



KENDALA YURIDIS IMPLEMENTASI BPJS KETENAGAKERJAAN

Luthvi Febryka Nola*)

Abstrak

UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial telah menetapkan 1 Juli 2015 sebagai awal penyelenggaraan 4 program jaminan oleh BPJS Ketenagakerjaan. Namun demikian, sampai pertengahan Juni 2015, peraturan pelaksana yang akan menunjang penyelenggaraan program BPJS Ketenagakerjaan tersebut belum juga diundangkan. Tidak adanya peraturan pelaksana akan bermuara pada kekosongan hukum sedangkan keterlambatan penetapan peraturan pelaksana akan membatasi sosialisasi terhadap UU. Akibatnya, penetapan peraturan pelaksana dari BPJS Ketenagakerjaan pada akhirnya jelas akan menimbulkan permasalahan secara hukum. DPR sebagai lembaga legislatif perlu menekan pemerintah supaya segera menetapkan peraturan pelaksana dan mengawasi proses sosialisasinya.

Pendahuluan

Tanggal 1 Juli 2015 merupakan waktu yang ditunggu-tunggu oleh 118, 2 juta jiwa orang yang bekerja di Indonesia. Pasalnya, pada tanggal tersebut Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan akan resmi menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja (JKK), jaminan hari tua (JHT), jaminan pensiun (JP), dan jaminan kematian (JKm) bagi para pekerja. Namun, pemberlakuan program jaminan tersebut masih terbatas pada peserta selain peserta yang dikelola oleh PT Taspen (Persero) dan PT Asabri (Persero).

Untuk menunjang pelaksanaan program-program jaminan dari BPJS Ketenagakerjaan, UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

(UU BPJS) dan UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN) telah mengamanatkan pembuatan beberapa peraturan pelaksana sebagai peraturan teknis dalam memberikan jaminan sosial bagi pekerja di Indonesia.

Hampir semua peraturan pelaksana yang diamanatkan oleh UU BPJS telah ditetapkan, kecuali terkait tata cara pengalihan program Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dan program pembayaran pensiun dari PT Asabri (Persero), serta pengalihan program tabungan hari tua dan program pembayaran pensiun dari PT Taspen (Persero) ke BPJS Ketenagakerjaan. Terkait proses pengalihan ini, Pasal 65 UU BPJS memberikan peluang jangka waktu sampai paling lambat tahun

*) Peneliti Muda Hukum pada Bidang Hukum, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: luthvi.nola@dpr.go.id.

Info Singkat

© 2009, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR RI
www.dpr.go.id
ISSN 2088-2351



9 772088 235001

2029. Sedangkan peraturan pelaksana sebagaimana yang diamanatkan oleh UU SJSN terkait dengan JKK, JHT, JP dan JKm belum terbentuk sampai dengan pertengahan Juni 2015. Ketiadaan peraturan pelaksana terkait JKK, JHT, JP dan JKm tentunya akan menimbulkan permasalahan secara hukum terkait operasional BPJS Ketenagakerjaan kedepannya.

Isu Krusial Substansi Peraturan Pelaksana

Penyiapan draf peraturan pelaksana terkait JKK, JHT, JP dan JKm sebetulnya telah dilakukan jauh-jauh hari. Dalam perkembangannya proses pembahasan mengalami kendala yang serius akibat sulitnya pencapaian kesepakatan antar-pemangku kepentingan, baik antara kementerian yang terlibat, pengusaha dengan pemerintah, pemerintah dengan asosiasi pekerja, dan asosiasi pekerja dengan pengusaha. Untuk menjembatani beberapa perbedaan yang terjadi, pemerintah telah menggelar sejumlah pertemuan dengan pemangku kepentingan terkait.

Dari beberapa pertemuan tersebut terdapat sejumlah permasalahan yang mengemuka. *Pertama*, pada pembahasan tentang JKK dan JKm terjadi tarik-menarik pengelolaan antara Taspen dengan BPJS Ketenagakerjaan, terutama berkaitan dengan peserta yang berasal dari pemberi kerja penyelenggara negara (pemerintah). Pegawai pemerintah sebelumnya tidak pernah mendapatkan kedua bentuk jaminan ini tetapi berdasarkan UU BPJS, UU SJSN dan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), pegawai pemerintah berhak mendapatkan jaminan JKK dan JKm. Untuk menjembatani perbedaan ini Presidium Komite Politik Buruh Indonesia (KPBI), Indra Munaswar, mengusulkan untuk memisahkan aturan JKK dan JKm bagi pegawai pemerintah dan pegawai swasta dengan pertimbangan perbedaan manfaat dan penerapan sanksi. Sebaliknya, *BPJS Watch*, selaku pihak independen pemantau pelaksanaan BPJS mengusulkan untuk menggabungkannya ke dalam BPJS Ketenagakerjaan dengan alasan sesuai dengan amanat UU BPJS dan UU SJSN.

Kedua, pembahasan PP tentang JHT memunculkan permasalahan terkait adanya keinginan pengusaha untuk mengganti

JHT dengan jaminan pensiun. Serikat pekerja menentang usulan ini karena kedua bentuk jaminan ini memiliki peruntukan yang berbeda, JHT berguna mendukung hak dasar pekerja agar bisa bekerja di masa tua sedangkan jaminan pensiun berfungsi mengganti upah bulanan yang biasa diterima pekerja.

Ketiga, yang paling alot pembahasannya berkaitan dengan pengaturan besaran presentase iuran JP yang harus dibayarkan oleh pekerja dan pemberi kerja. Besaran iuran yang diusulkan oleh penyelenggara jaminan sosial sebesar 8 persen. Angka itu didukung oleh Kementerian Tenaga Kerja (Kemenaker), Organisasi Buruh Internasional (ILO) dan serikat pekerja. Menurut Direktur Pengupahan dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja Kemenaker, Wahyu Widodo, penetapan angka itu sudah melalui survei BPJS Ketenagakerjaan ketika masih bernama PT Jamsostek. Survei itu melibatkan sekitar 4.250 responden yang terdiri dari buruh dan pengusaha. Namun, dunia usaha mengusulkan 1,5 persen, dengan alasan telah ada program JHT dan pesangon. Sementara itu, Kementerian Keuangan (Kemenkeu) menyarankan pada angka 3 persen dengan kenaikan bertahap. Sebelumnya Kemenkeu menyetujui besaran iuran JP 8 persen dengan catatan pengusaha mau menjalankannya.

Pembahasan tentang jaminan sosial bagi tenaga kerja ini akhirnya membahas pula masalah jaminan sosial bagi pegawai *outsourcing* dan pekerja kontrak. Berdasarkan keterangan dari Menteri Ketenagakerjaan M Hanif Dhakiri, pemerintah pada dasarnya menginginkan agar pekerja *outsourcing* dan pekerja kontrak mendapatkan perlindungan jaminan sosial melalui BPJS Ketenagakerjaan.

Ketegasan Pemerintah

Berkaitan dengan alotnya pembahasan JKK dan JKm, pemerintah secara tegas dapat memutuskan untuk menyerahkannya kepada BPJS Ketenagakerjaan. Hal ini dikarenakan berdasarkan Pasal 18 UU SJSN dan Pasal 92 ayat (2) UU ASN secara jelas dinyatakan bahwa JKK dan JKm merupakan bagian program jaminan sosial nasional. BPJS merupakan badan yang ditunjuk oleh UU SJSN untuk menyelenggarakan program jaminan sosial nasional. Kemudian secara lebih spesifik Pasal 9 ayat (2) UU BPJS mendelegasikan penyelenggaraan JKK dan

JKm kepada BPJS Ketenagakerjaan. Dengan demikian, secara hukum jelas bahwa BPJS Ketenagakerjaan yang berhak mengelola JKK dan JKm bagi pegawai pemerintahan. Kondisi ini dipahami oleh pemerintah periode sebelumnya dengan mengeluarkan Perpres No. 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial. Pasal 5 Perpres tersebut menyatakan bahwa pendaftaran bertahap JKK dan JKm bagi pekerja yang bekerja pada pemberi kerja dan penyelenggara negara kepada BPJS Ketenagakerjaan harus sudah dilakukan paling lambat 1 Juli 2015. Berdasarkan konsep pemikiran ini seharusnya menarik kepentingan antara PT Taspen dengan BPJS Ketenagakerjaan tidak terjadi.

Pada pembahasan PP tentang JHT, permasalahan yang muncul terkait dengan adanya keinginan pengusaha untuk mengganti JHT dengan JP. Apabila berpedoman pada Pasal 6 ayat (2) UU BPJS dan Pasal 35 sampai dengan Pasal 42 UU SJSN jelas terdapat perbedaan antara konsep JHT dengan JP sehingga dari awal pemerintah dapat menegaskan adanya perbedaan ini dan tidak mengakomodasi keinginan pengusaha.

Terakhir, yang paling sulit pembahasan berkaitan dengan pengaturan JP soal besaran presentase iuran yang harus dibayarkan oleh pekerja dan pemberi kerja. Berkenaan dengan persentase iuran, UU SJSN dengan tegas telah mendelegasikan permasalahan ini ke dalam PP. Namun Pasal 39 ayat (2) UU SJSN memberikan pembatasan bahwa penyelenggaraan jaminan pensiun harus memperhatikan derajat kehidupan yang layak. Apabila berpegang pada UU SJSN tentunya besar iuran JP yang ditetapkan oleh pemerintah adalah sebesar 8% seperti yang diusulkan Kemenakertrans, ILO, dan serikat pekerja.

Berkenaan dengan keanggotaan pekerja kontrak dan *outsourcing* pada BPJS Ketenagakerjaan tentunya bersifat wajib, karena hal ini merupakan amanat dari UU SJSN yang menganut prinsip kepesertaan dengan mengharuskan seluruh penduduk untuk menjadi peserta jaminan sosial. Selain itu keanggotaan bagi *outsourcing* dan pegawai kontrak juga merupakan amanat dari Pasal 99 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa “Setiap pekerja/buruh dan keluarganya berhak untuk memperoleh

jaminan sosial tenaga kerja”. Hanya saja berkaitan dengan kepesertaan JHT dan JP membutuhkan ketentuan khusus karena dalam JHT dan JP ada ketentuan tentang rentang waktu pembayaran iuran minimal. Sedangkan pekerja kontrak dan *outsourcing* hanya bekerja dalam rentang waktu yang singkat. Ketentuan khusus ini harus dapat segera dirumuskan dan tidak menghalangi pemerintah untuk segera menetapkan PP terkait. Ketentuan terkait rentang waktu pembayaran iuran minimal dapat menjadi salah satu materi yang diatur dalam PP terkait.

Kekosongan Hukum dan Kurangnya Sosialisasi

Kompromi-kompromi yang telah dilakukan melalui beberapa pertemuan antar-pemangku kepentingan terkait, hendaknya dapat menjadi bahan pertimbangan pemerintah untuk langsung merumuskan kebijakan. Lamanya proses pembahasan menunjukkan bahwa pemerintah begitu banyak pertimbangan. Dalam konteks usaha, langkah ini menjadi semakin penting untuk menghasilkan hukum yang responsif yang mampu menampung semua aspirasi dalam masyarakat.

Akan tetapi pada situasi darurat ketegasan sebagai eksekutif sangat dibutuhkan. Penetapan peraturan pelaksana dari UU BPJS termasuk darurat untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum pada 1 Juli 2015. Kekosongan hukum sebagai akibat dari tidak adanya peraturan pelaksana menurut Soerjono Soekanto merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. Dengan belum adanya peraturan pelaksana dari 4 jaminan tersebut akan mengakibatkan kekosongan hukum terkait dengan peraturan yang bersifat teknis sehingga BPJS Ketenagakerjaan tidak akan dapat menyelenggarakan berbagai program jaminan sosial sebagaimana diamanatkan oleh UU BPJS dan UU SJSN. Hal tersebut menjadi penyebab dari kegagalan negara dalam menjalankan kewajibannya untuk memberikan jaminan sosial, khususnya bagi para pekerja.

Penetapan peraturan pelaksana yang terlalu berdekatan dengan tenggat waktu akhir pelaksanaan UU bahkan sampai terlambat diberlakukan dapat berdampak negatif pada proses penegakan hukum ketentuan peraturan pelaksana tersebut. Kondisi

ini membuat proses sosialisasi terhadap peraturan pelaksana menjadi sangat singkat bahkan tidak ada. Akibatnya masyarakat tidak mengetahui dan memahami hukum yang berlaku. Dalam penegakan hukum, bisa saja penegak hukum menggunakan asas *fictie* hukum atau *Ignorare Legis est lata Culpa*. Sesuai *fictie* hukum, setiap warga negara dianggap mengetahui sehingga tidak dapat mengelak untuk diberlakukan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan dengan alasan tidak tahu. Akan tetapi hal tersebut tentu tidak memberikan keadilan bagi masyarakat yang tidak mendapatkan informasi atau sosialisasi atas peraturan tersebut.

Pemerintah dapat berkaca pada kegagalan BPJS Kesehatan. Peraturan pelaksana dari BPJS Kesehatan yang baru diundangkan menjelang beroperasinya layanan bahkan ada yang diundangkan setelah mulai beroperasi telah mengakibatkan masyarakat yang seharusnya dilayani justru menderita kerugian baik secara finansial maupun moral. Tidak hanya masyarakat, BPJS Kesehatan sendiri bahkan pada akhirnya juga menderita kerugian.

Penutup

UU BPJS telah menetapkan 1 Juli 2015 sebagai awal dimulainya penyelenggaraan 4 program jaminan oleh BPJS Ketenagakerjaan, mencakup jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian. Namun demikian, sampai pertengahan Juni 2015, peraturan pelaksana yang akan menunjang penyelenggaraan program dari BPJS Ketenagakerjaan belum juga diundangkan. Secara teori dan kenyataan empiris, tidak adanya peraturan pelaksana akan bermuara pada kekosongan hukum yang menyebabkan BPJS Ketenagakerjaan tidak akan dapat menyelenggarakan program jaminan sebagaimana diamanatkan oleh UU. Pada saat yang sama keterlambatan penetapan peraturan pelaksana akan membatasi sosialisasi terhadap UU yang akan bermuara pada munculnya rasa ketidakadilan dalam masyarakat.

Oleh sebab itu Pemerintah perlu segera menetapkan peraturan pelaksana dari BPJS Ketenagakerjaan. Permasalahan perbedaan kepentingan antara berbagai kepentingan dan permasalahan koordinasi

dalam penetapan peraturan tentang jaminan sosial dapat diatasi dengan tindakan tegas Presiden kepada para pembantunya untuk menyegerakan RPP dimaksud. Selain itu, setelah peraturan pelaksana ditetapkan, sosialisasi peraturan yang efektif dapat dilakukan melalui komunikasi yang efektif dari aparat pemerintahan melalui saluran media dan seluruh instansi terkait.

DPR sebagai lembaga legislatif perlu untuk mendesak pemerintah supaya segera menetapkan peraturan pelaksana dan melakukan sosialisasi. Selanjutnya, DPR juga perlu melakukan pengawasan secara ketat terhadap pelaksanaan BPJS Ketenagakerjaan supaya masyarakat tidak mengalami kerugian sebagaimana yang terjadi dengan BPJS Kesehatan.

Referensi

- UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.
- Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.
- Agus Surono. 2013. *Fiksi Hukum dalam Pembuatan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: FH Universitas Al-Azhar.
- Soerjono Soekanto. 2004. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- "Besarnya Jaminan Pensiun Sudah Lewet Kajian", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5541aa9225c1d/besaran-jaminan-pensiun-sudah-lewat-kajian>, diakses 22 juni 2015.
- "Jaminan Pensiun Tak Bisa Gantikan JHT dan Pesangon", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5445d1d5eac5b/jaminan-pensiun-tak-bisa-gantikan-jht-dan-pesangon>, diakses 22 juni 2015.
- "Outsourcing & Pekerja Kontrak Dapat Jaminan Sosial", <http://www.dpp.pkb.or.id/content/outsourcing-pekerja-kontrak-dapat-jaminan-sosial>, diakses 22 juni 2015.
- "Jaminan Pensiun: Besaran Iuran 1,5%-3% Dinilai Tidak Layak", <http://finansial.bisnis.com/read/20150614/215/443204/jaminan-pensiun-besaran-iuran-15-3-dinilai-tidak-layak>, diakses 22 juni 2015.