



IMPLEMENTASI BPJS DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN DAN TRANSFORMASI SOSIAL

Analisis Komprehensif Kebijakan, Kelembagaan,
dan Strategi Implementasi Jaminan Sosial
untuk Indonesia yang Inklusif dan Berkelanjutan



Penulis:

Dr. Abdul Wahab Samad, S.E., M.M.

Pemerhati Kebijakan Publik dan Jaminan Sosial
Praktisi Manajemen dan Transformasi Kelembagaan
Dosen | Peneliti | Konsultan Kebijakan Publik

UNTUK
INDONESIA
YANG INKLUSIF
DAN BERKELANJUTAN

**IMPLEMENTASI BPJS DALAM PERSPEKTIF
KEBIJAKAN DAN TRANSFORMASI SOSIAL
Analisis Komprehensif Kebijakan, Kelembagaan, dan
Strategi Implementasi Jaminan Sosial untuk
Indonesia yang Inklusif dan Berkelanjutan**

**Penulis:
Dr. Abdul Wahab Samad, S.E., M.M.**



PT. Mega Mas Abadi Konsultan

IMPLEMENTASI BPJS DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN DAN TRANSFORMASI SOSIAL

Analisis Komprehensif Kebijakan, Kelembagaan, dan Strategi
Implementasi Jaminan Sosial untuk Indonesia yang Inklusif dan
Berkelanjutan

Penulis

Dr. Abdul Wahab Samad, S.E., M.M.

Hak Cipta © 2026 pada Penulis

Hak cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak, menyalin, menyimpan dalam sistem penyimpanan data, atau mentransmisikan sebagian maupun seluruh isi buku ini dalam bentuk dan dengan cara apa pun, baik elektronik maupun mekanis, termasuk fotokopi, rekaman, maupun media lainnya tanpa izin tertulis dari penulis, kecuali untuk kepentingan kutipan ilmiah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Diterbitkan oleh:

PT Mega Mas Abadi Konsultan

Jakarta, Indonesia

Cetakan Pertama, 2026

ISBN: 978-634-05-5702-2

Jumlah Halaman: 316 halaman

Penyunting:

Tim Penerbit PT Mega Mas Abadi Konsultan

Tata Letak dan Desain Sampul:

Tim Penerbit PT Mega Mas Abadi Konsultan

Buku ini disusun berdasarkan berbagai sumber ilmiah, data publik, dokumen resmi, serta hasil analisis penulis. Seluruh pandangan, interpretasi, dan kesimpulan yang disampaikan dalam buku ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak mewakili pandangan resmi institusi, organisasi, atau pihak mana pun.

— IMPLEMENTASI —

BPJS

— DALAM PERSPEKTIF —

KEBIJAKAN DAN TRANSFORMASI SOSIAL

— ◆ —



— Penulis: —

Dr. Abdul Wahab Samad, S.E., M.M.

Pemerhati Kebijakan Publik dan Jaminan Sosial
Praktisi Manajemen dan Transformasi Kelembagaan
Dosen | Peneliti | Konsultan Kebijakan Publik



KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga buku *Implementasi UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS dalam Perspektif Kebijakan dan Transformasi Sosial* ini dapat diselesaikan dengan baik. Buku ini disusun sebagai bagian dari upaya akademik untuk memahami secara lebih komprehensif dinamika implementasi Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) di Indonesia.

Jaminan sosial merupakan salah satu instrumen penting dalam pembangunan negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam konteks Indonesia, implementasi BPJS bukan sekadar persoalan administratif atau teknis kelembagaan, tetapi merupakan proses transformasi sosial yang melibatkan aspek hukum, ekonomi, politik, kelembagaan, budaya organisasi, hingga perilaku masyarakat. Oleh karena itu, pembahasan mengenai BPJS tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus dipahami melalui pendekatan multidisipliner yang menyeluruh.

Buku ini berupaya mengkaji implementasi BPJS dari berbagai perspektif, mulai dari landasan konstitusional, konsep *welfare state*, risiko sosial modern, dinamika kebijakan publik, transformasi kelembagaan, hingga tantangan implementasi dan arah kebijakan strategis ke depan. Dalam proses penyusunannya, penulis berusaha mengintegrasikan berbagai pendekatan teoritis dan empiris agar pembahasan tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga relevan dengan dinamika sosial dan kebijakan yang berkembang saat ini.

Penulis menyadari bahwa implementasi jaminan sosial di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan, seperti keberlanjutan pembiayaan, kualitas pelayanan, ketimpangan akses, moral hazard, serta kompleksitas tata kelola kelembagaan. Namun demikian, di balik berbagai tantangan tersebut, BPJS juga memiliki potensi besar sebagai instrumen transformasi sosial yang dapat memperkuat

perlindungan masyarakat, meningkatkan stabilitas sosial, dan mendukung pembangunan nasional yang lebih inklusif.

Buku ini disusun tidak hanya untuk kalangan akademisi, tetapi juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi praktisi kebijakan, pengelola jaminan sosial, mahasiswa, peneliti, serta masyarakat umum yang memiliki perhatian terhadap pengembangan sistem perlindungan sosial di Indonesia. Penulis berharap buku ini dapat memberikan kontribusi dalam memperkaya diskursus akademik sekaligus mendukung penguatan kebijakan jaminan sosial nasional.

Dalam proses penyusunan buku ini, penulis memperoleh banyak inspirasi, masukan, dan dukungan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, penulis menyampaikan apresiasi dan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran dan dukungan dalam penyelesaian buku ini.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih memiliki berbagai keterbatasan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang konstruktif sangat diharapkan demi penyempurnaan karya ini di masa mendatang.

Akhir kata, semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, penguatan kebijakan publik, serta pembangunan sistem jaminan sosial Indonesia yang lebih adil, inklusif, dan berkelanjutan.

Jakarta, 2026

Dr. Abdul Wahab Samad

RINGKASAN EKSEKUTIF

Buku *Implementasi UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS dalam Perspektif Kebijakan dan Transformasi Sosial* membahas secara komprehensif dinamika implementasi sistem jaminan sosial di Indonesia dalam kerangka negara kesejahteraan (*welfare state*). Buku ini menempatkan BPJS tidak hanya sebagai instrumen administratif penyelenggaraan layanan sosial, tetapi sebagai bagian dari transformasi sosial, ekonomi, dan kelembagaan negara dalam memenuhi amanat konstitusi.

Pembahasan diawali dengan penegasan bahwa jaminan sosial merupakan amanat konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 28H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam perspektif tersebut, negara memiliki kewajiban untuk membangun sistem perlindungan sosial yang mampu melindungi masyarakat dari berbagai risiko sosial-ekonomi, termasuk risiko kesehatan, kehilangan pekerjaan, kecelakaan kerja, dan ketidakpastian pada masa usia lanjut. Jaminan sosial dipandang bukan sebagai bantuan sosial yang bersifat karitatif, tetapi sebagai hak warga negara yang harus dijamin melalui sistem yang terstruktur, berkelanjutan, dan berbasis keadilan sosial.

Selanjutnya, buku ini menguraikan bahwa implementasi BPJS memerlukan kerangka kebijakan yang terintegrasi dan berbasis sistem. Kebijakan jaminan sosial tidak dapat disusun secara parsial, melainkan harus mencakup dimensi pembiayaan, kepesertaan, tata kelola, kualitas layanan, serta keberlanjutan fiskal secara simultan. Dalam konteks tersebut, keberhasilan implementasi BPJS tidak hanya ditentukan oleh regulasi formal, tetapi juga oleh efektivitas koordinasi lintas sektor, integrasi data, serta kemampuan negara dalam mengelola dinamika sosial dan ekonomi masyarakat.

Buku ini juga menekankan bahwa risiko sosial dalam masyarakat modern bersifat sistemik dan semakin kompleks. Perubahan struktur ekonomi, perkembangan teknologi, meningkatnya sektor informal, serta perubahan demografi telah memperluas bentuk-bentuk kerentanan sosial yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, sistem jaminan sosial harus mampu beradaptasi dengan perubahan tersebut agar tetap relevan dan efektif dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat. Dalam konteks ini, negara diposisikan sebagai aktor utama dalam mendistribusikan risiko sosial melalui mekanisme kolektif berbasis solidaritas sosial.

Pembahasan mengenai kerangka konstitusional dan hukum menunjukkan bahwa Indonesia sebenarnya telah memiliki landasan regulasi yang cukup kuat melalui Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS. Namun demikian, kekuatan regulasi belum sepenuhnya diimbangi oleh efektivitas implementasi di lapangan. Tantangan seperti defisit pembiayaan, moral hazard, fraud, ketimpangan kualitas layanan, serta rendahnya kepatuhan peserta masih menjadi persoalan yang mempengaruhi keberlanjutan sistem.

Buku ini juga menempatkan pemerintah sebagai agen utama transformasi sosial. Implementasi jaminan sosial dipandang sebagai proses perubahan struktural dan kultural yang memerlukan dukungan politik, kesiapan kelembagaan, serta perubahan perilaku masyarakat. Oleh karena itu, transformasi sosial menjadi bagian penting dalam keberhasilan implementasi BPJS. Rekayasa sosial, komunikasi publik, pembentukan norma kepatuhan, serta penguatan solidaritas sosial diposisikan sebagai strategi penting dalam membangun sistem jaminan sosial yang berkelanjutan.

Selain aspek sosial, buku ini menyoroti dampak sosial-ekonomi implementasi SJSN terhadap masyarakat dan perekonomian nasional. Sistem jaminan sosial dipandang memiliki peran strategis dalam meningkatkan stabilitas ekonomi, menjaga daya beli masyarakat,

mengurangi kemiskinan, serta meningkatkan produktivitas tenaga kerja. Dengan demikian, jaminan sosial tidak hanya berfungsi sebagai instrumen perlindungan sosial, tetapi juga sebagai bagian dari strategi pembangunan ekonomi nasional yang inklusif.

Pembahasan mengenai koordinasi kelembagaan menunjukkan bahwa implementasi BPJS memerlukan sinergi lintas sektor yang kuat. Peran kementerian, pemerintah daerah, lembaga pengawas, fasilitas kesehatan, dan sektor ketenagakerjaan menjadi bagian penting dalam membangun sistem jaminan sosial yang efektif. Tanpa koordinasi yang baik, implementasi kebijakan berisiko mengalami fragmentasi yang dapat menurunkan efektivitas sistem secara keseluruhan.

Buku ini juga mengidentifikasi berbagai risiko kegagalan implementasi sistem jaminan sosial, termasuk tekanan fiskal, lonjakan permintaan layanan kesehatan, ketidakseimbangan pembiayaan, serta risiko ketidakstabilan sosial apabila sistem tidak dikelola secara baik. Oleh karena itu, implementasi BPJS memerlukan kesiapan sistem yang matang, termasuk kesiapan fiskal, kelembagaan, sosial, dan politik.

Dalam konteks kebijakan, buku ini membahas dinamika politik dan waktu implementasi BPJS yang menunjukkan bahwa kebijakan jaminan sosial tidak pernah terlepas dari kompromi antara kepentingan ekonomi, tekanan politik, dan tuntutan sosial masyarakat. Percepatan implementasi BPJS mencerminkan bagaimana keputusan kebijakan publik seringkali dipengaruhi oleh dinamika politik dan tekanan konstitusional secara bersamaan.

Pembahasan strategis mengenai persiapan implementasi menekankan pentingnya roadmap regulasi, rekayasa sosial, sistem insentif dan disinsentif, stabilitas sosial-politik, serta pemanfaatan teknologi digital. Buku ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi jaminan sosial sangat bergantung pada kesiapan sosial masyarakat, bukan hanya kesiapan administratif dan institusional.

Oleh karena itu, penguatan literasi sosial dan kepercayaan publik menjadi bagian penting dalam keberlanjutan sistem.

Selanjutnya, transformasi kelembagaan BPJS dibahas sebagai perubahan sistemik dari entitas berbasis korporasi menjadi badan hukum publik. Transformasi ini mencakup perubahan paradigma, restrukturisasi organisasi, tata kelola, budaya kerja, serta orientasi pelayanan publik. Buku ini menegaskan bahwa transformasi kelembagaan tidak dapat dipahami sebagai perubahan administratif semata, tetapi sebagai proses perubahan organisasi secara menyeluruh yang memerlukan kepemimpinan strategis dan penguatan budaya pelayanan publik.

Dalam pembahasan prinsip-prinsip SJSN, buku ini menguraikan pentingnya prinsip gotong royong, kepesertaan wajib, nirlaba, keterbukaan, dan akuntabilitas sebagai fondasi sistem jaminan sosial nasional. Prinsip-prinsip tersebut tidak dapat dijalankan secara parsial, melainkan harus diterapkan secara simultan untuk menjamin keberlanjutan sistem dan menjaga legitimasi publik terhadap penyelenggaraan jaminan sosial.

Pada bagian akhir, buku ini menyajikan sintesis strategis bahwa keberhasilan sistem jaminan sosial di Indonesia sangat ditentukan oleh integrasi antara kebijakan, kelembagaan, dan kesiapan masyarakat. BPJS diposisikan sebagai instrumen transformasi sosial yang memerlukan kepemimpinan yang kuat, tata kelola yang baik, kebijakan yang adaptif, serta dukungan sosial yang luas. Dengan demikian, penguatan sistem jaminan sosial harus diarahkan tidak hanya pada aspek administratif dan fiskal, tetapi juga pada pembangunan kepercayaan sosial dan transformasi kelembagaan secara berkelanjutan.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
KATA PENGANTAR.....	v
RINGKASAN EKSEKUTIF	vii
BAB I.....	1
JAMINAN SOSIAL SEBAGAI AMANAT KONSTITUSI	1
1.1 Pendahuluan	1
1.2 Konsep Jaminan Sosial dalam Negara Kesejahteraan.....	2
1.3 Landasan Hukum Sistem Jaminan Sosial Nasional.....	3
1.4 Tantangan Implementasi BPJS	4
1.5 BPJS sebagai Instrumen Transformasi Sosial	5
1.6 Struktur Buku	6
DAFTAR PUSTAKA	11
BAB II	12
KERANGKA KEBIJAKAN IMPLEMENTASI BPJS	12
2.1 Karakter Kebijakan yang Ideal	12
2.2 Dimensi Kebijakan Publik dalam Jaminan Sosial.....	16
2.3 Tantangan Desain Kebijakan dalam Implementasi BPJS.	20
2.4 Integrasi Kebijakan dan Sinergi Lintas Sektor.....	21
2.5 Pengukuran Kinerja dan Evaluasi Kebijakan BPJS	23
2.6 Temuan Empiris dalam Evaluasi Implementasi BPJS Kesehatan.....	24
DAFTAR PUSTAKA	27
BAB III	28
RISIKO SOSIAL DAN DINAMIKA EKONOMI MASYARAKAT	28

3.1 Pendahuluan	28
3.2 Konsep Risiko Sosial dalam Perspektif Kebijakan Publik	30
3.3 Jenis-Jenis Risiko Sosial dalam Masyarakat	32
3.4 Dampak Risiko Sosial terhadap Ekonomi Rumah Tangga	42
3.5 Risiko Kehilangan Pekerjaan dan Kerentanan Ekonomi Rumah Tangga.....	44
3.6 Risiko Sosial dan Kemiskinan Struktural.....	47
3.7 Peran Jaminan Sosial dalam Mengelola Risiko.....	49
3.8 Dinamika Ekonomi dan Tantangan Masa Depan.....	51
3.9 Pendalaman Risiko Sosial dalam Perspektif Global dan Sistem Jaminan Sosial.....	53
3.10 Penutup	56
DAFTAR PUSTAKA	57
BAB IV	59
KERANGKA KONSTITUSIONAL DAN HUKUM JAMINAN SOSIAL DI INDONESIA	59
4.1 Jaminan Sosial sebagai Amanat Konstitusi.....	61
4.2 Sistem Jaminan Sosial Nasional dalam Perspektif Hukum	63
4.3 BPJS sebagai Badan Hukum Publik.....	65
4.4 Tantangan Implementasi dalam Perspektif Hukum dan Kebijakan	67
4.5 Kebutuhan Reformasi Regulasi dan Penguatan Sistem ..	69
4.6 Jaminan Kehilangan Pekerjaan sebagai Perluasan Sistem Jaminan Sosial.....	71
4.7 Kerangka Konstitusional dan Hukum Jaminan Sosial di Indonesia	73

DAFTAR PUSTAKA	75
BAB V	77
PEMERINTAH SEBAGAI AGEN TRANSFORMASI SOSIAL	77
5.1 Pendahuluan: Negara Kesejahteraan sebagai Landasan Transformasi Sosial.....	77
5.2 Pemerintah sebagai Motor Perubahan Sosial dalam Negara Kesejahteraan.....	79
5.3 Tipologi Negara Kesejahteraan dan Relevansinya bagi Indonesia	88
5.4 Pembelajaran dari Pengalaman Internasional	94
5.5 Dimensi Ekonomi Politik dalam Negara Kesejahteraan	102
5.6 Kepemimpinan dan Tata Kelola dalam Negara Kesejahteraan	108
5.7 Solidaritas Sosial dan Perspektif Nilai.....	111
5.8 Tantangan Implementasi dalam Kerangka Welfare State	113
5.9 Negara sebagai Arsitek Kesejahteraan	115
DAFTAR PUSTAKA	117
BAB VI	119
DAMPAK SOSIAL-EKONOMI IMPLEMENTASI SJSN	119
6.1 Pendahuluan	119
6.2 Pengendalian Risiko Sosial dan Pengurangan Kemiskinan	121
6.3 Peningkatan Akses dan Kualitas Layanan Kesehatan....	123
6.4 Dampak terhadap Produktivitas dan Pertumbuhan Ekonomi	125
6.5 Distribusi Pendapatan dan Ketimpangan Sosial	127

IMPLEMENTASI BPJS DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN DAN TRANSFORMASI SOSIAL

Buku ini mengupas secara komprehensif implementasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dalam perspektif kebijakan publik dan transformasi sosial. Lebih dari sekadar evaluasi kelembagaan, buku ini menempatkan BPJS sebagai instrumen strategis negara dalam mewujudkan amanat konstitusi untuk menghadirkan perlindungan sosial yang adil, inklusif, dan berkelanjutan bagi seluruh rakyat Indonesia.

SINOPSIS

Buku ini membahas dinamika implementasi Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dari berbagai dimensi: kerangka konstitusional, kebijakan, tata kelola kelembagaan, risiko sosial, dampak sosial-ekonomi, hingga strategi transformasi sosial yang diperlukan untuk memastikan keberlanjutan sistem.

Pembahasan dalam buku ini mencakup:

- ✓ Landasan konstitusional dan hukum jaminan sosial di Indonesia
- ✓ Kerangka kebijakan terintegrasi untuk implementasi BPJS
- ✓ Analisis risiko sosial, fiskal, dan kelembagaan
- ✓ Peran negara dan transformasi sosial dalam jaminan sosial
- ✓ Dampak sosial-ekonomi implementasi BPJS terhadap masyarakat dan perekonomian
- ✓ Koordinasi kelembagaan dan sinergi lintas sektor
- ✓ Dinamika politik dan waktu implementasi kebijakan
- ✓ Strategi persiapan implementasi: regulasi, rekayasa sosial, insentif, dan teknologi
- ✓ Roadmap penguatan BPJS menuju sistem jaminan sosial yang berkelanjutan dan adaptif

Ditulis dengan pendekatan kebijakan publik yang sistematis dan berbasis data, buku ini menjadi rujukan penting bagi akademisi, peneliti, pembuat kebijakan, praktisi, mahasiswa, serta siapa saja yang peduli terhadap penguatan sistem perlindungan sosial di Indonesia.

PROFIL PENULIS



Dr. Abdul Wahab Samad, S.E., M.M.

Penulis adalah akademisi, peneliti, dan praktisi kebijakan publik yang memiliki komitmen kuat dalam pengembangan sumber daya manusia, kebijakan publik, dan transformasi kelembagaan. Saat ini menjabat sebagai:

- Dosen di Institut Bisnis dan Informatika Kosgoro 1957
- Tenaga Ahli di Komisi IX DPR RI
- Direktur PT Mega Mas Abadi Training and Consulting
- Pemimpin Redaksi Journal of the Center for Energy Policy and Human Resources Capacity Development
- Aktif sebagai peneliti dan konsultan kebijakan publik pada berbagai bidang, termasuk jaminan sosial, ketenagakerjaan, dan pembangunan SDM

Penulis telah menghasilkan puluhan publikasi ilmiah nasional dan internasional, serta aktif terlibat dalam penelitian, pelatihan, dan penyusunan kebijakan strategis di tingkat nasional maupun daerah.

“

Jaminan sosial bukan hanya tanggung jawab negara, tetapi fondasi keadilan sosial dan kunci menuju Indonesia yang lebih sejahtera, produktif, dan berkelanjutan.

”



PT. Mega Mas Abadi
The best solution for the future

ISBN 978-634-05-5702-2



9

786340

557022