



Available online at
<https://jurnal.unpad.ac.id/share/issue/archive>

Research Paper

Menelusuri Evolusi Kelembagaan Pengelola Jaminan Sosial di Indonesia: Tinjauan Literatur terhadap Pembentukan BPJS Ketenagakerjaan

Dian Permata Puspita¹, Dyana Chusnulitta Jatnika², Farah Putri Firsanty³

¹ Departemen Administrasi Publik, FISIP, Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia

² Departemen Kesejahteraan Sosial, FISIP, Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia

³ Departemen Sosiologi, FISIP, Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia

*Correspondence author: dian.permata@unpad.ac.id

Abstrak

Jaminan sosial merupakan pilar utama dalam sistem kesejahteraan sosial yang berfungsi memberikan perlindungan kolektif terhadap risiko-risiko kehidupan seperti sakit, kecelakaan kerja, pengangguran, dan masa tua. Di Indonesia, pengelolaan jaminan sosial telah mengalami perkembangan kelembagaan yang signifikan, terutama melalui pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (BPJS Ketenagakerjaan) sebagai badan hukum publik independen. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi literatur (*literature review*) untuk menelusuri evolusi kelembagaan pengelola jaminan sosial di Indonesia dari masa ke masa, dengan kerangka teori historical institutionalism. Hasil kajian menunjukkan bahwa transformasi kelembagaan pengelola jaminan sosial Indonesia mengalami beberapa fase penting mulai dari Yayasan Dana Jaminan Sosial (YDJS) pada tahun 1964, Perusahaan Umum ASTEK, PT JAMSOSTEK, hingga BPJS pada era sekarang. Transformasi ini menandai peningkatan independensi dan akuntabilitas kelembagaan, sekaligus menimbulkan tantangan dalam hal inklusivitas, administrasi, dan koordinasi antar lembaga. Kajian ini memberikan pemahaman mendalam mengenai kelembagaan pengelola jaminan sosial serta merekomendasikan perbaikan kelembagaan untuk mendukung sistem jaminan sosial nasional yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Kata kunci: Evolusi kelembagaan, jaminan sosial, BPJS Ketenagakerjaan, Indonesia

ARTICLE INFO

Received: 5 25, 2025

Received in revised form:

01 01, 26

Accepted: 08 01, 26

doi:

<https://doi.org/10.24198/share.v16i1.63695>



This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license

© Puspita, Jatnika & Firsanty (2026)

SHARE SOCIAL WORK JOURNAL

Published by Department of Social Welfare, Faculty of Social and Political Science, Universitas Padjadjaran, Indonesia

Address: Department of Social Welfare, Building B FISIP-UNPAD, Bandung Sumedang km 21 Highway Jatinangor, Sumedang
Phone/Fax (022) 7796974, 7796416

Please cite this article in APA Style as:

Puspita, D. P., Jatnika, D. C., & Firsanty, F. P. (2026). Menelusuri Evolusi Kelembagaan Pengelola Jaminan Sosial di Indonesia: Tinjauan Literatur terhadap Pembentukan BPJS Ketenagakerjaan. *SHARE Social Work Journal*, 16(1), 1–10. <https://doi.org/10.24198/share.v16i1.63695>

Abstract

Social security constitutes a central pillar of the social welfare system, functioning to provide collective protection against life risks such as illness, work-related accidents, unemployment, and old age. In Indonesia, the governance of social security has undergone significant institutional development, particularly through the establishment of the Social Security Administering Body for Employment (BPJS Ketenagakerjaan) as an independent public legal entity. This study employs a qualitative method with a literature review approach to trace the institutional evolution of social security administration in Indonesia over time, using a historical institutionalism framework. The findings indicate that the institutional transformation of social security administration in Indonesia has passed through several important phases, beginning with the Social Security Fund Foundation (Yayasan Dana Jaminan Sosial/YDJS) in 1964, followed by Perusahaan Umum ASTEK, PT JAMSOSTEK, and ultimately BPJS in the contemporary era. This transformation reflects increased institutional independence and accountability, while simultaneously presenting challenges related to inclusivity, administrative capacity, and inter-institutional coordination. This study provides an in-depth understanding of social security institutions and offers recommendations for institutional improvement to support a more inclusive and sustainable national social security system.

Keywords: *Institutional evolution, social security, BPJS Ketenagakerjaan, Indonesia*

1. Pendahuluan

Jaminan sosial merupakan komponen vital dalam sistem kesejahteraan sosial suatu negara yang berfungsi sebagai perlindungan kolektif terhadap risiko-risiko kehidupan seperti sakit, kecelakaan kerja, pengangguran, kecacatan, dan masa tua (Rys, 2011). Menurut Monika Queisser, tidak adanya definisi tunggal untuk jaminan sosial di tingkat global memberikan makna yang bervariasi mengenai konsep ini. Jaminan sosial dipahami sebagai totalitas nilai dan aturan sosial yang bertujuan untuk memastikan keberlangsungan hidup fisik individu atau kelompok, serta menawarkan perlindungan menyeluruh dari risiko yang dapat menyebabkan penurunan daya huni yang tidak terduga dan konsekuensi yang tidak dapat ditangani sendiri oleh individu yang terdampak (Queisser, 2017).

Di sisi lain, Purwoko menyatakan bahwa jaminan sosial merupakan skema perlindungan yang ditujukan untuk tindakan pencegahan, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan, terhadap berbagai risiko atau kejadian alami seperti sakit, kecelakaan, kematian, pemutusan hubungan kerja sebelum pensiun, dan hari tua (Purwoko, 2010). Hadirnya jaminan sosial adalah selain untuk menjamin atau melindungi individu secara fisik, juga untuk meminimalisir adanya risiko yang mungkin terjadi (Aprianto, 2017). Dalam konteks administrasi publik, jaminan sosial mencerminkan tanggung jawab negara untuk menjamin hak-hak dasar warga negaranya atas kehidupan yang layak. Sebagai pilar utama sistem kesejahteraan sosial, jaminan sosial tidak hanya menjadi instrumen teknokratik, melainkan juga produk dari dinamika sejarah, politik, dan sosial yang berkembang dari masa ke masa (Junaidi, 2023).

Secara historis, konsep jaminan sosial muncul sebagai respons terhadap perubahan struktural dalam masyarakat, khususnya pada era industrialisasi dan urbanisasi di Eropa pada akhir abad ke-19. Dalam kondisi tersebut, negara mulai menyadari perlunya campur tangan terhadap risiko sosial yang tidak dapat ditanggung individu secara mandiri. Inisiatif awal yang dilakukan oleh Otto von Bismarck di Jerman pada dekade 1880-an menjadi tonggak penting bagi lahirnya sistem asuransi sosial berbasis kontribusi yang kemudian dikenal sebagai model Bismarckian (Kaufmann, 2013). Model ini mengedepankan prinsip solidaritas pekerja dan pemberi kerja dalam menanggung risiko sosial melalui iuran wajib (Palier, 2010).

Selanjutnya, model Beveridgean yang dikembangkan di Inggris pada pertengahan abad ke-20 memberikan pendekatan berbeda dengan menekankan prinsip universalitas dan pendanaan dari pajak negara, bukan kontribusi peserta (Esping-Andersen, 1990). Kedua model ini menjadi referensi global dalam pengembangan sistem jaminan sosial, yang kemudian diadaptasi secara beragam oleh berbagai negara berdasarkan kebutuhan dan kapasitas masing-masing. Di negara berkembang seperti Indonesia, jaminan sosial berkembang dalam konteks yang berbeda. Alih-alih lahir dari tekanan akibat revolusi industri, sistem jaminan sosial di Indonesia lebih banyak dibentuk sebagai respons atas masalah-masalah struktural seperti kemiskinan, ketimpangan sosial, dan rendahnya akses terhadap pelayanan dasar

(Kafaa, A. K., & Nurhadi, N., 2023). Perbedaan ini mempengaruhi desain kelembagaan dan arah kebijakan jaminan sosial yang berkembang di Indonesia.

Keberadaan jaminan sosial di Indonesia telah mendapatkan dasar hukum yang kuat melalui konstitusi. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara eksplisit mengatur hak atas jaminan sosial sebagai bagian dari hak asasi manusia. Pasal 34 ayat (2) menegaskan bahwa negara bertanggung jawab dalam mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan kelompok yang lemah dan tidak mampu. Selanjutnya, Pasal 28H ayat (1) menyatakan bahwa setiap warga negara berhak atas kehidupan sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, serta memperoleh pelayanan kesehatan dan lingkungan yang baik.

Komitmen konstitusi Indonesia dalam jaminan sosial tercermin melalui berbagai kebijakan nasional yang melibatkan pembentukan lembaga penyelenggara jaminan sosial, termasuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. Lahirnya kedua lembaga ini merupakan bagian dari reformasi struktural setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS. Reformasi ini menandakan pergeseran dari sistem jaminan sosial yang terfragmentasi menjadi sistem yang lebih terintegrasi, universal, dan inklusif. Menurut Shihab, undang-undang terkait BPJS mengatur transformasi badan penyelenggara yang sudah ada sebelumnya untuk memastikan pelayanan yang lebih efektif dan terarah dalam memberikan jaminan sosial kepada seluruh masyarakat (Shihab, 2018).

Salah satu lembaga penyelenggara jaminan sosial yaitu BPJS Ketenagakerjaan menghadapi berbagai tantangan dalam implementasinya. Salah satu penelitian oleh Retnaningsih mengidentifikasi kendala-kendala seperti rendahnya kepesertaan pekerja informal dan kurangnya sosialisasi mengenai manfaat jaminan sosial di lapangan (Retnaningsih, 2019). Penelitian lainnya oleh Taufik et al. mencatat bahwa banyak pekerja kontrak yang belum terdaftar dalam program jaminan kecelakaan kerja, menunjukkan pentingnya perlindungan hukum bagi semua tenaga kerja (Taufik et al., 2019). Selain itu, Yulianto menyoroti aspek regulasi dalam penyampaian manfaat jaminan hari tua dan bagaimana Peraturan Menteri Ketenagakerjaan dapat mempengaruhi perbaikan sistem (Yulianto, 2023).

Dari perspektif keuangan, penelitian oleh Pasaribu et al. meneliti pengaruh cakupan jaminan sosial terhadap keberlanjutan finansial BPJS Ketenagakerjaan, menunjukkan bahwa keterlibatan pekerja di sektor mikro, kecil, dan menengah (UMKM) sangat penting (Pasaribu et al., 2022). Penelitian oleh Praditama et al. juga mencermati tantangan pemenuhan hak pekerja sektor informal, menekankan perlunya kepatuhan terhadap regulasi yang ada untuk memastikan perlindungan yang lebih baik bagi pekerja di Indonesia (Praditama et al., 2023). Sinergi antara regulasi, implementasi program, dan kesadaran masyarakat mengenai jaminan sosial akan sangat menentukan keberhasilan sistem jaminan sosial ini.

Sehingga terlihat bahwa di satu sisi, cakupan kepesertaan dan akses terhadap layanan jaminan sosial masih menghadapi hambatan, terutama di kalangan masyarakat pekerja informal dan kelompok rentan. Di sisi lain, kapasitas kelembagaan BPJS sebagai badan publik penyelenggara jaminan sosial masih terus berproses dalam membangun tata kelola yang efektif, transparan, dan akuntabel. Isu defisit keuangan, ketimpangan layanan, serta birokratisasi pelayanan menjadi catatan penting dalam dinamika kelembagaan jaminan sosial nasional (Huraerah, 2022).

Dalam memahami proses perkembangan dan perubahan kelembagaan pengelola jaminan sosial tersebut, kajian ini menggunakan landasan teori institusional dari Pierson (1993) yang menekankan pada pemahaman historis dan dinamis terkait institusi sosial dan politik. Salah satunya melalui pendekatan *historical institutionalism* (HI) yang telah banyak digunakan dalam beberapa studi untuk memahami organisasi Islam-Turki di Jerman (Mazlum, 2023). Perspektif HI dalam penelitian ini diungkapkan melalui sejarah pembentukan organisasi. HI dalam penelitian ini mengadopsi konsep sejarah pembentukan organisasi, kelahiran dan perkembangan institusi.

Dari perspektif administrasi publik, pembentukan dan penguatan lembaga jaminan sosial mencerminkan bagaimana negara menjalankan fungsi redistributif dan protektif dalam menjamin hak-hak dasar warga. Reformasi kelembagaan di sektor ini tidak semata bersifat administratif, tetapi juga politis dan normatif, mengingat ia menyangkut relasi antara negara dan warga dalam hal pemenuhan kebutuhan dasar. Oleh karena itu, studi tentang perkembangan kelembagaan pengelola jaminan sosial di Indonesia menjadi penting, karena dapat menjelaskan dinamika peran negara dalam membangun kapasitas institusional, merespons tuntutan keadilan sosial, serta menata tata kelola pelayanan publik yang berkelanjutan dalam kerangka *welfare state*.

Di samping itu, beberapa penelitian berupaya mengungkap sejarah jaminan sosial di Indonesia, diantaranya hukum jaminan sosial di Indonesia (Wijaya, 2022), perkembangan pengaturan jaminan sosial (Agus, 2014), kebijakan jaminan sosial (Adrika et al, 2023), peran jaminan sosial (Bakhri, 2023; Suharto, 2015), konstruksi sistem jaminan sosial dalam perspektif ekonomi islam (Aprianto, 2017), komitmen negara dalam memberikan jaminan hari tua (Situmorang, 2017), analisis kepesertaan jaminan sosial (Ardianingsih et al, 2021) dan pengaruh jaminan sosial dalam meningkatkan kesejahteraan (Sutrisno, 2020). Namun demikian, belum ada penelitian yang berfokus pada sejarah kelembagaan pengelola jaminan sosial di Indonesia secara spesifik.

Kajian ini bertujuan untuk menelusuri evolusi kelembagaan yang mengelola jaminan sosial di Indonesia melalui pendekatan tinjauan pustaka (*literature review*). Dengan menelaah berbagai sumber akademik dan kebijakan, tulisan ini berupaya mengidentifikasi fase-fase penting dalam pengembangan kelembagaan pengelola jaminan sosial, aktor yang terlibat, arah reformasi kelembagaan serta tantangan yang dihadapi. Melalui pemahaman historis dan konseptual tersebut, diharapkan dapat diperoleh gambaran yang komprehensif mengenai posisi dan peran sistem jaminan sosial dalam agenda pembangunan kesejahteraan sosial nasional di Indonesia.

2. Metode

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur (*literature review*) yang memanfaatkan sumber data sekunder (Heaton, 2012). Data diambil dari berbagai referensi yang relevan dengan topik evolusi kelembagaan pengelola jaminan sosial di Indonesia. Sumber data tersebut meliputi buku, artikel jurnal, karya tulis ilmiah yang dipublikasikan, dokumen peraturan, serta laporan resmi yang diterbitkan oleh berbagai institusi terkait (Santoso, 2023).

Proses SLR dilaksanakan melalui beberapa tahapan, meliputi: (1) perumusan pertanyaan penelitian; (2) penelusuran literatur menggunakan kata kunci yang relevan pada basis data akademik yaitu Google Scholar; (3) seleksi artikel berdasarkan kriteria inklusi, antara lain rentang tahun publikasi 2019-2024 ditemukan sebanyak 194 artikel, kemudian dilihat kesesuaian topik dengan konteks kelembagaan pengelola jaminan sosial, serta kualitas metodologisnya akhirnya 7 artikel yang diulas dalam hasil dan pembahasan; (4) analisis isi dengan pendekatan tematik untuk mengidentifikasi pola, tema utama, serta persamaan dan perbedaan antarstudi; dan (5) penyusunan sintesis secara objektif berdasarkan sumber ilmiah yang kredibel.

Fokus kajian diarahkan pada dinamika perubahan kelembagaan pengelola jaminan sosial, khususnya proses pembentukan, transformasi, dan penguatan BPJS sebagai badan hukum publik independen dalam kerangka historical institutionalism. Dengan demikian, metode ini memungkinkan peneliti memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai kelembagaan jaminan sosial serta merumuskan rekomendasi perbaikan institusional guna mendukung sistem jaminan sosial nasional yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kronologis untuk menyusun garis waktu perkembangan kelembagaan pengelola jaminan sosial di Indonesia. Analisis ini menelaah keputusan awal pembentukan lembaga, peran lembaga tersebut dalam sistem jaminan sosial nasional, serta perubahan kelembagaan yang terjadi sepanjang waktu. Selanjutnya, lembaga-lembaga jaminan sosial dikelompokkan

berdasarkan tahun terbentuknya dan tingkat independensinya. Pendekatan ini memungkinkan pemahaman yang komprehensif mengenai bagaimana evolusi kelembagaan pengelola jaminan sosial di Indonesia beradaptasi dengan kebutuhan masyarakat dan kebijakan pemerintah.

3. Results and Discussions

Tabel 1. Linimasa kelembagaan Pengelola Jaminan Sosial di Indonesia

Peraturan	Evolusi Kelembagaan		
	Kelembagaan	Ditetapkan Oleh	Tingkat Independensi
PMP No. 5/1964	Yayasan Dana Jaminan Sosial (YDJS)	Menteri Perburuhan	Rendah (di bawah Kementerian)
PP No. 33/1977	Perusahaan Umum ASTEK (Asuransi Sosial Tenaga Kerja)	Presiden	Sedang (BUMN)
PP No. 36/1995	PT. JAMSOSTEK (Jaminan Sosial Tenaga Kerja)	Presiden	Sedang (Persero/BUMN)
UU No. 24/2011	BPJS (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial)	Presiden	Tinggi (badan hukum publik independen)

Sumber: Diolah oleh Penulis, 2025

Kelembagaan pengelola jaminan sosial di Indonesia mengalami evolusi signifikan sejak tahun 1964. Awalnya, penyelenggaraan jaminan sosial dilakukan oleh Yayasan Dana Jaminan Sosial (YDJS) yang dibentuk melalui Peraturan Menteri Perburuhan, dengan tingkat independensi yang rendah karena berada langsung di bawah kementerian. Seiring waktu, pemerintah meningkatkan kapasitas kelembagaan dengan mendirikan Perusahaan Umum ASTEK melalui PP No. 33 Tahun 1977, yang memiliki bentuk BUMN dan berada di bawah Presiden, dengan tugas utama menyelenggarakan program asuransi sosial tenaga kerja. Transformasi kelembagaan berlanjut pada tahun 1995 dengan dibentuknya PT. JAMSOSTEK yang berstatus persero dan memiliki tanggung jawab lebih luas dalam mengelola berbagai program jaminan sosial tenaga kerja.

Puncak perubahan kelembagaan terjadi dengan disahkannya UU No. 24 Tahun 2011 yang mendirikan BPJS sebagai badan hukum publik yang independen, menandai pergeseran besar dari pendekatan *profit-oriented* menjadi *public service-oriented*. Mulai 1 Januari 2014, PT. JAMSOSTEK resmi berubah status menjadi BPJS Ketenagakerjaan, menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, kematian, hari tua, dan pensiun bagi tenaga kerja. Perubahan ini menunjukkan peningkatan signifikan dalam tingkat independensi dan akuntabilitas kelembagaan, sejalan dengan prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menempatkan perlindungan sosial sebagai tanggung jawab negara terhadap seluruh warga negaranya.

Pengelolaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) di Indonesia

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) merupakan lembaga badan hukum publik yang didirikan oleh negara untuk menjalankan program jaminan sosial di Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN) dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS. BPJS bertugas mengelola program jaminan sosial secara menyeluruh dan terintegrasi untuk seluruh penduduk Indonesia, termasuk warga negara asing yang bekerja di Indonesia paling singkat enam bulan. BPJS hadir sebagai hasil transformasi dari badan-badan penyelenggara jaminan sosial sebelumnya, seperti PT Askes (Persero), PT Jamsostek (Persero), PT Asabri (Persero), dan PT Taspen (Persero), yang proses transformasinya berlangsung bertahap sejak 2014 hingga target akhir 2029 (Bakarudin et al., 2020).

BPJS menerapkan sistem iuran yang dibayarkan oleh peserta setiap bulan sebagai dasar pembiayaan layanan jaminan sosial. Sistem ini dirancang berbasis prinsip jaminan sosial yang inklusif, dimana masyarakat dapat terdaftar melalui sistem administrasi pendaftaran peserta secara *online* maupun *offline* menggunakan identitas resmi seperti KTP atau KK. Melalui mekanisme ini, BPJS berupaya memastikan bahwa layanan jaminan sosial dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat, sejalan dengan amanat undang-undang untuk mewujudkan derajat kesehatan dan kesejahteraan yang setinggi-tingginya bagi rakyat Indonesia.

Program jaminan sosial yang dikelola BPJS meliputi jaminan kesehatan, kecelakaan kerja, hari tua, pensiun, dan kematian, yang secara bertahap menggantikan fungsi dan peran badan penyelenggara sebelumnya. Implementasi kewajiban pendaftaran peserta dan pemberi kerja diatur dengan ketat dalam Pasal 15 ayat (1) UU BPJS, yang mengamanatkan setiap pemberi kerja untuk mendaftarkan pekerjanya sebagai peserta jaminan sosial sesuai dengan program yang diikuti. Hal ini menjadi landasan hukum untuk memastikan perlindungan sosial dapat diberikan secara menyeluruh dan berkelanjutan.

Transformasi Kelembagaan dan Implikasinya

Transformasi kelembagaan yang dialami BPJS merupakan langkah strategis untuk mengintegrasikan berbagai program jaminan sosial yang sebelumnya berjalan secara parsial dan sektoral. Dengan berubahnya PT Askes dan PT Jamsostek menjadi BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan, serta pengalihan PT Asabri dan PT Taspen, pemerintah berupaya menyederhanakan birokrasi dan meningkatkan efektivitas penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia.

UU BPJS sebagai pelaksana putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005 menegaskan transformasi ini sebagai wujud pelaksanaan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 52 UU SJSN. Transformasi ini tidak hanya merubah bentuk badan hukum, tetapi juga meliputi pengalihan peserta, program, aset, dan kewajiban secara menyeluruh. Dengan status badan hukum publik, BPJS diharapkan dapat lebih transparan, akuntabel, dan independen dalam mengelola dana yang diperoleh dari iuran peserta (Fachru et al., 2020).

Namun, transformasi ini juga menghadirkan tantangan baru dalam pengelolaan dan pelaksanaan program jaminan sosial, khususnya dalam hal koordinasi antara pemerintah, penyelenggara, dan peserta jaminan sosial. Adanya pengalihan program dan peserta dari berbagai badan lama ke BPJS membutuhkan penyesuaian sistem administrasi dan operasional yang kompleks.

Para Aktor Dalam Penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial Nasional

Penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional melibatkan tiga pihak utama, yaitu Peserta, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), dan Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN). Ketiga pihak ini memiliki peran dan tanggung jawab yang berbeda namun saling melengkapi dalam memastikan sistem jaminan sosial dapat berjalan secara efektif dan sesuai dengan ketentuan hukum (Wijaya, 2022).

Pertama, peserta dalam konteks jaminan sosial nasional meliputi setiap orang yang telah membayar iuran, termasuk pekerja asing yang bekerja di Indonesia minimal selama enam bulan. Prinsip kepesertaan bersifat wajib, sesuai dengan ketentuan UU SJSN, yang mengharuskan seluruh rakyat menjadi peserta agar terlindungi secara menyeluruh. Peserta terdiri dari pemberi kerja, pekerja yang menerima upah, dan peserta yang tidak menerima upah (kecuali untuk jaminan pensiun). Pemberi kerja dapat berupa individu, badan hukum, atau penyelenggara negara yang mempekerjakan tenaga kerja dan wajib membayar iuran sesuai ketentuan. Sementara pekerja adalah setiap orang yang menerima gaji, upah, atau imbalan dalam bentuk lain.

Kedua, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) berperan sebagai penyelenggara utama sistem jaminan sosial nasional. BPJS merupakan badan hukum yang dibentuk melalui undang-undang untuk menyelenggarakan program jaminan sosial, termasuk mengelola iuran, memberikan layanan kepada peserta, serta melaksanakan prosedur operasional yang telah ditetapkan.

Ketiga, Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) merupakan lembaga pengawas dan perumus kebijakan umum dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional. Secara kelembagaan, DJSN bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan berfungsi untuk menyusun kebijakan, melakukan sinkronisasi penyelenggaraan sistem, serta mengusulkan kebijakan investasi dan anggaran jaminan sosial nasional. Fungsi DJSN juga mencakup *monitoring* dan evaluasi program jaminan sosial agar dapat berjalan dengan baik dan sesuai tujuan.

DJSN terdiri dari 15 anggota yang berasal dari unsur pemerintah, tokoh ahli, organisasi pemberi kerja, dan organisasi pekerja. Susunan ini dirancang agar dapat menampung aspirasi semua pihak yang berkepentingan dan memastikan integritas serta kualitas pengelolaan jaminan sosial. Unsur pemerintah berasal dari berbagai departemen terkait seperti keuangan, ketenagakerjaan, kesehatan, sosial, kesejahteraan rakyat, serta pertahanan dan keamanan. Unsur ahli meliputi bidang asuransi, keuangan, investasi, dan aktuarial, yang penting untuk pengelolaan dana dan risiko. Dengan komposisi ini, DJSN berperan sebagai pengawas strategis yang memastikan BPJS menjalankan tugasnya secara optimal dan akuntabel.

Tantangan Kelembagaan BPJS dalam Pelaksanaan Program Jaminan Sosial

BPJS Ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan sebagai dua lembaga utama penyelenggara program jaminan sosial di Indonesia menghadapi sejumlah tantangan kelembagaan yang kompleks, yang berdampak pada efektivitas dan inklusivitas pelaksanaan program jaminan sosial. Salah satu kendala utama adalah rendahnya tingkat pemahaman masyarakat dan pemberi kerja terhadap fungsi dan kewajiban masing-masing BPJS, yang berujung pada ketidakpatuhan dalam pendaftaran dan pelaporan peserta. Fenomena ini menyebabkan masih banyak pekerja, terutama di sektor informal, yang belum terdaftar secara resmi dalam program jaminan sosial, sehingga mereka tidak memperoleh perlindungan yang memadai (Retnaningsih, 2019).

Lebih lanjut, kesenjangan kepesertaan antara sektor formal dan informal menjadi masalah krusial. Data menunjukkan bahwa tingkat kepesertaan pekerja informal sangat rendah, dengan angka sekitar 0,75% untuk sektor pertanian dan 1,42% untuk sektor non-pertanian. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, termasuk pendapatan yang tidak tetap atau rendah, serta minimnya kesadaran akan pentingnya jaminan sosial sebagai perlindungan risiko sosial-ekonomi (Purba et al., 2022). Ketidakmampuan BPJS dalam menjangkau kelompok pekerja informal ini menjadi salah satu hambatan terbesar dalam mewujudkan sistem jaminan sosial yang universal.

Di sisi teknologi, pelaksanaan sistem administrasi dan pengelolaan data peserta menghadapi tantangan serius, khususnya dalam hal keamanan data pribadi peserta. Insiden kebocoran data yang pernah terjadi di BPJS Ketenagakerjaan menunjukkan adanya celah dalam sistem pengamanan data, yang mengancam privasi peserta dan menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga ini. Oleh karena itu, penguatan tata kelola keamanan informasi dan pemanfaatan teknologi yang lebih canggih menjadi kebutuhan mendesak untuk menjaga integritas data peserta (Hermawan, 2024).

Keterbatasan sumber daya manusia (SDM) juga menjadi tantangan signifikan. BPJS Ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan masih menghadapi kendala dalam jumlah dan kualitas SDM yang tersedia, terutama terkait dengan kemampuan teknis dan manajerial dalam mengelola program yang kompleks dan skala besar. Di samping itu, infrastruktur pelayanan yang belum merata, khususnya di wilayah daerah terpencil dan perbatasan, memperburuk kesenjangan akses layanan bagi peserta (Fath-Hiah & Nafiah, 2023).

Selain itu, tumpang tindih regulasi antara pemerintah pusat dan daerah menimbulkan kebingungan dan inkonsistensi dalam pelaksanaan kebijakan jaminan sosial. Hal ini menyebabkan koordinasi antar lembaga pemerintah menjadi kurang efektif, sehingga implementasi program jaminan sosial tidak berjalan optimal di berbagai daerah (Retnaningsih, 2019). Ketidakharmonisan regulasi juga dapat menghambat pengembangan inovasi dan penguatan kelembagaan BPJS.

Untuk mengatasi berbagai tantangan tersebut, diperlukan reformasi kelembagaan yang komprehensif, termasuk perbaikan sistem regulasi agar lebih sinkron antara pusat dan daerah, peningkatan kapasitas dan kompetensi SDM, serta investasi pada infrastruktur teknologi yang dapat menjamin keamanan data dan efisiensi pelayanan. Selain itu, strategi khusus untuk menjangkau pekerja sektor informal, melalui sosialisasi dan model kepesertaan yang lebih fleksibel, sangat diperlukan agar tujuan jaminan sosial yang inklusif dan berkelanjutan dapat tercapai.

4. Simpulan

Kajian ini menegaskan bahwa evolusi kelembagaan pengelola jaminan sosial di Indonesia merupakan proses transformasi institusional yang bersifat historis, kompleks, dan berkelanjutan, bukan sekadar perubahan administratif. Melalui perspektif historical institutionalism, penelitian ini menunjukkan bahwa perubahan dari YDJS (1964), Perum ASTEK, PT JAMSOSTEK, hingga pembentukan BPJS sebagai badan hukum publik independen mencerminkan upaya negara untuk membangun desain kelembagaan yang lebih terintegrasi, akuntabel, dan berorientasi pada perlindungan sosial universal.

Reformasi kelembagaan tersebut menandai penguatan peran negara dalam penyelenggaraan jaminan sosial nasional, sekaligus memperlihatkan dinamika aktor dan relasi kekuasaan dalam proses reformasi kelembagaan. Namun demikian, kajian ini juga menemukan bahwa penguatan desain kelembagaan formal belum sepenuhnya diikuti oleh kapasitas implementatif yang memadai, terutama dalam menjangkau pekerja sektor informal, pengelolaan data kepesertaan, kualitas sumber daya manusia, serta harmonisasi regulasi lintas sektor dan tingkat pemerintahan. Tantangan-tantangan tersebut menunjukkan adanya ketegangan antara tujuan normatif jaminan sosial sebagai hak warga negara dengan realitas kelembagaan dalam praktik penyelenggaraan.

Dengan demikian, keberlanjutan dan efektivitas sistem jaminan sosial nasional sangat ditentukan oleh kemampuan BPJS dan aktor terkait dalam mengatasi keterbatasan institusional tersebut.

1. Untuk mengatasi tantangan tersebut dan meningkatkan efektivitas serta inklusivitas sistem jaminan sosial nasional, beberapa langkah strategis perlu dilakukan: Penyelarasan regulasi antara pemerintah pusat dan daerah agar tercipta kebijakan yang konsisten dan koordinasi yang efektif dalam pelaksanaan program jaminan sosial.
2. Peningkatan kapasitas SDM BPJS, khususnya dalam bidang teknis administrasi, manajemen risiko, dan pelayanan kepada peserta, melalui pelatihan berkelanjutan dan rekrutmen tenaga profesional.
3. Pengembangan dan investasi teknologi informasi yang canggih dan aman untuk menjamin kerahasiaan data peserta sekaligus meningkatkan efisiensi pengelolaan administrasi dan layanan.
4. Strategi khusus untuk sektor informal, dengan sosialisasi yang intensif dan pengembangan model kepesertaan yang lebih fleksibel dan mudah diakses, guna memperluas cakupan perlindungan sosial di kalangan pekerja yang belum terjangkau.
5. Penguatan pengawasan dan evaluasi oleh Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) agar pelaksanaan program jaminan sosial berjalan sesuai dengan tujuan dan prinsip transparansi serta akuntabilitas.
6. Peningkatan kerjasama lintas sektor dan lintas institusi, termasuk pemerintah, dunia usaha, dan organisasi masyarakat sipil, untuk mendukung keberlanjutan dan perluasan jaminan sosial secara nasional.

Dengan implementasi langkah-langkah tersebut, diharapkan sistem jaminan sosial di Indonesia dapat lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan berkontribusi secara optimal dalam pembangunan kesejahteraan sosial yang adil dan merata.

References

- Adrika, J., Syamsir, S., Frinaldi, A., & Dela, Y. R. (2023). Kebijakan Jaminan Sosial Untuk Tenaga Kerja Sektor Informal Di Kabupaten Sijunjung. *JIM: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Sejarah*, 8(2), 761-768.
- Agus, D. (2014). Perkembangan Pengaturan Jaminan Sosial Tenaga Kerja Dalam Rangka Perlindungan Hukum Buruh/Pekerja. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1), 53-68.
- Aprianto, N. E. K. (2017). Kontruksi Sistem Jaminan Sosial dalam Perspektif Ekonomi Islam. *Economica: Jurnal Ekonomi Islam*, 8(2), 237-262.
- Bakhri, S. (2023). Peran jaminan sosial ketenagakerjaan dalam kesejahteraan pekerja di masa mendatang pada program BPJS Ketenagakerjaan. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Bisnis*, 9(3), 327-334.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fath-Hiah, W. N., & Nafiâ, B. A. (2023). Implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Pada Pekerja Formal Di BPJS Ketenagakerjaan Tanjung Perak: Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. *Public Inspiration: Jurnal Administrasi Publik*, 8(2), 67-75.
- Hermawan, A. (2024). Mengintip Celah antara Potensi dan Tantangan Big Data pada Layanan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Indonesia. *Jurnal Jamsostek*, 2(2), 185-206.
- Huraerah, A. (2022). *Kebijakan perlindungan sosial: Teori dan aplikasi Dynamic Governance*. Nuansa Cendekia.
- Junaidi, J., Abqa, M. A. R., Abas, M., Suhariyanto, D., Nugraha, A. B., Yudhanegara, F., ... & Mulyadi, D. (2023). *HUKUM & HAK ASASI MANUSIA: Sebuah Konsep dan Teori Fitrah Kemanusiaan Dalam Bingkai Konstitusi Bernegara*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia.
- Kafaa, A. K., & Nurhadi, N. (2023). An Inclusive Social Health Insurance for People with Disabilities in Three Southeast Asia Countries: A Systematic Review. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 27(2), 103–122. <https://doi.org/https://doi.org/10.22146/jsp.73081>
- Kaufmann, F.-X. (2013). *European Foundations of the Welfare State*. New York: Berghahn Books.
- Mazlum, M. (2023), "Re ections of European Islam discourse to Germany and recognition of Turkish-Islam" , *Bilig*, Vol. 2023 No. 104, pp. 153-178, doi: 10.12995/bilig.10406.
- Palier, B. (2010). *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pasaribu, A., Novianti, T., & Priyarsono, D. (2022). Pengaruh Jangkauan Terhadap Keberlanjutan Keuangan BPJS Ketenagakerjaan. *Jurnal Aplikasi Bisnis Dan Manajemen*. <https://doi.org/10.17358/jabm.8.3.868>
- Pierson, P. (1993), "When effect becomes cause: policy feedback and political change", *World Politics*, Vol. 45 No. 4, pp. 595-628.
- Praditama, D., Rusdijjati, R., Hakim, H., Ming-Hsi, S., Wicaksono, M., & Nugraha, Y. (2023). The Dilemma of Fulfilling Informal Sector Workers' Rights in the Indonesian Welfare State Concept. *Law and Justice*, 8(2), 211-225. <https://doi.org/10.23917/laj.v8i2.2600>
- Purba, Y. A., Aini, Y. N., Asiati, D., & Ngadi, N. (2020). Kesenjangan Kepesertaan Jaminan Sosial Tenaga Kerja Di Indonesia: Analisis Data Sakernas 2018. *Jurnal Ketenagakerjaan*, 15(2), 155-172.
- Purwoko, Bambang. 2010. *Jaminan Sosial dan Sistem Penyelenggaraannya: Gagasan dan Pandangan*. Jakarta: Maganet Dutama Unggul.
- Queisser, M. (2017). Privatization: more individual choice in social protection. In *Building Social Security* (pp. 19-30). Routledge.
- Retnaningsih, H. (2019). Strategi Sistem Jaminan Sosial Nasional Bidang Ketenagakerjaan Dalam Upaya Pelindungan Pekerja Di Kota Surabaya Dan Kota Pekanbaru. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, 7(2), 157-172.
- Rys, V. (2011). *Merumuskan ulang jaminan sosial: kembali ke prinsip-prinsip dasar*. Pustaka Alvabet.
- Santoso, M. B. (2023). KEAMANAN MANUSIA: PERGESERAN PARADIGMA KEAMANAN NASIONAL (Studi Literatur Pada Kecelakaan Lalu Lintas Dalam Perspektif Kesejahteraan Sosial). *Share: Social Work Journal*, 13(2), 175-185.
- Shihab, A. (2018). Hadirnya Negara Di Tengah Rakyatnya Pasca Lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (The Presence Of The State Among People After The Declaration Of Law Number 24 Year 2011 Concerning Social Security Administering Agency). *Jurnal Legislasi Indonesia*, 9(2), 175-190.

- Situmorang, C. H. (2017). Komitmen negara dalam memberikan jaminan hari tua bagi pekerja. *Sosio Informa*, 3(3).
- Soendoro, E. (2009). *Jaminan sosial solusi bangsa Indonesia berdikari*. Jakarta: DInov ProGRESS Indonesia.
- Suharto, E. (2015). Peran perlindungan sosial dalam mengatasi kemiskinan di Indonesia: Studi kasus program keluarga harapan. *Sosiohumaniora*, 17(1), 21-27.
- Sutrisno, H. (2020). Pengaruh bpjs ketenagakerjaan dalam meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja. *PREPOTIF: Jurnal Kesehatan Masyarakat*, 4(1), 78-84.
- Taufik, T., Yahya, A., & Syabandir, M. (2019). Perlindungan Hukum Terhadap Jaminan Kecelakaan Kerja Dan Kematian Tenaga Kontrak Pada Sekretariat Daerah Aceh. *Syiah Kuala Law Journal*, 3(2), 167-183. <https://doi.org/10.24815/sklj.v3i2.11719>
- Wijaya, A. (2022). *Hukum Jaminan Sosial Indonesia*. Sinar Grafika.
- Yulianto, I. (2023). Jaminan Hari Tua Dalam Perspektif Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Dan Persyaratan Pembayaran Manfaat Jaminan Hari Tua. *Fenomena*, 21(2), 151. <https://doi.org/10.36841/fenomena.v21i2.3776>