

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia atas Hak Mendapatkan Jaminan Sosial

Konsep mengenai perlindungan hukum terhadap tenaga kerja adalah perlindungan terhadap hak tenaga kerja dengan menggunakan sarana hukum atau perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap tenaga kerja atas tindakan-tindakan pengusaha pada saat sebelum bekerja (*pre-employment*), selama bekerja (*during employment*) dan masa setelah bekerja (Post employment). Tujuan perlindungan tenaga kerja adalah untuk menjamin berlangsungnya sistem hubungan kerja secara harmonis tanpa disertai adanya tekanan dari pihak yang kuat kepada pihak yang lemah.¹

Salah satu bentuk perlindungan terhadap tenaga kerja untuk mewujudkan kesejahteraan tenaga kerja ialah hak atas jaminan sosial bagi tiap-tiap tenaga kerja sebagaimana yang diamanatkan dalam pasal 99 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Selanjutnya disebut UU Ketenagakerjaan) yang menyatakan bahwa setiap pekerja/buruh dan keluarganya berhak untuk memperoleh jamsostek.² Perlindungan atas jaminan sosial tersebut berlaku bagi seluruh tenaga kerja baik tenaga kerja yang bekerja di Indonesia maupun tenaga kerja Indonesia yang bekerja diluar negeri.

¹ Abdul Hakim, **Dasar-dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hlm 105.

² Pasal 99 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia UU tentang Ketenagakerjaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279.

Tenaga kerja Indonesia yang bekerja diluar negeri biasa disebut dengan istilah TKI yang merupakan setiap WNI yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah.³ Perlindungan atas jaminan sosial bagi TKI tertuang dalam beberapa peraturan perundang-undangan secara khusus.

UU PPTKILN mengamanatkan dalam pasal 26 ayat (2) huruf e bahwa Penempatan TKI di luar negeri untuk kepentingan perusahaan sendiri harus memenuhi persyaratan, yang salah satu persyaratannya adalah TKI telah diikutsertakan dalam program jamsostek dan/atau memiliki polis asuransi. Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan lebih lanjut bahwa perlindungan asuransi yang dimaksud sedikit-dikitnya sama dengan Program Jamsostek yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁴ Dalam pasal 68 UU PPTKILN tersebut juga mengamanatkan bahwa “Pelaksana penempatan TKI swasta wajib mengikutsertakan TKI yang diberangkatkan ke luar negeri dalam program asuransi.⁵

Dari pasal 26 ayat (2) huruf e dan pasal 68 UU PPTKILN tersebut, dapat diketahui bahwa tiap-tiap calon TKI/TKI wajib ikut serta dalam program jamsostek atau memiliki polis asuransi ataupun keduanya yang mana perlindungan asuransi tersebut sedikit-dikitnya harus sama dengan Program

³ Pasal 1 angka 1 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4445.

⁴ Penjelasan pasal 26 ayat (2) huruf e Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4445.

⁵ Pasal 68 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4445.

Jamsostek.⁶ Adapun program jaminan sosial tenaga kerja yang diatur dalam UU SJSN pasal 18 meliputi jaminan kesehatan, JKK, JHT, JKM dan JP.

Dalam pelaksanaan perlindungan TKI dalam UU PPTKILN tersebut dalam hal kewajiban calon TKI/TKI untuk didaftarkan asuransi, terbentuklah Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor PER.07/MEN/V/2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia (Selanjutnya disebut Permenaker No 7 Tahun 2010) dan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Permenaker Nomor PER.07/MEN/V/2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia. Berdasarkan Permenaker No 7 Tahun 2010, Pelaksana Penempatan TKI Swasta wajib mengikutsertakan calon TKI/TKI yang akan diberangkatkan ke luar negeri dalam program asuransi TKI yang mana Program asuransi TKI tersebut diselenggarakan oleh konsorsium asuransi TKI yang mendapat penetapan dari Menteri.⁷ Adapun yang dimaksud dengan konsorsium asuransi TKI adalah kumpulan sejumlah perusahaan asuransi sebagai satu kesatuan yang terdiri dari ketua dan anggota, untuk menyelenggarakan program asuransi TKI yang dibuat dalam perjanjian konsorsium.⁸

⁶ Pada saat UU PPTKILN tersebut berlaku, telah berlaku Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja mengamanatkan dalam pasal 6 ayat (1) bahwa program jaminan sosial tenaga kerja meliputi Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Kematian, Jaminan Hari Tua, dan Jaminan Pemeliharaan Kerja. Dan menurut UU Jamsostek tersebut keempat program jaminan sosial tenaga kerja tersebut berlaku bagi tenaga kerja dan keluarganya, namun tidak menjelaskan secara khusus program jaminan sosial yang diberlakukan bagi TKI.

⁷ Pasal 2 dan 3 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 273.

⁸ Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 273.

Berdasarkan pasal 23 Permenaker No 7 Tahun 2010, menjelaskan jenis program asuransi TKI meliputi:

- “1) Program asuransi TKI pra penempatan, yang terdiri dari:
 - a. risiko meninggal dunia;
 - b. risiko sakit dan cacat;
 - c. risiko kecelakaan;
 - d. risiko gagal berangkat bukan karena kesalahan calon TKI; dan
 - e. risiko tindak kekerasan fisik dan pemerkosaan/pelecehan seksual.
- 2) Program asuransi TKI selama penempatan, yang terdiri dari:
 - a. risiko gagal ditempatkan bukan karena kesalahan TKI;
 - b. risiko meninggal dunia;
 - c. risiko sakit dan cacat;
 - d. risiko kecelakaan di dalam dan di luar jam kerja;
 - e. risiko Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) secara perseorangan maupun massal sebelum berakhirnya perjanjian kerja;
 - f. risiko upah tidak dibayar;
 - g. risiko pemulangan TKI bermasalah;
 - h. risiko menghadapi masalah hukum;
 - i. risiko tindak kekerasan fisik dan pemerkosaan/pelecehan seksual;
 - j. risiko hilangnya akal budi; dan
 - k. risiko yang terjadi dalam hal TKI dipindahkan ke tempat kerja/tempat lain yang tidak sesuai dengan perjanjian penempatan.
- 3) Program asuransi TKI purna penempatan, yang terdiri dari:
 - a. risiko kematian;
 - b. risiko sakit;
 - c. risiko kecelakaan; dan
 - d. risiko kerugian atas tindakan pihak lain selama perjalanan pulang ke daerah asal, seperti risiko tindak kekerasan fisik dan pelecehan seksual dan risiko kerugian harta benda.”⁹

Pada tahun 2017 telah disahkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (Selanjutnya disebut UU PPMI) dikarenakan ketentuan yang diatur dalam UU PPTKILN dirasa sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan perlindungan pekerja migran Indonesia. sehingga berdasarkan pasal 89 UU PPMI bahwa pada saat UU PPMI ini mulai berlaku, maka UU PPTKILN dicabut dan dinyatakan tidak berlaku

⁹ Pasal 23 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 273.

dan semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU PPMI dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU PPMI tersebut. Kemudian dalam UU PPMI tersebut sudah tidak lagi menggunakan istilah TKI, melainkan menggunakan istilah Pekerja Migran Indonesia (selanjutnya disebut PMI). Adapun definisi dari pekerja migran adalah setiap WNI yang akan, sedang, atau telah melakukan pekerjaan dengan menerima upah di luar wilayah Republik Indonesia.¹⁰

Dalam bab III UU PPMI dijelaskan secara rinci mengenai perlindungan pekerja migran Indonesia, dimana Perlindungan Calon PMI/PMI, meliputi:

- “1. Pelindungan Sebelum Bekerja, yang terdiri dari:
 - a. Pelindungan administratif, yakni paling sedikit meliputi:
 - 1) Kelengkapan dan keabsahan dokumen
 - 2) Penempatan; dan
 - 3) Penetapan kondisi dan syarat kerja.
 - b. Pelindungan teknis, yakni paling sedikit meliputi:
 - 1) Pemberian sosialisasi dan diseminasi informasi;
 - 2) Peningkatan kualitas Calon Pekerja Migran Indonesia melalui pendidikan dan pelatihan kerja;
 - 3) Jaminan Sosial;
 - 4) Fasilitasi pemenuhan hak Calon Pekerja Migran Indonesia;
 - 5) Penguatan peran pegawai fungsional pengantar kerja;
 - 6) Pelayanan penempatan di layanan terpadu satu atap penempatan dan pelindungan Pekerja Migran Indonesia; dan
 - 7) Pembinaan dan pengawasan.
2. Pelindungan Selama Bekerja, yang terdiri dari:
 - a. Pendataan dan pendaftaran oleh atase ketenagakerjaan atau pejabat dinas luar negeri yang ditunjuk;
 - b. Pemantauan dan evaluasi terhadap Pemberi Kerja, pekerjaan, dan kondisi kerja;
 - c. Fasilitasi pemenuhan hak Pekerja Migran Indonesia;
 - d. Fasilitasi penyelesaian kasus ketenagakerjaan;
 - e. Pemberian layanan jasa kekonsuleran;

¹⁰ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 242, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6141.

- f. Pendampingan, mediasi, advokasi, dan pemberian bantuan hukum berupa fasilitasi jasa advokat oleh Pemerintah Pusat dan/atau Perwakilan Republik Indonesia serta perwalian sesuai dengan hukum negara setempat;
 - g. Pembinaan terhadap Pekerja Migran Indonesia; dan
 - h. Fasilitasi repatriasi.
- 3) Pelindungan Setelah Bekerja, yang terdiri dari:
- a. Fasilitasi kepulangan sampai daerah asal;
 - b. Penyelesaian hak Pekerja Migran Indonesia yang belum terpenuhi;
 - c. Fasilitasi pengurusan Pekerja Migran Indonesia yang sakit dan meninggal dunia;
 - d. Rehabilitasi sosial dan reintegrasi sosial; dan
 - e. Pemberdayaan Pekerja Migran Indonesia dan keluarganya.”¹¹

Dalam hal ini, penulis akan memfokuskan pada salah satu bentuk perlindungan teknis sebelum bekerja yakni perlindungan jaminan sosial. Dalam pasal 29 UU PPMI dijelaskan mengenai Jaminan Sosial, yakni dalam upaya Perlindungan PMI, maka Pemerintah Pusat menyelenggarakan Jaminan Sosial bagi PMI beserta keluarganya. Dimana Penyelenggaraan program Jaminan Sosial bagi PMI dan keluarganya tersebut merupakan bagian dari SJSN. Penyelenggaraan Jaminan Sosial tersebut dikelola oleh BPJS. Dan untuk risiko tertentu yang tidak tercakup oleh Jaminan Sosial, BPJS Ketenagakerjaan dapat bekerja sama dengan lembaga pemerintah atau swasta. Pengaturan lebih lanjut mengenai jaminan sosial bagi PMI/TKI, tertuang dalam Permenaker No 7 Tahun 2017 tentang program jaminan sosial TKI. Dengan adanya Permenaker tersebut, maka Permenaker No 7 Tahun 2010 tentang Asuransi TKI sudah tidak berlaku.¹²

¹¹ Pasal 8, 21, dan 24 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 242, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6141.

¹² Pasal 44 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045.

Pasal 2 Permenaker No 7 Tahun 2017, menjelaskan bahwa Calon TKI/TKI yang akan berangkat bekerja ke luar negeri wajib terdaftar sebagai Peserta program jaminan sosial, yang mana Jenis program jaminan sosial tersebut meliputi:

- a. Jaminan Kesehatan Nasional;
- b. JKK;
- c. JKM; dan
- d. JHT.

Kemudian, pasal 3 permenaker No 7 Tahun 2017 tersebut mengamanatkan bahwa program jaminan sosial yang wajib diikuti oleh calon TKI/TKI adalah program JKK dan JKM. Sedangkan untuk program JHT hanya bersifat sukarela. Penyelenggara program JKK, JKM, dan JHT tersebut adalah BPJS ketenagakerjaan seperti yang tercantum dalam Pasal 4 permenaker No 7 Tahun 2017 tersebut.¹³

Manfaat Program Jaminan Kecelakaan Kerja bagi Calon TKI sebelum Penempatan dan TKI setelah Penempatan terdiri atas:

- “1. Pelayanan kesehatan dalam program JKK diberikan sesuai dengan kebutuhan medis, meliputi:
 - a. pemeriksaan dasar dan penunjang;
 - b. perawatan tingkat pertama dan lanjutan;
 - c. rawat inap;
 - d. perawatan intensif;
 - e. penunjang diagnostik;
 - f. pengobatan;
 - g. pelayanan khusus;
 - h. alat kesehatan dan implan;
 - i. jasa dokter/medis;
 - j. operasi;
 - k. transfusi darah; dan/atau
 - l. rehabilitasi medik.
2. Manfaat dalam bentuk santunan berupa uang, meliputi:

¹³ Pasal 4 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045 yang berbunyi: “Program JKK, JKM, dan JHT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf d diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan.”

- a. penggantian biaya pengangkutan Peserta yang mengalami Kecelakaan Kerja ke rumah sakit dan/atau ke rumahnya, termasuk biaya pertolongan pertama pada kecelakaan;
- b. santunan Cacat Sebagian Anatomis, Cacat Sebagian Fungsi, dan Cacat Total Tetap;
- c. santunan kematian;
- d. santunan berkala yang dibayarkan sekaligus apabila Peserta mengalami Cacat Total Tetap akibat Kecelakaan Kerja;
- e. Rehabilitasi berupa alat bantu (*orthese*) dan/atau alat ganti (*prothese*);
- f. Penggantian biaya gigi tiruan; dan/atau
- g. beasiswa pendidikan atau pelatihan kerja bagi 1 (satu) orang anak Peserta, bagi Peserta yang mengalami Cacat Total Tetap akibat Kecelakaan Kerja atau meninggal akibat Kecelakaan Kerja, yang dibayarkan secara tahunan yang besarnya ditentukan berdasarkan tingkatan pendidikan anak Peserta”.¹⁴

Sedangkan manfaat Program JKK bagi TKI selama Penempatan diberikan dalam bentuk santunan berupa uang, meliputi:

- “a. penggantian biaya pengangkutan Peserta yang mengalami Kecelakaan Kerja ke rumah sakit dan/atau ke rumahnya, termasuk biaya pertolongan pertama pada kecelakaan;
- b. santunan Cacat Sebagian Anatomis, Cacat Sebagian Fungsi, dan Cacat Total Tetap;
- c. santunan kematian;
- d. santunan berkala yang dibayarkan sekaligus apabila Peserta mengalami Cacat Total Tetap akibat Kecelakaan Kerja; dan/atau
- e. beasiswa pendidikan atau pelatihan kerja bagi 1 (satu) orang anak Peserta, bagi Peserta yang mengalami Cacat Total Tetap akibat Kecelakaan Kerja atau meninggal akibat Kecelakaan Kerja, yang dibayarkan secara tahunan yang besarnya ditentukan berdasarkan tingkatan pendidikan anak Peserta.”¹⁵

Manfaat program JKM bagi Calon TKI/TKI sebelum masa penempatan dan setelah masa penempatan, diberikan dalam bentuk santunan berupa uang, meliputi:

- “a. santunan kematian;

¹⁴ Pasal 14 dan 15 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045.

¹⁵ Pasal 16 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045.

- b. santunan berkala; dan
- c. biaya pemakaman.”¹⁶

Sedangkan Manfaat program JKM bagi TKI selama masa penempatan akan diberikan dalam bentuk santunan berupa uang, yang meliputi:

- “a. santunan kematian;
- b. santunan berkala;
- c. biaya pemakaman; dan
- d. beasiswa pendidikan atau pelatihan kerja bagi 1 (satu) orang anak Peserta, bagi Peserta yang meninggal dibayarkan secara tahunan yang besarnya ditentukan berdasarkan tingkatan pendidikan anak Peserta.”¹⁷

Dimana Manfaat program JKM tersebut dibayarkan/diberikan kepada ahli waris peserta apabila Peserta meninggal dunia dalam masa kepesertaan aktif.¹⁸

Dalam hal manfaat program JHT, tertuang dalam pasal 22 Permenaker No 7 Tahun 2017 dimana Besarnya manfaat program JHT sebesar nilai akumulasi seluruh iuran yang telah disetor oleh peserta dan ditambahkan dengan hasil pengembangannya yang tercatat dalam rekening perorangan Peserta, dimana Pengembangan nilai manfaat program JHT tersebut tetap dapat dilanjutkan setelah Peserta mengakhiri perjanjian kerja. Manfaat program JHT tersebut dapat diberikan pada saat Calon TKI/TKI mengalami:

- “a. berakhirnya masa perjanjian kerja;
- b. meninggal dunia;
- c. cacat total tetap;
- d. mengalami pemutusan hubungan kerja; atau

¹⁶ Pasal 19 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045.

¹⁷ Pasal 20 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045.

¹⁸ Pasal 18 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045.

- e. menjadi warga negara asing.”¹⁹

Sedangkan mengenai program Jaminan Kesehatan, tidak diatur dalam Permenaker No 7 Tahun 2017 secara khusus. Sehingga dalam hal pengaturan mengenai Jaminan Kesehatan bagi TKI masih menggunakan Peraturan tentang Jaminan kesehatan secara umum yang berlaku bagi seluruh WNI. Adapun manfaat bagi peserta program jaminan kesehatan meliputi:

- “1. Pelayanan kesehatan tingkat pertama, meliputi pelayanan kesehatan non spesialisik yang mencakup:
 - a. administrasi pelayanan;
 - b. pelayanan promotif dan preventif, yang meliputi pemberian layanan berupa:
 - 1) penyuluhan kesehatan perorangan;
 - 2) imunisasi dasar;
 - 3) keluarga berencana; dan
 - 4) skrining kesehatan.
 - c. pemeriksaan, pengobatan, dan konsultasi medis;
 - d. tindakan medis non spesialisik, baik operatif maupun non operatif;
 - e. pelayanan obat dan bahan medis habis pakai;
 - f. transfusi darah sesuai dengan kebutuhan medis;
 - g. pemeriksaan penunjang diagnostik laboratorium tingkat pratama; dan
 - h. rawat inap tingkat pertama sesuai dengan indikasi medis.
2. Pelayanan kesehatan rujukan tingkat lanjutan, meliputi pelayanan kesehatan yang mencakup:
 - a. administrasi pelayanan;
 - b. pemeriksaan, pengobatan dan konsultasi spesialisik oleh dokter spesialis dan subspesialis;
 - c. tindakan medis spesialisik, baik bedah maupun non bedah sesuai dengan indikasi medis;
 - d. pelayanan obat dan bahan medis habis pakai;
 - e. pelayanan penunjang diagnostik lanjutan sesuai dengan indikasi medis;
 - f. rehabilitasi medis;
 - g. pelayanan darah;
 - h. pelayanan kedokteran forensik klinik;
 - i. pelayanan jenazah pada pasien yang meninggal di Fasilitas Kesehatan;
 - j. perawatan inap non intensif; dan

¹⁹ Pasal 22 ayat (3) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045.

- k. perawatan inap di ruang intensif.
3. Pelayanan kesehatan lain yang ditetapkan oleh Menteri.”²⁰

Berdasarkan UU PPMI dan Permenaker Nomor 7 Tahun 2017, dapat diketahui bahwa UU PPMI memberikan perlindungan Jaminan Sosial bagi TKI yang selama ini diselenggarakan oleh konsorsium asuransi dengan program perlindungan meliputi perlindungan pra penempatan, masa penempatan, dan purna penempatan. Peran perlindungan tersebut saat ini dialihkan serta diselenggarakan oleh BPJS sesuai dengan UU SJSN dan UU BPJS. Terhadap risiko tertentu yang tidak tercakup dalam program Jaminan Sosial tersebut, BPJS dapat bekerja sama dengan lembaga pemerintah atau swasta.

Dari pemaparan di atas dapat diketahui bahwa terdapat beberapa perbedaan antara UU PPTKILN dan UU PPMI dalam hal perlindungan TKI atas hak mendapatkan jaminan sosial, yakni:

Tabel 2
Perbandingan Materi Muatan Mengenai Jaminan Sosial dalam UU PPTKILN dan UU PPMI

ASPEK	UU PPTKILN	UU PPMI
Penyelenggara	Konsorsium asuransi (Pasal 3 Permenaker No 7 Tahun 2010)	Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) (Pasal 4 Permenaker No 7 Tahun 2017)
Program	Program asuransi TKI pra penempatan: a. risiko meninggal dunia; b. risiko sakit dan cacat; c. risiko kecelakaan; d. risiko gagal berangkat bukan karena kesalahan calon TKI; dan	Jaminan Kesehatan: a. Pelayanan kesehatan tingkat pertama, meliputi pelayanan kesehatan non spesialistik yang mencakup: 1. administrasi pelayanan; 2. pelayanan promotif dan preventif;

²⁰ Pasal 22 ayat (3) Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045.

	<p>e. risiko tindak kekerasan fisik dan pemerkosaan/pelecehan seksual. (Pasal 23 ayat (2) Permenaker No 7 Tahun 2010)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 3. pemeriksaan, pengobatan, dan konsultasi medis; 4. tindakan medis non spesialistik, baik operatif maupun non operatif; 5. pelayanan obat dan bahan medis habis pakai; 6. transfusi darah sesuai dengan kebutuhan medis; 7. pemeriksaan penunjang diagnostik laboratorium tingkat pratama; dan 8. rawat inap tingkat pertama sesuai dengan indikasi medis. <p>b. Pelayanan kesehatan rujukan tingkat lanjutan, meliputi pelayanan kesehatan yang mencakup:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. administrasi pelayanan; 2. pemeriksaan, pengobatan dan konsultasi spesialistik oleh dokter spesialis dan subspesialis; 3. tindakan medis spesialistik, baik bedah maupun non bedah sesuai dengan indikasi medis; 4. pelayanan obat dan bahan medis habis pakai; 5. pelayanan penunjang diagnostik lanjutan sesuai dengan indikasi medis; 6. rehabilitasi medis; 7. pelayanan darah; 8. pelayanan kedokteran forensik klinik; 9. pelayanan jenazah pada pasien yang meninggal di Fasilitas Kesehatan; 10. perawatan inap non intensif; dan 11. perawatan inap di ruang intensif.
--	--	---

		<p>c. Pelayanan kesehatan lain yang ditetapkan oleh Menteri. (Pasal 22 Perpres Nomor 111 Tahun 2013)</p>
	<p>Program asuransi TKI selama penempatan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. risiko gagal ditempatkan bukan karena kesalahan TKI; b. risiko meninggal dunia; c. risiko sakit dan cacat; d. risiko kecelakaan di dalam dan di luar jam kerja; e. risiko Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) secara perseorangan maupun massal sebelum berakhirnya perjanjian kerja; f. risiko upah tidak dibayar; g. risiko pemulangan TKI bermasalah; h. risiko menghadapi masalah hukum; i. risiko tindak kekerasan fisik dan pemerkosaan/pelecehan seksual; j. risiko hilangnya akal budi; dan k. risiko yang terjadi dalam hal TKI dipindahkan ke tempat kerja/tempat lain yang tidak sesuai dengan perjanjian penempatan. <p>(Pasal 23 ayat (2) Permenaker No 7 Tahun 2010)</p>	<p>Jaminan Kecelakaan Kerja:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) sebelum dan setelah penempatan <ol style="list-style-type: none"> 1. Pelayanan kesehatan dalam program JKK diberikan sesuai dengan kebutuhan medis; 2. Manfaat dalam bentuk santunan berupa uang: <ol style="list-style-type: none"> a. penggantian biaya pengangkutan Peserta yang mengalami Kecelakaan Kerja ke rumah sakit dan/atau ke rumahnya, termasuk biaya pertolongan pertama pada kecelakaan; b. santunan Cacat Sebagian Anatomis, Cacat Sebagian Fungsi, dan Cacat Total Tetap c. santunan kematian d. santunan berkala yang dibayarkan sekaligus apabila Peserta mengalami Cacat Total Tetap akibat Kecelakaan Kerja e. Rehabilitasi berupa alat bantu (<i>orthese</i>) dan/atau alat ganti (<i>prothese</i>) f. Penggantian biaya gigi tiruan g. beasiswa pendidikan atau pelatihan kerja bagi 1 orang anak Peserta, bagi Peserta yang mengalami Cacat Total Tetap akibat Kecelakaan Kerja atau meninggal akibat Kecelakaan Kerja, yang

		<p>dibayarkan secara tahunan</p> <p>2) Selama masa penempatan</p> <ol style="list-style-type: none"> a. penggantian biaya pengangkutan Peserta yang mengalami Kecelakaan Kerja ke rumah sakit dan/atau ke rumahnya, termasuk biaya pertolongan pertama pada kecelakaan b. santunan Cacat Sebagian Anatomis, Cacat Sebagian Fungsi, dan Cacat Total Tetap; c. santunan kematian; d. santunan berkala Peserta yang mengalami Cacat Total Tetap akibat Kecelakaan Kerja e. beasiswa pendidikan atau pelatihan kerja bagi 1 orang anak Peserta, bagi Peserta yang mengalami Cacat Total Tetap akibat Kecelakaan Kerja atau meninggal akibat Kecelakaan Kerja, yang dibayarkan secara tahunan <p>(Pasal 14-16 Permenaker Nomor 7 Tahun 2017)</p>
	<p>Program asuransi TKI purna penempatan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. risiko kematian; b. risiko sakit; c. risiko kecelakaan; dan d. risiko kerugian atas tindakan pihak lain selama perjalanan pulang ke daerah asal, seperti risiko tindak kekerasan fisik dan pemerkosaan/pelecehan seksual dan risiko kerugian harta benda. 	<p>Jaminan Kematian</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sebelum dan setelah masa penempatan <ol style="list-style-type: none"> a. santunan kematian; b. santunan berkala; dan c. biaya pemakaman. - Selama masa penempatan <ol style="list-style-type: none"> a. santunan kematian; b. santunan berkala; c. biaya pemakaman; dan d. beasiswa pendidikan atau pelatihan kerja bagi 1 (satu) orang anak Peserta, bagi Peserta yang meninggal

	(Pasal 23 ayat (2) Permenaker No 7 Tahun 2010)	dibayarkan secara tahunan yang besarnya ditentukan berdasarkan tingkatan pendidikan anak Peserta. (Pasal 19-20 Permenaker No 7 Tahun 2017)
		Jaminan Hari Tua (JHT) a. berakhirnya masa perjanjian kerja; b. meninggal dunia; c. Cacat Total Tetap; d. mengalami pemutusan hubungan kerja; atau e. menjadi warga negara asing. (Pasal 22 Permenaker No 7 Tahun 2017)

Sumber: Bahan Hukum Primer, Diolah, 2017

B. Kepesertaan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)

BPJS adalah badan hukum publik yang dibentuk guna menyelenggarakan program jaminan sosial. BPJS dibagi atas BPJS Kesehatan sebagai penyelenggara JKN dan BPJS Ketenagakerjaan sebagai penyelenggara JKK, JHT, JKM, serta JP. Dalam hal kepesertaan BPJS Kesehatan, terbagi atas dua kelompok yang meliputi Peserta Penerima Bantuan Iuran (peserta PBI) dan Peserta Bukan Penerima Bantuan Iuran (peserta bukan PBI). Peserta yang tergolong Penerima Bantuan Iuran ialah fakir miskin dan orang tidak mampu. Yang dimaksud Fakir Miskin berdasarkan pasal 1 angka 5 Peraturan presiden Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan (selanjutnya disebut Perpres No 101 Tahun 2012) adalah orang yang sama

sekali tidak memiliki sumber mata pencaharian dan/atau memiliki sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya. Sedangkan yang dimaksud orang tidak mampu berdasarkan pasal 1 angka 6 Perpres tersebut adalah orang yang mempunyai sumber mata pencaharian, gaji atau upah, yang hanya mampu memenuhi kebutuhan dasar yang layak namun tidak mampu membayar Iuran bagi dirinya dan keluarganya.

Peserta bukan PBI berdasarkan pasal 4 Peraturan presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan (selanjutnya disebut Perpres No 12 Tahun 2013) merupakan Peserta yang tidak tergolong fakir miskin dan orang tidak mampu yang terdiri atas:

- “1) Pekerja Penerima Upah dan anggota keluarganya, meliputi:
 - a. Pegawai Negeri Sipil;
 - b. Anggota TNI;
 - c. Anggota Polri;
 - d. Pejabat Negara;
 - e. Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri;
 - f. pegawai swasta
 - g. Pekerja yang tidak termasuk huruf a sampai dengan huruf f yang menerima Upah.
- 2) Pekerja Bukan Penerima Upah dan anggota keluarganya, meliputi:
 - a. Pekerja di luar hubungan kerja atau Pekerja mandiri; dan
 - b. Pekerja yang tidak termasuk huruf a yang bukan penerima Upah.
- 3) Bukan Pekerja dan anggota keluarganya, meliputi:
 - a. investor;
 - b. Pemberi Kerja;
 - c. penerima pensiun, terdiri dari:
 - a) Pegawai Negeri Sipil yang berhenti dengan hak pensiun;
 - b) Anggota TNI dan Anggota Polri yang berhenti dengan hak pensiun;
 - c) Pejabat Negara yang berhenti dengan hak pensiun;
 - d) Janda, duda, atau anak yatim piatu dari penerima pensiun yang mendapat hak pensiun;
 - e) Penerima pensiun lain; dan
 - f) Janda, duda, atau anak yatim piatu dari penerima pensiun lain yang mendapat hak pension

- g) Veteran;
- h) Perintis Kemerdekaan; dan
- i) bukan Pekerja yang tidak termasuk huruf a sampai dengan huruf e yang mampu membayar iuran.²¹”

Dalam hal hubungan kerja, pasal 15 UU BPJS menjelaskan bahwa bagi setiap Pemberi Kerja wajib untuk mendaftarkan dirinya dan Pekerjaannya secara bertahap sebagai Peserta kepada BPJS sesuai dengan program Jaminan Sosial yang diikuti. Dan dalam pasal 16 UU BPJS tersebut dijelaskan bahwa Setiap orang, selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan PBI, yang memenuhi persyaratan kepesertaan dalam program Jaminan Sosial wajib mendaftarkan dirinya dan anggota keluarganya sebagai Peserta kepada BPJS, sesuai dengan program Jaminan Sosial yang diikuti. Adapun dalam hal pendaftaran penerima bantuan iuran, Pasal 18 UU BPJS mengamanatkan bahwa Pemerintah dalam mendaftarkan PBI dan anggota keluarganya sebagai Peserta kepada BPJS dilakukan dengan cara PBI tersebut wajib memberikan data diri dan anggota keluarganya secara lengkap dan benar kepada Pemerintah yang kemudian disampaikan kepada BPJS. Prinsip kepesertaan pada BPJS Ketenagakerjaan bersifat wajib, yang dimaksudkan agar seluruh rakyat menjadi peserta sehingga dapat terlindungi. Meskipun demikian penerapannya tetap disesuaikan dengan kemampuan ekonomi rakyat dan Pemerintah serta kelayakan penyelenggaraan program.²²

Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan terbagi dalam dua kelompok, yakni terdiri dari:

²¹ Pasal 4 Peraturan presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 29.

²² Ratih Yasnuarni Gultom, **Pengaruh Perkembangan Makro Ekonomi Indonesia Terhadap Pertumbuhan Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan**, jurnal Institut BPJS Ketenagakerjaan, Volume 1, 2016, hlm 31.

- 1) Peserta penerima upah, terdiri atas:
 - “a. pekerja yang bekerja pada pemberi kerja penyelenggara negara, meliputi:
 1. calon pegawai negeri sipil;
 2. pegawai negeri sipil;
 3. anggota TNI;
 4. anggota POLRI;
 5. pejabat negara;
 6. pegawai pemerintah non pegawai negeri;
 7. prajurit siswa TNI; dan
 8. peserta didik POLRI.
 - b. pekerja yang bekerja pada pemberi kerja selain penyelenggara negara.”²³
- 2) Peserta bukan penerima upah.

Secara definitif, pekerja Bukan Penerima Upah (BPU) adalah pekerja yang melakukan kegiatan atau usaha ekonomi secara mandiri untuk memperoleh penghasilan dari kegiatan atau usahanya tersebut yang meliputi Pemberi Kerja, Pekerja di luar hubungan kerja atau Pekerja mandiri dan Pekerja yang tidak termasuk pekerja di luar hubungan kerja yang bukan penerima Upah. Contohnya seperti Tukang Ojek, Supir Angkot, Pedagang Keliling, Dokter, Pengacara/ Advokat, Artis, dan lain-lain.²⁴ Berdasarkan pasal 7 Perpres No 109 Tahun 2013, Peserta bukan penerima upah terdiri atas:

- “a. pemberi kerja;
- b. pekerja di luar hubungan kerja atau pekerja mandiri;

²³ Pasal 4-5 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan kepesertaan Program Jaminan Sosial, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 253.

²⁴ Rekson Silaban Badikenit, **Perluasan Kepesertaan BPU BPJS ketenagakerjaan Melalui Strategi Marketing Mix Dan Regulasi (Keterlibatan Masyarakat dan Negara dalam Penguatan Sistem Jaminan Sosial Ketenagakerjaan)**, Jurnal Institut Bpjs Ketenagakerjaan, Volume 2, 2017, hlm 8.

c. pekerja yang tidak termasuk huruf b yang bukan menerima gaji atau upah.”²⁵

Dalam hal kewajiban seseorang menjadi peserta jaminan sosial, Pasal 14 UU BPJS menyatakan bahwa Setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, wajib menjadi Peserta program Jaminan Sosial. Dari pasal tersebut, dapat diketahui bahwa setiap orang termasuk juga Warga Negara Asing (WNA) yang bekerja di Indonesia selama 6 bulan atau lebih diwajibkan untuk menjadi peserta program jaminan sosial. Dimana yang dimaksud dengan setiap orang adalah seluruh WNI, mengingat dalam penjelasan umum UU BPJS tersebut menyatakan bahwa UU BPJS merupakan pelaksanaan dari UU SJSN yang mana dengan di tetapkannya UU SJSN tersebut, maka bangsa Indonesia telah memiliki sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, peneliti menafsirkan bahwa pasal 14 UU BPJS tersebut mewajibkan seluruh WNI termasuk WNA yang bekerja di Indonesia selama 6 bulan atau lebih diwajibkan untuk menjadi peserta program jaminan sosial.

Di sisi lain, melihat ruang lingkup hukum perburuhan berdasarkan Teori *Gebiedsleer* yang dikemukakan oleh *JHA. Logemann* yang mana memberikan batasan terhadap ruang lingkup berlakunya hukum perburuhan.²⁶ Menurut *JHA. Logemann* ruang lingkup berlakunya suatu hukum ialah suatu keadaan atau bidang dimana kaidah hukum itu berlaku. Menurut teori ini ada 4 (empat) ruang lingkup berlakunya hukum perburuhan yaitu:²⁷

²⁵ Pasal 7 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan kepesertaan Program Jaminan Sosial, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 253.

²⁶ Iman Sjahputra Tunggal, **Hukum Ketenagakerjaan**, Harvarindo, Jakarta, 2013, hlm 5

²⁷ Aloysius Uwiyono, dkk, **Asas-Asas Hukum Perburuhan**, Raja Gravindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 3.

1. Ruang Lingkup Pribadi (*Personengebiet*).

Ruang lingkup pribadi hukum perburuhan yang memiliki kaitan erat dengan dengan apa (pribadi hukum) atau siapa (pribadi kodrati) yang dibatasi oleh kaidah hukum.²⁸ Siapa atau apa yang dibatasi oleh kaidah hukum Perburuhan adalah:

- a. Buruh, yang tampil sebagai subyek hukum dalam kedudukannya sebagai pribadi kodrati
- b. Pengusaha, yang tampil sebagai subyek hukum perburuhan dalam kedudukannya sebagai pribadi hukum (badan hukum/PT), sebagai bukan pribadi hukum (CV, UD, Firma, dll), dan sebagai pribadi kodrati (pengusaha)
- c. Penguasa (Pemerintah), yang tampil sebagai subyek hukum perburuhan karena atau dalam arti jabatan.²⁹

2. Ruang Lingkup Menurut Waktu (*Tijdsgebied*).

Ruang lingkup menurut waktu menunjukkan waktu kapan suatu peristiwa tertentu diatur oleh kaidah hukum, dalam Hukum Perburuhan terdapat peristiwa-peristiwa tertentu yang timbul pada waktu yang berbeda, yakni:

- a. Sebelum hubungan kerja terjadi, disini mencakup peristiwa-peristiwa tertentu, misalnya. Kegiatan pengerahan dan penempatan tenaga kerja, serta berbagai upaya dalam rangka pelatihan memasuki pasar kerja.
- b. Pada saat hubungan kerja terjadi, disini mencakup peristiwa-peristiwa tertentu, misalnya: melakukan pekerjaan, waktu kerja, pembayaran upah, pembayaran ganti rugi kecelakaan kerja, jaminan sosial, dan sebagainya.
- c. Sesudah hubungan kerja terjadi, disini mencakup peristiwa - peristiwa hukum yang terjadi setelah hubungan kerja, misalnya: pembayaran uang pensiun, pembayaran uang pesangon, santunan kematian, dan sebagainya.³⁰

3. Ruang Lingkup menurut wilayah (*Ruimtegebied*).

²⁸ *Ibid.*, hlm 4.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, hlm 5.

Ruang lingkup menurut wilayah disini berkaitan dengan terjadinya suatu peristiwa hukum yang diberi batas-batas/dibatasi oleh kaidah hukum.³¹ Pembatas wilayah berlakunya kaidah hukum Perburuhan mencakup hal-hal sebagai berikut:

1) Regional.

Ruang lingkup wilayah regional mencakup dua wilayah berlakunya hukum perburuhan, yaitu:

a. Non-Sektoral Regional. Dalam hal ini berlakunya Hukum Perburuhan dibatasi pada suatu wilayah tertentu, misalnya: Ketentuan Upah Minimum di wilayah Provinsi Jawa Timur, atau ketentuan upah minimum di wilayah DKI Jakarta dan sebagainya.

b. Sektoral Regional.

Dalam hal ini berlakunya Hukum Perburuhan dibatasi baik wilayah berlakunya maupun sektornya, misalnya: Ketentuan Upah Minimum di sektor tekstil yang berlaku di wilayah Jawa Barat.

2) Nasional.

Ruang lingkup wilayah nasional mencakup dua wilayah berlakunya hukum perburuhan yaitu:

a. Non- Sektoral Nasional.

Disini wilayah berlakunya Hukum Perburuhan dibatasi oleh wilayah Negara, dengan kata lain wilayah berlakunya hukum perburuhan adalah di seluruh wilayah Indonesia, tanpa memperhatikan sektornya, misalnya: UU Ketenagakerjaan, UU tentang Serikat Pekerja, dan sebagainya.

b. Sektoral Nasional.

Disini wilayah berlakunya Hukum Perburuhan dibatasi baik oleh sektor tertentu yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia, misalnya: Ketentuan yang mengatur masalah pelaut, ketentuan-ketentuan yang berlaku di sektor perkebunan dan sebagainya.

3) Internasional

Disini berlakunya hukum perburuhan melewati batas-batas negara secara bilateral atau secara multilateral.

a. Bilateral

Secara bilateral berlakunya hukum perburuhan melewati batas-batas 2 (dua) negara, Misalnya: MOU yang dibuat antara Negara Indonesia dengan Negara Malaysia tentang hak dan kewajiban buruh-buruh informal.

³¹ *Ibid.*

b. Multilateral

Secara multilateral melewati batas-batas 3 (tiga) negara atau lebih, Misalnya: ILO *Core Convention* yang mengatur *Fundamental Rights* kaum buruh yang dinyatakan berlaku diseluruh Negara Anggota ILO.³²

4. Ruang lingkup menurut Hal Ikhwal.

Ruang lingkup menurut Hal Ikhwal tersebut berkaitan dengan suatu hal yang menjadi objek pengaturan dari suatu kaidah, dan dilihat dari materi muatan hukum perburuhant,³³ maka ruang lingkup menurut hal ikhwal dapat digolongkan sebagai berikut:

- 1) Hal-hal yang berkaitan dengan Hubungan Kerja atau Hubungan Perburuhan.
- 2) Hal-hal yang berkaitan dengan Perlindungan Jaminan Sosial dan Asuransi Tenaga Kerja.
- 3) Hal-hal yang berkaitan dengan Keselamatan Kerja dan Kesehatan Kerja.
- 4) Hal-hal yang berkaitan dengan masalah penyelesaian perselisihan perburuhan dan keputusan hubungan kerja.
- 5) Hal-hal yang berkaitan dengan masalah penggerakan tenaga kerja dan rekrutmen.”³⁴

Apabila pasal 14 UU BPJS dikaitkan dengan ruang lingkup perburuhan menurut wilayah nasional, yakni Hukum Perburuhan berlaku Non-Sektoral Nasional yang berarti bahwa wilayah berlakunya Hukum Perburuhan tersebut dibatasi oleh wilayah Negara, disini wilayah berlakunya hukum perburuhan adalah di seluruh wilayah Indonesia, tanpa memperhatikan sektornya. Sehingga peneliti menafsirkan lebih lanjut mengenai pasal 14 UU BPJS dikarenakan Undang-Undang tersebut berkaitan dengan hukum perburuhan serta merupakan peraturan yang dibuat oleh negara Indonesia, maka makna kata setiap orang yang tertuang dalam pasal 14 UU BPJS yang ditafsirkan

³² *Ibid.*, hlm 6.

³³ *Ibid.*, hlm 7.

³⁴ *Ibid.*

seluruh WNI tersebut dibatasi hanya untuk WNI yang bekerja di wilayah Indonesia saja.

Dengan demikian, dalam hal kepesertaan BPJS, maka peserta yang diwajibkan untuk memperoleh Jaminan sosial berdasarkan pasal 14 UU BPJS adalah WNI yang bekerja di wilayah Indonesia dan WNA yang bekerja di Indonesia selama 6 bulan atau lebih diwajibkan untuk menjadi peserta program jaminan sosial. Sedangkan bagi WNI yang bekerja diluar negeri tidak diwajibkan untuk mendapatkan jaminan sosial.

C. Kepastian Hukum Pengaturan Program Jaminan Sosial yang wajib Diikuti oleh Tenaga Kerja Indonesia.

Sebagai suatu sistem, hukum mempunyai banyak keterkaitan dengan berbagai aspek bahkan sistem-sistem lain yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, hukum sebagai produk harus dapat menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat. Seringkali peraturan perundang-undangan yang dibentuk gagal memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, yang pada akhirnya gagal menciptakan ketertiban hukum dalam masyarakat.³⁵ Demi menciptakan kepastian hukum dalam sebuah produk hukum, maka *Lon Fuller* mengemukakan 8 (delapan) desiderata sebagai persyaratan yang harus dipenuhi agar hukum yang dibentuk dapat bekerja baik dalam masyarakat. Kedelapan hal tersebut adalah³⁶:

- 1) *Generality* (Generalitas).
- 2) *Promulgation* (Harus Diumumkan).
- 3) *Prospectivity* (Tidak berlaku surut).
- 4) *Clarity* (Rumusan Harus Jelas).

³⁵ Gunawan Widjaja, *op.cit*, 2006, hlm 21.

³⁶ *Ibid*.

- 5) *Consistency or avoiding contradiction* (Konsistensi atau tidak Bertentangan)
- 6) *Possibility of obedience* (Harus Dapat Dilaksanakan).
- 7) *Constancy through time or avoidance of frequent change* (Tidak Boleh Terlalu sering diubah).
- 8) *Congruence between official action and declared rules* (Kesesuaian antara Pelaksanaan dan Peraturan).

Dimana apabila Tidak dipenuhinya salah satu dari kedelapan hal tersebut tidaklah menjadikan sistem hukum yang berlaku tersebut menjadi buruk, melainkan hanya mengakibatkan bahwa sistem hukum yang berjalan tersebut tidak pantas untuk disebut dengan suatu sistem hukum yang layak, yang tidak dapat berlaku secara efektif dan baik.³⁷

Untuk mengetahui kelayakan Permenaker No 7 Tahun 2017 dalam hal program jaminan sosial yang wajib di ikuti oleh TKI, maka penulis menganalisis dengan mengkaitkan anantara Permenaker No 7 Tahun 2017 tersebut dengan teori kepastian hukum *Lon Fuller* atau yang biasa disebut 8 (delapan) desiderata, sebagai berikut:

1. *Generality* (Generalitas).

Desideratum yang pertama berkaitan dengan generalitas peraturan perundang-undangan. Agar kehidupan manusia dalam bermasyarakat dapat menjadi tertib dan teratur, maka persyaratan mengenai eksistensi atau keberadaan dari hukum adalah suatu keharusan yang tidak dapat ditolak. Dengan generalitas di sini dimaksudkan bahwa dalam suatu sistem hukum harus ada peraturan.³⁸ Suatu aturan harus dibuat bukan untuk kepentingan dari orang, golongan atau suatu kelompok tertentu, dan karenanya harus diterapkan dan berlaku secara umum. Dengan demikian

³⁷*Ibid.*, hlm 22.

³⁸*Ibid.*

suatu Undang-Undang yang dibuat semata-mata hanya untuk kepentingan sesaat atau hanya untuk suatu hal atau kejadian tertentu bukanlah suatu aturan atau ketentuan yang baik.

Peneliti melihat dari tujuan dibentuknya Permenaker Nomor 7 Tahun 2017 tersebut dalam hal menimbang yakni menyatakan bahwa:

“Program jaminan sosial merupakan salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat termasuk Tenaga Kerja Indonesia agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak.”³⁹

dari hal menimbang tersebut, dapat diketahui bahwa dasar dibentuknya Permenaker No 7 Tahun 2017 tersebut adalah untuk kepentingan bersama rakyat Indonesia khususnya para calon TKI/TKI yang bekerja di luar negeri. Sehingga Permenaker No 7 Tahun 2017 tersebut dapat dikatakan sebagai suatu aturan yang baik karena dibuat untuk suatu kelompok tertentu yakni TKI. Maka, Permenaker tersebut telah memenuhi persyaratan nomor 1 (satu) dalam desideratum *Fuller*.

2. *Promulgation* (Harus Diumumkan)

Desideratum kedua yang dikemukakan oleh *Fuller* berkaitan dengan pengumuman yang harus dilakukan agar peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut dapat diketahui oleh seluruh anggota masyarakat dan karenanya dilaksanakan sepenuhnya oleh setiap anggota masyarakat tersebut.⁴⁰ *Fuller* mengemukakan bahwa pengumuman adalah suatu keharusan, mengingat bahwa dengan dilakukannya pengumuman,

³⁹ Perihal menimbang dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045.

⁴⁰Gunawan Widjaja, *op.cit*, hlm 23.

maka orang dapat memprediksi segala sesuatu yang dilakukan olehnya. Dengan demikian, maka setiap anggota masyarakat dapat menentukan langkah-langkah yang harus dipenuhi, syarat-syarat yang harus dilaksanakan, dengan segala akibat hukumnya. Bahkan dalam hal tertentu pengumuman tersebut memungkinkan dilakukannya kritik, keberatan atau tanggapan terhadap peraturan yang telah diumumkan tersebut, sehingga nantinya peraturan tersebut akan menjadi jauh lebih baik.

Dalam hal ini, mengingat Permenaker No 7 Tahun 2017 tersebut telah ditetapkan pada tanggal 28 Juli 2017 oleh Menteri Ketenagakerjaan Indonesia yakni M. Hanif Dhakiri dalam Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045 dan telah diundangkan juga pada tanggal yang sama yakni tanggal 28 Juli 2017, maka Permenaker No 7 Tahun 2017 tersebut telah memenuhi persyaratan nomor 2 (dua) dalam desideratum *Fuller* dikarenakan telah ditetapkan dan diundangkan atau diumumkan pada tanggal 28 Juli 2017.

3. *Prospectivity* (Tidak berlaku surut).

Suatu peraturan yang telah diundangkan dan diumumkan kepada masyarakat luas, sudah selayaknya mulai berlaku terhitung sejak tanggal pengumuman tersebut dilakukan. Dalam pandangan *Fuller*, peraturan perundang-undangan tidak boleh berlaku surut, kecuali misalnya dengan tujuan untuk melakukan perbaikan terhadap kesalahan dalam penerapan Undang-Undang sebelumnya, dan tidak boleh diberlakukan bagi peraturan

perundang-undangan yang bertujuan untuk memberikan sanksi pada anggota masyarakat.⁴¹

Dalam Permenaker No 7 Tahun 2017, hal tersebut tertuang dalam Ketentuan peralihan yakni pasal 44 Permenaker No 7 Tahun 2017 yang berbunyi:

“ Pada saat Peraturan Menteri ini berlaku, konsorsium asuransi TKI tetap bertanggung jawab terhadap pembayaran klaim asuransi TKI sampai berakhirnya masa pertanggungan. ”⁴²
Oleh karena itu Permenaker No 7 Tahun 2017 tidak berlaku surut dikarenakan sebelum permenaker tersebut berlaku, berlaku Permenaker No 7 Tahun 2010 yang mengatur perlindungan asuransi TKI yang diselenggarakan oleh konsorsium asuransi dan ketika Permenaker No 7 Tahun 2017 berlaku maka konsorsium asuransi TKI tetap bertanggung jawab atas pembayaran klaim asuransi TKI beserta perlindungannya hingga berakhirnya masa pertanggungan. Sehingga, dapat diketahui bahwa Permenaker No 7 Tahun 2017 telah memenuhi persyaratan nomor 3 (tiga) dalam desideratum *Fuller*.

4. *Clarity* (Rumusan Harus Jelas).

Rumusan yang jelas dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat merupakan salah satu syarat yang menentukan legalitas dari peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut. Setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diundangkan serta dipublikasikan haruslah memberikan rumusan yang mudah dimengerti, khususnya

⁴¹*Ibid.*, hlm 24.

⁴² Pasal 44 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045.

terhadap hal-hal yang diharapkan untuk dipatuhi dan dilaksanakan oleh anggota masyarakat.⁴³

Mengingat Permenaker No 7 Tahun 2017 adalah peraturan perundang-undangan yang berisikan tentang program jaminan sosial bagi TKI, peneliti menelaah lebih lanjut mengenai program jaminan sosial yang wajib diikuti oleh TKI dalam ketentuan pasal-pasal di Permenaker Nomor 7 Tahun 2017 tersebut. Dimana pada pasal 2 Permenaker No 7 Tahun 2017 berbunyi:

- “(1) Calon TKI/TKI yang akan berangkat bekerja keluar negeri wajib terdaftar sebagai peserta Program jaminan sosial.
- (2) Jenis program jaminan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Jaminan Kesehatan Nasional;
 - b. JKK;
 - c. JKM; dan
 - d. JHT.”⁴⁴

Dari pasal 2 Permenaker tersebut mengamanatkan agar Calon TKI/TKI yang akan berangkat bekerja keluar negeri diwajibkan terdaftar sebagai peserta 4 (empat) Program jaminan sosial yang meliputi JKN, JKK, JKM dan JHT.

Namun, dalam pasal 3 Permenaker Nomor 7 Tahun 2017 menjelaskan bahwa:

- “(1) Pelaksana Penempatan wajib mengikutsertakan Calon TKI/TKI dalam program JKK dan JKM.
- (2) Calon TKI/TKI perseorangan wajib ikut serta dalam program JKK dan JKM.

⁴³ Gunawan Widjaja, *op.cit.*, 2016, hlm 24-25.

⁴⁴ Pasal 2 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045.

(3) Calon TKI/TKI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat mengikuti program JHT secara sukarela.”⁴⁵
Dari Pasal 3 tersebut dapat diketahui bahwa Calon TKI/TKI hanya diwajibkan ikut serta dalam program JKK dan JKM. Sedangkan terhadap program JHT calon TKI/TKI dapat mengikuti secara sukarela, sehingga program JHT bagi calon TKI/TKI bukanlah suatu kewajiban.

Sedangkan dalam pasal 6 Permenaker No 7 Tahun 2017 dijelaskan lebih lanjut mengenai kewajiban pendaftaran calon TKI/TKI dalam program Jaminan Sosial dimana Pasal 6 Permenaker tersebut berbunyi:

- “(1) Pelaksana Penempatan wajib mendaftarkan Calon TKI/TKI yang akan berangkat bekerja ke luar negeri dalam program JKK, JKM, atau JHT kepada BPJS Ketenagakerjaan.
- (2) Calon TKI/TKI Perseorangan wajib mendaftar program JKK, JKM, atau JHT ke BPJS Ketenagakerjaan.
- (3) Pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat dilakukan secara manual dan/atau melalui sistem elektronik.”⁴⁶

Maka, dapat diketahui dari Pasal 6 Permenaker No 7 Tahun 2017 tersebut bahwa Calon TKI/TKI baik yang ditempatkan oleh Pelaksana Penempatan maupun perseorangan hanya wajib mendaftar salah satu program diantara program JKK, JKM atau JHT yang mana calon TKI/TKI diperbolehkan mendaftar salah satu atau lebih dari ketiga program tersebut.

Oleh karena itu, terdapat konflik antar pasal 2, 3, dan 6 Permenaker No 7 Tahun 2017 yang mana dalam pasal 2 menjelaskan bahwa program jaminan sosial yang wajib dimiliki oleh calon TKI/TKI adalah JKN, JKK,

⁴⁵ Pasal 3 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045.

⁴⁶ Pasal 6 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045.

JKM, dan JHT. Sedangkan dalam pasal 3 dijelaskan bahwa program jaminan sosial yang wajib dimiliki oleh calon TKI/TKI hanya JKK dan JKM saja. Sedangkan program JHT tidak wajib dan bersifat sukarela. Dan dalam pasal 6 calon TKI/TKI hanya diwajibkan mendaftar salah satu program diantara program JKK, JKM atau JHT dimana calon TKI/TKI diperbolehkan mendaftar salah satu atau lebih dari ketiga program tersebut. Oleh karena itu Permenaker No 7 Tahun 2017 dikatakan tidak memenuhi persyaratan nomor 4 (empat) dalam desideratum *Fuller* dikarenakan Permenaker Nomor 7 Tahun 2017 tidak memiliki rumusan yang jelas mengenai program jaminan sosial yang seharusnya diwajibkan bagi TKI.

5. *Consistency or avoiding contradiction* (Konsistensi atau Tidak bertentangan).

Desideratum yang kelima mensyaratkan bahwa undang-undang yang dibuat tidak boleh saling bertentangan satu dengan yang lain (*non-contradictory*). Konsistensi tidak hanya berlaku bagi penggunaan istilah dalam rumusan kata-kata dalam suatu peraturan perundang-undangan melainkan juga harus meliputi konsistensi dalam konsepsi dan konstruksi hukum. Inkonsistensi menyebabkan gagalnya pembentukan hukum pada suatu masyarakat tertentu.⁴⁷

Mengingat pada poin 4, dimana terdapat konflik dalam pasal 2, 3 dan 6 Permenaker No 7 Tahun 2017. Adapun dalam pasal 2 menjelaskan bahwa program jaminan sosial yang wajib dimiliki oleh calon TKI/TKI

⁴⁷ Gunawan Widjaja, *op.cit*, 2006, hlm 26.

adalah JKN, JKK, JKM, dan JHT.⁴⁸ Namun, dalam pasal 3 dijelaskan bahwa program jaminan sosial yang wajib dimiliki oleh calon TKI/TKI hanya JKK dan JKM saja. Sedangkan program JHT tidak wajib dan bersifat sukarela.⁴⁹ Dan dalam pasal 6 calon TKI/TKI hanya diwajibkan mendaftarkan salah satu program di antara program JKK, JKM atau JHT dimana calon TKI/TKI diperbolehkan mendaftarkan salah satu atau lebih dari ketiga program tersebut.⁵⁰ Dari ketiga pasal tersebut, dapat diketahui bahwa pasal 2, 3 dan 6 Permenaker No 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial TKI tersebut saling bertentangan dan menimbulkan bahwa peraturan tersebut tidak konsisten dan tidak memenuhi persyaratan nomor 5 (lima) dalam desideratum *Fuller*.

6. *Possibility of obedience* (Harus Dapat Dilaksanakan).

Desideratum keenam adalah desideratum yang menyatakan bahwa dalam setiap sistem hukum, pembuat peraturan perundang-undangan selanjutnya tidak membuat suatu peraturan perundang-undangan yang

⁴⁸ Pasal 2 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045 yang berbunyi: “(1) Calon TKI/TKI yang akan berangkat bekerja keluar negeri wajib terdaftar sebagai peserta Program jaminan sosial.(2) Jenis program jaminan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. Jaminan Kesehatan Nasional; b.JKK; c.JKM; dan d.JHT.”

⁴⁹ Pasal 3 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045 yang berbunyi: “(1) Pelaksana Penempatan wajib mengikutsertakan Calon TKI/TKI dalam program JKK dan JKM. (2) Calon TKI/TKI perseorangan wajib ikut serta dalam program JKK dan JKM. (3) Calon TKI/TKI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat mengikuti program JHT secara sukarela.”

⁵⁰ Pasal 6 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1045 yang berbunyi: “(1)Pelaksana Penempatan wajib mendaftarkan Calon TKI/TKI yang akan berangkat bekerja ke luar negeri dalam program JKK, JKM, atau JHT kepada BPJS Ketenagakerjaan. (2) Calon TKI/TKI Perseorangan wajib mendaftarkan program JKK, JKM, atau JHT ke BPJS Ketenagakerjaan. (3) Pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat dilakukan secara manual dan/atau melalui sistem elektronik.”

tidak mungkin dapat dilaksanakan atau dipenuhi.⁵¹ Dalam hal ini, peneliti telah melakukan analisis pada Permenaker No 7 Tahun 2017 yang dikaitkan dengan UU BPJS dan Teori *Gebiedsleer* tentang ruang lingkup berlakunya Hukum Perburuhan. Dimana berdasar penafsiran peneliti bahwa pasal 14 UU BPJS mewajibkan seluruh WNI termasuk WNA yang bekerja di Indonesia sekurang-kurangnya 6 bulan diwajibkan untuk menjadi peserta program jaminan sosial.⁵² Namun, apabila dikaitkan dengan teori *Gebiedsleer* tentang ruang lingkup berlakunya Hukum Perburuhan yang mana dalam ruang lingkup menurut wilayah, terdapat teori non-sektoral nasional yang menyatakan bahwa wilayah berlakunya hukum perburuhan dibatasi oleh wilayah negara, sehingga hukum perburuhan hanya berlaku dalam lingkup wilayah negara Indonesia saja tanpa memperhatikan sektornya.

Sehingga, dikarenakan UU BPJS berkaitan dengan hukum perburuhan, maka makna kata setiap orang yang tertuang dalam pasal 14 UU BPJS yang ditafsirkan seluruh WNI dibatasi hanya untuk WNI yang bekerja di wilayah Indonesia saja. Sedangkan bagi WNI yang bekerja di luar negeri atau yang dalam hal ini TKI tidak diwajibkan untuk mendapatkan jaminan sosial. Oleh karena itu berdasarkan penafsiran tersebut, maka Permenaker No 7 Tahun 2017 tidak memenuhi persyaratan

⁵¹Gunawan Widjaja, *op.cit.*, 2006, hlm 32.

⁵² Pasal 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5256, berbunyi: "Setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, wajib menjadi Peserta program Jaminan Sosial."

nomor 6 (enam) dalam desideratum *Fuller* dikarenakan permenaker tersebut tidak dapat dilakukan.

7. *Constancy through time or avoidance of frequent change* (Tidak Boleh Terlalu sering diubah).

Pada prinsipnya suatu peraturan perundang-undangan dibuat untuk diberlakukan dalam jangka waktu yang lama, dan karenanya maka suatu undang-undang tidak selayaknya diubah secara terus menerus. Dengan dilakukannya perubahan secara terus menerus, anggota masyarakat terhadap siapa suatu aturan hukum hendak diberlakukan menjadi sukar untuk mengikuti bahkan untuk mengetahui dengan pasti ketentuan hukum yang berlaku untuk mereka.⁵³ Perubahan peraturan perundang-undangan yang sangat sering mengakibatkan berkurangnya tingkat kepastian hukum dalam masyarakat.

Dalam hal ini menurut peneliti, Permenaker No 7 Tahun 2017 merupakan Peraturan perundang-undangan yang baru mengenai Program jaminan sosial bagi TKI yang diselenggarakan oleh BPJS, sehingga Permenaker tersebut tidak dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan yang sering diubah. Maka, dapat diketahui bahwa Permenaker No 7 Tahun 2017 telah memenuhi persyaratan nomor 7 (tujuh) dalam desideratum Fuller.

8. *Congruence between official action and declared rules* (Kesesuaian antara Pelaksanaan dan Peraturan).

⁵³Gunawan Widjaja, *op.cit*, 2006, hlm 32 - 33

Desideratum terakhir dari Fuller berkaitan dengan kesesuaian antara Undang-Undang yang dibuat dengan pelaksanaan oleh pejabat yang berwenang. Menurut *Fuller* pemahaman yang baik dan tepat, serta tidak adanya kepentingan pribadi dalam menerapkan Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya, merupakan syarat mutlak untuk menciptakan sistem hukum yang baik.⁵⁴

Dalam hal ini, penulis tidak melakukan penelitian dalam pelaksanaan Permenaker No 7 Tahun 2017 dalam prakteknya. Namun, berdasarkan pasal 45 ayat (2) Permenaker No 7 Tahun 2017, BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program jaminan sosial bagi TKI sesuai dalam pasal 4 mulai tanggal 1 Agustus 2017. Yang kemudian dalam pelaksanaannya, sejak tanggal 1 Agustus 2017, maka perlindungan jaminan sosial bagi TKI diselenggarakan oleh BPJS sesuai dengan Permenaker No 7 Tahun 2017. Oleh karena itu, bahwa Permenaker No 7 Tahun 2017 tersebut telah memenuhi persyaratan nomor 8 (delapan) dalam desideratum Fuller.

Berdasarkan analisis penulis diatas, dimana peneliti melakukan analisis terhadap Permenaker No 7 Tahun 2017 tentang Progran Jaminan Sosial TKI yang dikaitkan dengan Teori Kepastian Hukum *Lon Fuller*, Maka peneliti akan membuat tabel perbandingan mengenai pemenuhan teori kepastian hukum *Lon Fuller* terkait pengaturan program jaminan sosial yang wajib diikuti oleh TKI berdasarkan Permenaker No 7 Tahun 2017, sebagai berikut:

⁵⁴*Ibid.*, hlm 33.

Tabel 3
Tolak Ukur Pemenuhan Kepastian Hukum Pengaturan Program Jaminan Sosial yang wajib diikuti oleh TKI berdasarkan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 7 Tahun 2017 tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia

NO	Teori Kepastian Hukum <i>Lon Fuller</i>	Penafsiran	Keterangan
1	<i>Generality</i> (Generalitas)	<p>Tujuan dibentuknya Permenaker No 7 Tahun 2017 dalam hal menimbang yakni menyatakan bahwa program jaminan sosial merupakan salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat termasuk Tenaga Kerja Indonesia agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak.</p> <p>Jadi, dasar dibentuknya Permenaker No 7 Tahun 2017 tersebut adalah untuk kepentingan bersama rakyat Indonesia khususnya para TKI. Sehingga Permenaker No 7 Tahun 2017 tersebut dapat dikatakan sebagai suatu aturan yang baik karena dibuat untuk suatu kelompok tertentu yakni TKI</p>	Memenuhi Kepastian Hukum
2	<i>Promulgation</i> (Harus Diumumkan).	Permenaker No 7 Tahun 2017 telah ditetapkan pada tanggal 28 Juli 2017 dalam berita negara RI Nomor 1045 dan telah diundangkan (diumumkan) juga pada tanggal yang sama yakni tanggal 28 Juli 2017	Memenuhi Kepastian Hukum
3	<i>Prospectivity</i> (Tidak berlaku surut).	<p>Dalam Ketentuan peralihan pada pasal 44 Permenaker No 7 Tahun 2017 dinyatakan bahwa Pada saat Peraturan Menteri ini berlaku, konsorsium asuransi TKI tetap bertanggung jawab terhadap pembayaran klaim asuransi TKI sampai berakhirnya masa pertanggungungan.</p> <p>Oleh karena itu Permenaker No 7 Tahun 2017 tidak berlaku surut dikarenakan sebelum permenaker</p>	Memenuhi Kepastian Hukum

		tersebut berlaku, berlaku Permenaker No 10 Tahun 2017 yang mengatur perlindungan asuransi TKI yang diselenggarakan oleh konsorsium asuransi dan ketika Permenaker No 7 Tahun 2017 berlaku maka konsorsium asuransi TKI tetap bertanggung jawab atas pembayaran klaim asuransi TKI beserta perlindungannya hingga berakhirnya masa pertanggungan	
4	<i>Clarity</i> (Rumusan Harus Jelas).	<p>Adanya konflik antar pasal 2, 3, dan 6 Permenaker No 7 Tahun 2017 yang mana dalam pasal 2 menjelaskan bahwa program jaminan sosial yang wajib dimiliki oleh calon TKI/TKI adalah JKN, JKK, JKM, dan JHT. Sedangkan dalam pasal 3 dijelaskan bahwa program jaminan sosial yang wajib dimiliki oleh calon TKI/TKI hanya JKK dan JKM saja. Sedangkan program JHT tidak wajib dan bersifat sukarela. Dan dalam pasal 6 calon TKI/TKI hanya diwajibkan mendaftar salah satu program diantara program JKK, JKM atau JHT dimana calon TKI/TKI diperbolehkan mendaftar salah satu atau lebih dari ketiga program tersebut.</p> <p>Oleh karena itu mengakibatkan Permenaker No 7 Tahun 2017 tidak memiliki rumusan yang jelas mengenai program jaminan sosial yang seharusnya diwajibkan bagi TKI.</p>	Tidak Memenuhi Kepastian Hukum
5	<i>Consistency or avoiding contradiction</i> (Konsistensi atau Tidak Bertentangan).	<p>Terdapat Konflik dalam pasal 2, 3 dan 6 Permenaker No 7 Tahun 2017. Adapun dalam pasal 2 menjelaskan bahwa program jaminan sosial yang wajib dimiliki oleh calon TKI/TKI adalah JKN, JKK, JKM, dan JHT. Sedangkan dalam pasal 3 dijelaskan bahwa program jaminan sosial yang wajib dimiliki oleh calon TKI/TKI hanya JKK dan JKM saja. Sedangkan program</p>	Tidak Memenuhi Kepastian Hukum

		<p>JHT tidak wajib dan bersifat sukarela. Dan dalam pasal 6 calon TKI/TKI hanya diwajibkan mendaftar salah satu program diantara program JKK, JKM atau JHT dimana calon TKI/TKI diperbolehkan mendaftar salah satu atau lebih dari ketiga program tersebut.</p> <p>Dari ketiga pasal tersebut, dapat diketahui bahwa pasal 2, 3 dan 6 Permenaker No 7 Tahun 2017 saling bertentangan. Sehingga dapat dikatakan bahwa permenaker tersebut tidak konsisten dalam hal program jaminan sosial yang diwajibkan bagi TKI</p>	
6	<p><i>Possibility of obedience</i> (Harus Dapat Dilaksanakan).</p>	<p>Menurut analisis peneliti pada Permenaker No 7 Tahun 2017 yang dikaitkan dengan UU BPJS dan Teori <i>Gebiedsleer</i> tentang ruang lingkup berlakunya Hukum Perburuhan. Dimana berdasarkan penafsiran peneliti bahwa pasal 14 UU BPJS mewajibkan seluruh WNI termasuk WNA yang bekerja di Indonesia sekurang-kurangnya 6 bulan diwajibkan untuk menjadi peserta program jaminan sosial.</p> <p>Namun, apabila dikaitkan dengan teori <i>Gebiedsleer</i> tentang ruang lingkup berlakunya Hukum Perburuhan yang mana dalam ruang lingkup menurut wilayah, terdapat teori non-sektoral nasional yang menyatakan bahwa wilayah berlakunya hukum perburuhan dibatasi oleh wilayah negara, sehingga hukum perburuhan hanya berlaku dalam lingkup wilayah negara Indonesia saja tanpa memperhatikan sektornya.</p> <p>Dikarenakan UU BPJS berkaitan dengan hukum perburuhan, maka makna kata setiap orang yang tertuang dalam pasal 14 UU BPJS yang ditafsirkan seluruh WNI dibatasi hanya untuk WNI yang bekerja di wilayah Indonesia saja.</p>	<p>Tidak Memenuhi Kepastian Hukum</p>

		Sedangkan bagi WNI yang bekerja di luar negeri atau yang dalam hal ini TKI tidak diwajibkan untuk mendapatkan jaminan sosial. Maka, Permenaker No 7 Tahun 2017 tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan baik.	
7	<i>Constancy through time or avoidance of frequent change</i> (Tidak Boleh Terlalu sering diubah).	Menurut peneliti, Permenaker No 7 Tahun 2017 merupakan Peraturan perundang-undangan yang baru mengenai Program jaminan sosial bagi TKI yang diselenggarakan oleh BPJS, sehingga Permenaker tersebut tidak dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan yang sering diubah.	Memenuhi Kepastian Hukum
8	<i>Congruence between official action and declared rules</i> (Kesesuaian antara Pelaksanaan dan Peraturan).	Pasal 45 ayat (2) Permenaker No 7 Tahun 2017, BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program jaminan sosial bagi TKI sesuai dalam pasal 4 mulai tanggal 1 Agustus 2017. Dalam pelaksanaannya, sejak tanggal 1 Agustus 2017, maka perlindungan jaminan sosial bagi TKI diselenggarakan oleh BPJS sesuai dengan Permenaker No 7 Tahun 2017.	Memenuhi Kepastian Hukum

Sumber: Bahan Hukum Primer dan Sekunder, Diolah, 2017

Dari tabel dan penjelasan diatas, dapat diketahui bahwa tidak adanya kepastian hukum atas program jaminan sosial yang wajib diikuti oleh TKI berdasarkan Permenaker No 7 tahun 2017. Hal tersebut dikarenakan Permenaker No 7 Tahun 2017 tersebut tidak memenuhi kedelapan desideratum teori kepastian hukum *Lon Fuller* sebagaimana yang telah diketahui sebelumnya bahwa apabila Tidak terpenuhinya salah satu dari kedelapan desideratum Teori kepastian hukum Lon Fuller maka mengakibatkan bahwa sistem hukum yang berjalan tersebut tidak pantas untuk disebut dengan suatu sistem hukum yang layak serta tidak dapat berlaku secara efektif dan baik.

Dalam hal ini, Permenaker Permenaker No 7 tahun 2017 hanya memenuhi 5 (lima) desideratum yang meliputi:

- a. *Generality* (Generalitas).
- b. *Promulgation* (Harus Diumumkan).
- c. *Prospectivity* (Tidak berlaku surut)
- d. *Constancy through time or avoidance of frequent change* (Tidak Boleh Terlalu sering diubah)
- e. *Congruence between official action and declared rules* (Kesesuaian antara Pelaksanaan dan Peraturan).

Disamping itu, Permenaker No 7 tahun 2017 tidak memenuhi 3 (tiga) desideratum yang meliputi:

- a. *Clarity* (Rumusan Harus Jelas).
- b. *Consistency or avoiding contradiction* (Konsistensi atau Tidak Bertentangan)
- c. *Possibility of obedience* (Harus Dapat Dilaksanakan).

Dikarenakan tidak adanya kepastian hukum mengenai pengaturan program jaminan sosial yang diwajibkan bagi TKI berdasarkan Permenaker No 7 tahun 2017, maka perlulah adanya kepastian hukum terkait program jaminan sosial yang wajib diikuti oleh TKI agar menjadi jelas dan tidak menimbulkan permasalahan dikemudian hari.

Mengingat TKI adalah setiap WNI yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah,⁵⁵ maka dapat diketahui bahwa TKI tergolong dalam pekerja dengan perjanjian kerja waktu tertentu serta pekerja penerima upah. Disamping itu, berdasarkan pasal 5 Permenaker No 7 tahun 2017, diketahui bahwa peserta program jaminan sosial, meliputi:

- “a. Calon TKI/TKI yang ditempatkan oleh Pelaksana Penempatan.

⁵⁵ Definisi TKI berdasarkan pasal 1 angka 1 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4445.

Pelaksana penempatan adalah Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI) yang merupakan lembaga pemerintah non kementerian yang mempunyai fungsi sebagai pelaksana kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri dan Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS) merupakan badan hukum yang telah memperoleh izin tertulis dari Pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan penempatan TKI di luar negeri.

b. Calon TKI/TKI Perseorangan.

TKI Perseorangan adalah TKI yang bekerja pada pengguna berbadan hukum.⁵⁶

Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa TKI merupakan pekerja yang bekerja pada suatu badan hukum pemerintahan, badan hukum swasta, ataupun badan hukum perseorangan. Maka, dapat diketahui bahwa TKI tersebut tergolong dalam pekerja yang bekerja pada pemberi kerja selain penyelenggara negara.

Sehingga, peneliti melakukan penafsiran terkait program jaminan sosial yang seharusnya wajib diikuti oleh TKI sebagai berikut:

1. Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)

Dalam hal ini, berdasarkan pasal 11 ayat (1) Perpres No 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan mengamanatkan bahwa setiap pemberi kerja wajib mendaftarkan dirinya dan Pekerjaanya sebagai peserta Jaminan Kesehatan kepada BPJS Kesehatan dengan membayar iuran. Oleh karena itu, dikarenakan TKI merupakan pekerja penerima upah dari pemberi kerja serta dikarenakan Permenaker No 7 Tahun 2017 dibentuk atas dasar UU SJSN dan Perpres No 12 Tahun 2013 tersebut merupakan salah satu peraturan pelaksana UU SJSN, maka sudah seharusnya TKI diwajibkan dalam program JKN guna memberikan perlindungan akses kesehatan bagi para TKI melalui mekanisme asuransi sosial.

⁵⁶ Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 1882.

2. Program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM)

Dalam hal ini, berdasarkan pasal 4 PP No 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program JKK dan JKM, berbunyi:

- “(1) Setiap Pemberi Kerja selain penyelenggara negara wajib mendaftarkan dirinya dan Pekerjaannya sebagai Peserta dalam program JKK dan JKM kepada BPJS Ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Setiap orang yang bekerja wajib mendaftarkan dirinya sebagai Peserta dalam program JKK dan JKM kepada BPJS Ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”⁵⁷

Apabila dikaitkan dengan pasal tersebut, dikarenakan TKI merupakan pekerja penerima upah dari pemberi kerja serta dikarenakan Permenaker No 7 Tahun 2017 dibentuk atas dasar UU SJSN dan PP No 44 Tahun 2015 tersebut merupakan salah satu peraturan pelaksana UU SJSN, maka sudah seharusnya TKI diwajibkan dalam program JKK guna memberikan perlindungan terhadap para TKI yang mengalami kecelakaan kerja agar merasa sejahtera dan aman dalam melakukan pekerjaannya, serta diwajibkan dalam program JKM guna memberikan perlindungan terhadap peserta dan keluarganya apabila peserta tersebut meninggal dunia

3. Program Jaminan Pensiun (JP)

Dalam hal ini, berdasarkan pasal 6 PP No 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program JP, berbunyi:

- “Dalam hal Pekerja belum terdaftar pada BPJS Ketenagakerjaan, Pemberi Kerja selain penyelenggara negara wajib bertanggung

⁵⁷ Pasal 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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.

jawab pada Pekerjaanya dengan memberikan Manfaat Pensiun sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.⁵⁸ Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa program JP tidak wajib bagi pekerja yang bekerja pada pemberi kerja selain penyelenggara negara, karena menurut ketentuan pasal tersebut apabila pekerja tersebut belum terdaftar BPJS Ketenagakerjaan, maka Pemberi Kerja selain penyelenggara negara tersebut wajib memberikan sendiri manfaat pensiun sesuai ketentuan peraturan pemerintah ini tanpa harus bersangkutan paut dengan BPJS ketenagakerjaan. Oleh karena itu, dikarenakan TKI merupakan pekerja penerima upah dari pemberi kerja selain penyelenggara negara serta dikarenakan Permenaker No 7 Tahun 2017 dibentuk atas dasar UU SJSN dan PP No 45 Tahun 2015 tersebut merupakan salah satu peraturan pelaksana UU SJSN, maka TKI tidak diwajibkan dalam program JP.

4. Program Jaminan Hari Tua (JHT)

Dalam hal ini, berdasarkan pasal 2 ayat PP No 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program JHT, berbunyi:

- “(1) Setiap Pemberi Kerja selain penyelenggara negara wajib mendaftarkan dirinya dan Pekerjaanya dalam program JHT kepada BPJS Ketenagakerjaan sesuai penahapan kepesertaan.
- (2) Setiap orang yang bekerja wajib mendaftarkan dirinya dalam program JHT kepada BPJS Ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”⁵⁹

⁵⁸ Pasal 6 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.

⁵⁹ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2015 tentang penyelenggaraan program Jaminan Hari Tua, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5716.

Yang kemudian berdasarkan penjelasan pasal 2 ayat (1) Peraturan pemerintah tersebut menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan penahapan kepesertaan adalah proses penahapan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penahapan kepesertaan program jaminan sosial, yang dalam hal ini ialah Perpres Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial.

Berdasarkan Perpres No 109 Tahun 2013 tersebut, pengaturan mengenai kewajiban program JHT bagi tenaga kerja yang bekerja pada pemberi kerja selain penyelenggara negara dikelompokkan berdasarkan skala usaha besar, usaha menengah, usaha kecil, dan usaha mikro.⁶⁰ Dimana skala usaha tersebut didasarkan pada aset perusahaan atau badan hukum. Sehingga, kewajiban program JHT bagi pekerja yang bekerja pada pemberi kerja selain penyelenggara negara tidak secara mutlak diwajibkan bagi seluruh perusahaan ataupun badan hukum karena terdapat tolok ukurnya tersendiri. Namun, berdasarkan pasal 2 ayat (2) PP No 46 Tahun 2015 tersebut menjelaskan bahwa setiap orang yang bekerja wajib mendaftarkan dirinya dalam program JHT kepada BPJS Ketenagakerjaan. Oleh karena itu, pengaturan mengenai kewajiban JHT tidak jelas dan menimbulkan keaburan hukum.

Dilihat dari sisi perlindungan hukum, program JHT merupakan program yang tergolong penting guna perlindungan jangka panjang untuk memastikan bahwa para TKI mendapatkan keuntungan akses terhadap

⁶⁰ Pasal 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan kepesertaan Program Jaminan Sosial, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 253.

sistem perlindungan sosial negara asal mereka ketika mereka kembali setelah bertahun-tahun memberikan kontribusi ekonomi yang besar.⁶¹ Mengingat bentuk perlindungan hukum yang wajib diberikan bagi TKI meliputi perlindungan pra penempatan, masa penempatan, perlindungan dan purna penempatan, maka sudah seharusnya program JHT wajib diikuti oleh TKI guna memberikan perlindungan purna penempatan demi keberlangsungan hidup selanjutnya bagi TKI.

⁶¹ Paola Pace, *Migration and the Right to Health: A Review of International Law*, IOM, Jenewa, 2009, hlm 15.