

BAB V

REGULASI PERLINDUNGAN HUKUM JAMINAN SOSIAL KETENAGAKERJAAN BAGI PEKERJA INFORMAL YANG BERKEADILAN

A. Perlindungan Jaminan Sosial di Negara Malaysia, Belanda dan Norwegia

Penyelenggaraan Perlindungan Sosial merupakan suatu mekanisme universal di dalam memelihara dan meningkatkan kesejahteraan rakyat suatu negara. Meskipun prinsip-prinsip universalitasnya sama, yaitu pada umumnya berbasis pada mekanisme bantuan dan asuransi sosial, namun dalam penyelenggaraannya terdapat variasi yang luas. Variasi program, tingkat manfaat, dan tingkat iuran di berbagai negara tidak dapat dihindari karena beragamnya tingkat sosial ekonomi dan budaya masyarakat di negara tersebut. Badan penyelenggara jaminan sosial juga bervariasi dari yang langsung dikelola oleh pemerintah sampai yang diserahkan kepada swasta. Variasi tersebut tidak lepas dari sejarah berkembangnya sebuah sistem perlindungan sosial di negara tersebut. Masing-masing sistem perlindungan sosial memiliki kelebihan dan kekurangan dan oleh karenanya berbagai contoh perlindungan sosial Negara lain perlu disajikan disini sebagai rujukan atau contoh yang mungkin dapat diterapkan bagi pengembangan Sistem Perlindungan Sosial di Indonesia. Berikut ini akan disajikan secara garis besar sistem perlindungan sosial di negara tetangga Malaysia, dan dua negara di Eropa, yaitu Belanda dan Norwegia, untuk mengetahui bagaimana sistem perlindungan sosial dimulai, dan bagaimana pemerintah memberikan perlindungan sosial, untuk kesejahteraan rakyatnya dan bagaimana kondisi yang dapat diharapkan kelak di kemudian hari.¹

1. Malaysia

Sebagai negara persemakmuran, sistem jaminan sosial di Malaysia berkembang lebih awal dan lebih pesat dibandingkan dengan perkembangan sistem jaminan sosial di negara lain di Asia Tenggara. Pada tahun 1951 Malaysia sudah memulai program tabungan wajib pegawai untuk menjamin hari tua (*employee provident fund, EPF*) melalui Ordonansi EPF. Seluruh pegawai swasta dan pegawai negeri yang tidak berhak atas pensiun wajib mengikuti program EPF. Ordonansi EPF kemudian diperbaharui

¹ Yohandarwati, Lenny N. Rosalin, et. al., *Desain Sistem Perlindungan Sosial Terpadu*, Direktorat Kependudukan, Kesejahteraan Sosial, dan Pemberdayaan Perempuan BAPPENAS, Jakarta, 2003, hlm. 34-37

menjadi Undang-Undang EPF pada tahun 1991. Pegawai pemerintah mendapatkan pensiun yang merupakan tunjangan karyawan pemerintah. Selain itu, Malaysia juga memiliki sistem jaminan kecelakaan kerja dan pensiun cacat yang dikelola oleh *Social Security Organization* (SOCSO). Oleh karena pemerintah federal Malaysia bertanggung jawab atas pembiayaan dan penyediaan langsung pelayanan kesehatan bagi seluruh penduduk, maka pelayanan kesehatan tidak masuk dalam program yang dicakup sistem jaminan sosial di Malaysia.

Sektor informal merupakan sektor yang lebih sulit dimobilisasi. Namun demikian, dalam sistem jaminan sosial di Malaysia, sektor informal dapat menjadi peserta EPF atau SOCSO secara sukarela. Termasuk sektor informal adalah mereka yang bekerja secara mandiri dan pembantu rumah tangga. Karyawan asing dan pegawai pemerintah yang sudah punya hak pensiun juga dapat ikut program EPF secara sukarela.

Di dalam penyelenggaraannya, masing-masing program dan kelompok penduduk yang dilayani mempunyai satu badan penyelenggara. Program EPF dikelola oleh *Central Provident Fund* (CPF), sebuah badan hukum dibawah naungan Kementerian Keuangan. Lembaga ini merupakan lembaga *tripartit* yang terdiri atas wakil pekerja, pemberi kerja, pemerintah, dan profesional. Untuk tugas-tugas khusus, seperti *investasi*, lembaga ini membentuk *Panel Investasi*. Penyelenggaraan pensiun bagi pegawai pemerintah dikelola langsung oleh kementerian keuangan karena program tersebut merupakan program tunjangan pegawai (*employment benefit*) dimana pegawai tidak berkontribusi. Program jaminan kecelakaan kerja dan pensiun cacat dikelola oleh SOCSO yang dalam bahasa Malaysia disebut *Pertubuhan Keselamatan Sosial* (PERKESO).

Manfaat (*benefits*) yang menjadi hak peserta terdiri atas:

- (a) Peserta dapat menarik jaminan hari tua berupa dana yang dapat diambil seluruhnya (*lump sum*) untuk modal usaha, menarik sebagian *lump sum* dan sebagian dalam bentuk *anuitas* (sebagai pensiun bulanan), dan menarik hasil pengembangannya saja tiap tahun sementara pokok tabungan tetap dikelola CPF.
- (b) Peserta dapat menarik tabungannya ketika mengalami cacat tetap, meninggal dunia (oleh ahli warisnya), atau meninggalkan Malaysia untuk selamanya.

- (c) Peserta juga dapat menarik dananya untuk membeli rumah, ketika mencapai usia 50 tahun, atau memerlukan biaya perawatan di luar fasilitas publik yang ditanggung pemerintah.
- (d) Ahli waris peserta berhak mendapatkan uang duka sebesar RM 1.000 - 30.000, tergantung tingkat penghasilan, apabila seorang peserta meninggal dunia.

Tingkat iuran untuk program EPF, dalam prosentase upah, bertambah dari tahun ke tahun. Jumlah iuran tersebut ditingkatkan secara bertahap untuk menyesuaikan dengan tingkat upah dan tingkat kemampuan penduduk menabung. Dalam program EPF di Malaysia, sekali seorang mengikuti program tersebut, maka ia harus terus menjadi peserta sampai ia memasuki usia pensiun yang kini masih 55 tahun.²

2. Belanda

a. Sistem Jaminan Sosial Belanda

Ekonomi Belanda adalah yang terbesar ke-17 di dunia pada tahun 2019 (dalam hal produk domestik bruto; PDB) menurut Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional. PDB per kapita diperkirakan sekitar \$ 48.860 pada tahun fiskal 2017/18 yang menjadikannya salah satu negara berpenghasilan tertinggi di dunia. Antara tahun 1996 - 2000, pertumbuhan ekonomi tahunan (PDB) Belanda rata-rata lebih dari 4%, jauh di atas rata-rata Negara-negara di Eropa 2,5% pada saat itu. Pertumbuhan melambat pada tahun 2001–2005 sebagai bagian dari perlambatan ekonomi global. Namun tahun 2006 dan 2007 menunjukkan pertumbuhan ekonomi 3-4% per tahun. Ekonomi Belanda sangat terpukul oleh krisis keuangan 2007-2008 dan krisis utang negara Eropa berikutnya.³

Belanda memiliki ekonomi yang makmur dan terbuka, yang sangat bergantung pada perdagangan luar negeri. Ekonomi terkenal karena hubungan industrial yang stabil, pengangguran dan inflasi yang cukup rendah, surplus neraca berjalan yang cukup besar (dibandingkan dengan ukuran negara bahkan lebih dari Jerman) dan peran penting sebagai pusat transportasi Eropa, dengan Rotterdam

² Kertonegoro, S. Sistem dan Program Jaminan Sosial di Negara-negara ASEAN. Yayasan Tenaga Kerja Indonesia, Jakarta, 1998.

³ "World Economic Outlook Database, April 2019". IMF.org. International Monetary Fund, <https://www.zorgverzekering.org/eng/general-information/social-security-in-the-netherlands/>, diakses pada tanggal 04 April 2020.

sebagai yang terbesar sejauh ini. pelabuhan di Eropa dan Amsterdam dengan salah satu bandara terbesar di Eropa. Aktivitas industri terutama dalam pengolahan makanan, bahan kimia, penyulingan minyak bumi, teknologi tinggi, jasa keuangan, sektor kreatif, dan mesin listrik. Sektor pertanian yang sangat mekanis mempekerjakan tidak lebih dari 2% dari angkatan kerja tetapi memberikan surplus besar untuk industri pengolahan makanan dan untuk ekspor. Belanda, bersama dengan 11 mitra UE-nya, mulai mengedarkan mata uang euro pada 1 Januari 2002.

Jaminan sosial Belanda sangat komprehensif, mencakup penduduk Belanda secara menyeluruh dan dibagi menjadi keamanan nasional (*Volkverzekering*) dan asuransi karyawan (*Werknemersverzekering*). Sedangkan yang pertama mencakup semua yang tinggal di Belanda dan tunjangan sosial yang disediakan, yang terakhir menyediakan tunjangan terkait pekerjaan. Semua yang tinggal di Belanda diharuskan membayar ke dalam sistem jaminan sosial, termasuk penduduk dari luar Belanda, dengan beberapa pengecualian.⁴

Volkverzekering adalah wajib untuk semua dan mencakup penduduk dengan berbagai bentuk asuransi nasional:

- (1) Perawatan jangka panjang di bawah UU Perawatan Jangka Panjang (*Wet Langdurige Zorg/WLZ*) sebelumnya dikenal sebagai UU Biaya Medis Luar Biasa (*Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten/AWBZ*).
- (2) Perawatan pensiun di bawah Undang-Undang Pensiun Usia Tua Umum (*Algemene Ouderdomswet/AOW*).
- (3) Manfaat yang selamat di bawah *General Reliving Relatives Act* (*Algemene nabestaandenwet/ANW*) Umum (sebelumnya dikenal sebagai Undang-Undang Jenderal Janda dan Anak Yatim (*Algemene Weduwen-en Wezenwet/AWW*)).
- (4) Tunjangan anak berdasarkan Undang-Undang Tunjangan Keluarga Umum (*Algemene Kinderbijslagwet/AKW*)

.Proyek ini diawasi oleh *Social Insurance Bank* (*Sociale Verzekeringsbank/SVB*) dan dibiayai melalui kontribusi yang terkait dengan pendapatan dari pemberi kerja dan karyawan hingga batas maksimum pendapatan. Sementara orang yang

⁴ Roebroek, Joop M., 2016, Dixon Scheurell, John Robert P. (ed.). *Social Welfare in Developed Market Countries*. Routledge, p. 147–189.

dipekerjakan mendapatkan kontribusi mereka dikurangi secara otomatis dari upah mereka, penganggur membayar sendiri. AKW dibiayai oleh pengusaha, sedangkan AOW dibiayai oleh karyawan. AOW, tambahannya, dibiayai oleh subsidi pemerintah yang kecil.

Werknemersverzekeringen adalah wajib untuk semua orang yang bekerja di Belanda. Ini meliputi cakupan karyawan di bidang-bidang berikut:

- (1) Tunjangan pengangguran berdasarkan Undang-Undang Asuransi Pengangguran (*Werkloosheidswet*/WW).
- (2) Cuti sakit di bawah *Sickness Benefits Act* (*Ziektewet*/ZW).
- (3) Tunjangan cacat di bawah Undang-Undang Asuransi *Disablement* (*Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen* (WIA)).

Pendanaan untuk *Werknemersverzekeringen* secara otomatis dikurangkan dari pendapatan karyawan oleh majikan.

b. Tunjangan pengangguran

Tunjangan pengangguran di Belanda, sebagaimana diatur dalam WW, mencakup hampir semua karyawan, yang merupakan karyawan berdasarkan kontrak kerja. Dikecualikan dari WW adalah sebagai berikut: wiraswasta, dipekerjakan secara nasional, orang yang bekerja kurang dari empat hari seminggu, kepala pemegang saham dan pekerja sukarela yang berpenghasilan hingga € 150 per tahun.

Untuk mendapat manfaat dari tunjangan, para penganggur harus mengajukan aplikasi ke Badan Asuransi Pegawai (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*/UWV) dalam satu minggu setelah menjadi pengangguran dan juga harus mendaftar sebagai pencari kerja. WW hanya mencakup karyawan dengan riwayat kerja yang cukup, yang berarti bahwa seorang pelamar harus telah bekerja selama setidaknya 26 minggu dalam 36 minggu terakhir sebelum menjadi pengangguran. Jika demikian, persyaratan minggu kerja terpenuhi. Selain itu, karyawan hanya berhak atas tunjangan pengangguran jika pengangguran tersebut bukan karena kesalahannya sendiri (misalnya Pemutusan kontrak kerja sendiri).⁵

⁵ <https://www.zorgverzekering.org/eng/general-information/social-security-in-the-netherlands/akses> 4-4-2020, diakses pada tanggal 04 April 2020. *commit to user*

c. Pasar Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Sosial

Pasar tenaga kerja Belanda memiliki peraturan yang relatif ketat bagi pengusaha mengenai pemecatan karyawan, meskipun pada Juni 2014 DPR telah menyetujui untuk melonggarkan peraturan ini. Karena biaya karyawan dan biaya pemecatan mereka, sebagian besar dari tenaga kerja (sekitar 15% dari tenaga kerja) adalah perusahaan satu orang yang *independen* (ZZP). Mereka mandiri dan dibayar melalui pengiriman tanpa biaya sosial yang lebih tinggi. Bagian besar lain dari tenaga kerja dipekerjakan sebagai tenaga kerja sementara. Tunjangan pengangguran negara dalam bentuk tunjangan 70% dari gaji terakhir yang diterima karyawan hingga tiga tahun (dengan maksimum sekitar 2.500 euro per bulan) tersedia untuk karyawan yang dipecat, asalkan mereka telah bekerja untuk waktu minimum tertentu periode, biasanya 26 minggu. Selain itu, individu wiraswasta (*zelfstandigen zonder personeel* (ZZP)) tidak secara otomatis tercakup dalam *Werknemersverzekeringen*, dan tidak diwajibkan untuk mendaftar ke asuransi pengangguran, sakit atau cacat. Oleh karena itu, wiraswasta wajib mendaftarkan diri ke perusahaan asuransi swasta.⁶

3. Norwegia⁷

a. Skema Asuransi Sosial Norwegia

Negara Norwegia memiliki standar hidup yang sangat tinggi dibandingkan dengan negara-negara Eropa lainnya, dan sistem kesejahteraan yang sangat terintegrasi. Memiliki sistem manufaktur dan kesejahteraan modern, Norwegia mengandalkan cadangan finansial yang dihasilkan oleh eksploitasi sumber daya alam, khususnya minyak Laut Utara. Menurut data PBB untuk 2016, Norwegia bersama dengan Luxembourg (negara kecil) dan Swiss adalah satu-satunya negara di dunia dengan PDB per kapita di atas US \$ 70.000 yang bukan negara kepulauan maupun negara mikro. Ekonomi Norwegia adalah ekonomi campuran maju dengan kepemilikan negara di bidang-bidang strategis. Meskipun peka terhadap siklus bisnis

⁶ "OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs : Country chapter - Benefits and Wages : The Netherlands" (PDF). *Oecd.org*. 2002.,

⁷ https://www.regjeringen.no/contentassets/03b0e088c8f44a8793ed0c0781556b11/a-0008-e_the-norwegian-social-insurance-scheme-2019.pdf/., diakses pada tanggal 06 April 2020.

global, ekonomi Norwegia telah menunjukkan pertumbuhan yang kuat sejak awal era industri.

Skema asuransi sosial umum utama di Norwegia adalah Asuransi Nasional, Skema Manfaat Anak dan Skema Manfaat Tunai untuk Keluarga dengan Anak kecil. Sebagai aturan umum, semua orang yang tinggal atau bekerja sebagai karyawan di Norwegia atau pada instalasi permanen atau bergerak di *Norwegian Continental Shelf*, secara wajib diasuransikan berdasarkan Skema Asuransi Nasional. Hal yang sama berlaku untuk orang yang tinggal di *Svalbard* (Spitsbergen), Jan Mayen, dan dependensi Antartika dan SubAntarik (Pulau Bouvet, Pulau Peter I, dan Tanah Queen Maud), disediakan bahwa mereka dipekerjakan oleh majikan Norwegia atau diasuransikan di bawah Undang-Undang Asuransi Nasional sebelum mereka menginap di area ini. Bertanggung jawab secara wajib juga pasti kategori warga negara Norwegia yang bekerja di luar negeri.

Warga negara dari negara-negara EEA bekerja di kapal Norwegia, kecuali hotel dan restoran staf di kapal pesiar yang terdaftar dalam Daftar Kapal Internasional Norwegia, adalah wajib diasuransikan. Warga negara asing (bukan EEA) yang tidak tinggal di Norwegia atau lainnya Negara Nordik, yang dipekerjakan di kapal-kapal dalam perdagangan luar negeri, terdaftar di reguler Register Kapal Norwegia, wajib diasuransikan hanya sehubungan dengan hak untuk tunjangan cedera kerja dan hibah pemakaman. Orang-orang dari kategori yang sama, tetapi dipekerjakan di kapal-kapal dalam Daftar Kapal Internasional Norwegia, tidak wajib diasuransikan untuk segala kemungkinan.

Tidak termasuk asuransi wajib adalah warga negara asing yang merupakan karyawan negara asing atau organisasi internasional. Dalam kondisi yang ditentukan, sama berlaku untuk orang-orang dengan pekerjaan jangka pendek di Dunia dan orang-orang secara eksklusif dalam penerimaan pensiun dari luar negeri dll.

Pertanggung jawaban asuransi wajib dipertahankan selama tinggal sementara di luar negeri kurang dari satu tahun dianggap sebagai sementara. Jika orang tersebut peduli mengambil pekerjaan yang dibayar di luar negeri, namun cakupan asuransi berakhir.

Orang yang tidak diasuransikan sesuai dengan ketentuan yang disebutkan di atas, dapat berlaku untuk asuransi sukarela, jika persyaratan tertentu dipenuhi.

commit to user

b. Manfaat Skema Asuransi Nasional

Orang yang diasuransikan berdasarkan Skema Asuransi Nasional berhak atas pensiun hari tua, tunjangan cacat, tunjangan dasar, dan tunjangan kehadiran jika terjadi kecacatan, bantuan teknis dll., tunjangan penilaian kerja, cedera akibat kerja, tunjangan untuk orang tua tunggal, tunjangan tunai jika sakit, bersalin, adopsi dan pengangguran, tunjangan medis dalam hal sakit dan bersalin dan hibah pemakaman.

Banyaknya manfaat dari Skema Asuransi Nasional ditentukan oleh Raja dan jumlahnya setiap tahun disesuaikan dengan kenaikan upah yang berlaku mulai 1 Mei.

c. Pembiayaan Skema Asuransi Nasional

Skema Asuransi Nasional dibiayai oleh kontribusi dari karyawan, wiraswasta dan anggota lain, dan kontribusi pengusaha serta dari negara. Tingkat kontribusi dan hibah negara diputuskan oleh Parlemen.

Manfaat berikut hanya dibiayai oleh kontribusi dari negara: Jumlah uang hibah dalam hal kehamilan dan adopsi, hibah untuk meningkatkan kemampuan fungsional kehidupan sehari-hari, tunjangan dasar, tunjangan kehadiran, jaminan pensiun tambahan untuk orang cacat sejak lahir atau di awal kehidupan, tunjangan pendidikan, tunjangan perawatan anak, manfaat transisi bagi para penyintas dan pendukung lajang, yang telah bercerai dan terpisah, manfaat untuk perawat keluarga yang masih hidup, dana pemakaman yang telah diuji sarana dan pembayaran di muka pembayaran pemeliharaan untuk anak-anak yang melebihi penggantian dari orang tua.

Kontribusi dari karyawan dan wiraswasta dihitung berdasarkan penghasilan pensiun. Kontribusi pada pendapatan pensiun tidak boleh melebihi 25 persen dari pendapatan.

Tunjangan tunai jika sakit, bersalin dan pengangguran diperhitungkan sebagai penghasilan pensiun. Hal yang sama berlaku untuk tunjangan dan manfaat penilaian kerja orang tua tunggal.

Tingkat kontribusi untuk karyawan adalah 8,2 persen dari pendapatan pensiun (kotor penghasilan upah). Tingkat kontribusi untuk wiraswasta adalah 11,4 persen

dari total penghasilan pensiun (penghasilan dari wirausaha). Tingkat kontribusi untuk lainnya jenis penghasilan pribadi (pensiun, dll.) adalah 5,1 persen.

Kontribusi pengusaha dinilai sebagai persentase dari upah yang dibayarkan. Itu Kontribusi pengusaha dibedakan berdasarkan di mana perusahaan berada mapan. Ada zona regional berdasarkan situasi geografis dan tingkat pertumbuhan ekonomi. Tingkat kontribusi pengusaha di zona ini bervariasi mulai dari 0,0 persen menjadi 14,1 persen.

Orang-orang wiraswasta dan pekerja lepas berhak mendapatkan manfaat perawatan dari National Skema Asuransi sampai tingkat yang sama dengan orang yang dipekerjakan. Manfaat perawatan dibayarkan oleh Skema Asuransi Nasional sejak hari ke 11. Jika wiraswasta atau orang freelancer hanya memiliki perawatan untuk anak cacat atau sakit kronis yang telah mencapai usia tersebut 12 tahun, Skema Asuransi Nasional mencakup manfaat perawatan sepenuhnya (mulai hari satu). Manfaat perawatan dihitung sebagai manfaat sakit, tetapi diberikan dengan 100 persen uang tunai harian jika tidak ada di tempat kerja.

d. Manfaat Perawatan

Karyawan yang diasuransikan yang absen dari pekerjaan karena perawatan yang diperlukan untuk anak yang sakit di rumah atau di lembaga kesehatan, berhak atas tunjangan tunai harian (tunjangan perawatan) hingga 10 hari per tahun kalender, atau 15 hari jika merawat lebih dari dua anak. Orang tua mungkin menerima manfaat tersebut hingga dan termasuk tahun ulang tahun anak ke-12. Jika anak sakit kronis atau cacat, tunjangan dapat diterima hingga dan termasuk tahun ulang tahun anak ke-18.

Seorang karyawan dengan anak-anak cacat atau sakit kronis dapat menerima manfaat tersebut selama 10 hari ekstra per anak yang sakit kronis atau cacat. Jumlah hari menjadi dua kali lipat untuk orang tua tunggal.

Ketika hanya satu dari orang tua yang memiliki hak asuh atas anak, masa pemberian hak untuk tunjangan dapat, dalam kondisi tertentu, dibagi di antara mereka.

Seorang karyawan yang diasuransikan berhak untuk mendapatkan manfaat selama perawatan yang diperlukan untuk anak-anak di bawah 12 tahun, atau 18 tahun seperti dijelaskan di atas, jika orang tersebut menyediakan pengasuhan anak sehari-hari sakit, atau dicegah merawat anak karena dia menemani anak lain untuk perawatan atau pemeriksaan. Seorang karyawan yang diasuransikan juga berhak mendapatkan tunjangan selama absen dari pekerjaan saat anak karena sakit kunjungan dokter tindak lanjut, dll., bahkan jika anak tersebut tidak sakit atau membutuhkan perawatan itu hari tertentu.

Orang-orang wiraswasta dan pekerja lepas berhak mendapatkan manfaat perawatan dari Skema Asuransi Nasional sampai tingkat yang sama dengan orang yang dipekerjakan. Manfaat perawatan dibayarkan oleh Skema Asuransi Nasional sejak hari ke 11. Jika wiraswasta atau orang freelancer hanya memiliki perawatan untuk anak cacat atau sakit kronis yang telah mencapai usia tersebut 12 tahun, Skema Asuransi Nasional mencakup manfaat perawatan sepenuhnya (mulai hari satu). Manfaat perawatan dihitung sebagai manfaat sakit, tetapi diberikan dengan 100 persen dari penghasilan pensiun.

e. Tunjangan kehadiran dan tunjangan pelatihan

Seseorang yang aktif dalam pekerjaan yang diasuransikan yang merawat anak di bawah usia 18 tahun yang karena sakit atau cedera, perlu pengawasan dan perawatan yang konstan, berhak atas uang tunai setiap hari manfaat (tunjangan kehadiran) dari hari pertama. Jika perlu, bisa sampai dua pemberi perawatan menerima tunjangan pada saat yang sama. Tidak ada batasan usia atas dalam hal anak-anak cacat mental yang membutuhkan pengawasan terus menerus dan menderita penyakit serius atau berpotensi fatal atau cedera. Tunjangan dihitung sesuai dengan aturan yang sama seperti tunjangan sakit dari Skema Asuransi Nasional dan diberikan 100 persen, hingga ulang tahun anak ke-18. Uang saku dapat dinilai hingga 20 persen ketika anak diawasi oleh orang lain dalam pengaturan pengawasan atau bantuan yang telah mapan (taman kanak-kanak, sekolah, dll.).

Orang aktif yang diasuransikan di tempat kerja merawat kerabat atau teman dekat di rumah selama fase terminal berhak atas tunjangan tunai harian (tunjangan

commit to user

kehadiran) dari Skema Asuransi Nasional untuk jangka waktu hingga 60 hari untuk setiap pasien.

Orang tua aktif yang diasuransikan secara aktif berhak mendapatkan tunjangan tunai (tunjangan pelatihan) saat menghadiri kursus pelatihan yang disetujui untuk meningkatkan kemampuannya merawat anak yang cacat atau sakit dalam waktu lama. Tidak ada batasan umur untuk tunjangan ini. Pekerja mandiri dan pekerja lepas berhak atas tunjangan kehadiran dan pelatihan tunjangan dari Skema Asuransi Nasional untuk tingkat yang sama seperti orang yang dipekerjakan.⁸

B. Perbandingan Sistem Perlindungan dan Jaminan Sosial Indonesia dengan Negara Lain.

Pada dasarnya terdapat pelbagai model penerapan perlindungan social, dan jaminan social. Hal ini berakibat pada beragamnya pelaksanaan perlindungan dan jaminan social di berbagai Negara dan kesuksesan daripada perlindungan dan jaminan sosialnya, berikut gambaran system perlindungan dan jaminan social di berbagai Negara (yaitu Malaysia, Belanda dan Norwegia).

Tabel 5.1. Perbandingan Sistem Perlindungan dan Jaminan Sosial Indonesia dengan Negara Lain.

Negara				
Teknis Operasional	Malaysia	Belanda	Norwegia	Indonesia
Pelaksana Teknis	3 kementerian (keuangan, ketenagakerjaa, dan kesehatan).	<i>Social Insurance Bank (Sociale Verzekeringsbank/SVB)</i>	<i>Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs (Kementerian Tenaga Kerja dan Sosial Norwegia)</i>	BPJS Kesehatan dan BPJS TK, PT. TASPEN dan PT. ASABRI
Cakupan Program	4 pelemagaan yaitu simpanan wajib pekerja (EPF), lembaga kemalangan sosial (Socso), lembaga pensiun pegawai sipil dan lembaga tabung angkatan tentara (AFSB).	Sangat komprehensif, mencakup penduduk Belanda secara menyeluruh dan dibagi menjadi keamanan nasional (<i>Volkverzekeringen</i>) dan asuransi karyawan (<i>Werknemersverzekeringen</i>).	Diselenggarakan melalui skema asuransi sosial umum utama yakni Asuransi Nasional, Skema Manfaat Anak dan Skema Manfaat Tunai untuk Keluarga dengan Anak kecil.	2 Lembaga Jaminan Sosial, BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan
Kepesertaan	Permasalahan	Semua penduduk	Karyawan di	BPJS TK Wajib

⁸ *Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs, The Norwegian Social Insurance Scheme*, January 2019, Published by: Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs Postboks 8019 Dep. NO-0030 Oslo, Norway, p. 20.

	ketenagakerjaan di Malaysia hanya tertuju untuk pekerja migran tidak untuk warga negara	diharuskan membayar ke dalam sistem jaminan sosial, termasuk penduduk dari luar Belanda	Norwegia atau pada instalasi permanen atau bergerak di Norwegian Continental Shelf, wajib diasuransikan berdasarkan Skema Asuransi Nasional	diikuti pekerja formal, sedangkan pekerja informal belum diperhatikan, baru himbauan
--	-----------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------

Di Malaysia jaminan sosial berada pada 3 (tiga) kementerian sebagai pelaku teknis jaminan sosial, yaitu kementerian keuangan, kementerian ketenagakerjaan dan kementerian kesehatan. Skema diatas menggambarkan bahwa di Malaysia membedakan teknis pelaksanaan jaminan sosial dan perlindungan sosial pada masing-masing kementerian berdasarkan tugas pokok dan fungsi kementerian tersebut, pola ini menuntut kemandirian pengelolaan dan rentan terhadap ego sektoral sehingga memungkinkan adanya perbedaan data.⁹

Jaminan sosial adalah isu kritikal dalam perekonomian yang berfungsi sebagai pengganti penghasilan pekerja yang hilang karena sakit, kecelakaan kerja, PHK, kematian dan pensiun. Jaminan sosial di Malaysia dikelola secara terpisah antara pekerja swasta dan pegawai publik sejak pendiriannya tahun 1950an telah merefleksikan adanya tata-kelola perlindungan para-pekerja yang baik, yang terdiri dari 4 pelebagaan yaitu simpanan wajib pekerja (EPF), lembaga kemalangan sosial (Socso), lembaga pensiun pegawai sipil dan lembaga tabung angkatan tentara (AFSB).¹⁰

Di Indonesia terdapat pengaturan atas perlindungan dan pemenuhan *the right to work* (hak-hak normatif pekerja/buruh), namun hal ini semata-mata hanya bersifat umum, belum secara khusus mengatur perlindungan dan pemenuhannya. Meskipun realitanya belum memuaskan, yang relatif tersedia adalah pengaturan perlindungan dan pemenuhan *the right in work* (hak-hak normatif pekerja/buruh), antara lain seperti adanya UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh, UU Ketenagakerjaan, dan UU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, UU Jaminan Sosial. Secara normatif disebutkan bahwa “setiap

⁹ https://www.academia.edu/19583884/Perbandingan_Sistem_Perindungan_Sosial_di_Negara_Asia_Tenggara., diakses pada tanggal 06 April 2020.

¹⁰ Bambang Purwoko, *Sistem Jaminan Sosial Di Malaysia: Suatu Tatakelola Penyelenggaraan Per Program Yang Berbasis Pada Pelebagaan Yang Terpisah*, E-Journal WIDYA Ekonomika Volume 1 Nomor 1 November 2014, Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Pancasila.

warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan” (Pasal 27 ayat (2) UUD 1945), setiap warga Negara berhak atas pekerjaan, yang berarti setiap warga Negara mempunyai hak dasar atas suatu pekerjaan dan penghidupan yang layak.

Permasalahan di Indonesia kondisi pekerja informal yang jumlahnya lebih banyak dibandingkan dengan pekerja formal, dimana pekerja informal keberadaannya tersebar diseluruh pelosok perdesaan sampai perkotaan dan mempunyai kelemahan-kelemahan, seperti rendahnya keahlian (*skill*) atau keterampilan, tingkat pendidikan yang rendah, tidak mempunyai penghasilan yang baik, memiliki modal usaha yang kecil dan para pekerja informal masih bergantung pada nasib (*pasrah*) untuk menghadapi risiko pekerjaan karena penghasilan yang ‘pas-pas’an, cukup atau bahkan kurang untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, sehingga relatif belum menyadari untuk ikut menjadi peserta jaminan sosial ketenagakerjaan.¹¹

Sementara kondisi ketenagakerjaan di Malaysia mapan karena adanya jaminan pekerjaan bagi setiap pekerja. Permasalahan ketenagakerjaan di Malaysia hanya tertuju untuk pekerja migran tidak untuk warga negara. Oleh karena itu, perkembangan perekonomian suatu negara sebagaimana diukur dengan pertumbuhan produk domestik bruto (PDB) masih diperlukan untuk penciptaan lapangan pekerjaan agar terjadi sustainabilitas kepesertaan sistem jaminan sosial secara efektif. Secara kuantitatif, pertumbuhan PDB di Malaysia memang lebih rendah dibandingkan dengan Indonesia akan tetapi pertumbuhan PDB disana lebih difokuskan pada pertumbuhan yang *inklusif* ketimbang pertumbuhan yang *eksklusif* masih belum merata.

Jaminan sosial di Belanda sangat komprehensif, mencakup penduduk Belanda secara menyeluruh dan dibagi menjadi keamanan nasional (*Volksverzekeringen*) dan asuransi karyawan (*Werknemersverzekeringen*). Sedangkan yang pertama mencakup semua yang tinggal di Belanda dan tunjangan sosial yang disediakan, yang terakhir menyediakan tunjangan terkait pekerjaan. Semua yang tinggal di Belanda diharuskan

¹¹ Disarikan dari Siti Ummu Adillah, Laporan Akhir Penelitian Fundamental “Kebijakan Jaminan Sosial Tenaga Kerja Sektor Informal Berbasis Nilai Keadilan Sosial Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Sosial” Tahun ke-1 dari Rencana 2 Tahun, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, November 2015.

membayar ke dalam sistem jaminan sosial, termasuk penduduk dari luar Belanda, dengan beberapa pengecualian.¹²

Volksverzekeringen adalah wajib untuk semua dan mencakup penduduk dengan berbagai bentuk asuransi nasional. Proyek ini diawasi oleh *Social Insurance Bank* (*Sociale Verzekeringsbank/SVB*) dan dibiayai melalui kontribusi yang terkait dengan pendapatan dari pemberi kerja dan karyawan hingga batas maksimum pendapatan. Sementara orang yang dipekerjakan mendapatkan kontribusi mereka dikurangi secara otomatis dari upah mereka, penganggur membayar sendiri. AKW dibiayai oleh pengusaha, sedangkan AOW dibiayai oleh karyawan. AOW, tambahannya, dibiayai oleh subsidi pemerintah yang kecil.

Werknemersverzekeringen adalah wajib untuk semua orang yang bekerja di Belanda. Ini meliputi cakupan karyawan di bidang-bidang berikut: Tunjangan pengangguran berdasarkan Undang-Undang Asuransi Pengangguran (*Werkloosheidswet/WW*), Cuti sakit di bawah *Sickness Benefits Act* (*Ziektewet/ZW*), Tunjangan cacat di bawah Undang-Undang Asuransi Disablement (*Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen/WIA*). Pendanaan untuk *Werknemersverzekeringen* secara otomatis dikurangkan dari pendapatan karyawan oleh majikan.

Jaminan sosial di Norwegia diselenggarakan melalui skema asuransi sosial umum utama, yaitu Asuransi Nasional, Skema Manfaat Anak dan Skema Manfaat Tunai untuk Keluarga dengan Anak kecil.

Sebagai aturan umum, semua orang yang tinggal atau bekerja sebagai karyawan di Norwegia atau pada instalasi permanen atau bergerak di Norwegian Continental Shelf, secara wajib diasuransikan berdasarkan Skema Asuransi Nasional. Hal yang sama berlaku untuk orang yang tinggal di Svalbard (Spitsbergen), Jan Mayen, dan dependensi Antartika dan SubAntarik (Pulau Bouvet, Pulau Peter I, dan Tanah Queen Maud), disediakan bahwa mereka dipekerjakan oleh majikan Norwegia atau diasuransikan di bawah Undang-Undang Asuransi Nasional sebelum mereka menginap di area ini. Tertanggung secara wajib juga pasti kategori warga negara Norwegia yang bekerja di luar negeri.

¹² Roebroek, Joop M., *Loc.Cit.*

Warga negara dari negara-negara EEA bekerja di kapal Norwegia, kecuali hotel dan restoran staf di kapal pesiar yang terdaftar dalam Daftar Kapal Internasional Norwegia, adalah wajib diasuransikan. Warga negara asing (bukan EEA) yang tidak tinggal di Norwegia atau lainnya Negara Nordik, yang dipekerjakan di kapal-kapal dalam perdagangan luar negeri, terdaftar di reguler Register Kapal Norwegia, wajib diasuransikan hanya sehubungan dengan hak untuk tunjangan cedera kerja dan hibah pemakaman. Orang-orang dari kategori yang sama, tetapi dipekerjakan di kapal-kapal dalam Daftar Kapal Internasional Norwegia, tidak wajib diasuransikan untuk segala kemungkinan.

Tidak termasuk asuransi wajib adalah warga negara asing yang merupakan karyawan negara asing atau organisasi internasional. Dalam kondisi yang ditentukan, sama berlaku untuk orang-orang dengan pekerjaan jangka pendek di Dunia dan orang-orang secara eksklusif dalam penerimaan pensiun dari luar negeri dll.

Pertanggungungan asuransi wajib dipertahankan selama tinggal sementara di luar negeri kurang dari satu tahun dianggap sebagai sementara. Jika orang tersebut peduli mengambil pekerjaan yang dibayar di luar negeri, namun cakupan asuransi berakhir.

Orang yang tidak diasuransikan sesuai dengan ketentuan yang disebutkan di atas, dapat berlaku untuk asuransi sukarela, jika persyaratan tertentu dipenuhi.¹³

Secara umum, efektivitas dalam penyelenggaraan jaminan sosial di pelbagai negara didasarkan pada Undang-Undang Jaminan Sosial yang langsung operasional seperti di negara negara Asia Tenggara dimana berlakunya Undang-Undang Jaminan Sosial dapat efektif karena Badan Penyelenggara sebagai badan yang (semi) otonom. Berbeda dengan di Indonesia bahwa setiap Undang-Undang harus ditindaklanjuti dengan peraturan pemerintah dan peraturan presiden atau peraturan Menteri. Tindak lanjut sebuah Undang-Undang Jaminan Sosial seperti di Indonesia dikhawatirkan terjadi intervensi karena rancangan peraturan pemerintah disusun antar kementerian-kementerian yang terkait dengan jaminan sosial tetapi sebenarnya kementerian-kementerian tersebut tidak terkait secara langsung dengan jaminan sosial.

Dalam penyelenggaraan asuransi sosial juga sering dikaitkan dengan komponen tabungan dengan kepesertaan yang bersifat wajib seperti di Singapura, Malaysia dan

¹³ *Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs, The Norwegian Social Insurance Scheme, Loc. Cit.*

Indonesia. Program tabungan wajib atau *provident fund* ini berfungsi sebagai pengganti jaminan pensiun yang memberikan santunan tunai berkala kepada pekerja yang mengalami pensiun. Diharapkan agar pekerja yang mencapai usia pensiun begitu mendapatkan santunan sekaligus untuk dibelikan anuitet agar terjamin manfaatnya secara berkala. Akan tetapi dalam praktek santunan tunai sekaligus yang diterima pekerja tidak digunakan untuk belanja anuitet melainkan untuk bisnis baru di masa purna bakti. Dalam praktek, terjadi kegagalan dalam pengelolaan bisnis baru, karena selama bertahun-tahun yang bersangkutan sebagai pekerja/penerima upah.

Negara-negara industri umumnya berasal dari negara maju yang didominasi sektor formal sehingga dalam pembiayaan jaminan sosial dinilai lebih efektif sedangkan Negara-negara agraris yang umumnya berasal dari negara berkembang lebih didominasi sektor informal sehingga pekerja tidak terproteksi secara sistemik. Struktur ketenagakerjaan dibedakan atas pekerja profesional yang bekerja sendiri, pekerja kompeten yang bekerja dengan badan hukum tertentu dan pekerja mandiri yang terdaftar di Kementerian Sumber Daya Manusia. Struktur ketenagakerjaan semacam ini ditemukan pada negara-negara maju, Negara industri baru dan juga di negara-negara berkembang dengan komposisi yang sangat sedikit. Struktur ketenagakerjaan di negara-negara berkembang terdiri dari pekerja sektor formal dengan komposisi relatif kecil dan pekerja informal yang begitu dominan khususnya berada pada sektor-sektor pertanian dan nelayan.

C. Solusi Mengatasi Faktor-Faktor Penyebab Perlindungan Hukum Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi Pekerja Informal Belum Terwujud

1. Diperlukan adanya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam jaminan sosial ketenagakerjaan.
 - a. Untuk Mengatasi Ketidaksinkronan Adanya Peraturan yang Memarjinalkan Pekerja Informal (BPU), yaitu Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan yang Tidak Sinkron Terhadap UU SJSN dan UU BPJS.

Berdasarkan teori Hirarki Perundang-undangan-nya Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah

commit to user

berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur suatu perbuatan dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spesial.¹⁴ Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan. Berdasarkan teori Pembentukan Undang-Undang, yakni Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam pembuatan suatu peraturan diharuskan memperhatikan hirarki dari suatu peraturan, peraturan yang lebih rendah tidak boleh isinya bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, (demikian juga menurut Teori Sinkronisasi dan Harmonisasi), maka anatara peraturan yang satu dengan yang lainnya harus sinkron dan harmonis. Dalam hal ini Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2013 tidak boleh bertentangan dengan UU SJSN dan UU BPJS.

Selain itu berdasarkan teori sinkronisasi, maka harus ada sinkronisasi antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya, yaitu dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan baik secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tepat digunakan untuk kasus tertentu. Oleh karena diperlukan untuk memperhatikan asa-sasas berlakunya peraturan perundang-undangan. Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2013 harus Sinkron dengan peraturan yang lebih tinggi, yaitu UU SJSN dan UU BPJS.

Peter Mahmud Marzuki, terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah itu harus disisihkan.¹⁵

Regulasi dan implementasi UU BPJS Kesehatan dan UU BPJS Ketenagakerjaan memang terdapat ketidaksinkronan begitu juga dengan peraturan-

¹⁴ Asshiddiqie, Jimly dan Safa'at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum. Loc.Cit.*

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 18

peraturan dibawahnya, seperti Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan dan hal ini perlu untuk disinkronkan, agar dalam pelaksanaannya tidak membedakan kedua hak jaminan sosial tersebut terhadap pekerja, khususnya pekerja informal. Salah satu langkah yang bisa ditempuh oleh BPJS Ketenagakerjaan, yaitu dengan melakukan identifikasi terhadap masalah-masalah munculnya ketidaksinkronan rumusan norma dalam UU SJSN dan UU BPJS.

Solusi untuk mengatasi ketidaksinkronan adalah BPJS Ketenagakerjaan melakukan identifikasi dan kemudian dibahas bersama dengan beberapa pihak terkait untuk mendapatkan penyelesaian secara normatif. Misalnya dengan menyatukan pemahaman dan penyamaan penafsiran atau dengan memperbaiki regulasi yang ada, dan tidak menutup kemungkinan untuk memperbaiki atau melakukan revisi terhadap UU SJSN dan UU BPJS Ketenagakerjaan.

2. Untuk Mengatasi Adanya Rumusan Norma Kebijakan Pemerintah di Bidang Jaminan Sosial yang Disharmoni, Multi Tafsir, dan Inkonsisten
 - 1) Adanya inkonsistensi antara Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2015 tentang Jaminan Hari Tua (JHT), Permenaker Nomor 19 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Persyaratan Pembayaran Manfaat Jaminan Hari Tua (JHT) terhadap Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN).
 - 2) Adanya Inkonsistensi dan Pelanggaran terhadap UU SJSN dan UU BPJS, karena Pemerintah Memberikan kewenangan PT TASPEN (Persero) untuk mengelola program JKK dan JKm bagi Aparatur Sipil Negara sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2015 tentang Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara.
 - 3) Inkonsistensi Pasal 30, 31, 32 dan 33 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam terhadap UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN dan UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS.

Untuk Mengatasi Adanya Inkonsistensi yang berakibat terjadinya ketidaksinkronan dan multi tafsir Peraturan Perundang-undangan terhadap UU SJSN dan UU BPJS, dapat digunakan beberapa teori seperti: Teori Hirarki Perundang-Undangan, Teori

commit to user

Pembentukan Undang-Undang, dan Teori Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan. Dalam hal ini perlu dilakukan langkah-langkah perbaikan antara lain melalui:

- (1) Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) segera melakukan rapat koordinasi dengan pihak terkait untuk mencari solusi disharmoni Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan JHT dalam rangka menjaga konsistensi pelaksanaan SJSN sesuai dengan UU Nomor 40 tahun 2004 tentang SJSN dan UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS.
- (2) Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) menyarankan kepada Pemerintah untuk mengubah Pasal-Pasal PP Nomor 46 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan (STDD) PP Nomor 60 Tahun 2015 disesuaikan dengan prinsip-prinsip JHT yang diatur dalam UU SJSN; atau mengadvokasi pihak yang kepentingannya dirugikan dengan disharmoni Peraturan Perundang-undangan tersebut (UU SJSN dan PP Nomor 46 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan (STDD) PP Nomor 60 Tahun 2015 *juncto* Permenaker Nomor 19 tahun 2015, untuk melakukan uji materiil terhadap PP Nomor 46 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 60 Tahun 2015 *juncto* Permenaker Nomor 19 Tahun 2015, ke Mahkamah Agung.

Dewan Jaminan Sosial Nasional dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN disebutkan bahwa “Dewan Jaminan Sosial Nasional berfungsi merumuskan kebijakan umum dan sinkronisasi penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial Nasional”. Oleh karenanya Dewan Jaminan Sosial Nasional harus mencegah atau meluruskan munculnya peraturan perundang-undangan yang akan atau sudah dikeluarkan oleh pemerintah agar sinkron dengan UU SJSN dan UU BPJS agar tidak bersebrangan, tetapi peraturan pemerintah yang baru harus mendukung dan mengarah pada transformasi lembaga-lembaga jaminan sosial ke Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

Menurut penulis, untuk mewujudkan komitmen yang kuat dan baik, diantaranya:

- 1) Membicarakan dan mendiskusikan dengan mengundang para pengelola PT TASPEN dan PT ASABRI dengan BPJS Ketenagakerjaan serta pihak-pihak

- terkait lainnya, untuk menjalankan proses transformasi dengan baik, tanpa merugikan salah satu pihak dan para peserta dari lembaga jaminan sosial tersebut.
- 2) Mengidentifikasi persoalan-persoalan yang menjadi hambatan proses transformasi PT TASPEN dan PT ASABRI ke BPJS Ketenagakerjaan dan memecahkannya, mencari solusi yang baik bagi semua pihak.
 - 3) Pemerintah berkewajiban mengeluarkan peraturan-peraturan hukum sebagai peraturan pelaksana yang mengarah, sinkron dan sejalan bahkan yang mendukung terwujudnya transformasi PT TASPEN dan PT ASABRI ke BPJS Ketenagakerjaan, bukan mengeluarkan peraturan yang justru memperkuat keberadaan PT TASPEN dan PT ASABRI serta melemahkan eksistensi dari BPJS Ketenagakerjaan.
 - 4) Pemerintah wajib menjaga amanah dengan baik, mewujudkan apa yang sudah tertuang dalam undang-undang agar bisa direalisasikan apa yang sudah tercantum dalam UU SJSN dan UU BPJS.

UU SJSN adalah Undang-Undang *Lex specialis*. Kita ketahui bersama bahwa *Lex specialis derogat legi generali* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*).

Maknanya adalah jika ada produk Undang-Undang lain yang mengatur tentang jaminan sosial dan isinya bertentangan, maka harus dikesampingkan dan merujuk pada Undang-Undang SJSN.

Kekuatan BPJS Ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan, diperintahkan oleh UU BPJS Pasal 5 ayat (1). Walaupun BPJS mau dibubarkan juga harus dengan UU. Presiden tidak dapat membubarkan BPJS. Payung hukum yang kuat dan status sebagai Badan Hukum Publik sama dengan Kementerian dan Pemerintah Daerah. BPJS posisinya sebagai lembaga Mitra Pemerintah yang berada dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Bahkan BPJS secara eksplisit sebagai pemegang mandat UU SJSN dan UU BPJS, dalam ketentuan umum kedua undang-undang tersebut tidak ada satu kementerianpun yang diperkenankan untuk mengatur dan menyelenggarakan SJSN dan BPJS. UU BPJS dengan tegas mengamanatkan

(mandatori) kepada BPJS untuk menyelenggarakan Program Jaminan Sosial. BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan Program JKK, JHT, JP, dan JKm.

Tidak perlu ada penafsiran lain, bahwa jika ada lembaga pemerintah yang menerbitkan regulasi tentang Program JKK, JHT, JP, dan JKm tidak merujuk pada UU SJSN dan UU BPJS sebagai *Lex Specialis*, harus dikesampingkan demi hukum. Dan BPJS Ketenagakerjaan harus punya keberanian untuk itu, jika perlu lapor pada atasan langsung yaitu Presiden untuk dilakukan penyesuaian dengan UU yang ada.

Amanah UU BPJS menegaskan bahwa pengelolaan JKK, JHT, JP dan JKm, adalah kewenangan dari BPJS Ketenagakerjaan bukan PT TASPEN dan PT ASABRI. Pemerintah sudah harus menyiapkan langkah-langkah penggabungan jaminan pensiun PT TASPEN dan PT ASABRI ke BPJS Ketenagakerjaan paling lambat 2029, bukan membuat blunder peraturan perundang-undangan yang tidak sinergi dengan amanat UU. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS dengan jelas menyatakan bahwa perlindungan jaminan sosial untuk sektor ketenagakerjaan di Indonesia hanya dilakukan oleh BPJS Ketenagakerjaan yang mengelola JKK, JHT, JP dan JKm.

Ada 9 prinsip Sistem Jaminan Sosial Nasional diselenggarakan: a. kegotongroyongan; b. nirlaba; c. keterbukaan; d. kehati-hatian; e. akuntabilitas; f. portabilitas; g. kepesertaan bersifat wajib; h. dana amanat, dan i. hasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan peserta.

Dengan 9 prinsip tersebut, BPJS bergerak dan melaksanakan programnya yang berbeda dan spesifik untuk sebesar-besarnya bermanfaat bagi pesertanya. Dengan prinsip nirlaba BPJS dilarang mengambil untung dari pengelolaan Dana Jaminan Sosial, tetapi harus dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besarnya kepentingan peserta. Itulah idealisme yang terbangun dari UU SJSN dan menjiwai BPJS Ketenagakerjaan dalam bekerja.¹⁶

2. Struktur Pengelola Jaminan Sosial Ketenagakerjaan

¹⁶ Chazali H. Situmorang, Tiga Persoalan Besar “Menghantam” BPJS, <https://indopos.co.id/read/2017/06/17/101818/tiga-persoalan-besar-menghantam-bpjs-tk>, diakses pada tanggal 20 Mei 2019.

Struktur pengelola jaminan sosial di Indonesia belum semuanya bertransformasi ke BPJS Ketenagakerjaan sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 5 UU BPJS. Pengelolaannya masih ada yang dikelola oleh PT TASPEN (Persero) dan PT ASABRI, yang semestinya keduanya saat ini harusnya sudah berproses bertransformasi menuju ke BPJS Ketenagakerjaan. Di dalam UU SJSN dan UU BPJS memang tidak diatur secara tegas untuk proses transformasi kedua lembaga tersebut, sehingga berakibat kurang “niat” atau tidak ada kemauan dari kedua lembaga tersebut untuk bertransformasi ke BPJS Ketenagakerjaan. BPJS sendiri sebagai lembaga baru atau masih “yunior”, merasa tidak enak atau “sungkan” untuk mengingatkan terhadap pengelola PT TASPEN (Persero) dan PT ASABRI agar melakukan transformasi, selain itu juga BPJS Ketenagakerjaan tidak mempunyai “POWER” terhadap kedua lembaga tersebut. Untuk mengatasi hal ini maka yang perlu dilakukan adalah:

Pertama, BPJS Ketenagakerjaan harus dimotivasi agar mempunyai rasa percaya diri untuk berdiri tegak sama tinggi dengan lembaga-lembaga pemerintah lainnya. Sama-sama melaksanakan amanat konstitusi, melindungi semua pekerja baik yang punya hubungan kerja (pekerja formal) maupun pekerja yang tidak mempunyai hubungan kerja (pekerja informal). Jangan timbul atau dibebani mental inferior karena dulunya merupakan BUMN yang telah bertransformasi.

Kedua, Penguatan fungsi, tugas dan wewenang DJSN sebagai dewan yang dibentuk dengan UU untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional dan penguatan Sekretariat DJSN. Optimalisasi Dewan Pengawas BPJS Ketenagakerjaan, yang merupakan perwakilan pemilik (*owner*) yang terdiri dari unsur pekerja, pemberi kerja, pemerintah maupun masyarakat, untuk melakukan penguatan kelembagaan melalui berbagai pendekatan dengan stakeholder dan mitra kerja terkait sehingga timbul kesepakatan tentang posisi BPJS Ketenagakerjaan sebagai pemegang mandat menyelenggarakan Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Jajaran Direksi BPJS Ketenagakerjaan,¹⁷ harus bekerja keras melakukan pendekatan-pendekatan khusus kepada berbagai lembaga pemerintah yang terkait dengan 3 persoalan besar tersebut (yaitu PP No. 70 Tahun 2015 tentang JKK dan JKm bagi

¹⁷ Sebagaimana disampaikan Chazali H. Situmorang, Ketua DJSN 2011-2015, di Cibubur, pada tanggal 17 Juni 2017, <http://www.jurnalsocialsecurity.com/sosial/ketenagakerjaan/3-persoalan-besar-menghantam-bpjs-tk.html>, diakses pada tanggal 27 Desember 2019.

Pegawai ASN, PP 66 Tahun 2017 tentang Perubahan atas PP 70 Tahun 2015, dan PP 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), yaitu untuk Aparatur Sipil Negara (ASN), PPPK, dan Honorer dikelola oleh Taspen), agar tidak terjadi gagal paham terhadap keberadaan BPJS Ketenagakerjaan.

Divisi Hukum BPJS Ketenagakerjaan didorong terus-menerus (walapun mungkin sudah dilakukan), untuk berkoordinasi dan berkomunikasi dengan Kementerian Hukum dan HAM yang lingkup tugasnya mengharmonisasikan semua regulasi yang dikeluarkan, untuk duduk bersama dengan Biro Hukum lembaga pemerintah terkait agar dapat diuraikan dimana “kekusutan” itu terjadi.

Langkah berikutnya, Dewan Pengawas dan Direksi BPJS Ketenagakerjaan, meminta waktu menghadap Presiden mengutarakan permasalahan yang dihadapi beserta implikasi hukum dan program. Dan agar prosesnya berjalan fair, dapat disarankan kepada Presiden untuk dibahas dalam Rapat Kabinet Terbatas dihadiri para Menteri yang terakut.

Melalui langkah-langkah solutif tersebut diharapkan akan ada perubahan yang menuju pada peningkatan harmonisasi penyelenggara negara dalam melaksanakan Sistem Jaminan Sosial Nasional. Inilah upaya yang dapat dilakukan oleh BPJS Ketenagakerjaan yang sangat maksimal. Jika gagal, beban itu tidak lagi berada di pundak Management BPJS Ketenagakerjaan.¹⁸

Solusi yang terkait dengan struktur pengelolal jaminan sosial lainnya terkait hal-hal sebagai berikut, adalah:

- a. Perlu Adanya Sinergisitas dan Keterpaduan antara Lembaga-Lembaga Pengelola Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Dan Kekonsistensian Pemerintah Terhadap BPJS Ketenagakerjaan sebagai Pengelola Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

Transformasi-transformasi yang terjadi pada sistem jaminan sosial di Indonesia, menuju Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), yaitu: PT ASKES (Persero), berubah menjadi BPJS Kesehatan; PT JAMSOSTEK (Persero), berubah menjadi BPJS Ketenagakerjaan, dan ada satu program dari PT JAMSOSTEK yaitu tentang Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK) berpindah ke BPJS Kesehatan; PT ASABRI

¹⁸ Chazali H. Situmorang, Tiga Persoalan Besar “Menghantam” BPJS, <https://indopos.co.id/read/2017/06/17/101818/tiga-persoalan-besar-menghantam-bpjs-tk>, diakses pada tanggal 20 Mei 2019.

(Persero), menyelesaikan pengalihan program ASABRI dan program pembayaran pensiun ke BPJS Ketenagakerjaan paling lambat tahun 2029, PT TASPEN (Persero) menyelesaikan pengalihan program Jaminan Hari Tua dan Program pembayaran pensiun ke BPJS Ketenagakaerjaan paling lambat tahun 2029. Proses selanjutnya adalah pembubaran PT ASKES (Persero) dan PT JAMSOSTEK (Persero) tanpa likuidasi. Sedangkan PT ASABRI (Persero) dan PT TASPEN (Persero) tidak secara tegas ditentukan dalam UU BPJS, maka disini perlu adanya sikap pemerintah dan kemauan untuk segera melakukan transformasi PT ASABRI (Persero) dan PT TASPEN (Persero) untuk secara bertahap menuju BPJS Ketenagakerjaan. Sikap yang konsisten untuk menjalankan amanah UU SJSN dan UU BPJS sangat dibutuhkan untuk mencapai sinergi dan mewujudkan pengelolaan jaminan sosial ketenagakerjaan oleh BPJS Ketenagakerjaan.

Transformasi dari JAMSOSTEK menjadi BPJS Ketenagakerjaan sudah jelas, berbeda dengan PT TASPEN (Persero) dan PT ASABRI (Persero) karena tidak secara tegas diatur dalam UU BPJS. Hal ini bisa diatasi dengan adanya sikap, kemauan dan kekonsistensian pemerintah terhadap BPJS Ketenagakerjaan sebagai pengelola jaminan sosial ketenagakerjaan, sebagai amanah UU SJSN dan UU BPJS dan pemerintah secara bertahap membuat peraturan pelaksana yang sinkron dan harmonis terkait transformasi PT ASABRI (Persero) dan PT TASPEN (Persero) menjadi BPJS Ketenagakerjaan.

Untuk menjembatani agar pengelolaan jaminan sosial ketenagakerjaan untuk pegawai negeri dan pegawai swasta dikelola terpisah, maka untuk mewujudkan transformasi PT TASPEN (Persero) dan PT ASABRI (Persero) ke BPJS Ketenagakerjaan agar tidak ada pihak-pihak yang merasa dirugikan, maka di dalam BPJS Ketenagakerjaan perlu dibentuk bagian atau wadah semacam sub bagian (SUBAG), yang satu bagian mengelola jaminan sosial ketenagakerjaan khusus pegawai Negeri yang merupakan hasil transformasi PT TASPEN (Persero) dan PT ASABRI (Persero) dan satu bagian lagi yang khusus untuk mengelola jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja swasta dan pekerja informal.

- b. Sudah saatnya pemerintah memberikan perhatian dengan mengalokasikan anggaran yang cukup terhadap nasib para pekerja informal untuk menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan

Adanya keterbatasan dan ketidakpastian pendapatan pekerja informal, menyebabkan rendahnya keterlibatan pekerja informal untuk menjadi peserta jaminan sosial ketenagakerjaan. Padahal mereka merupakan pekerja yang rentan mengalami kecelakaan kerja dan sangat penting untuk mendapatkan jamsos ketenagakerjaan. Mestinya meskipun pendapatan pekerja informal rendah dan tidak pasti, tidak menghambat pekerja informal untuk menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan

Berdasarkan Pasal 34 ayat (2) UUD Amandemen keempat tahun 2002: Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan dan Pasal 28 H ayat (3) UUD 1945: Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Atas dasar hukum tersebut pemerintah sudah seharusnya memberikan jaminan sosial ketenagakerjaan terhadap semua pekerja, khususnya pekerja informal, sebagaimana pada jaminan sosial kesehatan, bagi mereka yang tidak mampu diberi bantuan dana yang disebut sebagai Penerima Bantuan Iuran (PBI).

Sudah saatnya pemerintah memberikan perhatian dengan mengalokasikan anggaran yang cukup terhadap nasib para pekerja informal dan keluarganya untuk mendapatkan jaminan sosial ketenagakerjaan, disamping itu pekerja informal merupakan kelompok pekerja yang memiliki *risiko* kecelakaan kerja yang tinggi, mereka rentan terhadap *risiko* sosial dan *risiko* ekonomi.

- c. BPJS Ketenagakerjaan perlu mengoptimalkan melakukan informasi, sosialisasi dan edukasi sehingga ketercakupan peserta pekerja informal bisa tercapai

BPJS Ketenagakerjaan sudah melakukan sosialisasi, edukasi dan advokasi terhadap masyarakat, khususnya para pekerja, baik formal maupun pekerja informal, meskipun belum maksimal, mengingat pekerja informal jumlahnya lebih besar dibanding pekerja formal, yaitu pekerja informal 56,84% dan pekerja formal 43,16% (pada tahun 2018) serta pekerja informal keberadaannya tersebar luas diseluruh pelosok perdesaan sampai perkotaan.

BPJS Ketenagakerjaan perlu lebih meningkatkan program sosialisasi, edukasi dan advokasi untuk menysasar pekerja informal, yaitu dengan memberikan informasi dan mensosialisasikan program-program jaminan sosial ketenagakerjaan yang ada di BPJS Ketenagakerjaan kepada masyarakat pekerja, manfaatnya dan pentingnya menjadi peserta jaminan sosial ketenagakerjaan, hal ini dilakukan untuk menumbuhkan kesadaran tentang pentingnya jaminan sosial untuk mereduksi dampak negatif dari *risiko-risiko* kerja seperti kecelakaan, hari tua, dan kematian. Kegiatan sosialisasi dilakukan sebagai upaya untuk menjaring kepesertaan pekerja informal.

Caranya dengan banyak melibatkan dan bekerjasama bersama seluruh masyarakat, mulai dari Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, Karang Taruna, komunitas-komunitas pekerja informal, dan lain-lain. Dengan mensosialisasikan dan melakukan edukasi serta advokasi harapannya banyak pekerja informal memahami tentang jaminan sosial ketenagakerjaan, program-programnya dan manfaatnya.

Pemerintah dan BPJS Ketenagakerjaan harus pro aktif dan massif melakukan sosialisasi 3 (tiga) program jaminan sosial, yaitu: JKK, JHT dan JKM ke pekerja informal di Rencana Kerja dan Anggaran ada (RKAT) ada dana cukup besar di BPJS Ketenagakerjaan yang bisa digunakan untuk sosialisasi dan penyuluhan ketiga program BPJS Ketenagakerjaan kepada pekerja informal. Supaya pekerja informal memahami isi Permenaker Nomor 1 Tahun 2016, sehingga kepesertaan pekerja informal di BPJS Ketenagakerjaan meningkat signifikan.

Pemerintah cq. Kementerian Dalam Negeri harus pro aktif mendukung pekerja informal di daerah agar menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan, sebab disini peran Pemda sangat penting. Jika Kemendagri menyatakan JKN sebagai Program

commit to user

Strategis Nasional sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka seharusnya Kemendagri bersikap sama dengan menyatakan program JKK, JHT dan JKm termasuk jaminan pensiun, masuk dalam kategori Program Strategis Nasional. Dengan demikian, maka seluruh Pemda berkewajiban meningkatkan kepesertaan program JKK, JHT dan JKm serta jaminan pensiun bagi pekerja formal maupun pekerja informal di BPJS Ketenagakerjaan.

Untuk langkah awal Pemda bisa mendorong pekerja informal yang punya relasi mitra untuk segera ikut menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan. Selain itu kemendagri juga bias mendorong Pemda di tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi untuk mengalokasikan APBD-nya untuk mendukung program JKK, dan JKm bagi pekerja informal yang termasuk dalam kategori miskin, seperti nelayan, buruh tani, pedagang asongan, dan lain sebagainya. APBD mengalokasikan dana untuk membiayai iuran program JKK, dan JKm bagi pekerja informal kelompok nelayan, buruh tani, pedagang asongan, dan lain sebagainya.¹⁹

3. Pemberdayaan Para Pekerja Informal, dengan Melakukan Pelatihan Keterampilan, Informasi, Sosialisasi, edukasi dan Advokasi

Untuk meningkatkan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja informal, maka pemerintah perlu melakukan pemberdayaan terhadap mereka, mengingat pekerja informal merupakan kelompok yang rentan dan lemah terhadap kesejahteraan keberlangsungan hidupnya jika mengalami *risiko* ekonomi dan *risiko* sosial. Pemerintah sudah selayaknya memberikan pendidikan, pelatihan keterampilan untuk meningkatkan keahlian (*skill*) para pekerja informal, memberikan modal usaha, bantuan modal dengan bunga rendah, karena pada umumnya para pekerja informal memiliki modal kecil, yang seringkali habis bahkan kurang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya.

Pekerja Informal rawan terhadap terjadinya kecelakaan kerja, karena dalam mereka bekerja sering mengabaikan keselamatan dirinya, yaitu tidak menggunakan alat

¹⁹ Sebagaimana disampaikan oleh Timboel Siregar, Koordinator Advokasi BPJS Watch di Jakarta pada tanggal 04 April 2017, <https://sinarkeadilan.com/pekerja-informal-masih-termarjinalkan-bpjs-ketenagakerjaan/>, diakses pada tanggal 21 April 2020.

pelindung keselamatan kerja. Berdasarkan data BPJS Ketenagakerjaan, ada 147.000 kasus kecelakaan kerja sepanjang tahun 2018, atau terjadi 40.273 kasus kecelakaan kerja setiap hari. Dari jumlah itu, sebanyak 4.678 kasus (3,18 persen) berakibat kecacatan, dan 2.575 kasus (1,75 persen) berakhir dengan kematian. Dari data tersebut menunjukkan, setiap hari ada 12 orang peserta BPJS Ketenagakerjaan mengalami kecacatan, dan tujuh orang peserta meninggal dunia.²⁰ Oleh karenanya penting bagi pekerja informal, untuk mendapatkan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan dari pemerintah, sebagaimana warga tidak mampu mendapatkan jaminan kesehatan dengan tanpa membayar iuran.

Menurut Vera Bararah Barid, Jaminan sosial telah diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 34 ayat (2) “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu”, *declaration of human right* Pasal 25 juga telah menyebutkan, “setiap warga negara berhak mendapat perlindungan jika mencapai hari tua, sakit, cacat, menganggur dan meninggal dunia”. Kedua aturan tersebut telah menjadi dasar pentingnya jaminan sosial oleh negara untuk warganya.²¹

Kurangnya kesadaran pekerja informal terhadap pentingnya menjadi peserta jaminan sosial ketenagakerjaan, penghasilan yang rendah dan tidak pasti serta faktor keuangan menjadi kendala pekerja informal enggan daftar BPJS Ketenagakerjaan. Hal ini dikarenakan pemahaman pekerja informal terhadap pentingnya jaminan sosial ketenagakerjaan yang masih rendah, sehingga perlu ditingkatkan. Menurut data BPJS Ketenagakerjaan menunjukkan, target kepesertaan untuk pekerja informal pada tahun 2019 belum terpenuhi. Jumlah peserta aktif BPJS Ketenagakerjaan per Agustus 2019 adalah 31.678.341. Sedangkan, target yang ditetapkan sebelumnya yaitu 34.354.268 peserta.

Ketua Dewan Pengawas BPJS Ketenagakerjaan Guntur Witjaksono menyampaikannya, hal tersebut antara lain turut dipicu kesadaran pekerja informal untuk mendaftarkan diri sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan relatif masih rendah,

²⁰ Sebagaimana disampaikan oleh Direktur Utama BPJS Ketenagakerjaan Agus Susanto dalam acara sosialisasi keselamatan kerja dan berkendara di Plaza Selatan Gelora Bung Karno, Gelora, Tanahabang, Rabu, (28/8/2019). <https://wartakota.tribunnews.com/2019/08/28/data-bpjs-ketenagakerjaan-setiap-hari-terjadi-40273-kasus-kecelakaan-kerja>, diakses pada tanggal 12 April 2020.

²¹ Wawancara Online dengan Ibu Vera Bararah Barid, M.H., Peneliti Hukum Ketenagakerjaan Pusat Penelitian Kependudukan Deputi Ilmu Pengetahuan Sosial Kemasyarakatan, pada tanggal 07 Maret 2020.

terutama bagi pekerja di sektor informal yang tidak menerima upah atau gaji tetap. Menurut Guntur, tidak mudah menyasar pekerja sektor informal. Padahal, 60 persen penduduk di Indonesia bekerja pada sektor informal. Sisanya terikat pada perusahaan dan menerima gaji tetap yang terintegrasi dengan BPJS Ketenagakerjaan. Perlu dilakukan sosialisasi dulu tentang pentingnya jaminan sosial ketenagakerjaan, karena para pekerja informal banyak yang belum memahaminya.²²

Sebagaimana wawancara dengan Bapak Bambang Margono, SE., Kepala BPU BPJS Cabang Kudus, para pekerja informal masih banyak yang tidak mengetahui tentang BPJS Ketenagakerjaan dan manfaat dari program-program jaminan sosial ketenagakerjaan, sehingga para pekerja informal perlu untuk mendapatkan informasi, sosialisasi dan edukasi yang benar terkait program-program yang ada pada Badan jaminan sosial Ketenagakerjaan. Walaupun mereka mengetahui, mereka enggan menjadi peserta jaminan sosial ketenagakerjaan, baru menyadari pentingnya menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan, saat pekerja informal tersebut mengalami kecelakaan kerja.²³

4. Perlu adanya Komitmen Pemerintah yang Kuat (*political will*) terhadap Pekerja Informal.

Perlu adanya komitmen pemerintah yang kuat (*political will*) untuk mendorong pertumbuhan jumlah peserta jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja informal melalui regulasi yang berbasis keadilan. Pekerja informal perlu ditumbuhkan kesadaran mengikuti jaminan sosial ketenagakerjaan guna meningkatkan kesejahteraannya.

- a. Peran Pemerintah untuk menyediakan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja informal.

Pekerja informal bagian dari warga negara yang memiliki hak konstitusional untuk mendapat jaminan sosial. Hal itu diamanatkan dalam Pasal 28 H ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 34 ayat (2) UUD 1945 pemerintah perlu berperan menyediakan jaminan sosial bagi pekerja informal. Dalam rangka meningkatkan kepesertaan

²² Sebagaimana disampaikan oleh Guntur Witjaksono, Ketua Dewan Pengawas BPJS Ketenagakerjaan dalam Rapat Dengar Pendapat bersama Komisi IX DPR RI di Kompleks Parlemen, Jakarta, Senin (23 September 2019), seperti yang dimuat dalam <http://www.harnas.co/2019/09/23/pekerja-informal-sulit-disasar-bpjs-ketenagakerjaan>, diakses pada tanggal 12 April 2020.

²³ Wawancara dengan Bapak Bambang Margono, SE., Kepala BPU BPJS Cabang Kudus, pada tanggal 31 Desember 2018.

jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja informal, pemerintah harus mempunyai komitmen yang kuat dengan melakukan sejumlah langkah, sebagai berikut:

Pertama, program tersebut harus didukung dengan alokasi anggaran yang cukup dari APBN.

Kedua, pemerintah daerah (Pemda) harus berperan meningkatkan kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja informal. Pasalnya, Pemda dapat mengalokasikan sebagian APBD untuk mendorong program tersebut.²⁴

Ketiga, Pemerintah bisa mengalokasikan dana BPJS Ketenagakerjaan untuk mendorong pertumbuhan pekerja informal misalnya dalam bentuk pemberian modal, pelatihan, keterampilan, pembinaan yang intensif, memfasilitasi pemasaran produk dari para pekerja informal, dsb.

b. Mengatasi lemahnya komitmen Negara

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata Komitmen merupakan Perjanjian (keterikatan) untuk melakukan sesuatu. Jadi intinya komitmen itu seperti janji atau sesuatu yang harus dilakukan karena kita sudah meniatinya. Pemerintah sudah membuat UU SJSN dan sudah menerbitkan UU BPJS, maka pemerintah yang sudah berkomitmen terhadap perubahan pengelolaan jaminan sosial ketenagakerjaan harus sungguh-sungguh untuk membuat aturan-aturan pelaksana yang mendukung pelaksanaan UU SJSN dan UU BPJS.

Keterlambatan penyelesaian peraturan pelaksanaan UU SJSN terkait dengan belum tersosialisasinya UU SJSN secara luas yang menyebabkan kurangnya dukungan stakeholder dan partisipasi masyarakat, hal ini terlihat dari masih banyaknya perbedaan pandangan substantif terhadap UU SJSN maupun UU BPJS antara organisasi pemerintah, publik dan organisasi profesi. Selain itu, kesenjangan informasi antar daerah yang belum merata, mengakibatkan rentannya isu mengenai SJSN maupun BPJS dipolitisir oleh berbagai pihak sehingga menyebabkan beredarnya informasi yang tidak akurat dan cenderung spekulatif bahkan menuju negatif tentang pelaksanaan BPJS.

²⁴ Sebagaimana disampaikan oleh Timboel Siregar, Koordinator Advokasi BPJS Watch, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51ac84d6cd9f4/kepesertaan-jamsostek-pekerja-informal-perlu-ditingkatkan>, diakses pada tanggal 14 April 2020. *commit to user*

Melihat kedudukan dan fungsinya yang sedemikian penting, jelas bahwa UU SJSN dan UU BPJS harus segera disosialisasikan secara luas kepada masyarakat. Kegiatan sosialisasi perlu dilakukan melalui berbagai media secara simultan. Strategi komunikasi dan sosialisasi menjadi penting sebagai upaya sistematis pemerintah guna meningkatkan kesadaran masyarakat tentang transformasi penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia.

Menyadari pentingnya strategi komunikasi dan sosialisasi sebagai upaya mengimbangi pemberitaan negatif tentang BPJS di media massa dan *urgent*-nya memberikan dan menyebarkan informasi yang benar kepada masyarakat, Tim Penyiapan Pelaksanaan BPJS melalui Bidang Sosialisasi, Edukasi dan Advokasi BPJS yang dipimpin oleh Direktur Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik Kementerian Komunikasi dan Informatika menyusun desain strategi komunikasi dan sosialisasi penyiapan pelaksanaan BPJS. Diharapkan desain strategi komunikasi dan sosialisasi penyiapan pelaksanaan BPJS yang efektif dapat menjembatani informasi terkait dengan BPJS dan perkembangannya, dan memberikan arah kepada para pelaku kegiatan sosialisasi, edukasi dan advokasi dan pihak lainnya yang berujung pada peningkatan pengetahuan dan keterlibatan masyarakat, serta diperolehnya dukungan publik terhadap BPJS.²⁵

- c. Dibutuhkan adanya Subsidi ataupun Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi Pekerja Informal

Seharusnya pemerintah segera menerapkan jaminan sosial ketenagakerjaan dengan program JKK dan JKm bagi pekerja informal dengan mekanisme PBI yang iurannya dibayar dari APBN. Dengan mekanisme PBI bagi pekerja informal, maka pekerja informal akan dijamin ketika mengalami kecelakaan kerja oleh BPJS ketenagakerjaan hingga sembuh atau bagi pekerja yang mengalami kecelakaan kerja yang berakibat cacat total tetap atau berakibat pada kematian. Pemberian PBI pada jaminan sosial ketenagakerjaan pada pekerja informal, akan mendukung

²⁵ Strategi Komunikasi BPJS, Strategi Komunikasi dan Sosialisasi Penyiapan Pelaksanaan BPJS di Indonesia, <https://feryferdiansyah.blogspot.com/2014/02/strategi-komunikasi-bpjs.html>, diakses pada tanggal 04 April 2020.

pekerja ketika mengalami kecelakaan kerja, ini pun akan membantu meringankan beban yang ditanggung keluarganya.

Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) dapat meminta atau mengusulkan kepada pemerintah untuk membiayai biaya-biaya jaminan sosial ketenagakerjaan, seperti kecelakaan kerja, penyakit akibat kerja, dan kecelakaan kerja yang menimbulkan kematian.

Solusi efektif dan rasional adalah menjadikan program jaminan sosial yang ada berfungsi dengan baik. Para pekerja informal didorong untuk mendaftar sebagai peserta jaminan sosial ketenagakerjaan, dan perusahaan yang belum daftarkan karyawannya dilakukan penegakan hukum. Bagi pekerja informal, daftarkan jaminan sosial ketenagakerjaan dan preminya disubsidi pemerintah.

Sementara PBI sendiri tidak selalu merupakan pengangguran. Sebagian dari mereka masih bekerja meski serabutan dengan penghasilan rendah. Artinya, jika mereka mengalami kecelakaan saat melakukan pekerjaannya, mereka seharusnya dijamin khusus dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan.

D. Regulasi Perlindungan Hukum Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi Pekerja Informal yang Berkeadilan

Regulasi perlindungan hukum Jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja informal yang berkeadilan perlu memperhatikan hal-hal berikut ini:

1. Ketidaksesuaian Pasal 1 ayat (11) UU SJSN dan Pasal 1 ayat (8) UU BPJS terhadap Pasal 28 H ayat (3) UUD 1945, yang tidak mengakomodir pekerja informal.

Jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja informal, secara implisit ada pada Pasal 28 H ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”, hal ini mengandung arti bahwa jaminan sosial adalah hak bagi setiap pekerja, baik pekerja formal maupun pekerja informal. Kepesertaan dalam Badan Penyelenggara jaminan sosial ketenagakerjaan, memperluas cakupannya yaitu mencakup semua pekerja, baik pekerja formal maupun pekerja informal dan orang asing yang bekerja di Indonesia sekurang-kurangnya 6 bulan.

Hal ini bertujuan untuk memberikan perlindungan jaminan sosial bagi pekerja informal pada saat pekerja tersebut kehilangan sebagian atau seluruh penghasilannya sebagai akibat terjadinya *risiko-risiko* di dalam pekerja informal menjalankan pekerjaannya, seperti kecelakaan kerja, hari tua dan meninggal dunia.

Jaminan sosial juga telah diamanatkan dalam UUD 1945 Pasal 34 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu”.

Jaminan sosial di Indonesia, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, maka secara otomatis, semua jaminan sosial bagi pekerja di Indonesia menjadi domain BPJS, meskipun masih ada lembaga-lembaga yang masih menunggu untuk bertransformasi, sampai paling lambat Tahun 2029 seperti PT TASPEN dan PT ASABRI.

Sakernas BPS 2012 – 2019 Per 2019, mencatat jumlah pekerja formal sebanyak 55.272.968 pekerja atau meningkat 4,1 persen dari tahun sebelumnya sebanyak 53.094.391 pekerja. Sementara di sektor informal, jumlah pekerja di tahun yang sama sejumlah 74.093.224 orang atau meningkat 0,16 persen dari tahun sebelumnya. Banyaknya jumlah pekerja informal, yang secara filosofi sudah dilindungi oleh UUD 1945, menjadi suatu persoalan ketika UU SJSN dan UU BPJS tidak mengatur kedudukan pekerja informal. Padahal dalam Pasal 28 H ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 telah menyebutkan bahwa “setiap orang berhak memperoleh jaminan sosial” *juncto* Pasal 34 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu”.

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan menyatakan bahwa UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Dalam kedudukannya sebagai konstitusi dasar, UU SJSN dan UU BPJS sudah semestinya harus sesuai dengan Pasal 28 H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu, ketiadaan pengaturan pekerja informal dalam UU SJSN dan UU BPJS merupakan *inkonsistensi* terhadap peraturan yang lebih tinggi, yang mestinya menjadi sumber atau acuan dalam

menyusun dan merumuskan suatu peraturan terkait jaminan sosial bagi pekerja informal khususnya dan bagi masyarakat Indonesia pada umumnya.

Dengan merujuk pada Pasal 28 H ayat (3) UUD yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial, UU SJSN dan UU BPJS tidak sesuai dengan UUD 1945 dalam kaitannya dengan jaminan sosial terhadap pekerja informal. Adapun ketidaksesuaian itu terdapat pada Pasal 1 ayat (11) UU SJSN dan Pasal 1 ayat (8) UU BPJS yang menyatakan bahwa, "Pekerja adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima gaji, upah, atau imbalan dalam bentuk lain." Definisi pekerja tersebut telah nyata meniadakan pekerja informal karena pekerja informal adalah pekerja yang berusaha sendiri dan berada di luar hubungan kerja sehingga tidak menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain atau yang dalam istilah BPJS Ketenagakerjaan, disebut sebagai pekerja bukan penerima upah (BPU). Selain tidak sesuai dengan UUD 1945, UU SJSN dan UU BPJS juga tidak selaras dengan Undang-Undang Nomor 03 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (UU JAMSOSTEK) terkait jaminan sosial untuk pekerja informal. Di dalam Pasal 1 ayat (2) UU JAMSOSTEK menjelaskan tentang Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan baik di dalam maupun di luar hubungan kerja, guna menghasilkan jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. UU Nomor 03 Tahun 1992 mengakomodir adanya pekerja informal/setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan di luar hubungan kerja.

Dalam Disertasi ini, penulis mengusulkan revisi rumusan pasal mengenai definisi pekerja yang ada di Pasal 1 ayat (11) UU SJSN dan Pasal 1 ayat (8) UU BPJS, yaitu dengan usulan sebagai berikut: agar dikembalikan definisinya seperti yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 03 Tahun 1992 tentang JAMSOSTEK, yaitu yang berbunyi "Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan baik di dalam maupun di luar hubungan kerja, guna menghasilkan jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat".

Dengan dikembalikannya definisi pekerja seperti yang terdapat dalam UU JAMSOSTEK, maka berarti pekerja informal diakui dan dilindungi keberadaannya, hal ini sesuai dengan teori perlindungan hukum sebagaimana yang disampaikan oleh Satjipto Raharjo perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia

yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.²⁶

Dengan dimasukkannya pekerja informal dalam UU SJSN dan UU BPJS, berarti pemerintah telah berlaku adil terhadap semua pekerja, baik pekerja yang mempunyai hubungan kerja (formal) maupun pekerja di luar hubungan kerja (informal). Pemerintah harus memberikan perlakuan yang sama terhadap semua pekerja. Hal ini selaras dengan prinsip keadilan yang disampaikan oleh John Rawls, yaitu:

- 1) Setiap orang hendaknya memiliki suatu hak yang sama atas sistem menyeluruh yang terluas mengenai kebebasan-kebebasan dasar (*basic liberties*)
- 2) Perbedaan sosial dan ekonomi hendaknya diatur sedemikian hingga:
 - a. memberikan manfaat yang terbesar bagi mereka yang berkedudukan paling menguntungkan.
 - b. bertalian dengan jabatan dan kedudukan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan persamaan kesempatan yang layak.²⁷

Prinsip keadilan yang pertama menyangkut distribusi dari kebebasan dasar yang sama bagi setiap orang dalam arti kesamaan. Kebebasan dasar yang utama adalah Hak Asasi Manusia yang wajib diberikan secara sama untuk setiap orang. Prinsip keadilan pertama ini sesuai dengan kemanusiaan yang adil dan beradab sila kedua dari Pancasila. Prinsip keadilan yang kedua berkaitan dengan jabatan, kedudukan sosial, penghasilan dan kekayaan. Dalam hal ini Rawls menganut asas perbedaan, dalam arti kedudukan sosial tidak bisa disamaratakan akan tetapi pembagian keadilan sesuai dengan jasa atau kedudukan bagi individu orang tersebut. Hal ini sesuai dengan prinsip keadilan distributif.

Selain itu, dengan dikembalikannya definisi pekerja seperti yang terdapat dalam UU JAMSOSTEK, maka UU SJSN dan UU BPJS menjadi sinkron dan harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu UUD 1945 Pasal 28 H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2), dan berarti juga sesuai dengan Teori Hirarki Perundang-Undangan, karena UU SJSN dan UU BPJS konsisten dengan UUD 1945 serta sejalan dengan Teori Pembentukan Perundang-undangan, yaitu Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu hukum* Cetakan ke-V, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 53.

²⁷ *Ibid.*

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga menyatakan bahwa UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.

2. Untuk mengatasi banyaknya inkonsistensi peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan jaminan sosial ketenagakerjaan, maka perlu memaksimalkan fungsi Dewan Pengawas sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 UU SJSN.

Di dalam operasionalnya BPJS Ketenagakerjaan yang relatif masih baru, sudah menghadapi berbagai persoalan hukum yang berakibat berkurangnya eksistensi lembaga BPJS Ketenagakerjaan sebagai wadah pelaksana penyelenggara jaminan sosial ketenagakerjaan di Indonesia, seperti yang sudah diamanahkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Persoalan-persoalan yang muncul, akan menyulitkan BPJS Ketenagakerjaan dalam operasional dan eksistensinya untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakat.

Persoalan pertama, adalah terkait dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam. Dalam pasal-pasal 30, 31, 32 dan 33 yang pada intinya para nelayan, pembudidaya ikan, petambak garam, dalam melaksanakan kegiatannya tersebut, jika mengalami suatu kecelekaan kerja, kematian akan mendapatkan asuransi dengan bantuan premi dari pemerintah, sesuai dengan kemampuan pemerintah. Sampai disini sudah sejalan dengan UU SJSN. Akan tetapi untuk mengelola asuransi dan mengelola premi dari pemerintah, Undang-Undang ini menyebutkan “Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dapat menugasi badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah di bidang asuransi untuk melaksanakan Asuransi Perikanan dan Asuransi Pergaraman” (Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016).

Dari isi Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 ini, berarti Pemerintah sudah mengabaikan UU SJSN dan UU BPJS sebagai *lex sepsialis* terkait dengan Sistem Jaminan Sosial Nasional. Sudah pasti aturan pelaksana juga sama, lebih mempertegas dan memperjelas penyimpangan itu. Menteri KKP mengeluarkan kebijakan menunjuk PT. Jasindo (BUMN) sebagai pengelola asuransi sosial tersebut dengan menerima premi dari pemerintah dan men *take-over risiko* kecelakaan kerja dan kematian nelayan, pembudidaya ikan dan peambak garam.

commit to user

Persoalan kedua, terkait dengan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2015 tentang Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian Bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara. Rujukan PP ini adalah ketentuan Pasal 92 ayat (4) , dan Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN.

Adapun bunyi Pasal 92 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah sebagai berikut:

- (1) Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa:
 - a. jaminan kesehatan;
 - b. jaminan kecelakaan kerja;
 - c. jaminan kematian; dan
 - d. bantuan hukum.
- (2) Perlindungan berupa jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c mencakup jaminan sosial yang diberikan dalam program jaminan sosial nasional.
- (3) Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, berupa pemberian bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Jelas Peraturan Pemerintah Nomor 70 ini tidak merujuk ke UU SJSN dan UU BPJS tetapi merujuk pada UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN. Sedangkan UU ASN pada Pasal 92 ayat (1) dan (2) merujuk pada substansi UU SJSN yaitu “jaminan sosial diberikan dalam program jaminan sosial nasional”.

Pertimbangan Pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan yang mengajukan Draft PP tersebut, adalah agar pelaksanaan Program JKK, JKm lebih efektif dan efisien (baca penjelasan) ditunjuk PT. TASPEN yang merupakan BUMN yang selama ini dinilai sudah cukup baik melaksanakan program JKK dan JKm bagi PNS.

Disini **Pemerintah sudah membuat stigma lembaga pemerintah lainnya yang berbadan hukum publik dan nirlaba yaitu BPJS TK tidak efektif dan tidak efisien dibandingkan dengan BUMN yang merupakan badan hukum private dan pasti mencari keuntungan.**

Persoalan ketiga, adalah dalam masalah implementasi program Jaminan Hari Tua SJSN, yaitu pertama, Lemahnya komitmen Negara; kedua, Inkonsistensi dan multitafsir Regulasi; ketiga, advokasi dan sosialisasi belum maksimal. Ketiga kelemahan ini saling berkaitan satu sama lain. Kelemahan pertama, dan kedua bersumber dari subjek yang sama yaitu PP 46, PP 60, dan Permenaker 19 Tahun 2015, dengan merujuk pada UU SJSN. Masalah ketiga belum maksimalnya sosialisasi dan advokasi oleh BPJS Ketenagakerjaan ditenggarai sebagai pemicu marahnya Pekerja pada saat diluncurkan PP 46 Nomor 2015. Padahal PP Nomor 46 Tahun 2015 sudah mengacu UU SJSN, tetapi karena pemerintah lebih mengutamakan kepentingan politik kekuasaan daripada politik konstitusi, dibuat perubahan dan terbitlah PP 60 Nomor 2015 dan Permenaker 19 Tahun 2015, yang jauh menyimpang dari yang diamanatkan UU SJSN.

Dalam kaitan program JHT sesuai dengan SJSN, implementasinya diatur dalam Permenaker Nomor 19 Tahun 2015, khususnya terkait Tata Cara dan Syarat Pembayaran Manfaat Jaminan Hari Tua, kerancuan regulasi tersebut sudah sangat rumit dan membingungkan. Seperti yang tertuang dalam Pasal 3, ayat (2) dan (3), pemerintah dengan ‘halusnya’ mengaitkan usia pensiun dengan pengunduran diri Peserta, dan Peserta terkena pemutusan hubungan kerja. Jelas Pasal 3 ayat (2) dan (3) tersebut tidak ada dalam pasal-pasal JHT di dalam UU SJSN. Demikian juga Pasal 5 dan Pasal 6 syarat usia pensiun menjadi kabur, dan batas 10 tahun sudah tidak ada bahkan kurang dari 5 tahun, dapat ditafsirkan JHT dapat ambil. Kondisi multitafsir tersebut dapat berakibat timbulnya kebingungan bagi penyelenggara BPJS Ketenagakerjaan di lapangan. **Permenaker ini menurut berbagai kalangan patut diduga sebagai usaha pemerintah dalam hal ini Kementerian Tenaga Kerja untuk menenangkan Pekerja, dipihak lain memberi kelonggaran pengusaha untuk tidak membayar pesangon, karena sudah mendapat JHT, dengan alasan JHT tersebut, yang besar iurannya 5,7%, sebesar 3,7% dari kantong pengusaha.**

Adanya persoalan-persoalan hukum yang menyimpang berdasarkan peraturan-peraturan pelaksana yang dikeluarkan pemerintah dalam pelaksanaan jaminan sosial ketenagakerjaan, yaitu regulasi yang tidak konsisten dan bertabrakan satu dengan yang lain, mencerminkan tatakelola pemerintah yang tidak baik. Dan ini salah satu bentuk

“pelemahan” yang sistemik terhadap eksistensi BPJS Ketenagakerjaan sebagai mandatori dalam melaksanakan SJSN yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Persoalan-persoalan hukum yang menyimpang, inkonsisten dan multi tafsir, berdampak pada aspek program yang dapat merugikan pengembangan program Jaminan Sosial yang diselenggarakan BPJS Ketenagakerjaan. Persoalan-persoalan tersebut merupakan persoalan prinsip yang harus segera diselesaikan, maka disini perlu memaksimalkan fungsi Dewas Pengawas sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN.

Pasal 7 Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN menyatakan bahwa:

- (1) Dewan Jaminan Sosial Nasional bertanggung jawab kepada Presiden.
- (2) Dewan Jaminan Sosial Nasional berfungsi merumuskan kebijakan umum dan sinkronisasi penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial Nasional.
- (3) Dewan Jaminan Sosial Nasional bertugas:
 - a. melakukan kajian dan penelitian yang berkaitan dengan penyelenggaraan jaminan sosial;
 - b. mengusulkan kebijakan investasi Dana Jaminan Sosial Nasional; dan
 - c. mengusulkan anggaran jaminan sosial bagi penerima bantuan iuran dan tersedianya anggaran operasional kepada Pemerintah.
- (4) Dewan Jaminan Sosial Nasional berwenang melakukan monitoring dan evaluasi penyelenggaraan program jaminan sosial.

Dari isi Pasal 7 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN ayat (2) dan ayat (3) huruf a sudah seharusnya melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik, tidak membiarkan peraturan-peraturan yang menyimpang itu untuk terus dilaksanakan dalam kehidupan masyarakat berkaitan dengan jaminan sosial.

BPJS Ketenagakerjaan, sebagaimana kita ketahui bersama adalah Badan Hukum Publik sebagaimana amanat UU SJSN. Dalam undang-undang itu ditegaskan BPJS Ketenagakerjaan bukan lembaga baru tetapi merupakan transformasi dari PT. JAMSOSTEK yang merupakan Badan Hukum Private dan diatur dengan UU BUMN dan UU PT. Proses transformasi kelembagaan selesai dan mulai beroperasi sejak 1 Januari 2014.

UU SJSN adalah Undang-Undang khusus, *Lex specialis*, yaitu bahwa *Lex specialis derogat legi generali* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*). Maknanya adalah jika ada produk Undang-Undang lain yang mengatur tentang jaminan sosial harus dikesampingkan dan harus merujuk pada Undang-Undang SJSN dan UU BPJS.

Kekuatan BPJS Ketenagakerjaan dan Kesehatan, diperintahkan oleh UU SJSN dengan Undang-Undang, terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) UU BPJS. Walaupun mau dibubarkan, maka harus dengan UU. Presiden tidak dapat membubarkan BPJS. Payung hukum yang kuat dan status sebagai Badan Hukum Publik sama dengan Kementerian dan Pemerintah Daerah. BPJS posisinya sebagai lembaga Mitra Pemerintah yang berada dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Bahkan BPJS secara eksplisit pemegang mandat UU SJSN dan UU BPJS, dalam ketentuan umum kedua undang-undang tersebut tidak ada satu kementerianpun yang diperkenankan untuk mengatur dan menyelenggarakan SJSN dan BPJS. UU BPJS dengan tegas mengamanatkan (mandatori) kepada BPJS untuk menyelenggarakan Program Jaminan Sosial. BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan Program JKK, JHT, JP, dan JKM.

Tidak perlu ada penafsiran lain, bahwa jika ada lembaga pemerintah yang menerbitkan regulasi tentang program JKK, JHT, JP, dan JKM tidak merujuk pada UU SJSN dan UU BPJS sebagai *Lex Spesialis*, harus dikesampingkan demi hukum. Dan BPJS TK harus punya keberanian untuk itu, jika perlu lapor pada atasan langsung yaitu Presiden untuk dilakukan penyesuaian dengan UU yang ada.²⁸

3. Perlunya Pemerintah Memberikan Alokasi Anggaran yang Memadai Bagi Pekerja Informal dalam Bentuk Penerima Bantuan Iuran (PBI) Sebagaimana pada BPJS Kesehatan.

Perlindungan jaminan sosial terhadap pekerja informal diberikan bukan tanpa alasan, dalam arti ada hal yang mendasari, dimana secara normatif jaminan sosial adalah merupakan hak setiap Warga Negara. Kebijakan tenaga kerja di bidang jaminan sosial mempunyai keselarasan dengan pembangunan nasional sebagai pengamalan

²⁸ Chazali H. Situmorang, *Tiga Persoalan Besar “Menghantam” BPJS TK*, <http://www.jurnalsocialsecurity.com/sosial/ketenagakerjaan/3-persoalan-besar-menghantam-bpjs-tk.html>, diakses pada tanggal 20 Mei 2019.

Pancasila, yaitu dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya, untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur dan merata baik material maupun spiritual. Sementara kita ketahui bahwa pembangunan itu bersifat dinamis, dimana sangat besar pengaruhnya di dalam kehidupan manusia. Penggunaan teknologi diberbagai sektor kegiatan manusia, kegiatan usaha yang semakin meningkat dan tidak terlepas pula dari *risiko* yang akan menimpa, mengancam keselamatan, kesehatan dan kesejahteraan pekerja, sehingga perlu penanganan secara serius terhadap perlindungan jaminan sosial bagi pekerja informal.²⁹

Keberadaan sistem jaminan sosial sangat penting seiring dengan meningkatnya *risiko* ketidakpastian sosial ekonomi yang dirasakan oleh pekerja informal, dan masalah tingginya angka kecelakaan kerja, sakit atau meninggal dunia yang berakibat dapat mengganggu ketahanan dan kesejahteraan keluarga, karena tidak terpenuhinya kebutuhan dasar hidup.

Untuk mewujudkan tujuan dari diadakannya sistem jaminan sosial nasional adalah untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya (Pasal 3 UU SJSN). Sedangkan yang dimaksud dengan kebutuhan dasar hidup adalah kebutuhan *esensial* setiap orang agar dapat hidup layak, demi terwujudnya kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah sudah seharusnya memberikan alokasi anggaran kepada pekerja informal untuk mendapatkan jaminan sosial ketenagakerjaan, sebagai bentuk perlindungan sosial bagi Pekerja Informal, agar tercipta rasa aman bagi pekerja Informal dan keluarganya, disaat pekerja informal yang mengalami kecelakaan kerja, sakit atau kematian. Apabila pekerja informal sudah diikutsertakan menjadi peserta jaminan sosial ketenagakerjaan, dan kemudian mengalami risiko sosial atau risiko ekonomi, maka pekerja informal tersebut akan mendapatkan jaminan sosial ketenagakerjaan sebagai pengganti penghasilan apabila terjadi *risiko* kecelakaan kerja atau kematian dalam bentuk penggantian biaya pengobatan, perawatan termasuk pengangkutan ke Rumah Sakit, santunan sementara tidak bisa bekerja dan atau santunan kematian. Dengan kata lain pekerja informal akan memperoleh klaim asuransi yang tentunya akan sangat bermanfaat

²⁹ Dahlia, *Pelaksanaan Program Jamsostek Ditinjau Dari Perspektif Perlindungan Hukum Tenaga Kerja*, Wacana Hukum, Jurnal fakultas Hukum Universitas Slamet Riyadi, ISSN 1412-310X, Vol 11 No. 1 (2012), hlm. 84.

bagi peserta dan atau keluarganya yang mengalami risiko tersebut. Hal ini karena dapat mengurangi beban keluarga dalam memenuhi kebutuhan hidup secara layak ketika pencari nafkah utama dalam keluarga tidak dapat melaksanakan perannya.

Pemerintah sudah seharusnya mengalokasikan anggaran sebagaimana dalam jaminan sosial kesehatan, para pekerja informal yang tidak mampu atau berpenghasilan rendah (miskin) menjadi peserta jaminan sosial kesehatan sebagai penerimaan bantuan iuran (PBI). Demikian pula seharusnya pekerja informal bisa menjadi peserta jaminan sosial ketenagakerjaan dengan status sebagai penerimaan bantuan iuran (PBI), sebagaimana dalam jaminan sosial kesehatan.

Pengalokasian anggaran, bisa dilakukan pemerintah melalui kementerian Ketenagakerjaan dengan Kementerian Sosial RI Cq Direktorat Perlindungan dan Jaminan Sosial. Apabila pemerintah pusat tidak mampu, maka bisa dilakukan dengan cara pendistribusian anggaran terhadap pemerintah daerah masing-masing, dimana pekerja informal itu berdomisili.

Selain itu kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan, bisa dilakukan dengan prinsip gotong royong. Sistem jaminan sosial nasional diselenggarakan dengan prinsip Kegotong-royongan (Pasal 4 huruf a UU SJSN), maksudnya adalah prinsip kebersamaan antar peserta dalam menanggung beban biaya jaminan sosial, yang diwujudkan dengan kewajiban setiap peserta membayar iuran sesuai dengan tingkat gaji, upah, atau penghasilannya. Prinsip ini diwujudkan dalam mekanisme gotong royong dari peserta yang mampu kepada peserta yang kurang mampu dalam bentuk kepesertaan wajib bagi seluruh rakyat, peserta yang beresiko rendah membantu yang beresiko tinggi, dan peserta yang sehat membantu yang sakit. Melalui prinsip kegotong-royongan ini jaminan sosial dapat menumbuhkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dengan prinsip gotong-royong jaminan sosial tenaga kerja merupakan salah satu wujud pemerataan pembangunan. Bagi para pesertanya, jaminan sosial ketenagakerjaan juga dapat menciptakan kemandirian, dalam arti tidak menggantungkan diri pada orang lain pada waktu menghadapi *risiko* Sosial dan atau risiko ekonomi. Dengan jaminan sosial pekerja informal, pesertanya tidak perlu menggantungkan diri pada orang lain pada saat pesertanya menjadi tua dan tidak mampu bekerja.

Demikian juga pekerja informal yang sudah menjadi peserta jaminan sosial ketenagakerjaan, tidak perlu belaskasihi orang lain pada saat membutuhkan biaya untuk perawatan sewaktu menderita mengalami kecelakaan kerja, sakit dan atau kematian. Ketidak tergantungan pada orang lain ini merupakan manifestasi kemandirian yang menempatkan harga diri manusia pada tingkat yang setinggi-tingginya. Sifat gotong-royong dalam sistem jaminan sosial tenaga kerja juga menunjukkan kerja sama unsur-unsur tripartit. Pemerintah, pengusaha dan pekerja mempunyai peran masing-masing untuk menentukan kemajuan yang hendak dicapai melalui program jaminan sosial ketenagakerjaan. Permasalahan tenaga kerja memang harus diselesaikan secara bersama atas dasar musyawarah untuk mencapai mufakat diantara unsur tripartit tersebut.

Secara normatif pengaturan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan terhadap pekerja informal melalui program BPJS ketenagakerjaan mengandung manfaat yang positif bagi pekerja informal dilihat dari perspektif perlindungan hukumnya maupun perlindungan sosial ekonominya.³⁰

4. Sistem Iuran dengan Cara Prinsip Kekeluargaan dan Gotong Royong Bagi Pekerja Informal.

Sistem perekonomian di Indonesia disusun dengan dasar kekeluargaan. Hal ini sesuai dengan apa yang dijelaskan oleh UUD 1945 Pasal 33 Ayat (1) yang berbunyi, “perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.” Keluarga memberi dasar bahwa anggota masyarakat mempunyai hubungan keluarga, tidak membedakan satu sama lain, semua satu keluarga, dan semua satu kerabat. Dalam Penjelasan UUD 1945 juga diterangkan bahwa dasar demokrasi ekonomi negara Indonesia adalah. kekeluargaan dan gotong royong.

Kekeluargaan dan gotong-royong merupakan ciri khas Bangsa Indonesia, dan merupakan salah satu sifat yang sangat menonjol pada masyarakat kita sejak dahulu, selain sifat-sifat seperti, tolong-menolong, saling menghormati, dan saling memberi perlindungan. Sifat kekeluargaan yang tecermin dalam sikap dan perbuatan masyarakat Indonesia, yaitu menganggap individu lain sebagai saudara karena sama-sama makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. Prinsip kekeluargaan dan gotong royong bisa dilakukan juga oleh pemerintah dengan meminta perusahaan-perusahaan besar untuk menyisihkan

³⁰ *Ibid.*, hlm. 85.

sebagian keuntungannya sebagai bentuk pertanggungjawaban sosial (*Corporate Social Responsibility* atau disingkat CSR) dengan membayarkan iuran premi pekerja informal untuk menjadi peserta jaminan sosial ketenagakerjaan. Hal ini bisa dilakukan pada tiap-tiap perusahaan yang ada di tingkat daerah masing-masing di lingkungan pekerja informal itu berada.

Selain dengan cara pertanggungjawaban sosial (*Corporate Social Responsibility*), bisa juga dengan cara subsidi silang dari pekerja formal yang prosentase iuran preminya ditanggung oleh lembaga, atau institusi pekerja formal itu bekerja.

Prinsip penyelenggaraan SJSN diantaranya sudah menganut prinsip. Kegotongroyongan. Prinsip ini diwujudkan dalam mekanisme gotong royong dari peserta yang mampu kepada peserta yang kurang mampu dalam bentuk kepesertaan wajib bagi seluruh rakyat; peserta yang berisiko rendah membantu yang berisiko tinggi; dan peserta yang sehat membantu yang sakit. Melalui prinsip kegotongroyongan ini jaminan sosial dapat menumbuhkan keadilan sosial bagi keseluruhan rakyat Indonesia. Prinsip ini perlu untuk dituangkan dan dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan dan implementasinya, sehingga tidak sekedar prinsip yang tampaknya memasyarakat tapi realisasinya tidak ada.

5. Perlunya BPJS Ketenagakerjaan Menyelenggarakan Skema Baru Dengan Penambahan Program Jaminan Perlindungan Bencana Seperti Adanya Pandemi Corona. Gempa Bumi, Banjir, Longsor, dll.

Indonesia, merupakan Negara yang rawan terjadinya bencana ada bencana yang bisa dikatakan bersifat musiman seperti terjadinya banjir di musim hujan atau tanah longsor. Indonesia menduduki peringkat tertinggi untuk ancaman bahaya tsunami, tanah longsor, dan gunung berapi. Indonesia juga menduduki peringkat tiga untuk ancaman gempa serta peringkat enam untuk banjir. Bila dibandingkan negara-negara lain tsunami memang merupakan ancaman yang paling mengkhawatirkan, "dengan jumlah penduduk yang terpapar atau memiliki risiko tertinggi terhadap bencana sekitar 5,4 juta orang. Sebenarnya bagi Indonesia ancaman yang lebih besar justru datang dari gempa bumi yang mengancam sekitar 11 juta penduduk serta banjir yang mengancam setidaknya 1

(satu) juta penduduk.³¹ Bencana lain yang sering dialami masyarakat Indonesia adalah gunung berapi meletus, kekeringan di musim kemarau. Dan pada saat sekarang yang sedang dialami masyarakat Indonesia, adalah adanya wabah covid-19 atau pandemic corona. Berdasarkan data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) hingga akhir Mei 2020, terjadi 1.382 bencana di Indonesia. Angka tersebut hanya meliputi bencana alam, tidak termasuk bencana non-alam seperti wabah Covid-19.³²

Bencana-bencana ini menyebabkan masyarakat pada umumnya dan pekerja informal khususnya, bisa kehilangan nyawa, korban luka, kerusakan dan kehilangan rumah (akibat longsor dan banjir), dan banyak yang mengalami kehilangan sebagian atau seluruh penghasilan dan atau kehilangan pekerjaannya akibat wabah Covid-19.

Bagi pekerja informal yang dalam kondisi normal saja hidupnya sudah “pas-pasan” atau penghasilannya minim, maka dengan adanya wabah covid-19 atau bencana lainnya, menyebabkan kehidupannya semakin terpuruk. Tidak ada uang untuk makan, untuk bayar sewa kontrakan, dll., yang berakibat kehidupannya menjadi sangat tidak sejahtera dan banyak yang menjadi pengangguran.

BNPB mencatat, sepanjang Januari hingga Mei 2020, total korban meninggal akibat banjir berjumlah 128 jiwa. Korban luka sebanyak 119 orang, dan hilang 7 orang. Sementara itu, lebih dari 2 juta jiwa tercatat pernah mengungsi akibat banjir. Akibat banjir, ribuan rumah dinyatakan rusak. Kerusakan rumah dengan kategori rusak berat (RB) berjumlah 2.689 unit, rusak sedang (RS) 1.218 unit, dan rusak ringan (RR) 4.094.

Kerusakan lainnya terjadi pada sektor publik, yaitu 295 unit fasilitas pendidikan, 369 unit fasilitas peribadatan, fasilitas kesehatan 25 unit, dan perkantoran 46 unit. Sedangkan kerusakan infrastruktur vital berupa jembatan sejumlah 163 unit.

Selain banjir, bencana lainnya yang dicatat BNPB hingga akhir Mei ini yaitu angin puting beliung 397 kali, tanah longsor 306 kali, kebakaran hutan dan lahan 123 kali, gelombang pasang/abrasi 15, gempa bumi 5, letusan gunung api 3 dan kekeringan 1 kali. Korban meninggal akibat bencana tanah longsor berjumlah 51 jiwa, puting beliung 8

³¹ Sebagaimana disampaikan Sutopo Purwo Nugroho Kepala Pusat Data Informasi dan Hubungan Masyarakat Badan Nasional Penanggulangan Bencana, kepada wartawan BBC Indonesia, Yusuf Arifin.

³² Fitria Chusna Farisa, BNPB *Catat 1.382 Bencana Terjadi di Indonesia Hingga Akhir Mei, Tidak Termasuk Corona*, <https://www.msn.com/id-id/news/nasional/bnpb-catat-1382-bencana-terjadi-di-indonesia-hingga-akhir-mei-tidak-termasuk-corona/ar-BB14QaK7>, diakses pada tanggal 04 Mei 2020. Sebagaimana disampaikan Raditya Jati, Kepala Pusat Data, Informasi, dan Komunikasi Kebencanaan BNPB melalui keterangan tertulis yang disampaikan kepada Kompas.com, pada hari Minggu, tanggal 31 Mei 2020.

orang. Total kerusakan rumah akibat bencana hingga Mei 2020 dengan kategori RB berjumlah 4.051 unit, RS 2.596 dan RR 11.516.³³

Berdasarkan data bencana yang terjadi di Indonesia, dan dampaknya yang bisa berakibat pada masyarakat secara umum maupun para pekerja, khususnya pekerja informal, maka penulis mengusulkan agar BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan skema baru dengan penambahan program jaminan perlindungan bencana seperti adanya pandemi corona. gempa bumi, banjir, longsor, dll.



³³ *Ibid.*