohonan banding dilakukan dalam tenggang waktu dan cara serta syarat-syarat yang ditentukan undang-undang, sehingga permohonan banding tersebut secara formal dapat diterima.

Inisiatif pengajuan perkara berasal dari Para Pembanding semula Para Tergugat, meliputi Presiden, Ketua DPR, Wakil Presiden, Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Menteri Keuangan, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dan Menteri Pertahanan. Para Tergugat menjadi para Pembanding, kecuali Menteri Koordinator Perekonomian yang semula Tergugat V menjadi Turut Terbanding.

Dalam perkara ini terdapat dua instansi prosedur, yaitu pihak yang dikalahkan mengajukan banding (appel), sehingga perkara tersebut diulangi lagi pemeriksaannya. Pemeriksaan pada tingkat pertama disebut tingkat peradilan pertama (eerste aanleg in rechte), sedangkan tingkat berikutnya disebut tingkat peradilan kedua (tweede instantie). Lembaga banding diadakan oleh pembuat undang-undang didasarkan pada kekhawatiran bahwa hakim sebagai manusia biasa, membuat kesalahan dalam menjatuhkan suatu putusan.³⁵ Melalui Putusan No. 404/PDT/2012/PT.DKI, hakim membatalkan seluruh Putusan PN Jakarta Pusat No. 278/PDT.G/2010/PN.JKT. PST. Progresivitas Putusan PN Jakarta Pusat tersebut ditolak oleh PT DKI yang memeriksa kembali perkara tersebut.

Ditinjau dari dasar hukum yang digunakan oleh hakim PT DKI, Putusan No. 404/PDT/2012/PT.DKI sudah memenuhi semua ketentuan formal sebagaimana diatur dalam asas-asas hukum acara perdata. Berdasarkan asas hakim bersifat menunggu, inisiatif pengajuan perkara perdata ada pada yang

³⁵ Ibid., hlm. 148.

³⁶ Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia: Dalam Sistem SKS Dan Dilengkapi Satuan Acara Perkuliahan*, (Bandung: Armico, 1985), hlm. 177.

³⁷ Bachsan Mustafa, Sistem Hukum Indonesia Terpadu, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 158.

berkepentingan sendiri, yaitu pihak yang merasa hak keperdataannya dirugikan atau dilanggar. Ada atau tidak adanya suatu perkara, harus diambil oleh seseorang atau beberapa orang³⁸ (penggugat atau para penggugat).³⁹

Hakim PT DKI tidak sependapat dengan pertimbangan hukum dan kesimpulan hakim PN Jakarta Pusat yang menolak eksepsi Tergugat (Pemerintah). Salah satu eksepsi **Tergugat** adalah tentang kewenangan mengadili. Menurut Tergugat, PN Jakarta Pusat tidak berwenang mengadili perkara tersebut, karena pembuatan UU seperti yang dituntut Penggugat adalah kewenangan Badan Legislasi DPR dan Presiden. Mengenai gugatan Penggugat yang salah satu tuntutan / petitum gugatan Penggugat adalah mohon kepada PN Jakarta Pusat untuk mengundangkan UU BPJS sesuai Pasal 5 ayat (1) UU SJSN dan membentuk Peraturan Pemerintah.

Dasar hukum yang digunakan oleh hakim PT DKI untuk mengabulkan eksepsi Tergugat adalah Pasal 5 dan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan dua pasal tersebut,⁴⁰ kewenangan pembuatan undangundang (legislasi) ada pada Presiden dan

DPR, sehingga kewenangan berdasar UUD NRI Tahun 1945 tersebut bukan dan tidak menjadi kewenangan PN Jakarta Pusat untuk memerintah Presiden DPR dan membentuk undang-undang. Putusan PN Jakarta Pusat yang memerintah Presiden dan DPR untuk membentuk undang-undang dapat mengacaukan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia ke depan. Hakim PT DKI menyatakan gugatan Penggugat irrelevan untuk diajukan karena Rancangan Undang-Undang (RUU) BPJS sudah disahkan pada tanggal 28 Oktober 2011 dan ditandatangani pada tanggal 25 Nopember 2011.

Hakim PT DKI mengabulkan eksepsi Tergugat dan menyatakan PN Jakarta Pusat tidak berwenang mengadili perkara ini, oleh karena itu gugatan Penggugat tidak dapat diterima. Eksepsi tersebut dikabulkan dan eksepsiselebihnyatidak perludipertimbangkan lagi. Putusan PN Jakarta Pusat tidak dapat dipertahankan dan harus dibatalkan sehingga PT DKI mengadili sendiri perkara tersebut.

Dalam Putusan PT DKI No.404/ PDT/2012/PT.DKI, hakim PT DKI hanya menggunakan dasar hukum Pasal 5 dan Pasal

³⁸ Ibid., hlm. 178.

³⁹ Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*, (Bandung: CV Mandar Maju, 1995), hlm 3.

⁴⁰ Pasal 5 UUDNRI Tahun 1945:

⁽¹⁾ Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

⁽²⁾ Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Sedangkan Pasal 20 UUDNRI Tahun 1945:

⁽¹⁾ Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

⁽²⁾ Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama

⁽³⁾ Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

⁽⁴⁾ Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undangundang.

⁽⁵⁾ Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undangundang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

20 UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan dasar hukum terkait substansi perkara sebagaimana analisis penulis, meliputi Pasal 28H Ayat (3) serta Pasal 34 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 19 dan Pasal 52 Ayat (2) UU SJSN, Pasal 9 dan Pasal 12 Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, dan Pasal 2 UU No. 11 Tahun 2005, tidak dipertimbangkan oleh hakim PT DKI. Hal ini menunjukkan Hakim PT DKI hanya fokus pada aspek legal formal dan mengabaikan aspek keadilan dan kemanfaatan yang menjadi materi perkara tersebut.

Perbedaan hakim pertimbangan dalam Putusan PN Jakarta Pusat No. 278/ PDT.G/2010/PN.JKT.PST dan Putusan PT DKI No.404/PDT/2012/PT.DKI secara legal memang dimungkinkan. Di Indonesia, hakim dalam memutus perkara yang sama memang tidak harus mencontoh, mengikuti, meniru, sehingga dapat berbeda dengan putusan hakim sebelumnya. Indonesia tidak menganut asas the binding of precedence. Putusan pengadilan dapat berbeda dengan putusan pengadilan sebelumnya disebabkan oleh perbedaan penafsiran pasal dalam undangundang berbeda dengan penafsiran hakim sebelumnya, maupun hakim menganggap putusan hakim yang sebelumnya tidak memenuhi rasa keadilan.41

PT DKI tidak sependapat dengan pertimbangan hukum dan kesimpulan hakim PN Jakarta Pusat dalam eksepsi dengan beberapa alasan. Para Tergugat telah mengajukan eksepsi, yang salah satunya mengenai kewenangan mengadili perkara tersebut. Menurut Para Tergugat, PN Jakarta Pusat tidak berwenang mengadili perkara tersebut karena pembentukan undang-undang seperti yang dituntut Penggugat adalah kewenangan Badan Legislatif (DPR) dan Presiden.

PT DKI juga tidak sependapat dengan salah satu tuntutan (petitum) gugatan Penggugat yang memohon PN Jakarta Pusat mengundangkan UU BPJS sesuai Pasal 5 Ayat (1) UU SJSN dan membentuk PP. PT DKI berpendapat Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan pembentukan undangundang (legislasi) pada Presiden dan DPR. Kewenangan tersebut dimiliki berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, bukan dan tidak menjadi kewenangan PN Jakarta Pusat (Badan Peradilan Umum) untuk memerintahkan kepada kedua Lembaga Negara (Presiden dan DPR) tersebut dalam membentuk undangundang sebagaimana yang digugat atau dituntut oleh Para Penggugat. PN Jakarta Pusat yang memerintahkan Presiden dan DPR untuk membentuk undang-undang, dapat mengacaukan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia ke depan. Bahkan RUU BPJS telah disahkan oleh Tergugat II (DPR) pada tanggal 28 Oktober 2011 dan telah ditandatangani Tergugat I (Presiden) pada tanggal 25

⁴¹ M. Bakri, *Pengantar Hukum Indonesia Jilid I: Sistem Hukum Indonesia Pada Era Reformasi*, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2011), hlm. 129-131.

Nopember 2011 sehingga tidak relevan untuk diajukan dalam gugatan tersebut.

PT DKI berpendapat bahwa eksepsi Para Tergugat cukup beralasan hukum untuk dikabulkan dan menyatakan PN Jakarta Pusat (Badan Peradilan Umum) tidak berwenang mengadili perkara tersebut, sehingga gugatan Para Penggugat dalam pokok perkara harus dinyatakan tidak dapat diterima.

PT Hakim DKI memang telah mengakomodir prosedur hukum acara perdata dan asas-asas umum persidangan dalam Putusan No. 404/PDT/2012/PT.DKI, namun hakim tersebut berperan sebagai corong undang-undang (la bouche de la loi)⁴² karena tidak mempertimbangkan sumber hukum lain (doktrin, yurisprudensi dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), sehingga mengabaikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan bagi penggugat masyarakat.43

Putusan No.404/PDT/2012/PT.DKI tidak memenuhi klasifikasi hukum progresif. Hal ini dapat dikaji berdasarkan aspek hukum materil, aspek filosofis dan aspek penalaran hukum. Seharusnya keniscayaan dalam pencarian keadilan masih dimungkinkan, karena hakim dapat menempuh berbagai jalan⁴⁴, yaitu menekankan maksud tujuan

legislator, mencari makna suatu teks secara obyektif, mengantisipasi hukum yang akan datang dengan melihat perkembangan baru dalam masyarakat, serta mempelajari istilahistilah hukum atas dasar pandangan ilmiah baru.

Ditinjau dari aspek hukum material, PT DKI hakim kurang menggali hukum untuk diterapkan dalam perkara ini. Pada hakikatnya hakim perdata diminta mempertimbangkan benar tidaknya suatu peristiwa dalam putusannya, sehingga yang dicari adalah kebenaran kemasyarakatan (*maatsshappelijk wekelijkheid*), yaitu kebenaran yang dianggap masyarakat itu benar.⁴⁵

Putusan PT DKI seharusnya menguatkan putusan PN Jakarta Pusat karena hanya mekanisme gugatan keperdataan yang dapat digunakan rakyat untuk menggugat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Presiden. Hakim PT DKI masih terjebak dalam pemikiran klasik yang berpendapat bahwa Presiden berada dalam ranah publik sehingga tidak dapat digugat secara perdata, walaupun telah mengabaikan hak konstitusional rakyat.

Putusan No.404/PDT/2012/PT.DKI juga mengabaikan 3 (tiga) aktor dalam kebijakan (*policy actors*) dalam bidang kesehatan,⁴⁶ yaitu *state* (negara), *community* (masyarakat),

⁴² Abintoro Prakoso, *Penemuan Hukum: Sistem, Metode, Aliran dan Prosedur dalam Menemukan Hukum,* (Yogyakarya: LaksBang PRESSindo, 2016), hlm. 210.

⁴³ Hal ini bertentangan dengan Pasal 5 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman: "Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat."

⁴⁴ M. Yahya dan O. Notohamidjojo dalam Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1995), hlm. 128.

⁴⁵ Tata Wijayanta dan Hery Firmansyah, *Perbedaan Pendapat Dalam Putusan Pengadilan*, (Yogyakarta: Penerbit Pustaka Yustisia, 2011), hlm. 19.

⁴⁶ Ahmad Fuady, "Moving Toward Universal Health Coverage Of Indonesia: Where Is The Position ?", *Thesis, Health, Economics, Policy and Law*, (Netherlands: Erasmus University Rotterdam, 2013), hlm. 7

dan *market*. Negara merupakan satu-satunya entitas formal dalam merumuskan regulasi bersama masyarakat (LSM, serikat pekerja, dan lainnya) yang mempengaruhi negara dalam menetapkan kebijakan. Sedangkan market mungkin tidak berpengaruh langsung terhadap regulasi sebagaimana negara dan masyarakat, namun market berada dalam situasi yang rumit dan terlibat dalam kampanye kebijakan dari para kandidat yang berlaga pada Pemilu langsung. Dalam pemilu langsung, terjadi proses transaksional antara kandidat dan pemilih. Isu kesehatan gratis menjadi tema kampanye para kandidat tanpa memperhitungkan kemampuan finansialnya andai benar-benar terpilih.

Market menjadi komoditas potensial bagi skema jaminan kesehatan yang diselenggarakan pemerintah. Namun jaminan tersebut hanya dinikmati oleh pekerja formal, sedangkan pekerja informal yang juga memiliki hak konstitusional ternyata kesulitan mengakses jaminan tersebut.

Pembentuk undang-undang menentukan hukum *in abstracto* (merumuskan aturanaturan umum yang berlaku untuk semua orang), sedangkan hakim memutuskan hukum *in concreto* yang berlaku antara pihak-pihak yang bersangkutan dalam perkara tertentu.⁴⁷ Oleh karena itu terbuka kemungkinan terjadinya konflik hukum antara putusan

pengadilan dengan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Konflik hukum antara putusan hakim dan hukum tersebut diatasi dengan asas *res judicata pro veritate habitur*, yang artinya bila ada putusan pengadilan bertentangan dengan hukum, maka putusan pengadilan lah yang dianggap benar, sehingga ketentuan hukum dikesampingkan.⁴⁸

Putusan hakim PT DKI tersebut tidak selaras dengan salah satu tujuan negara yaitu kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pribadi manusia Indonesia sebagai makhluk sosial memiliki hak ekonomis, sosial dan kultural, yang menyangkut hak untuk memenuhi kebutuhan pokok hidup (sandang, pangan, kerja, pendidikan dan kesehatan).⁴⁹

Komisi Yudisial Republik Indonesia dalam Laporan Penelitian Putusan Pengadilan Tinggi Tahun 2011 menetapkan parameter penalaran hukum perkara perdata meliputi:⁵⁰ hakim memberikan analisis tuntas, putusan hakim logis berkaitan dengan posita dan petitum, hakim menggunakan penafsiran non-gramatikal dan otentik, penggunaan konstruksi hukum oleh hakim, fakta hukum disusun runtut, serta konklusi yang dipaksakan.

Menurut penulis, hakim PT DKI kurang menunjukkan keruntutan bernalar dalam membuat Putusan No.404/PDT/2012/PT.DKI, sehingga tidak sesuai dengan logika hukum. Kewenangan membentuk peraturan

⁴⁷ Kusumadi Pudjosewojo, Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 36

⁴⁸ M. Bakri, op.cit., hlm. 132.

⁴⁹ Theo Huijbers, op.cit., hlm. 104.

⁵⁰ Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Penerapan dan Penemuan Hukum Dalam Putusan Hakim*,(Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2011), hlm. 67.

perundang-undangan memang berada di tangan Presiden dan DPR. Namun hakim telah mengabaikan fakta bahwa dalam kasus ini, Presiden dan DPR tidak menggunakan kewenangannya tersebut untuk membentuk UU BPJS dengan segera. Bahkan penulis melihat bahwa gugatan 120 (seratus dua puluh) orang WNI-lah yang memicu pengundangan draft RUU BPJS. Dengan kata lain, jika tidak ada gugatan, maka RUU BPJS tersebut tidak segera disahkan.

Kualitas kesehatan masyarakat memiliki dampak bagi terselenggaranya roda pemerintahan. Tiap gangguan, ketidakadilan, salah urus, maupun pengabaian yang mengakibatkan ketidaksehatan manusia (tubuh, jiwa, lingkungan alam dan sosialnya) merupakan pelanggaran hak asasi manusia.⁵¹

Hak Asasi Manusia (HAM) mensyaratkan individu untuk memperoleh akses kesehatan dengan cepat dan biaya yang terjangkau. Pemerintah berkewajiban untuk mewujudkan ketersediaan (availability), kemudahan akses (accessibility), penerimaan (acceptability), dan kualitas (quality) kesehatan dengan maksimal. Katarina Tomasevski menegaskan:⁵²

"Human rights require individuals to have recognized access to health care and, as a corollary, governments are obliged to provide it. The implication of this difference are easily explained: making access to health care subject to the ability of individuals to pay fits the current

emphasis on the decrease of public expenditure and 'marketization' of social services. However, when this practice precludes access to health care for all those unable to pay for the needed health service, then it is incompatible with human rights."

Hakim PT DKI hanya fokus pada kewenangan mengadili PN Jakarta Pusat dan tidak mempertimbangkan hak konstitusional warga negara dalam putusannya. Hakim PT DKI bahkan melakukan penafsiran terhadap Pasal 5 dan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, dengan menyatakan bahwa Putusan PN Jakarta Pusat yang menghukum Pemerintah untuk segera mengundangkan UU BPJS tersebut dapat mengacaukan kehidupan ketatanegaraan. Hakim PT DKI telah bertindak diluar kewenangannya karena menafsirkan bunyi pasal dalam konstitusi, sedangkan itu merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI).

Simpulan

Mengenai gugatan *citizen lawsuit* terhadap pengabaian jaminan sosial oleh pemerintah, hakim PN Jakarta Pusat membuat putusan yang progresif dengan menyatakan Pemerintah (Presiden dan DPR) telah lalai tidak melaksanakan UU SJSN sekaligus menghukum Pemerintah (Presiden dan DPR) untuk segera melaksanakan UU SJNS dengan langkah-langkah konkret.

⁵¹ Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 157.

⁵² Katarina Tomasevski dalam Ibid., hlm. 161.

Sebaliknya hakim PT DKI yang membatalkan putusan PN Jakarta Pusat tersebut hanya mempertimbangkan aspek legal formal saja karena terfokus pada kewenangan mengadili PN Jakarta Pusat. Kritik penulis terhadap putusan PT DKI adalah hakim PT DKI tidak mempertimbangkan substansi hukum dari perkara tersebut yaitu

perbuatan melawan hukum oleh pemerintah berupa kelalaian pemerintah yang tidak melaksanakan UU SJSN. Bahkan hakim PT DKI telah melanggar kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) karena menafsirkan bunyi pasal konstitusi dalam putusannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Badrulzaman, Mariam Darus. Kompilasi
 Hukum Perikatan: Dalam Rangka
 Mempertingati Memasuki Masa Purna
 Bakti Usia 70 Tahun. Bandung: Citra
 Aditya Bakti, 2001.
- Bakri, M. Pengantar Hukum Indonesia Jilid
 I: Sistem Hukum Indonesia Pada
 Era Reformasi. Malang: Universitas
 Brawijaya Press, 2011.
- Fuady, Munir. *Perbuatan Melawan hukum: Pendekatan Kontemporer.* Bandung:

 Citra Aditya Bakti, 2013.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1995.
- Isrok dan Rizki Emil Birham. *Citizen Lawsuit*.

 Malang: UB Press, 2010.
- Komisi Yudisial Republik Indonesia.

 *Penerapan dan Penemuan Hukum Dalam Putusan Hakim. Jakarta:

 Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2011.

- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum.* Bandung:
 PT Citra Aditya Bakti, 2013.
- Muhtaj, Majda El. *Dimensi-Dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.* Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Mustafa, Bachsan. *Sistem Hukum Indonesia Terpadu.* Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Prakoso, Abintoro. *Penemuan Hukum: Sistem, Metode, Aliran dan Prosedur dalam Menemukan Hukum.* Yogyakarya:
 LaksBang PRESSindo, 2016.
- Pudjosewojo, Kusumadi. *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar
 Grafika, 2008.
- Rifai, Ahmad. *Penemuan Hukum Oleh Hakim: Dalam Perspektif Hukum Progresif*,

 Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Samidjo. Pengantar Hukum Indonesia:

 Dalam Sistem SKS Dan Dilengkapi
 Satuan Acara Perkuliahan. Bandung:
 Armico, 1985.
- Sidharta, Bernard Arief. Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum

- dan Filsafat Hukum. Bandung: Refika Aditama, 2009.
- Subekti dan Tjitrosudibio. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1992.
- Sutantio, Retnowulan dan Iskandar Oeripkartawinata. *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*. Bandung: CV Mandar Maju, 1995.
- *UUD 1945*, (Jakarta: Visimedia, 2007), hlm. 40.
- Wijayanta, Tata dan Hery Firmansyah.

 *Perbedaan Pendapat Dalam Putusan Pengadilan. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Yustisia, 2011.

Thesis

Fuady, Ahmad. "Moving Toward Universal Health Coverage Of Indonesia: Where Is The Position?" *Thesis. Health, Economics, Policy and Law.* Netherlands: Erasmus University Rotterdam, 2013.

Naskah Internet

Supriadin, Jayadi. 13 Juli 2011. **TEMPO** Interaktif. "Gugatan Soal Jaminan Sosial Nasional Dikabulkan" (online), https:// nasional.tempo.co/read/ news/2011/07/13/063346394/ gugatan-soal-jaminan-sosial-nasional-dikabulkan. Diakses 13 Maret 2016.

Peraturan Perundang-undangan

UUD NRI Tahun 1945.

- UU No. 39 Tahun 1999 tentang *Hak Asasi Manusia.* (LN RI Thn. 1999 No. 165,

 TLN RI No. 3886).
- UU No. 40 Tahun 2004 tentang *Sistem Jaminan Sosial Nasional* (LN RI Thn. 2004 No. 150, TLN RI No. 4456).
- UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan
 International Covenant On Economic,
 Social And Cultural Rights (Kovenan
 Internasional tentang Hak-hak
 Ekonomi, Sosial dan Budaya). (LN RI
 Thn. 2005 No. 118, TLN RI No. 4557).
- UU No. 24 Tahun 2011 tentang *Badan*Penyelenggaraan Jaminan Sosial. (LN

 RI Thn. 2011 No. 116, TLN RI No. 5256).
- UU No. 30 Tahun 2014 Tentang *Administrasi Pemerintahan.* (LN RI Thn. 2014 No. 292, TLN RI No. 5601).

Yurisprudensi

- Putusan PENGADILAN NEGERI JAKARTA
 PUSAT Nomor 278/PDT.G/2009/
 PN.JKT.PST.
- Putusan PENGADILAN TINGGI DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA Nomor 404/PDT/2012/PT.DKI.