



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 72/PUU-XVII/2019**

**Tentang**

**Konstitusionalitas Pengalihan Program Jaminan Hari Tua dan Program Dana Pensiun dari PT Dana Tabungan Asuransi Pegawai Negeri (Persero) ke Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan**

<b>Pemohon</b>	:	<b>H. Mohammad Saleh, dkk</b>
<b>Jenis Perkara</b>	:	Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (UU 24/2011) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
<b>Pokok Perkara</b>	:	Pengalihan penyelenggaraan program jaminan hari tua dan dana pensiun dari PT TASPEN (Persero) kepada BPJS Ketenagakerjaan bertentangan dengan pelaksanaan hak konstitusional dalam memperoleh jaminan sosial sebagaimana dijamin Pasal 28H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2) UUD 1945;
<b>Amar Putusan</b>	:	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.</li><li>2. Menyatakan Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5256) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;</li><li>3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.</li></ol>
<b>Tanggal Putusan</b>	:	Kamis, 30 September 2021.
<b>Ikhtisar Putusan</b>	:	

Para Pemohon adalah warga negara Indonesia peserta "Program Tabungan Hari Tua dan Program Pembayaran Pensiun" yang diselenggarakan oleh PT TASPEN (Persero). Para Pemohon terbagi ke dalam dua kualifikasi kedudukan hukum yang berbeda. Dalam kualifikasi sebagai pensiunan Pejabat Negara dan Pensiunan PNS, yaitu: Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, dan Pemohon VII dalam kualifikasi sebagai pensiunan Pejabat Negara dan Pensiunan PNS. Dalam kualifikasi sebagai PNS aktif, yaitu: Pemohon VIII, Pemohon IX, Pemohon X, Pemohon XI, Pemohon XII, Pemohon XIII, Pemohon XIV, Pemohon XV, Pemohon XVI, Pemohon XVII, dan Pemohon XVIII. Para Pemohon menganggap dirugikan hak konstitusionalnya karena karena pengalihan yang diamanatkan Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 ayat (2) UU 24/2011 dari PT TASPEN (Persero)

kepada BPJS Ketenagakerjaan. Karena keuntungan yang seharusnya diperoleh para Pemohon dari akan menjadi hilang atau berkurang secara ekstrim jika “Program Tabungan Hari Tua dan Pembayaran Pensiun” pengelolaannya dialihkan kepada BPJS Ketenagakerjaan.

Terhadap kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan untuk menguji konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* UU 24/2011 terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon;

Terhadap kedudukan hukum para Pemohon, menurut Mahkamah para Pemohon telah dapat menerangkan keterkaitan antara kepesertaannya terhadap “Program Tabungan Hari Tua dan Program Pembayaran Pensiun” yang diselenggarakan oleh PT TASPEN (Persero) dengan Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 ayat (2) UU 24/2011 yang dimohonkan pengujian. Para Pemohon juga telah menerangkan hak-hak konstitusionalnya yang dianggap dirugikan oleh berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, yaitu berupa hak atas jaminan sosial yang diatur dalam Pasal 28H ayat (3) UUD 1945 dan hak atas pengembangan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat yang diatur dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945. Di mana kerugian dimaksud timbul karena adanya hubungan kausal (*causal verband*) antara norma yang dimohonkan pengujian dengan kerugian yang dianggap dialami oleh para Pemohon. Atau, setidaknya-tidaknya, dalam batas penalaran yang wajar, pemberlakuan norma-norma *a quo* potensial merugikan hak konstitusional para Pemohon. Dengan demikian, apabila permohonan para Pemohon dikabulkan maka kerugian atau potensi kerugian konstitusional dimaksud tidak akan terjadi. Oleh karena itu, terlepas dari terbukti atau tidaknya inkonstitusionalitas norma dalam Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 ayat (2) UU 24/2011 yang dimohonkan pengujian, Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Terhadap pokok permohonan Pemohon, Mahkamah merujuk kembali Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005, bertanggal 31 Agustus 2005, di mana dalam putusan dimaksud Pasal 5 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU 40/2004 telah dinyatakan Mahkamah bertentangan dengan UUD 1945, dengan alasan bahwa pembentukan BPJS harus dilakukan dengan undang-undang, sehingga Mahkamah menegaskan pentingnya dibentuk undang-undang yang mengatur Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) secara rinci. Menurut Mahkamah terlepas dari dibatalkannya Pasal 5 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU 40/2004, namun konstruksi pilihan kebijakan pembentuk undang-undang terkait desain kelembagaan penyelenggara sistem jaminan sosial dalam undang-undang *a quo* sama sekali tidak berubah, yaitu tetap menggunakan format lembaga majemuk, bukan lembaga tunggal. Terlebih lagi, BPJS dimaksud tidak hanya dapat dibentuk di tingkat pusat, melainkan juga dapat dibentuk di daerah. Khusus BPJS tingkat pusat, pembentukannya dilakukan dengan undang-undang. Kesempatan untuk membentuk banyak lembaga dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial juga secara tegas dapat dipahami dari Penjelasan Umum UU 40/2004 yang menyatakan “Program-program jaminan sosial tersebut diselenggarakan **oleh beberapa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial**”. Menurut Mahkamah BPJS yang dimaksud dalam UU 40/2004 merupakan transformasi dari BPJS yang ada dan sedang berjalan. Transformasi dimaksud adalah perubahan status perusahaan (Persero) menjadi badan hukum penyelenggara program jaminan sosial. Dalam hal ini, transformasi tersebut sama sekali tidak menghendaki semua lembaga yang telah eksis dilebur menjadi satu badan hukum, melainkan masing-masing badan tetap menjalankan tugas dan fungsinya seperti biasa sesuai dengan amanat Ketentuan Peralihan yang termaktub dalam Pasal 52 UU 40/2004.

Kemudian Mahkamah merujuk kembali putusan Mahkamah terdahulu terkait dengan Jaminan Sosial yang intinya Mahkamah belum pernah menegaskan pendiriannya perihal konstitusionalitas ketentuan peralihan, khususnya mengenai pengalihan program jaminan hari tua dan program pensiun dari PT TASPEN (Persero) ke BPJS Ketenagakerjaan. Putusan-putusan terdahulu hanya menegaskan amanat konstitusi bahwa jaminan sosial harus bisa dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia. Semangat ini yang oleh UU 24/2011 diusung melalui asas kegotongroyongan dalam program jaminan sosial yang menaungi sehingga seluruh masyarakat diharapkan dapat menerima manfaat dari realisasi amanat UUD 1945.

Selanjutnya Mahkamah menilai konsep BPJS yang diatur dalam UU 24/2011 berbeda dengan konsep BPJS yang diatur dalam UU 40/2004 sebelum dibatalkan oleh Mahkamah. Dalam hal ini, jika Pasal 5 ayat (3) UU SJSN sebelum dibatalkan Mahkamah membagi BPJS ke dalam empat bentuk BPJS dan bahkan terbuka untuk menambah lainnya, namun UU 24/2011 hanya membagi BPJS ke dalam dua badan saja, yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan [vide Pasal 5 ayat (2) UU 24/2011].

Terkait dengan desain kelembagaan BPJS, menurut Mahkamah Pasal 1 angka 6 UU 40/2004 menghendaki lembaga yang menyelenggarakan program jaminan sosial bukanlah satu badan hukum saja, melainkan bisa dua, tiga, empat atau lebih. Hanya saja, badan-badan dimaksud mesti dibentuk dengan undang-undang sesuai ketentuan Pasal 5 UU 40/2004. Adapun badan-badan (persero) yang telah ada dan berjalan dalam melaksanakan program jaminan sosial, mesti menyesuaikan dengan ketentuan Pasal 52 ayat (1) UU 40/2004, baik dari bentuk hukum pembentukannya maupun kedudukan, tugas dan fungsinya masing-masing dalam menyelenggarakan jaminan sosial tanpa kehilangan entitasnya sebagai badan hukum. Hal ini juga sesuai dengan dengan realitas beragamnya pekerjaan atau profesi yang dapat dipilih oleh setiap orang sesuai dengan kebebasannya untuk memilih pekerjaan. Setiap jenis pekerjaan memiliki karakteristik tersendiri baik dari aspek latar belakang, tujuan atau orientasi maupun risiko yang akan ditanggung. Oleh karena itu, jaminan sosial terhadap profesi dimaksud juga harus disesuaikan dengan kelompok profesi.

Menurut Mahkamah kebijakan mengalihkan dengan cara meleburnya dengan persero lainnya menjadi satu BPJS Ketenagakerjaan justru berlawanan atau tidak sejalan dengan pilihan kebijakan pembentuk undang-undang saat membentuk UU 40/2004. Sebab, peralihan tersebut justru berimplikasi pada penerapan konsep lembaga tunggal dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial ketenagakerjaan. Padahal, sesuai putusan Mahkamah Konstitusi dan UU 40/2004 bukan memilih model lembaga atau desain kelembagaan tunggal, tetapi mengikuti konsep banyak lembaga atau lembaga majemuk. Pilihan kebijakan dengan lembaga tunggal tidak sejalan dengan konsep transformasi badan penyelenggara jaminan sosial sebagaimana termaktub dalam UU 40/2004. Oleh karena itu, konsep peralihan kelembagaan PT TASPEN (Persero) menjadi BPJS Ketenagakerjaan yang menyebabkan hilangnya entitas persero menyebabkan ketidakpastian hukum dalam transformasi beberapa badan penyelenggara jaminan sosial yang telah ada sebelumnya sesuai dengan karakter dan kekhususannya masing-masing.

Mahkamah berpendapat sekalipun UU 40/2004 mengharuskan badan/lembaga yang bergerak di bidang penyelenggaraan jaminan sosial bertransformasi menjadi badan penyelenggara jaminan sosial, namun tidak berarti badan tersebut dihapuskan dengan cara menggabungkannya dengan persero lainnya yang memiliki karakter berbeda. Transformasi cukup hanya dengan melakukan perubahan terhadap bentuk hukum badan hukum dimaksud serta melakukan penyesuaian terhadap kedudukan badan hukum tersebut, yang semula sebagai persero menjadi badan hukum penyelenggara jaminan sosial, dengan memperkuat regulasi yang mengamankan kewajiban penyelenggara jaminan sosial untuk diatur dengan undang-undang [vide Pasal 5 ayat (1) UU 40/2004].

Menurut Mahkamah sekalipun pilihan melakukan transformasi dari PT TASPEN (Persero) menjadi BPJS Ketenagakerjaan dimaksud merupakan kebijakan pembentuk undang-undang, namun transformasi harus dilakukan secara konsisten dengan konsep banyak lembaga sehingga mampu memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas jaminan sosial warga negara yang tergabung dalam PT TASPEN (Persero) sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (3), dan Pasal 34 ayat (2) UUD 1945.

Terhadap prinsip kegotongroyongan yang menjadi latar belakang pengalihan program jaminan hari tua dan program pensiun yang diselenggarakan oleh PT TASPEN (Persero) kepada BPJS Ketenagakerjaan Mahkamah mempertimbangkan bahwa untuk memperoleh hak atas dana pensiun dan jaminan hari tua ASN harus memenuhi syarat telah mencapai usia pensiun, masa kerja yang cukup untuk pensiun dan diberhentikan dengan hormat. Selain itu

peserta juga wajib membayar iuran setiap bulan sebesar 8 (delapan) persen dari penghasilan sebulan tanpa tunjangan pangan, di mana  $4\frac{3}{4}$  (empat tiga perempat) persen untuk pensiun dan  $3\frac{1}{4}$  (tiga seperempat) persen untuk tabungan hari tua. Setelah ditambahkan dengan iuran dari pemerintah, akumulasi iuran inilah yang kemudian digunakan oleh pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan pensiun PNS. Dengan demikian, program jaminan hari tua dan pembayaran pensiun merupakan akumulasi dari iuran ASN ditambah dengan iuran pemerintah, yang dinikmati pada masa pensiun. Oleh karena itu Mahkamah berpendapat menjadi tidak adil jika pensiunan PNS yang selalu mengiur tiap bulan dengan harapan dapat menikmati tabungan yang sudah dikumpulkannya pada masa tuanya nanti harus berbagi kepada orang lain atas nama kegotongroyongan. Meskipun Mahkamah sangat mendukung prinsip kegotongroyongan dalam mencapai kesejahteraan masyarakat, namun dalam konteks program jaminan hari tua dan pembayaran pensiun, tidak tepat bila prinsip kegotongroyongan dilakukan dengan cara membagi tabungan yang telah dipersiapkan PNS untuk masa tuanya.

Menurut Mahkamah, desain kelembagaan, apakah kelembagaan tunggal ataupun kelembagaan majemuk, tidak selalu berkaitan dengan terpenuhi atau tidak terpenuhinya prinsip gotong royong. Prinsip ini mungkin saja tidak akan terlaksana sekalipun pilihan desain kelembagaannya adalah kelembagaan tunggal. Sebaliknya, prinsip ini pun juga sangat mungkin dipenuhi jika pilihannya adalah kelembagaan majemuk. Pelaksanaan prinsip tersebut sangat bergantung pada desain sistem jaminan sosial nasional. Dalam hal ini, pembentuk undang-undang dapat mengatur badan-badan yang melaksanakan jaminan sosial terkoneksi secara baik, sehingga prinsip gotong royong tetap bisa dilaksanakan. Untuk memenuhi prinsip gotong royong, pembentuk undang-undang sesungguhnya tidak harus menjadikan semua persero penyelenggara jaminan sosial bidang ketenagakerjaan ditransformasi menjadi satu badan. Bagaimanapun, dengan tetap mempertahankan eksistensi masing-masing persero dan mentransformasikan menjadi badan-badan penyelenggara jaminan sosial, prinsip gotong-royong tetap dapat dipenuhi secara baik.

Oleh karena itu, desain transformasi PT TASPEN (Persero) ke BPJS Ketenagakerjaan mengandung ketidakpastian baik karena tidak konsistennya pilihan desain kelembagaan yang diambil ataupun karena tidak adanya kepastian terkait nasib peserta yang ada di dalamnya, khususnya skema yang seharusnya mencerminkan adanya jaminan dan potensi berkurangnya nilai manfaat bagi para Pesertanya.

Dengan demikian dalil para Pemohon mengenai pengalihan PT TASPEN (Persero) kepada BPJS Ketenagakerjaan bertentangan dengan hak setiap orang atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat, sebagaimana termaktub dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dan amanat bagi negara untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan sebagaimana termaktub dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945 adalah beralasan menurut hukum, sehingga Mahkamah mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya, dan menyatakan Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 ayat (2) UU 24/2011 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Kemudian Mahkamah menegaskan oleh karena terdapat sejumlah pasal lain dalam UU 24/2011 yang berhubungan erat dengan norma Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 ayat (2) UU 24/2011 yang telah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah, maka sebagai konsekuensi yuridisnya pemberlakuannya harus menyesuaikan dengan putusan Mahkamah *a quo*.

Berdasarkan pertimbangan di atas, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
2. Menyatakan Pasal 57 huruf f dan Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5256) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.