



**SKRIPSI**

**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP DEFISIT BPJS  
KESEHATAN MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI  
INDONESIA**

*GOVERNMENT RESPONSIBILITY IN DEFICIT OF BPJS HEALTH  
ACCORDING TO LEGISLATION IN INDONESIA*

**HANI YOLANDA**

**NIM. 160710101440**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN RI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM**

**2020**



**SKRIPSI**

**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP DEFISIT BPJS  
KESEHATAN MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI  
INDONESIA**

*GOVERNMENT RESPONSIBILITY IN DEFICIT OF BPJS HEALTH  
ACCORDING TO LEGISLATION IN INDONESIA*

**HANI YOLANDA**

**NIM. 160710101440**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN RI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2020**

**SKRIPSI**

**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP DEFISIT BPJS  
KESEHATAN MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI  
INDONESIA**

*GOVERNMENT RESPONSIBILITY IN DEFICIT OF BPJS HEALTH  
ACCORDING TO LEGISLATION IN INDONESIA*

**HANI YOLANDA**

**NIM. 160710101440**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN RI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2020**

**MOTTO**

*A good leader doesn't get stuck behind a desk.<sup>1</sup>*



---

<sup>1</sup> Richard Branson, dalam Rhenald Kasali, 2017, *Disruption, Tak Ada yang Tak Bisa Diubah Sebelum Dihadapi. Motivasi Saja Tidak Cukup*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama. Terjemahan: Seorang pemimpin yang baik tidak berdiam diri di belakang meja. Motto ini memiliki makna bahwa pemerintah yang diibaratkan sebagai seorang pemimpin yang baik sudah seyogyanya mengambil tindakan dan tanggung jawab untuk turut mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh BPJS Kesehatan sesuai dengan peran dan tanggung jawabnya yang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan, alih-alih hanya berdiam diri membiarkan permasalahan tersebut menjadi kian memburuk.

## PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan untuk:

1. Kedua orangtua yang telah mendukung dan memfasilitasi segala keperluan yang dibutuhkan penulis guna mencapai cita-cita dan membahagiakan keduanya hingga akhir hayat, yang tercinta Ayahanda Hartoko dan Ibunda Santi Kurniawan;
2. Seluruh Guru dan Dosen sejak tingkat Sekolah Dasar hingga Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu per satu, yang telah memberikan ilmu-ilmunya hingga menjadi amat bermanfaat bagi penulis;
3. Almamater Universitas Jember yang amat penulis banggakan.

**PERSYARATAN GELAR**

**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP DEFISIT BPJS  
KESEHATAN MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI  
INDONESIA**

*GOVERNMENT RESPONSIBILITY IN DEFICIT OF BPJS HEALTH  
ACCORDING TO LEGISLATION IN INDONESIA*

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum  
dalam Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas  
Jember**

Oleh :

**HANI YOLANDA**

**NIM. 160710101440**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN RI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2020**

**PERSETUJUAN**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 12 DESEMBER 2020**

**Oleh:**

**Dosen Pembimbing Utama,**

**TOTOK SUDARYANTO, S.H., M.S.**

**NIP. 195701221982031002**

**Dosen Pembimbing Anggota,**

**EDDY MULYONO, S.H., M.Hum.**

**NIP. 196802191992011001**

**PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul:

**TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP DEFISIT BPJS  
KESEHATAN MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI  
INDONESIA**

Oleh:

**HANI YOLANDA**

**NIM. 160710101440**

**Dosen Pembimbing Utama,**

**Dosen Pembimbing Anggota,**

**TOTOK SUDARYANTO, S.H., M.S.**

**NIP. 195701221982031002**

**EDDY MULYONO, S.H., M.Hum.**

**NIP. 196802191992011001**

**MENGESAHKAN,**

**Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI**

**Universitas Jember**

**Fakultas Hukum**

**Penjabat Dekan,**

**Dr. MOH. ALI, S.H., M.H.**

**NIP. 197210142005011002**



**PENETAPAN PANITIA PENGUJI**

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada:

Hari : Jumat

Tanggal : 10

Bulan : Januari

Tahun : 2020

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember.

**Panitia Penguji:**

**Ketua,**

**Sekretaris,**

**R.A. RINI ANGGRAINI, S.H., M.H.**

**NIP: 195911151985122001**

**WARAH ATIKAH, S.H., M.Hum.**

**NIP: 197303252001122002**

**Anggota Penguji:**

**TOTOK SUDARYANTO, S.H., M.S.**

**: .....**

**NIP. 195701221982031002**

**EDDY MULYONO, S.H., M.Hum.**

**: .....**

**NIP. 196802191992011001**

**PERNYATAAN**

Saya sebagai penulis yang bertanda tangan di bawah ini:

**Nama : HANI YOLANDA**

**NIM : 160710101440**

**Fakultas : Hukum**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul: **TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP DEFISIT BPJS KESEHATAN BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA** adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sebelumnya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 10 Januari 2020

Yang menyatakan,

**HANI YOLANDA**

**NIM. 160710101440**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur senantiasa terlimpahkan kepada Allah SWT atas karunia, nikmat, hidayah, serta kasih sayang-Nya yang atas semua itu telah memberikan kekuatan serta kesempatan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan dan menghasilkan karya ilmiah berbentuk skripsi ini. Semoga limpahan rahmat dan kasih sayang Allah SWT tetap tumpahruah kepada kita semua dalam segala keadaan.

Selesainya skripsi dengan judul **“TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP DEFISIT BPJS KESEHATAN BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA”** ini merupakan hasil kerja keras penulis dengan segala doa dan usaha kepada Allah SWT, serta berkat dorongan semangat dan sumbangan ilmu pengetahuan dari berbagai pihak yang sangat mendukung baik secara moral maupun materiil. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S. selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah bersedia meluangkan dan memberikan waktu, tenaga, dan pikirannya untuk memberikan penulis motivasi, bimbingan serta arahan dalam penulisan skripsi ini sehingga penulis dapat merampungkan skripsi ini dengan maksimal;
2. Bapak Eddy Mulyono, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Anggota yang dengan kesabarannya bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan pengarahan dan bimbingan dalam penulisan skripsi ini sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan maksimal;
3. Ibu R.A. Rini Anggraini, S.H., M.H. selaku Ketua Penguji yang telah berbaik hati dan penuh kesabaran memberikan kritik, saran, masukan, dan pengetahuan yang bermanfaat bagi penulis;
4. Ibu Warah Atikah, S.H., M.Hum. selaku Sekretaris Penguji yang telah bersedia memberikan kritik, saran, masukan, dan pengetahuan yang bermanfaat bagi penulis;

5. Bapak Dr. Moh. Ali, S.H., M.H. selaku Penjabat Dekan, Ibu Dr. Dyah Ochterina Susanti, S.H., M.Hum. selaku Wakil Dekan I, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II, dan Bapak Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah bersedia memberikan persetujuan terhadap skripsi ini;
6. Bapak Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang selama ini telah memberikan bimbingan terkait akademik, motivasi dalam perkuliahan, serta pengarahan yang baik kepada penulis selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Jember;
7. Keluarga penulis, Ayah Hartoko, Ibu Santi Kurniawan, dan Adik Naufal Abdillah yang selalu setiap saat memberikan penulis dorongan semangat, baik moril dan materil kepada penulis, serta kasih sayang yang tiada tara hingga sampai detik ini;
8. Kepada Kakek Suparto, dan Nenek Sri Syamsiati, Nenek Sipon yang turut memberikan semangat, motivasi, kasih sayang, serta wejangan kepada penulis;
9. Kepada seluruh saudara penulis, Budhe Yuli sekeluarga, Tante Linda sekeluarga, Tante Dewi sekeluarga, Mbah Lastris sekeluarga yang di tengah kesibukannya masih menyempatkan memberikan motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan studi dengan baik;
10. Kepada seluruh saudara sepupu penulis, Mbak Yuni, Dian, Icha, Hikmal, dan Mas Yayak yang telah memberikan motivasi dan dorongan semangat kepada penulis;
11. Kepada sahabat seperjuangan penulis, Sindy, Salma, Zaskiya, dan Fia yang menemani dan memberikan motivasi sejak awal perkuliahan hingga masa-masa perjuangan menulis skripsi ini;
12. Kepada sahabat penulis lainnya, Usi, Owi, dan Jessyka, yang meskipun berbeda kesibukan masih menyempatkan saling memberikan dorongan semangat hingga sampai rampungnya skripsi ini;
13. Kepada teman-teman yang penulis banggakan, Aini, Astri, Nina, Rikha, Yuslan, Rois, Mbak Delima, Mbak Maria, Mbak Sindy, dan Mbak Rei yang telah bersedia menjadi sumber pencerahan terkait perkuliahan selama ini;

14. Kepada teman-teman UKM FK2H yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan balasan pahala yang lebih bagi kita semua dan semoga kemudian skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua.

Jember, 10 Januari 2020

Penulis



## RINGKASAN

BPJS Kesehatan yang didirikan sebagai badan penyelenggara sistem jaminan sosial nasional di bidang kesehatan adalah sarana pemerintah untuk menjamin kesejahteraan rakyat dalam rangka mendapatkan kehidupan yang layak. Sejak tahun awal berdirinya, BPJS Kesehatan selalu mengalami defisit anggaran dalam pengelolaan keuangannya. Meskipun tiap tahun telah dilakukan audit oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), belum ada terobosan efektif yang dilakukan manajemen BPJS Kesehatan untuk mengatasi masalah tersebut. Pemerintah pada akhirnya selalu memberikan suntikan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk menutupi kekurangan anggaran yang dialami BPJS Kesehatan. Usaha lain yang dilakukan pemerintah juga terlihat ketika pemerintah juga melakukan sidang bersama anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) demi membahas permasalahan terkait keuangan yang dialami oleh BPJS Kesehatan. Akhirnya, pemerintah, dalam hal ini presiden, mengeluarkan kebijakan untuk menaikkan iuran Dana Jaminan Sosial bagi peserta BPJS Kesehatan, yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan, meski di dalam rapat kerja sebagian anggota DPR tidak menyetujui adanya kenaikan iuran Dana Jaminan Kesehatan.

Dari uraian di atas maka permasalahan yang dibahas di dalam skripsi ini adalah: *pertama*, bagaimana kedudukan pemerintah terkait dengan keadaan defisit BPJS Kesehatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia?; *kedua*, apa akibat hukum mengenai kenaikan iuran BPJS Kesehatan apabila tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat?

Tujuan penulisan skripsi ini terdapat dua tujuan, yaitu untuk menganalisis hingga pada batasan-batasan mana tanggung jawab pemerintah terhadap defisit yang dialami BPJS Kesehatan menurut peraturan perundang-undangan; dan untuk menganalisis apa saja akibat hukum dari peraturan presiden yang ditetapkan tanpa persetujuan DPR.

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penyusunan skripsi ini adalah tipe penelitian hukum (*legal research*) atau yuridis-normatif. Sementara bahan hukum yang digunakan di dalam penulisan skripsi ini adalah bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka didapat kesimpulan bahwa kebijakan yang diambil Presiden untuk menaikkan tarif iuran Dana Jaminan Sosial bagi peserta BPJS Kesehatan yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan termasuk dalam tanggung jawab pemerintah sebagai konsekuensi penerapan konsep negara kesejahteraan, dan dari kedudukan Pemerintah sebagai pemilik BPJS, sebagai bentuk konsekuensi atas pelaksanaan asas-asas pemerintahan yang baik, serta penerapan pelayanan publik dan hukum administrasi negara. Meskipun gagasan kenaikan iuran Dana Jaminan Kesehatan bagi peserta BPJS Kesehatan yang kemudian dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 tentang Jaminan Kesehatan tidak mendapatkan persetujuan DPR, namun peraturan tersebut tetap berlaku dan memiliki daya ikat dan daya eksekutorial selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, sebab peraturan presiden menjadi kewenangan penuh dari presiden sebagai kepala pemerintahan.

Saran yang dapat penulis berikan adalah BPJS Kesehatan dan pihak internal lainnya harus mampu meningkatkan pelayanan publik dengan pengadaan sosialisasi, dan peserta BPJS selaku pihak eksternal harus lebih patuh terhadap kewajiban-kewajibannya yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Sementara itu, untuk menjalin hubungan baik antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, Presiden seyogyanya tetap saling berkoordinasi dengan DPR terkait dengan pembuatan kebijakan-kebijakan yang akan dibuatnya sebagai bentuk ikhtikad baik dan etika politik.

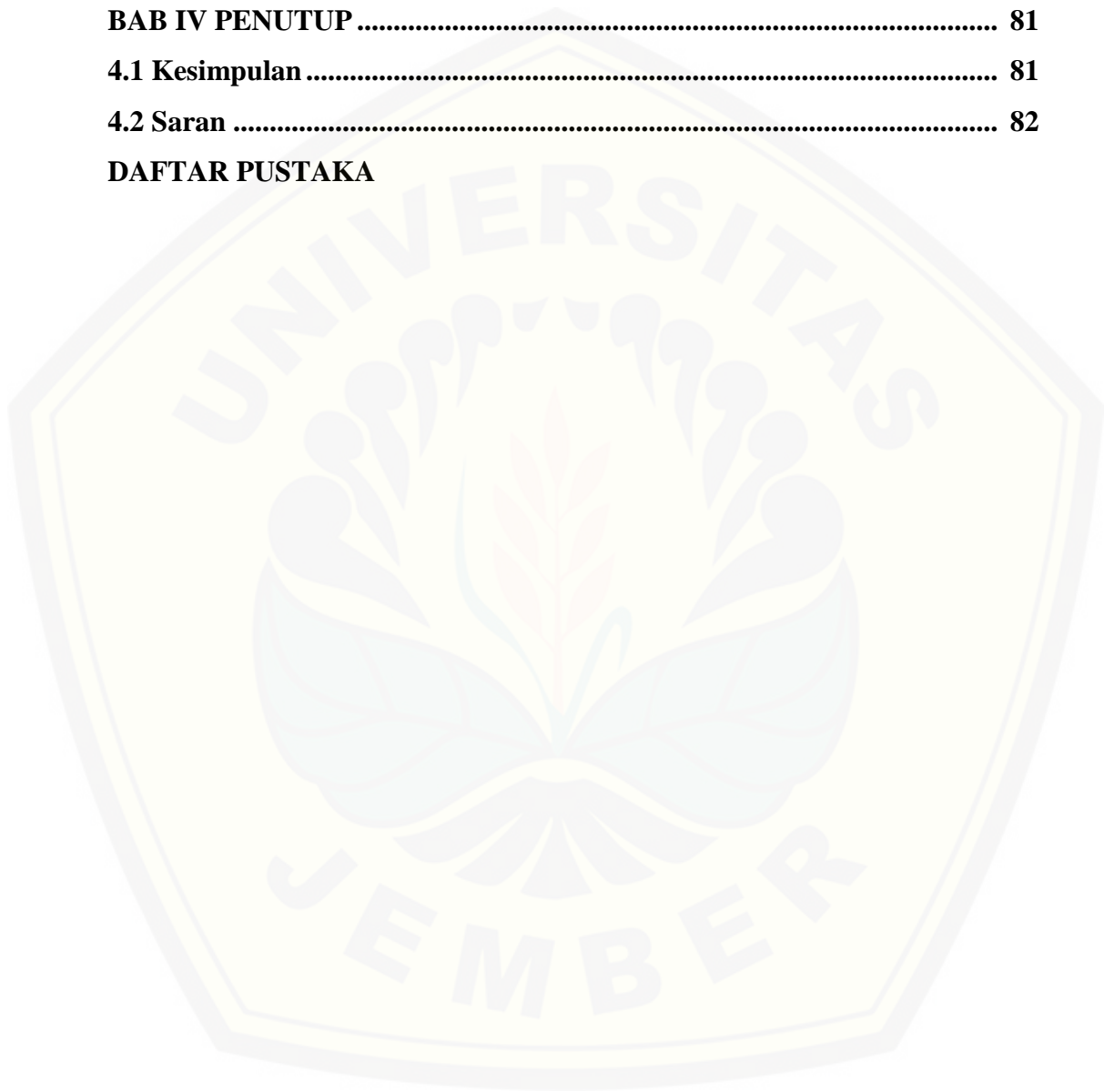
**DAFTAR ISI**

<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSYARATAN GELAR .....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN PENETAPAN .....</b>	<b>viii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN.....</b>	<b>ix</b>
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH .....</b>	<b>x</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xviii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Latar Belakang .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Rumusan Masalah.....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Tujuan Penelitian .....</b>	<b>6</b>
<b>1.4 Manfaat Penelitian .....</b>	<b>6</b>
<b>1.5 Metode Penelitian.....</b>	<b>7</b>
1.5.1 Tipe Penelitian .....	7
1.5.2 Pendekatan Masalah.....	8
1.5.3 Sumber Bahan Hukum .....	9
1.5.4 Analisis Bahan Hukum .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Tanggung Jawab Pemerintah .....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Konsep Kewenangan.....</b>	<b>12</b>
2.2.1 Pengertian Kewenangan.....	13
2.2.2 Sumber Kewenangan .....	13



<b>2.3 Dewan Perwakilan Rakyat .....</b>	<b>15</b>
2.3.1 Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat .....	15
2.3.2 Fungsi dan Wewenang DPR sebagai Parlemen .....	17
<b>2.4 Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.....</b>	<b>20</b>
2.4.1 Pengertian Jaminan Sosial.....	20
2.4.2 Asas Jaminan Sosial.....	21
2.4.3 Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Nasional.....	22
<b>2.5 Pengelolaan Keuangan Negara .....</b>	<b>23</b>
2.5.1 Pengertian Keuangan Negara.....	23
2.5.2 Kuasa Penggunaan Anggaran .....	24
2.5.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara .....	26
<b>2.6 Keadaan Defisit Anggaran .....</b>	<b>29</b>
2.6.1 Pengertian Defisit Anggaran .....	29
2.6.2 Penyebab Defisit Anggaran Negara .....	30
<b>2.7 Peraturan Perundang-Undangan .....</b>	<b>31</b>
2.7.1 Pengertian Peraturan Perundang-Undangan .....	31
2.7.2 Hierarki Peraturan Perundangan-Undangan .....	32
<b>BAB III PEMBAHASAN .....</b>	<b>35</b>
<b>3.1 Kedudukan Pemerintah Terhadap Defisit BPJS Kesehatan Menurut Peraturan Perundang-Undangan .....</b>	<b>35</b>
3.1.1 Kedudukan Pemerintah Sebagai Penyelenggara Jaminan Sosial Nasional .....	35
3.1.2 Peran Pemerintah dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Kesehatan .....	49
3.1.3 Tanggung Jawab Pemerintah terhadap Defisit BPJS Kesehatan .....	59
<b>3.2 Akibat Hukum Kebijakan Kenaikan Iuran BPJS Kesehatan Tanpa Persetujuan DPR.....</b>	<b>68</b>
3.2.1 Teori dan Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	68
3.2.2 Peran DPR, Presiden, dan DPD dalam Pembentukan	

Undang-Undang .....	71
3.2.3 Fungsi Peraturan Presiden.....	72
3.2.4 Akibat Hukum Peraturan Presiden yang Tidak Disetujui DPR.....	73
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>81</b>
<b>4.1 Kesimpulan .....</b>	<b>81</b>
<b>4.2 Saran .....</b>	<b>82</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	



**DAFTAR GAMBAR**

1.1.3 Alur Lahirnya BPJS ..... 41



**DAFTAR TABEL**

3.1.3 Perbandingan perubahan materi dalam Peraturan Presiden tentang Jaminan Kesehatan.....	66
--	----



## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Sebagai sebuah negara yang berdaulat dan memiliki kekuasaan untuk mengatur seluruh elemen yang ada di dalam wilayahnya, Indonesia telah menjalankan pemerintahannya selama berpuluh tahun dengan berdasar kepada landasan idiilnya yakni Pancasila dan juga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945. Pembukaannya pada alenia keempat, UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa apa yang menjadi cita-cita bangsa dan tujuan nasionalnya adalah untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam rangka mencapai tujuan nasional ini, Indonesia kemudian membentuk lembaga dan badan-badan nasional yang mampu menunjang keberlangsungan pencapaian cita-cita bangsanya. Salah satu hal yang menjadi penting di dalam sebuah negara adalah kondisi kesehatan masyarakatnya, yang mana dalam hal ini disadari bersama bahwa kesehatan merupakan salah satu faktor penting dalam program pengembangan potensi kehidupan berbangsa dan bernegara untuk mampu menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas dan produktif. Kesehatan merupakan salah satu unsur kesejahteraan umum<sup>2</sup> yang wajib diwujudkan lewat upaya apapun dalam rangka pembangunan kesehatan secara menyeluruh dan terpadu yang didukung oleh suatu sistem kesehatan nasional.

Secara eksplisit, UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan adanya jaminan dari negara bagi seluruh rakyat untuk mendapatkan jaminan sosial dan juga pelayanan kesehatan dalam rangka mendapatkan kehidupan yang layak sebagai manusia yang bermartabat. Pada Pasal 28H ayat (1) diamanatkan bahwa setiap orang berhak untuk hidup sejahtera secara lahir dan batin, bertempat tinggal dan

---

<sup>2</sup> Cecep Triwibowo, *Etika & Hukum Kesehatan*, Yogyakarta: Penerbit Nuha Medika, 2014, hlm. 13.

memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan. Kemudian tetap di pasal yang sama pada ayat (2) dinyatakan bahwa dalam upaya mencapai persamaan dan keadilan bagi seluruh masyarakat, setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama. Selain itu, pada ayat (3) pasal yang sama, disebutkan bahwa setiap orang juga berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Hak-hak warga negara yang tersebut di atas, didukung dengan adanya kewajiban negara dalam memenuhinya, dimana sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 34 ayat (2), negara wajib untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Negara juga bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak, sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 34 ayat (3). Kewajiban-kewajiban negara dalam menyediakan pelayanan kesehatan secara layak bagi masyarakat adalah bentuk konsekuensi yang harus dilakukan oleh negara terkait dengan pelayanan publik sebagai salah satu faktor yang wajib dipenuhi dalam pelaksanaan Hukum Administrasi Negara dan tata laksana pemerintahan yang baik (*good governance*).

Berangkat dari hal-hal tersebut di atas, kemudian pemerintah melahirkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagai bentuk nyata keseriusan terhadap pemenuhan pelayanan publik di bidang jaminan sosial, khususnya kesehatan. Sebelum kemudian diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, penyelenggaraan jaminan sosial di bidang kesehatan sempat dilakukan oleh PT Askes yang kemudian berubah menjadi BPJS Kesehatan<sup>3</sup> setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 ini.

---

<sup>3</sup> [www.bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/pages/detail/2013/4](http://www.bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/pages/detail/2013/4), diakses pada Sabtu, 11 Januari 2020, pukul 14.14 WIB.

Pada tanggal 1 Januari 2014, BPJS Kesehatan yang merupakan satu dari dua anak produk BPJS—produk lainnya adalah BPJS Ketenagakerjaan—mulai beroperasi menyelenggarakan programnya untuk jaminan kesehatan nasional di bidang kesehatan. Sayangnya, sejak berdirinya, BPJS Kesehatan selalu mengalami keadaan defisit anggaran. Pada tahun pertama angka defisit mencapai Rp. 3.300.000.000.000,- (tiga triliun tiga ratus miliar rupiah), dan tiap tahun meningkat hingga pada 2018 defisit mencapai Rp. 10.980.000.000.000,- (sepuluh triliun sembilan ratus delapan puluh miliar rupiah).<sup>4</sup> Keadaan yang demikian berdampak pada turunnya kualitas layanan kesehatan, sistem manajemen fasilitas kesehatan yang mulai kacau, dukungan peralatan kesehatan yang tidak lagi maksimal, serta kian menipisnya penyediaan obat-obatan. Keadaan defisit yang dialami BPJS Kesehatan juga berdampak pada masyarakat penerima manfaat kesehatan serta pihak-pihak yang turut andil dalam pelaksanaan Sistem Jaminan Sosial di bidang kesehatan ini, yakni antara lain pihak rumah sakit, tenaga medis, perusahaan farmasi, dan penyedia alat kesehatan. Sektor kesehatan yang dijalankan secara nasional oleh BPJS Kesehatan menjadi carut-marut dan banyak mendapat protes dari publik. Meskipun tiap tahun telah dilakukan audit oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), belum ada terobosan efektif yang dilakukan manajemen BPJS Kesehatan untuk mengatasi masalah defisit anggarannya. Pemerintah, selaku tingkatan teratas dalam penyelenggaraan jaminan sosial nasional, pada akhirnya selalu memberikan suntikan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disebut APBN dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut APBD untuk menutupi kekurangan anggaran yang dialami BPJS Kesehatan. Dampaknya, dana untuk APBN dan APBD tidak bisa dimaksimalkan untuk pembangunan Indonesia sebab masih ada tanggungan yang harus ditutupi kekurangannya, yaitu defisit BPJS Kesehatan.

Tidak hanya sekadar memberi suntikan dana dari APBN dan APBD, pemerintah juga melakukan rapat kerja bersama anggota Dewan Perwakilan

---

<sup>4</sup> Laporan Pengelolaan Program dan Laporan Keuangan BPJS Kesehatan Tahun 2018 (auditan), diakses dari [www.bpjs-kesehatan.go.id](http://www.bpjs-kesehatan.go.id) pada Sabtu, 11 Januari 2020, pukul 14.31 WIB.

Rakyat (DPR) demi membahas permasalahan terkait keuangan yang dialami oleh BPJS Kesehatan. Akhirnya, pemerintah, dalam hal ini presiden, mengeluarkan kebijakan untuk menaikkan iuran Dana Jaminan Sosial bagi peserta BPJS Kesehatan, yang kemudian keputusan tersebut dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan, meski di dalam rapat sebagian anggota DPR tidak menyetujui adanya kenaikan iuran untuk BPJS Kesehatan yang mencapai 100% untuk kelas I dan kelas II. Pemerintah mengambil kebijakan ini dimaksudkan untuk pengaktualisasian tarif iuran dengan realitas harga di masa sekarang demi keberlangsungan BPJS Kesehatan dalam melayani masyarakat dan demi berjalannya pelayanan publik, khususnya di bidang kesehatan.<sup>5</sup> Di sisi lain, kenaikan iuran yang mencapai hingga 100% ini banyak mendapat protes dan keberatan dari masyarakat sebab masyarakat berspekulasi bahwa defisit anggaran yang dialami oleh BPJS Kesehatan adalah merupakan kegagalan dalam manajemen sistem yang digunakan oleh BPJS Kesehatan dan bukan seharusnya masyarakat yang menanggung kegagalan sistem tersebut dengan harus membayar iuran yang lebih tinggi.<sup>6</sup>

Menjadi riskan ketika BPJS Kesehatan, yang dalam hal ini merupakan BUMN sebagai penyelenggara jaminan sosial nasional di bidang kesehatan yang seharusnya secara profesional mengelola sistem jaminan sosial sesuai peraturan perundang-undangan, justru selalu menimbulkan keadaan defisit yang menambah beban keuangan negara. Pada kenyataannya, keadaan defisit anggaran dapat disebabkan oleh berbagai faktor, mulai dari beban angka penyakit yang ditanggung BPJS Kesehatan yang terlalu banyak, fasilitas kesehatan yang makin mahal, besaran iuran yang sudah tidak realistis, juga kegagalan sistem dalam tubuh BPJS Kesehatan itu sendiri. Namun, pada akhirnya tetap akan dibebankan kepada pemerintah dengan selalu menambal hutang-hutang BPJS Kesehatan dan mengambil alih seluruh tanggung jawab. Padahal, jika kemudian dapat ditemukan

---

<sup>5</sup> <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190912121414-4-98932/iuran-bpjs-harus-naik>, diakses pada Senin, 13 Januari 2020, pukul 20.54 WIB.

<sup>6</sup> <https://ombudsman.go.id/news/r/iuran-bpjs-kesehatan-tidak-pantas-naik>, diakses pada Senin, 13 Januari 2020, pukul 21.09 WIB.



penyebab keadaan defisit tersebut muncul karena, misal, kegagalan manajemen dalam tubuh BPJS Kesehatan yang menyebabkan kerugian finansial sebagai akibat dari kesalahan pengelolaan Dana Jaminan Sosial, maka Pemerintah tidak perlu mengambil tanggung jawab untuk menutupi defisit tersebut. Presiden dalam hal ini yang bertindak sebagai pemerintah juga dirasa tidak perlu mengeluarkan kebijakan yang tidak mendapat persetujuan dari DPR untuk menjaga keseimbangan dan hubungan baik antara legislatif dan eksekutif.

Adanya penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mengenai sejauh mana batasan tanggung jawab pemerintah terhadap defisit yang dialami BPJS Kesehatan, dengan bahan kajian dan tolok ukur melalui peraturan perundang-undangan terkait, dan menilai apakah peraturan presiden yang terbit tanpa persetujuan DPR berdampak hukum mengikat terkait upaya menutupi keadaan defisit BPJS Kesehatan. Sebab, sebagai negara hukum, perlu diketahui secara jelas dan melalui perundang-undangan untuk mendapat kekuatan hukum, mengenai fenomena yang menjadi buram di masyarakat dan banyak dimultitafsirkan sehingga menimbulkan kerancuan, untuk kemudian ditemukan solusinya.

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk menganalisis secara yuridis permasalahan tersebut dalam sebuah karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul : **“TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP DEFISIT BPJS KESEHATAN MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan pemerintah terkait dengan keadaan defisit BPJS Kesehatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia?
2. Apa akibat hukum mengenai kenaikan iuran BPJS Kesehatan apabila tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Dalam jenisnya yang merupakan suatu karya tulis ilmiah, skripsi ini memiliki tujuan-tujuan yang hendak dicapai. Tujuan tersebut antara lain:

1. Untuk menganalisis hingga pada batasan-batasan mana tanggung jawab pemerintah terhadap defisit yang dialami BPJS Kesehatan menurut peraturan perundang-undangan;
2. Untuk menganalisis apa saja akibat hukum dari peraturan presiden yang diterbitkan tanpa persetujuan DPR, apakah tetap memiliki kekuatan hukum mengikat atau peraturan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum sehingga tidak memiliki daya paksa untuk dapat dilaksanakan.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Penulisan dari penelitian skripsi ini memiliki manfaat antara lain:

1. Secara teoritis bermanfaat sebagai pengembangan ilmu di bidang Hukum Administrasi dan Tata Usaha Negara, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik berkenaan dengan penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional di Indonesia yang dijalankan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;
2. Secara praktik bermanfaat untuk memberikan sumbangsih dalam bentuk pemikiran bagi pembentuk peraturan perundang-undangan serta bagi pemerintah, yang lantas dapat digunakan sebagai pelaksanaan suatu penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya, khususnya yang berkenaan dengan pelayanan publik terkait jaminan sosial, yang diharapkan mampu memberikan sebuah kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat luas.

### 1.5 Metode Penelitian

Untuk mendapatkan hasil ilmiah sesuai dengan tujuan penelitian, maka suatu karya ilmiah membutuhkan sebuah metode penelitian yang tepat. Metode penelitian ditemukan dengan pemahaman yang baik dari penulisnya, dan metode tersebut diterapkan dengan tujuan untuk memberikan hasil penelitian yang

bersifat ilmiah, yang mana segala hal yang termasuk ke dalam karya ilmiah ini dapat dilakukan dengan benar dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah pula.

Metodelogi sendiri memiliki arti cara kerja menemukan sesuatu atau menjalankan sebuah kegiatan dengan tujuan memperoleh hasil yang konkrit dan cara utama untuk mencapai tujuan tertentu. Penelitian hukum diadakan untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip maupun doktrin-doktrin hukum dalam rangka menjawab isu hukum yang timbul.<sup>7</sup>

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah dengan sebuah metode yang terarah dan sistematis sebagai cara untuk menemukan, mengembangkan serta menguji kebenaran. Oleh karena nilai ilmiah penelitian skripsi tidak lepas dari metodelogi penelitian, maka metode yang diterapkan adalah menerapkan empat aspek, yaitu tipe penelitian, sumber bahan hukum, pendekatan masalah, dan analisis bahan hukum.

#### 1.5.1 Tipe Penelitian

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah dengan tujuan memberikan refleksi dan penilaian terhadap segala keputusan hukum yang telah dibuat terhadap kasus-kasus hukum yang pernah atau akan terjadi. Penelitian ini dimulai dengan melakukan sebuah penelusuran terhadap bahan-bahan hukum sebagai landasan untuk membuat suatu keputusan hukum (*legal decision making*) terhadap kasus-kasus hukum yang konkret.<sup>8</sup>

Dalam penelitian skripsi ini, tipe penelitian yang akan digunakan adalah tipe penelitian hukum (*legal research*) atau yuridis-normatif, yang artinya adalah menemukan kebenaran koherensi apakah suatu aturan hukum sesuai dengan norma hukum dan apakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sudah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang dianut, serta apakah tindakan perintah atau larangan yang dilakukan seseorang tersebut sudah sesuai dengan norma

---

<sup>7</sup> Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2016, hlm. 47.

<sup>8</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodelogi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Banyumedia, 2005, hlm. 299.

hukum atau prinsip hukum.<sup>9</sup> Titik fokus penelitian ini terletak pada penggunaan kaidah-kaidah dalam hukum positif yang kemudian dihubungkan dengan suatu permasalahan yang memiliki pembahasan yang berkaitan dengan terjadinya suatu ketimpangan aturan hukum pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagai badan yang melaksanakan tugas pelayanan jaminan sosial nasional di Indonesia.

### 1.5.2 Pendekatan Masalah

Dalam kaitannya dengan penelitian normatif, terdapat pendekatan-pendekatan yang dapat dilakukan dalam rangka mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dan sedang dicoba untuk dipecahkan dan dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatan tersebut antara lain : pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*).

Sementara dalam penelitian skripsi ini, pendekatan yang digunakan antara lain:

a. Pendekatan undang-undang (*statute approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah beberapa undang-undang yang bersangkutan dengan isu hukum yang diangkat. Hasil telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian ini sebagaimana diuraikan dalam bahan hukum primer.

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pendekatan ini bertujuan untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang berkorelasi dengan

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 295.

isu hukum yang diangkat.<sup>10</sup> Dalam pendekatan ini akan difokuskan terkait pemecahan isu hukum yang berkenaan dengan tanggung jawab pemerintah terhadap keadaan defisit Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dalam pelaksanaan penyelenggaraan jaminan sosial nasional di Indonesia.

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum yang tidak mengenal adanya data, menumpukan diri pada sumber-sumber penelitian guna memecahkan isu hukum sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya. Sumber hukum yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah :<sup>11</sup>

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang bersifat autoritatif ini disebut bahan hukum primer, yang mana mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>12</sup>

Bahan hukum primer yang digunakan penulis dalam penelitian skripsi ini adalah peraturan perundang-undangan antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;
3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;
4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
5. Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan.

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 133-136.

<sup>11</sup> Peter Mahmud, *op.cit.*, hlm. 1.

<sup>12</sup> Johny Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 181.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ini adalah bahan hukum yang terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi ini antara lain buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>13</sup>

#### 1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis yang digunakan dalam menganalisis bahan-bahan hukum penelitian ini adalah secara deduktif-induktif, yaitu dengan menggambarkan hal-hal yang bersifat umum untuk kemudian dikerucutkan ke dalam suatu hal-hal yang bersifat khusus. Dalam melakukan suatu penelitian hukum, perlu dilakukan langkah-langkah dengan cara mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang dianggap tidak relevan untuk dapat menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan. Langkah yang selanjutnya dilakukan adalah mengumpulkan bahan-bahan hukum dan sekiranya memiliki keterkaitan dengan bahan-bahan non-hukum, serta menelaah isu hukum yang diajukan dengan menjadikan bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan itu sebagai dasar. Langkah selanjutnya adalah menarik suatu kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang mampu menjawab isu hukum dan memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang disusun di dalam kesimpulan. Langkah-langkah yang telah diuraikan ini sesuai dengan karakter ilmu hukum yang bersifat preskriptif dan terapan.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 181.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 213.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Tanggung Jawab Pemerintah

Pertanggungjawaban berasal dari kata dasar tanggung jawab, yang artinya keadaan wajib menanggung segala hal sesuatunya (jika terdapat sesuatu hal, boleh untuk dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan lain sebagainya).<sup>15</sup> Sementara itu, dalam kamus hukum terdapat dua istilah mengenai pertanggungjawaban yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan suatu istilah hukum yang luas, dimana di dalamnya terkandung makna antara lain:<sup>16</sup>

- a. *Liability* menunjuk pada suatu makna yang paling komprehensif, meliputi hampir tiap-tiap karakter risiko dan tanggung jawab, yang mutlak, yang bergantung, atau yang mungkin. Dengan kata lain, *liability* dalam hal ini menunjuk semua karakter hak dan tanggung jawab.
- b. *Liability* juga dapat berarti keadaan tunduk pada kewajiban secara aktual atau potensial; kondisi bertanggung jawab terhadap tiap-tiap hal yang aktual atau masih mungkin akan terjadi seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya, atau beban; kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang dengan segera atau di masa yang akan datang.

Sementara *responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, yang dalam hal ini termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, serta kecakapan. *Responsibility* juga berarti kewajiban bertanggungjawab atas undang-undang yang dilaksanakannya, dan memperbaiki atau—sebaliknya—memberi ganti kerugian atas kerusakan dalam bentuk apapun yang telah ditimbulkan. Dari istilah *responsibility* ini, maka timbul istilah *responsible government* yang menunjuk pada jenis-jenis pemerintahan dalam hal mana pertanggungjawaban atas ketentuan atau undang-undang publik dibebankan pada departemen atau dewan eksekutif, dimana departemen ini harus mengundurkan diri apabila terjadi penolakan terhadap kinerja mereka yang

---

<sup>15</sup> WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, 1976, hlm. 1014.

<sup>16</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016, hlm. 318.

dilayangkan melalui mosi tidak percaya, di dalam majelis legislatif, ataupun melalui pembatalan terhadap suatu undang-undang penting yang dipatuhi mereka.<sup>17</sup>

Dalam perkembangannya, muncul doktrin-doktrin mengenai pertanggungjawaban hukum dari pemerintah. Pertanggungjawaban secara hukum timbul apabila terdapat tindakan yang harus dipertanggungjawabkan masuk ke dalam ranah hukum, sehingga disebutlah tanggung jawab tersebut sebagai tanggung jawab hukum.<sup>18</sup> Akan tetapi, doktrin-doktrin ini bisa berubah-ubah yang umumnya mengikuti perkembangan dan perubahan politik dalam negara terkait.<sup>19</sup>

Pertanggungjawaban pemerintah dalam bidang hukum, baik bidang hukum pidana, hukum perdata, maupun hukum administrasi negara, berlaku hampir di seluruh negara meskipun dalam pengimplementasiannya sangat jarang kepala negara dimintakan pertanggungjawaban secara pidana, perdata, ataupun tata usaha negara, apalagi dalam hal pertanggungjawaban secara pribadi. Namun di samping doktrin pertanggungjawaban pribadi dari kepala negara atau kepala pemerintahan, terdapat pula doktrin hukum yang memberlakukan tanggung jawab kolektif dari pejabat-pejabat pemerintahan, contohnya tanggung jawab perdana menteri beserta seluruh menteri-menterinya.<sup>20</sup>

## 2.2 Konsep Kewenangan

Dalam kegiatan kenegaraan, konsep mengenai sebuah kewenangan sangat dekat hubungannya dengan kekuasaan sebab kewenangan didapat dari sebuah kekuasaan. Negara yang secara legitimasi memiliki kuasa untuk mengatur dan mengendalikan kehidupan bernegara, kemudian membagi-bagi kekuasaannya menjadi kuasa legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pada masing-masing pemegang

---

<sup>17</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition, diterjemahkan oleh Ridwan HR dalam buku *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014 hlm. 319.

<sup>18</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Badung: PT Refika Aditama, 2009, hlm. 147.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 148.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 163.



kekuasaan tersebut kemudian diberikan wewenang tersendiri sesuai dengan napas fungsi kekuasaan tersebut.

### 2.2.1 Pengertian Kewenangan

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yang dalam hal ini adalah kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni mengenai kemampuan melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.<sup>21</sup> H.D. Stout menyatakan bahwa wewenang adalah sebuah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat diartikan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang menyangkut perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>22</sup>

Menurut Bagir Manan, wewenang di dalam bahasa hukum tidak bisa disamakan dengan kekuasaan (*macht*) sebab kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat ataupun tidak berbuat. Sementara itu, dalam hukum, wewenang berarti hak sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>23</sup>

Jadi, berdasarkan pengertian-pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kewenangan adalah keseluruhan hak dan kewajiban dari pemerintah yang diperoleh dari undang-undang untuk melaksanakan hukum positif di bidang hukum publik, sehingga tercipta hubungan antara pemerintah dengan warga negara.

### 2.2.2 Sumber Kewenangan

Di dalam suatu negara hukum yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, wewenang pemerintah berasal dari perundang-undangan.<sup>24</sup> Artinya, sumber wewenang bagi pemerintah adalah berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teori, kewenangan

---

<sup>21</sup> P. Nicolai dalam Ridwan HR, *Hukum Admintrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016, hlm. 98.

<sup>22</sup> H.D. Stout, dalam Ridwan HR, *Ibid*, hlm. 98.

<sup>23</sup> Ridwan HR, *Ibid*, hlm. 99.

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 100.

yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan ini diperoleh melalui tiga cara, yakni atribusi, delegasi, dan mandat.

Pada atribusi, Indroharto mengatakan, terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terciptalah suatu wewenang baru. Dalam hal pemberian wewenang atribusi ini, legislator yang berkompeten untuk memberikan wewenang atribusi dapat dibedakan antara lain:<sup>25</sup>

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di Indonesia contohnya adalah di tingkat pusat ditempati oleh MPR sebagai pembentuk konstitusi, dan DPR bersama-sama dengan pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, kemudian di tingkat daerah terdapat DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah;
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, dalam hal ini adalah Presiden yang berdasarkan suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah, dimana kemudian diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

Pada delegasi, terjadi suatu pelimpahan suatu wewenang yang sebelumnya memang telah ada, oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif pada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi, delegasi selalu didahului dengan pelimpahan wewenang secara atribusi, yang lantas dengan wewenang yang dimiliki itu, suatu badan atau jabatan tata usaha negara yang satu baru dapat mendelegasikan wewenangnya kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya.<sup>26</sup>

Pada mandat tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang ataupun pelimpahan wewenang. Mandat tidak memungkinkan terjadinya perubahan wewenang dalam bentuk apapun, yang ada hanya hubungan internal. Jadi mandat adalah pemberian suatu wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lainnya untuk mengambil keputusan atas namanya. Secara yuridis, wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ pemerintah pemberi mandat (*mandans*)

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 101.

<sup>26</sup> *Loc.cit*.

meskipun secara faktual suatu keputusan diambil oleh organ pemerintahan lain yang diberi mandat (*mandataris*).<sup>27</sup>

Berdasarkan uraian yang telah tersebut di atas, maka dapat dilihat bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi adalah bersifat asli sebab langsung berasal dari peraturan perundang-undangan. Di dalam atribusi jelas adanya perolehan kewenangan secara langsung dari redaksional pasal tertentu suatu peraturan perundang-undangan, dan dengan itu penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab eksternal dan internal pelaksanaan wewenang yang diatribusikan tersebut sepenuhnya telah berada di tangan penerima wewenang. Sementara itu, delegasi tidak memungkinkan adanya penciptaan wewenang, yang ada hanya suatu pelimpahan wewenang yang sudah ada dari pejabat yang satu pada pejabat lainnya dengan tanggung jawab yuridis berada di tangan penerima delegasi. Pada mandat, penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, dan tanggung jawab akhir dari keputusan yang diambil oleh penerima mandat tetap berada di tangan pejabat yang memberikan mandatnya.

### **2.3 Dewan Perwakilan Rakyat**

Di dalam negara yang meletakkan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat, kehadiran badan legislasi atau parlemen dianggap penting sebab kemudian lembaga tersebut dijadikan badan representasi suara rakyat untuk dapat memiliki kedudukan sejajar di dalam tata kenegaraan. Dengan adanya lembaga representasi ini, rakyat yang memilih wakilnya untuk menjalankan amanat kekuasaan tertinggi yang dimiliki tidak perlu hadir secara langsung pada tiap-tiap kegiatan kenegaraan yang membutuhkan legitimasi sebab mereka telah memiliki wakilnya di dalam parlemen yang dapat mewakili kepentingannya.

#### **2.3.1 Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat**

Badan politik yang dalam pengistilahannya di Indonesia sering disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR), dikenal sebagai

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 103.

*parliament* dan di Amerika disebut sebagai *legisture*. Makna dari dua istilah ini memiliki perbedaan yang cukup dalam dan strategis. Di Eropa, istilah parlemen diartikan sebagai “pembicaraan” masalah-masalah kenegaraan, sementara penggunaan istilah *legislature* mengandung makna badan pembuat undang-undang (badan legislatif atau *law making body*).<sup>28</sup>

Definisi DPR dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia termuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada Pasal 1 angka 2 yang berbunyi:

*“Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah dewan perwakilan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”*

Keberadaan lembaga legislasi di Indonesia sudah ada sejak masa penjajahan Belanda, namun sejarah parlemen Indonesia yang dikenal dengan nama DPR baru dimulai sejak dibentuknya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) oleh Presiden Soekarno pada tanggal 29 Agustus 1945 (12 hari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia) di Gedung Kesenian, Pasar Baru Jakarta.<sup>29</sup>

Kedudukan lembaga legislatif ini juga mengalami beberapa kali perubahan dalam sistem penyelenggaraan kekuasaan negara seiring dengan konstitusi negara yang juga berubah-ubah pada masa itu, hingga akhirnya DPR mengalami perubahan yang signifikan terkait dengan kedudukannya di dalam sistem penyelenggaraan kekuasaan negara pada amandemen terakhir UUD NRI Tahun 1945 dan menjadi lembaga legislatif yang dikenal hingga pada saat ini.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, Yogyakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995, hlm. 2

<sup>29</sup> <http://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr>, diakses pada Selasa, 29 Oktober 2019, pukul 21.54 WIB.

<sup>30</sup> Ratnia Solihah dan Siti Witianti, Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Universitas Padjajaran*, Vol. 2 No. 2, 2016, hlm. 294.

### 2.3.2 Fungsi dan Wewenang DPR sebagai Parlemen

DPR sebagai parlemen memiliki fungsi yang tidak harus serta-merta dimaknai hanya sebagai badan pembuat undang-undang (*law making body*), namun juga perlu dilihat sebagai suatu media atau sarana untuk komunikasi antara rakyat dan pemerintah. Dari fungsinya yang tidak kaku itu, maka fungsi-fungsi tersebut dapat didefinisikan sebagai berikut:<sup>31</sup>

#### a. Fungsi komunikasi

Parlemen, pada masa-masa awal pembentukannya, ditujukan untuk fungsi integratif yang artinya parlemen sengaja dibentuk sebagai alat penghubung antara istana dengan rakyat. Fungsi integratif yang demikian itu dinilai sangat berperan dalam menjaga kesatuan negara dari masyarakat feodal yang pada masa itu masih belum berkembang. Sebagai anggota badan legislatif, perwakilan ini sudah barang tentu tidak bisa selamanya terus tinggal di pusat pemerintahan, ada kewajiban yang harus dipikulnya sebagai konsekuensi dari fungsi parlemen, yakni untuk menemui para pemilihnya di daerah-daerah. Sehingga, dalam hal ini, fungsi integratif dari parlemen akan semakin kuat.

#### b. Fungsi rekrutmen

Selain fungsinya yang sebagai sarana komunikasi, di sebagian negara, parlemen juga menjalankan fungsi sebagai media rekrutmen bagi pemimpin nasional. Pada negara-negara ini, untuk menduduki posisi lebih tinggi di badan eksekutif terdapat syarat mutlak untuk merealisasikannya, yakni seseorang harus terlebih dahulu memiliki karir di parlemen. Dengan demikian, parlemen sejatinya merupakan sumber penggodokan pemimpin dan bukan lagi sekadar lingkungan yang pasif dan statis, ataupun sekadar tempat dimana undang-undang disahkan. Parlemen bukan saja menghasilkan para pemimpinnya sendiri, namun juga memiliki fungsi untuk menyiapkan para pemimpin di tingkat eksekutif.

#### c. Fungsi pembuatan undang-undang

Seringkali disalahartikan sebagai satu-satunya fungsi dari parlemen, fungsi pembuatan undang-undang yang dimiliki oleh parlemen rupanya memiliki corak yang bermacam-macam di berbagai negara. Di Amerika, kongres memerankan

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 10-14.

fungsi ini dalam porsinya yang cukup besar sekalipun tidak dominan, khususnya jika dibandingkan dengan fungsi yang sama yang dijalankan oleh seorang eksekutif. Sisa-sisa pemerintahan kongres pada abad ke-18, semakin besarnya tuntutan keahlian khusus dalam hal perumusan undang-undang serta peran kekuatan sosial-ekonomi di luar kongres menjadikan kongres bukan satu-satunya pemain yang dominan dalam proses pembuatan undang-undang. Keterlibatan pihak-pihak selain parlemen dalam proses ini, dalam artian pengaruh, menjadikan peranan parlemen berbeda-beda antara satu sistem politik dan lainnya.

Selanjutnya, selain fungsi yang tersebut di atas, parlemen juga menjalankan fungsi pembuatan kebijaksanaan (*policy making*), yang artinya memaksakan suatu perilaku dengan dasar hukum yang sah. Perwujudan fungsi ini dapat dilihat dari keterlibatan parlemen dalam urusan perdagangan, luar negeri, dan pengawasan terhadap kegiatan eksekutif.

Di Indonesia sendiri, parlemen yang disebut dengan nama DPR memiliki tiga fungsi yang dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada Pasal 69 ayat (1) yang menyebutkan bahwa fungsi DPR antara lain: legislasi, anggaran, dan pengawasan. Berdasarkan ketiga fungsi tersebut maka DPR menjalankan tugas dan wewenangnya yang antara lain:<sup>32</sup>

Terkait dengan fungsinya sebagai legislasi, DPR memiliki tugas dan wewenang antara lain:

- a. Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dalam sidang kerjanya;
- b. Menyusun untuk kemudian membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan;
- c. Menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait dengan bidang otonomi daerah; hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah; pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber

---

<sup>32</sup> <http://www.dpr.go.id/tentang/tugas-wewenang>, diakses pada Selasa, 29 Oktober 2019, pukul 21.26 WIB.

daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah);

- d. Membahas RUU yang diusulkan, baik oleh Presiden ataupun oleh DPD;
- e. Menetapkan undang-undang bersama-sama dengan Presiden;
- f. Menyetujui atau tidak menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti UU (yang diajukan Presiden) untuk bisa ditetapkan menjadi UU.

Terkait dengan fungsi anggaran, DPR memiliki tugas dan wewenang:

- a. Memberikan persetujuan atas RUU mengenai APBN yang diajukan oleh Presiden;
- b. Memperhatikan pertimbangan dari DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait bidang pajak, pendidikan dan bidang agama;
- c. Menindaklanjuti hasil pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- d. Memberikan persetujuan terkait pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang memiliki dampak yang luas bagi kehidupan rakyat terkait dengan beban keuangan negara.

Terkait dengan fungsi pengawasan, DPR memiliki tugas dan wewenang:

- a. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN serta kebijakan yang dibuat pemerintah;
- b. Membahas untuk kemudian menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terkait dengan pelaksanaan UU tentang otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.

Di samping tugas dan wewenang dari tiga fungsi di atas, DPR juga memiliki tugas dan wewenang lainnya, yaitu antara lain:

- a. Menyerap, mengumpulkan, menampung serta menindaklanjuti aspirasi dari rakyat;
- b. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk: (1) menyatakan perang ataupun membuat perdamaian dengan negara lain; (2) mengangkat dan/atau memberhentikan anggota Komisi Yudisial.

- c. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal: (1) pemberian amnesti dan abolisi; (2) mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar lain di Indonesia.
- d. Memilih Anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh DPD.
- e. Memberikan persetujuan kepada Komisi Yudisial terkait calon hakim agung yang akan ditetapkan menjadi seorang hakim agung oleh Presiden
- f. Memilih tiga orang hakim konstitusi untuk kemudian diajukan kepada Presiden.

## **2.4 Badan Penyelenggara Jaminan Sosial**

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial lahir dari kewajiban negara untuk memenuhi kesejahteraan rakyatnya. Badan ini resmi beroperasi pada 1 Januari 2011 melalui UU BPJS yang sejak itu kemudian BPJS dibagi menjadi dua cabang, yakni BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. Melalui badan ini negara memberikan jaminan kehidupan yang layak terutama di bidang kesehatan dan ketenagakerjaan bagi masyarakat.

### **2.4.1 Pengertian Sistem Jaminan Sosial**

Jaminan sosial merupakan salah satu wujud perlindungan sosial yang diadakan oleh negara dalam rangka menjamin seluruh rakyat agar mampu memenuhi kebutuhan dasar hidupnya dengan layak. Dalam mewujudkan perlindungan sosial secara menyeluruh maka diperlukan sebuah sistem yang terorganisir dan dapat menjalankan perannya dalam membantu rakyat memperoleh kebutuhan dasar hidupnya secara layak, oleh karenanya dibentuk sebuah sistem yang dinamakan Sistem Jaminan Nasional yang ditujukan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sistem Jaminan Nasional merupakan suatu tata cara penyelenggaraan program jaminan sosial yang dilaksanakan oleh beberapa badan penyelenggara jaminan sosial yang dibentuk oleh undang-undang.

Kebutuhan dasar hidup dari rakyat yang coba untuk dipenuhi secara layak oleh negara ini merupakan bentuk amanat dari UUD NRI Tahun 1945



bahwasannya tiap-tiap orang memiliki hak untuk hidup sejahtera, baik lahir dan batinnya, memiliki tempat tinggal dalam lingkungan hidup yang sehat dan baik, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Dalam rangka mencapai persamaan dan keadilan, setiap orang juga berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk mendapatkan kesempatan dan manfaat yang sama. Untuk pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat maka setiap orang berhak pula atas jaminan sosial yang dijamin oleh negara.

#### 2.4.2 Asas Sistem Jaminan Sosial Nasional

Dalam menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional, diterapkan asas-asas antara lain sebagai berikut:

- a. Asas kemanusiaan;
- b. Asas manfaat; dan
- c. Asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Asas kemanusiaan dalam hal ini berkaitan dengan penghargaan terhadap martabat manusia, yang mana martabat manusia merupakan kebutuhan paling esensial bagi manusia untuk dapat dipandang dan dihargai dirinya sebagai manusia yang utuh, tanpa adanya diskriminasi atau pendiskreditan terhadap dirinya terkait hak-hak asasinya sebagai manusia yang bermartabat.

Asas manfaat merupakan asas yang bersifat operasional, yang dalam hal ini menggambarkan pengelolaan terhadap sebuah sistem yang dijalankan agar berjalan efisien dan efektif. Dengan penerapan asas ini dalam penyelenggaraan program jaminan sosial secara nasional maka terdapat harapan bahwa sistem ini akan mampu mewujudkan pemenuhan hak dasar hidup secara layak bagi rakyat.

Asas keadilan merupakan asas yang bersifat ideal atau idiil, dimana dikatakan ideal sebab pendefinisian keadilan menurut berbagai pihak akan selalu berbeda-beda sesuai dengan kriteria “ideal”-nya masing-masing. Negara menjamin bahwa dalam penyelenggaraan sistem ini, yang dipakai untuk mengukur keadilan adalah ideal yang dapat diterima oleh seluruh rakyat dengan tetap mempertimbangkan dan berdasar pada persamaan dan keadilan yang esensial.

### 2.4.3 Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Nasional

Sistem jaminan sosial nasional yang bertujuan untuk memberikan kepastian akan perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi rakyat mendorong Negara untuk membentuk badan penyelenggara yang berbentuk badan hukum dengan berdasar pada undang-undang. Badan ini kemudian dinamai Badan Penyelenggara Jaminan Sosial--selanjutnya disebut BPJS—dan memiliki tujuan untuk mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup secara layak bagi rakyat.

BPJS dalam menjalankan fungsinya sebagai penyelenggara jaminan sosial nasional, menyelenggarakan sistem dengan berprinsip pada:

- (a) Kegotongroyongan, prinsip ini berarti prinsip kebersamaan antar rakyat yang menjadi peserta dalam program jaminan sosial yang dijalankan oleh BPJS dalam menanggung beban biaya yang timbul atas jaminan sosial ini, yang kemudian diwujudkan dalam bentuk adanya kewajiban tiap peserta untuk membayar iuran sesuai dengan tingkat gaji, upah, ataupun penghasilannya;
- (b) Nirlaba, prinsip ini berarti prinsip pengelolaan usaha yang mengutamakan penggunaan terhadap hasil pengembangan dana dalam upayanya untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat;
- (c) Keterbukaan, prinsip ini adalah prinsip mempermudah akses informasi secara lengkap, benar, dan jelas pada tiap-tiap rakyat yang menjadi peserta BPJS;
- (d) Kehati-hatian, merupakan prinsip pengelolaan dana secara cermat, teliti, aman, serta tertib yang dilaksanakan oleh BPJS dalam fungsinya sebagai penyelenggara jaminan sosial nasional;
- (e) Akuntabilitas, adalah prinsip pelaksanaan program serta pengelolaan keuangan yang tepat dan akurat, serta dapat dipertanggungjawabkan;
- (f) Portabilitas, prinsip ini merupakan prinsip yang memberikan jaminan yang berkelanjutan walau peserta BPJS beralih pekerjaan atau beralih tempat tinggal dengan tetap berada dalam wilayah Negara Republik Indonesia;
- (g) Kepesertaan bersifat wajib, merupakan prinsip yang mewajibkan seluruh penduduk menjadi peserta jaminan sosial, yang pelaksanaan ini dilakukan

secara bertahap, demi terwujudnya suatu jaminan sosial nasional yang menyeluruh bagi tiap-tiap warga masyarakat Indonesia.

## 2.5 Pengelolaan Keuangan Negara

Keuangan negara merupakan tiap-tiap hak dan kewajiban yang dimiliki negara dalam rangka menjalankan tugas-tugasnya demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Wewenang pengelolaan keuangan negara diatur dengan undang-undang sebab keuangan negara berasal dari rakyat dan menjadi penting untuk dikelola secara legal melalui undang-undang demi mencegah terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan.

### 2.5.1 Pengertian Keuangan Negara

Perkembangan pengelolaan keuangan negara di Indonesia memiliki sejarah yang cukup lambat. Indonesia, sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, baru memiliki suatu undang-undang yang mengatur tentang pengelolaan keuangan negara setelah lebih dari lima puluh tahun menikmati kemerdekaan. Sebelum reformasi, keuangan negara seluruhnya menjadi beban dari pemerintah pusat, namun dengan terjadinya reformasi dan demokratisasi, beban pengelolaan keuangan negara mengalami desentralisasi dan berdampak positif terhadap pengelolaan moneter yang makin independen di tangan bank sentral. Sejalan dengan itu, dengan diberlakukannya undang-undang otonomi daerah maka makin independen pula pengelolaan keuangan di tingkat daerah.<sup>33</sup>

Keuangan Negara sendiri memiliki definisi yang bermacam-macam, baik itu dalam definisi legal di dalam perundang-undangan maupun definisi yang dirancang oleh para ahli di bidang hukum. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Keuangan Negara adalah segala hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik yang berupa uang maupun berupa barang yang kemudian dapat dijadikan sebagai milik negara dalam hubungannya dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Di samping itu, Keuangan Negara juga

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 8.

dapat diartikan sebagai suatu wujud kekayaan pemerintah yang diperoleh dari penerimaan, hutang, pinjaman pemerintah, ataupun berupa pengeluaran pemerintah, kebijakan-kebijakan fiskal, serta kebijakan moneter.<sup>34</sup> Sementara itu, menurut para ahli, Keuangan Negara memiliki definisi antara lain:<sup>35</sup>

- a. Menurut M. Ichwan, Keuangan Negara diartikan sebagai sebuah rencana kegiatan secara kuantitatif yang diwujudkan dengan angka-angka dalam nominal mata uang, yang akan dijalankan demi masa mendatang atau lazimnya pada satu tahun mendatang.
- b. Menurut John F. Due, *budget* keuangan negara adalah sebuah rencana keuangan yang akan dijalankan untuk satu periode tertentu. Anggaran belanja pemerintah diartikan sebagai suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa yang akan datang bersama-sama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode yang akan datang serta periode yang telah lampau. John menyamakan definisi keuangan negara dengan definisi *budget* negara.
- c. Menurut Arifin P. Seoria Atmadja, pengertian anggaran negara dimaknai sebagai sebuah perkiraan atau perhitungan jumlah pengeluaran/belanja yang nantinya akan dikeluarkan oleh negara. Anggaran negara yang dimaksud di atas di Indonesia disebut dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Keuangan negara selanjutnya akan dituangkan ke dalam APBN. Arifin mendefinisikan Keuangan Negara dari segi pertanggungjawaban pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh Pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN.

### 2.5.2 Kuasa Penggunaan Anggaran

Pengelolaan keuangan negara secara teknis dilaksanakan melalui dua pengurusan, yakni pengurusan umum/administrasi, yang mana dalam pengurusan ini mengandung unsur penguasaan; serta pengurusan khusus yang mengandung

---

<sup>34</sup> Tim Arifin Soeriaatmadja, *Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-Sumber Keuangan Negara)*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM-RI, 2011, hlm. 9.

<sup>35</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT Grasindo, 2016, hlm. 1-2.

unsur kewajiban. Pengurusan umum erat kaitannya dengan penyelenggaraan tugas pemerintahan di berbagai bidang dan tindakannya dapat mengakibatkan pengeluaran dan/atau penerimaan negara. Sementara itu, pengurusan khusus atau pengurusan komptabel memiliki kewajiban untuk melaksanakan perintah-perintah dari pengurusan umum.<sup>36</sup>

Keuangan negara dikendalikan secara umum kekuasaan pengelolaannya oleh Presiden selaku kepala pemerintahan sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Namun dalam pelaksanaannya, kekuasaan tersebut tidaklah dijalankan sendiri oleh Presiden. Kewenangan yang dimiliki Presiden terkait dengan pengelolaan keuangan negara dapat dilimpahkan kepada pejabat negara. Pelimpahan tersebut mencakup pada kewenangan yang bersifat umum yang timbul dari pengurusan umum, serta kewenangan yang bersifat khusus yang timbul dari pengurusan khusus.<sup>37</sup>

Pelaksanaan kewenangan yang bersifat umum dilimpahkan kepada kementerian teknis sehingga kementerian ini sepenuhnya memegang kewenangan pengurusan administratif/umum. Pelimpahan ini sesuai dengan amanat Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara. Pengurusan umum yang mengandur unsur penguasaan ini erat kaitannya dengan penyelenggaraan tugas pemerintahan di segala bidang dan tindakan yang diperbuat tersebut dapat menimbulkan pengeluaran dan/atau penerimaan negara. Dalam pengurusan umum terdapat dua pejabat atau subjek pengurusan, yang disebut otorisator dan ordonator.

Otorisator merupakan pejabat yang memperoleh pelimpahan wewenang untuk mengambil tindakan-tindakan yang dapat mengakibatkan timbulnya penerimaan dan/atau pengeluaran negara. Tindakan-tindakan yang dapat mengakibatkan timbulnya penerimaan dan/atau pengeluaran inilah yang disebut dengan otorisasi. Terdapat dua jenis otorisasi, yakni otorisasi umum yang mana jenis otorisasi ini tidak membawa akibat langsung pada pengeluaran dan/atau

---

<sup>36</sup> Tim Arifin Soeriaatmadja, *op.cit.*, hlm. 12.

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 13.

penerimaan negara; dan otorisasi khusus, yakni otorisasi yang memiliki akibat langsung terhadap penerimaan dan/atau pengeluaran negara.<sup>38</sup>

Ordonator merupakan pejabat yang berwenang melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara atau lembaga lain sehubungan dengan tindakan otorisator, serta memerintahkan pembayaran dan melaksanakan penagihan penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran negara.<sup>39</sup>

Sementara itu, kewenangan pengurusan khusus atau pengurusan kebendaharaan (*komptable*) dipegang oleh menteri keuangan. Sebagai Bendahara Umum Negara (BUN) berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara, menteri keuangan memiliki wewenang antara lain: menetapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan anggaran negara, mengesahkan dokumen terkait pelaksanaan anggaran, melakukan pengendalian terhadap pelaksanaan anggaran negara, mengusahakan dan mengelola dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara, menyimpan uang negara, menempatkan uang negara dan mengelola/menatausahakan investasi.<sup>40</sup>

### 2.5.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau yang disingkat APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan Negara Indonesia yang mana rencana tersebut disetujui oleh DPR. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran.<sup>41</sup>

Rancangan APBN disusun oleh menteri keuangan dengan mempertimbangkan kebutuhan negara. Dalam penyusunannya ada beberapa aspek yang menjadi penting dan harus dilakukan berkenaan dengan kemungkinan dapatkah usaha-usaha yang tertuang di dalam APBN tersebut dilaksanakan dalam tahun anggaran. Aspek-aspek tersebut antara lain:

A. Penerimaan keuangan milik Negara;

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 14.

<sup>39</sup> *Loc.cit.*

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 16.

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm. 61.

- B. Kemampuan terkait sumber-sumber atau faktor-faktor produksi yang tersedia di dalam negeri;
- C. Keadaan dari sumber-sumber yang berkaitan dengan tenaga dan bahan-bahan yang berasal dari luar;
- D. Harus memperhatikan pelaksanaan anggaran pada tahun sebelumnya dan juga tahun anggaran yang sedang berjalan sebab ada kemungkinan anggaran-anggaran yang tidak mungkin dapat dilaksanakan.

Terkait pengeluaran dan penerimaan negara, terdapat istilah belanja negara yang menyebabkan terjadinya pengeluaran negara. Belanja negara terdiri dari dua jenis belanja, antara lain:<sup>42</sup>

Belanja Pemerintah Pusat, yang merupakan belanja yang dipergunakan sebagai pembiayaan kegiatan pembangunan Pemerintah Pusat, baik itu pembangunan yang dilaksanakan di pusat maupun pembangunan di daerah, dalam hal ini terjadi dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Belanja yang digolongkan sebagai belanja pemerintah pusat contohnya adalah belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembiayaan bunga hutang, subsidi BBM dan subsidi non-BBM, belanja hibah, dan belanja lainnya.

Belanja daerah, yang merupakan belanja yang dibagi-bagi pada tingkat Pemerintah Daerah untuk selanjutnya masuk dalam pendapatan APBD daerah yang bersangkutan. Contoh belanja yang termasuk dalam belanja daerah antara lain dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana otonomi khusus.

Keberadaan APBN di dalam perencanaan keuangan negara memiliki fungsi-fungsi dimana hal ini berkaitan dengan APBN yang merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka pembiayaan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, untuk mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas pada bidang perekonomian, serta menentukan arah serta memberikan prioritas

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 64.

pembangunan secara umum. Fungsi-fungsi APBN yang dimaksud adalah antara lain:<sup>43</sup>

a. Fungsi otorisasi

Fungsi ini berarti bahwa suatu anggaran negara dijadikan dasar pelaksanaan pendapatan dan belanja pada tahun berjalan. Dengan demikian, pembelanjaan atau pendapatan dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

b. Fungsi perencanaan

Fungsi ini berarti bahwa anggaran negara dapat menjadi pedoman bagi negara dalam hal merencanakan kegiatan pada tahun tersebut. Bila kemudian pembelanjaan telah direncanakan sebelumnya maka negara dapat membuat rencana-rencana guna mendukung pembelanjaan tersebut.

c. Fungsi pengawasan

Fungsi ini berarti bahwa anggaran negara harus dapat menjadi pedoman untuk menilai apakah suatu kegiatan penyelenggaraan pemerintahan telah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Hal ini kemudian dapat mempermudah rakyat untuk menilai apakah tindakan pemerintah dapat dibenarkan atau tidak dalam menggunakan uang negara.

d. Fungsi alokasi

Fungsi ini berarti bahwa anggaran negara harus dialokasikan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian nasional.

e. Fungsi distribusi

Fungsi ini berarti bahwa kebijakan anggaran negara haruslah memperhatikan rasa keadilan serta kepatutan.

f. Fungsi stabilisasi

Fungsi ini berarti bahwa anggaran pemerintah menjadi sarana untuk memelihara serta mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

---

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 65-66.



## 2.6 Keadaan Defisit Anggaran

Pengelolaan keuangan negara harus dikelola dengan profesional sesuai dengan pedoman APBN dan APBD sebagai tanggung jawab pada rakyat. Namun, semua rencana yang telah tersusun dalam APBN dan APBD tidak selalu berjalan sesuai sebab selalu ada keadaan di luar kendali yang menyebabkan terjadinya pengeluaran yang lebih besar dibanding pemasukan yang diterima. Keadaan inilah yang kemudian disebut dengan defisit anggaran.

### 2.6.1 Pengertian Defisit Anggaran

Negara memiliki APBN dan APBD sebagai rancangan rencana belanja yang harus dilakukan dalam periode tertentu, yang mana konsekuensinya keuangan negara haruslah digunakan dengan berpedoman pada APBN dan APBD yang telah ada. Namun, dalam pengelolaan anggaran Negara, terdapat sebuah keadaan yang disebut dengan defisit anggaran Negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah defisit diartikan sebagai kekurangan dalam kaitannya dengan anggaran belanja dari badan pemerintahan. Sementara defisit anggaran adalah selisih kurang antara anggaran pendapatan pemerintah dengan belanja pemerintah pada tahun anggaran yang sama. Defisit terjadi ketika jumlah pendapatan lebih kecil daripada jumlah belanja yang dikeluarkan.<sup>44</sup>

Dalam hal kemudian APBD mengalami keadaan defisit, maka pembiayaan untuk mengatasi defisit tersebut adalah dengan penerimaan pembiayaan, termasuk Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya, penggunaan cadangan, penerimaan pinjaman, dan lain sebagainya. Namun, dalam hal defisit yang dialami oleh APBD, tidak ada pendanaan khusus yang dapat disalurkan dari APBN sebagai bentuk usaha untuk membantu pemerintah daerah menutup defisit tersebut.

---

<sup>44</sup>[www.djpk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan-perbendaharaan/20920-defisit-anggaran-dan-implikasinya](http://www.djpk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan-perbendaharaan/20920-defisit-anggaran-dan-implikasinya) diakses pada hari Kamis, tanggal 19 September 2019, pukul 20:33 WIB.

## 2.6.2 Penyebab Defisit Anggaran Negara

Defisit anggaran negara dapat terjadi lantaran beberapa faktor, di antaranya adalah sebagai berikut:<sup>45</sup>

### a) Konsekuensi untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi

Diperlukan dana yang besar dan investasi yang tidak sedikit untuk mempercepat perkembangan pembangunan Negara, yang mana tidak jarang dalam kas pemerintah mengalami kekurangan dana, sehingga untuk mengatasi dana yang tidak mencukupi ini biasanya pemerintah mengambil pilihan untuk melakukan pinjaman ke luar negeri. Hal ini dipilih untuk menghindari pembebanan kepada rakyat apabila kekurangan dana ditutup dengan melakukan penarikan pajak. Masyarakat di Indonesia yang masih tergolong sebagai negara berkembang ini cenderung memiliki pendapatan per kapita yang rendah sehingga berdampak pula pada daya beli yang rendah.

### b) Pemerataan pendapatan masyarakat

Defisit anggaran juga dapat terjadi dikarenakan pelaksanaan pemerataan di seluruh wilayah Indonesia. Dengan jangkauan wilayah yang amat luas dan tingkat kemajuan yang beragam ini, untuk mempertahankan kestabilan politik, kesatuan dan persatuan bangsa Indonesia, maka negara dianggap perlu untuk mengeluarkan biaya-biaya berkenaan dengan pemerataan pendapatan masyarakat, baik itu dengan perbaikan sarana dan fasilitas umum, atau bantuan dana bagi rakyat miskin di daerah terpencil.

### c) Melemahnya nilai tukar

Pinjaman ke luar negeri yang telah dilakukan oleh Indonesia sejak tahun 1969 mengalami masalah apabila terdapat gejolak nilai tukar tiap tahunnya. Masalah yang dimaksud dikarenakan nilai pinjaman ke luar negeri dihitung dengan valuta asing, sementara cicilan pokok dan bunga pinjaman tetap dihitung dengan rupiah. Apabila nilai tukar rupiah anjlok, maka dapat jadi pembayaran cicilan pokok dan bunga pinjaman yang diambil dari APBN akan bertambah, lebih dari apa yang telah dianggarkan semula.

---

<sup>45</sup> Kunarjo, Defisit Anggaran Negara, *Majalah Perencanaan Pembangunan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)*, Edisi 23, 2001, hlm. 2.

d) Realisasi yang menyimpang dari rencana

Apabila realisasi penerimaan negara meleset dari apa yang sebelumnya telah direncanakan, atau sederhananya rencana penerimaan negara tidak dapat mencapai sasaran target yang direncanakan maka itu berarti beberapa kegiatan, program, ataupun proyek harus dipotong. Jika hal ini terjadi negara harus siap menutup kekurangan agar kinerja pembangunan bisa tetap tercapai sesuai dengan rencana semula.

## 2.7 Peraturan Perundang-Undangan

Sebuah norma hukum membutuhkan bentuk di dalam hukum positif untuk kemudian memiliki kekuatan memaksa untuk dilaksanakan bagi tiap-tiap subjek hukum. Perlunya klasifikasi terhadap kedudukan peraturan perundang-undangan di Indonesia ini menyangkut pada kewenangan membentuk dan menetapkan supaya tidak terjadi tumpang tindih kekuasaan.

### 2.7.1 Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Dalam rangka mengatur masyarakat dan menyelenggarakan suatu kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat, Pemerintah mengeluarkan beraneka macam peraturan negara, yang mana peraturan-peraturan ini biasanya disebut dengan Peraturan Perundangan.<sup>46</sup> Peraturan merupakan hukum yang *in abstracto* atau *general norm*, yang sifatnya mengikat umum dan memiliki tugas mengatur hal-hal yang bersifat umum.<sup>47</sup> Sementara itu, secara teoritis, istilah “perundang-undangan” (*legislation*, *wetgeving*, ataupun *gesetzgebung*) memiliki dua pengertian, antara lain:

- a. Perundang-undangan merupakan tata cara pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik itu di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

---

<sup>46</sup> C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia I*, Edisi Revisi, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000, hlm. 51.

<sup>47</sup> S.F. Marbun dan Moh. Mahfud dalam Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 134.

- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang mana peraturan tersebut merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>48</sup>

Pada penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, peraturan perundang-undangan juga dapat dimaknai sebagai keseluruhan peraturan yang mengikat umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Pemerintah, baik itu di tingkat pusat maupun tingkat daerah, serta seluruh keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, di tingkat pusat maupun tingkat daerah, yang juga bersifat mengikat umum.

Berdasarkan uraian-uraian yang tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud peraturan perundang-undangan adalah seluruh peraturan yang dikeluarkan oleh badan pemerintahan, baik itu di tingkat pusat maupun tingkat daerah, yang mana peraturan tersebut kesemuanya bersifat mengikat umum.

#### 2.7.2 Hierarki Peraturan Perundang-Undangn

Dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan diperlukan suatu tingkatan perundang-undangan dalam rangka pencegahan *conflict of norm* dan mewujudkan kejelasan mengenai hak dan wewenang dari tiap-tiap badan pembuat undang-undang di Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) mengenai hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, adalah sebagai berikut:

- a. UUD NRI Tahun 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan

---

<sup>48</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto dalam Ridwan HR, *Ibid.*

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

UUD NRI Tahun 1945 merupakan tingkatan tertinggi dari hierarki peraturan perundang-undangan, dan Undang-Undang Dasar dianggap sebagai suatu undang-undang yang istimewa atau luar biasa oleh Dr. C. Gruys, lantaran cara pembentukannya berbeda dengan cara pembentukan undang-undang biasa.<sup>49</sup> Sebagai hukum, UUD NRI Tahun 1945 yang berisi norma-norma dasar, aturan-aturan dasar atau ketentuan-ketentuan pokok di dalamnya harus dilaksanakan serta ditaati.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat—selanjutnya disebut TAP MPR—memiliki kekuatan hukum mengikat secara umum ke luar maupun ke dalam. Mengikat rakyat secara tidak langsung serta mengikat aparatur negara secara langsung. Dalam hal ini TAP MPR merupakan aturan-aturan dasar dalam pelaksanaan kegiatan negara untuk kurun waktu tertentu.<sup>50</sup>

Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden. Undang-undang berisi norma-norma yang bertujuan untuk melaksanakan norma-norma di dalam Undang-Undang Dasar, atau hukum dasar negara yang tidak tertulis, serta norma dasar yang terkandung di dalam TAP MPR.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, sering disebut sebagai peraturan pelaksana,<sup>51</sup> adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal terjadi suatu hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Peraturan Pemerintah juga tergolong ke dalam peraturan pelaksana. Sama halnya dengan PERPU, Peraturan Pemerintah juga ditetapkan oleh Presiden, namun bedanya Peraturan Pemerintah dibuat untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Peraturan Presiden tergolong juga dalam peraturan pelaksana, bersama-sama dengan PERPU dan Peraturan Pemerintah. Perpres diciptakan oleh Presiden, dan fungsinya adalah untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan

---

<sup>49</sup> Amiroeddin Sjarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Edisi Baru, Jakarta: Rineka Cipta, 1997, hlm. 25.

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm. 28.

<sup>51</sup> Amiroeddin Sjarif, *op.cit*, hlm. 28.

yang lebih tinggi, atau dalam kegiatan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah norma-norma hukum yang tercipta dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sementara itu, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Wali Kota.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **4.1 Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan oleh Penulis, maka dapat diperoleh kesimpulan:

1. BPJS Kesehatan merupakan salah satu badan penyelenggara sistem jaminan sosial nasional yang didirikan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial di bidang kesehatan. Kebijakan yang diambil Presiden untuk menaikkan tarif iuran Dana Jaminan Kesehatan bagi peserta BPJS Kesehatan untuk mengatasi keadaan defisit anggaran BPJS Kesehatan termasuk dalam tanggung jawab Pemerintah sebagai konsekuensi dari penerapan konsep negara kesejahteraan, serta melihat kedudukan pemerintah sebagai pemilik BPJS, sebagai bentuk konsekuensi atas pelaksanaan asas-asas pemerintahan yang baik, serta penerapan pelayanan publik dan hukum administrasi negara, yang mana kemudian tanggung jawab tersebut termaktubkan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait, dalam rangka menjaga keberlangsungan program kerja BPJS Kesehatan dengan menjaga kesehatan keuangan BPJS Kesehatan.
2. Meskipun tidak mendapatkan persetujuan DPR saat penetapan Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 tentang Jaminan Kesehatan untuk menaikkan tarif iuran Dana Jaminan Kesehatan bagi peserta BPJS Kesehatan, namun peraturan tersebut tetap berlaku dan memiliki daya ikat dan daya eksekutorial selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, sebab peraturan Presiden menjadi kewenangan penuh dari Presiden sebagai kepala pemerintahan dan DPR tidak memiliki wewenang di dalamnya. Peran DPR hanya sebatas melakukan rapat dengan Pemerintah dalam rangka konsultasi dan tidak memiliki kuasa untuk ikut campur dalam penyusunan peraturan Presiden.

#### 4.2 Saran

Berdasarkan uraian pembahasan dan kesimpulan di atas, dapat diberikan saran sebagai berikut:

1. Demi keberlangsungan program-program BPJS Kesehatan agar tidak lagi menimbulkan keadaan defisit anggaran, diperlukan kerja sama yang baik dari berbagai pihak. Dari pihak internal, yakni BPJS Kesehatan, rumah sakit, pemerintah daerah, dan DPRD harus meningkatkan pelayanan publik yang baik dengan pengadaan sosialisasi kepada masyarakat akan pentingnya kesehatan, keikutsertaan keanggotaan BPJS Kesehatan, dan kepatuhan membayar iuran Dana Jaminan Kesehatan. Perbaikan manajemen dalam tubuh BPJS Kesehatan juga sangat diperlukan terutama mengenai sikap jujur pengelola BPJS Kesehatan. Sementara itu, dari pihak eksternal, yang tidak lain adalah masyarakat sebagai peserta BPJS Kesehatan harus lebih taat dalam mematuhi regulasi yang telah ada dan lebih sadar akan kewajibannya yang salah satunya adalah tepat waktu dalam membayar iuran Dana Jaminan Kesehatan.
2. Sementara itu, untuk menjalin hubungan baik antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, presiden seyogyanya tetap saling berkoordinasi dengan DPR terkait dengan pembuatan kebijakan-kebijakan yang akan dibuatnya, meskipun dalam hal penetapan peraturan presiden, DPR tidak memiliki wewenang apapun, namun sebagai bentuk ikhtikad baik dan etika politik, perlu kiranya Presiden tetap memerhatikan pendapat dari DPR.



## DAFTAR PUSTAKA

### 1. BUKU

- Amiroeddin Sjarif. 1997. *Perundang-undangan, Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Edisi Baru. Jakarta: Rineka Cipta.
- Aries Harianto. 2009. *Diktat Perkuliahan Mata Kuliah Ilmu Perundang-Undangan*. Jember.
- Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan. 2017. *Kedudukan dan Status Kelembagaan BPJS Kesehatan*. Buklet Mini BPJS Kesehatan.
- Bagir Manan. 2003. *Lembaga KepPresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Bambang Cipto. 1995. *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*. Yogyakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- C.S.T. Kansil & Christine S.T.K. 2000. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia I*, Edisi Revisi. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*. Jakarta: PT Pradnya Paramita.
- Cecep Triwibowo. 2014. *Etika & Hukum Kesehatan*. Yogyakarta: Penerbit Nuha Medika.
- Hafid Abbas. 2008. *Buku Pedoman Hak Asasi Manusia bagi Dokter dan Pasien dalam Mencegah Malpraktek Kedokteran*. Badan Penelitian dan Pengembangan HAM Departemen Hukum dan HAM RI.
- Hotma P. Sibuea. 2010. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- I Gede Atmaja. 2012. *Ilmu Negara, Sejarah, Konsep dan Kajian Kenegaraan*. Malang: Penerbit Setara.

- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Johny Ibrahim. 2005. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Banyumedia.
- Kunarjo. 2001. *Defisit Anggaran Negara*. Majalah Perencanaan Pembangunan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Edisi 23.
- Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Muhadam Labolo. 2005. *Memahami Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Muhammad Djafar Saidi. 2008. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Munir Fuady. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Ni'matul Huda. 2015. *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Peter Mahmud. 2016. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Philipus Hadjon. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjahmada Press.
- Rhenald Kasali. 2017. *Disruption, Tak Ada yang Tak Bisa Diubah Sebelum Dihadapi. Motivasi Saja Tidak Cukup*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Ridwan HR. 2016. *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Tahir Azhary, T. 1992. *Negara Hukum*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Tim Arifin Soeriaatmadja. 2011. *Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-Sumber Keuangan Negara)*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM-RI.

W. Riawan Tjandra. 2016. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT Grasindo.

W.J. S. Poerwadarminta. 1976. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta.

Yuliandri. 2013. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

## 2. JURNAL

Ahmad Yani. 2018. Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 15 No. 2.

Efi Yulisyowati, dkk. 2016. Penerapan Konsep Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen. *Jurnal Dinamika Sosial Budaya Universitas Semarang* Vol. 18 No. 2.

Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Neneng Siti Maryam. 2016. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi* Vol. VI No. 1.

Oman Sukmana. 2016. Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State). *Jurnal Sospol UMM* Vol. 2 No. 1.

Rahayu Prasetyaningsih. 2017. Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran* Vol. 4 No. 2.

Ratnia Solihah dan Siti Witianti. 2016. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Universitas Padjadjaran* Vol. 2 No. 2.

Yos Johan Utama. 2014. *Hukum Administrasi Negara. Modul I Hukum Universitas Terbuka*.

### 3. INTERNET

DPR. *Sejarah DPR*. <http://www.dpr.go.id/tentang/sejarah-dpr>. [Diakses pada Selasa, 29 Oktober 2019, pukul 21.54 WIB].

\_\_\_\_\_. *Tugas dan Wewenang DPR*. <http://www.dpr.go.id/tentang/tugas-wewenang>. [Diakses pada Selasa, 29 Oktober 2019, pukul 21.26 WIB].

Ombudsman. *Iuran BPJS Kesehatan Tidak Pantas Naik*. <https://ombudsman.go.id/news/r/iuran-bpjs-kesehatan-tidak-pantas-naik>. [Diakses pada Senin, 13 Januari 2020, pukul 21.09 WIB].

CNBC Indonesia. *Iuran BPJS Kesehatan Harus Naik*. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190912121414-4-98932/iuran-bpjs-harus-naik>. [Diakses pada Senin, 13 Januari 2020, pukul 20.54 WIB].

Kementerian Keuangan. *Anggaran dan Perbendaharaan: Defisit Anggaran dan Implikasinya*. [www.djpk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan-perbendaharaan/20920-defisit-anggaran-dan-implikasinya](http://www.djpk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan-perbendaharaan/20920-defisit-anggaran-dan-implikasinya). [Diakses pada hari Kamis, tanggal 19 September 2019, pukul 20:33 WIB].

### 4. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2019. *Perubahan Atas Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan*. 24 Oktober 2019. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 210. Jakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006. *Badan Pemeriksa Keuangan*. 30 Oktober 2006. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. 2 Oktober 2019. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. *Pelayanan Publik*. 18 Juli 2009. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. *Administrasi Pemerintahan*. 17 Oktober 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009. *Kesehatan*. 13 Oktober 2009. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004. *Sistem Jaminan Sosial Nasional*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha. 29 Desember 1986. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77. Jakarta.

