

**IMPLEMENTASI PROGRAM JAMINAN SOSIAL
KETENAGAKERJAAN BAGI PESERTA BUKAN PENERIMA UPAH
DI WILAYAH PROVINSI LAMPUNG**

(Tesis)

Oleh :

**MICHEL SERENA
2122011016**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

ABSTRAK

IMPLEMENTASI PROGRAM JAMINAN SOSIAL KETENAGAKERJAAN BAGI PESERTA BUKAN PENERIMA UPAH DI WILAYAH PROVINSI LAMPUNG

Oleh

MICHEL SERENA

Sistem Jaminan Sosial Nasional merupakan program negara yang bertujuan memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan diharapkan dapat berjalan dengan maksimal. Kondisinya saat ini cakupan kepesertaan bagi peserta bukan penerima upah di wilayah Provinsi Lampung masih terkendala oleh beberapa faktor. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi urgensi dari program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi masyarakat yang masuk dalam kategori peserta bukan penerima upah serta menganalisis strategi optimalisasi kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi peserta bukan penerima upah di wilayah Provinsi Lampung. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan empiris. Penelitian normatif dilakukan terhadap hal-hal yang bersifat teoritis asas-asas hukum, sedangkan pendekatan empiris yaitu dilakukan secara lapangan dengan wawancara terpadu kepada narasumber. Adapun hasil penelitian yang didapat berkaitan dengan urgensi dari program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi peserta bukan penerima upah adalah adanya jaminan kesejahteraan yang berdampak terhadap pertumbuhan ekonomi, jaminan kemudahan akses pelayanan kesehatan serta jaminan hari tua apabila peserta sudah tidak aktif bekerja. Jaminan tersebut tentu saja dapat mencegah timbulnya angka kemiskinan baru.. Strategi optimalisasi kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi peserta bukan penerima upah di Provinsi Lampung mencakup peningkatan kesadaran, penyediaan akses yang mudah, pendekatan inklusif, kolaborasi dengan pemerintah daerah, penguatan pendidikan dan pelatihan, membangun aliansi dengan organisasi masyarakat, monitoring dan evaluasi. Dalam prosesnya, penting untuk melakukan pemantauan dan evaluasi berkala guna mengukur efektivitas strategi yang dijalankan dan melakukan perbaikan jika diperlukan.

Kata Kunci: Implementasi; Program Jaminan Sosial, Bukan Penerima Upah

ABSTRACT

EMPLOYMENT SOCIAL SECURITY PROGRAM IMPLEMENTATION FOR NON-WORLD PARTICIPANTS WAGE RECIPIENTS IN THE REGION LAMPUNG PROVINCE

By
MICHEL SERENA

The government's efforts to protect workers' rights have long been carried out with the enactment of various regulations in the field of manpower. In subsequent developments, with the enactment of Law Number 24 of 2011 concerning the Social Security Administration Agency (BPJS), the implementation of the employment social security program for non-wages participants in the Lampung Province area is still constrained by several factors. This research is to analyze the implementation of the employment social security program for participants who are not wage earners in the Lampung province. To find out the obstacles to the implementation of the employment social security program for participants who are not wage earners in the province of Lampung. This study uses a normative and empirical juridical approach. Normative research is carried out on matters that are theoretical in nature on legal principles, while the empirical approach is carried out in the field with integrated interviews with informants. As for the research results obtained. The urgency or priority of the employment social security program for people who fall into the category of non-wages participants in the employment social security program for non-wages participants has great urgency and priority. Through economic protection, access to health services, pension benefits, protection for migrant workers, the strategy for optimizing the participation of the employment social security program for participants who are not wage earners in the Lampung Province Region. Broadly speaking, the strategy for optimizing the participation of the employment social security program for non-salaried participants in Lampung Province includes raising awareness, providing easy access, inclusive approaches, collaboration with local governments, strengthening education and training, building alliances with community organizations, monitoring and evaluation. In the process, it is important to carry out periodic monitoring and evaluation to measure the effectiveness of the implemented strategy and make improvements if necessary.

Keywords: Implementation; Social Security Programs, Not Wage Recipients

**IMPLEMENTASI PROGRAM JAMINAN SOSIAL
KETENAGAKERJAAN BAGI PESERTA BUKAN PENERIMA UPAH
DI WILAYAH PROVINSI LAMPUNG**

Oleh :

MICHEL SERENA

Tesis

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar

MAGISTER HUKUM

Pada

**Jurusan Sub Program Hukum Kenegaraan
Program Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

Judul Tesis : **IMPLEMENTASI PROGRAM JAMINAN
SOSIAL KETENAGAKERJAAN BAGI
PESERTA BUKAN PENERIMA UPAH
DI WILAYAH PROVINSI LAMPUNG**

Nama : *Michel Serena*

Nomor Pokok Mahasiswa : **2122011016**

Program Kekhususan : **Hukum Kenegaraan**
Program Studi : **Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum**
Fakultas Hukum : **Hukum**

MENYETUJUI
Dosen Pembimbing


Dr. HS Tisnanta, S.H., M.H
NIP 196109301987021001


Agus Tripto, S.H., M.H., Ph.D
NIP 198410102008121005

MENGETAHUI

**Ketua Program Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



Prof. Dr. Eddy Rifai, S.H., M.Hum
NIP 196109121986031003

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : Dr. HS Tisnanta, S.H., M.H.



Sekretaris : Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D



Penguji Utama : Dr. FX Sumarja, S.H., M.Hum.



Anggota : Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D



Anggota : Dr. Muhtadi, S.H., M.H., CRA., CRP



2. Dekan Fakultas Hukum



Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.
NIP. 196412181988031002

3. Direktur Program Pascasarjana



Prof. Drs. Ir. Murhadi, M.Si.
NIP. 196403261989021001

Tanggal Lulus Ujian Tesis : 15 Agustus 2023

LEMBAR PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Tesis dengan judul : **“Implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Peserta Bukan Penerima Upah Di Wilayah Provinsi Lampung”** adalah hasil karya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan tata cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiatisme.
2. Hak intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya. Saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 15 Agustus 2023

Pembuat Pernyataan,



[Handwritten Signature]
MICHEL SERENA
NRM. 2122011016

RIWAYAT HIDUP



Michel Serena lahir di Bandar Lampung, 16 Juli 1990 buah kasih dari Bapak Ir. Nila Kelana dan Ibu Niryati. Penulis menempuh pendidikan di SD Al Azhar 2 Wayhalim Bandar Lampung (1995 s/d 2001), SMP Al Kautsar Bandar Lampung (2001 s/d 2004), SMA Negeri 12 Bandar Lampung (2004 s/d 2007), Fakultas Hukum Universitas Lampung (2007 s/d 2011). Selanjutnya pada tahun 2021 penulis melanjutkan studi Magister Ilmu Hukum (S2) di Fakultas Hukum Universitas Lampung, lulus tahun 2023. Penulis mengawali karir sebagai karyawan PT Bank BNI Syariah Tanjung Karang pada tahun 2011 sampai dengan tahun 2015 sebagai Sales Assistant, pada tahun 2015 penulis melanjutkan karirnya di BPJS Ketengakerjaan Klaten sebagai Marketing Officer sampai dengan tahun 2020, kemudian pada tahun 2020 penulis menjabat sebagai Account Representative Khusus BPJS Ketenagakerjaan Bandar Lampung.

MOTTO

Seseorang yang putus asa melihat kesulitan dalam setiap kesempatan, tetapi orang yang optimis melihat peluang dalam setiap kesulitan.

(Ali Bin Abi Thalib)

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan karya ini kepada:

1. Allah SWT karena hanya atas izin dan karuniaNya maka tesis ini dapat dibuat dan selesai pada waktunya. Puji syukur yang tak terhingga pada Allah SWT yang meridhoi dan mengabulkan segala doa;
2. Orang tuaku Bapak Nila Kelana dan Ibu Niryati, ayahanda dan ibundaku Hafil Muni dan Rohila Rosa;
3. Istriku tercinta Resty Framila Utami S.Pd. yang senantiasa memberikan dukungan semangat, senyum dan doanya untuk keberhasilan ini;
4. Anak-anakku tercinta Abrisam El Shaad dan Auryszard El Shaad, senyum kalian memberikan kobaran semangat yang menggebu, terimakasih dan sayangku untuk kalian;
5. Adik-adiku Ramdan Rossy S.E., M.M dan M. Garry Kelana S.H yang telah memberikan doa serta dukungannya untuk dapat menyelesaikan tesis ini.
6. Bapak dan Ibu Dosen pembimbing, penguji dan pengajar, yang selama ini telah tulus dan ikhlas meluangkan waktunya untuk menuntun dan mengarahkan saya memberikan bimbingan dan pelajaran yang tiada ternilai harganya, agar saya menjadi lebih baik. Terimakasih banyak Bapak dan Ibu Dosen, Jasa kalian akan selalu terpatri dihati;
7. Almamater tercinta Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Lampung tempatku menuntut ilmu

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamien. Segala puji syukur hanyalah milik Allah SWT, *Rabb* seluruh Alam yang telah memberikan rahmat, taufik dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul **“Implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Peserta Bukan Penerima Upah Di Wilayah Provinsi Lampung”**

Penulis menyadari selesainya Tesis ini tidak terlepas dari partisipasi, bimbingan serta bantuan dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Maka kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, D.E.A, IPM., selaku Rektor Universitas Lampung;
2. Dr. M Fakhri, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung
3. Prof Dr. Ir. Murhadi, S.H., M.Si. selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung;
4. Prof. Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.
5. Dr. HS Tisnanta, S.H., M.H. selaku pembimbing pertama, yang memberikan masukan dalam penulisan tesis ini.
6. Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D. selaku pembimbing kedua, yang banyak meluangkan waktu untuk berdiskusi dalam penyelesaian tesis ini.

7. Dr. FX Sumarja, S.H., M.Hum. selaku penguji utama, terimakasih atas arahan serta bimbingannya.
8. Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D. selaku anggota penguji, terimakasih atas masukan, kritik dan saran guna perbaikan tesis ini.
9. Dr. Muhtadi, S.H., M.H., CRA., CRP selaku anggota penguji, terimakasih atas bimbingannya.
10. Istriku tercinta Resty Framila Utami S.Pd. yang senantiasa memberikan dukungan semangat, senyum dan doanya untuk keberhasilan ini;
11. Anak-anakku tercinta Abrisam El Shaad dan Auryszard El Shaad, senyum kalian memberikan kobaran semangat yang menggebu, terimakasih dan sayangku untuk kalian;
12. Keluarga besar Universitas Lampung
13. Almamaterku tercinta Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung.

Semoga Tesis ini dapat berguna dan bermanfaat bagi agama, masyarakat, bangsa dan negara, para mahasiswa, akademisi, serta pihak-pihak lain yang membutuhkan terutama bagi penulis. Saran dan kritik yang bersifat membangun sangat diharapkan. Akhir kata penulis ucapkan terima kasih. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan perlindungan dan kebaikan bagi kita semua. Amin.

Bandar Lampung, 15 Agustus 2023

Penulis

MICHEL SERENA

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup	9
1. Permasalahan Penelitian	9
2. Ruang Lingkup Penelitian	9
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	9
1. Tujuan Penelitian	9
2. Kegunaan Penelitian	10
D. Kerangka Pemikiran	11
E. Metode Penelitian	25

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Kebijakan Publik.....	32
B. Proses Kebijakan Publik.....	39
C. Pengertian Hukum Administrasi Negara.....	43
D. Asas-Asas Hukum Administrasi Negara.....	46
E. Tinjauan Umum Mengenai Badan Penyelenggara Jaminan Sosial	49
F. Tinjauan Umum Mengenai Pekerja Bukan Penerima Upah (Sektor Informal).....	59
G. Perlindungan Hukum terhadap Tenaga Kerja	63

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Urgensi Dari Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Masyarakat Yang Masuk Dalam Kategori Peserta Bukan Penerima Upah	68
--	----

B. Strategi Optimalisasi Kepesertaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Peserta Bukan Penerima Upah di Wilayah Provinsi Lampung.....	79
---	----

BAB IV PENUTUP

A. Simpulan	96
B. Saran	97

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR ISI BAGAN DAN GAMBAR

Bagan

Bagan 1. Alur Pikir	11
---------------------------	----

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyediaan lapangan pekerjaan merupakan salah satu kewajiban negara sesuai yang diamanatkan dalam Pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Kesatuan Tahun 1945 (UUDNRI 1945) yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak. Untuk melaksanakan amanat konstitusi tersebut negara mengeluarkan berbagai aturan dan kebijaksanaan untuk memberikan jaminan dan kesempatan kepada warga negara. Dalam konteks industri, proses produksi yang makin maju dan berkembang tentunya perusahaan yang membutuhkan tenaga kerja sebagai faktor produksi.

Upaya pemerintah dalam melindungi hak-hak pekerja telah lama dilaksanakan dengan pemberlakuan berbagai regulasi di bidang ketenagakerjaan. Hal ini direalisasikan pemerintah dengan diberlakukannya berbagai peraturan perundangundangan seperti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga kerja (yang selanjutnya disingkat Jamsostek), dan Peraturan Menteri Tenaga Kerja No: Per.05/Men/1996 mengenai Sistem Manajemen Keamanan dan Keselamatan Kerja (yang selanjutnya disingkat K3).

Pada perkembangan selanjutnya, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), maka PT. Jamsostek berubah menjadi BPJS Ketenagakerjaan dan efektif berlaku pada tanggal 1 Juli 2015. BPJS Ketenagakerjaan merupakan lembaga negara yang memberikan perlindungan bagi tenaga kerja untuk mengatasi risiko sosial ekonomi tertentu dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan Program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Kematian (JKM), Jaminan Hari Tua (JHT), Jaminan Pensiun (JP).

Program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) merupakan perlindungan dari risiko kecelakaan kerja yang dapat dialami oleh pekerja pada saat bekerja. Manfaat yang diberikan berupa uang tunai dan atau pelayanan kesehatan pada saat peserta mengalami kecelakaan kerja, dimulai saat perjalanan dari rumah menuju tempat kerja sampai kembali ke rumahnya atau penyakit yang disebabkan oleh lingkungan kerja. Manfaat yang diterima peserta apabila mengalami Kecelakaan Kerja antara lain Biaya pengobatan dan rawat inap unlimited tanpa batasan, kemudian rawat jalan dan Santunan Tidak Mampu Bekerja (STMB) selama peserta masih dalam masa pemulihan dan belum mampu bekerja.

Jaminan Kematian (JKM) diperuntukan bagi ahli waris peserta BPJS Ketenagakerjaan bagi peserta yang meninggal dunia bukan akibat kecelakaan kerja atau penyakit akibat kerja. Jaminan Kematian (JKM) diberikan untuk membantu meringankan beban keluarga dalam bentuk biaya pemakaman, santunan kematian dan santunan berkala serta beasiswa untuk 2 orang anak peserta yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan dan iuran peserta

telah memenuhi masa iur minimal 3 tahun. Nilai santunan yang diberikan kepada ahli waris adalah sebesar Rp 42.000.000,-

Jaminan Hari Tua (JHT) adalah manfaat uang tunai sekaligus yang diberikan ketika peserta mencapai usia 56 tahun. cacat total tetap, meninggal dunia, berhenti kerja (PHK, mengundurkan diri dan meninggalkan indonesia untuk selamanya) dan pengambilan sebagian untuk tenaga kerja dengan minimal kepesertaan 10 tahun. Besarnya manfaat Jaminan Hari Tua (JHT) adalah sebesar nilai akumulasi seluruh iuran yang telah disetor ditambah hasil pengembangannya yang tercatat dalam rekening perorangan peserta dan dibayarkan sekaligus. Pembayaran Manfaat Jaminan Hari Tua (JHT) dapat diambil sekaligus apabila peserta telah memasuki masa pensiun, cacat total tetap, meninggal dunia ataupun berhenti bekerja (dengan masa tunggu 1 (satu) bulan).

Jaminan Pensiun (JP) adalah sejumlah uang yang dibayarkan sebagai pengganti penghasilan apabila peserta memasuki usia pensiun, mengalami cacat total tetap, atau meninggal dunia.

Dari seluruh program yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan terdapat perbedaan perhitungan iuran untuk peserta penerima upah dengan peserta bukan penerima upah. Berikut adalah perbandingan iuran peserta BPJS Ketenagakerjaan untuk sektor Penerima upah dan Bukan Penerima Upah.

Simulasi iuran peserta Penerima Upah

UPAH	JKK		JKM		JHT		JP		TOTAL IURAN
	Perusahaan	Perusahaan	Perusahaan	Tenaga Kerja	Perusahaan	Tenaga Kerja			
(JMK kota bender lampung th 2023)	0,24%	0,30%	3,70%	2%	2%	1%			
2.991.350	7.179	8.974	110.680	59.827	59.827	29.914	276.401		

Simulasi iuran peserta Bukan Penerima Upah

UPAH	JKK	JKM	JHT	TOTAL IURAN
Dasar Upah terendah sektor BPU	Pekerja	Pekerja	Pekerja	
	1,00%		2,00%	
1.000.000	10.000	6.800	20.000	36.800

Menurut Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional yang dimaksud sebagai peserta adalah setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia. Adapun menurut Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian disebutkan kategori peserta terbagi menjadi dua (2) yaitu, peserta penerima upah dan peserta bukan penerima upah. Peserta penerima upah adalah setiap orang yang bekerja pada pemberi kerja yang memiliki hubungan kerja atau kontrak kerja dengan menerima gaji atau upah, sedangkan Peserta bukan penerima upah adalah pekerja yang bekerja secara mandiri, seperti pekerja di sektor informal contohnya pedagang kaki lima, nelayan, petani, dan pekerja lainnya yang tidak memiliki hubungan kerja atau kontrak kerja.

Adapun dari kedua regulasi tersebut saling bertentangan satu sama lainnya dalam penjelasan peserta bukan penerima upah (BPU) dimana di dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional tidak dijelaskan secara eksplisit terkait peserta BPU, namun di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian justru dijabarkan secara

eksplisit, sehingga dari kedua regulasi tersebut secara hirarkis saling bertentangan dan mengandung ketidakpastian hukum.

Di dalam penerapannya, implementasi jaminan sosial ketenagakerjaan bagi peserta penerima upah saat ini dianggap sudah berjalan dengan baik dikarenakan sudah banyak aturan baik peraturan perundang-undangan maupun aturan teknis pelaksanaan kegiatan berusaha yang telah mengharuskan pemberi kerja untuk dapat mendaftarkan seluruh pekerjanya ke dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan. Sebaliknya penerapan aturan yang mewajibkan seluruh peserta bukan penerima upah untuk terdaftar sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan masih banyak menemui kendala di lapangan, sehingga perlindungan jaminan sosial kepada peserta bukan penerima upah masih dianggap belum maksimal secara nasional.

Provinsi Lampung memiliki jumlah pekerja di sektor informal yang cukup signifikan. Menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS), pada tahun 2022 terdapat sekitar 3 juta potensi peserta bukan penerima upah di Provinsi Lampung. Dengan jumlah yang cukup besar tersebut, implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi peserta bukan penerima upah di wilayah Provinsi Lampung menjadi sangat penting untuk dilakukan.¹

¹<https://lampungprov.go.id/detail-post/pemprov-lampung-raih-penghargaan-paritrama-bpjs-ketenagakerjaan>

Berikut ini adalah data jumlah pekerja serta jumlah peserta bukan penerima upah yang telah terdaftar pada BPJS Ketenagakerjaan di wilayah provinsi lampung.

Tabel 1. Karakteristik Penduduk Bekerja, Agustus 2020 – Agustus 2022

Karakteristik Penduduk Bekerja	Agustus 2020		Agustus 2021		Agustus 2022	
	Ribu Orang	Persen (%)	Ribu Orang	Persen (%)	Ribu Orang	Persen (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan						
SD ke Bawah	1 710,4	39,96	1 673,4	39,06	1 771,1	40,36
Sekolah Menengah Pertama	1 004,6	23,47	968,7	22,61	1 029,9	23,47
Sekolah Menengah Atas	775,1	18,11	772,4	18,03	765,4	17,44
Sekolah Menengah Kejuruan	413,3	9,66	482,8	11,27	450,1	10,26
Diploma I/II/III	92,9	2,17	76,2	1,78	76,4	1,74
Universtas	283,7	6,63	310,8	7,25	295,1	6,73
Jumlah	4 280,1	100,00	4 284,3	100,00	4 388,0	100,00
Lapangan Pekerjaan Utama						
A. Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	1 915,8	44,76	1 843,5	43,03	1 914,1	43,62
B. Pertambangan dan Penggalian	415,0	9,70	422,0	9,85	426,8	9,73
C. Industri Pengolahan						
D. Pengadaan Listrik dan Gas;						
E. Pengadaan Air	14,2	0,33	17,3	0,40	25,4	0,58
F. Konstruksi	241,0	5,63	251,0	5,86	216,7	4,94
G. Perdagangan Besar Dan Eceran	807,3	18,86	829,3	19,36	866,0	19,74
H. Transportasi dan Pergudangan; J. Informasi dan Komunikasi	161,8	3,78	165,5	3,86	166,3	3,79
I. Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	168,8	3,94	194,8	4,55	183,5	4,18
K. Jasa Keuangan dan Asuransi;						
L. Real Estat; M,N. Jasa Perusahaan	61,5	1,44	50,5	1,18	67,7	1,54
O. Administrasi Pemerintahan	123,4	2,88	132,3	3,09	120,5	2,75
P. Jasa Pendidikan	180,6	4,22	185,3	4,33	191,7	4,37
Q. Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	45,5	1,06	61,5	1,43	63,3	1,44
R,S,T,U. Jasa Lainnya	145,1	3,39	131,3	3,06	146,0	3,33
Jumlah	4 280,1	100,00	4 284,3	100,00	4 388,0	100,00
Status Pekerjaan Utama						
Berusaha sendiri	790,9	18,48	843,7	19,69	878,2	20,01
Berusaha dibantu buruh tidak tetap	876,1	20,47	815,5	19,04	890,0	20,28
Berusaha dibantu buruh tetap	113,6	2,65	108,7	2,54	114,9	2,62
Buruh/Karyawan/Pegawai	1 073,7	25,09	1 120,4	26,15	1 135,0	25,87
Pekerja bebas di pertanian	288,0	6,73	293,6	6,85	317,4	7,23
Pekerja bebas di non pertanian	284,6	6,65	304,1	7,10	244,6	5,57
Pekerja keluarga/tak dibayar	853,3	19,94	798,3	18,63	807,9	18,41
Jumlah	4 280,1	100,00	4 284,3	100,00	4 388,0	100,00
Status Pekerjaan Formal/Informal						
Formal	1 187,3	27,74	1 229,1	28,69	1 250,0	28,49
Informal	3 092,8	72,26	3 055,2	71,31	3 138,0	71,51
Jumlah	4 280,1	100,00	4 284,3	100,00	4 388,0	100,00

Selain itu dapat dilihat bahwa, sampai saat ini perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan masih menjadi sorotan dan perhatian secara nasional di sektor pekerja informal, khususnya di Provinsi Lampung.

Tabel 2. Jumlah Peserta Bukan Penerima Upah yang terdaftar di BPJS Ketenagakerjaan Bandar Lampung Periode 2020 - 2022

No	Periode	Penambahan TK Baru	Jumlah TK aktif
1	2020	23.299	18.470
2	2021	30.257	19.169
3	2022	85.229	56.671

Adapun melihat dari tabel kepesertaan BPJS dari tahun ke tahun jumlah penambahan mengalami kenaikan signifikan, akan tetapi kepesertaan yang tidak aktif justru bertambah 60%. implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi peserta bukan penerima upah di wilayah Provinsi Lampung masih terkendala oleh beberapa faktor. Salah satu faktornya adalah kurangnya kesadaran dan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya perlindungan sosial bagi peserta bukan penerima upah. Selain itu, infrastruktur dan sistem administrasi yang belum memadai juga menjadi kendala dalam implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi peserta bukan penerima upah.

Kendala tersebut ditambah dengan ketidakjelasan wadah yang menghimpun para peserta BPU. Adapun jika ada wadah tersebut hanya menghimpun mengenai struktur keorganisasian agar dapat eksis dan berjalan prospek usahanya dan tidak berfokus terhadap kepentingan jaminan sosial para anggotanya, sehingga pemerintah pun juga sangat sulit untuk memberikan penekanan sanksi kepada badan hukum maupun paguyuban/perhimpunan yang menaungi para anggotanya tersebut. Hal ini tentunya akan mengalami konsekuensi tidak tepat sasaran apabila pemerintah memaksakan pemberian sanksi tersebut kepada wadah yang menaungi para BPU, dikarenakan ketidakjelasan siapa yang bertanggungjawab terhadap para peserta BPU tersebut dalam mengakomodir para anggotanya.

Sebagai upaya untuk meningkatkan implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi peserta bukan penerima upah di wilayah Provinsi Lampung, diperlukan dukungan dari berbagai pihak seperti pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, serta masyarakat itu sendiri. Selain itu, diperlukan pula upaya untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya perlindungan sosial bagi peserta bukan penerima upah, serta peningkatan infrastruktur dan sistem administrasi yang memadai untuk mendukung implementasi program jaminan sosial ketenagakerjaan tersebut.

Apabila dilihat dari konsekuensinya apabila perusahaan yang tidak mengikutsertakan tenaga kerjanya dalam program BPJS maka perusahaan dapat diberikan sanksi pidana. Adanya kewajiban perusahaan dalam mengikutsertakan pekerja pada BPJS Ketenagakerjaan tersebut menunjukkan mekanisme perlindungan hukum yang jelas terhadap para pekerja dalam rangka menciptakan kepastian hukum, kesamaan kedudukan dalam hukum dan keadilan, Namun bagaimana apabila dalam hal ini pemerintah lalai dalam memberikan perlindungan jaminan sosial terhadap pekerja informal/penerima non upah yang mana dalam hal ini terdapat kekosongan hukum dalam regulasi tersebut akan berdampak pengabaian terhadap nasib para pekerja non upah yang tidak dilindungi secara hukum oleh pemerintah.

Berdasarkan latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang dilakukan dalam bentuk Tesis dengan judul **“Implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Peserta Bukan Penerima Upah Di Wilayah Provinsi Lampung”**.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan permasalahan dalam rencana tesis ini adalah:

- 1) Apakah urgensi dari program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi masyarakat yang masuk dalam kategori peserta bukan penerima upah?
- 2) Bagaimana strategi optimalisasi kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi peserta bukan penerima upah di wilayah Provinsi Lampung?

2. Ruang Lingkup Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, ruang lingkup dalam penelitian tesis ini memiliki substansi ilmu hukum tata negara, dengan objek penelitiannya adalah Implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Peserta Bukan Penerima Upah Di Wilayah Provinsi Lampung. Penelitian juga mengkaji Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Penelitian dilakukan pada wilayah hukum Provinsi Lampung.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis urgensi dari program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi masyarakat yang masuk dalam kategori peserta bukan penerima upah

- b. Untuk menganalisis strategi optimalisasi kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi peserta bukan penerima upah di wilayah Provinsi Lampung.

2. Kegunaan Penelitian

a. Secara Teoritis

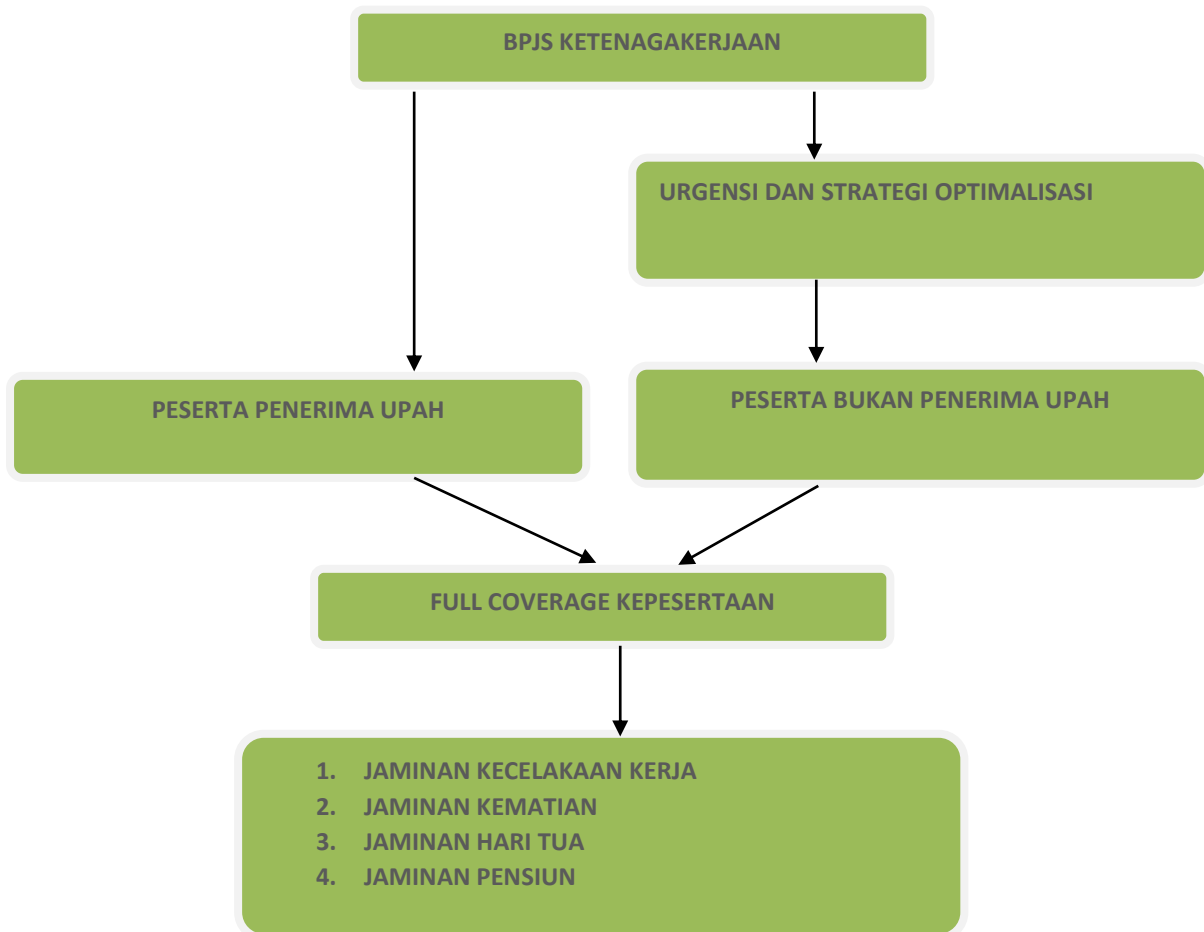
Secara Teoritis penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang ilmu hukum tata negarakhususnya yang berkaitan dengan Implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Peserta bukan penerima upah Di Wilayah Provinsi Lampung.

b. Secara Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan referensi bagi birokrasi hukum di Indonesia, juga para peneliti hukum yang penelitiannya terkait dengan tesis ini, guna terkait Implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Peserta bukan penerima upah Di Wilayah Provinsi Lampung.

D.Kerangka Pemikiran

1. Alur Pikir



2. Kerangka Teoritis

2.1. Teori Kebijakan Publik

Teori kebijakan publik ini mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik

karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.²

Sistem kebijakan menjelaskan adanya aktor kebijakan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan publik. Kesemuanya juga tidak luput dari pengaruh lingkungan kebijakan. Ketiga komponen tersebut selanjutnya dikenal sebagai sistem kebijakan, yaitu tatanan kelembagaan yang berperan dalam penyelenggaraan kebijakan publik yang mengakomodasi aspek teknis, sosiopolitik maupun interaksi antara unsur kebijakan. Penjelasan lebih lanjut tentang sistem dan komponen kebijakan publik dikemukakan pula oleh William Dunn dalam sebagai berikut:³

a. Isi kebijakan (*policy content*)

Terdiri dari sejumlah daftar pilihan keputusan tentang urusan publik (termasuk keputusan untuk tidak melakukan tindakan apa-apa) yang dibuat oleh lembaga dan pejabat pemerintah. Isi sebuah kebijakan merespons berbagai masalah publik (public issues) yang mencakup berbagai bidang kehidupan mulai dari pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan lain-lain.

b. Aktor atau pemangku kepentingan kebijakan (*policy stakeholder*)

Pemangku kepentingan kebijakan atau aktor kebijakan adalah individu atau kelompok yang berkaitan langsung dengan sebuah kebijakan yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi oleh keputusan atau kebijakan tersebut. Aktor kebijakan tersebut bisa terdiri dari sekelompok warga, organisasi buruh, pedagang kaki lima, komunitas wartawan, partai politik, lembaga pemerintahan, dan sebagainya.

² Solichin Abdul Wahab. 2002. *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Sinar Grafika, Jakarta.

³ William N Dunn. 1999. *Analisis Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

c. Lingkungan kebijakan (*policy environment*)

Lingkungan kebijakan merupakan latar khusus di mana sebuah kebijakan terjadi, yang berpengaruh dan dipengaruhi oleh aktor kebijakan serta kebijakan publik itu sendiri. Proses pengembangan kebijakan berlangsung sebagai sebuah siklus kebijakan yang dimulai dari pengaturan agenda dengan penetapan atau pendefinisian masalah publik hingga proses evaluasi atau penilaian kebijakan. Berikut penjelasan proses pengembangan kebijakan publik yang dikemukakan dalam Ayuningtyas yakni:⁴

a. Pembuatan Agenda

Sebagai respon terhadap permasalahan publik, mesin legislatif dan birokrasi pemerintah dapat bergerak dan terlibat dalam proses formulasi, adopsi, dan implementasi kebijakan termasuk turut berperan untuk mengatasi masalah yang muncul selama proses penyusunan kebijakan. Keterlibatan aktor, elite atau pemangku kepentingan dapat terus berlanjut pada tahap analisis efektivitas kebijakan, untuk menunjukkan kekurangan dalam formulasi maupun implementasi sehingga dapat menjadi usulan agenda baru kebijakan. Oleh karena itu, pembuatan agenda menempati urutan pertama dalam siklus pengembangan kebijakan.

b. Formulasi Kebijakan

Proses formulasi kebijakan secara umum memiliki tahapantahapan diantaranya yaitu pengaturan proses pengembangan kebijakan, penggambaran permasalahan, penetapan sasaran dan tujuan, penetapan prioritas, perancangan kebijakan,

⁴ Dumilah Ayuningtyas. 2014. *Kebijakan Kesehatan: Prinsip dan Praktik*. Raja Grafindo Persada Jakarta. hlm. 14

penggambaran pilihan-pilihan, penilaian pilihan-pilihan, “perputaran” untuk penelaahan sejawat dan revisi kebijakan, serta akhirnya upaya untuk mendapatkan dukungan formal terhadap kebijakan yang sedang diajukan atau disusun.

c. Pengadopsian Kebijakan

Setelah formulasi kebijakan, tahap berikutnya adalah adopsi kebijakan yaitu sebuah proses untuk secara formal mengambil atau mengadopsi alternatif solusi kebijakan yang ditetapkan sebagai sebuah regulasi atau produk kebijakan yang selanjutnya akan dilaksanakan. Pengadopsian kebijakan sangat ditentukan oleh rekomendasi yang antara lain berisikan informasi mengenai manfaat dan berbagai dampak yang mungkin terjadi dari berbagai alternatif kebijakan yang telah disusun dan akan diimplementasikan.

d. Pengimplementasian Kebijakan

Pengimplementasian merupakan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. Definisi implementasi menurut Dunn adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu. Ada dua alternatif dalam implementasi kebijakan: mengimplementasikan dalam bentuk program atau membuat kebijakan turunannya. Kesiapan implementasi amat menentukan efektivitas dan keberhasilan sebuah kebijakan. Penyusunan kebijakan berbasis data atau bukti juga berpengaruh besar terhadap sukses tidaknya implementasi kebijakan.

e. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan penilaian terhadap keseluruhan tahapan dalam siklus kebijakan, utamanya ketika sebuah kebijakan yang disusun telah selesai diimplementasikan. Tujuannya adalah untuk melihat apakah kebijakan telah sukses mencapai tujuannya dan menilai sejauh mana keefektifan kebijakan dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak berkepentingan.

2.2. Teori Kewenangan

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.⁵

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.⁶

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.⁷ Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku,

⁵ Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makasar. 2010. hlm 35

⁶ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013. hlm 71.

⁷ Nurmayani. *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung, Bandar Lampung. 2009. hlm 26.

Kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi.

Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Berdasarkan definisi kewenangan menurut para ahli di atas, penulis berpendapat bahwa kewenangan merupakan suatu hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau institusi yang berindak menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸

Indroharto mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru.⁹

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang.

Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan

⁸Ridwan HR. *Op.Cit.* hlm. 99.

⁹Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Harapan. 1993. hlm. 68.

harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁰

Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.¹¹

Bagir Manan, menyatakan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan

¹⁰*Ibid*, hlm. 68.

¹¹ Ridwan HR. *Op.Cit.* hlm.108-109.

yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.¹²

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.¹³

Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan : Original legislator, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undang-undang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD. Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah.

Dalam Pasal 22 ayat (1), UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang jika terjadi kepentingan yang memaksa. *Delegated legislator*, dalam hal ini seperti presiden yang berdasarkan suatu undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah, yaitu diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu. Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha

¹²Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Unpad. Bandung, 2000. hlm. 1-2.

¹³Ridwan HR. *Op.Cit.* hlm. 104.

negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.¹⁴ Misal, dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat struktural eselon I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan. (3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan.¹⁵

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab.

Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris).¹⁶

¹⁴*Ibid.* hlm. 104-105.

¹⁵*Ibid.*

¹⁶*Ibid.* hlm. 109.

2.3. Teori Tujuan Hukum

Penulis juga mencoba menggunakan teori tujuan hukum yang dicetuskan oleh Gustav Radbruch. yang mana teori tujuan hukum menekankan bahwa tujuan hukum harus sesuai dengan nilai keadilan, kepastian hukum dan juga kemanfaatan. Hal ini disebabkan karena dalam realitasnya, keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dan begitupun sebaliknya.¹⁷

Dengan kebebasan kita dapat menghubungkan kepastian, keadilan, persamaan dan sebagainya ketimbang mengikuti Radbruch sebagai mana yang diuraikan dibawah ini tersebut:¹⁸

1). Keadilan Hukum.

Keadilan adalah perekat tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Hukum diciptakan agar agar setiap individu anggota masyarakat dan penyelenggara negara melakukan sesuatu tindakan yang diperlukan untuk menjaga ikatan sosial dan mencapai tujuan kehidupan bersama atau sebaliknya agar tidak melakukan suatu tindakan yang dapat merusak tatanan keadilan. Jika tindakan yang diperintahkan tidak dilakukan atau suatu larangan dilanggar, tatanan sosial akan terganggu karena terciderainya keadilan. Untuk mengembalikan tertib kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Setiap pelanggaran akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran itu sendiri.¹⁹

¹⁷ Muhammad Erwin. 2012.*Filsafat Hukum*. Raja Grafindo, Jakarta. hlm.123

¹⁸ Sidharta Arief, Meuwissen tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum, PT Refika Aditama, Bandung, 2007, h. 20.

¹⁹ Moh. Mahfud MD, Penegakan Hukum DanTata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan pada Acara Seminar Nasional “Saatnya Hati Nurani Bicara” yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009.

2). Kepastian Hukum.

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan sebagai bentuk perlindungan jaminan kesehatan bagi masyarakat. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan sesuai dengan apa yang telah diamanatkan di dalam undang-undang. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.²⁰Kata "kepastian" berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal.

3). Kemanfaatan Hukum

Teori kemanfaatan ini sebagai dasar-dasar ekonomi bagi pemikiran hukum. Prinsip utama dari teori ini adalah mengenai tujuan dan evaluasi hukum. Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar rakyat atau bagi seluruh rakyat, dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum. Berdasarkan orientasi itu, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan Negara.²¹ Gustav Radbruch, menuturkan bahwa ada tiga tujuan hukum, yaitu kemanfaatan, kepastian, dan keadilan. Dalam melaksanakan ketiga tujuan hukum ini harus

²⁰ Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Cet. Ke-5. Jakarta.2012

²¹ Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra. *Hukum sebagai Suatu Sistem*. Remaja Rosdakarya, Bandung. 1993.hlm. 79-80.

menggunakan azas prioritas.²² Keadilan bisa saja lebih diutamakan dan mengorbankan kemanfaatan bagi masyarakat luas. Gustav Radbruch menuturkan bahwa adanya skala prioritas yang harus dijalankan, dimana prioritas pertama selalu keadilan, kemudian kemanfaatan, dan terakhir barulah kepastian hukum.

Hukum menjalankan fungsinya sebagai sarana konservasi kepentingan manusia dalam masyarakat. Tujuan hukum tidak hanya prioritas kepada kepastian hukum. Hukum harus seimbang dan melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangan penguasa maupun dari tindak kejahatan lainnya. Tujuan hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai yang membagi hak dan kewajiban antara setiap individu di dalam masyarakat. Hukum juga memberikan wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.²³

Bila dikaitkan dengan fungsi hukum sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan dan sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan dasar hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, dan seimbang dalam kehidupan bermasyarakat. Dapat dicapainya ketertiban dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas untuk membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang, dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.²⁴

²² Sonny Pungus, Teori Tujuan Hukum, <http://sonny-tobelo.com/2010/10/teori-tujuanhukum-gustav-radbruch-dan.html>, diakses pada tanggal 5Februari 2021

²³ Randy Ferdiansyah, Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch, <http://hukumindo.com/2011/11/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum.html>, diakses tanggal 5Februari 2021

²⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 77

Soedjono Dirdjosisworo berpendapat bahwa dalam pergaulan hidup manusia, kepentingan-kepentingan manusia bisa senantiasa bertentangan satu dengan yang lain, maka tujuan hukum adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan itu.²⁵

Sementara, Muchsin pernah mengungkapkan bahwa sebenarnya hukum bukanlah sebagai tujuan tetapi dia hanyalah sebagai alat, yang mempunyai tujuan adalah manusia, maka yang dimaksud dengan tujuan hukum adalah manusia dengan hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan itu. Van Apeldoorn menyampaikan bahwa tujuan hukum ialah mengatur pergaulan hidup secara damai.

Hal tersebut berarti bahwa hukum menghendaki perdamaian, yang semuanya bermuara kepada suasana damai. Rudolf Von Jhering mengatakan bahwa tujuan hukum ialah untuk memelihara keseimbangan antara berbagai kepentingan. Aristoteles mengatakan tujuan hukum itu ialah untuk memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat sebanyakbanyaknya, sebagaimana selaras dengan pendapat Roscoe Pound yang menegaskan *law is tool of social engineering*, yang bermakna tujuan hukum yaitu sebagai alat untuk membangun masyarakat.²⁶

Teori yang berkenaan dengan teori tujuan hukum dalam penelitian ini juga berkaitan dengan kepastian hukum. Kepastian hukum mengandung arti adanya hukum setiap orang mengetahui yang mana dan seberapa haknya dan kewajibannya. Kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang

²⁵ Soedjono Dirjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm. 11

²⁶ Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, 2006, hlm. 11

bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan Hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan. Kepastian hukum memegang peranan penting dalam mewujudkan hukum yang konsisten di masyarakat.²⁷

Penelitian ini juga berkenaan dengan teori kemanfaatan hukum. Manfaat hukum adalah dapat dicapainya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum yang tertib. Satjipto Raharjo mengungkapkan, bahwa teori kemanfaatan (kegunaan) hukum bisa dilihat sebagai perlengkapan masyarakat untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Oleh karena itu ia bekerja dengan memberikan petunjuk tentang tingkah laku dan berupa norma (aturan-aturan hukum). Hukum pada dasarnya berupa peraturan hukum yang mendatangkan kemanfaatan atau kegunaan hukum ialah untuk terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum tertib (*rechtsorde*).²⁸

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu : - Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. - Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. - Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenanda Media Group, Jakarta, 2009

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 13

kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. - Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.²⁹ Selanjutnya Kepastian hukum adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara harus pasti dan adil.

Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.³⁰

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah. Penelitian Kualitatif adalah penelitian yang berbentuk kata, skema dan gambaran atau dapat diartikan sebagai metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat positivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek alamiah, dimana peneliti adalah sebagai

²⁹ <https://ngobrolinhukum.wordpress.com/memahami-kepastian-dalamhukum/>Diakses pada tanggal 14April 2021, Pukul 09:50 WIB

³⁰ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo. Yogyakarta.2010, hlm.59

instrumen kunci pengambilan sampel sumber data dilakukan secara purposive dan snowball, teknik pengumpulan data dengan triangulasi (gabungan).³¹

2. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Sugiyono, penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan antara variabel satu dengan variabel lain.³²

3. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan normatif dan pendekatan empiris yaitu :

1) Pendekatan Normatif

Pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan dengan cara menelaah kaidah-kaidah, norma-norma, aturan-aturan yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Pendekatan tersebut dimaksud untuk mengumpulkan berbagai peraturan perundang-undangan, teori-teori, dan literatur-literatur yang erat hubungannya dengan masalah yang akan diteliti.

2) Pendekatan Empiris

Pendekatan yuridis empiris yaitu dilakukan untuk mempelajari hukum dalam kenyataan atau berdasarkan fakta yang didapat secara objektif di lapangan,

³¹ Sugiyono. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta. Bandung, 2013. hlm 75

³²*Ibid*

baik berupa pendapat, sikap dan perilaku hukum yang didasarkan pada identifikasi hukum dan efektifitas hukum.

4. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

Dalam melakukan penelitian ini data bersumber dari tempat penelitian, literatur-literatur yang menunjang, peraturan perundang-undangan serta bahan-bahan bacaan ilmiah lainnya yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang akan dibahas.

b. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh dari hasil penelitian pada objek penelitian yakni dengan melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang berhubungan dengan subjek penelitian. Data primer ini diambil dari praktisi hukum dan akademisi. Namun data yang diperoleh bukan sebagai data utama melainkan sebagai data pendukung untuk mendapatkan data sekunder.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang bersumber dari literatur-literatur yang mencakup dokumen-dokumen resmi. Data sekunder terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat berupa perundang-undangan yang terdiri dari:

1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011, tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian;
4. Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013, tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial;
5. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan;
6. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017, tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia;
7. Peraturan BPJS Ketenagakerjaan Nomor 1 Tahun 2018, tentang Bentuk Kartu Peserta, Sertifikat Kepesertaan, Formulir Program Jaminan Kecelakaan Kerja, Program Jaminan Kematian, Program Jaminan Hari Tua, dan Program Jaminan Pensiun Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan

Bahan hukum sekunder yaitu, sebagai bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, terdiri dari bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti: yurisprudensi, keputusan-keputusan peradilan lainnya dan aturan-aturan pelaksanaan perundang-undangan.

a. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang fungsinya melengkapi dari bahan hukum primer dan sekunder agar dapat menjadi lebih jelas, seperti kamus, bibliografi, literatur-literatur yang menunjang dalam tesis ini, media masa dan sebagainya.

5. Penentuan Narasumber

Penentuan narasumber dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara, yang dilakukan secara lisan atau tertulis kepada narasumber dengan mengajukan beberapa pertanyaan secara terbuka. Adapun yang dijadikan narasumber dalam penelitian ini:

a. Kepala Cabang BPJS Kota Bandar Lampung : 1 orang

a. Pemerintah Provinsi Lampung : 1 orang

Jumlah: 2 orang

6. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

a. Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara:

- 1) Studi Kepustakaan (*LibraryResearch*) yaitu dilakukan dengan cara untuk mendapatkan data sekunder, yaitu melakukan serangkaian kegiatan studi dokumentasi, dengan cara membaca, mencatat dan mengutip buku-buku atau literatur serta peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mempunyai hubungan dengan judul skripsi tersebut.

- 2) Studi Lapangan (*FieldResearch*) yaitu dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data primer, yang dilakukan dengan mengadakan wawancara dengan responden atau pihak-pihak yang dianggap dapat memberikan informasi terhadap permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.

b. Prosedur Pengolahan Data

Data yang diperoleh kemudian diolah melalui kegiatan seleksi, yaitu:

- 1) Identifikasi data, yaitu memeriksa kembali mengenai kelengkapan, kejelasan dari kebenaran data yang diperoleh serta relevansinya dengan penulisan.
- 2) Klasifikasi data, yaitu pengelompokan data sesuai dengan pokok bahasan sehingga memperoleh data yang benar-benar diperlukan.
- 3) Editing, yaitu proses meneliti kembali data yang diperoleh dari berbagai kepustakaan yang ada, menelaah isi perjanjian kerjasama bidang jasa konsultan hukum tersebut. Hal tersebut sangat perlu untuk mengetahui apakah data yang telah kita miliki dan dapat dilanjutkan proses selanjutnya. Dari data yang diperoleh kemudian disesuaikan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini, editing dilakukan pada data yang sudah terkumpul serta diseleksi terlebih dahulu dan diambil data yang diperlukan.
- 4) Sistematisasi data, yaitu semua data yang telah masuk dikumpul dan disusun dengan urutannya.

7. Analisis Data

Analisis data adalah untuk menyederhanakan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan dipahami serta dimengerti. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yaitu analisis data dengan obyek yang alamiah

serta dilakukan dengan cara menguraikan dan menjelaskan data yang diteliti dan diolah secara rinci kedalam bentuk kalimat supaya memperoleh gambaran yang jelas dan mudah menelaahnya, sehingga akhirnya dapat ditarik kesimpulan.³³ Kesimpulan dari hasil analisis ini menggunakan metode induktif sebagai untuk menarik kesimpulan pada penulisan ini. Metode induktif adalah suatu pengertian-pengertian dalam menjawab permasalahan dari kesimpulan tersebut. Diperoleh dengan berpedoman pada cara berpikir induktif, yakni suatu cara berpikir dalam mengambil kesimpulan berdasarkan data-data yang bersifat khusus dan kemudian disimpulkan secara umum.

³³Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, ALFABETA, Bandung, 2010

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Kebijakan Publik

Teori kebijakan publik ini mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).³⁴

Sistem kebijakan menjelaskan adanya aktor kebijakan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan publik. Kesemuanya juga tidak luput dari pengaruh lingkungan kebijakan. Ketiga komponen tersebut selanjutnya dikenal sebagai sistem kebijakan, yaitu tatanan kelembagaan yang berperan dalam penyelenggaraan kebijakan publik yang mengakomodasi aspek teknis, sosiopolitik maupun interaksi antara unsur kebijakan. Penjelasan lebih lanjut tentang sistem dan komponen kebijakan publik dikemukakan pula oleh William Dunn dalam sebagai berikut:³⁵

³⁴ Solichin Abdul Wahab. 2002. *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Sinar Grafika, Jakarta.

³⁵ Agustino Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung, hlm. 48

a. Isi kebijakan (*policy content*)

Terdiri dari sejumlah daftar pilihan keputusan tentang urusan publik (termasuk keputusan untuk tidak melakukan tindakan apa-apa) yang dibuat oleh lembaga dan pejabat pemerintah. Isi sebuah kebijakan merespons berbagai masalah publik (public issues) yang mencakup berbagai bidang kehidupan mulai dari pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan lain-lain.

b. Aktor atau pemangku kepentingan kebijakan (*policy stakeholder*)

Pemangku kepentingan kebijakan atau aktor kebijakan adalah individu atau kelompok yang berkaitan langsung dengan sebuah kebijakan yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi oleh keputusan atau kebijakan tersebut. Aktor kebijakan tersebut bisa terdiri dari sekelompok warga, organisasi buruh, pedagang kaki lima, komunitas wartawan, partai politik, lembaga pemerintahan, dan sebagainya.

c. Lingkungan kebijakan (*policy environment*)

Lingkungan kebijakan merupakan latar khusus di mana sebuah kebijakan terjadi, yang berpengaruh dan dipengaruhi oleh aktor kebijakan serta kebijakan publik itu sendiri. Proses pengembangan kebijakan berlangsung sebagai sebuah siklus kebijakan yang dimulai dari pengaturan agenda dengan penetapan atau pendefinisian masalah publik hingga proses evaluasi atau penilaian kebijakan. Berikut penjelasan proses pengembangan kebijakan publik yang dikemukakan dalam Ayuningtyas yakni:³⁶

³⁶ Dumilah Ayuningtyas. 2014. *Kebijakan Kesehatan: Prinsip dan Praktik*. Raja Grafindo Persada Jakarta. hlm. 14

a. Pembuatan Agenda

Sebagai respon terhadap permasalahan publik, mesin legislatif dan birokrasi pemerintah dapat bergerak dan terlibat dalam proses formulasi, adopsi, dan implementasi kebijakan termasuk turut berperan untuk mengatasi masalah yang muncul selama proses penyusunan kebijakan. Keterlibatan aktor, elite atau pemangku kepentingan dapat terus berlanjut pada tahap analisis efektivitas kebijakan, untuk menunjukkan kekurangan dalam formulasi maupun implementasi sehingga dapat menjadi usulan agenda baru kebijakan. Oleh karena itu, pembuatan agenda menempati urutan pertama dalam siklus pengembangan kebijakan.

b. Formulasi Kebijakan

Proses formulasi kebijakan secara umum memiliki tahapantahapan diantaranya yaitu pengaturan proses pengembangan kebijakan, penggambaran permasalahan, penetapan sasaran dan tujuan, penetapan prioritas, perancangan kebijakan, penggambaran pilihanpilihan, penilaian pilihan-pilihan, “perputaran” untuk penelaahan sejawat dan revisi kebijakan, serta akhirnya upaya untuk mendapatkan dukungan formal terhadap kebijakan yang sedang diajukan atau disusun.

c. Pengadopsian Kebijakan

Setelah formulasi kebijakan, tahap berikutnya adalah adopsi kebijakan yaitu sebuah proses untuk secara formal mengambil atau mengadopsi alternatif solusi kebijakan yang ditetapkan sebagai sebuah regulasi atau produk kebijakan yang selanjutnya akan dilaksanakan. Pengadopsian kebijakan sangat ditentukan oleh rekomendasi yang antara lain berisikan informasi mengenai manfaat dan berbagai

dampak yang mungkin terjadi dari berbagai alternatif kebijakan yang telah disusun dan akan diimplementasikan.

d. Pengimplementasian Kebijakan

Pengimplementasian merupakan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. Definisi implementasi menurut Dunn adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu. Ada dua alternatif dalam implementasi kebijakan: mengimplementasikan dalam bentuk program atau membuat kebijakan turunannya. Kesiapan implementasi amat menentukan efektivitas dan keberhasilan sebuah kebijakan. Penyusunan kebijakan berbasis data atau bukti juga berpengaruh besar terhadap sukses tidaknya implementasi kebijakan.

e. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan penilaian terhadap keseluruhan tahapan dalam siklus kebijakan, utamanya ketika sebuah kebijakan yang disusun telah selesai diimplementasikan. Tujuannya adalah untuk melihat apakah kebijakan telah sukses mencapai tujuannya dan menilai sejauh mana keefektifan kebijakan dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak berkepentingan. Kebijakan publik pada dasarnya bertujuan untuk memecahkan persoalan-persoalan yang terjadi pada masyarakat, demikian juga kebijakan mengenai lahirnya Timpora dalam melakukan pengawasan terhadap orang asing yang melakukan aktivitasnya di Indonesia.

Kebijakan publik mempunyai banyak pemahaman teoritis. Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam bukunya H.A.R Tilaar & Riant Nugroho mendefinisikan

sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu.³⁷ David Easton mendefinisikannya sebagai akibat dari aktivitas pemerintah.

Carl I. Friedrich dalam bukunya Riant Nugroho mendefinisikannya sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.³⁸

Dari pemahaman tersebut, kita dapat merumuskan definisi sebagai berikut: “kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan.”³⁹

Kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis daripada fakta politisi ataupun fakta teknis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain. Selain itu pula, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan

³⁷H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, 2012, *Kebijakan Pendidikan; Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, cet.iii., hlm. 183

³⁸ Riant Nugroho, 2009 *Public Policy*, Jakarta, Elex Media Komputindo, hlm. 83

³⁹ H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, *Op.Cit*, hlm. 183

dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat.⁴⁰

Meskipun terdapat ruang bagi win-win solution dimana sebuah tuntutan dapat diakomodasi, namun pada akhirnya ruang bagi win-win solution sangat terbatas, sehingga kebijakan publik lebih banyak pada ranah zero-sum-game, yaitu menerima yang ini, dan menolak yang lain. Dalam pemahaman ini, istilah “keputusan” termasuk juga etika Pemerintah memutuskan untuk “tidak mengurus” isu terkait. Dengan demikian, pemahaman disini mengacu kepada pemahaman Dye, bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.⁴¹

Berbagai definisi dan pengertian kebijakan publik seperti dijelaskan di atas, memberikan implikasi sebagai berikut:

- 1) Kebijakan negara selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan;
- 2) Berisikan tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah;
- 3) Merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah;
- 4) Bersifat positif dalam artian merupakan beberapa bentuk tindakan yang dilakukan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu. Demikian juga dapat bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;

⁴⁰ Muhlis Madani, 2011, *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 20

⁴¹ H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, *Op.Cit*, hlm. 185

5) Berlandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat otoratif.⁴²

Hakikat suatu kebijakan negara sebagai tindakan yang mengarah pada suatu tujuan, akan dapat dipahami dengan baik dengan memerinci ke dalam lima kategori, menurut Hagwood dan Gunn, yaitu:

a) Tuntutan kebijakan (*policy demands*)

Di dalam sistem politik, proses formulasi suatu kebijakan negara, merupakan berbagai desakan atau tuntutan dari para aktor pemerintah maupun swasta kepada pejabat pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan tindakan terhadap suatu masalah tertentu. Tentunya, desakan ataupun tuntutan ini bervariasi, dalam arti dari yang bersifat umum sampai kepada usulan untuk mengambil tindakan konkrit tertentu terhadap sesuatu masalah yang terjadi dalam masyarakat.

b) Keputusan Kebijakan (*policy decision*)

Merupakan keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah, dengan maksud untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan negara.

c) Pernyataan Kebijakan (*policy statement*)

Merupakan pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijakan negara tertentu. Apabila dicermati secara mendalam, pernyataan kebijakan dari seorang pejabat dengan pejabat lainnya, seringkali bertentangan dengan satu dengan lainnya. Disini, diperlukan adanya koordinasi agar pernyataan kebijakan

⁴² Muhlis Madani, *Op.Cit*, hlm. 16-17

dimaksud menjadi sinkron. Hal ini dipandang perlu, mengingat masyarakatlah yang terkena dampaknya.

d) Keluaran Kebijakan (*policy outputs*)

Merupakan wujud kebijakan negara yang paling dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan negara.

e) Hasil Akhir Kebijakan (*policy outcomes*)

Setelah suatu kebijakan selesai diimplementasikan terdapat hasil akhir kebijakan, yaitu berupa akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan ataupun adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu.⁴³

B. Proses Kebijakan Publik

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.⁴⁴ Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji.

⁴³ Muhlis Madani, *Op.Cit*, hlm. 20

⁴⁴ AG. Subarsono, 2008, *Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Yogyakarta, Pustaka Ilmu, hlm. 80

Memang, tidaklah mudah membuat kebijakan publik yang baik dan benar, namun bukannya tidak mungkin.⁴⁵

Model yang dikembangkan oleh para ilmuwan kebijakan publik mempunyai satu kesamaan, yaitu bahwa proses kebijakan berjalan dari formulasi menuju implementasi, untuk mencapai kinerja kebijakan. Namun demikian, ada satu pola yang sama bahwa model formal proses kebijakan adalah dari “gagasan kebijakan”, “formalisasi dan legalisasi” kebijakan”, “implementasi”, baru kemudian menuju pada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan yang didapatkan setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan seperti yang disampaikan pada gambar berikut ini.⁴⁶

1) Tahap Isu Kebijakan (Penyusunan Agenda Pemerintahan)

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu di tunda waktu yang lama.⁴⁷

⁴⁵ H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, *Op.Cit*, hlm. 144

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 188

⁴⁷ Budi Winarno, 2008, *Kebijakan Publik; Teori & Proses*, Yogyakarta, MedPress, X,cet.ii, hlm. 33

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan, yakni;

- (1) Membangun persepsi dikalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh kelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah;
- (2) Membuat batasan masalah;
- (3) Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, dan kekuatan-kekuatan politik, publikasi melalui media masa dan sebagainya.⁴⁸

Proses masuknya isu ke dalam agenda kebijakan lebih cenderung bersifat politis dari pada rasional. Ada empat faktor yang berpengaruh pada proses penyusunan agenda kebijakan, yaitu

- (1) Perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis;
- (2) Sikap pemerintah dalam proses penyusunan agenda kebijakan;
- (3) Partisipasi masyarakat, dan
- (4) realitas pemerintahan daerah.⁴⁹

⁴⁸ AG. Subarsono, *Op.Cit*, hlm. 11

⁴⁹ Muhlis Madani, *Op.Cit*, hlm. 23

Menurut Cobb dan Elder dalam bukunya Muhlis Madani agenda dapat diklasifikasikan ke dalam dua tipe. Pertama, agenda yang bersifat sistematis yaitu agenda yang mencakup seluruh isu yang umumnya diakui dan mendapat perhatian publik serta termasuk persoalan yang masuk di dalam yurisdiksi legitimasi pemerintah, contohnya persoalan pendidikan. Kedua, agenda institusional yang mencakup seluruh isu-isu dimana para pembuat keputusan yang memang memiliki kewenangan secara eksplisit, aktif dan serius mempertimbangkan sebuah isu untuk diagendakan. Misalnya menjadi agenda legislatif atau eksekutif.⁵⁰

2). Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahana masalah terbaik. Dalam tahapan ini masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap formulasi dan legimitasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisa informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negoisasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.⁵¹

3). Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplemetasikan,

⁵⁰ Muhlis Madani, *Op.Cit*, hlm. 24

⁵¹ AG. Subarsono, *Op.Cit*, hlm. 12

yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupu agen-agen pemerintahan di tingkat bawah. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.⁵²

4). Tahap Kinerja Kebijakan (Evaluasi Kebijakan)

Pada tahap ini kebijakan yang telah dilakukan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan (hasil kinerja/prestasi yang diharapkan).

C. Pengertian Hukum Administrasi Negara

Hukum administrasi negara adalah peraturan hukum mengenai administrasi dalam suatu negara dimana hubungan antar warga negara dan pemerintahannya dapat berjalan dengan baik dan aman. Hukum administrasi negara adalah peraturan mengenai segala hal ihwal penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh aparatur negara guna mencapai tujuan negara.⁵³

⁵² Budi Winarno, *Op.Cit*, hlm. 34

⁵³<http://pangeranarti.blogspot.co.id/2014/11/pengertian-hukum-administrasi-negara.html>, diakses pada hari Rabu Tanggal 17 Maret 2023

Hukum administrasi negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindakan administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.⁵⁴

Menurut para ahli hukum administrasi negara adalah:

- 1) Hukum administrasi negara adalah peraturan hukum yang mengatur administrasi yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahannya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi (R Abdoel Djamali);
- 2) Hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan hukum yang mengatur bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugasnya (Kusumadi Poedjosewojo);
- 3) Hukum administrasi negara adalah hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan akan kemungkinan para pejabat melakukan tugas mereka yang khusus (E Utrecht);
- 4) Hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh para pengusaha yang disertai tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya (Van Apeldoorn);
- 5) Hukum Administrasi negara adalah hukum yang mengatur tentang hubungan-hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dengan warga masyarakat (Djokosutono);
- 6) Istilah hukum administrasi negara adalah terjemahan dari istilah Administrasi *Recht* dalam bahasa Belandanya;

⁵⁴ *Ibid*

- 7) Open Hein mengatakan hukum administrasi negara adalah sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenangnya yang telah diberikan kepadanya oleh hukum tata negara;
- 8) Van Vollenhoven mengatakan hukum administrasi adalah suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan untuk menggunakan wewenangnya yang diberikan kepadanya oleh hukum tata negara;
- 9) J.H.A Logemann hukum administrasi negara adalah hukum mengenai hubungan-hubungan antara jabatan-jabatan satu dengan lainnya serta hukum antara jabatan-jabatan negara itu dengan para warga masyarakat;
- 10) Muchsan hukum administrasi negara dirumuskan sebagai hukum mengenai struktur dan kefungsiannya administrasi negara.⁵⁵

Sumber-sumber hukum administrasi negara pada umumnya dapat dibedakan menjadi dua:

- 1) Sumber hukum material, yaitu sumber hukum yang turut menentukan isi kaidah hukum sumber hukum material ini berasal dari peristiwa-peristiwa dalam pergaulan masyarakat dan peristiwa-peristiwa itu dapat mempengaruhi bahkan menentukan sikap manusia;
- 2) Sumber hukum formal, yaitu sumber hukum yang sudah diberi bentuk tertentu, agar berlaku umum suatu kaidah harus diberi bentuk sehingga pemerintah dapat mempertahankannya.⁵⁶

⁵⁵ Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008., hlm. 8

D. Asas-Asas Hukum Administrasi Negara

Asas-asas hukum administrasi negara yakni:

- 1) Asas yuridikitas (*rechtmatingheid*); yaitu bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum (harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan);
- 2) Asas legalitas (*wetmatingheid*) yaitu bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara harus ada dasar hukumnya (ada peraturan dasar yang melandasinya). Apalagi Indonesia adalah negara hukum, maka asas legalitas adalah hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah;
- 3) Asas diskresi yaitu kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri tetapi tidak bertentangan dengan legalitas.⁵⁷

Bahwa yang dimaksud dengan asa yuridikitas adalah bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum secara umum (harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan). Sementara pengertian asas legalitas dan asas diskresi adalah setiap tindakan pejabat administrasi negara harus ada dasar hukumnya dan kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri, asalkan tidak melanggar asas yurudikitas dan asas legalitas.⁵⁸

⁵⁶ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

⁵⁷ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas, Makassar, 2013.

⁵⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011

Hukum administrasi negara dalam arti luas dapat dibagi dalam 4 (empat) bidang, yaitu:

- 1) *Bestuursrecht* (hukum pemerintahan);
- 2) *Justitierecht* (hukum peradilan);
- 3) *Politierecht* (hukum kepolisian); dan
- 4) *Regelaarsrecht* (hukum perundang-undangan).⁵⁹

Ruang lingkup hukum administrasi negara meliputi wewenang lembaga negara baik pusat dan daerah, perhubungan kekuasaan antara lembaga negara, dan antara lembaga negara dengan warga masyarakat.

Menurut S.F. Marbun asas dan norma hukum administrasi negara itu salah satunya adalah asas negara hukum dan demokrasi. Karena hukum administrasi negara itu mempunyai korelasi yang erat dengan negara hukum dan demokrasi. Asas negara hukum merupakan akar bagi negara hukum dan hukum administrasi negara karena secara substansial asas demokrasi meletakkan dan menjunjung tinggi superioritas kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Demokrasi dan hukum administrasi negara sebagai pelaksana cita-cita pemerintahan dari yang diperintah, akan menimbulkan konsekuensi bagi badan atau pejabat administrasi negara, dimana setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari yang diperintah (rakyat).⁶⁰

⁵⁹ Darda Syahrial, *Hukum Administrasi Negara Dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012.

⁶⁰ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, 2012.

Persetujuan dari rakyat tersebut dalam negara modern dilakukan melalui wakil-wakilnya di parlemen yang diatungkan ke dalam bentuk undang-undang, sehingga melahirkan asas legalitas. Asas legalitas ini tentu berhubungan dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan dimana ketika badan atau pejabat tata usaha negara akan melakukan suatu tindakan dengan kewenangannya, maka kewenangannya itu haruslah berdasarkan peraturan perundang-undangan atau dengan kata lain badan atau pejabat tata usaha negara itu dalam menjalankan kewenangannya itu berdasarkan kewenangan atribusi yang diberikan langsung oleh UUD 1945 maupun undang-undang.⁶¹

Berbicara mengenai kewenangan pemerintah, maka tidak dapat melepaskannya dari aspek kedaulatan rakyat, karena kedaulatan merupakan sumber dari kekuasaan atau kewenangan publik, sedangkan untuk memegang dan melaksanakan kekuasaan atau kewenangan publik tersebut diperlukan penguasa. Dasar bagi penguasa dalam melakukan perbuatan atau tindakan dalam hukum publik itu adalah kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*) yang diperoleh berdasarkan asas legalitas, yakni melalui atribusi dan delegasi.⁶²

Kedaulatan rakyat merupakan sumber dari kekuasaan hukum publik karena merupakan kekuasaan tertinggi bagi suatu negara yang tidak berada di bawah kekuasaan lain. Dengan demikian implementasi asas kedaulatan rakyat dan kekuasaan publik itu diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-

⁶¹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.

⁶² S.F. Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001.

undangan yang melahirkan kewenangan atribusi. Asas yang ketiga itu adalah asas *opportunitas*, jika dianalogikan ke dalam hukum administrasi negara, maka ditemukan rumusan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara dapat menolak suatu permohonan keputusan yang diajukan kepadanya dengan alasan demi kepentingan umum.

Hal ini sejalan dengan salah satu asas dari asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu asas penyelenggaraan kepentingan umum. Untuk itu tujuan utama administrasi negara haruslah mengedepankan dari tujuan pemerintahan negara Republik Indonesia tersebut, yaitu menjelmakan masyarakat yang adil dan makmur. Sikap dan tindakan pejabat tata usaha negara harus dibangun atas pengabdianya terhadap tujuan negara, artinya tidak untuk kepentingan individual atau kepentingan sekelompok orang tertentu melainkan untuk kepentingan umum. Berdasarkan uraian di atas tersebut dapat diketahui bahwa asas-asas hukum administrasi negara Dalam melaksanakan wewenangnya, pejabat administrasi negara membuat suatu keputusan dengan terikat kepada tiga asas hukum, yaitu yuridikitas, legalitas dan diskresi.

E. Tinjauan Umum Mengenai Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial adalah badan hukum publik yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial. BPJS terdiri dari BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan.⁶³ Bila mengacu pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang selanjutnya disingkat menjadi BPJS adalah badan hukum yang dibentuk untuk

⁶³ Mayori, Zsazsa, and Vonny Tiara Narundana. "Analisis Strategi Pemasaran Dalam Meningkatkan Jumlah Kepesertaan Pada BPJS Ketenagakerjaan Kantor Cabang Bandar Lampung." *Jurnal Manajemen dan Bisnis (JMB)* 2.1 (2021).

menyelenggarakan jaminan sosial. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial tersebut terdiri dari BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan kesehatan.⁶⁴

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) bertujuan untuk mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan, terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Fungsi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) yaitu:

- a) BPJS Kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf a berfungsi menyelenggarakan program jaminan kesehatan;
- b) BPJS Ketenagakerjaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf b berfungsi menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, program jaminan kematian, program jaminan pensiun dan jaminan hari tua.

Setiap peserta berhak memperoleh manfaat jaminan kesehatan yang bersifat pelayanan kesehatan perorangan, mencakup pelayanan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif termasuk pelayanan obat dan bahan medis habis pakai sesuai kebutuhan medis yang diperlukan. Manfaat jaminan kesehatan sebagaimana yang dimaksud terdiri dari manfaat medis dan manfaat non medis. Manfaat medis tidak terikat dengan besaran iuran yang dibayarkan. Manfaat non

⁶⁴ Vladimir Rys, 2011, Merumuskan Ulang Jaminan Sosial, Jakarta, Pustaka Alvabet, hlm. 23.

medis meliputi manfaat akomodasi dan ambulans. Kantor pusat BPJS berada di Jakarta, dengan jaringannya di seluruh kabupaten/kota.⁶⁵

Adapun BPJS sendiri terdiri dari BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan yakni sebagaimana diuraikan berikut ini:

1. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan

Kesehatan menjadi hal yang sangat penting bagi setiap individu. Hal ini membuat setiap orang yang peduli dengan kesehatannya melakukan berbagai upaya untuk menjaga kesehatannya. Di sisi lain, negara berkewajiban menjamin kesehatan warga negaranya. Oleh karena itu, negara membuat program jaminan kesehatan untuk memberikan jaminan kesehatan bagi seluruh rakyat Indonesia. BPJS Kesehatan merupakan Badan Usaha Milik Negara yang ditugaskan khusus oleh pemerintah untuk menyelenggarakan jaminan pemeliharaan kesehatan bagi seluruh rakyat Indonesia, terutama untuk Pegawai Negeri Sipil, Penerima Pensiun PNS, dan TNI/POLRI, Veteran, Perintis Kemerdekaan beserta keluarganya dan Badan Usaha lainnya ataupun rakyat biasa.³⁰ BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan dahulu bernama Jamsotek merupakan program pemerintah dalam kesatuan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang diresmikan pada tanggal 31 Desember 2013. Untuk BPJS Kesehatan mulai beroperasi sejak tanggal 1 Januari 2014, sedangkan BPJS Ketenagakerjaan mulai beroperasi sejak 1 Juli 2014. BPJS Kesehatan sebelumnya bernama Askes (Asuransi Kesehatan), yang dikelola oleh PT. Askes Indonesia (Persero), namun sesuai UU Nomor 24 Tahun

⁶⁵ Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, 2016, Buku TanyaJawab Seputar : Sistem Jaminan Sosial Bidang Ketenagakerjaan (SJSN-TK), hlm. ii. Jakarta, Tim Koordinasi Komunikasi Publik Terintegrasi Jaminan Sosial Bidang Ketenagakerjaan, www.tnp2k.go.id

2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, PT. Askes Indonesia berubah menjadi BPJS Kesehatan terhitung sejak tanggal 1 Januari 2014.

Peserta tidak hanya memilih lokasi fasilitas kesehatan yang terjangkau dari tempat tinggalnya, melainkan juga bisa memilih tingkat fasilitas kesehatan. Iuran yang disetorkan ke BPJS pun berbeda-beda jumlahnya untuk setiap fasilitas kesehatan. Iuran harus diserahkan paling lambat tanggal 10 setiap bulannya dan berlaku denda keterlambatan yang diatur sesuai ketentuan.⁶⁶ Mendaftarkan diri sebagai peserta BPJS Kesehatan selain melaksanakan tugas sebagai Warga Negara juga memberikan manfaat proteksi kesehatan untuk setiap orang. Hanya dengan mendaftarkan diri ke BPJS Kesehatan dan membayar iuran yang terjangkau, warga negara bisa segera mendapatkan jaminan kesehatan. Berikut ini klasifikasi kelompok peserta jaminan kesehatan:

- a) Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan;
- b) Bukan Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan, dibagi menjadi 3 kategori, yaitu:
 - 1) Pekerja Penerima Upah, terdiri dari:
 - Pegawai Negeri Sipil (PNS);
 - Anggota TNI;
 - Anggota POLRI;
 - Pejabat Negara;

⁶⁶ Muhammad Faqih Rananda, (2018) *Pelaksanaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Pekerja Di Pt Bukit Asam Bandar Lampung*. Fakultas Hukum, Universitas Lampung

- Pegawai Pemerintah Non-Pegawai Negeri;
 - Pegawai Swasta;
 - Pegawai yang tidak termasuk kategori diatas yang menerima upah
- 2) Pekerja Bukan Penerima Upah (PBPU), terdiri dari:
- Pekerja diluar hubungan kerja atau pekerja mandiri;
 - Pekerja lain yang memenuhi kriteria bukan pekerja penerima upah
- 3) Bukan Pekerja (BP), terdiri dari:
- Investor;
 - Pemberi Kerja;
 - Penerima Pensiun;
 - Veteran;
 - Perintis Kemerdekaan;
 - Bukan pekerja yang tidak termasuk diantaranya yang mampu membayar iuran.

2. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan

BPJS Ketenagakerjaan adalah badan hukum publik yang memiliki tanggungjawab dari Presiden untuk memberikan perlindungan kepada seluruh pekerja Indonesia, baik sektor formal maupun informal, dan orang asing yang bekerja di Indonesia sekurang-kurangnya 6 bulan. Perlindungan yang diberikan antara lain adalah JKK (Jaminan Kecelakaan Kerja), JK (Jaminan Kematian), JHT (Jaminan Hari Tua),

dan JP (Jaminan Pensiun). Bagi yang sebelumnya telah terdaftar dalam Jamsostek, untuk JKK, JK dan JHT, keanggotaannya tidak mengalami perubahan dan tidak perlu melakukan registrasi ulang. Sementara itu, untuk perusahaan dan pekerja mandiri yang menjadi peserta program JP, perlu melakukan pendaftaran ulang ke BPJS Kesehatan. BPJS sendiri menggantikan PT.Askes. Sehubungan dengan kartu anggotanya sejauh ini belum perlu ada penggantian kartu secara massal. Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011, BPJS Ketenagakerjaan akan tetap melaksanakan program JKK (Jaminan Kecelakaan Kerja), JK (Jaminan Kematian), JHT (Jaminan Hari Tua), dan JP (Jaminan Pensiun).

Peraturan tersebut berlaku sebelum ada peraturan baru yang mengatur tentang prosedur dan persyaratan menjadi peserta program BPJS Ketenagakerjaan. Sementara itu, sebelum BPJS beroperasi secara penuh pada tanggal 1 Juli 2015, prosedur dan manfaat tersebut masih sama dengan yang berlaku di PT.Jamsostek. BPJS Ketenagakerjaan dilandasi dengan filosofi kemandirian dan harga diri untuk mengatasi risiko sosial ekonomi. Kemandirian berarti tidak tergantung dengan orang lain dalam membiayai perawatan pada waktu sakit, kehidupan di hari tua, maupun keluarganya bila meninggal dunia. Harga diri berarti jaminan tersebut diperoleh sebagai hal dan bukan dari belas kasih orang lain. Agar pembiayaan dan manfaatnya optimal maka, pelaksanaan program BPJS Ketenagakerjaan dilakukan secara gotong royong, dimana yang muda membantu yang tua, yang sehat membantu yang sakit dan yang berpenghasilan tinggi membantu yang berpenghasilan rendah.³³ Dari berbagai program BPJS Ketenagakerjaan yang ada, diperlukan berbagai persyaratan dan dokumen untuk dapat mendaftar.

Berikut ini rangkuman dari tata cara dan alur pendaftaran disertai dengan deskripsi dari masing-masing program yang ada.

a. Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK)

Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) memberikan kompensasi dan rehabilitasi bagi tenaga kerja yang mengalami kecelakaan pada saat dimulai berangkat bekerja sampai tiba kembali dirumah atau menderita penyakit akibat hubungan kerja. Iuran untuk program JKK ini sepenuhnya dibayarkan oleh perusahaan, tergantung pada tingkat risiko lingkungan kerja, yang besarnya dievaluasi paling lama 2 tahun sekali. Perincian besaran iuran berdasarkan kelompok jenis usaha sebagaimana tercantum pada iuran sebagai berikut:

1) Biaya Transportasi (Maksimum)

- Darat/Sungai/ Danau Rp. 1.000.000
- Laut Rp. 1.500.000
- Udara Rp. 2.500.000

2) Sementara Tidak Mampu Bekerja

- 6 bulan pertama, 100% x Upah Sebulan
- 6 bulan kedua, 75% x Upah Sebulan
- Seterusnya, 50% x Upah Sebulan.

3) Biaya Pengobatan

- Perawatan Rp. 20.000.000 (maksimum)

- Penggantian Gigi Tiruan Rp.2.000.000 (maksimum)

4) Santunan Cacat

- Cacat sebagian anatomis: % sesuai tabel x 80 bulan upah
- Cacat sebagian fungsi: % berkurangnya fungsi x sesuai tabel x 80 bulan upah
- Cacat total tetap: 70% x 80 x upah sebulan.

5) Santunan Kematian

- Sekaligus 60% x 80 bulan upah
- Berkala (24 bulan) Rp. 200.000 per bulan
- Biaya Pemakaman Rp. 3.000.000

6) Biaya rehabilitasi diberikan satu kali untuk setiap kasus dengan patokan harga yang ditetapkan oleh Pusat Rehabilitasi Rumah Sakit Umum Pemerintah dan ditambah 40% dari harga tersebut, serta biaya rehabilitasi medik maksimum sebesar Rp. 2.000.000

- Prothese/ alat pengganti anggota badan
- Alat bantu/ orthose (kursi roda)

7) Penyakit akibat kerja, besarnya santunan dan biaya pengobatan atau biaya perawatan sama dengan poin ke-2 dan ke-3

Iuran untuk program JKK ini sepenuhnya dibayarkan oleh perusahaan. Perincian besarnya iuran berdasarkan kelompok jenis usaha sebagaimana tercantum pada iuran, yaitu:

- a). Kelompok I= Premi sebesar 0,24% x upah kerja sebulan
- b). Kelompok II= Premi sebesar 0,54% upah kerja sebulan
- c). Kelompok III= Premi sebesar 0,89% x upah kerja sebulan
- d). Kelompok IV= Premi sebesar 1,27% x upah kerja sebulan
- e). Kelompok V= Premi sebesar 1,74% x upah kerja sebulan

b. Jaminan Kematian (JK)

Jaminan kematian diperuntukan bagi ahli waris dari peserta program BPJS Ketenagakerjaan yang meninggal bukan karena kecelakaan kerja. Iuran bagi peserta penerima gaji sebesar 0,3% dari gaji sebulan dan Iuran bagi peserta bukan penerima upah sebesar Rp. 6.800 setiap bulan.

Program ini memberikan manfaat kepada keluarga tenaga kerja seperti:

- 1) Santunan Kematian: Rp. 16.200.000;
- 2) Biaya Pemakaman: Rp. 3.000.000;
- 3) Santunan Berkala: Rp. 200.000/bulan (selama 24 bulan);

- 4) Beasiswa pendidikan anak diberikan kepada setiap peserta yang meninggal dunia bukan akibat kecelakaan kerja dan telah memiliki masa iur paling singkat 5 tahun yang diberikan sebanyak Rp. 12.000.000.

c. Jaminan Hari Tua (JHT)

Program jamina hari tua diajukan sebagai pengganti terputusnya penghasilan tenaga kerja karena meninggal, cacat, atau hari tua dan diselenggarakan dengan sistem tabungan hari tua. Program jaminan hari tua memberikan kepastian penerimaan penghasilan yang dibayarkan pada saat tenaga kerja mencapai usia 56 tahun atau telah memenuhi persyaratan tertentu. Jaminan hari tua akan dikembalikan/dibayarkan sebesar iuran yang telah terkumpul ditambah dnegan hasil pengembangannya, apabila tenaga kerja:

- 1) Mencapai usia 56 tahun atau meninggal dunia/cacat total tetap;
- 2) Berhenti bekerja yang telah memenuhi masa kepesertaan 5 tahun dan masa tunggu 1 bulan;
- 3) Pergi keluar negeri tidak kembali lagi, atau menjadi PNS/POLRI/ABRI.

Besaran iuran program jaminan hari tua ditanggung perusahaan sebesar 3,7% dan oleh tenaga kerja sebesar 2%.

d. Jaminan Pensiun (JP)

BPJS Ketenagakerjaan selain memiliki ketiga program yang ada di atas juga akan memberikan perlindungan di hari tua dengan adanya Jaminan Pensiun (JP). Dana tersebut keluar ketika tenaga kerja telah memasuki usia pensiun, meninggal dunia,

mengalami cacat tetap, atau pindah secara permanen ke luar negeri. Berdasarkan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) jaminan pensiun, masa iuran untuk mendapatkan manfaat atas program ini minimal 15 tahun. Dana pensiun akan diberikan saat usia pekerja 56 tahun. Selain itu, aturan ini hanya berlaku bagi peserta jaminan pensiun yang bekerja di perusahaan swasta, bukan di lembaga negara. Besaran iuran yang ditanggung oleh pekerja/buruh adalah sebesar 1% dan perusahaan sebesar 2%.

F. Tinjauan Umum Mengenai Peserta Bukan Penerima Upah (Sektor Informal)

Adapun menurut Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian disebutkan kategori peserta terbagi menjadi dua (2) yaitu, peserta penerima upah dan peserta bukan penerima upah. Peserta penerima upah adalah setiap orang yang bekerja pada pemberi kerja yang memiliki hubungan kerja atau kontrak kerja dengan menerima gaji atau upah, sedangkan Peserta bukan penerima upah adalah pekerja yang bekerja secara mandiri, seperti pekerja di sektor informal contohnya pedagang kaki lima, nelayan, petani, dan pekerja lainnya yang tidak memiliki hubungan kerja atau kontrak kerja.⁶⁷

Pada umumnya, para pekerja sektor informal tidak banyak yang memiliki pendidikan formal, tidak adanya keahlian khusus dan sangat kekurangan modal. Oleh karena itu, produktivitas dan pendapatan pekerja sektor informal cenderung

⁶⁷ Vivi Pusvitha, Ida. "Efektivitas Strategi Promosi Bpjs Ketenagakerjaan Dalam Meningkatkan Kepesertaan Pada Pekerja Sektor Informal (Studi Pada BPJS Ketenagakerjaan Kantor Cabang Bandar Lampung)." (2023).

lebih rendah dibandingkan tenaga kerja formal.⁶⁸ Sethuraman memberikan pengertian dari istilah sektor informal sebagai suatu manifestasi dari situasi pertumbuhan kesempatan kerja di negara berkembang yang bertujuan untuk mencari kesempatan kerja untuk memperoleh keuntungan.⁶⁹

Sektor informal biasanya digunakan saat menghitung kegiatan ekonomi yang berskala kecil. Alasan lain dikatakan berskala kecil dikarenakan para pekerja sektor informal berasal dari kalangan miskin, berpendidikan rendah, berketerampilan rendah, dan juga kebanyakan dilakukan oleh para pendatang khususnya dari desa. Pada hal ini, dapat digambarkan bahwa usaha-usaha yang ada di sektor informal berupaya menciptakan kesempatan kerja dan memperoleh pendapatannya sendiri. Menurut Jan Breman, memberikan perbedaan sektor informal dan formal yang menunjukkan di suatu sektor ekonomi masing-masing dengan konsistensi dan dinamika strukturnya.⁷⁰

Sektor formal bisa diartikan dalam pengertian yang berarti pekerjaan yang tetap meliputi : sejumlah pekerja yang saling berhubungan yang merupakan bagian dari suatu struktur pekerjaan yang dijalankan secara terorganisir, pekerja yang secara resmi terdaftar dan diakui oleh negara, dan syarat pekerja formal dilindungi oleh hukum kegiatan – kegiatan perekonomian yang tidak memenuhi kriteria dalam istilah sektor informal, suatu istilah yang memberikan berbagai kegiatan yang seringkali dinyatakan dengan usaha mandiri oleh pekerja sektor informal.

⁶⁸ Safaria, A. F., Suhandi, D., & Riawanti, S. (2003). *Hubungan perburuhan di sektor informal: Permasalahan dan Prospek*. Akatiga. hlm 265

⁶⁹ Adiarto, J., & Fedryansyah, M. (2018). Peningkatan Kualitas Tenaga Kerja Dalam Menghadapi Asean Economy Community. *Focus : Jurnal Pekerjaan Sosial*.

⁷⁰ Pristanti, Septy Nadyadiva, Sukidin Sukidin, and Wiwin Hartanto. "Implementasi Program Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Bpjs) Ketenagakerjaan Pada Pekerja Informal (Studi Kasus Di Desa Dukuhdempok, Kecamatan Wuluhan, Kabupaten Jember)." *Jurnal Pendidikan Ekonomi: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan, Ilmu Ekonomi dan Ilmu Sosial* 16.2 (2022)

Menurut Dipak Mazumdar yang dikutip oleh Manning dan Effendi memberikan pengertian sektor informal yang diklasifikasikan sebagai pasaran tenaga kerja yang tidak dilindungi oleh negara.⁷¹

Salah satu perbedaan antara sektor formal dan informal dalam bekerja yaitu jam kerja yang tidak tetap dan sistem kontrak kerja ataupun mandiri. Hal ini disebabkan karena tidak adanya perjanjian kontrak kerja dalam jangka yang panjang dalam sektor informal, cara perhitungan gaji/upah berdasarkan harian atau mingguan sesuai dengan usahanya sendiri.⁷² Menurut Santos yang dikutip dari Safaria ciri-ciri sektor informal adalah jumlah barang sedikit dengan mutu yang sangat rendah, modal sangat terbatas, teknik operasinya masih tradisional, kesempatan kerja yang elastis, terdapat banyak pekerja sektor informal yang tidak diberi upah, pemberian kredit terjadi secara pribadi, serta masih banyak ketergantungannya. sektor informal diartikan sebagai kegiatan ekonomi dalam skala kecil-kecilan yang mempunyai ciri antara lain sebagai berikut:⁷³

- 1) Pola kegiatan tidak teratur baik dalam arti waktu, permodalan, maupun penerimaannya;
- 2) Modal, peralatan, dan perlengkapan maupun omset-omsetnya biasanya kecil dari hitungan harian;
- 3) Umumnya tidak mempunyai tempat usaha yang permanen;
- 4) Tidak mempunyai keterikatan dengan usaha lain yang besar;

⁷¹ Effendi, T. N., & Manning, C. (2018). Migration and Human Development in Kalimantan. *Jurnal Pemikiran Sosiologi Volume, 5*, hlm. 1

⁷² Ardianingsih, Arum, Juandy Seiver Langelo, and Pandu Wicaksono. "Analisis Kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Pada Pekerja Sektor Informal Di Kota Pekalongan." *Jurnal Litbang Kota Pekalongan* 19.2 (2021)

⁷³ Safaria, A. F., Suhandi, D., & Riawanti, S. *Op.Cit.*

- 5) Umumnya dilakukan oleh dan melayani golongan masyarakat yang berpendapatan rendah;
- 6) Tidak membutuhkan keahlian dan keterampilan khusus sehingga dapat menyerap bermacam-macam tingkat tenaga;
- 7) Tidak mengenal system perbankan, pembukuan, dan lain-lain;
- 8) Umumnya tiap satuan mempekerjakan tenaga kerja yang sedikit dan berasal dari lingkungan keluarga, kenalan, atau dari daerah yang sama

Dari pengertian dan ciri - ciri sektor informal yang telah dijelaskan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa ciri – ciri sektor informal adalah sebagai berikut :

- 1) Tidak memerlukan izin usaha;
- 2) Modal yang dimiliki terbatas dan padat karya;
- 3) Sektor informal adalah unit usaha dengan pola kegiatan tidak teratur dengan manajemen yang sederhana;
- 4) Peralatan dan perlengkapan yang digunakan sederhana;
- 5) Jumlah produksi terbatas dan produksinya berkualitas rendah jika dibandingkan sektor formal;
- 6) Tidak memandang tingkat pendidikan dan tidak membutuhkan keahlian khusus dalam menjalankan usahanya;
- 7) Penghasilan yang diperoleh tidak menentu;
- 8) Pada umumnya satuan usahanya mempekerjakan tenaga kerja dari kalangan keluarga dan jika menerima pekerja hanya berdasarkan kepercayaan;

- 9) Status pekerja tidak tetap artinya bukan merupakan karyawan atau pekerja tetap dengan kontrak kerja tertentu

Sektor informal dapat dilihat sebagai bentuk kegiatan perekonomian hubungan luar angkatan kerja atau sebagai wadah penampung di luar hubungan angkatan kerja, meskipun penghasilan yang diperoleh dari pekerja sektor informal tidak menentu dan pada umumnya relatif kecil, namun sektor informal dapat berperan sebagai katup pengaman masalah ketenagakerjaan di Indonesia maupun negara – negara yang sedang berkembang lainnya yang ada di Negara Asia-Afrika.

G. Perlindungan Hukum terhadap Tenaga Kerja

1. Pengertian Perlindungan Hukum

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.⁷⁴

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai

⁷⁴ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm.53.

kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.⁷⁵

Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.⁷⁶

Menurut Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan bwedasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ *Ibid*

menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.⁷⁷

Sesuai dengan uraian di atas dapat dinyatakan bahwa fungsi hukum adalah melindungi rakyat dari bahaya dan tindakan yang dapat merugikan dan menderitakan hidupnya dari orang lain, masyarakat maupun penguasa. Selain itu berfungsi pula untuk memberikan keadilan serta menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Perlindungan hukum bila dijelaskan harfiah dapat menimbulkan banyak persepsi. Sebelum mengurai perlindungan hukum dalam makna yang sebenarnya dalam ilmu hukum, menarik pula untuk mengurai sedikit mengenai pengertian-pengertian yang dapat timbul dari penggunaan istilah perlindungan hukum, yakni Perlindungan hukum bisa berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak cederai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu.⁷⁸

Perlindungan hukum juga dapat menimbulkan pertanyaan yang kemudian meragukan keberadaan hukum. Hukum harus memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Aparat penegak hukum wajib menegakkan hukum dan dengan berfungsinya aturan hukum, maka secara tidak langsung pula hukum akan memberikan perlindungan pada tiap hubungan hukum atau segala aspek dalam kehidupan masyarakat yang diatur oleh hukum. Perlindungan hukum dalam hal ini sesuai dengan teori interpretasi hukum

⁷⁷ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya: 1987. hlm.29.

⁷⁸ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009. hlm. 38

sebagaimana dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo, bahwa interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna Undang-Undang. Pembenaannya terletak pada kegunaan untuk melaksanakan ketentuan yang konkrit dan bukan untuk kepentingan metode itu sendiri.⁷⁹

2 Perlindungan Hukum dalam Konteks Hukum Administrasi Negara

Perlindungan hukum dalam konteks Hukum Administrasi Negara merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun dalam bentuk yang bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Perlindungan hukum bagi rakyat meliputi dua hal, yakni:

- a) Perlindungan hukum preventif, yakni bentuk perlindungan hukum di mana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapat sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif;

⁷⁹ *Ibid.* hlm.39

- b) Perlindungan hukum represif, yakni bentuk perlindungan hukum di mana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa.⁸⁰

Perlindungan hukum yang diberikan bagi rakyat Indonesia merupakan implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila. Setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari hukum. Hampir seluruh hubungan hukum harus mendapat perlindungan dari hukum. Oleh karena itu terdapat banyak macam perlindungan hukum.

⁸⁰ *Ibid.* hlm.40

IV. PENUTUP

A. Simpulan

1. Program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi masyarakat yang masuk dalam kategori peserta bukan penerima upah program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi masyarakat peserta bukan penerima upah memiliki urgensi atau keutamaan yang besar. Melalui perlindungan ekonomi, akses pelayanan kesehatan, manfaat pensiun, perlindungan bagi pekerja migran, peningkatan kesejahteraan sosial, keseimbangan sosial, pengembangan sumber daya manusia, dan dampak positif pada pertumbuhan ekonomi, program ini berperan penting dalam menciptakan masyarakat yang lebih adil, stabil, dan sejahtera secara keseluruhan;
2. Strategi optimalisasi kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi peserta bukan penerima upah di Wilayah Provinsi Lampung. Secara garis besarnya, strategi optimalisasi kepesertaan program jaminan sosial ketenagakerjaan bagi peserta bukan penerima upah di Provinsi Lampung mencakup peningkatan kesadaran, penyediaan akses yang mudah, pendekatan inklusif, kolaborasi dengan pemerintah daerah, penguatan pendidikan dan pelatihan, membangun aliansi dengan organisasi masyarakat, monitoring dan evaluasi, serta pemberian insentif dan kemudahan administratif. Dengan penerapan strategi yang tepat,

diharapkan jumlah peserta bukan penerima upah yang terdaftar dan aktif dalam program dapat meningkat, sehingga memberikan perlindungan sosial dan kesejahteraan ekonomi yang lebih baik bagi masyarakat di Provinsi Lampung. Implementasi strategi-strategi ini perlu didukung oleh kolaborasi yang erat antara Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan, pemerintah daerah, organisasi masyarakat, lembaga pendidikan, dan lembaga pelatihan kerja. Dalam prosesnya, penting untuk melakukan pemantauan dan evaluasi berkala guna mengukur efektivitas strategi yang dijalankan dan melakukan perbaikan jika diperlukan.

B. Saran

1. Sebaiknya pemerintah melakukan kampanye penyuluhan dan sosialisasi yang intensif untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang manfaat dan pentingnya menjadi peserta program jaminan sosial ketenagakerjaan. Gunakan berbagai media komunikasi, seperti media cetak, radio, televisi, dan media sosial, untuk mencapai khalayak yang lebih luas.
2. Sebaiknya Pemerintah Daerah memberikan kemudahan akses yang mudah bagi peserta potensial dalam proses pendaftaran dan pengaktifan keanggotaan program. Sediakan lokasi pendaftaran yang terjangkau dan aksesibel, baik secara fisik maupun secara online. Perlu juga memastikan bahwa informasi mengenai prosedur pendaftaran dan manfaat program tersedia dengan jelas dan mudah dipahami.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Bayu Dwi Anggono, 2014, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 1

Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Unpad. Bandung, 2000

Dumilah Ayuningtyas. 2014. *Kebijakan Kesehatan: Prinsip dan Praktik*. Raja Grafindo Persada Jakarta

Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo. Yogyakarta. 2010

<https://lampungprov.go.id/detail-post/pemprov-lampung-raih-penghargaan-paritrama-bpjs-ketenagakerjaan>

<https://ngobrolinhukum.wordpress.com/memahami-kepastian-dalamhukum/>Diakses pada tanggal 14 April 2021, Pukul 09:50 WIB

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Harapan. 1993

Jeremy Bentham. 2010. *Teori Perundang-undangan, Prinsip-Prinsip Hukum Perdata dan Hukum Pidana (The Theory of Legislation)*. diterjemahkan oleh Nurhadi, MA, Nusamedia. Bandung

Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makasar. 2010. hlm 35

Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra. *Hukum sebagai Suatu Sistem*. Remaja Rosdakarya, Bandung. 1993

Maria Farida Indriati. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kansius, Yogyakarta, hlm. 39

Muhammad Erwin. 2012. *Filsafat Hukum*. Raja Grafindo, Jakarta

- Moh. Mahfud MD, Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan pada Acara Seminar Nasional “Saatnya Hati Nurani Bicara” yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Cet. Ke-5. Jakarta. 2012
- Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, 2006
- Nurmayani. *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung, Bandar Lampung. 2009
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1989, *Perihal Kaidah Hukum*, Alumni, Bandung
- Randy Ferdiansyah, Tujuan Hukum Menurut Gustav Radbruch, <http://hukumindo.com/2011/11/artikel-politik-hukum-tujuan-hukum.html>, diakses tanggal 5 Februari 2021
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1991
- Sidharta Arief, Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum, PT Refika Aditama, Bandung, 2007
- Soedjono Dirjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983
- Solichin Abdul Wahab. 2002. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Sonny Pungus, Teori Tujuan Hukum, <http://sonny-tobelo.com/2010/10/teori-tujuan-hukum-gustav-radbruch-dan.html>, diakses pada tanggal 5 Februari 2021
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2003
- Sugiyono. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta. Bandung, 2013

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, ALFABETA, Bandung, 2010

William N Dunn. 1999. *Analisis Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

B. UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN LAINNYA

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011, tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian;

Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013, tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial;

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan;

Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017, tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Indonesia;

Peraturan BPJS Ketenagakerjaan Nomor 1 Tahun 2018, tentang Bentuk Kartu Peserta, Sertifikat Kepesertaan, Formulir Program Jaminan Kecelakaan Kerja, Program Jaminan Kematian, Program Jaminan Hari Tua, dan Program Jaminan Pensiun Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan

C. JURNAL HUKUM

Mayori, Zsazsa, and Vonny Tiara Narundana. "Analisis Strategi Pemasaran Dalam Meningkatkan Jumlah Kepesertaan Pada BPJS Ketenagakerjaan Kantor Cabang Bandar Lampung." *Jurnal Manajemen dan Bisnis (JMB)* 2.1 (2021).

Muhammad Faqih Rananda, (2018) *Pelaksanaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Pekerja Di Pt Bukit Asam Bandar Lampung*. Fakultas Hukum, Universitas Lampung

- Vivi Pusvitha, Ida. "Efektivitas Strategi Promosi Bpjs Ketenagakerjaan Dalam Meningkatkan Kepesertaan Pada Pekerja Sektor Informal (Studi Pada BPJS Ketenagakerjaan Kantor Cabang Bandar Lampung)." (2023).
- Pristanti, Septy Nadyadiva, Sukidin Sukidin, and Wiwin Hartanto. "Implementasi Program Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Bpjs) Ketenagakerjaan Pada Pekerja Informal (Studi Kasus Di Desa Dukuhdempok, Kecamatan Wuluhan, Kabupaten Jember)." *Jurnal Pendidikan Ekonomi: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan, Ilmu Ekonomi dan Ilmu Sosial* 16.2 (2022)
- Ardianingsih, Arum, Juandy Seiver Langelo, and Pandu Wicaksono. "Analisis Kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Pada Pekerja Sektor Informal Di Kota Pekalongan." *Jurnal Litbang Kota Pekalongan* 19.2 (2021)