PROBLEMATIKA YURIDIS JAMINAN SOSIAL BAGI NELAYAN BURUH DI INDONESIA

Candra Bagas Agus Nugroho
(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)
Bagasnugroho@gmail.com

Emmilia Rusdiana
(S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)
Emmilia999@gmail.com

Abstrak

Nelayan buruh termasuk sebagai pekerja yang wajib menjadi peserta jaminan sosial pada BPJS ketenagakerjaan sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (UU BPJS). Kewajiban bagi pemberi kerja untuk mengikutsertakan pekerjanya pada program BPJS diatur dalam Pasal 15 ayat (1) UU BPJS. BPJS adalah Badan yang dibentuk oleh pemerintah yang sifatnya nirlaba. Pada tahun 2016, terbit Undang-Undang Nomor 7 tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam (UU No. 7 Tahun 2016) yang mengatur detil tentang nelayan termasuk di dalamnya adalah nelayan buruh. Persoalannya, pada pasal 34 UU No. 7 Tahun 2016 mewajibkan pemberi kerja untuk mendaftarkan nelayan buruh pada jaminan kecelakaan kerja di perusahaan asuransi baik BUMN ataupun swasta yang ditugasi pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penugasan perusahaan asuransi dalam UU No. 7 tahun 2016 menurut peraturan perundang-undangan serta akibat hukum dari penugasan perusahaan asuransi oleh pemerintah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan dengan membaca, mempelajari dan mencatat literatur-literatur yang berkaiatan dengan permasalahan ini. Teknik analisa bahan hukum yang digunakan adalah dengan menggunakan metode preskriptif.

Hasil penelitian dan pembahasan menunjukan bahwa terdapat pertentangan norma antara Pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 dengan Pasal 15 ayat (1) UU BPJS. Dalam Pasal 34 UU No. 7 Tahun 2016 menyebutkan pemberi kerja wajib mendaftarkan nelayan buruh pada jaminan kecelakaan kerja yang diselenggarakan oleh perusahaan asuransi yang ditugasi pemerintah, sedangkan dalam pasal 15 ayat (1) UU BPJS menyebutkan bahwa pemberi kerja secara bertahap wajib mendaftarkan dirinya dan pekerjanya sebagai peserta kepada BPJS sesuai dengan program Jaminan Sosial yang diikuti.. Pertentangan norma tersebut diselesaikan dengan Asas Preferensi *Lex Spesialis derogat legi Generalis*, sehingga pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 seharusnya dinyatakan tidak berlaku. Akibat hukum dari penugasan perusahaan asuransi pasal 34 UU No. 7 Tahun 2016 adalah batal demi hukum, karena kewenangan untuk menyelenggarakan jaminan sosial bagi pekerja termasuk didalamnya adalah nelayan buruh adalah BPJS ketenagakerjaan. Pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 harus dibatalkan dengan diajukan uji materi uji materi (*Judicial Review)* kepada Mahkamah Konstitusi yang didasarkan pada Nelayan Buruh Indonesia yang merasa dirugikan dengan adanya UU No. 7 tahun 2016 karena dianggap memberikan kewenangan bagi perusahaan asuransi dengan orientasi profit untuk melaksanakan jaminan sosial yang telah diselenggarakan dan menjadi wewenang BPJS Ketenagakerjaan di Indonesia.

Kata Kunci: Nelayan Buruh, BPJS, Jaminan Kecelakaan Kerja

Abstract

Fisherman laborers are included as workers who are required to become social security participants in the BPJS employment as stipulated in Law Number 24 of 2011 concerning the Social Security Organizing Body (UU BPJS). The obligation for employers to include workers in the BPJS program is regulated in Article 15 paragraph (1) of the BPJS Act. BPJS is a non-profit government-formed body. In 2016, Law Number 7 of 2016 concerning the Protection and Empowerment of Fishermen, Fish Cultivators and Salt Farmers (Law No. 7 of 2016) was issued which regulates the details of fishermen including laborers. The problem, in article 34 of Law No. 7 of 2016 requires employers to register labor fishermen on work accident insurance at insurance companies both state-owned and private companies assigned by the government. This study aims to analyze the assignment of insurance companies in Law No. 7 of 2016 according to laws and regulations as well as the legal consequences of the assignment of insurance companies by the government that are not in accordance with the laws and regulations.

Universitas Negeri Surabaya

This study uses normative research methods. The research approach uses a legislative approach and a conceptual approach. This research was carried out by library research by reading, studying and collecting the literature relating to this problem. The legal material analysis technique is using prescriptive methods. The results of the research and discussion show that there is a norm conflict between Article 34 of Law No. 7 of 2016 with Article 15 paragraph (1) of the BPJS Law. In Article 34 of Law No. 7 of 2016 states that employers must register labor fishermen on work accident insurance held by insurance companies assigned by the government, while in article 15 paragraph (1) the BPJS Law states that employers must gradually register themselves and their workers as participants to the BPJS in accordance with The Social Security program that was followed. The norm conflict was resolved by the Lex Specialist Preference Principle derogate legis Generalis, so article 34 of Law No. 7 of 2016 should be declared invalid. Legal consequences of the assignment of insurance companies article 34 of Law No. 7 of 2016 is null and void by law, because the authority to administer social security for workers including laborers is the employment BPJS. Article 34 of Law No. 7 of 2016 must be canceled by being submitted to a judicial review to the Constitutional Court based on Indonesian Labor Fishermen who feel disadvantaged by the existence of Law No. 7 of 2016 because it is considered to provide authority for insurance companies with profit orientation to implement social security that has been held and is the authority of BPJS Employment in Indonesia.

Keywords: Labor Fishermen, BPJS, Work Accident Insurance

PENDAHULUAN

Nelayan Buruh menurut Pasal 1 angka (6) UU 7/2016 adalah "Nelayan yang menyediakan tenaganya yang turut serta dalam usaha Penangkapan Ikan". Melihat pada definisi tersebut maka Nelayan Buruh adalah termasuk kategori pekerja sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia karena pekerja menurut pasal 1 angka (3) UUK adalah "setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain". Menurut Pasal 1 angka (15) UUK, unsur-unsur hubungan kerja terdiri atas adanya pekerjaan, adanya perintah dan adanya upah. Dari pengertian hubungan kerja di atas, hubungan kerja (perjanjian kerja) mempunyai tiga unsur (Adrian Sutedi:2009:47), yaitu sebagai berikut:

1. Ada Pekerjaan

Dalam suatu perjanjian kerja harus ada pekerjaan yang diperjanjikan (objek perjajian) dan pekerjaan itu haruslah dilakukan sendiri oleh pekerja/buruh. Secara umum, pekerjaan adalah segala perbuatan yang harus dilakukan oleh pekerja/buruh untuk kepentingan pengusaha sesuai isi perjanjian kerja

2. Ada Perintah

Perintah merupakan unsur yang paling khas dari hubungan kerja, maksudnya pekerjaan yang dilakukan oleh pekerja/buruh berada di bawah perintah pengusaha. Dalam praktik, unsur perintah ini misalnya dalam perusahaan yang mempunyai banyak pekerja/buruh, yaitu adanya peraturan tata tertib yang harus dipatuhi oleh pekerja/buruh.

3. Ada Upah

Upah harus ada dalam setiap hubungan kerja. Upah adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang atau bentuk lain sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan atau jasa yang telah dilakukan. Dengan demikian, intinya upah merupakan imbalan prestasi yang dibayarkan oleh pengusaha kepada pekerja/buruh atas pekerjaan yang telah dilakukan oleh pekerja/buruh.

Berdasarkan hal tersebut, unsur Pekerja pada nelayan buruh terpenuhi yaitu orang yang bekerja pada orang lain, ada perintah, dan ada upah atas pekerjaannya. Mengingat Nelayan buruh adalah termasuk pekerja, oleh karenanya wajib didaftarkan pada BPJS Ketenagakerjaan sesuai sifat kepesertaan wajib yang diatur dalam pasal 14 UU BPJS yang berbunyi "Setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, wajib menjadi Peserta program Jaminan Sosial." Artinya, seluruh pekerja yang bekerja di Indonesia diwajibkan untuk didaftarkan pada BPJS Ketenagakerjaan di Indonesia dan tidak ada opsi lain berkaitan dengan jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun dan jaminan kematian.

Persoalan muncul pada saat diundangkannya UU No 7 tahun 2016, dimana pada bagian kelima mengenai Jaminan Risiko Penangkapan Ikan, Pembudidayaan Ikan, dan Usaha Pergaraman UU No 7 tahun 2016 pada pasal 30 ayat (1) UU No 7 tahun 2016 menyebutkan:

> "Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memberikan Perlindungan

kepada Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam atas risiko yang dihadapi saat melakukan Penangkapan Ikan, Pembudidayaan Ikan, dan Usaha Pergaraman."

Selanjutnya pada pasal 30 ayat (2) UU No 7 tahun2016 menyebutkan:

"Risiko yang dihadapi Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

a. hilang atau rusaknya sarana Penangkapan Ikan, Pembudidayaan Ikan, dan Usaha Pergaraman;

b. kecelakaan kerja atau kehilangan jiwa bagi Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam;

c. jenis risiko lain yang diatur dengan Peraturan Menteri"

Kemudian pada pasal 30 ayat (6) UU No 7 tahun2016 menjelaskan:

"Perlindungan atas risiko sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b diberikan dalam bentuk:

a. Asuransi Perikanan atau Asuransi Pergaraman untuk kecelakaan kerja; atau

b. Asuransi jiwa untuk kehilangan jiwa; sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

Pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 menyebutkan bahwa:

"Setiap Orang yang melakukan Usaha Perikanan atau Usaha Pergaraman wajib memberikan perlindungan atas risiko Penangkapan Ikan, Pembudidayaan Ikan, dan Usaha Pergaraman pada Nelayan Buruh, Penggarap Lahan Budi Daya, dan Penggarap Tambak Garam melalui: a. Asuransi Perikanan atau Asuransi Pergaraman untuk kecelakaan kerja; dan b. asuransi jiwa untuk kehilangan jiwa."

Bunyi Pasal 34 UU No. 7 Tahun 2016 tersebut, mewajibkan pemberi kerja untuk mendaftarkan pekerjanya pada perusahaan asuransi baik Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disebut BUMD) di bidang asuransi yang ditugasi oleh pemerintah dalam hal resiko kecelakaan kerja bagi nelayan buruh di Indonesia.

BUMN dan BUMD adalah Badan Usaha yang bersifat Privat yang sifat dasarnya adalah mencari keuntungan. Hal ini bertolak belakang dengan pasal 4 UU BPJS yakni:

"BPJS menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional berdasarkan prinsip:

a. kegotongroyongan;
b. **nirlaba;**
c. keterbukaan;
d. kehati-hatian;
e. akuntabilitas;
f. portabilitas;
g. kepesertaan bersifat wajib;
h. dana amanat; dan
i. hasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan Peserta."

Pasal 4 huruf b UU BPJS tersebut menyebutkan bahwa BPJS diselenggarakan berdasarkan prinsip nirlaba atau dapat disebut non-profit. Berdasarkan hal diatas maka terjadi pertentangan norma antara UU BPJS tentang sifat kepesertaan wajib yang tertuang dalam pasal 14 dan 15 ayat (1) UU BPJS dengan pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 mewajibkan pemberi kerja mendaftarkan nelayan buruh pada perusahaan asuransi baik BUMN atau BUMD yang ditugasi oleh pemerintah.

Tujuan penelitian adalah untuk memahami apakah kewajiban pemberi kerja untuk mendaftarkan nelayan buruh sebagai peserta jaminan kecelakaan kerja pada perusahaan asuransi baik BUMN atau BUMD pada Pasal 34 UU No. 7 Tahun 2016 dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan dan juga memahami akibat hukum dari klausa Pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 yang tidak dibenarkan menurut pertaturan perundang-undangan.

Nelayan buruh sebagaimana telah dijelaskan mempunyai kriteria yang membuatnya bisa disebut sebagai pekerja, yakni melakukan pekerjaan dan menerima upah atas pekerjaannya, sehingga sudah seyogyanya nelayan buruh wajib menjadi peserta BPJS ketenagakerjaan minimal dalam program jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian.

Munculnya UU No. 7 Tahun 2016 menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai kepesertaan nelayan buruh dalam BPJS ketenagakerjaan, UU No. 7 Tahun 2016 memberikan kewenangan kepada perusahaan asuransi baik BUMN atau BUMD yang ditunjuk oleh pemerintah pusat maupun daerah untuk melaksanakan asuransi perikanan, dimana mewajibkan pemberi kerja untuk mendaftarkan nelayan buruh sebagai peserta jaminan kecelakaan kerja pada perusahaan asuransi.

BPJS ketenagakerjaan merupakan badan hukum publik dengan sifat kepesertaan wajib yang penahapan kepesertaannya diatur dalam Perpres Kepesertaan BPJS, jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian pada BPJS merupakan program minimal yang harus di ikuti oleh setiap pekerja di indonesia sehingga pemberian kewenangan pada perusahaan asuransi untuk melaksanakan asuransi pada kecelakaan kerja dan kematian oleh UU No. 7 Tahun 2016 bertentangan dengan sifat kepesertaan wajib pada BPJS ketenagakerjaaan. Selain itu, perusahaan asuransi merupakan badan hukum privat yang berorientasi pada keuntungan, hal ini jelas berkebalikan dengan BPJS yang merupakan badan hukum publik yang melaksanakan jaminan sosial dengan prinsip nirlaba atau non-profit.

Tujuan penelitian ini adalah untuk memahami apakah kewajiban pemberi kerja untuk mendaftarkan nelayan buruh sebagai peserta jaminan kecelakaan kerja pada perusahaan asuransi baik BUMN atau BUMD pada Pasal

UNESA Universitas Negeri Surabaya

34 UU No. 7 Tahun 2016 dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan dan memahami akibat hukumnya.

Menurut UU BPJS dalam Pasal 14 menyebutkan "Setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, wajib menjadi Peserta program Jaminan Sosial". Kewajiban mendaftarkan pekerja tersebut dibebankan pada pemberi kerja sebagaimana tertuang dalam Pasal 15 ayat (1) UU BPJS yang berbunyi "Pemberi Kerja secara bertahap wajib mendaftarkan dirinya dan Pekerjanya sebagai Peserta kepada BPJS sesuai dengan program Jaminan Sosial yang diikuti". BPJS merupakan badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan jaminan sosial di indonesia dengan sifat kepesertaan wajib. Permasalahan muncul ketika diundangkan UU No. 7 tahun 2016 yang pada pasal 34 UU tersebut menyebutkan "Setiap Orang yang melakukan Usaha Perikanan atau Usaha Pergaraman wajib memberikan perlindungan atas risiko Penangkapan Ikan, Pembudidayaan Ikan, dan Usaha Pergaraman pada Nelayan Buruh, Penggarap Lahan Budi Daya, dan Penggarap Tambak Garam". Nelayan buruh merupakan pekerja karena memenuhi unsur-unsur pekerja sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 UUK yang berbunyi "Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain". melihat ketentuan tersebut, maka terjadi konflik norma antara Pasal 15 ayat (1) UU BPJS yang mewajibkan pemberi kerja mendaftarkan pekerjanya pada BPJS dengan Pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 yang mewajibkan pemberi kerja mendaftarkan pekerjanya pada perusahaan asuransi.

Tata urutan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yakni , Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupatn/Kota. Dalam identifikasi suatu aturan hukum seringkali dijumpai keadaan aturan hukum, salah satunya adalah konflik antara norma hukum. Penyelesaian konflik antara norma hukum diselesaikan dengan Asas Preferensi yang terdiri dari:

1. *Lex Specialis derogate legi generali*, (undang-undang/peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang/peraturan perundang-undangan yang bersifat umum)
2. *Lex Posteriori derogate legi priori*, (undang-undang/peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan sesudahnya mengesampingkan undang- undang/peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan sebelumnya.
3. *Lex Supperior derogate legi inferiori*, (undang-undang/peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan undang-undang/peraturan perundang-undangan yang lebih rendah).

METODE

Jenis penelitian dalam penelitian ini menggunakan penelitian hukum doktrinal yang biasa disebut penelitian hukum Normatif. Penelitian hukum Normatif adalah penelitian yang menghasilkan secara sistematis aturan yang mengatur kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara aturan-aturan tertentu, menjelaskan bidang yang sulit, dan mungkin memprediksi perkembangan yang akan datang (Peter Mahmud Marzuki:2016:23). Dengan menggunakan penelitian hukum Normatif diharapkan akan dapat memberikan penjelasan secara sistematis dan komprehensif mengenai problematika yuridis jaminan sosial bagi buruh nelayan di Indonesia.

Metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yakni;

1. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan dengan menelaah atau menelusuri keseluruhan undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang ditangani.
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu memecahkan jawaban atas rumusan masalah yang diajukan dengan merujuk pada konsep pninsip-prinsip hukum yang relevan.

Teknik pengumpulan bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu studi penelitian hukum (*legal research*), yang berarti mengumpulkan secara keseluruhan bahan hukum sesuai dengan pendekatan dalam penelitian hukum. Pengumpulan bahan hukum dengan cara inventarisasi dan identifikasi secara sistematis bahan hukum primer, melakukan studi kepustakaan terhadap bahan hukum sekunder dan bahan non-hukum yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini.

Teknik analisa bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode preskriptif. Metode preskriptif adalah suatu kegiatan penafsiran keseluruhan bahan hukum yang ada, kemudian di analisa sesuai dengan preskriptif sudut pandang yang akurat (Mukti Fajar:2013:183). Penggunaan metode ini bertujuan untuk menguraikan dan menganalisis permasalahan hukum yang diteliti, kemudian memberikan argumentasi kepada permasalahan tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

UNESA Universitas Negeri Surabaya

Kewajiban pemberi kerja untuk mendaftarkan nelayan buruh sebagai peserta jaminan kecelakaan kerja pada perusahaan asuransi baik BUMN atau BUMD pada Pasal 34 UU No. 7 Tahun 2016 menurut peraturan perundang-undangan.

Kewajiban pemberi kerja untuk mendaftarkan nelayan buruh yang merupakan pekerjanya pada perusahaan asuransi yang ditugasi oleh pemerintah sebagaimana tertuang dalam pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 tidak dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan. Jaminan sosial di Indonesia diatur secara khusus dalam UU SJSN yang meliputi program jaminan kecelakaan kerja didalamnya, dan pelaksana jaminan sosial diatur secara spesifik dalam UU BPJS yang memberi kewenangan secara atributif kepada BPJS dalam hal ini BPJS Ketenagakerjaan untuk melaksanakkan program jaminan kecelakaan kerja, jaminan pensiun, jaminan hari tua, serta jaminan kematian.

Sifat kepesertaan pada BPJS ketenagakerjaan adalah wajib sebagaimana tertuang dalam Pasal 14 UU BPJS yang berbunyi:

> "Setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, wajib menjadi Peserta program Jaminan Sosial."

Kewajiban setiap orang yang bekerja untuk menjadi peserta program jaminan sosial dibebankan pada pemberi kerja yang diatur dalam Pasal 15 ayat (1) UU BPJS yang berbunyi:

> "Pemberi Kerja secara bertahap wajib mendaftarkan dirinya dan Pekerjanya sebagai Peserta kepada BPJS sesuai dengan program Jaminan Sosial yang diikuti."

Dengan tegas UU BPJS menyebutkan bahwa pemberi kerja wajib mendaftakan dirinya serta pekerjanya pada BPJS.

Jaminan kecelakaan kerja merupakan program paling dasar yang wajib diikuti oleh setiap orang yang bekerja di Indonesia, ketentuan mengenai kewajiban kepesertaan minimal tersebut diatur secara rinci pada PP 44 tahun 2015 yang mewajibkan pemberi kerja untuk mendaftarkan diri serta pekerjanya untuk menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan minimal pada program jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian. Setiap orang yang bekerja, baik bekerja pada orang lain maupun bekerja untuk diri sendiri juga wajib terdaftar pada BPJS ketenagakerjaan sebagaimana bunyi Pasal 4 ayat (2) PP 44 tahun 2015 yang berbunyi:

"Setiap orang yang bekerja wajib mendaftarkan dirinya sebagai Peserta dalam program JKK dan JKM kepada BPJS Ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

Merujuk pada peraturan perundang-undangan yang telah dijelaskan menunjukan bahwa, perusahaan asuransi tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan jaminan kecelakaan kerja yang merupakan ranah BPJS ketenagakerjaan yang diberi wewenang secara atributif. Sedangkan kewajiban pemberi kerja untuk mendaftakan pekerjanya pada perusahaan asuransi yang tertuang pada Pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 juga tidak dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan karena bertentangan dengan pasal 15 ayat (1) UU BPJS yang mewajibkan pemberi kerja mendaftarkan pekerjannya pada BPJS ketenagakerjaan.

Guna menjawab konflik norma antara UU BPJS dengan UU No. 7 tahun 2016 diperlukan penjelasan terlebih dahulu mengenai apa itu norma. Norma merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah (Jimly Asshiddiqie:2006:1). Norma tersebut berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkis (Aziz Syamsuddin:2013:20). Norma yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya jenjang ini berhenti pada suatu norma tertinggi disebut Norma Dasar. Di Indonesia hierarki norma tersebut di atur dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU No.12/2011), hierarki tersebut adalah:

a. "Undang-Undang Dasar Negara Republikk Indonesia Tahun 1945
b. Ketetapan Majelis Permusywaratan Rakyat
c. Undang-Undang / Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu)
d. Peraturan Pemerintah
e. Peraturan Presiden
f. Peraturan Daerah Provinsi
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota"

Pasal 7 ayat (2) UU No. 12/2011 menyatakan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki, serta dalam penjelasanya menyatakan:

"hierarki adalah perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi."

Dilihat dari pasal tersebut bertujuan agar norma atau aturan hukum yang dibuat atau diberlakukan tidak terdapat pertentangan antara satu sama lain. Peraturan yang lebih rendah harus mengacu pada peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan. Dalam menghadapi pertentangan aturan hukum, maka berlakulah asas-asas penyelesaian konflik (asas preferensi) yaitu :

a. *Lex Specialis derogate legi generali* (undang-undang/peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang/peraturan perundang-undangan yang bersifat umum)

UNESA Universitas Negeri Surabaya

b. *Lex Posteriori derogate legi priori* (undang-undang/peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan sesudahnya mengesampingkan undang-undang/peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan sebelumnya.

c. *Lex Supperiori derogate legi inferiori* (undang-undang/peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan undang-undang/peraturan perundang-undangan yang lebih rendah).

Sudikno Mertokusumo, mengemukakan bahwa praktik peradilan juga menghadapi Antinomi (atau konflik) yang terjadi antara Undang-Undang dengan Undang-Undang, (Sudikno Mertokusumo:1997:229) dengan uraian :

a. konflik antara undang-undang yang lama dengan yang baru dan undang-undang yang baru tidak mencabut undang-undang yang lama, maka yang berlaku adalah undang-undang yang baru (*lex posteriori derogate legi priori*).

b. konflik antara undang-undang yang berbeda tingkatannya, maka yang berlaku adalah undang-undang yang tingkatannya lebih tinggi (*lex superior derogate legi inferiori*).

c. konflik antara undang-undang dengan putusan pengadilan, yang berlaku adalah putusan pengadilan (asas *res judicata pro veritate habetur* atau putusan hakim harus dianggap benar).

d. konflik antara undang-undang dengan hukum kebiasaan, maka hukum kebiasaan yang didahulukan.

"*Lex Specialis Derogat Legi Generalis* adalah pengetahuan hukum yang melihat persoalan hukum dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Bagir Manan menyatakan bahwa ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogat legi generalis*, yaitu:"

a. Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut;

b. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (Undang-Undang dengan undang-undang);

c. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*.

Melihat UU No.7 tahun 2016 dengan UU BPJS mempunyai kedudukan yang sama, serta mengatur mengenai hal yang sama, dalam hal ini pekerja yang menjadi objek jaminan sosial, maka dalam penyelesaian pertentangan norma pada permasalahan ini yang paling sesuai adalah asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* yakni asas yang menyatakan peraturan yang khusus (UU BPJS) meyampingkan peraturan yang bersifat umum (UU No.7 tahun 2016).

Akibat hukum dari kewajiban pemberi kerja untuk mendaftarkan nelayan buruh sebagai peserta jaminan kecelakaan kerja pada perusahaan asuransi baik BUMN atau BUMD pada Pasal 34 UU No. 7 Tahun 2016.

BPJS melaksanakan program-program jaminan sosial berdasarkan amanat UU SJSN yang memberikan wewenang secara atribusi kepada BPJS Ketenagakerjaan untuk melaksanakan jaminan sosial bagi tenaga kerja. BPJS Ketenagakerjaan meliputi jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, serta jaminan kematian. Kewenangan atribusi berkenaan dengan penyerahan atau pemberian wewenang baru. Dalam konteks ini, kewenangan yang diperoleh BPJS secara atribusi bersifat asli yang berasal dari pembentuk undang-undang.

Perusahaan asuransi merupakan badan hukum privat yang tidak mempunyai wewenang untuk melaksanakan hubungan hukum publik. Wewenang menurut H.D. Stout diartikan:

"Wewenang adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik (Ridwan HR:2011:98)".

Artinya subjek hukum yang berwenang untuk melaksanaan hubungan hukum publik adalah subjek hukum publik, subjek hukum dalam hal ini dapat berupa badan hukum (*Rechts persoon*). Melihat perusahaan asuransi adalah badan hukum privat maka penugasan perusahaan asuransi untuk melaksanakan jaminan kecelakaan kerja yang merupakan objek hukum publik yang mana sudah dilaksanakan oleh BPJS Ketenagakerjaan berakibat batal demi hukum (*nietig van rechtswege*).

Selain itu, kewajiban pemberi kerja untuk mendaftarkan pekerjanya pada perusahaan asuransi yang ditugasi pemerintah untuk melaksanakan jaminan kecelakaan kerja sebagaimana tertuang dalam Pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 bertentangan dengan Pasal 15 ayat (1) UU BPJS yang mewajibkan pemberi kerja mendaftarkan pekerjannya pada BPJS ketenagakerjaan, sehingga pasal 34 UU No.7 tahun 2016 harus dinyatakan tidak berlaku.

Upaya yang dapat dilakukan untuk mebatalkan norma pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 adalah dengan melakukan uji materil ke Mahkamah Konstitusi (MK). Upaya hukum menurut Kusnu Goesniadhie:

"Mekanisme penyelesaian konflik peraturan dilakukan melalui pengujian peraturan perundang- undangan tersebut. Peraturan yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dapat diuji oleh dua lembaga

UNESA Universitas Negeri Surabaya

melalui model kewenangannya, yaitu Judicial Review oleh Mahkamah Agung dan Executive Review oleh pemerintah yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri (Kusnu Goesniadhie:2010:164)"

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 huruf a jo. Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), salah satu kewenangan MK adalah menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Dalam pasal 51 ayat (1) UU MK menyebutkan:

> "Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yaitu:
> a. Perorangan warga negara Indonesia;
> b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
> c. Badan hukum publik atau privat; atau
> d. Lembaga negara."

Pemohon *judicial review* adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang dalam hal ini nelayan buruh yang merupakan pekerja yang diwajibkan untuk menjadi peserta jaminan kecelakaan kerja pada perusahaan asuransi sebagaimana diatur dalam pasal 34 UU No. 7 tahun 2016. Ketentuan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai penyelenggara jaminan sosial di indonesia bagi nelayan buruh, sehingga sudah seyogyanya mekanisme pengujian pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 dinyatakan tidak berlaku.

PENUTUP

Simpulan

Kewajiban pemberi kerja mendaftarkan nelayan buruh yang merupakan pekerja pada program jaminan kecelakaan kerja di perusahaan asuransi baik BUMN atau BUMD yang ditugasi pemerintah pada Pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 tidak dibenarkan. Jaminan kecelakaan kerja merupakan kewenangan BPJS ketenagakerjaan yang diberikan secara atributif oleh UU BPJS dengan membebankan kewajiban pendaftaran pekerja pada pemberi kerja yang diatur dalam Pasal 15 ayat (1) UU BPJS.

Akibat hukum kewajiban pemberi kerja mendaftarkan nelayan buruh yang merupakan pekerja pada program jaminan kecelakaan kerja di perusahaan asuransi baik BUMN atau BUMD yang ditugasi pemerintah pada Pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 yang tidak dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan adalah batal demi hukum. Alasannya, kewenangan melaksanakan jaminan sosial diberikan secara atributif pada BPJS oleh UU BPJS, perusahaan asuransi adalah badan hukum privat yang tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan urusan hukum publik, oleh karena itu, penugasan perusahaan asuransi tidak dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan, sehingga akibat hukum terhadap Pasal 34 UU No. 7 tahun 2016 yang tidak sesuai peraturan perundang-undangan adalah batal demi hukum.

Saran

Bagi DPR, agar dalam merubah dan memperbarui Undang-Undang No. 7 tahun 2016 memperhatikan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan lain sehingga tidak terjadi konflik Norma.

Bagi pelaku usaha UMKM di bidang perikanan, agar melaksanakan program jaminan sosial bagi buruh nelayan yang merupakan Nelayan Buruh, Penggarap Lahan Budi Daya, dan Penggarap Tambak Garam, sesuai dengan sifat kepesertaan wajib pada UU BPJS.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ali, Zainuddin. 2013. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.

Fajar, Mukti. 2013. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

HR, Ridwan. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada.

Husni, Lalu. 2014. *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Edisi Revisi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Manan, Bagir. 2004. *Hukum Positif Indonesia*: Suatu Kajian Teoriktik. Yogyakarta: FH UII Press.

Marbun, S.F. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII press yogyakarta.

Mertokusumo, Sudikno, *Penerapan Teori Hukum dalam sistem peradilan Indonesia*.

Marzuki, Peter Mahmud. 2016. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.

Sopomo, Iman. 1980. *Pengantar Hukum Perburuhan*. Jakarta : Djambatan.

Syamsudin, Aziz. 2013. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-undang*. Jakarta: Sinar Grafika.

Wahab, Zulaini. 2005. *Segi Hukum Dana Pensiun*. Jakarta: Raja Grafindo.

Wijaya, Andika. 2018. *hukum jaminan sosial indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Wijayanti, Asri. 2010. *Hukum Ketenagakerjaaan Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek);

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Lembaran Negara Nomor 39 Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4279.

UNESA Universitas Negeri Surabaya

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional Lembaran Negara Nomor 150 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4456.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Lembaran Negara Nomor 116 Tahun 2011, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5256.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5870.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja Dan Jaminan Kematian Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 154.

Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 253.

Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 18/Permen-Kp/2016 Tentang Jaminan Perlindungan Atas Risiko Kepada Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.

Jurnal dan Skripsi

Institut BPJS Ketenagakerjaan. 2017. *Jurnal Institut BPJS Ketenagakerjaan*. Vol 2: BPJS Ketenagakerjaan.

Sukmawati, Dety.2008. *Struktur dan Pola Hubungan Sosial Ekonomi Juragan dengan Buruh di Kalangan Nelayan Pantai Utara Jawa Barat (Studi tentang Simbiosis antara Juragan dengan Nelayan Buruh di Pondok Bali Kecamatan Legon Kulon Kabupaten Subang)*.(Jurnal online). https://eresources.perpusnas.go.id:2217/publications/245133/struktur-dan-pola-hubungan-sosial-ekonomi-juragan-dengan-buruh-di-kalangan-nelayan.

Website

Saifullah, 2017 "Refleksi Penelitian : Suatu Kontemplasi Atas Pekerjaan Penelitian", (online). http://www.uinmalang.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1678:refleksi-penelitian&catid=36:kolom-pr2s/, diakases tanggal 13 oktober 2018

Khoirunisa, Rizqia. 2017. 4 Program utama BPJS ketenagakerjaan (BPJS TK) serta manfaatnya. https://www.pasienbpjs.com/2017/01/4-program-utama-bpjs-ketenagakerjaan.html?m=1. di akses pada tanggal 27 Maret 2018 pada pukul 20.25 WIB

Khoirunnisa, Rizqia. 2016. Memahami persamaan dan perbedaan JAMSOSTEK dan BPJS. http://www.pasienbpjs.com/2016/07/perbedaan-bpjs-dan-jamsostek.html. Di akses pada tanggal 28 Maret 2018 pada pukul 14.09 WIB

Tim BPJS Ketenagakerjaan. Program jaminan kematian(JKM).(online). https://www.bpjsketenagakerjaan.go.id/page/Program-Jaminan-Kematian-(JKM).html. Diakses pada tanggal 2 april 2019

UNESA Universitas Negeri Surabaya