

Kebijakan Daerah Dalam Perlindungan Sosial bagi Pekerja Rentan

Local Policy Roles in Protecting Social Security for Vulnerable Workers

Yudha Andriyanto¹, Willar Haruman², Endah Pujiastuti³

^{1,3} Magister Hukum, Universitas Semarang, Semarang, Indonesia

² Dinas Tenaga Kerja, Pemerintah Kota Semarang, Semarang Indonesia
gandriydhmail@gmail.com

Abstract

This study analyzes the exercise of authority by the Semarang City Government in providing employment social security protection for vulnerable workers including farmers, fishermen, parking attendants, and other informal sector workers, and develops responsive legal solutions to address the constraints that hinder effective implementation. Departing from earlier studies that focus primarily on national level regulation or abstract justice theories, this research presents novelty by combining an empirical evaluation of local policy performance with the analytical frameworks of Development Law Theory, Social Justice Theory, Policy Implementation Theory, Responsive Law, and Good Governance principles. Employing a socio legal method with a statute approach, the study draws on interviews, field observations, and document analysis involving vulnerable workers, the Manpower Office, and BPJS Ketenagakerjaan. The findings show that employment social security coverage reaches only fifteen percent of vulnerable workers due to the absence of specific local regulation, procedural rigidity within administrative systems, weak coordination among institutions, and limited public awareness and outreach. The study recommends the formulation of a dedicated Local Regulation, the simplification of registration procedures, the provision of subsidized contributions for vulnerable worker groups, and the establishment of a tripartite governance forum to enhance institutional capacity and ensure more effective welfare protection within Semarang City.

Keywords: *Employment; Semarang City; Social Security; Vulnerable Worker.*

Abstrak

Penelitian ini menganalisis pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang dalam memberikan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja rentan yang meliputi petani, nelayan, juru parkir, dan pekerja sektor informal lainnya, serta merumuskan solusi hukum yang responsif untuk mengatasi berbagai kendala yang menghambat efektivitas implementasi. Berbeda dari penelitian sebelumnya yang terutama berfokus pada regulasi tingkat nasional atau teori keadilan yang bersifat abstrak, penelitian ini menawarkan kebaruan melalui penggabungan evaluasi empiris terhadap kinerja kebijakan daerah dengan kerangka analitis Teori Hukum Pembangunan, Teori Keadilan Sosial, Teori Implementasi Kebijakan, Hukum Responsif, dan prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik. Dengan menggunakan metode socio legal melalui pendekatan perundang-undangan, penelitian ini menghimpun data melalui wawancara, observasi lapangan, dan analisis dokumen yang melibatkan pekerja rentan, Dinas Ketenagakerjaan, dan BPJS Ketenagakerjaan. Temuan penelitian menunjukkan bahwa cakupan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan baru mencapai lima belas persen dari total pekerja rentan akibat ketiadaan regulasi daerah yang khusus mengatur perlindungan pekerja rentan, rigiditas prosedur administratif, lemahnya koordinasi antar lembaga, serta keterbatasan sosialisasi dan literasi publik. Penelitian ini merekomendasikan penyusunan Peraturan Daerah khusus, penyederhanaan prosedur pendaftaran, pemberian subsidi iuran bagi kelompok pekerja rentan, serta pembentukan forum tata kelola tripartit untuk memperkuat kapasitas kelembagaan dan memastikan perlindungan kesejahteraan yang lebih efektif bagi pekerja rentan di Kota Semarang.

Kata kunci: Ketenagakerjaan; Kota Semarang; Jaminan Sosial; Pekerja Rentan.

1. PENDAHULUAN

Pembukaan UUD 1945 menegaskan tujuan negara untuk mencapai kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, diperkuat oleh Pasal 27 Ayat (2), Pasal 28H Ayat (3), dan Pasal 34 Ayat (2) yang menjamin hak atas pekerjaan, kehidupan layak, dan jaminan sosial.¹ Jaminan sosial ketenagakerjaan merupakan mandat konstitusional sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28H ayat (3), dan Pasal 34 ayat (2) UUD 1945, serta sejalan dengan Deklarasi HAM 1948 dan Konvensi ILO No. 102/1952. Meskipun kerangka hukum nasional melalui UU SJSN dan UU BPJS telah mengatur perlindungan bagi pekerja, berbagai penelitian menunjukkan bahwa pekerja rentan di sektor informal tetap menjadi kelompok dengan tingkat akses terendah.² Jaminan sosial ketenagakerjaan merupakan pilar penting dalam sistem perlindungan tenaga kerja di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Sistem ini dirancang untuk melindungi pekerja dari risiko sosial-ekonomi, seperti kecelakaan kerja, kematian, ketidakpastian hari tua, dan pensiun, guna meningkatkan kesejahteraan dan menjamin kehidupan yang layak. Di Indonesia, jaminan sosial ketenagakerjaan diatur dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS, bertujuan melindungi pekerja dari risiko seperti kecelakaan kerja, kematian, dan ketidakpastian hari tua.³

Di tingkat nasional, sistem jaminan sosial telah diatur melalui UU No. 40 Tahun 2004 tentang SJSN dan UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS. Namun, fakta empiris menunjukkan adanya ketimpangan implementasi. Kelompok pekerja rentan yang didefinisikan oleh Kementerian Ketenagakerjaan (2020) sebagai pekerja sektor informal dengan risiko ekonomi tinggi dan pendapatan tidak menentu seringkali terabaikan dalam skema perlindungan formal yang kaku. Studi dari Sinaga (2021) dan Suprpti (2024) mengonfirmasi bahwa regulasi nasional cenderung bias pada pekerja formal, meninggalkan celah perlindungan bagi sektor informal. Permasalahan nasional ini terwujud secara nyata dalam konteks lokal Kota Semarang. Sebagai pusat ekonomi Jawa Tengah, Semarang memiliki struktur tenaga kerja yang didominasi sektor informal. Data rilis BPS tahun 2025 menunjukkan kondisi ketenagakerjaan pada tahun 2024 bahwa 34,89% atau sekitar 311.010 tenaga kerja di Semarang bekerja di sektor informal.⁴ Meskipun UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi kepada pemerintah daerah untuk mengatur kesejahteraan warganya, realitas di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan antara kewenangan dan implementasi. Pekerja rentan seperti nelayan di

¹ Hennigusnia and Ardhian Kurniawati, "Tinjauan Konstitusional Terhadap Sistem Jaminan Sosial Nasional Dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial," *Jurnal Ketenagakerjaan* 16, no. 2 (2021): 103–20.

² Rudiansyah Putra Sinaga, "The Urgency of Legal Policy to Fulfill The Constitutional Rights to Employment Social Security for Vulnerable Workers in The National Social Security System," *Jurnal Hukumtara: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 7, no. 3 (2021): 489.

³ Hennigusnia and Kurniawati, "Tinjauan Konstitusional Terhadap Sistem Jaminan Sosial Nasional Dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial."

⁴ Badan Pusat Statistik, "Keadaan Ketenagakerjaan Kota Semarang Tahun 2024," *Berita Resmi Statistik* (Semarang, 2025).

pesisir dan juru parkir di pusat kota menghadapi kerentanan ganda: risiko kecelakaan kerja tinggi tanpa jaring pengaman sosial, serta prosedur birokrasi yang tidak terjangkau.

Penelitian terkait jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja rentan telah banyak dilakukan. Rudiansyah Putra Sinaga (2021) menyoroti urgensi kebijakan hukum nasional untuk memenuhi hak konstitusional pekerja rentan dalam SJSN. Penelitian Rudiansyah berfokus pada analisis regulasi nasional, seperti UU No. 40/2004, dan mengusulkan revisi undang-undang untuk memperluas cakupan perlindungan.⁵ Namun, penelitian Rudiansah ini bersifat yuridis-normatif dan tidak mengevaluasi implementasi di tingkat lokal, sehingga kurang memberikan solusi kontekstual bagi daerah seperti Semarang. Selanjutnya Penelitian Maulana et al. (2022) menganalisis dampak bantuan sosial selama pandemi terhadap pekerja rentan di Pidie. Penelitian Maulana ini menemukan bahwa bantuan sosial bersifat sementara dan tidak mengatasi kebutuhan jaminan sosial jangka panjang. Kemudian peneliti Sholikin (2024) menganalisis perlindungan jaminan sosial bagi pekerja informal di sektor ekstraktif di Bojonegoro. Penelitian Ahmad Sholikin ini menggunakan pendekatan kualitatif dan menemukan bahwa rendahnya kepesertaan disebabkan oleh ketidakpastian pendapatan dan kurangnya sosialisasi.⁶ Meski relevan, penelitiannya terbatas pada sektor ekstraktif dan tidak membahas kewenangan pemerintah daerah, sehingga berbeda dengan fokus penelitian ini pada kebijakan lokal Semarang. Terakhir penelitian Suprapti (2024) yang mengkaji perlindungan pekerja informal pasca-berlakunya UU Cipta Kerja. Penelitian ini menyoroti deregulasi dalam UU Cipta Kerja yang cenderung melemahkan perlindungan pekerja informal, seperti fleksibilitas hubungan kerja yang mengurangi akses ke jaminan sosial.⁷ Namun, penelitian Suprapti ini bersifat normatif dan tidak menganalisis implementasi kebijakan di tingkat daerah, sehingga kurang memberikan wawasan empiris seperti penelitian ini. Berbeda dengan penelitian ini, studi tersebut tidak membahas jaminan sosial ketenagakerjaan atau kewenangan pemerintah daerah, melainkan fokus pada bantuan sosial.

Namun, sejauh ini belum ada kajian empiris yang secara komprehensif menelaah bagaimana pemerintah daerah menjalankan kewenangannya dalam melindungi pekerja rentan dengan mengintegrasikan pendekatan hukum dan kebijakan publik. *Research gap* ini menjadi alasan utama dilakukannya penelitian ini. State of the art penelitian terletak pada pendekatan *socio-legal* yang menilai kinerja hukum dalam praktik (*law in action*) dan menguji efektivitas kewenangan otonomi daerah sebagai instrumen pembangunan. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis implementasi kewenangan Pemerintah Kota Semarang dalam menjamin perlindungan jaminan sosial bagi pekerja rentan, serta mengidentifikasi faktor-faktor penghambat utama dan merumuskan solusi hukum yang responsif, aplikatif, dan kontekstual untuk mengatasi berbagai hambatan tersebut.

⁵ Sinaga, "The Urgency of Legal Policy to Fulfill The Constitutional Rights to Employment Social Security for Vulnerable Workers in The National Social Security System."

⁶ Ahmad Sholikin, "Social Security Bagi Tenaga Kerja Informal Pada Sektor Industri Ekstraktif Di Bojonegoro," *Madani : Jurnal Politik Dan Sosial Kemasyarakatan* 16, no. 2 (2024): 225–48.

⁷ Endang Suprapti et al., "Perlindungan Terhadap Pekerja Informal Dalam Bingkai UU Cipta Kerja," *Selidik* 10, no. 2 (2024): 181–91.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan metode *socio-legal* (yuridis-empiris) untuk menilai efektivitas implementasi kewenangan Pemerintah Kota Semarang dalam memberikan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan kepada pekerja rentan. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan 20 pekerja rentan, tiga pejabat Dinas Tenaga Kerja, dan dua petugas BPJS Ketenagakerjaan, serta observasi lapangan di wilayah pesisir, pertanian, dan pusat kota. Pemilihan informan menggunakan teknik purposive sampling dengan kriteria pekerja sektor informal yang tidak memiliki jaminan sosial. Validasi data dilakukan melalui triangulasi sumber untuk memastikan konsistensi informasi antara narasumber dan dokumen kebijakan. Analisis data menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana, meliputi kondensasi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan. Teori Hukum Pembangunan, Keadilan Sosial, Implementasi Kebijakan, dan *Responsive Law* diterapkan sebagai pisau analisis untuk mengungkap hubungan kausalitas antara struktur hukum, kapasitas birokrasi, dan realitas sosial pekerja rentan.⁸

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Analisis Implementasi Kewenangan Pemkot Semarang dalam Perlindungan Jaminan Sosial Pekerja Rentan

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan hukum sebagai dasar utama dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat. Seluruh peraturan perundang-undangan dibentuk sebagai landasan normatif untuk memberikan perlindungan terhadap hak dan kewajiban setiap individu maupun badan hukum, sehingga jaminan perlindungan tersebut tercermin melalui ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah.⁹

Harmonisasi pengaturan antara regulasi nasional—seperti UU No. 40 Tahun 2004 tentang SJSN dan UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS—dengan kebijakan daerah melalui pembentukan Peraturan Daerah yang adaptif menjadi prasyarat penting untuk menjamin perlindungan hukum yang efektif bagi pekerja rentan, sehingga tidak terjadi kesenjangan antara norma hukum yang bersifat umum dan kebutuhan spesifik sektor informal di tingkat lokal.¹⁰

Selain penyempurnaan regulasi dan kebijakan daerah, perjanjian kerja juga memegang peran penting sebagai instrumen perlindungan hukum bagi pekerja rentan, khususnya bagi mereka yang bekerja di sektor informal tanpa kepastian pendapatan dan tanpa status hubungan kerja yang jelas. Perjanjian kerja, baik dalam bentuk tertulis maupun lisan yang dibakukan, berfungsi sebagai dasar pengaturan hak dan kewajiban antara pemberi kerja dan pekerja,

⁸ Matthew B. Miles; A. Michael Huberman; Johnny Saldana, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, Arizona State University, 3rd ed. (SAGE Publications, Inc, 2014).

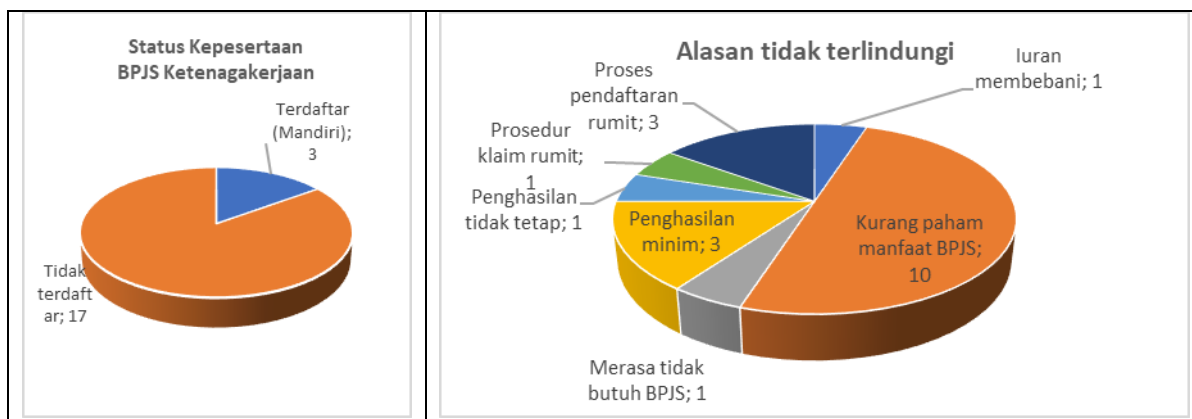
⁹ Anissa Rizky Salsabila, Imam Budi Santoso, and Rohendra Fathammubina, “Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Terhadap Pekerja Yang Terkena Phk Di Masa Pandemi Covid-19 Di Karawan,” *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 8, no. 12 (2022): 453–66, <https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.5281/zenodo.6969444>.

¹⁰ Alvian Octo Risty et al., “Harmonisasi Pengaturan Jabatan Tertentu Yang Dapat Diduduki Oleh Tenaga Kerja Asing Kategori Pertambangan Dan Penggalian,” *Jurnal USM Law Review* 4, no. 1 (2021): 414–30, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/julr.v4i1.3230>.

termasuk perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan.¹¹ Dalam konteks Kota Semarang, minimnya perjanjian kerja yang formal menyebabkan pekerja rentan tidak memiliki posisi tawar yang kuat untuk menuntut akses kepada jaminan sosial yang menjadi hak konstitusional mereka. Karena itu, penyusunan perjanjian kerja sederhana yang sesuai dengan karakteristik sektor informal perlu menjadi bagian dari upaya harmonisasi kebijakan daerah. Melalui penguatan aspek perjanjian kerja ini, pemerintah daerah dapat memastikan bahwa perlindungan sosial tidak hanya bergantung pada regulasi makro, tetapi juga pada kejelasan hubungan kerja yang berfungsi sebagai *entry point* menuju kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan dan perlindungan sosial lainnya.

Salah satu tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana Pemerintah Kota Semarang mengimplementasikan kewenangannya dalam menjamin perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja rentan. Berdasarkan data empiris yang dikumpulkan melalui wawancara dengan 20 pekerja rentan, tiga pejabat Dinas Tenaga Kerja, dan dua petugas BPJS Ketenagakerjaan, serta observasi program sosialisasi dan analisis dokumen kebijakan, penelitian ini mengungkapkan bahwa implementasi kewenangan masih jauh dari optimal. Hanya 15% pekerja rentan yang terdaftar sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan, menunjukkan rendahnya cakupan perlindungan. Observasi lebih lanjut menunjukkan bahwa Rendahnya cakupan kepesertaan (15%) bukan merupakan fenomena tunggal, melainkan hasil dari hubungan kausalitas antarvariabel implementasi yang buruk. Menggunakan kerangka Van Meter dan Van Horn, ditemukan bahwa variabel sumber daya (anggaran/SDM) berkorelasi positif dengan variabel komunikasi dan disposisi pelaksana. Keterbatasan anggaran sosialisasi di Dinas Tenaga Kerja secara langsung menyebabkan minimnya intensitas komunikasi kepada pekerja di wilayah pinggiran.

Berikut adalah grafik hasil wawancara dengan 20 pekerja rentan:



¹¹ Alya Sani Pratiwi, Endah Pujiastuti, and Zaenal Arifin, "Implikasi Bentuk Perjanjian Kerja Terhadap Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Pada Usaha Mikro Dan Kecil The Implications of Employment Contract Forms on Legal Protection for Workers in Micro and Small Enterprises," *Jurnal USM Law Review* 7, no. 3 (2024): 1897–1910, <https://doi.org/https://doi.org/10.26623/julr.v7i3.11030>.

Selanjutnya analisis dokumen kebijakan dan hasil wawancara dengan tiga pejabat Dinas Tenaga Kerja, dan dua petugas BPJS Ketenagakerjaan menunjukkan tidak adanya Peraturan Daerah (Perda) spesifik yang mengatur perlindungan pekerja rentan, sehingga kebijakan hanya mengacu pada regulasi nasional seperti UU No. 24/2011 tentang BPJS tanpa adaptasi lokal. Koordinasi antar-pemangku kepentingan, seperti Dinas Tenaga Kerja, BPJS Ketenagakerjaan, dan komunitas pekerja, juga lemah, yang terlihat dari ketidaksesuaian data pekerja rentan antara instansi.

Jaminan sosial memegang peranan yang sangat krusial dalam sebuah negara karena menjadi instrumen fundamental untuk meningkatkan kualitas hidup warganya. Hak atas jaminan sosial tidak hanya bersifat administratif, tetapi merupakan hak konstitusional yang dijamin oleh negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28H ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak memperoleh jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia bermartabat. Dalam konteks ketenagakerjaan, kebutuhan akan jaminan sosial menjadi semakin penting mengingat pekerja, khususnya pekerja rentan, berhadapan dengan berbagai risiko dalam menjalankan pekerjaannya, mulai dari kecelakaan kerja hingga ketidakpastian pendapatan.¹² Oleh karena itu, penyediaan jaminan sosial tidak hanya bertujuan memberikan perlindungan hukum, tetapi juga menjadi sarana untuk meningkatkan produktivitas, menciptakan rasa aman, dan memastikan keberlanjutan kesejahteraan pekerja. Analisis ini menunjukkan bahwa jaminan sosial berfungsi sebagai instrumen keadilan sosial dan pembangunan manusia, di mana negara wajib memastikan bahwa setiap pekerja, termasuk yang berada dalam sektor informal, memperoleh akses yang setara terhadap perlindungan tersebut.

Dengan menggunakan Teori Hukum Pembangunan dari Satjipto Rahardjo, implementasi kewenangan Pemerintah Kota Semarang dapat dievaluasi sebagai gagal berfungsi sebagai alat pembangunan sosial.¹³ Hukum yang dinamis seharusnya mampu mengakomodasi kebutuhan kelompok marginal seperti pekerja rentan, namun ketiadaan Perda spesifik mencerminkan ketidakmampuan regulasi daerah dalam menjawab tantangan kesejahteraan 34,89% pekerja informal di Semarang. Teori ini mengungkap kesenjangan antara hukum formal (*law in books*), seperti UU No. 13/2003 dan UU No. 24/2011, dengan hukum dalam praktik (*law in action*), di mana pekerja rentan tetap tidak terlindungi akibat kurangnya harmonisasi kebijakan nasional dan lokal. Temuan ini diperkuat oleh kutipan wawancara dengan Bapak S (52 tahun), seorang buruh tani di Gunungpati:

"Kami ini penghasilan tidak pasti, Mas. Karena tidak punya sawah sendiri. Kadang dipanggil untuk mburuh kesawah, kadang tidak. Kami tidak tau ada jaminan sosial ini dan gak tau manfaatnya apa. Pemerintah belum pernah datang ke sini atau memberitahukan ada program khusus untuk bantu daftarkan kami secara gratis." (Wawancara, 10 Februari 2025).

¹² Bagus Anggita Pradana, Lauddin Marsuni, and Sri Lestari Poernomo, "Analisis Hukum Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Terhadap Peningkatan Perlindungan Sosial Bagi Pekerja," *Jurnal Dialogica* I, no. I (2025): 1–19.

¹³ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

Wawancara dengan petani di pinggiran kota tersebut menunjukkan bahwa mereka tidak mengetahui hak mereka atas jaminan sosial karena tidak ada inisiatif daerah untuk mendata atau mensosialisasikan program BPJS Ketenagakerjaan. Dengan demikian, hukum belum menjadi instrumen pembangunan yang efektif untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja rentan.

Teori Keadilan Sosial dari John Rawls memberikan perspektif normatif untuk menilai implementasi ini. Prinsip keadilan distributif Rawls menuntut agar kelompok paling lemah, seperti pekerja rentan, mendapatkan prioritas dalam distribusi manfaat sosial, termasuk jaminan sosial.¹⁴ Namun, rendahnya tingkat kepesertaan BPJS (15%) menunjukkan pelanggaran prinsip ini, karena pekerja rentan tidak mendapat akses yang memadai dibandingkan pekerja formal. Prinsip perbedaan Rawls, yang membenarkan kebijakan afirmatif untuk kelompok rentan, tidak tercermin dalam kebijakan saat ini. Misalnya, wawancara dengan juru parkir mengungkapkan bahwa mereka kesulitan membayar iuran BPJS karena pendapatan harian yang tidak menentu, namun tidak ada skema subsidi atau kemudahan administratif dari pemerintah daerah. Ketidakadilan ini diperparah oleh kurangnya program prioritas untuk pekerja informal, yang seharusnya menjadi fokus utama sesuai mandat konstitusional UUD 1945 Pasal 34 Ayat (2).

Teori *Good Governance* dari UNDP menyoroti lemahnya tata kelola dalam implementasi kewenangan.¹⁵ Prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas tidak terpenuhi, terlihat dari minimnya keterlibatan pekerja rentan dalam perumusan kebijakan dan kurangnya transparansi dalam kriteria penerima bantuan sosial. Observasi selama pandemi menunjukkan bahwa banyak pekerja rentan, seperti tukang becak, tidak menerima bantuan karena dianggap "mampu" berdasarkan kriteria yang tidak jelas. Tidak adanya forum koordinasi multipartai, seperti yang melibatkan asosiasi pekerja informal, memperburuk situasi. Wawancara dengan pejabat Dinas Tenaga Kerja mengungkapkan bahwa anggaran untuk program perlindungan pekerja rentan sangat terbatas, hanya dialokasikan untuk sosialisasi sporadis tanpa pendampingan berkelanjutan. Hal ini menunjukkan kegagalan dalam memenuhi prinsip efektivitas dan keberlanjutan tata kelola.

Pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kota Semarang dalam perlindungan pekerja rentan masih menunjukkan kesenjangan signifikan antara mandat normatif dan praktik administratif. Temuan empiris melalui wawancara menunjukkan bahwa hanya 15% pekerja rentan yang terdaftar sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan. Ketiadaan Perda khusus menyebabkan kebijakan daerah hanya bersandar pada regulasi nasional tanpa adaptasi terhadap karakteristik sektor informal. Berdasarkan kerangka Van Meter–Van Horn, rendahnya implementasi dipengaruhi keterbatasan sumber daya, lemahnya komunikasi antar-instansi, dan disposisi pelaksana yang tidak proaktif. Menggunakan perspektif Hukum Pembangunan, ketidakmampuan regulasi daerah menjangkau kebutuhan pekerja rentan merupakan indikasi kegagalan hukum sebagai sarana rekayasa sosial.

¹⁴ John Rawls, *A Theory of Justice*, Revised Ed (Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, 1971).

¹⁵ United Nations Development Programme (UNDP), "Governance for Sustainable Development" (New York, 1997).

3.2 Hambatan Implementasi dan Solusi Hukum bagi Optimalisasi Perlindungan Pekerja Rentan

Sebagai cabang dari hukum publik, hukum ketenagakerjaan memiliki fungsi strategis dalam mengatur hubungan antara pengusaha dan pekerja melalui norma-norma umum yang menjamin terpenuhinya hak dan kewajiban kedua belah pihak. Namun, titik tekan utama tetap berada pada perlindungan hak-hak pekerja karena posisi mereka secara sosiologis dan struktural cenderung lebih lemah dibandingkan pengusaha dalam relasi industrial. Dalam konteks ini, pengaturan yang memberikan kepastian, keadilan, serta perlindungan komprehensif bagi pekerja menjadi sangat penting agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, eksploitasi, maupun ketidaksetaraan dalam hubungan kerja.¹⁶ Analisis terhadap praktik di lapangan, termasuk pada kasus pekerja rentan di sektor informal sebagaimana diuraikan dalam artikel ini, menunjukkan bahwa ketidakseimbangan relasi kerja seringkali membuat pekerja tidak memiliki perlindungan memadai, baik dalam aspek kontraktual, jaminan sosial, maupun akses terhadap mekanisme penyelesaian sengketa. Oleh karena itu, hukum ketenagakerjaan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen normatif, tetapi juga sebagai alat rekayasa sosial (*social engineering*) untuk menciptakan relasi kerja yang lebih adil, responsif, dan melindungi kelompok pekerja yang rentan terhadap marginalisasi.

Pekerja buruh sebagai bagian dari kelompok pekerja rentan memerlukan upaya perlindungan hukum yang lebih kuat dan terstruktur karena posisi mereka dalam hubungan kerja berada pada kondisi yang tidak seimbang dibandingkan pemberi kerja. Kerentanan ini tidak hanya muncul dari aspek ekonomi—seperti pendapatan yang tidak stabil dan ketiadaan jaminan sosial—tetapi juga bersumber dari lemahnya posisi tawar, keterbatasan akses informasi, serta minimnya perlindungan kontraktual.¹⁷ Dalam konteks Kota Semarang, kondisi ini semakin nyata ketika pekerja buruh di sektor informal tidak memperoleh akses memadai terhadap program jaminan sosial ketenagakerjaan dan tidak dilindungi oleh perjanjian kerja yang layak. Oleh karena itu, perlindungan hukum menjadi instrumen krusial untuk mencegah eksploitasi, memastikan pemenuhan hak dasar pekerja, serta menjembatani kesenjangan antara norma hukum nasional dan implementasi kebijakan daerah.¹⁸ Upaya perlindungan hukum ini harus mencakup harmonisasi regulasi, penyederhanaan administrasi, dan intervensi kebijakan yang lebih responsif agar buruh sebagai pekerja rentan tidak terus terpinggirkan dalam sistem ketenagakerjaan yang idealnya menjamin keadilan, kepastian, dan kesejahteraan sosial.

Pelaksanaan perlindungan jaminan sosial bagi pekerja rentan di Kota Semarang tidak terlepas dari berbagai hambatan struktural dan administratif yang memengaruhi efektivitas kebijakan di tingkat daerah. Berbagai temuan empiris dalam penelitian ini menunjukkan bahwa

¹⁶ Dede Agus, “Eksistensi Hubungan Industrial Pancasila Pasca Disahkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Cipta Kerja,” *Jurnal Ius Constituendum* 8, no. 1 (2023): 87, <https://doi.org/10.26623/jic.v8i1.6276>.

¹⁷ Erna Dwi Rachmawati, “Reposisi Penyediaan Jasa Pekerja/Buruh Pada Perusahaan Suatu Tinjauan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1438 K/PDT.SUS.PHI/2017,” *Jurnal Ius Constituendum* 4, no. 1 (2019): 46–65, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/jic.v4i1.1533>.

¹⁸ Pradana, Marsuni, and Poernomo, “Analisis Hukum Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Terhadap Peningkatan Perlindungan Sosial Bagi Pekerja.”

meskipun kerangka hukum nasional telah menyediakan landasan normatif bagi pemenuhan hak pekerja, implementasinya di lapangan masih menghadapi kendala signifikan yang menghambat tercapainya perlindungan yang optimal. Oleh karena itu, identifikasi terhadap sumber-sumber hambatan tersebut menjadi langkah penting untuk merumuskan solusi hukum yang lebih responsif dan sesuai dengan karakteristik sosial-ekonomi pekerja rentan.

Penelitian ini mengidentifikasi beberapa kendala utama dalam implementasi kewenangan Pemerintah Kota Semarang. Pertama, ketiadaan regulasi daerah spesifik menghambat upaya perlindungan pekerja rentan. Kedua, prosedur pendaftaran BPJS Ketenagakerjaan dianggap rumit oleh pekerja rentan, terutama karena persyaratan administrasi yang tidak sesuai dengan kondisi kerja informal, seperti kebutuhan dokumen identitas tetap atau pembayaran iuran bulanan. Ketiga, sosialisasi yang minim, terutama di wilayah pesisir dan pinggiran kota, menyebabkan rendahnya kesadaran pekerja tentang hak mereka. Keempat, koordinasi antar-stakeholder lemah, dengan tidak adanya database terpadu pekerja rentan antara Pemkot dan BPJS. Wawancara dengan petugas BPJS mengungkapkan bahwa keterbatasan SDM menghambat penjangkauan ke pekerja informal, sementara pejabat Dinas Tenaga Kerja menyebutkan kurangnya anggaran untuk program khusus.

Dari Teori Implementasi Kebijakan dari Van Meter dan Van Horn ditemukan hubungan kausalitas yang kuat: minimnya Sumber Daya (anggaran sosialisasi) berbanding lurus dengan buruknya Komunikasi kebijakan, yang pada akhirnya menurunkan kinerja implementasi. Berbeda dengan Kabupaten Badung yang telah memiliki program subsidi iuran "Jamsostek Gratis" yang dibiayai APBD melalui Program UCOK¹⁹, Pemerintah Kota Semarang belum memiliki skema serupa, sehingga angka kepesertaan tertinggal jauh dibandingkan daerah-daerah tersebut.

Teori *Responsive Law* dari Nonet dan Selznick mengungkapkan bahwa akar masalah terletak pada karakter hukum yang masih "Otonom".²⁰ Prosedur pendaftaran BPJS yang mensyaratkan dokumen formal dan iuran bulanan tetap adalah bentuk kekakuan hukum yang mengabaikan realitas sosiologis pekerja rentan (pendapatan harian fluktuatif). Ketidaksesuaian antara karakter hukum dengan karakter sosial inilah yang menciptakan resistensi pekerja untuk mendaftar. Hal ini berbeda dengan temuan di beberapa daerah yang telah menerapkan kebijakan subsidi (seperti di Kabupaten Badung atau DKI Jakarta yang memiliki skema PBI-APBD), yang menunjukkan bahwa fleksibilitas regulasi berbanding lurus dengan tingkat partisipasi. Di Semarang, ketiadaan adaptasi lokal ini memperburuk kerentanan.

Teori *Good Governance* kembali relevan dalam menganalisis kendala koordinasi.²¹ Lemahnya akuntabilitas terlihat dari tidak adanya mekanisme pemantauan partisipatif untuk memastikan bantuan sosial tepat sasaran. Misalnya, selama pandemi, banyak pekerja rentan tidak menerima bantuan karena kurangnya data terpadu dan transparansi. Prinsip partisipasi juga tidak

¹⁹ Ahmad Faisal, "Program UCOK Sukses, Pemkab Badung Raih Universal Coverage Jamsostek," *Idntimes.Com*, 2024.

²⁰ Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978).

²¹ (UNDP), "Governance for Sustainable Development."

terpenuhi, karena asosiasi pekerja informal tidak dilibatkan dalam perencanaan kebijakan. Hal ini kontras dengan prinsip *Good Governance* yang menuntut kolaborasi multipartai untuk memastikan kebijakan inklusif.

Berdasarkan analisis ini, beberapa solusi hukum diusulkan untuk mengoptimalkan peran Pemerintah Kota Semarang. Pertama, penyusunan Perda spesifik untuk perlindungan pekerja rentan, yang mengatur kuota kepesertaan BPJS dan mekanisme pendataan berbasis komunitas. Solusi ini didukung oleh Teori Hukum Pembangunan, yang menekankan hukum sebagai alat pembangunan sosial yang harus responsif terhadap kebutuhan lokal. Kedua, penyederhanaan administrasi BPJS, seperti skema iuran diferensial (harian/mingguan) dan pendaftaran melalui kelompok komunitas, sesuai dengan Teori *Responsive Law* yang menuntut regulasi adaptif. Ketiga, subsidi iuran dari anggaran daerah untuk pekerja berpendapatan rendah, didukung oleh Teori Keadilan Sosial Rawls yang memprioritaskan kelompok rentan. Keempat, pembentukan forum tripartit yang melibatkan Pemkot, BPJS, dan asosiasi pekerja informal untuk meningkatkan koordinasi, sebagaimana dianjurkan oleh Teori *Good Governance*. Kelima, sosialisasi intensif melalui posko layanan di wilayah padat pekerja dan kampanye digital, sesuai dengan Teori Implementasi Kebijakan yang menekankan komunikasi efektif.

Untuk mengatasi hambatan struktural tersebut, solusi yang ditawarkan tidak bisa bersifat parsial. Misalnya, pembentukan perda yang spesifik. Perda ini harus memuat klausul "diskresi administratif", yang memungkinkan pekerja rentan mendaftar dengan syarat yang disederhanakan (misal: berbasis komunitas/paguyuban, bukan individu). Memperluas cakupan forum tripartit daerah yang melibatkan Pemerintah, BPJS, dan Perwakilan Pekerja Informal (Paguyuban). Berbeda dengan LKS Tripartit konvensional, forum ini berfokus pada fungsi monitoring dan evaluasi. Tantangan utamanya adalah legitimasi perwakilan pekerja informal. Oleh karena itu, strategi awalnya adalah formalisasi paguyuban pekerja rentan agar memiliki legal standing dalam forum. Dengan mengadopsi konsep keadilan distributif, Pemkot Semarang perlu mengalokasikan APBD untuk subsidi iuran (Penerima Bantuan Iuran Jamsostek) bagi pekerja dengan pendapatan di bawah batas tertentu, yang datanya divalidasi melalui Dinsos dan Forum Tripartit untuk mencegah *inclusion/exclusion error* (kesalahan data di mana penerima yang sebenarnya tidak layak atau tidak memenuhi syarat justru masuk dalam daftar penerima bantuan atau penerima yang sebenarnya layak namun justru terlewat atau tidak terdata, sehingga tidak menerima bantuan).

Penelitian menemukan empat hambatan utama: (1) tidak adanya regulasi daerah yang secara spesifik mengatur perlindungan pekerja rentan; (2) prosedur pendaftaran BPJS Ketenagakerjaan yang tidak kompatibel dengan karakter pendapatan harian pekerja informal; (3) sosialisasi yang tidak merata khususnya di wilayah pinggiran dan pesisir; serta (4) lemahnya koordinasi antar-stakeholder yang menyebabkan ketidakseragaman data pekerja rentan. Berdasarkan Teori *Responsive Law*, hambatan ini berasal dari karakter hukum yang masih kaku dan tidak memberi ruang adaptasi terhadap realitas sosial. Di sisi lain, perspektif *Good*

Governance menunjukkan bahwa absennya partisipasi komunitas pekerja dalam perumusan kebijakan turut memperburuk ketidaktepatan implementasi.

Untuk mengatasi hambatan struktural tersebut, penelitian merumuskan beberapa solusi strategis. Pertama, penyusunan Perda perlindungan pekerja rentan dengan memasukkan klausul prosedur pendaftaran yang fleksibel dan mekanisme pendataan berbasis komunitas. Kedua, penyederhanaan administrasi BPJS melalui skema iuran harian/mingguan serta pendaftaran kolektif berbasis paguyuban. Ketiga, penyediaan subsidi iuran bagi pekerja berpendapatan rendah melalui skema PBI-APBD yang divalidasi oleh forum lintas instansi. Keempat, pembentukan forum tripartit yang melibatkan Pemkot, BPJS, dan komunitas pekerja informal sebagai sarana koordinasi dan monitoring. Solusi ini selaras dengan prinsip Keadilan Sosial Rawls yang mengutamakan kelompok paling rentan serta mengoperasionalkan hukum sebagai instrumen pembangunan sosial.

4. PENUTUP

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi kewenangan Pemerintah Kota Semarang dalam melindungi pekerja rentan masih berada pada tahap “hukum otonom” yang prosedural, belum bertransformasi menjadi “hukum responsif” yang adaptif terhadap kebutuhan sosial. Rendahnya cakupan kepesertaan BPJS sebesar 15% mencerminkan kegagalan kebijakan daerah dalam menyediakan skema perlindungan yang selaras dengan karakteristik sektor informal. Kebaruan penelitian ini terletak pada integrasi evaluasi empiris implementasi kebijakan daerah dengan teori Hukum Pembangunan, Keadilan Sosial, *Responsive Law*, dan *Good Governance* untuk memformulasikan solusi hukum yang aplikatif dan kontekstual. Oleh karena itu, penelitian merekomendasikan penyusunan Perda perlindungan pekerja rentan, penyederhanaan administrasi pendaftaran BPJS, pemberian subsidi iuran melalui APBD, dan pembentukan forum tripartit sebagai strategi untuk memperkuat tata kelola dan memastikan perlindungan sosial yang lebih inklusif bagi pekerja rentan di Kota Semarang.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus, Dede. “Eksistensi Hubungan Industrial Pancasila Pasca Disahkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Cipta Kerja.” *Jurnal Ius Constituendum* 8, no. 1 (2023): 87. <https://doi.org/10.26623/jic.v8i1.6276>.
- Badan Pusat Statistik. “Keadaan Ketenagakerjaan Kota Semarang Tahun 2024.” *Berita Resmi Statistik*. Semarang, 2025.
- Faisal, Ahmad. “Program UCOK Sukses, Pemkab Badung Raih Universal Coverage Jamsostek.” *Idntimes.Com*, 2024.
- Hennigusnia, and Ardhian Kurniawati. “Tinjauan Konstitusional Terhadap Sistem Jaminan Sosial Nasional Dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.” *Jurnal Ketenagakerjaan* 16, no. 2 (2021): 103–20.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Revised Ed. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, 1971.

- Matthew B. Miles; A. Michael Huberman; Johnny Saldana. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Arizona State University. 3rd ed. SAGE Publications, Inc, 2014.
- Pradana, Bagus Anggita, Lauddin Marsuni, and Sri Lestari Poernomo. "Analisis Hukum Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Terhadap Peningkatan Perlindungan Sosial Bagi Pekerja." *Jurnal Dialogica* 1, no. 1 (2025): 1–19.
- Pratiwi, Alya Sani, Endah Pujiastuti, and Zaenal Arifin. "Implikasi Bentuk Perjanjian Kerja Terhadap Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Pada Usaha Mikro Dan Kecil The Implications of Employment Contract Forms on Legal Protection for Workers in Micro and Small Enterprises." *Jurnal USM Law Review* 7, no. 3 (2024): 1897–1910. <https://doi.org/https://doi.org/10.26623/julr.v7i3.11030>.
- Rachmawati, Erna Dwi. "Reposisi Penyediaan Jasa Pekerja/Buruh Pada Perusahaan Suatu Tinjauan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1438 K/PDT.SUS.PHI/2017." *Jurnal Ius Constituendum* 4, no. 1 (2019): 46–65. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/jic.v4i1.1533>.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Risty, Alvian Octo, Zaenal Arifin, Bambang Sadono, and Kadi Sukarna. "Harmonisasi Pengaturan Jabatan Tertentu Yang Dapat Diduduki Oleh Tenaga Kerja Asing Kategori Pertambangan Dan Penggalian." *Jurnal USM Law Review* 4, no. 1 (2021): 414–30. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/julr.v4i1.3230>.
- Salsabila, Anissa Rizky, Imam Budi Santoso, and Rohendra Fathammubina. "Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Terhadap Pekerja Yang Terkena Phk Di Masa Pandemi Covid-19 Di Karawan." *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 8, no. 12 (2022): 453–66. <https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.5281/zenodo.6969444>.
- Selznick, Philippe Nonet and Philip. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper & Row, 1978.
- Sholikin, Ahmad. "Social Security Bagi Tenaga Kerja Informal Pada Sektor Industri Ekstraktif Di Bojonegoro." *Madani : Jurnal Politik Dan Sosial Kemasyarakatan* 16, no. 2 (2024): 225–48.
- Sinaga, Rudiansyah Putra. "The Urgency of Legal Policy to Fulfill The Constitutional Rights to Employment Social Security for Vulnerable Workers in The National Social Security System." *Jurnal Hukumtora: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 7, no. 3 (2021): 489.
- Suprapti, Endang, Arihta Esther Tarigan, Eni Jaya, and Jum Anggriani. "Perlindungan Terhadap Pekerja Informal Dalam Bingkai UU Cipta Kerja." *Selisik* 10, no. 2 (2024): 181–91.
- UNDP, United Nations Development Programme. "Governance for Sustainable Development." New York, 1997.