

Jurist-Diction

Volume 5 No. 5, September 2022

Pengawasan Terhadap Pengelolaan Keuangan BPJS Kesehatan Dalam Rangka Mewujudkan Prinsip Akuntabilitas

Samuel Partogi Siahaan

samuel.partogi.m-2014@fh.unair.ac.id

Universitas Airlangga

How to cite:

Samuel Partogi Siahaan,
'Pengawasan Terhadap
Pengelolaan Keuangan
BPJS Kesehatan Dalam
Rangka Mewujudkan Prinsip
Akuntabilitas' (2022) Vol. 5
No. 5 Jurist-Diction.

Histori artikel:

Submit 26 Agustus 2022;
Diterima 15 September 2022;
Diterbitkan 29 September 2022.

DOI:

10.20473/jd.v5i5.38559

p-ISSN: 2721-8392

e-ISSN: 2655-8297



Abstract

BPJS Kesehatan is a major breakthrough in institutional development that has an impact on people's welfare, especially in the health sector. The government has been trying for years to implement policies and regulations in order to achieve the goals of the National Health Insurance. In order to run optimally, it requires consideration of many aspects, especially supervision considering the scope of BPJS Kesehatan which covers the total number of Indonesian people. For this reason, the aspect of supervision, especially in the field of financial management, is a vital aspect because it is related to the lives of many people. This aspect of financial management can be studied from various principles aimed at achieving an accountable planning and implementation mechanism. Based on the principle of accountability in the financial management of BPJS Health, the supervisory agency has the authority to provide input in the form of criticism or suggestions in order to achieve the ideals of the National Health Insurance.

Keywords: Supervision; BPJS Kesehatan Financial Management; Accountability Principle.

Abstrak

BPJS Kesehatan merupakan sebuah terobosan besar dalam perkembangan kelembagaan yang berdampak untuk kesejahteraan masyarakat, khususnya dalam bidang Kesehatan. Pemerintah bertahun-tahun lamanya berupaya melakukan kebijakan dan pengaturan agar tercapai tujuan dari Jaminan Kesehatan Nasional. Agar dapat berjalan dengan maksimal dibutuhkan pertimbangan dari banyak aspek khususnya pengawasan mengingat ruang lingkup BPJS Kesehatan yang mencakup total jumlah masyarakat Indonesia. Untuk itu aspek pengawasan khususnya dalam bidang pengelolaan keuangan menjadi aspek vital karena berkaitan dengan hajat hidup orang banyak. Aspek pengelolaan keuangan tersebut dapat dikaji dari berbagai macam prinsip yang bertujuan tercapainya mekanisme perencanaan serta pelaksanaan yang dapat dipertanggungjawabkan. Berdasarkan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan BPJS Kesehatan, Lembaga pengawas memiliki wewenang agar dapat memberikan masukan berupa kritik ataupun saran guna tercapainya cita-cita Jaminan Kesehatan Nasional.

Kata Kunci: Pengawasan; Pengelolaan Keuangan BPJS Kesehatan; Prinsip Akuntabilitas.

Copyright © 2022 Samuel Partogi Siahaan

Pendahuluan

Hukum administrasi negara merupakan sebuah instrumen dalam kerangka hukum Indonesia yang kaitannya terhadap proses berjalannya sebuah negara hukum. Negara hukum atau *Rechtsstaat* memiliki cakupan pengertian bahwa ada empat elemen penting dalam pelaksanaan sebuah negara hukum antara lain perlindungan hak asasi manusia, terlaksananya pembagian kekuasaan, pemerintahan yang berjalan berdasarkan undang-undang dan peradilan tata usaha negara. Adapun cakupan dalam negara hukum tersebut menjelaskan bahwa hukum menjamin adanya keadilan dan mendukung kepentingan dari masyarakat yang diikat oleh hukum tersebut, termasuk didalamnya terkait dengan kekuasaan. Seorang pakar hukum bernama Utrecht membedakan antara Negara Hukum Formal atau negara Hukum Klasik, dan negara Hukum Materil atau negara hukum Modern¹ dimana yang menjadi pembeda adalah negara hukum formil tunduk penuh pada segala aturan tertulis seperti undang-undang atau peraturan lainnya sehingga dapat diartikan secara sempit. Sedangkan negara hukum materil atau negara hukum modern, bukan berarti tidak sepakat dengan konsep negara hukum formil, melainkan mencakup pula unsur keadilan didalamnya yang mana tidak selalu dapat diartikan atau dibatasi dengan adanya hukum tertulis atau formil seperti peraturan perundang-undangan saja. Pendapat tersebut sesuai pula dengan pendekatan kekuasaan yang didapatkan berdasarkan undang-undang sesuai dengan asas legalitas atau asas *rechtmatigheid*. Hal tersebut menentukan control atau pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan. Asas legalitas tersebut dapat dibedakan menjadi Asas legalitas formal yang berkaitan dengan keabsahan wewenang dan prosedur, Adapun Asas legalitas Substansial dapat dimengerti dengan bertumpu pada tujuan. Dalam sistem hukum Inggris pendekatan kekuasaan ini berkaitan dengan *the rule of law*. Titik beratnya berada di penggunaan kekuasaan menurut hukum, dan melarang penggunaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), artinya tidak seorangpun boleh dirampas atau dicabut hak-haknya, kebebasannya, atau kekayaannya tanpa kewenangan hukum. Hal ini mendasarkan tanggung gugat negara atas doktrin "*Ultra Vires*".²

¹ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Ichtiar 1962).[9].

² Tatiek Sri Djatmiati, *Hukum Administrasi* (LaksBang Justisia 2020).[4].

Berdasarkan penjelasan terhadap negara hukum tersebut dapat dimengerti bahwa adanya hukum harus menghadirkan keadilan yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat yang dapat tercipta bukan hanya terbatas dari peraturan perundang-undangan saja. Hal ini sejalan dengan adanya teori pemisahan kekuasaan yang dikenal dengan Trias Politica oleh Montesquieu yang termuat dalam bukunya berjudul *L'esprit de Lois* (1748) dimana proses berjalannya sebuah negara berdasarkan tiga pilar utama negara, yaitu : eksekutif, legislatif dan yudisial. Ketiga pilar tersebut selanjutnya dianggap sebagai kekuasaan utama dari sebuah negara. Kekuasaan tersebut memiliki urgensi untuk dipisahkan satu dengan lainnya karena menurut Sir John Dalberg-Acton, "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*". Dimana memiliki pengertian bahwa adanya kekuasaan dapat mengakibatkan adanya tindakan korup apalagi kekuasaan tersebut berjalan dengan absolut yang dapat berpotensi tindakan korup secara absolut. Dalam tataran teori hukum kecenderungan seperti ini dapat dibenarkan karena kekuasaan hanya dapat dibatasi dengan adanya kekuasaan lain.

Berjalannya sebuah negara dengan adanya pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk terciptanya pengawasan antara sebuah kekuasaan terhadap yang lainnya. Hal ini akan menimbulkan terciptanya sebuah negara yang berjalan dengan topangan pilar yang kuat karena semua kekuasaan berupaya memperbaiki dan mengoreksi hal-hal yang dapat melemahkan atau berdampak destruktif bagi negara (*check and balance*). Kata pengawasan berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia³ memiliki pengertian berarti melihat baik-baik, tajam pengelihatannya, tajam tiliknya, hati-hati, dan juga penjagaan. Adapun menurut kamus hukum Black's Law Dictionary,⁴ pengawasan dapat diterjemahkan sebagai *supervising* yang memiliki pengertian *regulating and monitoring process* atau *activity* atau *tasks*. Dari pengertian tersebut kata pengawasan dalam kaitannya terhadap kekuasaan negara merujuk pada

³ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kemendikbud (Pusat Bahasa), 'Kamus Besar Bahasa Indonesia' <<https://kbbi.web.id/pengawasan>> dikunjungi pada 13 februari 2020.

⁴ Henry Campbell Black, '*Black's Law Dictionary*', West Publishing Co., St. Paul Minnsota, 1979.' <<https://thelawdictionary.org/supervising>> dikunjungi pada 13 februari 2020.

tindakan saling memperhatikan dan mengatur semua tindakan atau kegiatan semua komponen kekuasaan negara.

Berjalannya kekuasaan tersebut secara konkret dijalankan dengan adanya lembaga-lembaga dalam koridor kekuasaan masing-masing yang memiliki fungsi dan tugas tertentu. Adapun hal tersebut dapat diartikan melalui pembagian fungsi organ negara yaitu, organ utama atau primer (*primary constitutional organ*) dan organ pendukung atau penunjang (*state auxiliary bodies*) yang dapat dibedakan dalam tiga ranah (domain), yaitu kekuasaan Eksekutif atau pelaksana (*administratur, bestuurszorg*) , yang tertinggi terdiri dari Presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Selanjutnya ada unsur pilar atau kekuasaan kedua yaitu Kekuasaan Yudisial, yang menjadi ciri dari Lembaga ini adalah adanya sebuah Mahkamah, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung yang mana berguna untuk penegakan hukum di Indonesia yang dapat dikatakan sebagai organ konstitusi dimana termasuk kategori lembaga negara yang bersumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang.

Lalu kekuasaan Legislatif dalam tiga organ atau lembaga, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR), Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD), dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR). Dalam bidang pengawasan yang menyangkut kepentingan daerah, DPD mempunyai kedudukan yang penting mewakili kepentingan daerahnya, karena itu DPD dapat disebut sebagai lembaga utama atau *main state organ*.⁵ Dalam skala pengawasan secara nasional terhadap kebijakan dan tindakan lembaga negara setingkat pemerintahan pusat, diawasi oleh lembaga DPR sesuai dengan atribusi kewenangan berdasarkan pasal 20A ayat (1) konstitusi negara,⁶ yaitu DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Ada pula sebuah Lembaga negara yang secara langsung diamanatkan oleh UUD NRI 1945, yaitu Badan Pemeriksa Keuangan yang selanjutnya dapat disebut

⁵ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Sinar Grafika 2006).[113].

⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

BPK. Berdasarkan Undang-undang No. 15 tahun 2006 Pasal 1 ayat 1 menyatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan, adalah Lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷ Berdasarkan Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, Badan Pemeriksa Keuangan dapat memberikan pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya. Pendapat yang diberikan BPK termasuk di antaranya perbaikan di bidang pendapatan, pengeluaran, dan bidang lain yang berkaitan dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Bila dikaitkan dengan kerangka negara kesatuan adalah salah satu tujuan negara Indonesia berdasarkan Pembukaan UUD Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum. Hal tersebut menjadi dasar untuk sebuah pemerintahan negara dalam membentuk organ pendukung guna mencapai tujuan mulia tersebut yaitu disebut Lembaga negara pendukung atau penunjang (*state auxiliary bodies*). Berdasarkan perkembangan di masyarakat dalam sebuah negara maka lembaga negara inti pun tidak dapat maksimal dalam hal menjalankan tugasnya dan cita-cita bernegara, maka ketiga organ negara sederhana tersebut mulai berkembang dengan dibentuknya berbagai lembaga-lembaga negara baru⁸ Adapun lembaga dalam sebuah kekuasaan negara tidak dapat bekerja maksimal dengan banyaknya urusan-urusan dalam pemerintahan, sehingga diperlukan lembaga penunjang lainnya. Dalam konteks penulisan ini, amanat yang didapatkan berdasarkan undang-undang sebagai pelaksana dari sebuah program kerja pemerintah ataupun menjadi Lembaga pengawas terhadap Lembaga negara lainnya, sesuai dengan teori pemisahan

⁷ Undang-undang nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47).

⁸ Gunawan A Tahuda, *Komisi Negara Independen* (Genta Press 2012).[53].

kekuasaan, yang sudah dijelaskan sebelumnya. Salah satu pengawas yang dibentuk berdasarkan undang-undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan Indonesia yang merupakan lembaga independen dan bebas dari campur tangan pihak lain yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan di sektor keuangan. Dalam hal pengawasan terhadap sebuah Lembaga tidak hanya terlepas dari adanya peran Lembaga Eksternal tetapi ada juga Lembaga atau instrumen pengawasan internal yang disampaikan langsung oleh undang-undang saat Lembaga itu terbentuk. Dalam konteks penelitian ini akan dibahas mengenai Dewan Pengawas ataupun Dewan Jaminan Sosial Nasional yang secara spesifik melakukan pengawasan terhadap objek penelitian ini.

Dalam hal pelaksanaan negara dan untuk memenuhi amanat tersebut, terbentuklah peraturan perundangan dan peraturan pelaksanaannya yang mengatur dalam membangun Sistem Jaminan Sosial Nasional (selanjutnya disebut SJSN) berdasarkan UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. SJSN merupakan program yang dirancang pemerintah guna memberikan jaminan atas pemenuhan kebutuhan dasar hidup yang layak bagi semua peserta dan atau keluarganya, di antaranya jaminan di bidang kesehatan. Undang-undang tersebut mengamanatkan pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (selanjutnya disebut JKN).

Dalam penulisan ini Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan yang selanjutnya disingkat BPJS Kesehatan, merupakan *state auxiliary bodies* atau lembaga negara penunjang diamatkan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang kemudian pembentukannya melalui Undang-undang nomor 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang merupakan hasil dari Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional guna pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Adapun secara historis BPJS Kesehatan sudah mengalami perkembangan dan berubah dengan resmi beroperasinya BPJS Kesehatan pada 1 Januari 2014, sebagai transformasi dari PT Askes (Persero). Kemudian pada tahun 2011 pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan

Sosial (BPJS) serta menunjuk PT Askes (Persero) sebagai penyelenggara program jaminan sosial di bidang kesehatan, sehingga PT Askes (Persero) pun berubah menjadi BPJS Kesehatan. Adapun yang membedakan Askes dan BPJS Kesehatan adalah dari segi dana iuran dan hasil pengembangannya. Dengan adanya UU SJSN, dana iuran dan hasil pengembangannya, seluruhnya dibebankan kepada peserta untuk membiayai peningkatan manfaat jaminan sosial. Kecuali untuk masyarakat yang tidak mampu, iuran jaminan sosialnya tetap dibayar oleh negara, sesuai dengan amanat UUD 1945.⁹

Dalam perjalanannya BPJS Kesehatan, mengalami beberapa perkembangan berupa kemajuan, hambatan dan juga masalah. Adanya hambatan serta masalah tersebut berdampak pada kesejahteraan masyarakat khususnya dalam bidang kesehatan. Adapun hal itu berkaitan erat dengan terjadinya gagal bayar atau ketidakmampuan BPJS Kesehatan memenuhi semua permintaan masyarakat sebagai lembaga penjamin kesehatan nasional, melaksanakan tugas dan fungsinya secara maksimal dan berdampak secara masif baik dalam perekonomian maupun dalam kaitannya kepada pelayanan publik di Indonesia. Masalah tersebut dipetakan oleh beberapa akademisi sebagai masalah baru dan besar, karena cakupan dari kepesertaan Lembaga BPJS Kesehatan atau penerima manfaat dari Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) sangat besar yaitu dengan target sejumlah warga negara Indonesia. Pemerintah juga telah menyusun Peta Jalan JKN dengan menetapkan parameter keberhasilan. Namun, sasaran tersebut belum sepenuhnya tercapai. Sebagai tambahan data yang dihimpun dari Laporan Keuangan BPJS Kesehatan 2020,¹⁰ bahwa BPJS Kesehatan mengelola keuangan Jaminan Sosial Nasional dengan total aset dan total liabilitas lebih dari 13 Triliun Rupiah (data audit per 31 Desember 2020). Selain itu setidaknya berdasarkan data yang dihimpun, jumlah peserta yang dananya

⁹ Soraya Novika, 'Napak Tilas Berdirinya BPJS Kesehatan di Indonesia', (detikFinance, 2021) <<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5373080/napak-tilas-berdirinya-bpjs-kesehatan-di-indonesia/2>> dikunjungi pada 1 Juli 2021.

¹⁰ BPJS Kesehatan, 'Laporan Keuangan BPJS Kesehatan' (2020) <www.bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/> dikunjungi pada 21 Juli 2021.

dikelola untuk kemudian disalurkan kembali adalah sebanyak 222.461.906 Jiwa.¹¹ Sebagai tambahan, penulis menambahkan data terkini sesuai dengan domisili penulis yaitu Jawa Timur, total capaian kepesertaan Penerima Bantuan Iuran (selanjutnya disebut PBI) BPJS Kesehatan sebanyak 34% dari total kepesertaan, dan peserta Non-PBI adalah 21% dari total peserta di Jawa Timur.¹²

Sebagai pengawas eksternal, BPK mengungkapkan bahwa masih terdapat permasalahan mendasar dalam pelaksanaan Program JKN baik terkait dengan kepesertaan, pelayanan, maupun pendanaan. Permasalahan tersebut banyak yang belum terselesaikan, yaitu kepesertaan, pelayanan dan, Pendanaan. Hal tersebut merupakan kunci dari pengelolaan keuangan BPJS Kesehatan karena dalam hal pelaksanaan kegiatan diperlukan perhitungan serta perencanaan yang matang terkait anggaran dana guna tercapainya tujuan konstitusi dalam hal ini kesejahteraan masyarakat. Untuk itu unsur pengawasan dalam pengelolaan keuangan baik dimulai dari proses penganggaran atau perencanaan sampai dengan alur terakhirnya yaitu diterima di masyarakat baik lewat fasilitas Kesehatan maupun bentuk lainnya, penulis rasa perlu dikaji dan diteliti. Penulis berpendapat perlunya dikaji dan diteliti berdasarkan prinsip akuntabilitas pengelolaan keuangan dalam Lembaga BPJS Kesehatan dilihat dari mekanisme pengawasan yaitu sudut pandang hukum administrasi negara.

Metode Penelitian

Ditinjau dari latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum atau penelitian normatif. Penelitian ini mengacu pada bahan-bahan hukum primer yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas.¹³ Dalam hal

¹¹ *ibid.*

¹² BPS Provinsi Jawa Timur, 'Percentage of Population Who Has Health Insurance by Regency/ Municipality and Types of Health Insurance di Provinsi Jawa Timur, 2019-2020' (BPS Provinsi Jawa Timur, 2020) <<https://jatim.bps.go.id/statictable/2021/09/06/2231/persentase-penduduk-yang-memiliki-jaminan-kesehatan-menurut-kabupaten-kota-dan-jenis-jaminan-di-provinsi-jawa-timur-2019-2020.html>> dikunjungi pada 22 Juli 2021.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Kencana 2016), hal. 181.

penulisan skripsi ini merupakan penelitian hukum maka penelitian dilakukan dengan mengacu pada sebuah peraturan tertulis, sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya pada perpustakaan karena akan banyak membutuhkan bahan-bahan hukum pendukung yang bersifat sekunder. Dalam tipe penelitian ini juga dilakukan dengan meneliti bahan pustaka untuk mengidentifikasi konsep dan asas-asas serta prinsip-prinsip permasalahan yang di bahas dalam penulisan penelitian hukum ini. Pendekatan-pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*), pendekatan kasus (*Case Approach*), dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).¹⁴ Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*), yaitu dilakukan dengan mengkaji atau menelaah Peraturan Perundang-Undangan dan regulasi yang berlaku yang bersangkutan dengan isu hukum.¹⁵ Selain itu dalam penelitian ini juga digunakan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), yaitu metode pendekatan masalah yang berasal dari pandangan-pandangan, serta doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, dimana dalam penulisan skripsi ini akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.¹⁶ Pendekatan konsep ini menjelaskan konsep-konsep yang terkait dalam penulisan skripsi ini.

Konsep dasar pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara

Mengacu pada penjelasan sebelumnya terkait dengan unsur - unsur Negara Hukum, hal ini juga selaras dengan Indonesia yang merupakan negara hukum berdasarkan konstitusi Indonesia. Hal ini dapat di buktikan dengan beberapa ketentuan pada UUD NRI 1945 yang memenuhi unsur formal sebuah negara hukum, sebagai berikut:

1. Pasal 28 A sampai 28 J UUD 1945 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak

¹⁴ *ibid.*[133].

¹⁵ *ibid.*

¹⁶ *ibid.*[135].

Asasi Manusia

2. Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah, Bab VI tentang Pemerintah Daerah, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Dari keempat Bab yang diatur dalam UUD 1945 ini mengatur mengenai Pembagian Kekuasaan Negara yakni secara horizontal dan vertikal.
3. Pasal 1 UUD 1945 tentang Prinsip Kedaulatan Rakyat. Dalam Pasal ini menyatakan bahwa Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945.
4. Pasal 1 ayat 3 yang menyatakan Indonesia merupakan Negara Hukum, sehingga implementasinya yakni dalam penyelenggaraan Negara dan Pemerintahan harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Pasal 24 ayat 1, "Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan"(footnote). Merupakan salah satu unsur negara hukum yakni adanya pengawasan dan penegakan hukum yang merdeka.
6. Pasal 22 E tentang Pemilihan umum, yang mengatur mengenai waktu pelaksanaan pemilihan umum, asas - asas pemilu. Sebagai bentuk kontrol bagi para pelaksanaan negara dan pemerintahan.
7. Adanya ruang partisipasi bagi masyarakat, dalam hal ini memberikan pengaduan atas tindakan pemerintah yang dianggap merugikan. Adapun bentuk-bentuk pengaduan tersebut antara lain upaya administratif, PTUN, Ombudsman, Komisi Informasi, Komisi Penyiaran dan masih banyak lagi.

Adapun dapat diketahui bahwa ada tiga pendekatan utama dalam hukum administrasi, yaitu:

1. Pendekatan terhadap kekuasaan

Hukum administrasi Inggris sangat populer dengan pendekatan *ultra vires*. Hukum administrasi Belanda yg menekankan segi-segi *rechtmatigheid* yang pada dasarnya berkaitan dengan *rechtmatigheids control*. Pendekatan-pendekatan tersebut menggambarkan kekuasaan pemerintahan sebagai fokus hukum administrasi.

2. Pendekatan hak asasi

Merupakan pendekatan baru dalam hukum administrasi Inggris. Fokus utama pendekatan baru ini ada pada 2 hal yaitu:

- a. Perlindungan hak-hak asasi;
- b. Asas-asas pemerintahan yg baik.

3. Pendekatan fungsionaris

Pendekatan ini tidak menggusur pendekatan sebelumnya tetapi melengkapi

pendekatan yg ada dengan titik pijak bahwa yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan adalah pejabat (orang). Oleh karena itu hukum administrasi dalam konteks ini pemerintah harus memberikan perhatian kepada perilaku aparatur penegak hukum. Dengan pendekatan ini norma hukum administrasi tidak hanya meliputi norma pemerintahan tetapi juga norma perilaku aparat. Di belanda norma perilaku aparat digali dari praktek ombudsman atau yang menitikberatkan kepada bagaimana pelayanan public yang dijalankan oleh pelayan public bisa diatur, dijalankan ataupun dapat dievaluasi. Ada norma dasar yang menjadi dasar bagi perilaku aparat yaitu sikap melayani & dapat diandalkan.

Aspek normatif hukum administrasi – Dalam konsep negara hukum kemasyarakatan (*sociale rechtstaat*), hukum administrasi didefinisikan sebagai instrumen yuridis yang memungkinkan pemerintah mengendalikan kehidupan masyarakat dan pada sisi yang lain memungkinkan masyarakat berpartisipasi dalam pengendalian tersebut. Adapun unsur-unsur pokok hukum administrasi tersebut dapat digambarkan dengan:

- a) *Sturen (Sturing)*, yang dapat dipahami dari aspek yuridis, materil, formil, serta personil;
- b) Partisipasi atau peran serta masyarakat;
- c) Pemerintahan yang melakukan perlindungan hukum terhadap masyarakat.

Dengan konsep tersebut aspek atau dimensi normatif hukum administrasi yang meliputi:

1. Hukum mengenai kekuasaan pemerintah;
2. Hukum mengenai organisasi publik yaitu organisasi dan instrumennya;
3. Hukum mengenai perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap kekuasaan pemerintahan.

Berdasarkan penjabaran mengenai unsur-unsur negara hukum ditinjau dari hukum administrasi, maka dapat dimengerti bahwa tidak terlepas dari mekanisme pengawasan, baik dilakukan oleh Lembaga yang ditunjuk oleh undang-undang maupun juga yang secara konstitusional teratribusi untuk memiliki kewenangan

mengawasi. Bentuk pengawasan yang termuat dalam hukum administrasi negara dapat dilihat dari kedudukan badan ataupun organ yang melaksanakan kontrol tersebut terhadap badan/organ yang dikontrol, kemudian dapat dimengerti dengan dibedakan antara kontrol intern dan kontrol ekstern:

- a. Kontrol intern berarti bahwa pengawasan dilaksanakan dengan adanya badan atau struktur organisasi yang masuk di dalam lingkungan organisasi tersebut.
- b. Kontrol ekstern dilaksanakan dengan adanya badan atau Lembaga-lembaga yang tidak ada dalam struktur organisasi tetapi memiliki kewenangan pengawasan.

Dilihat melalui sudut pandang obyek yang diawasi, dapat dibedakan melalui segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*):

- a. Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah;
- b. Kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya.

Hal ini berarti bahwa sikap tindak administrasi negara tersebut haruslah dapat dipertanggungjawabkan, baik secara moral maupun hukum.¹⁷ Adapun secara hukum administrasi negara, pengawasan dapat dimengerti dengan terpenuhinya unsur wewenang atau siapa yang secara hukum sah menjadi pengawas. Unsur wewenang ini juga berkaitan dengan Batasan atau Tindakan yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh pengawas tersebut. Penulis berpendapat bahwa kegiatan Pengawasan termasuk kedalam Tindakan preventif dan represif yang dapat diartikan sebagai pencegahan baik dari potensi masalah maupun dari sisi Tindakan yang dilakukan pengawas terhadap hasil dari kegiatan objek yang diawasi. Dalam hal ini pengawasan terhadap sebuah Lembaga negara tidak dapat terlepas dari sudut pandang Negara Kesatuan. Sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten

¹⁷ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara* (Ghalia Indonesia 2004).[70].

dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Sebagai negara hukum, semua hal yang berkaitan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan menjadi keharusan untuk berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Dalam hal ini pemerintahan atau organ pemerintahan tidak dapat berjalan dengan maksimal jika menganulir sudut pandang ini, hal ini dikarenakan segala urusan masyarakat harus sesuai dengan tujuan konstitusi yaitu kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan tersebut dapat dimengerti dan berhasil dilakukan jika dengan sinergis pemerintah pusat dan pemerintah daerah, berdasarkan kewenangannya secara hukum, menciptakan kebijakan yang baik dan berkesinambungan satu dengan lainnya.

Wewenang Pengawasan BPJS Kesehatan

Berdasarkan Bab IX Pasal 39 Undang-undang nomor 24 tahun 2011 yang dapat dikatakan sebagai pengawasan adalah:

- (1) Pengawasan terhadap BPJS dilakukan secara eksternal dan internal.
- (2) Pengawasan internal BPJS dilakukan oleh organ pengawas BPJS, yang terdiri atas:
 - a. Dewan Pengawas; dan
 - b. satuan pengawas internal.
- (3) Pengawasan eksternal BPJS dilakukan oleh:
 - a. DJSN; dan
 - b. lembaga pengawas independen.

Sesuai ketentuan diatas yaitu pengawasan internal dilakukan oleh Dewan Pengawas dan satuan pengawas internal. Adapun yang dimaksud dengan Dewan Pengawas sesuai dengan pasal 21 undang-undang 24 tahun 2011 tentang BPJS Kesehatan, yaitu bahwa Dewan Pengawas terdiri atas 7 (tujuh) orang profesional. Adapun sesuai ketentuan ayat (2) Dewan Pengawas berisi 2 (dua) orang unsur Pemerintah, 2 (dua) orang unsur Pekerja, dan 2 (dua) orang unsur Pemberi Kerja, serta 1 (satu) orang unsur tokoh masyarakat, yang kemudian dalam ayat (3) pengangkatan dan pemberhentian merupakan wewenang dari Presiden.

Dalam hal pembentukan tim Dewan Pengawas, yang merupakan wewenang Presiden sebagai pimpinan negara, ditetapkan pula seorang Ketua Dewan Pengawas didalamnya. Pada ayat (5) mengenai masa berlaku jabatannya para Anggota Dewan Pengawas diberdayakan sebagaimana mestinya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun dan kemudian bisa diusulkan untuk diangkat kembali berikutnya dalam 1 (satu) kali masa jabatan lagi.

Berdasarkan undang-undang tersebut dijelaskan pula tugas dan tanggung jawab Dewan Pengawas, yang dapat dimengerti sesuai ketentuan pasal 22 undang-undang ini yaitu :

- A. Sesuai dengan ayat (1) fungsi Dewan Pengawas secara tegas diatur yaitu mengenai pengawasan atas pelaksanaan tugas BPJS.
- B. Adapun penjabaran tugas dari Dewan Pengawas antara lain :
 - a. Terhadap kebijakan pengelolaan BPJS dan kinerja Direksi, Dewan Pengawas memiliki kewenangan pengawasan.
 - b. Terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pengembangan Dana Jaminan Sosial, merupakan tanggung jawab Dewan Pengawas untuk mengawasi yang kemudian dilakukan terhadap Direksi.
 - c. Dewan Pengawas memiliki kewenangan atas pemberian saran, nasihat, dan pertimbangan terhadap Direksi seputar kebijakan dan teknis pelaksanaan pengelolaan BPJS.
 - d. Adapun Dewan Pengawas juga harus memberikan laporan pengawasan pelaksanaan Jaminan Sosial sebagai bagian dari laporan BPJS kepada Presiden dengan tembusan kepada Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN).
- C. Kewenangan Dewan Pengawas dalam hal melaksanakan tugasnya dapat dimengerti dengan adanya Tindakan yang dilakukan, meliputi :
 - a. penetapan rencana kerja anggaran tahunan BPJS
 - b. melakukan pengawasan atas laporan dari Direksi dan berwenang untuk meminta jika belum diberikan.
 - c. Dewan Pengawas memiliki kewenangan pengawasan terhadap akses data dan informasi atas pelaksanaan BPJS.
 - d. Dewan Pengawas memiliki kewenangan pengawasan dalam menelaah semua data dan informasi mengenai pelaksanaan BPJS.
 - e. Terhadap kinerja Direksi, Dewan Pengawas memiliki kewenangan untuk menyampaikan saran beserta dengan rekomendasinya kepada Presiden.

Selanjutnya yang dimaksud pasal 39 Undang-undang nomor 24 tahun 2011, mengenai Pengawas Eksternal antara lain:

1. Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN)

DJSN sebagai bagian dari pelaksanaan SJSN bertugas untuk membantu Presiden untuk menetapkan kebijakan umum dan sinkronisasi pelaksanaan SJSN. Berdasarkan hal tersebut dibentuklah DJSN yang terdiri dari 15 orang, yang mana mewakili unsur pekerja, pemberi kerja dan pemerintah. Secara struktur dalam organ DJSN dipimpin oleh seorang Menteri.

Adapun hal-hal mengenai DJSN dapat dimengerti melalui penjelasan berikut:

1) Penetapan Anggota DJSN dilakukan oleh Presiden yang mana seorang

Calon anggota DJSN diwajibkan untuk :

- a) Memiliki pemahaman terhadap pelaksanaan jaminan social.
- b) Adanya kewenangan yang diberikan melalui mandat dari organisasi yang diwakilinya.
- c) Secara pribadi memiliki *track record* bersih diri dari perbuatan tercela dan melawan hukum.
- d) Adanya pemahaman serta kemampuan dalam hal mengemban tugas serta memiliki integritas yang tinggi.
- e) Memiliki tubuh yang sehat dan serta rohani yang sehat.

Berdasarkan hal tersebut mengenai kriteria DJSN, anggota DJSN dituntut agar dapat memberikan kinerja terbaik melalui keputusan yang kemudian akan berdampak bagi seluruh peserta, serta dapat mengawasi juga mengendalikan pelaksanaan SJSN berdasarkan cita-cita yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945.

Adapun beberapa pengawas independen yang ditunjuk oleh undang-undang antara lain; **Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)**, berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menjelaskan ruang lingkup dan tugas dari Anggota DPR, dalam hal ini karena berkaitan dengan BPJS Kesehatan; selanjutnya **Otoritas Jasa Keuangan (OJK)**, dimengerti melalui penjelasan Pasal 39 UU BPJS yang menyebutkan adanya lembaga pengawas independen. Untuk itu Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut OJK) termuat sesuai dengan penjelasan tersebut. Penetapan OJK untuk menjadi pengawas independen atas BPJS sudah

sesuai dengan tugas pengaturan dan pengawasan OJK melalui ketentuan Pasal 6 Undang-Undang nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK); adapula **Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**, sebagai pengawas eksternal pertama dan terutama secara sejarah pembentukannya termuat dalam UUD NRI Tahun 1945 bahkan sebelum dilakukannya perubahan atau amandemen UUD NRI 1945. Adapun tugas BPK yaitu melaksanakan sebuah pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Hal tersebut selanjutnya terhadap hasil dari pemeriksaan diberikan kepada DPR, DPD, dan DPRD agar dapat ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangannya berdasarkan undang-undang. Mengenai tugas BPK termuat dalam Pasal 23 ayat (5) UUD Tahun 1945 yang menerangkan bahwa tanggung jawab untuk memeriksa terhadap Keuangan Negara diadakan sebuah Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang;

Kemudian yang terakhir ada lembaga bernama **Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)**, sebagai lembaga pengawas eksternal, BPKP dapat dimengerti dalam Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Sususunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen dalam Pasal 52 yaitu, “Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Adapun Pasal 54 mengatakan, Dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53, BPKP mempunyai kewenangan dalam hal perencanaan nasional terkait hal makro di bidangnya juga dalam hal ini berwenang atas keterangan mengenai apa saja yang didapatkan dari kegiatan pengawasan, baik hasil pengawasan BPKP sendiri maupun hasil pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan, serta lembaga pengawasan lainnya. Adapun hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Untuk itu dalam kaitannya terhadap pengelolaan keuangan BPJS Kesehatan, BPKP sebagai pengawas eksternal memiliki peranan yang secara hukum bertanggung

jawab terhadap Presiden untuk mengawasi dan memantau kinerja dari program JKN melalui BPJS Kesehatan.

Mekanisme pengelolaan keuangan

BPJS Kesehatan melakukan pelaksanaan terhadap Program Jaminan Kesehatan Sosial Nasional ketentuan mengenai pengelolaan keuangan tersebut harus diatur secara jelas dan tegas. Adapun pengelolaan aset jaminan sosial kesehatan dapat dijelaskan sebagai berikut berdasarkan PP Nomor 87 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Aset Jaminan Sosial Kesehatan sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 84 Tahun 2015), mencakup:

1. Perencanaan, dapat dimengerti melalui Pasal 4 – Pasal 9 yang menjelaskan bahwa,
 - A. engumpulan data serta informasi terkait dengan aset jaminan Kesehatan guna mengetahui data factual atas liabilitas atau hutang yang ada dari peristiwa lampau juga terkait bagaimana penyelesaian yang dapat manfaat ekonomi untuk jaminan sosial Kesehatan (selanjutnya disebut JSK) antara lain terhadap aset, liabilitas, penggunaan, dan pengembangan sesuai dengan Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 251/PMK.02/2016 tentang Kesehatan Keuangan Aset BPJS Kesehatan.
 - B. Adanya perencanaan terhadap penetapan rencana pengelolaan aset jaminan sosial Kesehatan dapat dijelaskan dengan:
 - a. Rancangan rencana strategis.

Meliputi hal yang disusun oleh direksi BPJS Kesehatan tentang orientasi atau arah dari kebijakan pengelolaan aset jaminan JSK yang termuat pula didalamnya tentang perencanaan investasi. Adapun kebijakan strategis tersebut meliputi:

 - (1) profil aset dan liabilitas jaminan sosial kesehatan; dan
 - (2) kesesuaian antara durasi aset dan durasi liabilitas.

Terkait dengan hal diatas yang disusun oleh direksi BPJS, maka rencana tersebut ditetapkan oleh Dewan Pengawas berdasarkan Pasal 1 angka

12 UU Nomor 24 Tahun 2011 yang kemudian menjadi rencana strategis program jaminan kesehatan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.

b. Rancangan rencana kerja anggaran tahunan.

Sejalan dengan rencana strategis, rencana kerja anggaran tahunan BPJS Kesehatan yang dikerjakan oleh direksi BPJS Kesehatan. Adapun hal tersebut harus berdasar atas rencana strategis program jaminan kesehatan. Sehingga dalam hal pelaksanaan, yang seterusnya rancangan rencana kerja anggaran tahunan yang kemudian disahkan oleh dewan pengawas BPJS Kesehatan dan menjadi rencana kerja anggaran tahunan jaminan sosial kesehatan, berdasarkan hal tersebutlah panduan serta pedoman pengelolaan aset dan liabilitas jaminan sosial kesehatan.

2. Pengelolaan Aset Jaminan Sosial Kesehatan sebagaimana telah diubah melalui PP Nomor 84 Tahun 2015, bahwa sesuai dengan ketentuan pasal 10, Pelaksanaan pengelolaan aset jaminan sosial kesehatan meliputi 6 (enam) bagian yaitu: sumber aset, liabilitas, penggunaan, pengembangan, kesehatan keuangan, dan pertanggungjawaban.

A. Sumber aset BPJS Kesehatan meliputi 2 (dua) yaitu aset BPJS Kesehatan dan aset dana jaminan sosial kesehatan.

Aset BPJS Kesehatan berdasarkan Pasal 12 – Pasal 14 yaitu:

- 1) Modal awal yang didapatkan dari Pemerintah, yaitu kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham.
- 2) Adanya aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang sudah dialihkan untuk penyelenggaraan program jaminan kesehatan, adapun hal tersebut didapatkan melalui pengalihan aset lembaga dari PT Askes Persero.
- 3) Aset hasil dari pengembangan dimana aset tersebut berdasar pada adanya penambahan aset BPJS Kesehatan dari penempatan investasi maupun bukan investasi.
- 4) Dana operasional diambil dari Dana Jaminan Sosial Kesehatan sesuai pasal 1 angka (3) UU BPJS. Dana ini merupakan dana untuk pembiayaan kegiatan operasional yang mana pelaksanaan ditetapkan dalam program Jaminan Kesehatan. Dana operasional yang dapat diambil dari Dana Jaminan Sosial Kesehatan oleh BPJS Kesehatan paling tinggi 10% (sepuluh persen) dari total iuran yang telah diterima oleh BPJS Kesehatan.

Mengenai persentase dana operasional tersebut penetapannya dilakukan semua tahun dengan kewenangan Menteri Keuangan atas sinergi dengan

Menteri Kesehatan juga DJSN. Dalam penentuan persentase dana operasional, BPJS Kesehatan memiliki tugas memberikan usulan besaran persentase dana operasional kepada Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran dengan melampirkan rencana kerja anggaran tahunan BPJS Kesehatan, lalu Menteri Keuangan menetapkan besaran persentase dana operasional tersebut paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran berjalan.

- 5) Adapula dicatat melalui peraturan ini mengenai hibah yang mana dapat berupa uang, barang dan atau jasa.

Adapun Pasal 15 mengatakan bahwa, aset yang berasal dari dana jaminan sosial kesehatan bersumber dari:

- A. Iuran jaminan kesehatan termasuk Bantuan Iuran (Iuran yang dibayar oleh Pemerintah bagi fakir miskin dan orang tidak mampu sebagai Peserta program Jaminan Sosial berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU Nomor 24 Tahun 2011) .
- B. Hasil dari pengembangan dana jaminan sosial kesehatan.
- C. Aset program jaminan kesehatan yang didapatkan dari Lembaga sebelumnya.
- D. Sumber lain berasal dari:
 - a) surplus aset dana jaminan sosial kesehatan;
 - b) surplus aset BPJS Kesehatan;
 - c) dana talangan dari BPJS Kesehatan untuk pembayaran manfaat;
 - d) dana talangan dari Pemerintah; dan/atau
 - e) hibah dan/atau bantuan lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan berupa uang, barang, dan/atau jasa.

B. Pasal 16 menjelaskan bahwa pelaksanaan pengelolaan aset jaminan sosial kesehatan dalam aspek liabilitas terdiri dari 2 (dua) yaitu liabilitas BPJS Kesehatan dan liabilitas dana jaminan sosial Kesehatan. Liabilitas dari BPJS Kesehatan berkaitan dengan pengelolaan Jaminan Sosial Kesehatan, yaitu hutang pembelian aset tetap, hutang investasi, hutang pajak, biaya yang masih harus dibayar, pendapatan diterima di muka, dan/atau hutang imbalan pasti pasca kerja sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

C. Pelaksanaan penggunaan aset BPJS Kesehatan terdiri dari 2 (dua) sesuai dengan ketentuan Pasal 19 – Pasal 21 yaitu:

- a) Biaya operasional pelaksanaan program jaminan kesehatan antara lain biaya personel dan biaya nonpersonel yang jenis dan besarnya ditetapkan

oleh direksi BPJS Kesehatan.

- b) Biaya untuk melakukan pengadaan barang atau jasa guna mendukung operasional pelaksanaan jaminan Kesehatan oleh direksi BPJS Kesehatan sesuai standar akuntansi keuangan yang sudah dijelaskan dapat ditetapkan.
- c) Biaya untuk peningkatan kapasitas pelayanan. Besaran tersebut oleh direksi BPJS Kesehatan ditetapkan sesuai standar akuntansi keuangan yang berlaku.
- d) Investasi dalam instrumen investasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun Investasi ini dilakukan melalui investasi pada instrumen investasi pasar uang, pasar modal, dan investasi langsung.

Berkaitan dengan Penggunaan aset dana jaminan sosial Kesehatan untuk keperluan:

- a) Pembayaran manfaat atau pembiayaan layanan jaminan kesehatan yang berupa pembayaran untuk pelayanan kesehatan perseorangan yang bersifat promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif, termasuk obat dan bahan medis habis pakai yang diperlukan.
- b) Dana operasional pelaksanaan program jaminan kesehatan yang berupa dana yang dialokasikan untuk operasionalisasi pelaksanaan jaminan kesehatan oleh BPJS Kesehatan.
- c) Investasi dalam instrumen investasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan ketentuan pasal 22 – Pasal 25, bahwa Pelaksanaan pengembangan aset BPJS Kesehatan terdiri dari 2 (dua) yaitu Pengembangan aset BPJS Kesehatan dilakukan dalam bentuk investasi melalui penempatan pada instrumen investasi dalam negeri yang meliputi:

- a) deposito berjangka termasuk *deposit on call* dan deposito yang berjangka waktu kurang dari atau sama dengan 1 (satu) bulan serta sertifikat deposito yang tidak dapat diperdagangkan/*non negotiable certificate deposit* pada bank (paling tinggi 15% dari jumlah investasi untuk semua bank); - surat berharga yang diterbitkan Negara Republik Indonesia;

- b) surat berharga yang diterbitkan Bank Indonesia; surat hutang korporasi yang tercatat dan diperjualbelikan secara luas dalam Bursa Efek Indonesia; - saham yang tercatat dalam Bursa Efek Indonesia; - reksadana;
- c) efek beragun aset yang diterbitkan berdasarkan kontrak investasi kolektif efek beragun aset; dana investasi real estate; penyertaan langsung; dan/atau tanah, bangunan, atau tanah dengan bangunan (seluruhnya paling tinggi 5% dari jumlah investasi).

Adapun ketentuan mengenai pengembangan aset BPJS Kesehatan dalam bentuk investasi berupa tanah, bangunan, atau tanah dengan bangunan harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a) Ada dan lengkapnya bukti kepemilikan yang berada di atas nama BPJS Kesehatan;
- b) Adapun penghasilannya langsung ke BPJS Kesehatan
- c) Tidak pada objek yang masih dalam kesepakatan atau perjanjian dengan pihak lain.

Terkait dengan manajemen risiko juga menjadi catatan dalam hal pelaksanaan tersebut diatas.

2) Sejalan dengan adanya pengembangan aset pada BPJS Kesehatan, pengembangan aset dana jaminan sosial kesehatan pun wajib dilakukan yang dilaksanakan dengan bentuk investasi untuk pengembangan melalui penempatan pada instrumen investasi dalam negeri, meliputi:

- a) deposito berjangka pada Bank, termasuk *deposit on call* dan deposito yang berjangka waktu kurang dari atau sama dengan 3 (tiga) bulan (paling tinggi 15% dari jumlah investasi untuk semua bank);
- b) surat berharga yang diterbitkan oleh Negara Republik Indonesia; dan/atau
- c) surat berharga yang diterbitkan oleh Bank Indonesia.

Dalam pelaksanaannya keuangan pada BPJS Kesehatan dalam hal ini jika aset BPJS Kesehatan dan aset dana jaminan sosial kesehatan mengalami surplus, nilai negatif, dan likuiditas (berdasarkan Pasal 32 – Pasal 33) ditentukan dengan:

1) Pengelolaan keuangan dari aset BPJS Kesehatan dalam hal surplus digunakan untuk:

- (1) menambah aset bersih BPJS Kesehatan, dan/atau
- (2) memperkuat aset dana jaminan sosial kesehatan (Pasal 34).

2) Dalam hal pengelolaan aset dana jaminan sosial kesehatan bernilai negatif, pemerintah dapat bertindak secara khusus melalui:

- a. penyesuaian ulang besaran iuran (Penetapan Perpres).
- b. Penambahan dana agar dana jaminan sosial berkecukupan.
- c. penyesuaian manfaat berupa tarif dan juga hal yang menyangkut biaya atas pelayanan Kesehatan.

Adapun tingkat baik atau buruknya pengelolaan keuangan aset dan dana jaminan sosial kesehatan dapat ditinjau dengan likuiditas yaitu terhadap kemampuan BPJS Kesehatan dalam memenuhi kewajiban pembayaran kepada penyedia layanan kesehatan sesuai perjanjian. Jika hal ini terjadi, maka BPJS Kesehatan dapat memberikan dana talangan kepada aset dana jaminan sosial kesehatan.

Prinsip Pengelolaan Keuangan BPJS Kesehatan

Dalam menyelenggarakan pengelolaan keuangan BPJS Kesehatan yang mana sejalan dengan prinsip 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 merupakan kebutuhan paling esensial bagi manusia untuk dapat dipandang dan dihargai sebagai manusia yang utuh, tanpa adanya diskriminasi terhadap dirinya terkait hak asasinya sebagai manusia yang bermartabat.

Asas manfaat merupakan asas yang bersifat operasional, yang menggambarkan pengelolaan terhadap sebuah sistem yang dijalankan agar berjalan efisien dan efektif. Dengan penerapan asas ini dalam pelaksanaan 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, dimana definisi ideal atau cita-cita yang diharapkan berdasar pada keadilan yang menurut berbagai pihak akan selalu berbeda-beda sesuai dengan sudut pandang masing-masing. Negara menjamin bahwa dalam pelaksanaan 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.

Selain itu Sistem Jaminan Sosial Nasional yang merupakan dasar pengelolaan keuangan BPJS Kesehatan memiliki 9 prinsip yang diuraikan sebagai berikut:¹⁸

- a. Kegotongroyongan, yaitu terkait dengan kebersamaan antar peserta dalam menanggung beban biaya jaminan sosial dengan perwujudan adanya iuran rutin.
- b. Nirlaba, tidak mencari keuntungan dan berdasar prinsip hasil dana pengembangan dikelola sebagai manfaat.
- c. Keterbukaan, terkait dengan akses untuk informasi dan hal terkait.
- d. Kehati-hatian, dilakukan dengan cermat, teliti, aman, dan tertib.
- e. Akuntabilitas, di mana pelaksanaan program dan pengelolaan keuangan dilakukan dengan akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.
- f. Portabilitas, jaminan kepada peserta dapat mendapat manfaat meskipun tidak berada di tempat awal mendaftar.
- g. Kepesertaan bersifat wajib, yaitu dalam hal gotongroyong semua masyarakat harus membayar iuran.
- h. Dana amanat, yaitu penghimpunan dana iuran dan pengembangan dikembalikan untuk manfaat.
- i. Hasil pengelolaan dana jaminan sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar kepentingan peserta jaminan sosial.

Berdasarkan hal diatas dapat dimengerti bahwa sejalan dengan pembentukan BPJS Kesehatan berdasarkan undang-undang 24 tahun 2011 yang diinisiasi oleh Undang-undang No 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional bahwa terselenggaranya JKN sesuai dengan tersebut diatas. Adapun dalam pelaksanaannya asas kemanusiaan, manfaat, dan keadilan sosial, menjadi tujuan guna dapat memberikan jaminan atas kebutuhan dasar hidup layak bagi semua masyarakat.

¹⁸ Andika Wijaya, *Hukum Jaminan Sosial Indonesia* (Sinar Grafika 2008).[30].

Adapun prinsip Sistem Jaminan Sosial Nasional, sebagaimana tercantum dalam Undang-undang No 40 Tahun 2004, mengatur tentang dana amanat yang memiliki tujuan untuk sebesar-besarnya penerima manfaat. Adapun pengelolaan keuangan melalui Dana Jaminan Sosial, baik dalam bentuk dana operasional maupun dana investasi, harus mempertimbangkan aspek likuiditas, solvabilitas, kehati-hatian, keamanan dana dan hasil memadai. Pengelolaan dana tersebut dilaksanakan melalui sebuah mekanisme dari proses dan struktur, dalam menginformasikan, mengarahkan, mengelola, dan memantau kegiatan organisasi dalam rangka mencapai tata kelola organisasi yang baik, yang bertujuan untuk seluruhnya dalam pengembangan program dan sebesar-besarnya untuk kepentingan peserta. Pengelolaan Dana Jaminan Sosial (DJS) dan aset BPJS Kesehatan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Aset Jaminan Sosial Kesehatan sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 84 Tahun 2015 sebagai penjelasan rinci dari UU Nomor 24 Tahun 2011 yang sudah dijelaskan sebelumnya. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mencapai tata kelola organisasi yang baik, adalah menjalin kerja sama dengan pihak terkait dengan BPJS Kesehatan dengan tepat dalam sebuah kerangka kesepahaman guna dilaksanakannya prinsip-prinsip tata kelola organisasi yang baik secara menyeluruh dan konsisten pada kegiatan pengelolaan keuangan dan investasi BPJS Kesehatan.

Pengelolaan Keuangan BPJS Kesehatan berdasarkan Prinsip Akuntabilitas

Berdasarkan undang-undang 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dalam pasal 10 (1) dijelaskan tentang Asas Umum Pemerintahan yang Baik (selanjutnya disebut AUPB). 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.

Ketentuan itu sejalan dengan Penerapan Tata Kelola yang Baik yang termuat dalam pasal 2 Perpres 25 tahun 2020 tentang tata kelola badan penyelenggara jaminan sosial yaitu, Tata Kelola yang Baik berpedoman pada prinsip:

- a. keterbukaan, yaitu keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam pengungkapan dan penyediaan informasi yang relevan mengenai BPJS, yang mudah diakses oleh pemangku kepentingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. akuntabilitas, yaitu kejelasan fungsi dan pelaksanaan pertanggungjawaban Organ BPJS sehingga kinerja BPJS, dapat berjalan secara transparan, wajar, efektif, dan efisien.
- c. responsibilitas, yaitu kesesuaian pengelolaan BPJS dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. kemandirian, yaitu pengelolaan BPJS secara mandiri dan profesional serta bebas dari benturan kepentingan dan pengaruh atau tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. kesetaraan dan kewajaran, yaitu kesetaraan, keseimbangan, dan keadilan di dalam memenuhi hak-hak pemangku kepentingan yang timbul berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan perjanjian.
- f. prediktabilitas, yaitu konsistensi dan perlakuan yang sama dalam penerapan peraturan dan kebijakan melalui pemberitahuan sebelumnya kepada peserta dan pemangku kepentingan.
- g. partisipasi, yaitu keterlibatan pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan, untuk membangun kerjasama dalam mendukung program Jaminan Sosial, mewujudkan pengambilan keputusan yang lebih baik, menumbuhkan kepercayaan di antara pemangku kepentingan, dan meningkatkan transparansi.
- h. dinamis, yaitu kemampuan dan itikad baik untuk berinovasi dan berubah secara positif untuk memenuhi mandatnya menyelenggarakan Jaminan Sosial dan merespon perubahan kebutuhan peserta.

Penulis memahami bahwa adanya asas Akuntabilitas yang berkaitan dengan wewenang pemerintahan, artinya pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan semua wewenang yang dilakukan kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholder. Asas ini sangat penting dalam mengontrol dan meminimalisir kelebihan wewenang dalam pemerintahan. hal ini dapat di buktikan dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Pelaksanaan Negara Yang Bersih dari KKN, yang menjelaskan bahwa asas umum penyelenggaraan yang baik meliputi: Asas Kepastian Hukum, Asas Tertib Pelaksanaan Negara, Asas Keterbukaan, Asas Proporsionalitas, Asas Profesionalitas, dan Asas Akuntabilitas.

Dari keenam Asas di atas, Asas Akuntabilitas erat kaitannya dengan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pengawasan dalam hal pertanggungjawaban penggunaan wewenang pemerintah kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku sehingga masyarakat pun dapat mengetahui apakah ada penyimpangan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan atau maladministrasi yang tidak sesuai dengan ketentuan yang ada.

Kesimpulan

Penulis menyesuaikan penulisan ini sesuai dengan rumusan masalah yang menjadi acuan penulisan ini serta penjabaran yang termuat dalam bab sebelumnya, sehingga dapat dimengerti dan disimpulkan bahwa :

1. Bentuk Pengawasan dalam pengelolaan keuangan BPJS Kesehatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun mekanismenya melalui pengawasan internal dan eksternal, setiap lembaga berkaitan satu dengan yang lain untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan keuangan BPJS Kesehatan yang sesuai dengan prinsip akuntabilitas (dapat dipertanggungjawabkan)
2. Karakteristik pengelolaan keuangan BPJS Kesehatan yang merupakan Lembaga penyelenggara program Jaminan Kesehatan Nasional menjadi sorotan karena memengaruhi hajat hidup orang banyak. Adapun pengelolaan keuangan tersebut diatur serta dimengerti agar dapat dikelola dengan baik oleh Pemerintah berdasarkan prinsip akuntabilitas, dalam hal ini BPJS Kesehatan untuk terjaminnya kesejahteraan rakyat melalui fasilitas Kesehatan. BPJS Kesehatan dalam hal mengelola keuangan memiliki hambatan dan kendala karena cakupan dari kepesertaannya mencakup skala nasional. Pengawasan sebagai mekanisme Hukum Administrasi Negara menjadi salah satu cara agar dapat terlaksananya program tersebut. Pengawas juga memegang peranan penting untuk memberikan evaluasi kinerja penyelenggaraan agar dapat sesuai dengan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan keuangannya. BPJS Kesehatan Lembaga yang masih terbilang baru perlu banyak dukungan dan

sinkronisasi dengan berbagai pihak dalam kerangka negara kesatuan. Hal ini menjadi catatan penulis agar *Universal Health Coverage* dapat segera tercapai dengan sinergi dari pihak-pihak terkait.

Daftar Bacaan

Buku

Andika Wijaya, *Hukum Jaminan Sosial Indonesia* (Sinar Grafika 2008).

Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara* (Ghalia Indonesia 2004).

Gunawan A Tahuda, *Komisi Negara Independen* (Genta Press 2012).

Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Sinar Grafika 2006).

Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Ichtiar 1962).

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana 2016).

Tatiek Sri Djatmiati, *Hukum Administrasi* (LaksBang Justisia 2020).

Laman

Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kemendikbud (Pusat Bahasa), 'Kamus Besar Bahasa Indonesia' <<https://kbbi.web.id/pengawasan>> dikunjungi pada 13 februari 2020.

BPJS Kesehatan, 'Laporan Keuangan BPJS Kesehatan' (2020) <www.bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/> dikunjungi pada 21 Juli 2021.

BPS Provinsi Jawa Timur, 'Percentage of Population Who Has Health Insurance by Regency/ Municipality and Types of Health Insurance di Provinsi Jawa Timur, 2019-2020' (BPS Provinsi Jawa Timur, 2020) <<https://jatim.bps.go.id/statictable/2021/09/06/2231/persentase-penduduk-yang-memiliki-jaminan-kesehatan-menurut-kabupaten-kota-dan-jenis-jaminan-di-provinsi-jawa-timur-2019-2020.html>> dikunjungi pada 22 Juli 2021.

Henry Campbell Black, 'Black's Law Dictionary, West Publishing Co., St. Paul Minnsota, 1979.' <<https://thelawdictionary.org/supervising>> dikunjungi pada 13 februari 2020.

Soraya Novika, 'Napak Tilas Berdirinya BPJS Kesehatan di Indonesia', (detikFinance,

1968 **Samuel Partogi:** Pengawasan Terhadap Pengelolaan...

2021)<<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5373080/napak-tilas-berdirinya-bpjs-kesehatan-di-indonesia/2>> dikunjungi pada 1 Juli 2021.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-undang nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47).