



**Dr. A. Muhammad Asrun, S.H., M.H**

# **JAMINAN HARI TUA DAN PENSUN SEBAGAI HAK KONSTITUSIONAL**

**(Analisis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi  
Nomor 72/PUU-XVII/2019)**

**JAMINAN HARI TUA DAN  
PENSIUN SEBAGAI  
HAK KONSTITUSIONAL**

Analisis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi  
Nomor 72/PUU-XVII/2019

Dr. A. Muhammad Asrun, S.H.,M.H.



Penerbit UIKA Press

# **JAMINAN HARI TUA DAN PENSUN SEBAGAI HAK KONSTITUSIONAL**

Analisis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi  
Nomor 72/PUU-XVII/2019

Dr. A. Muhammad Asrun, S.H.,M.H.

Editor : Dr. H. Abdu Rahmat Rosyadi, S.H., M.H.

Desain Cover : E. Sulaiman, S.E.

Tohir Sholehudin, S.Pd

Layouter : Raziv Akbar, S.T.

© 2022

Cetakan ke-1 November 2022

ISBN: 978-623-6712-90-0

Diterbitkan Oleh: UIKA PRESS

Universitas Ibn Khaldun Bogor

Jalan KH. Sholeh Iskandar Km. 2 Kota Bogor 16162

Tlp./Faks. +62 251 8356884

Email: uikapress@uika-bogor.ac.id

Website: www.uikapress.uika-bogor.ac.id

Anggota IKAPI No.: 295/JB/2016

Anggota APPTI No.: 001.023.1.10.2017

15 x 23 cm

Hlm. vii + 252

---

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang tentang sistem perbukuan salah satunya melarang memperbanyak buku ini sebagian atau seluruhnya, dalam bentuk dan dengan cara apa pun juga, baik secara mekanis maupun elektronik, termasuk fotocopi, rekaman, dan lain-lain tanpa izin tertulis dari penulis dan Isi buku adalah tanggung jawab penulis.

---

## PRAKATA

Melakukan anotasi suatu putusan merupakan kegiatan yang umumnya dilakukan setelah terbit suatu putusan pengadilan. Anotasi dilakukan sebagai suatu refleksi atas sebuah putusan yang dianggap penting dan fundamental bagi dunia praktik maupun dunia akademisi di kalangan sarjana hukum. Para pihak yang terlibat dalam melakukan anotasi ingin mendapatkan gambaran pemikiran hakim atau pertimbangan hukum yang melatarbelakangi sebuah putusan pengadilan. Atas latar belakang ini lah "Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-XVII/2019" dikerjakan dengan menjadikannya sebagai suatu kajian.

Mahkamah Konstitusi telah melahirkan banyak putusan yang kemudian menjadi acuan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan pasca koreksi dari Mahkamah Konstitusi maupun pembuatan kebijakan pemerintah. Mahkamah Konstitusi diperkenalkan melalui Amandemen Ketiga UUD 1945. Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945. Pasal 24 ayat (2) menyatakan, "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi."

Dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 diatur kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu: "Mahkamah

Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum."

Selain empat kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi juga memiliki satu kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (2) UUD 1945, yaitu: "Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar."

Anotasi "Anotasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-XVII/2019" memiliki arti sangat penting, karena menentukan nasib sekian banyak orang baik dalam kapasitas sebagai "PNS ataupun pensiunan PNS" dan "pejabat negara ataupun pensiunan pejabat negara" berkaitan dengan "Program Jaminan Hari Tua" yang dikelola oleh PT Taspen. Mahkamah Konstitusi memutuskan Pasal Pasal-Pasal yang diuji dalam Perkara Nomor 72/PUU-XVII/2019 adalah Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial "bertentangan dengan UUD 1945" dan karenanya "tidak memiliki kekuatan mengikat".

Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dinilai Mahkamah Konstitusi bertentangan

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

Oleh karena itu, demi hukum "PT TASPEN (Persero) tetap dapat menjalankan program tabungan hari tua dan program pembayaran pensiun. Penulis menyampaikan terima kasih kepada PT TASPEN (Persero) atas dukungan dan bantuannya atas penerbitan Buku Atonasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-XVII/2019. Buku ini diharapkan dapat memberi manfaat kepada praktisi hukum, akademisi perguruan tinggi, praktisi asuransi, pihak PT TASPEN (Persero), para pejabat pemerintahan di Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan pihak stakeholders lainnya. Buku disadari belum sempurna. Oleh karena itu segala kritik akan diterima dengan lapang hati.

Jakarta, 17 Agustus 2022

Penulis,

## DAFTAR ISI

PRAKATA .....	iii
DAFTAR ISI .....	vi
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Kasus Posisi dan Fakta Persidangan.....	9
C. Perspektif Metodologi.....	19
<b>BAB II PERSPEKTIF TEORITIS KEWENANGAN JUDICIAL REVIEW MAHKAMAH KONSTITUSI .....</b>	<b>23</b>
A. Sejarah Judicial Review di Indonesia .....	23
B. Kewenangan Menguji Konstitusionalitas Undang- Undang.....	28
C. Putusan Bersifat " <i>Self-Executing</i> " .....	37
<b>BAB III KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENGUJI KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG.....</b>	<b>49</b>
A. Kedudukan Mahkamah Konsitusi .....	49
B. Negative Legislator Menuju Positive Legislator .....	62
C. Putusan Conditionally Constitutional dan Conditionally Unconstitutional.....	70
D. Putusan Bersifat " <i>Self-Executing</i> " .....	77
E. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang .....	84
<b>BAB IV KONSTRUKSI HUKUM PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2011 TERHADAP UUD 1945 .....</b>	<b>123</b>
A. Identitas Para Pemohon.....	123
B. Kewenangan Mahkamah Konstitusi.....	125

C. Kedudukan Hukum dan Kerugian Konstitusional Para Pemohon .....	129
D. Dalil - Dalil Permohonan .....	152
E. PETITUM .....	177
<b>BAB V KAJIAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI .....</b>	<b>179</b>
A. Pemikiran Umum .....	179
B. Analisis Putusan .....	182
C. Keadilan Sosial dan Jaminan Sosial .....	209
D. Prinsip Kegotongroyongan yang Berkeadilan .....	225
E. Desain Kelembagaan Manjemuk bukan Tunggal....	229
F. Inkonsistensi Perumusan Kebijakan Kelembagaan Penyelenggara Jaminal Sosial .....	232
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>237</b>
A. Kerugian Konstitusional Para Pemohon .....	237
B. Keterangan Pemerintah .....	239
C. Keterangan DPR .....	240
D. Keterangan Ahli Pemohon .....	241
E. Keterangan Pihak Terkait .....	243
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>247</b>
<b>CURRICULUM VITAE</b>	

## BAB I PENDAHULUAN



### A. Latar Belakang

Amandemen UUD 1945 telah membangun perimbangan kekuasaan (*check and balance*) di antara kekuasaan yudikatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan legislatif. Amandemen UUD 1945 juga memperkuat jaminan konstitusional hak-hakwarganegara. Hal ini dapat dilihat dengan pengaturan yang lebih komperensif tentang hak dan kewajiban warga negara. UUD 1945 pra-amandemen mengatur secara umum dan singkat terhadap hak-hak warga negara. Penataan ulang kekuasaan negara dan jaminan hak asasi manusia dalam konstitusi tersebut merupakan realisasi kehendak rakyat pasca kejatuhan Presiden Soeharto pada Mei 1998 dimana memunculkan keinginan rakyat yang kuat untuk menikmati kehidupan ketata-negaraan yang demokratis berdasarkan hukum.

Keinginan rakyat diwujudkan dalam Amandemen UUD 1945 yang dilakukan secara bertahap, yaitu: (1)Amandemen Pertama berlaku sejak 19 Oktober 1999<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Perubahan pertama diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-12 tanggal 19 Oktober 1999 Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan. Perubahan pertama ini mengubah Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9,

(2)Amandemen Kedua berlaku sejak 18 Agustus 2000<sup>2</sup>;  
(3)Amandemen Ketiga berlaku sejak 9 Nopember 2001<sup>3</sup>;  
(4) Amandemen Keempat berlaku sejak 10 Agustus 2002<sup>4</sup>.  
Hasil amanemen UUD 1945 telah memberikan ruang yang cukup bagi tumbuhnya demokratisasi di Indonesia.

Keinginan rakyat tersebut sekali lagi tidak terlepas dari pengalaman praktik ketata-negaraan yang bernuansa

---

Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945.

<sup>2</sup> Perubahan Kedua UUD 1945 disahkan pada Sidang Tahunan MPR pertama pada tanggal 18 Agustus 2000. Dalam perubahan kedua ini, MPR mengubah dan/atau menambah beberapa pasal, yaitu: Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 Ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25 E, Bab X, Pasal 26 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 27 Ayat (3), Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>3</sup> Perubahan ketiga UUD 1945 disahkan dalam Sidang Tahunan MPR kedua pada tanggal 9 Nopember 2001. Perubahan ketiga ini, MPR mengubah dan/atau menambah Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 3 ayat (1), (3) dan (4), Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6A ayat (1), (2), (3) dan (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 22C ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 22D ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6), Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23A, Pasal 23C, Pasal 23E ayat (1), (2) dan (3), Pasal 23F ayat (1) dan (2), Pasal 23G ayat (1) dan (2), Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), Pasal 24B ayat (1), (2), (3) dan (4), dan Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6) UUD 1945.

<sup>4</sup> Perubahan keempat UUD 1945 disahkan dalam Sidang Tahunan MPR ketiga, pada tanggal 10 Agustus 2002. Pada Perubahan ketiga, MPR mengubah dan/atau menambah Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), Pasal 11 ayat (1), Pasal 16, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 24 ayat (3), Pasal 31 ayat (1), (2), (3), dan (5), Aturan Peralihan Pasal I, II dan III, Aturan Tambahan Pasal I.

otoriter selama era Pemerintahan Demokrasi Terpimpin di bawah Presiden Soekarno (1959-1965) dan era Pemerintahan Orde Baru di bawah Presiden Soeharto (1966-1998). Perjalanan kedua pemerintahan tersebut diwarnai oleh pemusatan kekuasaan penyelenggaraan Negara ditangan presiden karena tidak adanya pemisahan kekuasaan negara yang senyatanya, pelanggaran hak asasi, kekuasaan yang tidak independen dan korup serta hukum menjadi alat legitimasi kekuasaan baik untuk kepentingan status-quo.

Amandemen UUD 1945 tidak boleh memberi peluang bagi munculnya praktek penyelenggara Negara dengan kekuasaan eksekutif sebagai pendulum utama (executive heavy) seperti terjadi di masa lalu, demikian harus dicegah praktek ketata-negaraan dengan pendulum mengarah kepada legislative (legislative heavy).<sup>5</sup> Amandemen UUD telah membangun perimbangan kekuasaan (check and balance) diantara kekuasaan yudikatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif.

Format baru kelembagaan negara memberi jaminan bagi terselenggaranya proses kehidupan politik dan ketatanegaraan yang demokratis. Format ulang perimbangan kekuasaan inilah yang diperlihatkan melalui UUD 1945 hasil empatkali amandemen,<sup>6</sup> sekalipun masih harus dilakukan koreksi pada sejumlah ketentuan pasal

<sup>5</sup> Tentang Hasil Amandemen UUD 1945 yang mengarah pada "legislative heavy" dapat dibaca antara lain M. Fajrul Falakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), 183- 233

<sup>6</sup> Baca Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005) 37-87.

konstitusi. Format ulang kehidupan ketatanegaraan direfleksikan melalui pergeseran beberapa bidang kekuasaan politik dari Pemerintah kepada DPR, yang ditafsirkan sebagai penguatan parlemen (*empowering parliament*).

Selain perubahan format perimbangan kekuasaan sebagaimana disinggung diatas, amandemen UUD 1945 mengintrodusir tiga lembaga baru. Dua lembaga negara baru dibidang kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Satu lagi adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang pembentukannya diinspirasi seperti sistem Senat di Amerika Serikat atau Negara Federal tetapi tidak dimaksudkan mengadopsi sepenuhnya model Amerika Serikat.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan satu lembaga Negara baru dibidang kekuasaan legislatif sepanjang sejarah Indonesia. Kehadiran DPD ini merupakan upaya memberikan keseimbangan politik antara Daerah dan Pusat melalui perwakilan yang diharapkan dapat memperjuangkan kepentingan daerah dengan tetap menjadi bagian dari semangat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945. Pasal 22C UUD 1945 mengatur:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap propinsi melalui pemilihan umum
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya Pasal 22D UUD 1945 mengatur tentang kewenangan DPD yaitu:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan

anggaran pendapatan dan belanja negara , pajak dan pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Dua lembaga baru dilingkup kekuasaan kehakiman dibentuk melalui Amandemen III UUD 1945, yaitu Komisi Yudisial dan Mahkamah konstitusi. Kehadiran Komisi Yudisial dimaksudkan sebagai upaya memperkuat pengawasan terhadap hakim baik dalam konteks pelaksanaan tugas yudisial maupun konteks integritas pribadi. Banyak negara telah membentuk semacam lembaga Komisi Yudisial ini dalam lingkungan peradilan.<sup>7</sup> Di Indonesia, Komisi Yudisial diatur dalam Pasal 24B UUD1945, yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta tidak memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusioanulisme Indonesia* (Jakarta, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), 199.

- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat,
- (4) Susunan, kedudukan dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.

Mahkamah Konstitusi diperkenalkan melalui Amandemen Ketiga UUD 1945.<sup>8</sup> Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi."

Dalam pejalanan menjalankan tugas dan kewenangannya, Mahkamah Konstitusi tidak hanya memerankan fungsi sebagai *negative legislator*, tetapi mengarah pada peran *positive legislator*.<sup>9</sup> Melalui putusannya, Mahkamah Konstitusi banyak memberikan landasan politik legislasi dan bahkan telah memberikan makna baru dalam menafsir pasal-pasal UUD 1945.

<sup>8</sup> Hasil Amandemen Ketiga UUD 1945 ditetapkan oleh MPR RI pada 9 November 2001.

<sup>9</sup> *Negative legislator* merupakan istilah yang diperkenalkan Hans Kelsen untuk menyebut lembaga peradilan sebagai lembaga yang berwenang menguji konstitusionalitas undang-undang dan dapat membatalkan suatu undang-undang jika bertentangan dengan konstitusi. Istilah *Negative legislator* dibedakan dengan *positive legislator* yaitu kekuasaan negara yang berwenang membentuk undang-undang.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, renewed edition (New York: Russell and Russell, 1973), 268-269.

Langkah putusan Mahkamah Konstitusi tersebut masuk dalam kategori perubahan konstitusi melalui mekanisme *judicial interpretation* atau *constitutionall interperation*.

Kajian dalam penelitian buku ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan studi konstitusi, studi komparasi, dan studi historis. Anotasi putusan tidak saja mengutip pertimbangan hukum dari para hakim Mahkamah Konstitusi yang memutus permohonan pengujian undang-undang *a quo*, tetapi juga memperhatikan teoritis kajian perundang-undangan dan kajian politik hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi dengan pertimbangan hakim memperlihatkan kearah mana politik yang dibangun oleh pemerintah dan DPR-RI. Putusan *a quo* menunjukkan jalan keadilan bagi para pemohon pengujian undang-undang *a quo*.

Pengajuan permohonan pengujian Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 UU 24/2011 terhadap UUD 1945 didasarkan pada argumen pada pokoknya bahwa pengalihan kegiatan operasional penyelenggaraan program tabungan hari tua dan program pembayaran pensiun bagi pesertanya ke BPJS Ketenagakerjaan dari PT TASPEN (Persero). Alasan penolakan pengalihan program tersebut kepada BPJS Ketenagakerjaan, karena jaminan yang diberikan bukan jaminan dasar sebagaimana diatur dalam UU SJSN. Demikian juga kedudukan PNS dan Pejabat Negara memiliki karakteristik khusus sebagai abdi negara yang pembayaran pensiunnya dibiayai oleh APBN. Dengan demikian, maka jaminan sosial bagi PNS dan Pejabat Negara tetap diselenggarakan oleh PT TASPEN (Persero).

Pengalihan program pengalihan kegiatan operasional penyelenggaraan program tabungan hari tua dan program pembayaran pensiun dari PT TASPEN (Persero) kepada BPJS Ketenagakerjaan yang diamanatkan Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 UU 24/2011 menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para Peserta. Alasan penolakan tersebut didasarkan pada argument bahwa tidak dapat dipastikan dengan adanya pengalihan tersebut para Peserta tidak akan mengalami penurunan layanan dan manfaat. Argumen lainnya juga bahwa tidak dapat dipastikan dengan adanya pengalihan itu para Peserta akan mendapatkan layanan dan manfaat yang lebih baik dari pelayanan prima yang selama ini diberikan PT TASPEN (Persero).

#### **B. Kasus Posisi dan Fakta Persidangan**

Sebanyak delapan belas orang pensiunan Pejabat Negara dan Pegawai Negeri Sipil dan Pengawai Negeri Sipil mengajukan Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada 8 November 2019.

Selanjutnya fakta-fakta yang terungkap dalam pemeriksaan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dapat diuraikan sebagai berikut.

#### Kerugian Konstitusional Para Pemohon

1. Bahwa saat permohonan *a quo* diajukan ke Mahkamah Konstitusi, Para Pemohon telah mendapatkan Program Tabungan Hari Tua dan Program Pembayaran Pensiun yang dikelola secara khusus oleh PT TASPEN (Persero) dengan layanan dan manfaat yang lebih baik dari sektor swasta. Ketentuan Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 ayat (2) UU 24/2011 *a quo* berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional di kemudian hari bilamana "Program Tabungan Hari Tua dan Program Pembayaran Pensiun" dialihkan kepada BPJS Ketenagakerjaan paling lambat tahun 2029. Dengan merujuk kepada ketentuan Pasal 92 ayat (4) dan Pasal 107 UU 5/2014 *juncto* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 98/PUU-XV/2017 dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 32 P/HUM /2016, maka kepesertaan Para Pemohon dalam "Program Tabungan Hari Tua dan Program Pembayaran Pensiun" yang diselenggarakan PT TASPEN (Persero) memiliki dasar hukum yang kuat, sehingga jika ada peraturan perundang-undangan yang akan menghentikan ataupun akan mengalihkan keikutsertaan Para Pemohon dalam "Program Tabungan Hari Tua dan Program Pembayaran Pensiun" yang diselenggarakan PT TASPEN (Persero) kepada BPJS Ketenagakerjaan sebagaimana diatur dalam Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 ayat (2) UU 24/2011, maka ketentuan yang demikian berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional Para Pemohon. Potensi kerugian konstitusional *a quo* akan hilang bilamana Mahkamah memberi putusan "tidak memiliki

kekuatan hukum mengikat" terhadap ketentuan UU *a quo*. Dengan demikian, dapat dikatakan ada hubungan caulitas (*causal verband*) antara "norma hukum yang dimintakan pengujian konstiusionalitasnya" dengan "kerugian konstiusionalitas", dengan harapan Mahkamah akan menghilangkan kerugian konstiusional Para Pemohon melalui Putusannya. Adanya hubungan caulitas (*causal verband*) tersebut telah memenuhi persyaratan bagi pengajuan pengujian UU *a quo* sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK *juncto* Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-III/2005.

2. Bahwa Para Pemohon memang dirugikan dengan adanya ketentuan Pasal 57 huruf (f) dan Pasal 65 ayat (2) UU 24/2011, karena ketentuan pasal-pasal *a quo* menuntut agar TASPEN tidak lagi menyelenggarakan "Program Tabungan Hari Tua dan Pembayaran Pensiun" selambat-lambatnya tahun 2029. Norma dalam pasal-pasal UU *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian (*uncertainty*) bagi Para Pemohon terhadap pelaksanaan hak konstiusionalnya untuk mendapatkan "jaminan sosial" sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2) UUD 1945.

#### Keterangan Pemerintah

1. Bahwa selama persidangan Pemerintah dalam hal ini hanya diwakili oleh Kementerian Hukum dan HAM dan Kementerian Ketenagakerjaan, meskipun Yang Mulia Majelis hakim telah meminta agar Pemerintah berkoordinasi dengan 8 Kementerian yang terlibat dalam Penyusunan Undang-Undang BPJS, namun

Pemerintah tetap tidak dapat memenuhi perintah hakim. Selain itu Pihak Pemerintah selama persidangan maupun dalam penyusunan Keterangan tidak melibatkan Kementerian PAN & RB selaku Kementerian yang bertanggungjawab di bidang Aparatur Sipil Negara. Pihak Pemerintah justru diwakili oleh Kementerian Ketenagakerjaan yang selama ini tidak memiliki kewenangan dalam tata kelola Aparatur Sipil Negara dan Pejabat Negara. Hal tersebut menurut Para Pemohon jelas tidak dapat mewakili atau mencerminkan Pemerintah dalam kaitannya dengan pengelolaan ASN berikut kebijakan-kebijakannya.

2. Pemerintah tidak dapat menyampaikan di hadapan hakim perihal Roadmap, padahal PT TASPEN (Persero) menyampaikan bahwa Pihaknya telah menyampaikan Roadmap pada Pemerintah.
3. Pemerintah tidak dapat menyangkal dalil Para Pemohon mengenai kerugian konstitusional yang dialami lengkap dengan perhitungan dan perbandingan secara rinci.
4. Pemerintah hanya menyampaikan tidak akan ada kerugian tanpa dapat membuktikan pernyataannya tersebut.
5. Pemerintah tidak dapat menyampaikan alasan yang jelas dari tujuan Pengalihan.

#### Keterangan DPR

1. DPR tidak dapat menjelaskan alasan dari penggabungan. Klausul penggabungan tidak memiliki *Cost Benefit Analysis* yang jelas serta dampak jika dipaksakan dialihkan.

2. DPR menyampaikan perihal jaminan tidak menurun yang hanya tertuang dalam bentuk risalah rapat, dimana risalah tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat jika tidak dilaksanakan. Hal tersebut terbukti dari adanya penurunan manfaat yang nyata dirasakan oleh Para Pemohon dalam memperoleh pelayanan kesehatan pasca dialihkannya manfaat kesehatan PNS dari ASKES ke BPJS Kesehatan.
3. DPR tidak dapat menyampaikan pendapat pemerintah perihal klausul pengalihan tahun 2029 (dalam hal ini menteri keuangan) pada rapat pleno UU BPJS.
4. DPR tidak dapat menyampaikan Roadmap pengalihan program sebagaimana telah disampaikan TASPEN ke Pemerintah dan DPR.

Keterangan Ahli dari Para Pemohon:

**Dr. Maruarar Siahaan, S.H.**

1. Bahwa Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara memiliki karakteristik yang berbeda dengan tenaga kerja swasta. Sebagai Abdi Negara Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara memiliki tugas dan kewajiban melayani masyarakat, sehingga Pemerintah memberikan Jaminan Sosial sebagai hak dan sebagai Penghargaan yang dikelola secara terpisah dan tidak digabung dengan sektor swasta. Kondisi tersebut tidak dapat disamaratakan. Keadilan bukanlah menyamakan semua hal. Keadilan adalah menempatkan yang sama pada kondisi yang sama.

2. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), tidak memerintahkan adanya hanya satu badan penyelenggara jaminan sosial.
3. Adanya Taspen sebagai salah satu penyelenggara sistem jaminan sosial secara nasional di samping BPJS, tidak merupakan diskriminasi dan tidak melanggar prinsip *equality before the law*.
4. Pasal 65 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 yang memerintahkan pengalihan program Asuransi Sosial kepada BPJS dalam jangka waktu paling lambat tahun 2029, adalah bertentangan dengan UUD 1945, karena Putusan MK Nomor 007/PUU-III/2005 Tertanggal 31 Agustus 2005, merupakan tafsir konstitusi terhadap Pasal 34 UUD 1945 sebagai politik
5. hukum yang harus di implementasikan oleh Pembuat Undang-Undang, sehingga karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

**Dr. Dian Puji Nugraha Simatupang, S.H., M.H.**

1. Bahwa Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara memiliki karakteristik yang khas dan khusus. Sebagai Abdi Negara Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara memiliki tugas dan kewajiban melayani masyarakat, sehingga Pemerintah memberikan Jaminan Sosial sebagai hak dan sebagai Penghargaan yang dikelola secara terpisah dan tidak digabung dengan sektor swasta.

2. Bahwa pengelolaan jaminan sosial khusus bagi ASN merupakan Jaminan Pemerintah dalam bentuk kontinjensi. Dengan demikian Para Pemohon berkesimpulan jika dialihkan dan digabungkan pengelolaannya dengan tenaga kerja sektor swasta, maka jaminan pemerintah tidak dapat lagi diberikan karena kontinjensi hanya bagi Peserta Jaminan Sosial dari segmen Penyelenggara Negara.

**Wawan Hafid Syaifudin, M.Si., M.Act.Sc., ASAI**

1. Bahwa ASN memiliki karakteristik khusus. Hal tersebut menjadikan ASN memiliki Risk Profile dan Risk Faktor yang berbeda. ASN memiliki Risk Profile yang rendah, sedangkan swasta memiliki Risk Profile tinggi. Oleh karenanya perlu dilakukan pengelolaan secara terpisah agar tidak menimbulkan domino efek.
2. Bahwa berdasarkan perhitungan aktuarial dengan membandingkan antara peraturan yang saat ini diterima para pemohon berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1969 juncto PP 25 Tahun 1981 jika dibandingkan dengan manfaat dari pengelolaan BPJS Ketenagakerjaan berdasarkan PP 45 Tahun 2015 dan PP 46 Tahun 2015, maka benar Para Pemohon akan mengalami penurunan manfaat yang signifikan jika terjadi pengalihan dari PT TASPEN (Persero) ke BPJS Ketenagakerjaan.

**Keterangan Pihak Terkait**

**Keterangan PT TASPEN (Persero)**

1. TASPEN merupakan lembaga penyelenggara yang telah berpengalaman selama hampir 57 tahun dalam mengelola Program Tabungan Hari Tua dan

Program Pembayaran Pensiun yang khusus bagi Pegawai Negeri dan Pejabat Negara. Keberadaan TASPEN yang sudah mengakar di masyarakat tidak dapat dipisahkan dari sejarah panjang pemberian Tabungan Hari Tua dan Pensiun bagi Pegawai Negeri dan Pejabat Negara yang diberikan Pemerintah sebagai penghargaan atas pengabdianya.

2. Perhitungan yang disampaikan oleh Para Pemohon telah sesuai dengan perhitungan yang disajikan oleh TASPEN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Pegawai penyelenggara Negara memiliki karakteristik khusus yang berbeda dari pekerja sektor swasta. Pegawai Penyelenggara Negara merupakan pelaksana kebijakan pemerintah, perikat dan pemersatu bangsa, serta bertugas membantu Pemerintah dalam melayani masyarakat sehingga Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara diberikan Jaminan Sosial yang tidak hanya sebagai hak namun juga sebagai Penghargaan atas Pengabdian selama bertugas dalam Dinas Pemerintah.
4. Layanan dan Manfaat yang diberikan TASPEN jauh lebih baik jika dibandingkan dengan layanan dan manfaat yang diberikan oleh BPJS Ketenagakerjaan. Jika Jaminan Sosial tersebut dialihkan dari TASPEN ke BPJS Ketenagakerjaan, maka Para Pemohon jelas akan mengalami kerugian baik dari segi adanya penurunan manfaat secara finansial dan layanan, serta kehilangan unsur penghargaan.

#### Keterangan BPJS Ketenagakerjaan

1. BPJS Ketenagakerjaan tidak dapat memaparkan perihal perhitungan apabila Program Tabungan Hari Tua dan Program Pembayaran Pensiun dialihkan dari TASPEN.
2. BPJS Ketenagakerjaan tidak dapat memberikan Jaminan yang jelas mengenai tidak adanya penurunan manfaat dan layanan.
3. Pengalihan program dengan tujuan gotong royong hanya akan merugikan para PNS.
4. BPJS Ketenagakerjaan tidak memiliki pengalaman dalam memberikan layanan kepada Pegawai Negeri Sipil dan penyelenggara Negara.

#### Keterangan Ahli Pemerintah

1. Hakim menganggap keterangan Ahli dari Pemerintah hanya seperti keterangan tambahan Pemerintah.
2. Ahli Pemerintah menyampaikan bahwa Pensiun dan Tabungan Hari Tua bagi Pejabat Negara merupakan Program yang tidak sesuai sehingga tidak dialihkan. Dalam hal ini baik Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara saat ini telah mendapatkan Jaminan Sosial dengan layanan dan manfaat yang lebih baik dan dikelola secara khusus oleh TASPEN sebagai hak dan sebagai Penghargaan atas pengabdian. Jika nantinya program Tabungan Hari Tua dan Program Pembayaran Pensiun bagi Pegawai Negeri Sipil dialihkan dari TASPEN ke BPJS Ketenagakerjaan, maka ada upaya untuk merampas hak konstitusional Para Pemohon dan Para Pegawai Negeri Sipil di seluruh Indonesia dalam memperoleh Jaminan

Sosial yang dikelola secara khusus sebagai Hak dan sebagai Penghargaan atas Pengabdian.

3. Ahli Pemerintah mengatakan bahwa TASPEN melanggar Pasal 65 UU BPJS jika tidak mengalihkan Program Tabungan Hari Tua dan Program Pembayaran Pensiun ke BPJS Ketenagakerjaan. Hal tersebut tidak semestinya terjadi karena hal tersebut bukan kompetensi ahli untuk menilai suatu lembaga melanggar Undang-Undang. Ahli dalam hal ini telah mendahului keputusan hakim dan terbukti salah dalam melihat esensi Permohonan Para Pemohon. TASPEN bukanlah Pemohon dalam hal ini, oleh karena itu pernyataan Ahli Pemerintah bahwa TASPEN melanggar menunjukkan bahwa ahli tidak kompeten sebagai ahli dalam Permohonan ini. Kompetensi dalam menilai pelaksanaan dari Pasal 65 UU BPJS justru dimiliki oleh Ahli Para Pemohon, dalam hal ini Prof Maruar yang menyatakan pada pokoknya bahwa Pasal 65 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 yang memerintahkan pengalihan program Asuransi Sosial kepada BPJS dalam jangka waktu paling lambat tahun 2029, adalah bertentangan dengan UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi kemudian memutuskan bahwa "Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial *bertentangan dengan* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan oleh karena itu tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

### C. Perspektif Metodologi

Penelitian hukum pada dasarnya dilakukan untuk mencari jawaban atas suatu permasalahan yang dihadapi.<sup>10</sup> Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk menganalisisnya.<sup>11</sup> Berdasarkan karakteristik keilmuannya, maka metode yang dipergunakan dalam mengkaji ilmu hukum juga memiliki perbedaan dengan metode dalam mengkaji ilmu-ilmu sosial maupun ilmu alamiah. Perbedaan metode tersebut juga berangkat dari sifat dan karakter ilmu hukum itu sendiri. Ilmu Hukum memiliki karakter yang khas, yaitu sifatnya yang normative, praktis, dan preskriptif.<sup>12</sup>

Berdasarkan permasalahan yang dikaji dan pilihan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini, maka peneliti memakai penelitian hukum normatif.<sup>13</sup> Metode penelitian hukum normatif, sebagaimana dipahami dalam kepustakaan hukum, adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang

<sup>10</sup> Peter Marzuki, "Penelitian Hukum," *Yurika Jurnal Hukum Universitas Airlangga Surabaya*, Volume 16 Nomor 16. No. 1, Maret-April 2001, 1.

Baca juga Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006).

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ketiga (Jakarta: UI Press, 1986), 42.

<sup>12</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djamiati, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), 1.

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: CV Rajawali, 1985), 11-13.

Baca juga Ernest Bruncken dan Layton B. Register, eds., *Science of Legal Method Select Essays by Various Authors* (New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1969).

terdapat dalam Konstitusi (UUD), peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi. Untuk memperoleh data dalam riset ini, peneliti melakukan penelitian kepustakaan dengan cara mengumpulkan bahan-bahan hukum primer, sekunder maupun bahan hukum terrier, seperti konsep-konsep, doktrin-doktrin, kaedah hukum dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini.<sup>14</sup>

Peneliti mengkaji dokumen-dokumen hukum tertulis, peraturan perundang-undangan yang terkait, dan putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*. Dokumen dan putusan pengadilan tersebut diteliti dengan maksud untuk mengetahui implementasi konsep, doktrin ilmu hukum, dan kaedah-kaedah hukum yang berlaku.

Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan konstitusi dan perundang-undangan (*constitution and statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan konstitusi dan perundang-undangan (*constitution and statute approach*) adalah pendekatan dengan menelaah dan analisis terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Pendekatan ini juga mencakup keputusan individual seperti keputusan presiden tentang pengangkatan dan lain-lain. Pendekatan konstitusi dan perundang-undangan berkaitan erat dengan pendekatan kasus (*case approach*) khususnya dalam menelaah tafsir-

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Ibid*.

tafsir konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*.

Dokumen hukum baik peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan diteliti dengan maksud untuk mengetahui implementasi konsep, doktrin ilmu hukum, dan kaedah-kaedah hukum yang berlaku. Penelitian putusan hakim akan membantu memahami bagaimana pilihan hukum yang dilakukan oleh hakim dan pertimbangan hukum seperti apa yang melatarbelangi putusan tersebut. Substansi telaahan putusan-putusan tersebut adalah pertimbangan hakim yang menjasadiri vonis sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi analisis, pemecahan masalah, dan deskripsi. Hasil studi dekumen hukum akan dianalisis dan dituangkan dalam buku ini dengan pendekatan deskriptif analitis.