

---

## **TRANSFORMASI KEBIJAKAN PENGATURAN PEKERJA NON UPAH DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEPESERTAAN PROGRAM JAMINAN KESEHATAN DAN JAMINAN KEMATIAN**

**NOVA NABILA SAHARA**

Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mataram

Email: [nabilanova144@gmail.com](mailto:nabilanova144@gmail.com)

**H. ZAENI ASYHADIE**

Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mataram

Email : [zaeniasyhadie@gmail.com](mailto:zaeniasyhadie@gmail.com)

Received: 2025-02-29; Reviewed: 2025-04-09; Accetped: 2025-05-26; Published: 2025-05-29

### **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk membahas transformasi kebijakan pengaturan pekerja non upah dan implikasinya terhadap kepesertaan program jaminan kesehatan dan jaminan kematian. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normative dengan hasil penelitian yang dianalisis secara preskriptif. Dari hasil penelitian diketahui bahwa transformasi kebijakan terkait pengaturan pekerja bukan penerima upah (BPU) yang mencakup pekerja informal seperti pedagang, nelayan, dan pekerja mandiri lainnya, sering kali tidak terjangkau dalam program jaminan sosial termasuk dalam program jaminan kesehatan nasional (JKN) dan jaminan kematian (JKM). Penyelenggaraan program jaminan sosial merupakan salah satu tanggung jawab dan kewajiban negara untuk memberikan perlindungan sosial ekonomi kepada seluruh rakyat Indonesia, khususnya bagi pekerja bukan penerima upah. Implikasi dari transformasi ini mencakup kepesertaan dalam program jaminan kesehatan nasional (JKN) dan jaminan kematian (JKM), pengurangan beban biaya kesehatan, serta peningkatan kesadaran pekerja bukan penerima upah atau pekerja sektor informal akan pentingnya perlindungan sosial. Namun tantangan tetap ada, terutama dalam hal kesinambungan pembiayaan, pendataan yang akurat, serta pengawasan pelaksanaan kebijakan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa transformasi kebijakan ini sangat bergantung pada komitmen pemerintah, partisipasi masyarakat, untuk menciptakan jaminan sosial yang inklusif dan berkelanjutan.

**Kata kunci : Transformasi Kebijakan, Pekerja Bukan Pnerima Upah, Jaminan Sosial**

### **ABSTRACT**

This study aims to examine the transformation of policies governing non-wage workers and its implications for their enrollment in health and death insurance programs. The research employs a normative legal research method, with findings analyzed prescriptively. The findings indicate that policy transformations concerning the regulation of non-wage workers (BPU), including informal workers such as traders, fishermen, and self-employed individuals, often remain inaccessible within social security programs, including the National Health Insurance (JKN) and Death Insurance (JKM) schemes. The implementation of social security programs is a fundamental responsibility of the state to provide socio-economic protection for all Indonesian citizens, particularly non-wage workers. The implications of this policy transformation involve participation in the JKN and JKM programs, a reduction in healthcare costs, and heightened awareness among non-wage or informal sector workers regarding the significance of social protection. However, challenges persist, particularly in

ensuring sustainable financing, maintaining accurate data collection, and overseeing policy implementation. This study concludes that the transformation of policy in this domain is highly dependent on governmental commitment and public participation to establish an inclusive and sustainable social security system.

**Keywords: Non-Wage Workers, Policy Transformation, Social Security**

## I. PENDAHULUAN

Di era digital yang semakin berkembang, struktur ketenagakerjaan di Indonesia mengalami transformasi yang signifikan. Perubahan dalam pola hubungan kerja dan system pengupahan telah menimbulkan berbagai permasalahan terkait perlindungan hukum bagi tenaga kerja, terutama bagi pekerja non upah. Pekerja non upah seperti freelancer, pekerja sektor informal, dan pekerja mandiri, seringkali menghadapi ketidakpastian kerja dan kekurangan perlindungan hukum yang memadai.

Keberadaan pekerja non upah ini membawa tantangan tersendiri dalam hal pengaturan dan perlindungan sosial. Selama ini, kebijakan ketenagakerjaan di Indonesia cenderung berfokus pada pekerja formal yang memiliki hubungan kerja dengan pemberi kerja. Sementara itu, pekerja non upah seringkali berada diluar jangkauan system jaminan sosial yang ada.

Transformasi kebijakan pengaturan pekerja non upah merupakan isu yang sangat relevan dalam konteks perlindungan sosial. Pekerja non upah termasuk pekerja lepas, pedagang kaki lima, dan buruh harian, sering kali tidak terdaftar dalam program jaminan sosial seperti jaminan kesehatan dan kematian. Hal ini menimbulkan risiko yang signifikan bagi mereka, terutama dalam hal akses kesehatan dan perlindungan dari risiko kematian.

Pada tahun 2004, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Undang-Undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang bertujuan untuk memberikan perlindungan sosial bagi seluruh penduduk, termasuk pekerja non upah. Namun, implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan, khususnya dalam cakupan kepesertaan program jaminan sosial bagi pekerja non upah. Selain itu, banyak pekerja non upah yang terjebak dalam sistem informal, yang membuat mereka sulit untuk mendapatkan akses ke program jaminan kesehatan dan kematian.

Transformasi kebijakan diperlukan agar pekerja non upah dapat menikmati akses yang lebih adil terhadap program jaminan sosial. Hal ini mencakup perubahan perundang-undangan yang berlaku, berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) terdapat perubahan peraturan yang signifikan yaitu diantaranya tentang penetapan penyelenggara jaminan sosial menjadi dua bentuk yakni BPJS I (Bidang Kesehatan) dan BPJS II (Bidang Ketenagakerjaan). Per 1 Januari 2014 BPJS I (Bidang Kesehatan) menjadi prioritas utama untuk diimplementasikan demi mewujudkan kepesertaan universal

jaminan kesehatan. Oleh Karena Itu berdasarkan urain diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “Transformasi Kebijakan Pengaturan Pekerja Non Upah dan Implikasinya Terhadap Kepesertaan Program Jaminan Kesehatan dan Jaminan Kematian”

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dikemukakan permasalahan dalam penelitian ini yang dapat dirumuskan sebagai berikut, bagaimana transformasi kebijakan pengaturan pekerja non upah dalam program jaminan kesehatan dan jaminan kematian, dan bagaimana implikasi kebijakan tersebut terhadap kepesertaan program jaminan kesehatan dan jaminan kematian.

Tujuan dari penelitian adalah untuk menganalisis transformasi kebijakan pengaturan pekerja non upah dalam program jaminan kesehatan dan jaminan kematian dan mengidentifikasi implikasi kebijakan terhadap kepesertaan program jaminan kesehatan dan jaminan kematian .

## II. METODE PENELITIAN

Untuk memecahkan masalah yang menjadi pokok dalam pembahasan penelitian ini, digunakan jenis penelitian hukum normative.<sup>1</sup> Metode pendekatan yang digunakan oleh penyusun dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*),<sup>2</sup> pendekatan historis (*historical approach*),<sup>3</sup> pendekatan konseptual (*conceptual approach*),<sup>4</sup> bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari jurnal dan buku yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan skunder dan bahan hukum tersier.

## III. PEMBAHASAN

### 3.1 Transformasi Kebijakan Pengaturan Pekerja Non Upah Dalam Program Jaminan Kesehatan dan Jaminan Kematian

Transformasi adalah perubahan rupa yang meliputi bentuk, sifat, dan fungsi. Peraturan/Kebijakan Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia dalam pelaksanaan atas upaya untuk pemenuhan perlindungan khususnya pada tenaga kerja tergantung pada aturan/kebijakan pemerintah dalam sebuah Negara. Hukum atau perundang-undangan merupakan salah satu bentuk kebijakan, meskipun tidak semua kebijakan berbentuk hukum. Hukum dipandang sebagai fondasi atau landasan konstitusional bagi kebijakan sosial.

1 Salim HS dan Erlis Septiana Nurbani, *Penetapan Teori Hukum Pada penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada , 2013), 20

2 Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), 56

3 Amiruddin dan Zaenal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Edisi Revisi Cet. Ke.10, (Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2018), 164

4 Muhaimin, 2020, *Op.cit.*, 57

BPJS merupakan transformasi dari empat badan usaha milik negara (BUMN) yang telah dirintis pemerintah dalam rangka menyelenggarakan jaminan sosial yaitu PT. Askes, Jamsostek, Taspen dan Asabri yang kemudian dibentuk menjadi BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. Maka diterbitkanlah Undang-Undang oleh Pemerintah yaitu No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 2 Undang Undang No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial memiliki tujuan mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya. Bentuk dan ruang lingkup Badan Penyelenggara Jaminan Sosial ini terdiri dari dua yaitu: Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan dengan berbadan hukum public dan bertanggung jawab kepada Presiden sebagaimana dicantumkan Pasal 5 dan 7 Undang Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Selanjutnya dicantumkan dalam Pasal 62 Undang Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial maka semenjak tanggal 1 Januari 2014, PT Jamsostek (Persero) dinyatakan dibubarkan tanpa likuidasi berubah menjadi BPJS Ketenagakerjaan dimana semua asset dan liabilitas serta hak dan kewajiban hukum PT Jamsostek pun berubah menjadi hak BPJS, begitupun status pegawainya. Selanjutnya PT Jamsostek (persero) tidak lagi menyelenggarakan program jaminan pemeliharaan kesehatan digantikan oleh BPJS Kesehatan.<sup>5</sup>

Pemerintah telah menjadwalkan tanggal 1 Januari 2014 PT Askes berubah menjadi BPJS Kesehatan yang mulai beroperasi langsung di awal tahun 2014 dan PT Jamsostek (Persero) berubah menjadi BPJS Ketenagakerjaan (Pasal 62 ayat (1) UU BPJS) yang kemudian dinyatakan bubar oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dan mulai beroperasi selambat-lambatnya 1 Juli 2015, termasuk menerima peserta baru (Pasal 62 ayat (2) huruf d UU BPJS), selanjutnya Undang-Undang No. 3 Tahun 1992 tentang Jamsostek dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi (Pasal 69 UU No. 24 Tahun 2011).

#### 1. Jaminan Kesehatan

Jaminan Kesehatan adalah jaminan berupa perlindungan kesehatan agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan yang diberikan kepada setiap orang yang telah membayar iuran atau iurannya dibayar oleh pemerintah (Pasal 1 Angka (1) Perpres Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan).

Program jaminan kesehatan merupakan suatu kebijakan pemerintah untuk seluruh masyarakat Indonesia, program ini tentu dilandasi oleh usaha untuk mewujudkan derajat kesehatan masyarakat Indonesia yang tinggi sebagaimana diatur dalam

5 Suzanalisa. (2015). IMPLIKASI PERUBAHAN PT. JAMSOSTEK (PERSERO) MENJADI BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL (BPJS) TERHADAP JAMINAN SOSIAL KETENAGAKERJAAN DI INDONESIA. Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari, 15, 119–128. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.33087/jiubj.v15i3.166>

Undang-Undang. Hak atas kesehatan diketahui merupakan hak dasar sosial yang akan diwujudkan melalui program jaminan kesehatan, maka setiap orang dan setiap perusahaan baik privat ataupun publik wajib menjadi peserta program jaminan kesehatan.<sup>6</sup>

Kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional mulai di implementasikan per tanggal 1 Januari 2014 melalui Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan. Dengan tujuan seperti yang sudah dalam undang undang SJSN pasal 2 menyatakan bahwa kebijakan ini dipilih untuk meningkatkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>7</sup>

Kepersetaan BPJS Kesehatan bersifat wajib bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 14 UU BPJS yang mengatakan "setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, wajib menjadi Peserta program Jaminan Sosial". Kewajiban bagi warga negara Indonesia untuk menjadi peserta BPJS Kesehatan diterapkan guna mendukung kesuksesan program jaminan sosial yang dicanangkan oleh Pemerintah Indonesia. Sebab, penyelenggaraan jaminan sosial termasuk penyedia fasilitas kesehatan merupakan tanggung jawab negara yang dijamin pasal 34 UUD 1945.<sup>8</sup>

## 2. Jaminan Kematian

Kematian muda atau kematian dini/prematur pada umumnya menimbulkan kerugian finansial bagi mereka yang ditinggalkan. Kerugian ini dapat berupa kehilangan mata pencaharian atau penghasilan dari yang meninggal dan "kerugian" yang diakibatkan oleh biaya perawatan selama yang bersangkutan sakit serta biaya pemakaman.<sup>9</sup>

Menurut Pasal 1 angka 2 PP No. 44 Tahun 2015, Program Jaminan Kematian yang disingkat JKM adalah manfaat uang tunai yang diberikan kepada ahli waris ketika peserta meninggal dunia bukan akibat kecelakaan kerja. Jaminan Kematian adalah jaminan yang diberikan kepada ahli waris tenaga kerja yang meninggal bukan akibat kecelakaan kerja, guna meringankan beban keluarga dalam bentuk santunan kematian, biaya pemakaman, dan santunan berkala.

Program Jaminan Kematian (JKM) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian. Dalam Peraturan Pemerintah ini ditegaskan bahwa setiap pemberi

6 Yustina, E. (2015). HAK ATAS KESEHATAN DALAM PROGRAM JAMINAN KESEHATAN NASIONAL DAN CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY (CSR) . Jurnal Unika, 14, 93–111. [https://web.archive.org/web/20180411094539id\\_/http://journal.unika.ac.id/index.php/kh/article/viewFile/461/pdf\\_6](https://web.archive.org/web/20180411094539id_/http://journal.unika.ac.id/index.php/kh/article/viewFile/461/pdf_6)

7 Daratul Inayah, *Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Program Jaminan Kesehatan Pada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Menurut Hukum Islam (Studi di Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Cabang Kabupaten Pesisir Barat Provinsi Lampung)*, Skripsi Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2019, hlm.21

8 Asyari, S. V. U. al, & Budiarsih, B. (2022). ANALISIS KEWAJIBAN KEPESERTAAN SISTEM BPJS KESEHATAN. *Bureaucracy Journal : Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance*, 2(1), 446–467. <https://doi.org/10.53363/bureau.v2i1.144>

9 Zaeni Asyhadie dan Rahmawati Kusuma, *Hukum Ketenagakerjaan Dalam Teori dan Praktik di Indonesia*, Edisi Pertama, Cet. 2, (Mataram: Prenamedia Group, 2019)

kerjaselainpenyelenggaranegarawajibmendaftarkandirinyadaripekerjaanyasebagai peserta dalam program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM) kepada BPJS Ketenagakerjaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan kepesertaan dan tata cara pendaftaran JKM diatur dalam peraturan pemerintah No. 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian. Peserta dari program Jaminan Kematian (JKM) bisa dilakukan oleh peserta penerima upah yang bekerja pada pemberi upah selain pemerintah atau negara, bahkan pekerja asing yang bekerja di Indonesia minimal 6 bulan wajib menjadi peserta dan bisa diikuti oleh bukan penerima upah.

### **3.2 Transformasi Kebijakan Pengaturan Pekerja Non Upah Dalam Program Jaminan Kesehatan dan Jaminan Kematian**

Implikasi kebijakan pekerja non upah terhadap kepesertaan program jaminan kesehatan dan jaminan kematian memiliki berbagai implikasi yang perlu dipertimbangkan ;

#### **1. Jaminan Kesehatan**

Implikasi Kebijakan Perpres No. 111 Tahun 2013 Tentang perubahan atas Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan belum secara eksplisit menerangkan upaya yang harus dilakukan dalam memperluas kepesertaan dan menjaga kesinambungan pekerja ini untuk tetap menjadi peserta BPJS. Jika kebijakan ini tidak dikembangkan maka dalam jangka Panjang, pekerja ini sulit ter-cover secara menyeluruh dan mengakibatkan pencapaian *Universal Health Coverage* semakin lamban.

#### **2. Jaminan Kesehatan**

Pengaturan dalam program jaminan kematian (JKM) di Indonesia memiliki implikasi yang signifikan terhadap kepesertaan program jaminan kematian. Program ini memberikan santunan kematian, biaya pemakaman, dan beasiswa pendidikan bagi anak peserta yang meninggal dunia, dengan total manfaat mencapai Rp 42 juta. Selain itu rendahnya retensi kepesertaan di kalangan pekerja bukan penerima upah mengancam keberlanjutan program jaminan kematian. Kebijakan ini bertujuan untuk meringankan beban finansial keluarga yang ditinggalkan.

## **IV. PENUTUP**

### **4.1 KESIMPULAN**

Transformasi kebijakan pengaturan pekerja non upah merupakan isu yang sangat relevan dalam konteks perlindungan sosial. Pekerja non upah termasuk pekerja lepas, pedagang kaki lima, dan buruh harian, sering kali tidak terdaftar dalam program jaminan sosial seperti jaminan kesehatan dan kematian. Hal ini menimbulkan risiko yang signifikan bagi mereka, terutama dalam hal akses kesehatan dan perlindungan

dari risiko kematian. Kebijakan sebelumnya lebih berfokus pada pekerja formal, sehingga pekerja non upah tidak mendapatkan akses yang memadai terhadap program jaminan kesehatan dan kematian. Implikasi dari transformasi kebijakan ini sangat penting dalam meningkatkan kepesertaan pekerja non upah dalam program jaminan kesehatan dan kematian. Implikasi dari kebijakan ini mencakup kepesertaan dalam program jaminan kesehatan nasional (JKN) dan jaminan kematian (JKM), pengurangan beban biaya kesehatan, serta peningkatan kesadaran pekerja bukan penerima upah atau pekerja sektor informal akan pentingnya perlindungan sosial.

#### 4.1 SARAN

Untuk meningkatkan efektivitas kebijakan pengaturan pekerja non upah dan kepesertaan mereka dalam program jaminan sosial, pemerintah perlu melakukan sosialisasi yang lebih intensif mengenai pentingnya jaminan sosial bagi pekerja non upah. Program-program edukasi harus diperluas untuk menjangkau pekerja bukan penerima upah atau pekerja informal seperti pedagang kaki lima dan nelayan agar mereka memahami manfaat dan cara mendaftar dalam program jaminan kesehatan dan kematian. Evaluasi berkala perlu diadakan terhadap kebijakan yang diterapkan sangat penting untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut tetap relevan dan efektif. Tentunya juga memerlukan dukungan dari Lembaga Non Pemerintah dapat memberikan dukungan dan advokasi bagi pekerja non upah, kerjasama ini dapat membantu memperluas jangkauan program jaminan sosial dan diharapkan kebijakan pengaturan pekerja non upah atau bukan penerima upah (BPU) dapat mencapai tujuan utamanya, yakni peningkatan kesejahteraan dan perlindungan bagi seluruh lapisan masyarakat, terutama pekerja informal yang seringkali terabaikan.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Amiruddin dan Zaenal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan, ke.10, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, 2018
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama, UPT. Mataram Universitas Press, Mataram 2020
- Salim HS dan Erlis Septiana Nurbani, *Penetapan Teori Hukum Pada penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada , Jakarta, 2013
- Zaeni Asyhadie dan Rahmawati Kusuma, *Hukum Ketenagakerjaan Dalam Teori dan Praktik di Indonesia*, Edisi Pertama, Cet. 2, Prenamedia Group, 2019

##### Jurnal dan Skripsi

- Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari, 15, 119–128. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.33087/jiubj.v15i3.166>

- Yustina, E. (2015). HAK ATAS KESEHATAN DALAM PROGRAM JAMINAN KESEHATAN NASIONAL DAN CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY (CSR) . Jurnal Unika, 14, 93–111. [https://web.archive.org/web/20180411094539id\\_/http://journal.unika.ac.id/index.php/kh/article/viewFile/461/pdf\\_6](https://web.archive.org/web/20180411094539id_/http://journal.unika.ac.id/index.php/kh/article/viewFile/461/pdf_6)
- Daratul Inayah, Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Program Jaminan Kesehatan Pada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Menurut Hukum Islam (Studi di Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Cabang Kabupaten Pesisir Barat Provinsi Lampung), Skripsi Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2019, hlm.21
- Asyari, S. V. U. al, & Budiarsih, B. (2022). ANALISIS KEWAJIBAN KEPESERTAAN SISTEM BPJS KESEHATAN. Bureaucracy Journal : Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance, 2(1), 446–467. <https://doi.org/10.53363/bureau.v2i1.144>