

## **BAB 1 PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara hukum, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”.<sup>1</sup> Konsep negara hukum mengandung makna bahwa setiap aspek kehidupan bernegara harus dijalankan secara seimbang dan sesuai dengan peraturan yang berlaku, termasuk dalam kebijakan yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial dan ketenagakerjaan.<sup>2</sup>

Menurut alinea keempat pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan :<sup>3</sup>

“Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, dengan berdasar pada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Negara memiliki tanggung jawab konstitusi untuk melindungi dan meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia, termasuk para tenaga kerja

---

<sup>1</sup> Yusuf, M. A. (2025) – *Jaminan Sosial bagi Pekerja di Sektor Informal sebagai Wujud Pelaksanaan Sila Kelima UUD 1945 di Indonesia*. *Causa: Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, 13(9), 41–50

<sup>2</sup> Wari Martha Kambu, “Tinjauan Yuridis Tentang Hak Asasi Manusia Berdasarkan Pasal 28D Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945,” *Lex Et Societatis* 9, no. 1 (2021): 137–145. Hal. 141.

<sup>3</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

sebagai bagian dari pembangunan negara. Posisi tenaga kerja yang sangat penting ini menjadikan peningkatan kesejahteraan mereka sebagai suatu hal yang wajib dan perlu mendapatkan perhatian yang serius. Dalam konteks ini, pemerintah sebagai pihak yang berwenang telah merumuskan undang-undang yang mendukung kepentingan masyarakat secara umum untuk mencapai tujuan dalam merumuskan peraturan tersebut, terutama menyangkut kepentingan umum (*bonum commune*), dengan materi atau substansi Undang-Undang yang dibentuk harus berkualitas baik dan mengandung nilai-nilai keadilan demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.<sup>4</sup>

Seyogianya, negara mendahulukan kesejahteraan masyarakatnya sebagaimana diamanatkan Pasal 28H ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor X/MPR/2001, Presiden ditugaskan untuk membentuk sistem jaminan sosial nasional dalam rangka memberikan perlindungan sosial bagi masyarakat yang lebih meyeluruh dan terpadu. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, maka Indonesia telah memiliki sistem jaminan sosial untuk seluruh rakyatnya.<sup>5</sup>

Undang-undang Sistem Jaminan Sosial Nasional ini memiliki program jaminan sosial yang dilakukan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), terdiri dari dua lembaga, yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS Kesehatan bertugas menyelenggarakan program jaminan kesehatan, sementara

---

<sup>4</sup> Mutiara Elsa Verina, E. (2021) – *Implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi Pekerja Bukan Penerima Upah pada Kantor Cabang BPJS Ketenagakerjaan Pekanbaru Panam*. Skripsi, uin suska Riau. Hal. 13-22.

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

BPJS Ketenagakerjaan menjadi penyelenggara utama program perlindungan bagi tenaga kerja, yang meliputi JKK, JKM, JHT, dan JP. BPJS Ketenagakerjaan mengklasifikasikan kepesertaan dalam tiga kategori:

1. Pekerja Penerima Upah (PU) yaitu pekerja formal yang menerima gaji atau upah dari pemberi kerja.
2. Pekerja Jasa Konstruksi yaitu pekerja yang terlibat dalam proyek-proyek konstruksi dengan sistem kepesertaan berdasarkan masa kerja proyek.
3. Pekerja Bukan Penerima Upah (BPU) yaitu pekerja informal yang bekerja secara mandiri, tidak memiliki pemberi kerja tetap, dan memperoleh penghasilan dari usaha sendiri.

Dari tiga kategori tersebut, Untuk pekerja Penerima Upah, iurannya terstruktur berdasarkan persentase dari upah JKK 0,24 %–1,74 % (ditanggung perusahaan), JKM 0,30 %, JHT 5,7 % (3,7 % perusahaan + 2 % pekerja), dan JP 3 % (2 % perusahaan + 1 % pekerja), dengan total potensi kontribusi mencapai ± 9,54 % dari gaji tiap bulan.<sup>6</sup> Sementara itu, pekerja Bukan Penerima U membayar premi dengan besaran tetap dan variabel sesuai penghasilan: JKK sebesar 1 % dari pendapatan (minimal Rp 10.000, maksimal Rp 207.000), JKM tetap Rp 6.800 per bulan, dan JHT 2 % dari penghasilan (minimal Rp 20.000, maksimal Rp 414.000). Untuk

---

<sup>6</sup> Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (FH UMSU), "Panduan Lengkap Iuran BPJS Ketenagakerjaan 2025: Besaran, Cara Pembayaran, Dan Manfaatnya," Infohukum. Diakses pada tanggal 10 juli 2025. Pukul 08.45 WIB.

pekerja jasa konstruksi, iuran umumnya dihitung dari nilai proyek atau termin, dengan contoh minimal sekitar Rp 16.800 per bulan selama proyek berjalan.<sup>7</sup>

Data dari BPJS Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa per September 2024, jumlah tenaga kerja yang terdaftar sebagai peserta aktif dalam jaminan sosial ketenagakerjaan mencapai sekitar 40,15 juta orang. Angka ini menunjukkan bahwa masih terdapat kesenjangan dalam kepesertaan, terutama di kalangan pekerja informal yang belum terjangkau secara optimal. Karena itu, negara perlu meningkatkan jumlah peserta aktif dengan melibatkan berbagai pihak, seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah, ekosistem desa, penerima kredit usaha rakyat, serta peran agen atau fasilitator. Agar pekerja informal dapat lebih mudah menjadi peserta jaminan sosial ketenagakerjaan, dukungan regulasi sangat diperlukan, terutama bagi mereka yang berada dalam kondisi ekonomi lemah. Salah satu strategi yang dapat diterapkan adalah skema bantuan iuran.<sup>8</sup> Sebagai upaya konkret dalam mewujudkan perlindungan tenaga kerja, pemerintah telah membentuk berbagai peraturan perundang-undangan guna memastikan bahwa perlindungan sosial mencakup seluruh lapisan masyarakat, termasuk pekerja di sektor informal. Hal ini sejalan dengan fokus penelitian ini, yang menitikberatkan pada perlindungan pekerja bukan penerima upah (PBPU) di Kabupaten Bintan, yang sangat rentan terhadap risiko sosial dan ekonomi. Kerentanan ini berpotensi

---

<sup>7</sup> Lalu Husni, *"Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia"* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005). Hal. 72.

<sup>8</sup>Mediana, "Marak PHK Dan Pekerja Informal, Jumlah Peserta BPJS Ketenagakerjaan Sulit Bertambah", *Kompas.Id*, last modified 2024, <https://www.kompas.id/>. Diakses pada tanggal 12 Februari 2025, pukul 13.48 WIB

menimbulkan dampak ekonomi yang signifikan, termasuk peningkatan angka kemiskinan dan pengangguran.

Berdasarkan regulasi Nasional Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan menyebutkan bahwa Pekerja Bukan Penerima Upah (BPU) adalah setiap orang yang bekerja atau berusaha atas risiko sendiri.<sup>9</sup> Maka, pekerja BPU merupakan pekerja di luar hubungan kerja atau pekerja mandiri sesuai aturan Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2013 Pasal 4 ayat 3a. Kategori ini meliputi berbagai profesi di sektor informal seperti petani, nelayan, pembantu, pedagang, supir, tukang ojek dan semacamnya juga pekerja profesional seperti dokter praktek, pengacara, seniman, konsultan.<sup>10</sup> Namun, regulasi nasional ini belum cukup spesifik dalam mengakomodasi kebutuhan daerah. Untuk mencapai tujuan nasional, pemerintah memberikan wewenang kepada daerah untuk menerapkan kebijakan otonomi daerah. Menurut Hans Antlov, dalam negara kesatuan, baik yang bersifat sentralistik maupun desentralistik, hak otonomi yang diberikan kepada daerah atau lembaga merupakan pemberian dari pemerintah pusat. Hak otonomi ini dapat dicabut, termasuk kewenangan dan peraturan daerah, tanpa memerlukan persetujuan dari daerah terlebih dahulu. Istilah otonomi berasal dari dua kata dalam bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri) dan *nomos* (peraturan) atau "undang-undang", yang berarti peraturan atau undang-undang yang dibuat sendiri, dan kemudian berkembang menjadi pemerintahan sendiri. Dalam konteks ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, otonomi sering kali dikaitkan dengan

---

<sup>9</sup> Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Jaminan Kesehatan Nasional.

<sup>10</sup> Ahmad Hunaepi, "Implementasi Kebersertaan Program Jaminan Kesehatan Nasional Bagi Kategori Pekerja Bukan Penerima Upah (PBPU) Di Kabupaten Lebak" (2015): 1–228. Hal 134.

otonomi daerah. Menurut Fernandez yang dikutip oleh Dharma Setyawan Salam, otonomi daerah adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah untuk mengatur dan mengelola urusan internalnya sendiri, dengan tujuan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat serta melaksanakan pembangunan.<sup>11</sup>

Dalam kerangka otonomi daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengelola kesejahteraan sosial.<sup>12</sup>

Hal ini diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai pemerintahan daerah.<sup>13</sup>

“Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.”

Pasal tersebut mengatur bahwa urusan pemerintahan yang wajib terkait dengan pelayanan dasar meliputi kesehatan, keamanan dan ketertiban umum, serta aspek sosial. Selain itu, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang

---

<sup>11</sup> Fatkhul Muin, “Otonomi Daerah Dalam Persepektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah,” *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 8, No. 1 (2015): 69–79. Hal. 77.

<sup>12</sup> R. Hidayat, “Implementasi Peraturan Bupati Aceh Tamiang Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat (Studi Meningkatkan Pelayanan Pada Masyarakat Di Kecamatan Sekerak Kabupaten Aceh Tamiang),” *Universitas Medan Area* (2019). Hal. 54.

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Kesejahteraan Sosial mewajibkan pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran bagi kesejahteraan sosial dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial, termasuk memberikan bantuan sosial sebagai stimulus.<sup>14</sup>

Kabupaten Bintan bertekad untuk meningkatkan kesejahteraan sosial bagi pekerja yang tidak menerima upah melalui penerbitan Peraturan Bupati Nomor 55 Tahun 2022 tentang Perlindungan Pekerja Bukan Penerima Upah dalam Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Namun implementasi perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan saat ini sebagian besar hanya berfokus pada kelompok nelayan. Padahal, di Kabupaten Bintan terdapat beragam jenis Pekerja Bukan Penerima Upah (BPU) lainnya, seperti pedagang kaki lima, tukang ojek, buruh harian lepas, dan pekerja sektor informal lainnya yang juga menghadapi risiko kerja yang tinggi. Fokus yang sempit ini menunjukkan perlunya perluasan cakupan program agar perlindungan sosial dapat dinikmati secara merata oleh seluruh pekerja informal di wilayah tersebut. Badan Pusat Statistik Kabupaten Bintan melaporkan bahwa jumlah penduduk yang berada dalam usia kerja (15 tahun ke atas) di wilayah ini telah mencapai 125,76 ribu orang. Data ini menunjukkan potensi besar dalam angkatan kerja yang perlu dikelola dengan baik agar kesejahteraan dapat tersebar

---

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

secara merata. Selain itu, jumlah tenaga kerja meningkat dari 83,59 ribu orang pada tahun 2023 menjadi 85,73 ribu orang pada tahun 2024.<sup>15</sup>

Gambar 1.1 Grafik Perkembangan Jumlah Angkatan Kerja



Sumber: Bintankab.bps.go.id

Dengan peningkatan jumlah angkatan kerja, semakin banyak pekerja sektor informal yang memerlukan perlindungan sosial. Namun, seiring dengan perkembangan jumlah penduduk dan dinamika ketenagakerjaan, peraturan ini perlu mengalami peningkatan dalam aspek kekuatan hukum, cakupan perlindungan, serta mekanisme implementasi dan pengawasannya.

Ketiadaan Peraturan Daerah menyebabkan pemerintah daerah tidak memiliki landasan hukum yang kokoh untuk mengalokasikan anggaran daerah bagi kepesertaan pekerja BPU, faktor-faktor yang dapat mengakibatkan kurang

<sup>15</sup> "Keadaan Ketenagakerjaan Kabupaten Bintan Agustus 2024", modified 2024 <https://bintankab.bps.go.id/id/pressrelease/2024/12/16/201/keadaan-ketenagakerjaan-kabupaten-bintan-agustus-2024>. Diakses tanggal 8 Februari 2025, pukul 13.30 WIB

efektifnya pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Kabupaten Bintan. Adapun tujuan penetapan peraturan kepala daerah tersebut termaktub dalam konsideran menimbang yang berbunyi :<sup>16</sup>

“Bahwa agar pelaksanaan program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi penduduk di Kabupaten Bintan dapat dilaksanakan secara tertib, efektif, dan efisien, maka perlu mengatur program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi pekerja bukan penerima upah yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.”

Dilihat dari dasar kewenangan pembentukannya, peraturan Bupati ini dibentuk dengan kewenangan delegasi dari Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Hal ini sejak awal menimbulkan masalah hukum terkait pentingnya penyusunan peraturan daerah mengenai pekerja bukan penerima upah (PBPU) dalam pelaksanaan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kabupaten Bintan, dengan ketiadaan payung hukum pada tingkat daerah menyebabkan pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan berpotensi tidak berjalan optimal. Ketiadaan Peraturan Daerah menimbulkan berbagai masalah dalam pelaksanaan program jaminan sosial untuk pekerja bukan penerima upah. Salah satu hambatan utama adalah tidak adanya mekanisme yang jelas dalam pendataan dan pendaftaran pekerja informal, sehingga banyak dari mereka yang tidak mengetahui atau kesulitan mengakses program jaminan sosial. Selain itu, tanpa regulasi yang lebih rinci di tingkat daerah, alokasi anggaran untuk subsidi iuran pekerja bukan

---

<sup>16</sup> Peraturan Bupati Bintan Nomor 55 Tahun 2022 tentang Perlindungan Pekerja Bukan Penerima Upah Dalam Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan yang Dibiayai Oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

penerima upah menjadi tidak pasti, menyebabkan rendahnya tingkat kepesertaan. Oleh karena itu, diperlukan Peraturan Daerah yang tidak hanya memberikan dasar hukum yang tegas, tetapi juga mengatur secara rinci mekanisme pendaftaran dan skema pembayaran iuran, serta distribusi manfaat bagi pekerja bukan penerima upah di Kabupaten Bintan, sehingga program jaminan sosial benar-benar dapat menjawab kebutuhan perlindungan sosial khususnya masyarakat kabupaten bintan. Penelitian ini penting untuk mengevaluasi sejauh mana kebijakan tersebut dapat memberikan manfaat nyata sesuai dengan tujuan jaminan sosial ketenagakerjaan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, terdapat masalah menarik yang perlu diteliti lebih lanjut. Adapun pokok permasalahan ini lebih lanjut akan dirumuskan secara sistematis dalam penelitian sebagai berikut, Bagaimana Urgensi Penyusunan Peraturan daerah tentang pekerja bukan penerima upah dalam pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kabupaten Bintan?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah disampaikan secara mendetail serta perumusan masalah yang telah diajukan, penelitian ini bertujuan untuk memahami lebih lanjut mengenai berbagai aspek yang terkait dengan perlindungan hukum bagi pekerja bukan penerima upah. Penelitian ini bertujuan untuk memahami secara menyeluruh pentingnya penyusunan peraturan daerah

mengenai pekerja yang tidak menerima upah dalam implementasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kabupaten Bintan.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah dijelaskan, berikut ini adalah manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini :

##### **4.1.1 Manfaat Teoretis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya wawasan dan pemahaman dalam bidang hukum, khususnya dalam konteks hukum tata negara, serta meningkatkan kemampuan analisis terhadap teori perundang-undangan yang terkait dengan objek yang diteliti. Melalui studi ini, peneliti dapat mengembangkan kemampuan berpikir kritis dan sistematis dalam mengkaji kedudukan serta implementasi suatu peraturan dalam hierarki perundang-undangan. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori hukum dengan menganalisis aspek normatif dan empiris dari regulasi yang diteliti, sehingga dapat menjadi referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya di bidang yang relevan.

#### 4.1.2 Manfaat Praktis

Keuntungan praktis dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi masalah yang dihadapi oleh pekerja non-upah di Kabupaten Bintan dalam mengakses program jaminan sosial ketenagakerjaan, sehingga dapat memberikan rekomendasi untuk meningkatkan perlindungan hukum bagi mereka. Selain itu, temuan dalam penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk menumbuhkan kesadaran para pekerja mengenai pentingnya mengikuti program jaminan sosial serta memahami hak-hak yang melekat pada diri mereka. Penelitian ini juga berpotensi memberikan masukan praktis bagi pemerintah daerah dalam upaya memperkuat pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan yang lebih merata dan berkeadilan. Dengan mengenali tantangan yang ada, penelitian ini dapat meningkatkan kolaborasi antara BPJS Ketenagakerjaan, pemerintah daerah, dan komunitas pekerja untuk memperkuat sistem perlindungan sosial. Hasilnya juga bisa digunakan sebagai alat advokasi oleh organisasi buruh atau lembaga non-pemerintah guna mendesak perlindungan yang lebih baik bagi pekerja non-upah, sehingga mereka tidak terabaikan dalam sistem perlindungan sosial.