

NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG OPTIMALISASI PROGRAM JAMINAN SOSIAL KETENAGAKERJAAN

**Disusun Oleh
TIM FAKULTAS HUKUM**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SURYAKANCANA
2025**

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI 1945), mengatur perihal Jaminan Sosial. Pasal 28H ayat (3) UUD NRI 1945, menyatakan “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.” Sedangkan Pasal 34 ayat (2) UUD NRI 1945, menjelaskan bahwa “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.” Kedua ketentuan Konstitusi ini, menjelaskan terkait dengan hak konstitusional warga negara, sedangkan Pasal 34 ayat (2) UUD NRI 1945, menekankan pada kewajiban negara untuk mengembangkan sistem jaminan sosial. Aktualisasi, dari kewajiban negara ini, sehingga dibentuk Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), terdapat beberapa prinsip dan ketentuan penting yang diatur, diantaranya:

- a. Sistem Jaminan Sosial Nasional diselenggarakan berdasarkan asas kemanusiaan, asas manfaat, dan asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 2.
- b. Sistem Jaminan Sosial Nasional bertujuan untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya. (*vide* Pasal 3)
- c. Asas Sistem Jaminan Sosial Nasional diselenggarakan berdasarkan asas kemanusiaan, asas manfaat, dan asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yang bertujuan untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya.

- d. Selanjutnya penyelenggaraanya di laksanakan berdasar pada prinsip: kegotong-royongan; nirlaba; keterbukaan; kehati-hatian; akuntabilitas; portabilitas; kepesertaanbersifatwajib; danaamanat;dan hasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan peserta.
- e. Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial harus dibentuk dengan Undang-Undang. (*Vide* Pasal 5 ayat (1))

Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan diatur dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional sebagaimana diubah dengan Pasal 82 Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, menentukan Jenis program jaminan sosial yang meliputi:

- a. jaminan kesehatan;
- b. jaminan kecelakaan kerja;
- c. jaminan hari tua;
- d. jaminan pensiun;
- e. jaminan kematian; dan
- f. jaminan kehilangan pekerjaan.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, harus dibentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dengan Undang-Undang yang merupakan transformasi keempat Badan Usaha Milik Negara untuk mempercepat terselenggaranya sistem jaminan sosial nasional bagi seluruh rakyat Indonesia. Atas dasar itu, Pembentuk Undang-Undang membentuk Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Secara kelembagaan, BPJS menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional berdasarkan prinsip:

- 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.

Kemudian melalui Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS sebagaimana diubah dengan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, mengatur tersendiri program jaminan sosial ketenagakerjaan yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan diantaranya:

- a. jaminan kecelakaan kerja;
- b. jaminan hari tua;
- c. jaminan pensiun;
- d. jaminan kematian; dan
- e. jaminan kehilangan pekerjaan.

Pengaturan lebih lanjut penyelenggaraan program jaminan tersebut, dilakukan melalui:

- a. Program Jaminan Kecelakaan Kerja diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2019 (selanjutnya disebut dengan PP JKK dan JKM), menjelaskan bahwa Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) merupakan manfaat berupa uang tunai dan/atau pelayanan kesehatan yang diberikan pada saat peserta mengalami kecelakaan kerja atau penyakit yang disebabkan oleh lingkungan kerja. Peraturan Pemerintah tentang Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM), menjelaskan bahwa jaminan kematian merupakan manfaat uang tunai yang diberikan kepada ahli waris ketika peserta meninggal dunia bukan akibat kecelakaan kerja.

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Hari Tua sebagaimana diubah dengan PP No. 60 Tahun 2015 tentang Perubahan atas PP No. 46 Tahun 2015, menjelaskan bahwa Jaminan Hari Tua (JHT) merupakan manfaat uang tunai yang dibayarkan sekaligus pada saat peserta memasuki usia pensiun, meninggal dunia, atau mengalami cacat total tetap.
- c. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Pensiun, merupakan jaminan sosial yang bertujuan untuk mempertahankan derajat kehidupan yang layak bagi peserta dan/atau ahli warisnya dengan memberikan penghasilan setelah peserta memasuki usia pensiun, mengalami cacat total tetap, atau meninggal dunia.
- d. Secara hakekat, Jaminan Kehilangan Pekerjaan dalam PP No. 37 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Program JKP, menjelaskan bahwa JKP merupakan jaminan sosial yang diberikan kepada Pekerja/Buruh yang mengalami Pemutusan Hubungan Kerja berupa manfaat uang tunai, akses informasi pasar kerja dan pelatihan kerja.

Berkenaan dengan ruang lingkup kepesertaan, Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (selanjutnya disebut UU BPJS) telah menguraikan beberapa konsep penting, seperti Peserta, Pekerja, Gaji atau Upah maupun Pemberi Kerja. Konsep tersebut, diuraikan sebagai berikut:

- a. Peserta adalah setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, yang telah membayar iuran (*vide* Pasal 1 angka 8 UU SJSN dan Pasal 1 angka 4 UU BPJS). Kategori Peserta dalam UU BPJS tidak membatasi, setiap orang atau orang asing bekerja dalam suatu kriteria badan hukum dan yang penting telah lebih dari 6 (enam) bulan bekerja.
- b. Pekerja adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima gaji, upah, atau imbalan dalam bentuk lain (*Vide* Pasal 1 angka 11 UU SJSN dan Pasal 1 angka 8 UU BPJS)

- c. Gaji atau Upah adalah hak Pekerja yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari Pemberi Kerja kepada Pekerja yang ditetapkan dan dibayar menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi Pekerja dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan (*vide* Pasal 1 angka 13 UU SJSN dan Pasal 1 angka 10 UU BPJS).
- d. Pemberi Kerja, memberikan klasifikasi terhadap Pemberi Kerja, (*Vide* Pasal 1 angka 12 UU SJSN dan Pasal 1 angka 9 UU BPJS) diantaranya :
 - 1) orang perseorangan,
 - 2) pengusaha,
 - 3) badan hukum, atau
 - 4) badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja atau
 - 5) penyelenggara negara yang mempekerjakan pegawai negeri dengan membayar gaji, upah, atau imbalan dalam bentuk lainnya.

Mendasarkan pada rumusan konsep dalam Undang-Undang SJSN dan Undang-Undang BPJS tersebut, dapat ditemukan pemahaman, yakni :

- a. Undang-Undang SJSN dan Undang-Undang BPJS tidak membatasi jenis dari institusi atau badan hukum dari pekerja;
- b. Undang-Undang SJSN dan Undang-Undang BPJS memberikan keleluasaan bagi setiap orang atau orang asing yang sudah bekerja dimana saja (sepanjang wilayah Indonesia) dan lebih dari 6 (enam) bulan untuk mendaftar;
- c. Undang-Undang SJSN dan Undang-Undang BPJS menjelaskan kriteria pekerja secara umum, yakni orang yang bekerja dan menerima hak keuangan.
- d. Undang-Undang SJSN dan Undang-Undang BPJS menjelaskan bahwa kriteria bekerja dapat dilakukan pada orang perseorangan, orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja atau penyelenggara negara yang mempekerjakan pegawai negeri.
- e. Undang-Undang SJSN dan Undang-Undang BPJS tidak menutup ruang pengaturan pekerja tunduk pada Peraturan Perundang-undangan menyangkut

ketenagakerjaan, melainkan juga Peraturan Perundang-undangan yang menyangkut ASN, TNI, Polri, BUMN, BUMD.

Secara konstitusional, hak untuk mendapatkan jaminan sosial merupakan hak asasi manusia, sehingga seluruh warga negara Indonesia yang bekerja mendapatkan jaminan sosial ketenagakerjaan. Pelaksanaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan telah dilakukan di berbagai daerah, dengan pengaturan pada Peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, baik Pemerintah Daerah Provinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pengaturan dalam beberapa regulasi daerah ini tiada lain, sebagai bentuk tanggung pemerintah daerah terhadap kepastian hak pekerja baik di lingkungan Pemerintah Daerah (ASN dan Non ASN), maupun pekerja lainnya. Disisi lain, sebagai upaya mengoptimalkan kewajiban konstitusional dalam memenuhi hak warga negara.

Disisi lain, Presiden telah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Dalam Instruksi Presiden ini memerintahkan kepada seluruh Menteri, termasuk Kepala BKPM, Kepala BNPB, Jangsa Agung, Direksi BPJS Ketenagakerjaan, Para Gubernur, Para Bupati/Walikota dan Ketua Dewan Jaminan Sosial Nasional, untuk:

Pertama, mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing untuk melakukan optimalisasi pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan.

Kedua, kepada Para Menteri, Kepala K/L, maupun Kepala Daerah untuk mendukung pelaksanaan program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, melalui tugas dan fungsinya masing-masing.

Ketiga, Pendanaan untuk optimalisasi pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dibebankan pada APBN, APBD dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Dalam 3 diktum tersebut, membutuhkan aktualisasi dari Pemerintah Daerah untuk :

- a. Membuat kebijakan optimalisasi pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan;
- b. Membuat Peraturan Daerah, sebab akan membebankan APBD serta memberikan legalitas dalam pengambilan kebijakan.

Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan telah menginstruksikan kepada Para Bupati/ Walikota/ Gubernur untuk mengoptimalisasi pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dan untuk menjamin perlindungan kepada Pekerja dalam Program Jaminan Sosial Ketenagakerja antara lain menyusun dan menetapkan regulasi serta mengalokasikan anggaran untuk mendukung pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Daerahnya.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menjamin cakupan kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat di Daerah, maka Pemerintah Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berperan serta dalam penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan yang diimplementasikan dengan pembentukan Peraturan Daerah.

Prinsip perlindungan ketenagakerjaan yang notabene merupakan upaya untuk melindungi berbagai resiko yang mungkin terjadi atau dialami oleh tenaga kerja dalam menjalankan kewajibannya dengan memberikan manfaat-manfaat berupa perawatan, santunan maupun manfaat-manfaat yang lainnya. Dengan demikian, penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan mengimplementasikan Peraturan Daerah ini dapat

menjamin terlaksananya cakupan kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi seluruh masyarakat di Daerah dan menjamin seluruh tenaga kerja agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

Pengaturan terhadap penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Daerah, bagi pekerja atau pemberi kerja merupakan bagian penting dalam mencapai tujuan pembangunan Daerah dan Nasional. Pengaturan yang termuat dalam Peraturan Daerah ini mencakup program dan kepesertaan, program bantuan iuran, pembinaan, pengawasan dan pengendalian, monitoring dan evaluasi, program kerja, pengaturan sanksi administratif dan pendanaan.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas dapat dilakukan identifikasi masalah, yakni bahwa Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan merupakan suatu hal yang mendapat perhatian sehingga perlu dilakukan pengaturan, oleh karena itu perlu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Berdasarkan pada identifikasi masalah tersebut dapat dirumuskan 3 (tiga) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Urgensi pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan?
2. Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan?
3. Apakah sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah

Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan?

1.3. Tujuan Dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.
2. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.
3. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

Adapun kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

1.4. Metode Penelitian Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini yang pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian penyusunan Naskah Akademik - digunakan metode yang berbasiskan metode penelitian hukum normatif, kendati demikian juga mempertimbangkan aspek empirik.

BAB II

LANDASAN TEORI

Pada bab II ini akan mengedepankan beberapa teori, konsep dan asas sebagai justifikasi teoritis perlunya pengaturan tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Adapun teori, konsep dan asas diuraikan sebagai berikut :

1. Teori Perundang-undangan

A. Hamid S. Attamimi¹ mengatakan teori perundang-undangan berorientasi pada menjelaskan dan menjernihkan pemahaman dan bersifat kognitif. Pemikiran ini menekankan pada memahami hal-hal yang mendasar. Oleh sebab itu dalam membuat peraturan daerah, harus dipahami dahulu karakter norma dan fungsi peraturan daerah tersebut. Peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Eksistensi peraturan daerah implementasi Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945, yang menggunakan frasa “dibagi atas”, lebih lanjut diatur sebagai berikut :

*Negara Kesatuan Republik Indonesia **dibagi atas** daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*

¹ A. Hamid S. Attamimi dalam H. Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Penerbit CV Mandar Maju, Bandung, h. 14-15.

Frasa dibagi atas ini menunjukkan bahwa kekuasaan negara terdistribusi ke daerah-daerah, sehingga memberikan kekuasaan kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya. Karenanya hal ini menunjukkan pemerintah daerah memiliki fungsi *regeling* (mengatur). Dengan fungsi tersebut, dilihat dari sudut pandang "*asas legalitas*" (tindak tanduk pemerintah berdasarkan hukum) memperlihatkan adanya kewenangan pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah. Secara definisi, Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan, Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengartikan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Jimly Asshidiqqie mengatakan peraturan tertulis dalam bentuk "*statutory laws*" atau "*statutory legislations*" dapat dibedakan antara yang utama (*primary legislations*) dan yang sekunder (*secondary legislations*). Menurutnya *primary legislations* juga disebut sebagai *legislative acts*, sedangkan *secondary* dikenal dengan istilah "*executive acts*", *delegated legislations* atau *subordinate legislations*.² Peraturan daerah merupakan karakter dari *legislative acts*, sama halnya dengan undang-undang. Oleh sebab itu hanya peraturan daerah dan undang-undang saja yang dapat memuat sanksi.

2. Teori Penjenjangan Norma

Teori penjenjangan norma (*Stufenbau des rechts*), menurut Hans Kelsen³ bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan

² Jimly Asshidiqqie, 2011, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Ke II, RajaGrafindo Persada, Jakarta, h. 10

³ Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan*, Penerbit Kanisius, Jogjakarta, h.25

berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).

Selain Hans Kelsen, Hans Nawiasky juga mengklasifikasikan norma hukum negara dalam 4 (empat) kategori pokok, yaitu *Staatsfundamentalnorms* (Norma fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara), *Formell Gesetz* (undang-undang formal) dan *Verordnung & Autonoe Satzung* (Aturan pelaksana dan Aturan otonom).⁴

Sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia dipengaruhi oleh pemikiran Hans Kelsen, khususnya pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menentukan:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Kabupaten; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pengaturan demikian menunjukkan peraturan dibawah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi atau dengan kata lain peraturan dibawah bersumber pada aturan yang lebih tinggi. Melihat ketentuan diatas Peraturan Daerah

⁴ Hamid Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis: Keputusan Presiden Yang Berfungsi Peraturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V*, Disertasi PPS Universitas Indonesia, h. 287

Provinsi/Kabupaten/Kota harus mengacu pada peraturan perundang-undangan di atasnya.

3. Konsep Negara Hukum

Indonesia yang merupakan negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI 1945, mengedepankan hak asasi manusia sebagai salah satu elemen penting, selain eksistensi peraturan perundang-undangan. Dalam sistem hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*) dan *Anglo Saxon (Common Law)*, memiliki unsur yang sama, yakni perlindungan hak asasi manusia (HAM). Oleh sebab itu, pengakuan akan “negara hukum” dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 perlu dikaitkan dengan Pasal 28 I ayat (5) Undang-Undang Dasar NRI 1945, yang menentukan :

Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan.

Secara teori, pemikiran “negara hukum” Eropa Kontinental dimulai oleh pemikiran Immanuel Kant, kemudian dikembangkan oleh J.F Stahl. Pemikiran negara hukum tersebut, dipengaruhi oleh pemikiran Ekonom Adam Smith saat itu. Julius Friedrich Stahl, mengemukakan 4 unsur sebagai ciri negara hukum, yakni :

1. Tindakan pemerintah berdasarkan Undang-undang (Legalitas)
2. Perlindungan HAM,
3. Pemisahan Kekuasaan,
4. Adanya peradilan administrasi⁵.

Ciri-ciri negara hukum yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl dalam menguraikan “Konsep Negara Hukum” (*Rechtstaat*), yang berbeda dengan konsep negara hukum *Anglo Saxon* yakni *The Rule of Law*. Secara Konseptual “*the rule of law*” Dalam *Dictionary of Law*, diartikan *principle of government that all persons and bodies and*

⁵ Moh. Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Jogjakarta, h.28

*the government itself are equal before and answerable to the law and that no person shall be punished without trial.*⁶ Kemudian oleh A.V Dicey yang mengemukakan mengenai unsur-unsur konsep *The Rule of law*, yakni;

- (1) *supremacy of law*,
- (2) *equality before the law*,
- (3) *the constitution based on individual rights.*⁷

Terlepas perkembangan pemikiran negara hukum sudah banyak berkembang, dengan berbagai gagasan-gagasannya. Akan tetapi yang menarik dalam 2 (dua) sistem hukum tersebut adalah perlindungan HAM. Bagi negara Indonesia yang menganut pola kodifikasi maka jaminan pemenuhan, penegakan, perlindungan HAM harus dijamin dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan Pasal 28 I ayat (5) Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Pemikiran negara hukum ini menjadi justifikasi teoritis dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang **Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan**. Dikarenakan eksistensi peraturan daerah ini akan menjamin, dan melindungi hak asasi manusia warga negara untuk mendapatkan jaminan sosial ketenagakerjaan. Berkenaan dengan asas legalitas dalam negara hukum "*rechtstaat*", maka bentuk jaminan tersebut itu harus diatur dalam instrument hukum di daerah berupa Peraturan Daerah. Dengan demikian adanya legitimasi hukum bagi pemerintah daerah dalam melakukan upaya Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

4. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Secara yuridis Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dituangkan dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meliputi:

⁶ PH. Collin, 2004, *Dictionary of Law*, Fourth Edition, Bloomsbury Publishing Plc, London. P.266

⁷ A.V Dicey, 1987, *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Fifth edition, London, Macmillan And Co., Limited New York: The Macmillan Company, p. 179-187

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Yang dimaksud “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-Undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Kemudian “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan. “Asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-Undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Selanjutnya yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam

pelaksanaannya. “Asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dari asas-asas dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut jika digunakan untuk mengkaji Rancangan Peraturan Daerah tentang **Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan** maka dapat diidentifikasi sebagai berikut :

- (1) **Asas Kejelasan Tujuan**, bahwa tujuan dari Peraturan Daerah tentang **Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan** berupa mengoptimalkan cakupan kepesertaan pekerja yang berada di Daerah dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan serta memberikan kepastian hukum penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Daerah diperlukan suatu pengaturan
- (2) **Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang tepat**, bahwa Peraturan Daerah tentang **Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan** dibentuk oleh Gubernur/Bupati/Walikota dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota.
- (3) **Kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan**, bahwa pembentukan Peraturan Daerah tentang **Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan**, memperhatikan jenis, hirarki dan materi muatan.
- (4) **Dapat dilaksanakan**, alasan filosofis perlunya Peraturan Daerah tentang **Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan** ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam mendapatkan hak konstitusional jaminan sosial ketenagakerjaan. Alasan sosiologis perlunya Peraturan Daerah tersebut bahwa masih rendahnya kesadaran masyarakat

dalam menjadi kepesertaan BPJS. Sedangkan alasan yuridis dalam memberikan kepastian hukum penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan.

- (5) **Kedayagunaan dan kehasilgunaan**, bahwa Peraturan Daerah tentang **Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan** berdayaguna dan berhasilguna untuk memberikan jaminan hak warga negara dalam memperoleh manfaat kepesertaan dari jaminan sosial.
- (6) **Kejelasan rumusan**, bahwa pembentukan Peraturan Daerah ini memperhatikan sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- (7) **Keterbukaan**, Pembentukan Peraturan daerah ini mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan partisipatif.

Sedangkan dalam Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Asas-asas ini yang menjadi pedoman bagi pembentukan Peraturan Daerah tentang **Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial**

Ketenagakerjaan. Penjabaran asas-asas Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut adalah:

- a. Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Yang dimaksud dengan “asas Bhineka Tunggal Ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.

- h. Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Dengan demikian dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang **Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan**, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dijadikan pedoman dalam perumusannya.

BAB III

ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab III yang berjudul tentang Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan ini, menekankan pada upaya untuk menghindari konflik norma ketika peraturan daerah ini dilaksanakan. Judul tersebut menampakkan 2 proposisi, yakni Analisis Peraturan Perundang-undangan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan. Secara gramatikal, “analisis” diartikan sebagai berikut⁸ :

- a. penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dsb) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, dsb);
- b. penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antarbagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan;
- c. penyelidikan kimia dengan menguraikan sesuatu untuk mengetahui zat bagiannya dsb; penjabaran sesudah dikaji sebaik-baiknya;
- d. pemecahan persoalan yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya;

Keempat pengertian diatas, mendeskripsikan tentang konsep “analisis atau analisa” itu sendiri. Huruf a dan b, merupakan deskripsi yang tepat sebagai kajian guna mencari esensi sumber dari aturan yang akan dibuat dengan mendasarkan pada aturan yang lebih tinggi. Mengenai “evaluasi” secara gramatikal berarti penilaian⁹. Tindakan melakukan penilaian terhadap peraturan perundang-undangan berkaitan

⁸ Departemen Pendidikan Nasional, 2008, Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, Edisi Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 58

⁹ *Ibid*, h. 384

dengan menilai apakah rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk ini bertentangan atau tidak dengan aturan yang lebih tinggi.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyusunan Peraturan Daerah tentang **Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan**, adalah :

- 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279);
- 3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456);
- 4) Undang-Undang Nomor ____ Tahun ____ tentang Pembentukan Kabupaten ____/ Kota ____/ Provinsi ____ (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ____ Nomor ___, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4879);
- 5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
- 6) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5256);
- 7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 4445, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 14) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

- 8) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2013 tentang Tata Cara Hubungan Antar Lembaga Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 230, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5473);
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administrasi Kepada Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara dan Penerima Bantuan Iuran dalam Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5481);
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5714) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 231, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6427);
- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Pensiun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 155, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5715);
- 13) Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Hari Tua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5716) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2015 tentang

- Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Hari Tua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5730);
- 14) Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja, dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6647);
 - 15) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6648);
 - 16) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6649);
 - 17) Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 Tentang Penahapan Kepesertaan Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 238);
 - 18) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 29 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pendaftaran Kepesertaan, Pembayaran dan Penghentian Manfaat Jaminan Pensiun (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1513);
 - 19) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 4 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengenaan dan Pencabutan Sanksi Administratif Tidak Mendapat Pelayanan Publik Tertentu Bagi Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 503);
 - 20) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 5 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Kematian,

dan Jaminan Hari Tua (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 247);

- 21) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 4 Tahun 2022 tentang Tata Cara dan Persyaratan Pembayaran Manfaat Jaminan Hari Tua (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 451);

Ketentuan dan peraturan perundang-undangan diatas memiliki keterkaitan dengan rancangan peraturan daerah Provinsi/Kabupaten/Kota tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Guna menjamin harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi khususnya Undang-Undang. Maka akan dijabarkan lebih lanjut analisa dan evaluasi peraturan perundang-undangan tersebut.

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, menentukan *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.* Hak yang diberikan oleh konstitusi itu merupakan bentuk dari pembagian negara yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menentukan :

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan ini, maka Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota berhak membentuk Peraturan Daerah tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

2. Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan diatur dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional sebagaimana diubah dengan

Pasal 82 Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, menentukan Jenis program jaminan sosial yang meliputi:

- a. jaminan kesehatan;
- b. jaminan kecelakaan kerja;
- c. jaminan hari tua;
- d. jaminan pensiun;
- e. jaminan kematian; dan
- f. jaminan kehilangan pekerjaan.

Pengaturan ini, menunjukkan bahwa Pemerintahan Daerah ikut mengoptimalisasikan 6 (enam) program jaminan sosial tersebut

3. Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS

Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS sebagaimana diubah dengan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, mengatur tersendiri program jaminan sosial ketenagakerjaan yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan diantaranya:

- a. jaminan kecelakaan kerja;
- b. jaminan hari tua;
- c. jaminan pensiun;
- d. jaminan kematian; dan
- e. jaminan kehilangan pekerjaan.

Pengaturan ini, menunjukkan bahwa Pemerintahan Daerah ikut mengoptimalisasikan 6 (enam) program jaminan sosial tersebut

4. Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Esensi Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menekankan pada asas otonomi daerah. Asas otonomi daerah ini bersentuhan dengan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian kewenangan pusat telah

dilimpahkan kepada daerah, dalam hal pemenuhan hak asasi manusia. Pemerintah Pusat memiliki kewenangan absolut sedangkan pemerintahan daerah memiliki kewenangan konkuren, yang dibagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun pada Pasal 12 ayat (1), (2) dan ayat (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan :

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. sosial.
- (2) Kemudian terkait dengan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. perhubungan;
 - j. komunikasi dan informatika;
 - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. penanaman modal;
 - m. kepemudaan dan olah raga;
 - n. statistik;
 - o. persandian;
 - p. kebudayaan;
 - q. perpustakaan; dan
 - r. kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
 - a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;

- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Optimalisasi Program Ketenagakerjaan sangat terkait dengan ketentuan Pasal 12 ayat (2) huruf a Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya sebagai bagian dari Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Dengan begitu pengaturan Optimalisasi Program Ketenagakerjaan, merupakan aktualisasi dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah

5. Undang-Undang Ketenagakerjaan

Relevansi antar Undang-Undang Ketenagakerjaan dengan optimalisasi program jaminan sosial di daerah, di jastifikasi dalam Pasal 99 Undang-Undang Ketenagakerjaan, yang menentukan:

- (1) Setiap pekerja/buruh dan keluarganya berhak untuk memperoleh jaminan sosial tenaga kerja.
- (2) Jaminan sosial tenaga kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, aktualisasi dari Undang-Undang Ketenagakerjaan ini, merupakan juga kewajiban Pemerintah Daerah.

6. Undang-Undang Pelayanan Publik

Secara konseptual, Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Kemudian dalam Pasal 15 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menjelaskan bahwa: “Penyelenggara berkewajiban:

- a. menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;
- c. menempatkan pelaksana yang kompeten;
- d. menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e. memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
- g. berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- h. memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
- i. membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
- j. bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
- k. memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
- l. memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 15 huruf a dan b, terkait dengan menyusun dan menetapkan standar pelayanan serta menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan merupakan tindakan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam mengoptimalisasikan program pelayananan jaminan sosial ketenagakerjaan di daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis (*filosofische grondslag*) merupakan pertimbangan utama yang menjelaskan bahwa Peraturan Daerah tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Di Provinsi yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Maka landasan atau dasar filosofis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan filosofis atau ideologi negara. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban dan kesejahteraan. Ini merupakan cita hukum (*rechtsidee*) yaitu yang berkaitan dengan baik dan buruk adil atau tidak. Hukum diharapkan mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat.

Peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila yang merupakan cita hukum. Cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat.

Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin tercapai, namun cita hukum memberikan manfaat karena mengandung dua sisi, yaitu (1) dapat menguji hukum positif yang berlaku; dan (2) dapat mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil (*zwang versuch zum Richtigen*).¹⁰ Cita hukum

¹⁰ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (2), Proses dan Teknik Penyusunan*, Kanisius, 2007, hal 237

juga berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum kehilangan maknanya.

Menurut Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian yang menjadi dasar filosofis dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Di Provinsi adalah pada pandangan hidup Bangsa Indonesia yang telah dirumuskan dalam butir-butir Pancasila sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Nilai-nilai Pancasila ini dijabarkan dalam hukum yang dapat menunjukkan nilai-nilai keadilan, ketertiban dan kesejahteraan.

Nilai yang dapat diambil dari Sila-Sila Pancasila, yaitu Sila Kedua dan Sila Kelima, yaitu perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di daerah bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang beradab melalui peraturan perundang-undangan yang baik yang menjamin ketertiban dan kepastian hukum. Keberadaannya diwujudkan melalui perlindungan kepada tenaga kerja agar memperoleh jaminan sosial ketenagakerjaan.

Sedangkan nilai dari Sila Kelima adalah pengaturan perluasan kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan di daerah yang diinisiasi oleh Pemerintah Daerah bertujuan untuk menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali, sekaligus juga merupakan salah satu bentuk pemenuhan tanggung jawab Pemerintah Daerah yang diwujudkan melalui pengaturan optimalisasi penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di provinsi.

Dari perspektif konstitusi juga telah mengamanatkan dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, yaitu Tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan

yang layak bagi kemanusiaan. Pasal 28D ayat (1) dan (2) UUD 1945 menyatakan bahwa:

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

Dengan demikian secara filosofis pengaturan tentang optimalisasi penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di provinsi ini merupakan implementasi dari nilai-nilai Pancasila dan batang tubuh yang terkandung dalam UUD 1945. Sebagai usaha konkrit negara dalam upaya perlindungan dan jaminan sosial ketenagakerjaan yang merupakan bagian integral pembangunan nasional. Pembangunan nasional dapat terlaksana sesuai dengan cita-cita bangsa jika diselenggarakan oleh sumberdaya tenaga kerja yang berkualitas dan produktif.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis (*sociologische grondslag*) merupakan alasan yang mendiskripsikan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Maka setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat, oleh karena itu dalam konsideran harus dirumuskan baik, pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran masyarakat¹¹.

Oleh karena itu peraturan perundang-undangan akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan, atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Berpangkal tolak dari pemikiran tersebut, maka peraturan perundang-undangan

¹¹ Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Press, hal 118

sebagai hukum positif akan mempunyai daya berlaku jika dirumuskan ataupun disusun bersumber pada realitas sosial masyarakat. Dalam kondisi yang demikian maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat terkecil.¹²

Oleh karena itu pengaturan tentang tentang optimalisasi penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di provinsi ini bertujuan memberi perlindungan jaminan sosial kepada tenaga kerja dan keluarganya dari berbagai resiko pasar tenaga kerja, seperti resiko kehilangan pekerjaan, penurunan upah, kecelakaan kerja, sakit, cacat, lanjut usia, meninggal dunia, dan lain-lain. Jaminan sosial tenaga kerja diharapkan akan dapat memberikan ketenangan bekerja kepada pekerja, dan sebagai timbal-baliknya diharapkan pekerja akan meningkatkan disiplin dan produktivitas kerja mereka.¹³

Sehingga terdapat pengaturan, mengenai setiap pekerja atau buruh dan keluarganya berhak untuk memperoleh jaminan sosial tenaga kerja. Untuk meningkatkan kesejahteraan bagi pekerja/buruh dan keluarganya, pengusaha wajib menyediakan fasilitas kesejahteraan.

Dalam ketentuan Undang Undang No 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Undang Undang No 2 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, telah mengamanatkan bahwa urusan pemerintahan bidang ketenagakerjaan menjadi urusan bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi. Dalam regulasi yang baru ini pemerintah pusat berwenang menetapkan sistem dan mengelola petugas pengawas ketenagakerjaan.

Dengan demikian Pemerintah daerah perlu memperluas jangkauan program jaminan sosial khususnya program jaminan sosial ketenagakerjaan dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu bersinergi mengoptimalkan jangkauan kepesertaan jaminan

¹² A.A. Kt. Sudiana, 2012, *Hubungan Antara Hukum Dan Masyarakat Sebagai Pijakan Politik Hukum Nasional*, Masalah-Masalah Hukum, Jilid 41, Nomor 3, Tahun 2012, Hal, 141

¹³ Kertonegoro, Sentanoe (1982), *Jaminan Sosial: Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Penerbit Mutiara, Jakarta.

sosial ketenagakerjaan untuk seluruh kalangan pekerja baik formal maupun informal, termasuk Non Aparatur Sipil Negara (ASN) di wilayahnya menjadi peserta aktif dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan. Pemda perlu memastikan agar setiap pekerja yang berada dalam wilayah kerja Gubernur, Bupati, Wali kota terlindungi melalui program jaminan sosial ketenagakerjaan.¹⁴

Perlunya perluasan kepesertaan jaminan sosial di daerah melalui peraturan daerah ini disebabkan karena tingkat kesadaran bagi pekerja dan kepatuhan dari pemberi kerja untuk mengikuti kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan masih rendah, sehingga diperlukan program untuk mengoptimalkan cakupan kepesertaan pekerja yang berada di Daerah dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan.

Maka perlu adanya aksi nyata dari semua pihak dalam mengimplementasikan perluasan kepesertaan jaminan sosial di daerah ini yang terukur dan dilakukan monitoring dengan baik. Semua pihak diharapkan dapat mendukung upaya agar tujuan mulia dalam memastikan negara hadir dalam memastikan kesejahteraan warga negaranya, dan tidak ada yang tertinggal dalam mendapatkan perlindungan Jaminan sosial ini. Perlindungan sosial ini harus dilakukan sepanjang hayat mulai dari warga negara lahir hingga tutup usia juga menjadi salah satu keunggulan memiliki jaminan sosial.¹⁵

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis (*yuridische grondslag*) merupakan dasar pertimbangan yang mengilustrasikan bahwa peraturan yang dibentuk untuk menyelesaikan permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan

¹⁴ Novrizaldi, 2021, "Menko PMK: Pemda Wajib Optimalkan Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan, Termasuk Sektor Informal", dalam <https://www.kemkopmk.go.id/menko-pmk-pemda-wajib-optimalkan-kepesertaan-bpjs-ketenagakerjaan-termasuk-sektor-informal>. Diakses pada tanggal, 20 Juni 2022.

¹⁵ Teti Purwaanti, 2021, Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Dipastikan Masuk APBD 2022, dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20211113093631-4-291237/jaminan-sosial-ketenagakerjaan-dipastikan-masuk-apbd-2022>. Diakses pada tanggal, 20 Juni 2022.

berbagai peraturan eksisting, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan Yuridis tidak dapat dilepaskan dengan adanya pondasi ketatanegaraan Indonesia yang bersendikan atas hukum. Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), bukan berdasarkan atas kekuasaan (*Machtstaat*). Oleh karena itu setiap perbuatan negara harus berdasarkan atas hukum. Hukum sebagaimana dimaksud adalah hukum dalam pengertian produk peraturan-peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memenuhi tata cara yang ditetapkan oleh undang-undang dengan memenuhi asas-asas yang terdapat dalam konsep negara hukum.

Dengan demikian apabila diterapkan maka landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*beyoegdheid* atau *competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau lembaga/badan tertentu mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak.

Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat atau suatu lembaga atau badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan peraturan.

Dalam penyusunan Peraturan Daerah, maka landasan konstitusionalnya adalah ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian jenis peraturan perundang-undangan serta lembaga atau badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa landasan formal demikian, maka prinsip negara berdasar atas hukum akan menjadi goyah. Oleh karena itu dasar yuridis sangat penting dalam pemuatan peraturan perundang-undangan yang ditandai dengan:

1. adanya kewenangan untuk pembuat peraturan perundang-undangan, karena setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/badan atau pejabat yang berwenang.
2. adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
3. mengikuti tata cara atau prosedur tertentu, apabila tidak diikuti maka peraturan perundang-undangan tersebut dimungkinkan batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

Adapun peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang tentang optimalisasi penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di provinsi ini antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;
- b. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Pensiun;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Hari Tua;

- g. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan;
- h. Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial; dan
- i. Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2022 tentang Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem.
- j. Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) No. 27 Tahun 2022 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022.
- k. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 842.2/5193/SJ tentang Implementasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia.

BAB V

SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, RUANG LINGKUP MATERI PERATURAN DAERAH

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk harus memiliki jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang jelas dan tepat guna memastikan sejauh mana sebuah peraturan dibentuk akan dilaksanakan dan ditegakkan secara efektif dan efisien sesuai dengan tujuan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

A. Sasaran dan Jangkauan

Rancangan Perda Tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Di Provinsi dibuat dalam rangka untuk memenuhi beberapa sasaran, yaitu :

1. Guna mewujudkan kepastian hukum dan pedoman dalam penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Daerah.
2. Guna optimalisasi cakupan kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan; dan
3. Guna penjaminan seluruh tenaga kerja agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

B. Arah Pengaturan

Rancangan Perda Tentang Perda Tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Di Provinsi diarahkan untuk:

- a. Memastikan setiap pekerja yang berada di Daerah memiliki hak atas pemenuhan kebutuhan dasar hidupnya yang layak melalui program jaminan sosial ketenagakerjaan;
- b. Meningkatkan kesadaran bagi pekerja dan kepatuhan dari pemberi kerja untuk

- mengikuti kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan masih rendah, sehingga diperlukan program untuk mengoptimalkan cakupan kepesertaan pekerja yang berada di Daerah dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan;
- c. Memberikan kepastian hukum penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Daerah diperlukan suatu pengaturan;

C. Ruang Lingkup

Ruang Lingkup yang menjadi materi muatan Tentang Rancangan Perda Tentang Perda Tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Di Provinsi adalah sebagai berikut :

1. Program Dan Kepesertaan
2. Program Perlindungan Pekerja Rentan
3. Pembinaan, Pengawasan Dan Pengendalian
4. Monitoring, Evaluasi Dan Pelaporan
5. Program Kerja
6. Sanksi Administratif
7. Pendanaan

D. Materi Muatan

Pada bagian ini berisi materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah tentang Tentang Rancangan Perda Tentang Perda Tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Di Provinsi, yaitu:

1. Ketentuan Umum

Bagian ini mengatur mengenai definisi yang dipakai dalam Peraturan Daerah Tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Di Provinsi. Berisi antara lain:

1. Daerah adalah Provinsi-----
2. Gubernur adalah Gubernur Provinsi-----

3. Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
4. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah Provinsi ____.
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi ____.
6. Dinas adalah Dinas yang membidangi urusan ketenagakerjaan di Provinsi ____.
7. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan yang selanjutnya disingkat BPJS Ketenagakerjaan adalah Badan hukum Publik yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial untuk menyelenggarakan program Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Hari Tua, Jaminan Kematian, Jaminan Pensiun, dan Jaminan Kehilangan Pekerjaan.
8. Kantor Cabang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan yang selanjutnya disebut Kantor Cabang BPJS Ketenagakerjaan adalah kantor cabang yang beroperasi di wilayah Kabupaten __/ Kota __/ Provinsi ____.
9. Jaminan Sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi dasar hidup yang layak.
10. Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Provinsi ____ adalah penyelenggaraan program dan kegiatan yang menjadi lingkup kewenangan pemerintah daerah, dalam rangka terlaksananya peningkatan kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan dan

menjamin seluruh tenaga kerja agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

11. Jaminan Kecelakaan Kerja yang selanjutnya disingkat JKK adalah manfaat berupa uang tunai dan/atau pelayanan kesehatan yang diberikan pada saat Peserta mengalami Kecelakaan Kerja atau penyakit yang disebabkan oleh lingkungan kerja.
12. Jaminan Kematian yang selanjutnya disingkat JKM adalah manfaat uang tunai yang diberikan kepada ahli waris ketika Peserta meninggal dunia bukan akibat Kecelakaan Kerja.
13. Jaminan Hari Tua yang selanjutnya disingkat JHT adalah manfaat uang tunai yang dibayarkan sekaligus pada saat Peserta memasuki usia pensiun, meninggal dunia, atau mengalami Cacat Total Tetap.
14. Jaminan Pensiun yang selanjutnya disingkat JP adalah jaminan sosial yang bertujuan untuk mempertahankan derajat kehidupan yang layak bagi peserta dan/atau ahli warisnya dengan memberikan pengasilan setelah peserta memasuki usia pensiun, mengalami cacat total tetap, atau meninggal dunia.
15. Jaminan Kehilangan Pekerjaan yang selanjutnya disingkat JKP adalah jaminan sosial yang diberikan kepada Pekerja/Buruh yang mengalami Pemutusan Hubungan Kerja berupa manfaat uang tunai, akses informasi pasar kerja, dan Pelatihan Kerja.
16. Pemberi Kerja Penyelenggara Negara adalah lembaga tinggi negara, lembaga negara atau badan lainnya, termasuk pemerintah desa yang mempekerjakan pegawai pemerintah non-pegawai negeri, pejabat negara non-aparatur sipil negara dan pegawai non-aparatur sipil negara dengan membayar gaji, Upah, atau imbalan dalam bentuk lainnya.
17. Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara adalah orang perseorangan, pengusaha, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar Upah atau imbalan dalam bentuk lain.

18. Peserta adalah setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, yang telah membayar iuran.
19. Peserta Penerima Upah adalah setiap orang yang bekerja pada Pemberi Kerja dengan menerima Upah atau imbalan dalam bentuk lain.
20. Peserta Bukan Penerima Upah adalah orang perseorangan yang melakukan kegiatan usaha secara mandiri untuk memperoleh penghasilan.
21. Pekerja adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima Upah atau imbalan dalam bentuk lain.
22. Pekerja Harian Lepas adalah Pekerja yang bekerja pada perusahaan untuk melakukan pekerjaan tertentu yang berubah-ubah dalam hal waktu maupun kontinuitas pekerjaan dengan menerima Upah didasarkan atas kehadirannya secara harian.
23. Pekerja Borongan adalah Pekerja yang bekerja pada perusahaan untuk melakukan pekerjaan tertentu dengan menerima Upah didasarkan atas volume pekerjaan atau satuan hasil kerja.
24. Pekerja Perjanjian Kerja Waktu Tertentu adalah Pekerja yang bekerja pada Pemberi Kerja untuk melakukan pekerjaan tertentu dengan menerima Upah yang didasarkan atas kesepakatan dalam hubungan kerja untuk waktu tertentu dan/atau selesainya pekerjaan tertentu.
25. Iuran adalah sejumlah uang yang dibayar secara teratur oleh Peserta dan/atau Pemberi Kerja.
26. Upah adalah hak Pekerja yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari Pemberi Kerja kepada Pekerja yang ditetapkan dan dibayar menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi Pekerja dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan.

27. Wadah atau Kelompok Tertentu adalah organisasi atau asosiasi yang dibentuk oleh, dari, dan untuk Peserta yang melakukan pekerjaan di luar hubungan kerja.
28. Jasa Konstruksi adalah layanan jasa konsultasi perencanaan Pekerjaan Konstruksi, layanan jasa pelaksanaan Pekerjaan Konstruksi, dan layanan konsultasi pengawasan Pekerjaan Konstruksi.
29. Pekerjaan Konstruksi adalah keseluruhan atau sebagian rangkaian kegiatan pada proyek perencanaan dan/atau pelaksanaan beserta pengawasan yang mencakup pekerjaan arsitektural, sipil, mekanikal, elektrik, dan tata lingkungan masing-masing beserta kelengkapannya untuk mewujudkan suatu bangunan atau bentuk fisik lainnya.
30. Kontrak Kerja Konstruksi adalah keseluruhan dokumen yang mengatur hubungan hukum antara pengguna jasa dan penyedia jasa dalam penyelenggaraan Pekerjaan Konstruksi.
31. Pemberi Kerja Jasa Konstruksi adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan Pekerja pada Jasa Konstruksi dengan membayar gaji, Upah, atau imbalan dalam bentuk lainnya.
32. Pengguna Jasa Konstruksi adalah orang perseorangan atau badan sebagai pemberi tugas atau pemilik pekerjaan yang memerlukan layanan Jasa Konstruksi.
33. Penyedia Jasa Konstruksi adalah orang perseorangan atau badan yang kegiatan usahanya menyediakan layanan Jasa Konstruksi.
34. Pekerja Jasa Konstruksi adalah setiap orang yang bekerja pada proyek Jasa Konstruksi dengan menerima gaji atau Upah.
35. Pekerja Rentan adalah Pekerja mandiri yang rentan jatuh miskin apabila mengalami risiko sosial karena penghasilannya hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok dan tidak mampu membayar iuran jaminan sosial ketenagakerjaan.

36. Program Perlindungan Pekerja Rentan adalah pembayaran iuran kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan Peserta Bukan Penerima Upah di Daerah yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Donasi dan/atau sumber anggaran lain yang sah dan tidak mengikat.
37. Tim Koordinasi Pembinaan adalah Tim yang terdiri dari unsur Perangkat Daerah terkait dan unsur BPJS Ketenagakerjaan untuk menjalankan tugas Pembinaan, yang dibentuk dan bertanggung jawab kepada Gubernur.
38. Tim Pelaksana adalah Tim yang terdiri dari unsur instansi terkait, untuk membantu pelaksanaan tugas Tim Koordinasi Pembinaan dan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

2. Maksud dan Tujuan.

Adapun maksud dan tujuan dari Peraturan Daerah Tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Di Provinsi meliputi :

- a. Maksud Peraturan Daerah ini adalah untuk mewujudkan kepastian hukum dan pedoman dalam penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Daerah.
- b. Tujuan Peraturan Daerah ini adalah untuk: optimalisasi cakupan kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan; dan penjaminan seluruh tenaga kerja agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

3. Asas, Prinsip Dan Ruang Lingkup

Mengatur tentang Asas, Prinsip Dan Ruang Lingkup Peraturan Daerah Tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Di Provinsi meliputi :

- a. Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Daerah berdasarkan asas: a. kemanusiaan;b. manfaat; dan c. keadilan.
- b. Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Daerah berdasarkan prinsip: kegotong-royongan;nirlaba; keterbukaan;kehati-

hatian;akuntabilitas;portabilitas;kepesertaan bersifat wajib; dana amanat; danhasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan Peserta.

- c. Ruang lingkup Peraturan Daerah ini meliputi:program dan kepesertaan;program perlindungan pekerja rentan;pembinaan, pengawasan dan pengendalian;monitoring, evaluasi dan pelaporan;program kerja;sanksi administratif; dan pendanaan.

4. Program Dan Kepesertaan

Mengatur mengenai jenis program jaminan sosial, peserta penerima upah, pendaftaran, pembayaran iuran, Peserta Bukan Penerima Upah, pendaftaran, Pembentukan Wadah atau Kelompok Tertentu, Pembayaran Iuran, Peserta Yang Bekerja Pada Pemberi Kerja, Sektor Usaha Jasa Konstruksi, Kewajiban Pendaftaran pada Kantor Cabang BPJS Ketenagakerjaan, Kewajiban Kepesertaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dalam Pemberian Pelayanan Perizinan.

5. Program Perlindungan Pekerja Rentan

Memuat tentang pengaturan Program Perlindungan Pekerja Rentan, yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Donasi dan/atau sumber anggaran lain yang sah dan tidak mengikat, Penyelenggaraan Program Perlindungan Pekerja Rentan beserta klasifikasinya.

6. Pembinaan, Pengawasan Dan Pengendalian

Memuat tentang pengaturan pembinaan secara terpadu oleh unsur Perangkat Daerah terkait dan unsur BPJS Ketenagakerjaan, Keterpaduan unsur Perangkat Daerah dan BPJS Ketenagakerjaan dilakukan dalam bentuk koordinasi. Pengawasan dan Pengendalian terselenggaranya jaminan sosial ketenagakerjaan di Daerah dilakukan oleh Tim Koordinasi Pembinaan.

7. Monitoring, Evaluasi Dan Pelaporan

Memuat ketentuan yang mengatur tentang monitoring dan evaluasi atas penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Daerah dan mekanisme pelaporan hasil monitoring dan evaluasi dilaporkan kepada Gubernur setiap 6 (enam) bulan sekali atau sewaktu-waktu apabila dibutuhkan untuk menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Daerah.

8. Progran Kerja

Mengatur tentang dukungan kelancaran penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di Daerah, Tim Koordinasi Pembinaan dan Tim Pelaksana menyusun program kerja tahunan.

9. Sanksi Admnistratif

Mengatur tentang sanksi admnistratif dimana Setiap Pemberi Kerja dan/atau Pekerja yang melanggar ketentuan Pasal 8 ayat (2), Pasal 11, Pasal 17 dan Pasal 21 dikenakan sanksi administratif. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud berupa: a. teguran tertulis; b.denda; dan/atau c. tidak mendapat pelayanan publik tertentu.

Pengenaan sanksi dilakukan oleh BPJS Ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengenaan sanksi tidak mendapatkan pelayanan publik tertentu dilakukan oleh Pemerintah Daerah atas permintaan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Ketenagakerjaan dalam meminta pengenaan sanksi tidak mendapat pelayanan publik tertentu berkoordinasi dengan Dinas yang membidangi Pelayanan Terpadu Satu Pintu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. Pembiayaan

Memuat pengaturan tentang Segala biaya yang ditimbulkan untuk menunjang pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dibebankan pada: (a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; (b) BPJS Ketenagakerjaan; dan/atau (c). sumber anggaran lain yang sah dan tidak mengikat.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan bahasan pada bab-bab terdahulu maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pengaturan tentang optimalisasi penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di provinsi merupakan implementasi dari nilai-nilai Pancasila dan batang tubuh yang terkandung dalam Pasal 27 Ayat (2) dan Pasal 28D Ayat (1) dan (2) UUD 1945. Sebagai usaha konkrit negara dalam upaya perlindungan dan jaminan sosial ketenagakerjaan di daerah merupakan bagian integral pembangunan nasional. Pembangunan nasional dapat terlaksana sesuai dengan cita-cita bangsa jika diselenggarakan oleh sumberdaya tenaga kerja yang berkualitas dan produktif.
2. Maksud dan tujuan dari pengaturan tentang optimalisasi penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di provinsi adalah untuk mewujudkan kepastian hukum dan pedoman dalam penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Daerah. Tujuan Peraturan Daerah ini adalah untuk optimalisasi cakupan kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan; dan penjaminan seluruh tenaga kerja agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

3. Implikasi dari pengaturan tentang tentang optimalisasi penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di provinsi ialah perlunya Pemerintah Pusat dan Pemda untuk bersinergi dalam upaya memperluas kepesertaan jaminan sosial di daerah baik yang bekerja disektor formal maupun informal, ASN dan non ASN dan perlunya Pemda menyiapkan pendanaannya dari APBD. Guna memastikan semua pekerja di daerah mendapatkan perlindungan dan jaminan sosial ketenagakerjaan.

B. Saran

1. Rancangan Peraturan Daerah tentang optimalisasi penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di provinsi ini yang akan dibentuk melalui naskah akademik ini merupakan upaya untuk menciptakan kepastian hukum dan meningkatkan kesadaran akan keikutsertaan pekerja sebagai peserta jaminan sosial ketenagakerjaan.
2. Rancangan Peraturan Daerah Peraturan Daerah tentang optimalisasi penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di provinsi ini secara fungsional sebagai instrumen yang dapat memberikan dasar hukum bagi Pemerintah Daerah, Lembaga Non-Pemerintah, Lembaga Usaha/Swasta dan masyarakat pada umum dalam perluasan kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan serta agar dapat terlaksana secara terpadu, tersistematis, terarah dan terkoordinasi.
3. Di dalam rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk ini diperlukan dukungan dan kemampuan anggaran; ketersediaan prasarana dan sarana pendukung; ketersediaan aparat penegak hukum untuk penegakkan hukum dalam upaya perluasan kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan di daerah.