

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya, baik berdasarkan hukum tertulis maupun tidak tertulis. Negara hukum pada dasarnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Oleh karena itu, perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap tindakan pemerintah dilandasi oleh dua prinsip, yaitu prinsip hak asasi manusia dan prinsip Negara hukum. Indonesia adalah Negara hukum modern yang meletakkan sendi-sendi hukum diatas segala-segalanya. Bukan hanya setiap warga Negara harus tunduk, akan tetapi juga kekuasaan dan penyelenggaraan Negara pun harus didasarkan dan dibatasi oleh hukum.¹

Peranan hukum yang paling penting adalah untuk menjaga keseimbangan di dalam masyarakat, jika keseimbangan tatanan di dalam masyarakat terganggu, maka harus dipulihkan pada keadaan semula (*restitution in integrum*). Disamping itu, hukum sebagai sarana pembaruan dan pembangunan di dalam masyarakat juga diperlukan, untuk mengarahkan tujuan pembangunan sesuai dengan yang direncanakan atau yang dikehendaki. Dalam hal ini, hukum berperan secara aktif sebagai pembuka jalan bagi pelaksanaan pembangunan².

Indonesia merupakan Negara berkembang yang sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan nasional di segala bidang. Salah satunya dalam

¹Azhari, *Negara Hukum Indonesia- Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI-PRESS, Jakarta, 1995. Hlm 29-30

²*Ibid.*

sektor ketenagakerjaan. Pelaksanaan pembangunan nasional dalam sektor ketenagakerjaan ini dimaksudkan untuk mencapai cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hal ini selain sumber daya alam, faktor sumber daya manusia juga mempunyai andil yang penting dalam proses perkembangan dan kemajuan Negara salah satunya adalah tenaga kerja³.

Hak-hak tenaga kerja di Indonesia sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana yang terdapat pada Pasal 28H ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) menyebutkan ayat:

- 1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- 2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- 3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.



Melalui amanat Undang-Undang Dasar 1945 diatas, jaminan sosial merupakan hak asasi manusia dan program Negara, dalam rangka mewujudkan program tersebut maka pemerintah perlu membentuk suatu aturan pelaksana lainnya, yang bertujuan untuk memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Adapun aturan lain mengenai

³ Hadi Setia Tunggal, *Seluk Beluk Ketenagakerjaan*, Harvindo, Jakarta, 2014 Hlm 7

pentingnya Jaminan Sosial yaitu pada Pasal 99 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan pun telah jelas menyebutkan setiap pekerja/buruh dan keluarganya berhak memperoleh jaminan sosial tenaga kerja, hingga akhirnya dibentuklah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) untuk memantapkan program tersebut.

Dengan adanya ketentuan yuridis diatas, diperlukan suatu badan khusus yang bergerak sebagai penyelenggara jaminan social di Indonesia. Hal tersebut sudah diimplementasikan oleh pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), yang mana dalam aturan pada Pasal 5 ayat (2) menyebutkan, BPJS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan.

Jaminan sosial yang diselenggarakan BPJS Kesehatan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 ayat (20) huruf a menyelenggarakan Program Jaminan Kesehatan. Sedangkan untuk BPJS Ketenagakerjaan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) huruf b menyelenggarakan program: *Jaminan Pemeliharaan Kesehatan, Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Hari Tua, Jaminan Pensiun, dan Jaminan Kematian*. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, Kehadiran BPJS menggantikan sejumlah lembaga jaminan sosial yang telah ada sebelumnya yaitu Askes diganti menjadi BPJS Kesehatan dan Jamsostek diganti menjadi BPJS Ketenagakerjaan.

Jaminan sosial yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan adalah program pemerintah untuk memberikan perlindungan dasar bagi tenaga kerja, guna menjaga harkat dan martabatnya sebagai manusia, dan mengatasi resiko-



resiko yang timbul dalam hubungan kerja. Jaminan sosial tenaga kerja memberi kepastian jaminan dan perlindungan terhadap resiko sosial ekonomi, yang ditimbulkan kecelakaan kerja, cacat, sakit, hari tua dan meninggal dunia.⁴

Pada Pasal 3 Undang-Undang BPJS, bertujuan untuk mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan sosial serta terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi peserta dan/atau anggota keluarganya dengan prinsip :

- a. Kegotong-royongan
- 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.




Adapun ketentuan pada Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang BPJS, menyatakan bahwa pemberi kerja menjadi salah satu pihak yang wajib mendaftarkan dirinya dan pekerjanya sebagai peserta kepada BPJS sesuai dengan program jaminan sosial yang diikutinya. Kemudian pada Pasal 15 ayat (2) menyebutkan pemberi kerja diwajibkan untuk melakukan pendaftaran sebagaimana yang disebut dalam ayat (1), wajib memberikan data dirinya dan

⁴Sastrio Aris Munandar, *Prospek dan Tantangan Peran Jamsostek dalam Melindungi dan Meningkatkan Kesejahteraan Pekerja*, Raja Grafindo, Jakarta, 2016

pekerjaannya berikut anggota keluarganya secara lengkap dan benar kepada BPJS. Artinya ketentuan ini menyatakan bahwa pemberi kerja harus menyediakan jaminan sosial bagi karyawannya, dan apabila melanggar maka akan dikenakan sanksi sebagaimana tercantum pada pasal 17 ayat (2) Undang-Undang BPJS yaitu :

1. Teguran tertulis, sanksi teguran tertulis tertulis diberikan paling banyak 2 (dua) kali masing-masing untuk jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.
2. Denda, pengenaan sanksi denda sebesar 0,1% diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 hari sejak berakhirnya pengenaan sanksi teguran tertulis kedua.
3. Tidak mendapatkan pelayanan publik, seperti perizinan terkait usaha, izin yang diperlukan dalam mengikuti tender proyek, izin mempekerjakan tenaga kerja asing, dan izin mendirikan bangunan.



Ketentuan terkait pembayaran iuran jaminan sosial tersebut juga terdapat dalam Pasal 19 ayat (5) menyatakan bahwa besaran dan tata cara pembayaran iuran program jaminan kesehatan diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan, dan besaran serta tata cara pembayaran iuran selain program jaminan kesehatan diatur dalam Peraturan Pemerintah, antara lain seperti Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2015 tentang Jaminan Pensiun, dan Peraturan Pemetintah Nomor 46 Tahun 2015 tentang Jaminan Hari Tua. Undang-undang tersebut telah memerintahkan setidaknya membentuk 8 (delapan) Peraturan Pemerintah, 1 (satu) Peraturan

Presiden, 1 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dan 1 (satu) Keputusan Presiden.

Kota Padang merupakan kota terbesar di Provinsi Sumatera Barat. Pendapatan per kapita Kota Padang berdasarkan data Badan Pusat Statistik tahun 2014 adalah 46,825 juta Rupiah, Hanya berada sedikit dibawah pendapatan per kapita Kota Bukittinggi. Kota Padang sebagai pusat pemerintahan Sumatera Barat tentu saja memiliki banyak kantor-kantor kedinasan, baik untuk kepentingan bagi pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah Kota Padang sendiri dan memiliki banyak pegawai tetap dan pegawai tidak tetap serta tidak menutup kemungkinan untuk melakukan rekrutmen pegawai informal atau tenaga harian lepas di masing-masing Instansi ataupun lembaga pemerintahan di daerah.

Salah satu instansi pemerintah yang menggunakan jasa Pekerja Harian Lepas adalah Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang, Provinsi Sumatera Barat untuk menyokong kinerja instansi tersebut dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelaksanaan, pelayanan, pembinaan, dan pengendalian urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang. Dengan semakin banyaknya program kerja Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang ini sehingga semakin banyak pula dibutuhkan tenaga kerja untuk menyelesaikannya. Hal ini tidak dapat diselesaikan dengan jumlah pegawai yang ada apalagi sejak adanya moratorium penerimaan pegawai. Sedangkan untuk merekrut pegawai baru butuh waktu dan dana yang besar, lagipula program kerja/proyek yang akan dilaksanakan hanya dibatasi 3 bulan saja. Oleh sebab itu Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang menggunakan tambahan tenaga dari Pekerja Harian Lepas. Pekerja Harian Lepas di Dinas



Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang berjumlah 47 orang yang tersebar di dua bidang yakni Bidang Bina Marga dan Bidang Sumber Daya Air. Pekerjaan yang ditekuni oleh Pekerja Harian Lepas pun rawan akan resiko-resiko kecelakaan kerja terutama tenaga kerja yang bekerja di bagian konstruksi jalan, jembatan, alat berat, dan drainase sehingga jaminan sosial terhadap Pekerja Harian Lepas di lingkup Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang ini penting untuk dilaksanakan.

Pekerja Harian Lepas sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 ayat (1), (2) dan (3) pada Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2004 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, menyebutkan bahwa:

- (1) Untuk pekerjaan-pekerjaan tertentu yang berubah-ubah dalam hal waktu dan volume pekerjaan serta upah didasarkan pada kehadiran, dapat dilakukan dengan perjanjian kerja harian atau lepas.
- (2) Perjanjian kerja harian lepas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan ketentuan pekerja/buruh bekerja kurang dari 21 (dua puluh satu) hari dalam 1 (satu) bulan.
- (3) Dalam hal pekerja/buruh bekerja 21 (dua puluh satu) hari atau lebih selama 3 (tiga) bulan berturut-turut atau lebih maka perjanjian kerja harian lepas berubah menjadi PKWT.

Sementara itu, pada Pasal 12 ayat (1) Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2004 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, menyatakan bahwa Pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh pada pekerjaan sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 10 wajib membuat perjanjian kerja harian lepas secara tertulis dengan para pekerja/buruh.

Menurut uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa pekerja harian lepas merupakan bagian dari PKWT (Penjanjian Kerja Waktu Tertentu) sehingga wajib mendapatkan perlindungan maupun keikutsertaan dalam program jaminan sosial tenaga kerja dan mengenai perjanjian kerja (kontrak kerja), menurut aturannya pekerja harian lepas hanya melakukan perjanjian kerja dengan pengusaha sehingga ketika Instansi atau Kantor kedinasan yang membutuhkan pekerja harian lepas, harus melalui pihak ketiga atau pengusaha (*Out sourcing*).

Di dalam Pasal 28H ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, secara jelas telah menjamin hak-hak yang bisa diperoleh oleh Pekerja Harian Lepas dari Pemberi Kerja sebagaimana yang dimaksud.

Pelaksanaan hak-hak normatif pekerja di Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) kota Padang saat ini menarik untuk dijadikan objek kajian yakni bagaimana realisasinya atau dengan kata lain apakah terjadi penyimpangan antara ketentuan normatif (*Law in Book*) dengan kenyataan dalam lapangan (*Law in Action*).

Berdasarkan latar belakang dari masalah tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih mendalam dan melakukan penelitian yang berjudul :

“PELAKSANAAN PROGRAM JAMINAN SOSIAL TERHADAP

PEKERJA HARIAN LEPAS (PHL) PADA DINAS PEKERJAAN UMUM DAN PENATAAN RUANG KOTA PADANG”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Program Jaminan Sosial Nasional Ketenagakerjaan terhadap Pekerja Harian Lepas (PHL) pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang?
2. Apa saja kendala pelaksanaan Program Jaminan Sosial Nasional Ketenagakerjaan terhadap Pekerja Harian Lepas (PHL) pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Program Jaminan Sosial Nasional Ketenagakerjaan terhadap Pekerja Harian Lepas (PHL) pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang
2. Untuk mengetahui kendala pelaksanaan Program Jaminan Sosial Nasional Ketenagakerjaan terhadap Pekerja Harian Lepas (PHL) pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik bagi penulis maupun oleh masyarakat luas nantinya.

1. Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat memperluas khasanah ilmu pengetahuan penulis dibidang hukum, khususnya mengenai peranan pemerintah, peranan Program Jaminan Sosial, dan tanggung jawab Dinas Pekerjaan Umum Dan penataan ruang Kota Padang dalam menjamin pekerjaanya.

2. Praktis

Memberikan pengetahuan bagi pihak yang membutuhkan informasi dan sumbangan pemikiran dalam rangka pelaksanaan Program Jaminan Sosial terhadap pekerja harian lepas (PHL) pada Dinas Pekerjaan Umum Dan penataan ruang Kota Padang.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian Yuridis-empiris/sosiologis, yaitu suatu penelitian dalam disiplin ilmu hukum berdasarkan kenyataan yang terjadi dalam masyarakat. Pendekatan penelitian ini berupa pendekatan undang-undang, kasus, dan konseptual. Maksudnya penelitian yang dilakukan terhadap perilaku hukum atau hukum dilihat dari segi operasionalnya yang melihat kenyataan-kenyataan yang ada dilapangan tentang penerapan peraturan perundang-undangan.⁵

2. Sumber Data

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1) Data primer

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, 2005, Hlm 93

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat, melalui penelitian langsung dari lapangan.⁶ Data tersebut berupa hasil wawancara yang didapat melalui wawancara yang dilakukan dengan para Informan. Pengambilan data dilakukan di Kantor BPJS Ketenagakerjaan dan Kantor Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang.

2) Data sekunder

Data sekunder merupakan informasi-informasi dari bahan studi kepustakaan yang diperlukan bagi penelitian. Data sekunder berguna sebagai penjelasan dari bahan yang didapat dari para Informan yang bertugas sebagai Pelaksana BPJS Ketenagakerjaan di Kota Padang. Di dalam penelitian hukum data sekunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, data tersebut berupa:

- a. Bahan hukum primer, yaitu: bahan hukum yang isinya mengikat, mempunyai kekuatan hukum berupa Peraturan Perundang-undangan yang dikeluarkan atau dirumuskan oleh legislator, pemerintah dan lainnya yang berwenang untuk itu. Bahan hukum primer yang terkait dalam penelitian ini antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

⁶ Burhan Ashshofa, SH, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, Hlm 61.

⁷ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, Hlm.85

3. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), dan
4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pemberi Kerja selain Penyelenggara Negara dan Setiap Orang, selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan Penerima Bantuan Iuran dalam Penyelenggara Jaminan Sosial

6. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah

7. Peraturan Walikota Nomor 16 A Tahun 2017 tentang Kedudukan, Struktur Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang

b. Bahan hukum sekunder, yaitu: bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai peraturan perundang-undangan pada bahan hukum primer yang berupa buku-buku, literatur-literatur, referensi, dan lain-lain yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis bahas.

c. Bahan hukum tersier, yaitu: bahan-bahan yang dapat menunjang pemahaman penulis akan bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus Bahasa Indonesia, kamus hukum, Koran, majalah, dokumen, dan sebagainya.



Data tersebut didapat dari hasil penelitian kepustakaan di:

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas;
- 2) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas;
- 3) Bahan hukum dari koleksi pribadi;

3) Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Studi dokumen

Studi dokumen yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang penulis teliti. Dokumen tersebut berupa data dan informasi tertulis yang diperoleh langsung dari BPJS Ketenagakerjaan maupun Dinas Pekerjaan Umum Dan penataan ruang Kota Padang.

b. Wawancara

Teknik wawancara yang digunakan adalah teknik wawancara semi terstruktur yaitu dengan melakukan tanya jawab secara lisan maupun tertulis yang berasal dari pengembangan topik dalam mengajukan pertanyaan dan penggunaan terminologi lebih fleksibel daripada wawancara terstruktur. Dalam hal ini pihak-pihak yang diwawancarai adalah Syafruddin, ST selaku Kepala Seksi Jalan Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang dan Susi Hilda, S.Sos, MM selaku Kepala Sub Bagian Kepegawaian Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang



Kota Padang serta beberapa Pekerja Harian Lepas Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Padang.

4) Pengolahan dan Analisis Data

Metode pengolahan dan analisis data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Pengolahan Data

Semua data yang diperoleh akan diproses melalui *Editing* yaitu meneliti kembali catatan-catatan yang ada untuk mengetahui apakah catatan-catatan tersebut telah cukup baik dan dapat segera disiapkan untuk keperluan proses berikutnya.

b. Analisis Data

Melalui data dilakukan analisis data kualitatif yaitu tidak menggunakan angka-angka (tidak menggunakan rumus matematika), tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran secara detil mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif.

