

LAPORAN PENELITIAN/PENYUSUNAN

**NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN BENGKALIS
TENTANG
PENYELENGGARAAN JAMINAN SOSIAL KETENAGAKERJAAN**



**DINAS TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI
KABUPATEN BENGKALIS
TAHUN 2025**

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI	iii
 BAB I . PENDAHULUAN.....	 1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	8
C. Tujuan dan Kegunaan.....	10
D. Metode	11
BAB II. KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTEK EMPIRIS	21
A. Kajian Teoretis.....	21
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma	36
C. Kajian Empiris Terhadap Praktik Penyelenggaraan Kondisi Yang Ada, serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat	45
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah pada Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara	72
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	80
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	94
A. Landasan Filosofis	94
B. Landasan Sosiologis	97
C. Landasan Yuridis	99
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH	108
A. Jangkauan dan Arah Pengaturan	108
B. Ruang Lingkup Materi Muatan	109

BAB VI PENUTUP	123
A. Simpulan	123
B. Saran	130
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ketenagakerjaan merupakan salah satu aspek strategis dalam pembangunan nasional dan daerah karena secara langsung berhubungan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat, produktivitas ekonomi, serta stabilitas sosial.¹ Di dalam kerangka konstitusional, negara memiliki tanggung jawab untuk memberikan perlindungan sosial kepada seluruh warga negara tanpa terkecuali, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial dan bahwa negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat.²

Pembangunan ketenagakerjaan sebagaimana diuraikan di atas, merupakan bagian integral dari upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara berkewajiban memberikan perlindungan sosial

¹ Kementerian Ketenagakerjaan RI, Rencana Strategis Kementerian Ketenagakerjaan 2020–2024 (Jakarta: Kemnaker RI, 2020), hlm. 3.

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2).

kepada setiap warga negara, termasuk perlindungan terhadap risiko sosial-ekonomi yang dihadapi oleh tenaga kerja akibat kecelakaan kerja, kematian, kehilangan pekerjaan, maupun hari tua. Perlindungan tersebut menjadi wujud tanggung jawab negara dalam rangka menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam konteks tersebut, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) menjadi landasan hukum nasional bagi pelaksanaan program jaminan sosial bagi tenaga kerja.³ Melalui dua undang-undang ini, negara menegaskan bahwa seluruh pekerja, baik penerima upah (formal) maupun bukan penerima upah (informal), wajib mendapatkan perlindungan melalui lima program utama: Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Kematian (JKM), Jaminan Hari Tua (JHT), Jaminan Pensiun (JP), dan Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP).

Namun dalam implementasinya, perluasan kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan masih menghadapi tantangan serius, terutama di tingkat daerah.⁴ Secara nasional, tingkat

³ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional; Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

⁴ Badan Pusat Statistik (BPS), Profil Ketenagakerjaan Indonesia Tahun 2023, Jakarta, 2024.

kepesertaan baru mencapai sekitar 45 % dari total angkatan kerja. Sementara itu, di Provinsi Riau⁵ capaian perlindungan tenaga kerja baru sekitar 40 %, sehingga sebagian besar pekerja, terutama di sektor informal, belum memperoleh jaminan sosial yang memadai.

Kondisi serupa juga terjadi di Kabupaten Bengkalis, di mana berdasarkan data tahun 2024 jumlah penduduk mencapai ± 671.730 jiwa, dengan angkatan kerja sekitar 281.440 orang. Dari jumlah tersebut, lebih dari 50 % bekerja di sektor informal⁶ terdiri dari nelayan, petani, buruh harian, pedagang kecil, dan pekerja jasa mandiri yang sebagian besar belum terlindungi oleh program BPJS Ketenagakerjaan. Estimasi tingkat kepesertaan di Kabupaten Bengkalis hanya sekitar 35 – 45 %.

Fakta ini menunjukkan masih terbatasnya kesadaran, kepatuhan, dan dukungan kelembagaan dalam pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan di tingkat daerah. Rendahnya kepesertaan pekerja rentan dan pekerja informal menimbulkan risiko sosial-ekonomi yang tinggi, terutama pada saat terjadi kecelakaan kerja, kehilangan pekerjaan, atau risiko kematian. Selain itu, belum adanya peraturan daerah yang secara

⁵ Antara News Riau, “Perlindungan Tenaga Kerja di Provinsi Riau Baru Mencapai 40 Persen,” 2024, <https://riau.antaranews.com>.

⁶ Databoks Katadata, “Data 2024: Jumlah Penduduk Kabupaten Bengkalis 671,73 Ribu Jiwa,” 2024, <https://databoks.ka>.

komprehensif mengatur tanggung jawab, peran, dan mekanisme koordinasi antar-pihak dalam penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan menyebabkan pelaksanaan program masih bersifat sektoral dan tidak berkelanjutan.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Pemerintah Kabupaten Bengkalis perlu memiliki instrumen hukum daerah berupa Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, yang menjadi dasar bagi upaya perluasan kepesertaan, penguatan kelembagaan, penegakan kewajiban pemberi kerja, serta pemberian perlindungan bagi pekerja rentan melalui dukungan kebijakan dan anggaran daerah. Ranperda ini juga sejalan dengan arah kebijakan nasional sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029, yang menekankan pentingnya perluasan cakupan perlindungan sosial adaptif dan inklusif.⁷

Rendahnya kepesertaan ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

1. Keterbatasan pemahaman masyarakat dan pemberi kerja tentang manfaat dan kewajiban mengikuti program jaminan sosial ketenagakerjaan.

⁷ Kementerian PPN/Bappenas, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029 – Arah Kebijakan Pembangunan Manusia dan Perlindungan Sosial (Jakarta: Bappenas, 2024).

2. Minimnya regulasi daerah yang secara tegas mengatur tanggung jawab pemerintah daerah dan pemberi kerja dalam penyelenggaraan jaminan sosial.
3. Belum optimalnya pengawasan dan penegakan hukum terhadap perusahaan yang belum mendaftarkan tenaga kerjanya sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan.
4. Keterbatasan alokasi anggaran daerah untuk memberikan dukungan atau subsidi iuran bagi pekerja rentan dan informal.
5. Belum terintegrasinya data ketenagakerjaan daerah, sehingga menyulitkan identifikasi dan verifikasi kelompok pekerja yang layak menerima perlindungan sosial.

Kondisi tersebut menimbulkan dampak serius terhadap aspek sosial dan ekonomi daerah. Bagi pekerja, tidak adanya perlindungan sosial meningkatkan kerentanan terhadap risiko kecelakaan kerja, kehilangan pendapatan, dan kemiskinan. Bagi pemerintah daerah, rendahnya perlindungan sosial dapat memperbesar beban fiskal di masa mendatang karena meningkatnya permintaan bantuan sosial dan program kompensasi lainnya. Selain itu, bagi dunia usaha, ketidakpastian perlindungan tenaga kerja dapat menurunkan produktivitas, memperburuk hubungan industrial, dan menimbulkan risiko hukum akibat ketidakpatuhan terhadap peraturan nasional.

Hingga saat ini, Kabupaten Bengkalis belum memiliki Peraturan Daerah yang secara komprehensif mengatur penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan. Pengaturan yang ada masih bersifat sektoral, terbatas dalam bentuk kerja sama administratif antara Dinas Tenaga Kerja dengan BPJS Ketenagakerjaan dan belum menetapkan mekanisme kelembagaan, pembiayaan, pengawasan, serta sanksi bagi pemberi kerja yang tidak patuh. Akibatnya, penyelenggaraan program jaminan sosial di daerah masih belum efektif, berkesinambungan, dan berkeadilan.

Padahal, sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan ketenagakerjaan termasuk dalam urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan langsung dengan pelayanan dasar, yang berarti pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh untuk mengatur, mengoordinasikan, dan melaksanakan kebijakan ketenagakerjaan sesuai dengan karakteristik daerah⁸. Dengan demikian, pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Kabupaten Bengkalis menjadi kebutuhan mendesak untuk:

⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244.

1. Menjamin terlaksananya prinsip keadilan sosial dan perlindungan yang merata bagi seluruh tenaga kerja.
2. Memperjelas tanggung jawab dan kewenangan Pemerintah Daerah, pemberi kerja, serta pekerja dalam pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan.
3. Mendorong pemberdayaan pekerja informal dan pekerja rentan melalui skema subsidi atau bantuan iuran dari APBD.
4. Menegakkan kepatuhan pemberi kerja terhadap kewajiban pendaftaran pekerja dalam program jaminan sosial.
5. Meningkatkan integrasi data, pembinaan, dan pengawasan antar-instansi serta memperkuat sinergi antara Pemerintah Daerah, BPJS Ketenagakerjaan, dan dunia usaha.

Secara lebih luas, penyusunan Ranperda ini juga sejalan dengan arah kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029 yang menempatkan penguatan sistem jaminan sosial adaptif dan perlindungan pekerja sebagai prioritas pembangunan nasional. Di tingkat daerah, kebijakan ini sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bengkalis 2021–2026 dan rancangan RPJMD 2025–2029, yang menegaskan pentingnya penguatan perlindungan sosial, peningkatan kualitas tenaga kerja, dan pembangunan ekonomi inklusif.

Dengan mempertimbangkan kondisi tersebut, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan merupakan langkah strategis Pemerintah Kabupaten Bengkalis dalam memperkuat sistem perlindungan tenaga kerja, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta menegakkan prinsip keadilan sosial sebagaimana diamanatkan konstitusi. Regulasi ini diharapkan menjadi landasan hukum yang kokoh untuk mengintegrasikan berbagai program perlindungan tenaga kerja di tingkat daerah, memperluas kepesertaan, serta menjamin keberlanjutan pembiayaan dan pengawasan secara sistematis dan berkelanjutan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, dapat diidentifikasi bahwa penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis masih menghadapi berbagai permasalahan mendasar, baik dari aspek regulasi, kelembagaan, maupun pelaksanaan di lapangan. Permasalahan tersebut perlu dirumuskan secara sistematis untuk memberikan arah dan fokus dalam penyusunan Naskah Akademik serta rancangan peraturan daerah.

Rumusan masalah dalam Naskah Akademik ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Permasalahan hukum apa yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat?
2. Mengapa diperlukan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan saat ini?
3. Apa landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam penyusunan Raperda Kabupaten Bengkalis tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan?
4. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam Raperda Kabupaten Bengkalis tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan ?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan disusunnya Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui perkembangan permasalahan hukum apa yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
2. Untuk mengetahui mengapa diperlukan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan saat ini;
3. Untuk merumuskan landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Raperda Kabupaten Bengkalis tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan; dan
4. Untuk merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan Raperda Kabupaten Bengkalis tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Metode penelitian sebagai langkah untuk melakukan eksplorasi bahan hukum dan realitas sosial yang akan diakomodasikan dalam produk hukum nantinya dilakukan dengan tipe *Yuridis Normatif* yang didukung dengan Penelitian Empiris. Pengertian penelitian dengan tipe *Yuridis Normatif* adalah penelitian yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa substansi peraturan perundang-undangan atas pokok permasalahan⁹ atau isu hukum dalam konsistensinya dengan asas-asas hukum, teori hukum termasuk pendapat ahli. Soetandyo Wignjosoebroto menjelaskan Penelitian yuridis normatif adalah metode yang berfokus pada analisis norma-norma hukum yang berlaku¹⁰. Penelitian Empiris dilakukan untuk memperoleh data langsung dari lapangan yang dikenal dengan data primer. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji pada penelitian hukum sosiologis atau empiris yang terutama adalah meneliti data primer¹¹. Data primer ini merupakan data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat¹². Data ini diperoleh dengan berbagai informasi dari

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, hlm 90.

¹⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum (Paradigma, Metode Dan Dinamika. Masalahnya)*, ELSAM dan HUMA, Jakarta, hlm. 147.

¹¹ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 14.

¹² Ibid. hlm. 12.

para pihak termasuk elemen masyarakat di Kabupaten Bengkalis melalui pengamatan (*observasi*), wawancara, mendengar pendapat narasumber atau para ahli, termasuk menyebarkan questioner dan sebagainya.

2. Jenis dan Sifat Data Penelitian

a. Jenis data penelitian

1) Data Primer

Data primer mencakup informasi yang diperoleh langsung dari sumbernya, yang sangat penting untuk memahami konteks aktual ketenagakerjaan di daerah tersebut. Dua metode utama dalam pengumpulan data primer penelitian ini adalah wawancara. Wawancara dilakukan dengan pemangku kepentingan kunci, termasuk pejabat dari Dinas Ketenagakerjaan, pengusaha, serta perwakilan pekerja.

Melalui wawancara ini, peneliti dapat menggali pandangan, pengalaman, dan tantangan yang dihadapi dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan secara langsung dari para pihak yang terlibat. Selain itu, diskusi diadakan untuk mendapatkan perspektif yang lebih luas. Diskusi melibatkan berbagai kelompok yang terdiri dari pemangku kepentingan, seperti organisasi buruh, asosiasi pengusaha, dan masyarakat umum. Diskusi kelompok ini dimaksudkan untuk menghimpun beragam perspektif, membahas isu-isu penting yang terkait, serta

merumuskan solusi yang mungkin diterapkan terhadap permasalahan yang dihadapi. Temuan dari kedua metode pengumpulan data primer ini diharapkan mampu menyajikan pemahaman yang menyeluruh mengenai kondisi Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis.

2) Data Sekunder

Data sekunder berfungsi sebagai landasan teoritis dan kontekstual yang mendukung analisis dalam naskah akademik. Data sekunder dikumpulkan dari literatur terkait yang mencakup dokumen hukum yang berlaku, seperti undang-undang ketenagakerjaan dan peraturan daerah, serta laporan penelitian dan artikel ilmiah yang relevan. Kajian terhadap literatur ini penting untuk memahami kerangka hukum yang ada dan bagaimana ketentuan tersebut diterapkan dalam praktik. Data sekunder juga membantu dalam mengidentifikasi kesenjangan antara kebijakan yang ada dengan realitas di lapangan, sehingga dapat memberikan rekomendasi yang lebih tepat dalam Raperda yang disusun. Adapun data sekunder penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1) Bahan hukum primer

bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat¹³, bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini mencakup berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum untuk penyusunan Raperda. Bahan hukum primer penelitian ini antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3989);
- c) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik

¹³Maria S.W. Sumardjono, 1997, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 27.

Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

- d) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO Convention No. 81 *Concerning Labour Inspection In Industry And Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4309);
- e) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
- f) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana tela diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-

Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);

- g) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5256) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
- h) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

2) Bahan hukum sekunder

Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan-bahan yang dapat memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai bahan hukum primer¹⁴. Bahan tersebut dapat berupa semua dokumen tertulis yang berkaitan dengan penelitian dalam buku, artikel, jurnal, internet, notulensi, kajian akademik, makalah seminar dan kegiatan ilmiah lainnya, hasil penelitian serta wawancara dengan pihak yang terkait dengan objek penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut terhadap bahan hukum primer dan sekunder¹⁵. Bahan tersebut dapat berupa kamus hukum (*black's law dictionary*), Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris dan ensiklopedia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini untuk memperoleh data primer digunakan dua teknik utama yaitu wawancara dan diskusi.

¹⁴ Suharsimi Arikunto, 1986, Prosedur Penelitian Pendekatan Suatu Praktik, PT. Bina Aksara, Jakarta, hlm 52.

¹⁵ *Ibid.*

Wawancara (*in-depth interview*) dilakukan untuk memperoleh informasi atau data dari informan sesuai dengan isu yang ingin diangkat dalam penelitian. Untuk mempermudah proses diskusi peneliti dibekali dengan pedoman wawancara (*interview guide*). Wawancara mendalam memiliki keunggulan dalam hal kemampuannya memprobing isu yang lebih kompleks, sehingga jawaban informan dapat diklasifikasikan, jalannya wawancara menjadi lebih santai dan dapat mencakup informasi-informasi yang sensitif.

Selanjutnya, teknik studi dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan dan menganalisis dokumen-dokumen yang relevan dengan ketenagakerjaan. Dokumen yang dikaji meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku, laporan penelitian, artikel ilmiah, serta dokumen kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan lembaga terkait. Studi dokumentasi berfungsi untuk memberikan latar belakang hukum dan informasi kontekstual yang diperlukan dalam penyusunan naskah akademik. Dengan menganalisis bahan-bahan ini, peneliti dapat memahami landasan hukum, kebijakan yang ada, serta potensi masalah yang perlu diatasi dalam Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan ¹⁶.

¹⁶ Irwansyah, 2022, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, ed. Ahsan Yunus, Cetakan ke Mirra Buana Media, Yogyakarta.

4. Managemen dan Analisis Data

Dalam penyusunan naskah akademik ini, analisis yang digunakan adalah analisis metode kualitatif. Pendekatan kualitatif pada dasarnya berarti, penyorotan terhadap masalah serta usaha pemecahannya, yang dilakukan dengan upaya-upaya yang banyak didasarkan pada pengukuran yang memecahkan objek penelitian ke dalam unsur-unsur tertentu, untuk kemudian ditarik suatu generalisasi yang seluas mungkin ruang lingkupnya¹⁷. Data kualitatif yang diperoleh dari hasil wawancara mendalam, melalui diskusi dan penelitian kepustakaan. Data kualitatif dikumpulkan melalui catatan kondisi lapangan, dan perekaman informasi dengan recorder. Perekaman data dengan recorder tersebut kemudian dibuat transkrip untuk selanjutnya digabung dengan data-data yang telah tercatat. Manajemen data kualitatif yang penting dilakukan adalah pengorganisasian data dan analisis.

Tahap pertama dari pengorganisasian data adalah menyortir data mana yang relevan dengan topik dan mana yang tidak. Ini dilakukan karena tak dapat dipungkiri adanya banyak informasi di luar petunjuk wawancara (*interview guideline*) saat dilakukannya wawancara maupun informasi yang diperoleh dari sumber kepustakaan. Dalam mendukung wawancara dibuat buku catatan

¹⁷ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 32.

atau kartu pencatat dalam upaya membuat data menjadi lebih sederhana dan sistematis. Sedangkan bahan kepustakaan disalin dan dibuat mapping regulasi. Harapannya, metode ini akan mempermudah mencari hubungan logis dan memberi arah dalam pengelompokan informasi yang berasal dari berbagai sumber.

Hasil dari penelitian tersebut kemudian dianalisis dengan metode kualitatif yaitu metode menganalisis menurut isi (*content analysis*). Ada beberapa cara berpikir yang akan digunakan dalam menganalisis. Yang pertama adalah cara berpikir induksi, yaitu cara berpikir dari hal yang khusus menuju ke hal yang umum. Kedua, cara berpikir deduksi, yaitu cara berpikir sebaliknya dari yang pertama, dari yang bersifat umum kemudian menuju ke hal yang khusus. Terakhir adalah cara berpikir komparatif, yaitu cara berpikir dengan memperbandingkan data yang ada.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

Kajian teoretis merupakan fondasi konseptual yang menjelaskan mengapa penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan perlu diatur melalui peraturan daerah. Kajian ini berfungsi untuk menghubungkan norma hukum dengan teori-teori dasar dalam ilmu hukum, sosial, dan administrasi publik, sehingga Ranperda yang akan disusun memiliki legitimasi ilmiah, filosofis, dan sistemik.

Secara konseptual, pembentukan Ranperda tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan berlandaskan pada beberapa teori utama, yaitu: Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State Theory*), Teori Perlindungan Sosial (*Social Protection Theory*), Teori Keadilan (*Justice Theory*), dan Teori Hukum sebagai Sarana Pembaruan Sosial (*Law as a Tool of Social Engineering*).

1. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State Theory*)

Teori Negara Kesejahteraan atau *Welfare State Theory* berangkat dari pandangan bahwa negara bukan sekadar penjaga

ketertiban (*night-watchman state*), melainkan memiliki tanggung jawab aktif untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*the common good*) bagi seluruh warganya.¹⁸ Dalam paradigma klasik negara liberal abad ke-19, peran pemerintah dibatasi hanya pada fungsi perlindungan hukum dan keamanan; kesejahteraan dianggap sebagai urusan individu. Namun, sejak paruh pertama abad ke-20 terutama setelah Depresi Besar 1930-an dan Perang Dunia II muncul kesadaran global bahwa negara harus terlibat secara langsung dalam penataan ekonomi, redistribusi sumber daya, dan perlindungan sosial untuk mencegah ketimpangan.¹⁹

Teori negara kesejahteraan menegaskan bahwa negara tidak hanya berfungsi sebagai penjaga ketertiban (*night watchman state*), tetapi juga sebagai pelindung dan pengatur kesejahteraan rakyatnya. Dalam pandangan ini, negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warga negara, termasuk perlindungan sosial bagi tenaga kerja.²⁰

¹⁸ Richard Titmuss, *Essays on the Welfare State* (London: Allen & Unwin, 1958), hlm. 14–16

¹⁹ Asa Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective* (London: Cambridge University Press, 1961), hlm. 228–230

²⁰ Jim Ife, *Human Rights and Social Work: Towards Rights-Based Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), hlm. 47–50

Konsep ini berkembang sejak era pasca-Perang Dunia II melalui gagasan T.H. Marshall tentang *social citizenship*, yang menekankan bahwa hak sosial termasuk hak atas jaminan sosial dan pekerjaan yang layak merupakan bagian dari hak kewarganegaraan yang harus dijamin oleh negara.²¹ Hak sosial inilah yang menegaskan bahwa setiap warga negara berhak atas standar kehidupan minimum, jaminan sosial, dan pelayanan publik yang layak. Negara, dengan demikian, bukan hanya entitas politik, tetapi juga institusi moral yang berkewajiban menjamin kesejahteraan seluruh warga.

Dalam konteks tersebut, negara kesejahteraan dapat dipahami sebagai bentuk pemerintahan yang bertujuan menyeimbangkan efisiensi ekonomi dengan keadilan sosial melalui intervensi aktif dalam penyediaan layanan publik, termasuk pendidikan, kesehatan, dan jaminan sosial tenaga kerja.²² Negara tidak lagi bersifat netral terhadap pasar, melainkan memiliki

²¹ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class* (Cambridge: Cambridge University Press, 1950), hlm. 28.

²² Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990), hlm. 21–23.

tanggung jawab untuk menata sistem ekonomi agar menjamin perlindungan kelompok lemah dan pekerja.

Dalam konteks Indonesia, gagasan negara kesejahteraan tercermin dalam Pembukaan dan batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28H dan Pasal 34, yang menjadi dasar filosofis pembentukan sistem jaminan sosial nasional. Dengan demikian, tanggung jawab penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan bukan semata urusan administratif, melainkan perwujudan konkret dari prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

1.1 Dimensi Filosofis Negara Kesejahteraan di Indonesia

Konsep negara kesejahteraan memperoleh legitimasi konstitusional dalam Pembukaan UUD 1945, khususnya pada alinea ke-empat yang menegaskan tujuan negara “memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.” Pasal-pasal dalam batang tubuh terutama Pasal 27 ayat (2), Pasal 28H ayat (3), dan Pasal 34 ayat (2) menegaskan bahwa

pekerjaan, penghidupan yang layak, dan jaminan sosial adalah hak konstitusional warga negara.²³

Dengan demikian, sistem jaminan sosial nasional (SJSN) merupakan manifestasi konkret dari ideologi negara kesejahteraan versi Pancasila, yang berlandaskan pada prinsip keadilan sosial (*social justice*) dan gotong-royong. Tidak seperti model *welfare state* Barat yang individualistik dan berbasis pajak tinggi, model Indonesia menekankan pada solidaritas sosial, peran aktif negara, dan partisipasi masyarakat.

Negara berkewajiban untuk memastikan bahwa seluruh warga termasuk pekerja informal dan rentan mendapat perlindungan sosial terhadap risiko kerja, kematian, penyakit, atau kehilangan pendapatan. Prinsip ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), yang menyatakan bahwa setiap orang berhak

²³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 ayat (2), Pasal 28H ayat (3), dan Pasal 34 ayat (2)

atas jaminan sosial untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan meningkatkan martabat manusia.²⁴

1.2 Evolusi Peran Negara dalam Kesejahteraan Tenaga Kerja

Dalam konteks ketenagakerjaan, teori negara kesejahteraan memandang pekerja sebagai subjek pembangunan, bukan sekadar faktor produksi. Oleh karena itu, negara memiliki peran aktif dalam tiga fungsi pokok:

- a. Fungsi Regulatif, yakni menciptakan perangkat hukum yang menjamin perlindungan hak-hak tenaga kerja.
- b. Fungsi Redistributif, yakni mengalokasikan sumber dayamelalui subsidi, bantuan iuran, dan jaminan sosialkepada kelompok pekerja rentan.
- c. Fungsi Protektif, yakni memberikan jaminan terhadap risiko sosial seperti kecelakaan kerja, kehilangan pekerjaan, dan kematian.

²⁴ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 150

Tanggung jawab ini ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), yang menugaskan pemerintah melalui BPJS Ketenagakerjaan untuk menyelenggarakan perlindungan bagi seluruh tenaga kerja, baik formal maupun informal. Di tingkat daerah, amanat tersebut diterjemahkan melalui kebijakan daerah dan penguatan peraturan pelaksana. Pemerintah daerah berperan memastikan pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan berjalan efektif, adil, dan menjangkau seluruh pekerja tanpa diskriminasi.²⁵

1.3 Relevansi Negara Kesejahteraan dengan Ranperda Kabupaten Bengkalis

Dalam perspektif daerah otonom, konsep negara kesejahteraan menuntut agar Pemerintah Kabupaten Bengkalis tidak hanya berperan sebagai fasilitator administrasi, tetapi juga penjamin dan pelindung kesejahteraan tenaga kerja di wilayahnya. Kabupaten Bengkalis memiliki struktur ekonomi

²⁵ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 116

yang padat sektor informal perkebunan, perikanan, jasa transportasi laut, serta usaha mikro yang menjadi tulang punggung ekonomi masyarakat. Namun, sebagian besar pekerja pada sektor ini belum terlindungi oleh sistem jaminan sosial formal. Dalam kerangka welfare state, hal tersebut menandakan kesenjangan perlindungan sosial yang harus ditangani oleh kebijakan publik daerah.

Melalui pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, Pemerintah Kabupaten Bengkalis mengaktualisasikan fungsi negara kesejahteraan di level lokal dengan tiga pendekatan utama:

- a. Pendekatan Legal, yakni menciptakan dasar hukum yang kuat untuk memperluas kepesertaan dan memastikan kepatuhan pemberi kerja.
- b. Pendekatan Ekonomik, yakni memberikan intervensi fiskal melalui bantuan iuran atau subsidi bagi pekerja rentan, sehingga jaminan sosial menjadi inklusif.

c. Pendekatan Sosiologis, yakni meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya perlindungan sosial sebagai hak, bukan sekadar pilihan.

Melalui pendekatan tersebut, pemerintah daerah menjalankan prinsip-prinsip negara kesejahteraan yang menyeimbangkan antara pertumbuhan ekonomi dan perlindungan sosial, serta memastikan pembangunan daerah berlangsung berkeadilan dan berkelanjutan. Dengan kata lain, Ranperda ini bukan hanya produk hukum administratif, tetapi juga wujud konkret dari tanggung jawab moral negara terhadap warga pekerja. Ia menjadi sarana untuk memperkecil kesenjangan sosial, meningkatkan produktivitas ekonomi, dan memperkuat keadilan distributif di tingkat daerah.

1.4 Kritik dan Transformasi Model *Welfare State Modern*

Teori negara kesejahteraan juga mengalami perkembangan dan kritik. Di satu sisi, *welfare state* dianggap penting untuk menjaga stabilitas sosial; namun di sisi lain, ia dikritik karena menimbulkan ketergantungan terhadap

bantuan negara (*dependency syndrome*) dan beban fiskal yang tinggi.

Untuk itu, paradigma modern bergeser menuju *productive welfare state* negara kesejahteraan yang mendorong kemandirian ekonomi melalui pemberdayaan, bukan sekadar bantuan. Model ini sejalan dengan visi Pembangunan Manusia Indonesia yang diadopsi dalam RPJMN 2025–2029, yakni perlindungan sosial yang adaptif, inklusif, dan berdaya guna.²⁶

2. Teori Perlindungan Sosial (*Social Protection Theory*)

Teori perlindungan sosial berangkat dari pandangan bahwa setiap individu berhak atas rasa aman dari risiko sosial-ekonomi seperti kecelakaan, kehilangan pekerjaan, kemiskinan, dan ketidakpastian ekonomi.²⁷ Menurut Robert Castel, perlindungan sosial merupakan mekanisme kolektif yang diciptakan untuk

²⁶ Kementerian PPN/Bappenas, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029 – Arah Kebijakan Pembangunan Manusia dan Perlindungan Sosial* (Jakarta: Bappenas, 2024)

²⁷ World Bank, *Social Protection and Labor Strategy 2012–2022* (Washington D.C.: World Bank Group, 2012), hlm. 6

mengantisipasi dan mengelola risiko sosial yang tidak dapat ditanggung individu secara mandiri.²⁸

Dalam konteks ketenagakerjaan, teori ini menjelaskan pentingnya sistem jaminan sosial untuk mengatasi kerentanan pekerja terhadap risiko kerja, kematian, atau hilangnya penghasilan. Perlindungan sosial juga dipandang sebagai instrumen pembangunan manusia (human development) karena memberikan jaring pengaman (*social safety net*) yang memungkinkan pekerja tetap produktif dan berdaya saing.

Dengan demikian, penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di tingkat daerah merupakan bentuk konkret implementasi teori perlindungan sosial, yang menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor penting dalam memastikan hak-hak dasar tenaga kerja terpenuhi secara berkelanjutan.

²⁸ Robert Castel, *From Manual Workers to Wage Laborers: Transformation of the Social Question* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2003), hlm. 25.

3. Teori Keadilan (*Justice Theory*)

Teori keadilan memberikan kerangka normatif untuk menilai apakah kebijakan dan pengaturan hukum telah memberikan distribusi hak dan kewajiban yang seimbang antara negara, pemberi kerja, dan pekerja. Dalam konteks ini, John Rawls dalam *A Theory of Justice* (1971) menyatakan bahwa prinsip keadilan sosial menuntut agar institusi sosial dirancang sedemikian rupa sehingga memberikan manfaat terbesar bagi kelompok yang paling kurang beruntung.²⁹

Prinsip ini sejalan dengan pandangan Gustav Radbruch, yang menyebut tiga unsur dasar hukum: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.³⁰ Dalam kerangka Ranperda ini, prinsip keadilan berarti bahwa penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan harus memberikan perlindungan yang proporsional, terutama kepada pekerja rentan dan informal yang selama ini belum terlindungi secara optimal.

²⁹ John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), hlm. 72–75

³⁰ Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie* (Stuttgart: Koehler Verlag, 1973), hlm. 203.

Dengan demikian, regulasi daerah harus mencerminkan keadilan distributif (*distributive justice*), yakni pembagian manfaat dan tanggung jawab sosial secara proporsional antara pemerintah, pemberi kerja, dan pekerja. Prinsip ini sejalan dengan amanat Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, bahwa setiap orang berhak atas pekerjaan dan imbalan yang adil dan layak.

4. Teori Hukum sebagai Sarana Pembaruan Sosial (*Law as a Tool of Social Engineering*)

Teori ini dikemukakan oleh Roscoe Pound, yang memandang hukum sebagai instrumen untuk mengarahkan perubahan sosial ke arah yang dikehendaki Masyarakat.³¹ Hukum bukan hanya refleksi dari kondisi sosial, tetapi juga alat untuk memperbaiki, menata, dan mengarahkan perilaku sosial agar sesuai dengan nilai-nilai keadilan dan kemaslahatan.

Dalam konteks daerah, Ranperda tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan diharapkan menjadi

³¹ Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law* (New Haven: Yale University Press, 1922), hlm. 66–68

sarana pembaruan sosial (social engineering) dalam bidang ketenagakerjaan, yaitu mendorong transformasi perilaku masyarakat, pemberi kerja, dan institusi daerah agar lebih patuh dan sadar terhadap pentingnya perlindungan sosial tenaga kerja.

Peraturan daerah berfungsi mendorong kolaborasi lintas sektor antara pemerintah daerah, BPJS Ketenagakerjaan, dunia usaha, dan Masyarakat guna memperluas cakupan peserta dan meningkatkan keberlanjutan sistem perlindungan sosial di Kabupaten Bengkalis. Dengan demikian, hukum berperan aktif sebagai agen perubahan (*agent of change*), bukan sekadar norma pasif yang mengatur perilaku.

5. Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Selain teori hukum dan sosial, pembentukan Ranperda ini juga berlandaskan Teori Desentralisasi, yang menjelaskan distribusi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengurus pemerintahan. Menurut Benjamin Hoessein, desentralisasi memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan

mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik lokal.³²

Dalam konteks ini, penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan merupakan bagian dari urusan pemerintahan bidang ketenagakerjaan sebagaimana diatur dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan kabupaten/kota. Oleh karena itu, Ranperda ini menjadi bentuk nyata pelaksanaan otonomi daerah yang bertanggung jawab, berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat pekerja, dan mendukung pembangunan manusia di Kabupaten Bengkalis.

6. Relevansi Teori terhadap Ranperda Jaminan Sosial Ketenagakerjaan

Berdasarkan teori-teori di atas, dapat disimpulkan bahwa pembentukan Ranperda tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan memiliki dasar teoretis yang kuat:

³² Benjamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Jakarta: LIPI Press, 2002), hlm. 15–16

- a. Dari sisi filosofis, peraturan ini merupakan manifestasi dari nilai-nilai keadilan sosial dan kemanusiaan.
- b. Dari sisi sosiologis, peraturan ini menjawab kebutuhan masyarakat pekerja terhadap perlindungan sosial yang adaptif.
- c. Dari sisi yuridis, peraturan ini merupakan pelaksanaan kewenangan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang ketenagakerjaan.

Dengan demikian, Ranperda ini tidak hanya berfungsi mengatur kewajiban administratif, tetapi juga menjadi instrumen keadilan sosial, pemberdayaan ekonomi pekerja, serta sarana pembaruan sosial menuju kesejahteraan masyarakat Kabupaten Bengkalis yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

2. Kajian Asas/Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Kabupaten Bengkalis wajib berpedoman pada asas dan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, serta memperhatikan asas-asas khusus yang relevan dengan urusan pemerintahan bidang ketenagakerjaan dan perlindungan sosial.

Asas-asas tersebut berfungsi sebagai pedoman normatif dan etis dalam proses perumusan peraturan daerah, agar produk hukum yang dihasilkan memiliki legitimasi filosofis, yuridis, dan sosiologis serta dapat dilaksanakan secara efektif di lapangan. Penerapan asas-asas ini juga mencerminkan prinsip good governance, yaitu tata kelola pemerintahan yang baik, partisipatif, transparan, dan akuntabel.

1. Asas Kejelasan Tujuan

Ranperda ini memiliki tujuan yang jelas, yaitu memberikan perlindungan sosial kepada seluruh tenaga kerja di Kabupaten Bengkalis guna menjamin terpenuhinya hak atas rasa aman, kesejahteraan, dan keadilan dalam hubungan kerja. Asas ini mengarahkan agar setiap norma yang dimuat dalam Ranperda bersifat fungsional terhadap tujuan utama, yakni memperluas kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan, menurunkan kerentanan sosial-ekonomi, dan memperkuat tanggung jawab

pemerintah daerah dalam mendukung sistem jaminan sosial nasional.

Kejelasan tujuan menjadi ukuran penting bagi efektivitas hukum. Sebagaimana dikemukakan oleh Hans Nawiasky, norma hukum yang baik harus memiliki *Zweckmabigkeit* (tujuan kemanfaatan) yang konkret dan rasional bagi Masyarakat.³³

2. Asas Kepastian Hukum dan Akuntabilitas

Asas ini menekankan pentingnya kejelasan hak, kewajiban, dan tanggung jawab seluruh pihak yang terlibat. Ranperda akan mengatur mekanisme pengawasan, pelaporan, serta sanksi administratif bagi pemberi kerja atau pihak yang tidak memenuhi kewajibannya.

Dengan pengaturan ini, Ranperda tidak hanya menjadi panduan moral, tetapi juga instrumen hukum yang menegakkan kepastian dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan.

³³ Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre* (Zurich: Schulthess, 1948), hlm. 112-114.

3. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat

Ranperda ini dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Bengkalis dalam lingkup kewenangan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa ketenagakerjaan merupakan urusan pemerintahan wajib non-pelayanan dasar yang menjadi kewenangan kabupaten/kota.³⁴

Dengan demikian, Bupati Bengkalis melalui Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) merupakan lembaga yang berwenang dan tepat dalam menginisiasi penyusunan Ranperda ini. Keterlibatan DPRD, BPJS Ketenagakerjaan, organisasi pekerja, dan pelaku usaha dalam tahapan konsultasi publik mencerminkan penerapan asas kelembagaan yang demokratis dan partisipatif.

4. Asas Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Asas ini menuntut agar Ranperda disusun sesuai dengan kedudukan hierarkisnya dalam sistem peraturan perundang-undangan. Materi muatan Ranperda tidak boleh bertentangan

³⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

dengan peraturan yang lebih tinggi, tetapi harus menjadi instrumen pelaksanaan kebijakan nasional di tingkat daerah.

Ranperda Jaminan Sosial Ketenagakerjaan merujuk pada:

- a. UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;
- b. UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS, serta
- c. PP Nomor 82 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian.

Dengan demikian, Ranperda berfungsi mengoperasionalkan norma nasional di tingkat lokal, menyesuaikannya dengan kondisi sosio-ekonomi Kabupaten Bengkalis tanpa melampaui kewenangan yang diberikan undang-undang.

5. Asas Dapat Dilaksanakan (*Implementability*)

Peraturan yang baik harus dapat diterapkan secara nyata di lapangan. Asas ini menuntut bahwa setiap norma dalam Ranperda harus realistis, rasional, dan sesuai dengan kapasitas kelembagaan serta kemampuan fiskal daerah. Penerapan asas ini tercermin dalam pengaturan:

- a. peran Disnakertrans sebagai koordinator pelaksanaan dan pembinaan program,
- b. mekanisme kerja sama antara Pemda dan BPJS Ketenagakerjaan,
- c. serta kebijakan subsidi iuran bagi pekerja rentan yang disesuaikan dengan kemampuan APBD.

Dengan demikian, Ranperda ini tidak hanya memuat kewajiban formal, tetapi juga menjamin keterlaksanaan secara efektif.

6. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Asas ini menuntut agar setiap peraturan yang dibentuk memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Ranperda ini diharapkan mampu meningkatkan perlindungan tenaga kerja, mengurangi risiko sosial akibat kecelakaan kerja dan kematian, serta memperkuat sistem ketahanan ekonomi rumah tangga pekerja di Bengkalis.

Efektivitas asas ini akan diukur melalui peningkatan kepesertaan aktif BPJS Ketenagakerjaan, meningkatnya kepatuhan pemberi kerja, serta menurunnya kasus tenaga kerja yang tidak terlindungi jaminan sosial.

7. Asas Kejelasan Rumusan

Setiap norma hukum harus dirumuskan secara jelas, tidak multitafsir, dan konsisten dengan terminologi hukum nasional. Dalam Ranperda ini, istilah seperti pekerja rentan, subsidi iuran, bantuan kepesertaan, dan dukungan pemerintah daerah akan didefinisikan secara tegas dalam Bab Ketentuan Umum.

Kejelasan rumusan juga menjadi jaminan kepastian hukum dan mencegah kesalahan penafsiran oleh pelaksana kebijakan di lapangan.³⁵

8. Asas Keterbukaan dan Partisipatif

Asas keterbukaan menegaskan bahwa proses penyusunan Ranperda harus transparan dan melibatkan masyarakat. Penerapan asas ini diwujudkan melalui pelibatan serikat pekerja, asosiasi pengusaha, akademisi, organisasi sosial, dan BPJS Ketenagakerjaan dalam konsultasi publik serta Focus Group Discussion (FGD).

³⁵ Barda Nawawi Arief, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Responsif terhadap Kebutuhan Masyarakat* (Semarang: UNDIP Press, 2016), hlm. 27–30

Dengan cara ini, Ranperda yang dibentuk mencerminkan aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat pekerja Kabupaten Bengkalis, sekaligus memperkuat legitimasi sosial peraturan tersebut. Partisipasi publik juga merupakan prinsip good governance sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.³⁶

9. Asas Perlindungan dan Keadilan Sosial

Sebagai Ranperda yang mengatur kesejahteraan tenaga kerja, asas perlindungan dan keadilan sosial menjadi roh utama pengaturan. Asas ini memastikan agar seluruh tenaga kerja, termasuk pekerja informal dan pekerja rentan, memperoleh perlakuan dan manfaat yang adil tanpa diskriminasi.

Pengaturan ini sejalan dengan nilai Pancasila sila kedua dan kelima, serta Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Dengan demikian, Ranperda ini diorientasikan pada keadilan distributif (*distributive*

³⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

justice), yakni pembagian tanggung jawab dan manfaat sosial secara proporsional antara pemerintah, pemberi kerja, dan pekerja

10. Asas Kepastian Hukum dan Akuntabilitas

Asas ini menekankan pentingnya kejelasan hak, kewajiban, dan tanggung jawab seluruh pihak yang terlibat. Ranperda akan mengatur mekanisme pengawasan, pelaporan, serta sanksi administratif bagi pemberi kerja atau pihak yang tidak memenuhi kewajibannya.

Dengan pengaturan ini, Ranperda tidak hanya menjadi panduan moral, tetapi juga instrumen hukum yang menegakkan kepastian dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan.

11. Asas Keselarasan dengan Kearifan Lokal

Sebagai bagian dari implementasi otonomi daerah, Ranperda ini harus sejalan dengan nilai dan budaya lokal masyarakat Kabupaten Bengkalis yang menjunjung tinggi semangat gotong royong, solidaritas, dan kepedulian sosial. Prinsip ini penting dalam memperkuat partisipasi masyarakat, khususnya dalam kelompok pekerja informal dan komunitas berbasis desa.

Pendekatan berbasis komunitas (*community-based protection*) merupakan wujud adaptasi lokal dari sistem jaminan sosial nasional yang berlandaskan prinsip gotong royong dan keadilan sosial.

3. Kajian Empiris Terhadap Praktik Penyelenggaraan Yang Ada, serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat

Kajian empiris bertujuan untuk menggambarkan secara faktual kondisi penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis serta permasalahan yang dihadapi masyarakat pekerja dalam mengakses perlindungan sosial. Kajian ini menjadi dasar penting untuk menilai efektivitas kebijakan yang ada, tingkat partisipasi tenaga kerja, dan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dalam mengimplementasikan program jaminan sosial ketenagakerjaan di tingkat lokal.

Secara umum, pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis telah berjalan melalui kerja sama antara Pemerintah Daerah dan BPJS Ketenagakerjaan, namun belum sepenuhnya efektif karena belum didukung oleh dasar hukum.

Daerah yang mengatur secara komprehensif. Koordinasi antara Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans), BPJS Ketenagakerjaan, dan organisasi pemberi kerja telah dilakukan dalam bentuk sosialisasi dan pendampingan administratif, tetapi pelaksanaan di lapangan masih menghadapi berbagai keterbatasan struktural, fiskal, dan sosial.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2024, jumlah penduduk Kabupaten Bengkalis mencapai sekitar 671.730 jiwa, dengan jumlah angkatan kerja sebesar 281.440 orang.³⁷ Dari jumlah tersebut, lebih dari 50% di antaranya bekerja di sektor informal, meliputi petani, nelayan, buruh harian, pedagang kecil, dan pekerja jasa mandiri. Struktur ekonomi daerah yang masih didominasi oleh sektor primer dan kegiatan usaha berskala kecil menyebabkan tingkat kerentanan sosial tenaga kerja relatif tinggi.

Sementara itu, berdasarkan laporan BPJS Ketenagakerjaan Kantor Cabang Dumai dan Pekanbaru (2024), tingkat kepesertaan tenaga kerja di Provinsi Riau baru mencapai sekitar 40% dari total

³⁷ Badan Pusat Statistik Kabupaten Bengkalis, *Kabupaten Bengkalis dalam Angka 2024* (Bengkalis: BPS Kabupaten Bengkalis, 2024).

angkatan kerja, dan Kabupaten Bengkalis termasuk dalam daerah dengan tingkat kepesertaan di bawah rata-rata provinsi.³⁸

Dengan asumsi jumlah pekerja aktif di Bengkalis mencapai 281.440 orang, maka pekerja yang terlindungi program BPJS Ketenagakerjaan diperkirakan hanya sekitar 110.000 orang. Artinya, lebih dari 170.000 pekerja di Kabupaten Bengkalis belum mendapatkan perlindungan sosial ketenagakerjaan yang memadai.

Fakta empiris tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar tenaga kerja khususnya pekerja informal dan rentan belum menikmati manfaat jaminan sosial sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Kondisi ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara kebijakan nasional dan implementasi di tingkat daerah.

1. Permasalahan dalam Pelaksanaan di Lapangan

Dari hasil pengumpulan data sekunder, wawancara, dan observasi lapangan terhadap perangkat daerah dan kelompok

³⁸ BPJS Ketenagakerjaan Kantor Cabang Dumai dan Pekanbaru, *Laporan Capaian Kepesertaan Provinsi Riau Tahun 2024* (Pekanbaru: BPJS Ketenagakerjaan, 2024).

pekerja di Bengkalis, ditemukan beberapa permasalahan pokok, antara lain:

a. Rendahnya Kesadaran dan Pemahaman Masyarakat.

Sebagian besar pekerja, terutama pada sektor informal, belum memahami hak dan kewajiban mereka untuk mengikuti program jaminan sosial ketenagakerjaan. Sosialisasi dari pemerintah daerah dan BPJS Ketenagakerjaan masih bersifat terbatas, lebih banyak menyasar pekerja formal, sedangkan pekerja informal di pedesaan dan wilayah kepulauan kurang terjangkau. Akibatnya, banyak pekerja yang menganggap pembayaran iuran sebagai beban ekonomi tambahan, bukan sebagai bentuk investasi sosial jangka panjang.³⁹

b. Keterbatasan Kebijakan Daerah dan Dukungan Anggaran.

Hingga saat ini belum terdapat Peraturan Daerah atau Peraturan Bupati yang secara eksplisit mengatur kewajiban, insentif, maupun mekanisme pendanaan untuk memperluas

³⁹ Antara News Riau, "Perlindungan Tenaga Kerja di Provinsi Riau Baru Mencapai 40 Persen," *Antara Riau Online*, 15 Maret 2024, <https://riau.antaranews.com>

kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan. Akibatnya, alokasi APBD untuk subsidi iuran atau bantuan sosial pekerja rentan masih sangat terbatas. Hal ini membuat implementasi program tidak berkelanjutan dan bergantung pada inisiatif sektoral masing-masing OPD.

c. Belum Terintegrasinya Basis Data Ketenagakerjaan.

Data tenaga kerja di Kabupaten Bengkalis masih tersebar di berbagai instansi, seperti Disnakertrans, Dinas Koperasi dan UMKM, Dinas Perikanan, dan pemerintah desa. Ketidakterpaduan data ini menghambat proses identifikasi sasaran dan penentuan pekerja rentan yang berhak menerima bantuan kepesertaan. Kondisi ini juga menyebabkan kebijakan perlindungan tenaga kerja sulit diukur efektivitasnya.⁴⁰

d. Faktor Ekonomi dan Ketidakstabilan Penghasilan.

Sebagian besar pekerja di sektor informal memiliki penghasilan yang tidak tetap. Kondisi ini menyebabkan mereka kesulitan membayar iuran secara rutin, terutama dalam kondisi

⁴⁰ Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bengkalis, *Laporan Evaluasi Program Ketenagakerjaan Tahun 2023–2024* (Bengkalis: Disnakertrans, 2024).

harga komoditas perkebunan dan perikanan yang fluktuatif. Akibatnya, banyak peserta yang berhenti membayar iuran dan kehilangan status kepesertaannya.

2. Dampak Sosial dan Ekonomi

Ketiadaan perlindungan sosial yang memadai berdampak langsung pada kondisi sosial ekonomi masyarakat. Ketika terjadi kecelakaan kerja, kehilangan pekerjaan, atau kematian, banyak keluarga pekerja yang kehilangan sumber pendapatan utama dan terpaksa bergantung pada bantuan sosial pemerintah daerah atau lembaga filantropi. Hal ini menunjukkan masih lemahnya ketahanan sosial-ekonomi rumah tangga pekerja di Kabupaten Bengkalis.

Selain itu, rendahnya cakupan perlindungan sosial berdampak pada produktivitas kerja dan stabilitas hubungan industrial. Pekerja yang tidak memiliki jaminan sosial cenderung bekerja dalam kondisi tidak aman, berisiko tinggi, dan tanpa perlindungan hukum yang memadai. Dari sisi pemberi kerja,

ketidakpastian hukum ini dapat menimbulkan potensi sengketa industrial dan menurunkan reputasi perusahaan di mata publik.

3. Evaluasi terhadap Praktik Penyelenggaraan

Secara kelembagaan, Disnakertrans Kabupaten Bengkalis telah melakukan upaya sosialisasi dan fasilitasi kepesertaan, namun belum memiliki perangkat regulatif dan instrumen pembiayaan yang memadai untuk memperluas cakupan program. Koordinasi dengan BPJS Ketenagakerjaan masih bersifat administratif, belum berbasis perencanaan daerah yang berkelanjutan dan terukur.

Dengan demikian, berdasarkan hasil kajian empiris, penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis masih menghadapi tiga tantangan utama:

- a. Kesenjangan regulasi, yaitu: belum adanya Perda yang memberikan kepastian hukum dan mekanisme pembiayaan bagi program jaminan sosial ketenagakerjaan.

- b. Keterbatasan kelembagaan, berupa kurangnya koordinasi lintas sektor dan minimnya pengawasan terhadap kepatuhan pemberi kerja.
- c. Hambatan sosial-ekonomi, berupa rendahnya kesadaran dan kemampuan masyarakat pekerja, khususnya di sektor informal, untuk berpartisipasi aktif dalam program jaminan sosial.

Karena itu, penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Kabupaten Bengkalis menjadi kebutuhan mendesak untuk memperkuat dasar hukum, memperjelas kewenangan, meningkatkan sinergi antarperangkat daerah, dan memberikan perlindungan sosial yang lebih luas bagi seluruh tenaga kerja di daerah ini.

Akan tetapi dalam prakteknya saat ini, pemerintah Kabupaten Bengkalis telah membuat kebijakan dalam bentuk menetapkan dalam bentuk peraturan bupati. Yakni Peraturan Bupati Bengkalis Nomor 65 Tahun 2022 terhadap relevansinya dengan rancangan peraturan daerah Tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial

Ketenagakerjaan Melalui Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis.

Peraturan Bupati Bengkalis Nomor 65 Tahun 2022 dibentuk sebagai pelaksanaan kewenangan Kepala Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan ini merupakan turunan langsung dari kebijakan nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS, serta Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Dengan demikian, Perbup ini memiliki posisi sebagai aturan pelaksana teknis yang bersifat administratif dan operasional.

Secara substansial, Peraturan Bupati Bengkalis Nomor 65 Tahun 2022 mengatur pelaksanaan jaminan sosial bagi pekerja formal, informal, dan rentan di wilayah Kabupaten Bengkalis. Fokus utamanya adalah mekanisme pendaftaran kepesertaan, penganggaran bantuan iuran melalui APBD, dan pelaksanaan teknis oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Namun, cakupan

pengaturannya masih terbatas pada aspek administratif dan belum mengatur secara mendalam mengenai pengawasan, sanksi, koordinasi lintas sektor, maupun mekanisme keberlanjutan program. Keterbatasan tersebut menunjukkan perlunya dasar hukum yang lebih kuat melalui pembentukan Peraturan Daerah.

Dari aspek kelembagaan, Peraturan Bupati menempatkan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebagai pelaksana utama. Namun, efektivitas koordinasi antarperangkat daerah, seperti BPKAD, DPMD, dan Bagian Hukum, masih memerlukan penguatan hukum. Selain itu, keterbatasan data tenaga kerja dan anggaran daerah menjadi kendala implementatif dalam memperluas kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan. Ranperda Jaminan Sosial Ketenagakerjaan akan memperkuat peran antarinstansi melalui pengaturan formal tentang pembagian kewenangan, mekanisme pembiayaan berkelanjutan, serta pengawasan yang terintegrasi.

Berdasarkan uraian di atas, Peraturan Bupati Bengkalis Nomor 65 Tahun 2022 berfungsi sebagai dasar operasional penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan di daerah. Namun, dari sisi hierarki hukum dan substansi, peraturan ini belum

mampu memberikan kepastian hukum yang komprehensif. Oleh karena itu, Ranperda Jaminan Sosial Ketenagakerjaan diperlukan sebagai instrumen hukum yang lebih tinggi untuk memperkuat tata kelola, pembiayaan, dan pengawasan pelaksanaan program secara berkelanjutan.

Dengan melihat perkembangan jaminan sosial ketenagakerjaan yang ada di Kabupaten Bengkalis saat ini, maka terdapat beberapa rekomendasi yang dapat dilakukan oleh daerah. Antara lain :

1. Mengharmonisasikan substansi Peraturan Bupati Nomor 65 Tahun 2022 dengan ketentuan yang akan diatur dalam Ranperda, agar tidak terjadi tumpang tindih norma.
2. Menetapkan dalam Ranperda bahwa Perbup ini akan direvisi dan dijadikan sebagai peraturan pelaksana setelah Perda disahkan.
3. Memasukkan kebijakan *mandatory spending* bagi pekerja rentan untuk menjamin kesinambungan pendanaan program.
4. Membentuk forum koordinasi lintas sektor di bawah kendali Bupati untuk mengawasi implementasi jaminan sosial ketenagakerjaan.

5. Mengintegrasikan kebijakan jaminan sosial ketenagakerjaan dengan perencanaan pembangunan daerah (RPJMD dan RKPD).

Dalam sistem hukum nasional, Peraturan Daerah menetapkan kebijakan umum dan norma dasar penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, sementara Peraturan Bupati menjadi instrumen pelaksanaan yang menjabarkan ketentuan operasional. Perda Kabupaten Bengkalis Nomor 3 Tahun 2022 mengatur pelayanan, penempatan, dan perlindungan tenaga kerja lokal, yang secara substantif mencakup aspek kesejahteraan dan perlindungan sosial tenaga kerja.

Sedangkan Perbup Bengkalis Nomor 65 Tahun 2022 memperluas pengaturan tersebut ke dalam ranah teknis, yakni penyelenggaraan program jaminan sosial ketenagakerjaan melalui BPJS Ketenagakerjaan. Dari sisi hierarki, Perbup Nomor : 65 Tahun 2022 menjadi aturan pelaksana spesifik (*lex specialis*) terhadap norma perlindungan tenaga kerja dalam Perda Nomor : 3 Tahun 2022. Dengan demikian, keduanya memiliki hubungan vertikal yang konsisten, di mana Perda memberikan dasar hukum substantif, dan Perbup mengatur mekanisme pelaksanaannya.

Perda Nomor : 3 Tahun 2022 memuat mandat bagi Pemerintah Kabupaten Bengkalis untuk:

1. memberikan perlindungan hukum, sosial, dan ekonomi bagi tenaga kerja lokal;
2. menjamin keselamatan kerja: serta
3. mendukung peningkatan kesejahteraan tenaga kerja.

Sementara itu, Perbup Nomor 65 Tahun 2022 menjadi implementasi konkret dari perlindungan sosial tersebut dalam bentuk penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (JKK, JKM, JHT, dan JP). Dengan kata lain:

- a. Perda Nomor : 3 Tahun 2022 → mengatur kewajiban daerah memberi perlindungan tenaga kerja; sedangkan
- b. Perbup Nomor : 65 Tahun 2022 → menetapkan mekanisme pelaksanaannya melalui sistem BPJS Ketenagakerjaan.

Keduanya sinergis karena Perbup memberikan bentuk nyata dari amanat normatif dalam Perda, yakni memastikan seluruh tenaga kerja lokal memperoleh hak atas jaminan sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (2) UUD 1945.

Kedua regulasi sama-sama mengusung prinsip:

- a. Keadilan sosial dan perlindungan yang merata bagi seluruh tenaga kerja;
- b. Kewajiban negara/daerah menjamin kesejahteraan tenaga kerja;
- c. Sinergi pemerintah dan pemberi kerja dalam penyelenggaraan ketenagakerjaan;
- d. Tanggung jawab sosial daerah terhadap kelompok pekerja rentan.

Prinsip-prinsip tersebut sejalan dengan asas universal coverage dalam Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Oleh karena itu, hubungan antara Perda dan Perbup menunjukkan konsistensi paradigma: dari perlindungan tenaga kerja (*employment protection*) menuju perlindungan sosial ketenagakerjaan (*social security for workers*).

4. Matrikulasi dan Dasar Penyelenggaraan Jamsos Ketenagakerjaan Kabupaten Bengkalis

No.	Peraturan/Instrumen Hukum	Tahun	Ruang Lingkup/Substansi Pokok	Keterangan Implementatif
1	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	2003	Mengatur hubungan kerja, perlindungan tenaga kerja, dan jaminan sosial bagi	Menjadi dasar hukum utama penyelenggaraan program jaminan sosial bagi tenaga kerja di Indonesia.

No.	Peraturan/Instrumen Hukum	Tahun	Ruang Lingkup/Substansi Pokok	Keterangan Implementatif
			pekerja sebagai bagian dari hak dasar ketenagakerjaan.	
2	Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian	2019	Menetapkan tata cara, manfaat, dan pembiayaan Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM).	Menjadi pedoman operasional pelaksanaan program JKK dan JKJ oleh BPJS Ketenagakerjaan.
3	Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 5 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Program JKK, JKJ, dan JHT	2021	Mengatur pelaksanaan teknis dan tata kelola penyelenggaraan tiga program utama: JKK, JKJ, dan Jaminan Hari Tua (JHT).	Menjadi acuan bagi pelaku usaha dan instansi pemerintah dalam implementasi program perlindungan tenaga kerja.
4	Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan	2021	Menginstruksikan seluruh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk meningkatkan kepesertaan dan kepatuhan program Jamsostek.	Menjadi payung koordinatif antar-instansi dalam perluasan perlindungan sosial pekerja formal dan informal.
5	Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2022 tentang Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem	2022	Menetapkan strategi percepatan penghapusan kemiskinan ekstrem dengan salah satu instrumennya melalui jaminan sosial ketenagakerjaan.	Mengaitkan program Jamsostek dengan agenda nasional pengentasan kemiskinan dan perlindungan pekerja rentan.
6	Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91	2023	Mengatur penggunaan dana bagi hasil sawit,	Menjadi sumber pembiayaan alternatif dalam

No.	Peraturan/Instrumen Hukum	Tahun	Ruang Lingkup/Substansi Pokok	Keterangan Implementatif
	Tahun 2023 tentang Pengelolaan Dana Bagi Hasil Perkebunan Sawit		termasuk untuk mendukung perlindungan sosial tenaga kerja di sektor perkebunan.	perluasan cakupan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja sawit.
7	Peraturan Bupati Bengkalis Nomor 65 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Program Jamsostek melalui BPJS Ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis	2022	Mengatur mekanisme pelaksanaan, pendanaan, dan pengawasan program Jamsostek di tingkat daerah.	Menjadi dasar hukum pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis, khususnya bagi pekerja rentan dan non-formal.

Sebagai bentuk komitmen Pemerintah Kabupaten Bengkalis

dalam memperluas perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan, telah dilakukan serangkaian tindak lanjut kelembagaan dan kerja sama strategis dengan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan Cabang Duri. Langkah-langkah tersebut meliputi beberapa perjanjian dan kesepakatan sebagai berikut:

1. Kesepakatan Bersama Pemerintah Kabupaten Bengkalis dan BPJS Ketenagakerjaan Cabang Duri;
Pemerintah Kabupaten Bengkalis bersama Kantor Cabang BPJS Ketenagakerjaan Duri telah menandatangani Nota Kesepahaman (MoU) Nomor MOU/2/112022 dan Nomor 415.4/SETDA-

KS/KB/XI/2022/07 tentang Sinergitas Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di wilayah Kabupaten Bengkalis. Kesepakatan ini menjadi dasar koordinasi lintas lembaga antara Pemerintah Daerah dan BPJS Ketenagakerjaan untuk memperkuat kebijakan perlindungan sosial bagi tenaga kerja formal maupun informal.

2. Perjanjian Kerja Sama Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dengan BPJS Ketenagakerjaan Duri Tahun 2022;

Pada tahun 2022, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bengkalis melaksanakan Perjanjian Kerja Sama (PKS) dengan BPJS Ketenagakerjaan Duri berdasarkan Nomor 415.4/SETDA-KS/KB/XI/2022/16 dan Nomor PER/17/112022 tentang Kepesertaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi Pekerja Rentan. Tujuan utama kerja sama ini adalah memberikan perlindungan sosial kepada pekerja rentan di berbagai sektor melalui pembiayaan iuran dari APBD Kabupaten Bengkalis.

3. Perjanjian Kerja Sama Lanjutan Tahun 2023;

Pada tahun 2023, dilakukan perpanjangan dan perluasan kerja sama antara Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bengkalis dengan BPJS Ketenagakerjaan Duri melalui PKS Nomor 100.7.3.1/PKS/SETDA-KS/XII/2023/38 dan Nomor PER/29/122023.

Kesepakatan ini menegaskan keberlanjutan program perlindungan sosial bagi pekerja rentan di Kabupaten Bengkalis dengan cakupan yang lebih luas dan sistem pengawasan yang diperkuat.

5. Analisis Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis

Berdasarkan data dari BPJS Ketenagakerjaan Cabang Duri, jumlah total peserta program jaminan sosial ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis tercatat sebanyak 110.547 tenaga kerja. Peserta tersebut berasal dari tiga kelompok utama, yaitu perusahaan atau badan usaha, pekerja bukan penerima upah (BPU), dan pekerja jasa konstruksi.

Tabel. 2.1
Rincian Berdasarkan Kategori Peserta

Kategori Peserta	Keterangan	Jumlah Peserta
Perusahaan/Badan Usaha	Merupakan perusahaan yang telah terdaftar resmi sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan, dengan kewajiban mendaftarkan seluruh tenaga kerjanya pada program jaminan sosial ketenagakerjaan.	1.495 perusahaan dengan 56.577 tenaga kerja
Pekerja Bukan Penerima Upah (BPU)	Mencakup kelompok pekerja mandiri seperti petani, nelayan, pedagang, dan pekerja rentan yang membiayai iurannya sendiri atau melalui subsidi pemerintah daerah.	49.136 tenaga kerja
Pekerja Jasa Konstruksi	Terdiri atas tenaga kerja proyek konstruksi yang bersifat sementara, yang wajib terdaftar pada program jaminan sosial selama masa pekerjaan berlangsung.	4.834 tenaga kerja
Total Peserta BPJS Ketenagakerjaan Kabupaten Bengkalis		110.547 tenaga kerja

Sumber : Data Olahan Tahun 2025

Kinerja kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis menunjukkan hasil yang cukup signifikan. Dengan total lebih dari 110 ribu tenaga kerja terlindungi, capaian ini mencerminkan keseriusan Pemerintah Daerah bersama BPJS Ketenagakerjaan dalam memperluas jangkauan perlindungan sosial

tenaga kerja. Cakupan terbesar berasal dari kelompok pekerja formal (badan usaha) dengan lebih dari separuh total peserta ($\pm 51\%$), disusul oleh pekerja bukan penerima upah (BPU) sebanyak 44%, dan jasa konstruksi sekitar 5%.

Meskipun tingkat kepesertaan tergolong tinggi, masih terdapat ruang peningkatan terutama pada kelompok pekerja rentan dan informal, yang jumlahnya jauh lebih besar dibanding pekerja formal. Oleh karena itu, kebijakan subsidi iuran BPJS Ketenagakerjaan melalui APBD, serta optimalisasi Peraturan Bupati Bengkalis Nomor 65 Tahun 2022, menjadi instrumen penting untuk memperluas cakupan perlindungan sosial.

Selain itu, sinergi lintas sektor antara Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, BPJS Ketenagakerjaan, dan pemerintah desa perlu diperkuat untuk menjamin keberlanjutan program jaminan sosial di tingkat akar rumput.

6. Peserta Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi Non ASN yang Didanai dari APBD Kabupaten Bengkalis

Pemerintah Kabupaten Bengkalis menunjukkan komitmen kuat terhadap perlindungan sosial tenaga kerja dengan menjamin seluruh pekerja Non ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bengkalis melalui program BPJS Ketenagakerjaan. Sejak tahun 2022, seluruh pekerja Non ASN telah 100% terlindungi oleh program jaminan sosial ketenagakerjaan yang didanai sepenuhnya oleh APBD Kabupaten Bengkalis, dan kebijakan ini terus berlanjut hingga tahun 2023, 2024, dan 2025.

Tabel 2.2
Matriks Peserta Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Non ASN
Kabupaten Bengkalis

No	Jenis Pekerjaan	Jumlah Peserta (Orang)	Keterangan
1	Non ASN SKPD/OPD	7.213	Pegawai non-ASN di instansi pemerintah daerah (SKPD/OPD) yang memperoleh perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan sepenuhnya dibiayai oleh APBD.
2	Guru Honorer Pemerintah Daerah	2.355	Guru non-ASN yang mengabdikan di sekolah negeri dan mendapatkan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan.

No	Jenis Pekerjaan	Jumlah Peserta (Orang)	Keterangan
3	Penyelenggara Pemilu/Bawaslu	12.396	Tenaga ad-hoc dalam penyelenggaraan Pemilu dan pengawasan Bawaslu yang memperoleh perlindungan jaminan sosial selama masa tugas.
4	Perangkat Kecamatan	567	Aparatur kecamatan non-ASN yang terdaftar sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan.
5	Perangkat Desa/Kelurahan	950	Perangkat desa dan kelurahan yang dibiayai oleh APBD untuk program jaminan sosial ketenagakerjaan.
6	RT/RW	157	Ketua RT/RW yang memperoleh perlindungan melalui program jaminan sosial ketenagakerjaan daerah.
Jumlah Total Peserta		23.638 Orang	Seluruh peserta Non ASN telah 100% terlindungi dan dibiayai melalui APBD Kabupaten Bengkalis sejak 2022 dan berlanjut hingga 2025.

Sumber : Data Olahan 2025

Dari total 23.638 tenaga kerja Non ASN, komposisi peserta terbesar berasal dari kelompok Penyelenggara Pemilu/Bawaslu sebanyak 12.396 orang atau sekitar 52% dari total peserta. Diikuti oleh Non ASN SKPD/OPD sebanyak 7.213 orang (30%), dan selebihnya terdiri dari guru honorer, perangkat kecamatan, perangkat desa, serta pengurus RT/RW.

Kebijakan pembiayaan melalui APBD menunjukkan keselarasan antara kebijakan perlindungan tenaga kerja daerah dengan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Implementasi kebijakan ini tidak hanya memperluas cakupan perlindungan sosial, tetapi juga memperkuat aspek kesejahteraan dan rasa aman kerja bagi tenaga Non ASN, yang selama ini tergolong sebagai pekerja rentan terhadap risiko sosial-ekonomi.

Program ini memberikan beberapa dampak positif yang signifikan, antara lain:

1. Meningkatkan perlindungan sosial dan jaminan kesejahteraan bagi pekerja Non ASN di lingkungan pemerintahan.
2. Memperkuat tata kelola ketenagakerjaan daerah, dengan menjadikan jaminan sosial sebagai bagian integral dari manajemen sumber daya manusia daerah.
3. Menjadi contoh praktik baik (*best practice*) bagi kabupaten/kota lain dalam memperluas kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan melalui pembiayaan APBD.

Dengan keberlanjutan program hingga tahun 2025, kebijakan ini diharapkan mampu memberikan efek jangka panjang berupa pengurangan risiko kemiskinan akibat kehilangan pendapatan dan peningkatan produktivitas kerja Non ASN di Kabupaten Bengkalis.

7. Peserta Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi Pekerja Rentan (Pekerja Bukan Penerima Upah) Kabupaten Bengkalis.

Pemerintah Kabupaten Bengkalis sejak tanggal 22 November 2022 telah melaksanakan program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan bagi Pekerja Rentan atau Pekerja Bukan Penerima Upah (BPU) melalui kerja sama dengan BPJS Ketenagakerjaan. Program ini merupakan bentuk kepedulian daerah terhadap kelompok masyarakat pekerja yang rentan terhadap risiko sosial ekonomi, seperti petani, nelayan, pekerja harian, buruh bongkar muat, dan penerima manfaat program keluarga harapan (PKH).

Pelaksanaan program ini sepenuhnya dibiayai oleh APBD Kabupaten Bengkalis dengan alokasi anggaran Rp 403.000.000 per bulan (atau setara Rp 4.032.000.000 per tahun) yang mencakup

24.000 pekerja rentan. Kebijakan ini berlanjut pada tahun 2023, 2024, dan 2025 sebagai komitmen keberlanjutan perlindungan sosial daerah.

Tabel 2.3
Rincian Peserta Berdasarkan Organisasi Perangkat Daerah (OPD)

No	Organisasi Perangkat Daerah (OPD)	Jumlah Peserta (Orang)	Keterangan (Sektor)	Uraian Singkat Pelaksanaan Program
1	Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura, dan Peternakan Kabupaten Bengkalis	7.865	Petani	Menjamin perlindungan sosial bagi petani yang termasuk kelompok pekerja rentan terhadap risiko kecelakaan kerja dan kematian, melalui program jaminan sosial ketenagakerjaan yang didanai oleh APBD.
2	Dinas Perikanan Kabupaten Bengkalis	2.515	Nelayan	Melindungi nelayan tangkap dan budidaya dari risiko kerja di sektor perikanan melalui pembiayaan premi BPJS Ketenagakerjaan yang bersumber dari APBD daerah.
3	Dinas Sosial Kabupaten Bengkalis	12.710	Penerima PKH	Memberikan perlindungan sosial bagi keluarga penerima manfaat Program Keluarga Harapan (PKH) agar terlindung dari risiko sosial ekonomi, khususnya bagi anggota keluarga yang bekerja di sektor informal.
4	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	910	Pekerja Bongkar Muat	Menjamin pekerja harian bongkar muat yang tergolong pekerja nonformal agar memperoleh hak jaminan

No	Organisasi Perangkat Daerah (OPD)	Jumlah Peserta (Orang)	Keterangan (Sektor)	Uraian Singkat Pelaksanaan Program
	Kabupaten Bengkulu			kecelakaan kerja dan jaminan kematian.
5	Kecamatan (melalui Dana DBH Sawit)	10.000	Pekerja Perkebunan Sawit	Menggunakan Dana Bagi Hasil (DBH) Sawit untuk membiayai perlindungan sosial bagi pekerja sektor perkebunan sawit yang berisiko tinggi, sebagai bagian dari kebijakan jaminan sosial berbasis daerah.
Jumlah Total		34.000 Orang		Total keseluruhan pekerja rentan yang telah terdaftar dan aktif menerima perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkulu.

Sumber : Data olahan 2025

Jumlah peserta program mencapai 34.000 pekerja rentan, melebihi target awal sebanyak 24.000 orang, yang menunjukkan peningkatan kepesertaan signifikan berkat kolaborasi lintas sektor antar-OPD dan dukungan kebijakan daerah. Sektor penerima manfaat terbesar berasal dari Dinas Sosial sebanyak 12.710 peserta (37%), diikuti oleh petani (23%) dan pekerja perkebunan sawit (29%). Hal ini menggambarkan bahwa program jaminan sosial daerah telah berhasil menjangkau lapisan masyarakat produktif di sektor pertanian, perikanan, dan sosial.

Implementasi program ini memiliki nilai strategis dalam:

1. Meningkatkan perlindungan sosial tenaga kerja informal di sektor pertanian, perikanan, sosial, dan perkebunan.
2. Menurunkan kerentanan ekonomi masyarakat miskin dan hampir miskin akibat kehilangan pendapatan karena kecelakaan kerja atau kematian.
3. Mendukung target Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), yakni Tanpa Kemiskinan dan Pekerjaan Layak serta Pertumbuhan Ekonomi.
4. Mendorong sinergi lintas sektor antara pemerintah daerah, BPJS Ketenagakerjaan, dan perangkat kecamatan/desa dalam memperluas cakupan peserta.

Dengan keberlanjutan program hingga tahun 2025, Kabupaten Bengkalis menempatkan diri sebagai salah satu daerah percontohan nasional dalam pelaksanaan perlindungan sosial tenaga kerja rentan berbasis APBD. Kebijakan ini sejalan dengan:

1. Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan;

2. Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2022 tentang Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem; dan
3. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91 Tahun 2023 tentang Pengelolaan Dana Bagi Hasil Sawit.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan membawa implikasi penting baik terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat maupun terhadap kebijakan fiskal pemerintah daerah. Kajian terhadap implikasi ini perlu dilakukan secara komprehensif untuk memastikan bahwa sistem baru yang diatur dalam Ranperda dapat diterapkan secara berkelanjutan, adil, dan efisien, tanpa menimbulkan beban keuangan yang berlebihan bagi pemerintah daerah maupun negara.

1. Implikasi terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat

Secara sosial, penerapan sistem baru yang diatur dalam Ranperda ini akan memberikan dampak positif yang signifikan terhadap perlindungan dan kesejahteraan tenaga kerja di Kabupaten Bengkalis. Melalui perluasan cakupan kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan, masyarakat pekerja baik di sektor formal maupun informal akan memperoleh jaminan atas risiko kecelakaan kerja, kematian, hari tua, maupun kehilangan pekerjaan. Hal ini memberikan rasa aman dalam bekerja dan memperkuat ketahanan ekonomi rumah tangga pekerja.

Dari perspektif keadilan sosial, Ranperda ini menjadi instrumen penting dalam mengurangi kesenjangan antara pekerja formal dan informal. Saat ini, sebagian besar pekerja informal di Kabupaten Bengkalis belum terlindungi secara hukum, sehingga rentan terhadap risiko sosial dan ekonomi. Dengan diberlakukannya sistem baru yang memungkinkan pemerintah daerah memberikan subsidi iuran bagi pekerja rentan, akan terjadi peningkatan akses terhadap perlindungan sosial yang lebih merata. Hal ini sejalan dengan prinsip keadilan distributif sebagaimana ditegaskan oleh

John Rawls, bahwa kebijakan publik harus memberikan manfaat terbesar bagi kelompok masyarakat yang paling lemah dan rentan.

Selain itu, peningkatan perlindungan sosial akan berdampak positif terhadap stabilitas sosial dan produktivitas kerja. Pekerja yang merasa terlindungi secara sosial cenderung memiliki loyalitas dan motivasi kerja yang lebih tinggi, yang pada gilirannya berkontribusi terhadap peningkatan efisiensi dan daya saing sektor ekonomi daerah. Dalam jangka panjang, sistem ini akan membentuk masyarakat pekerja yang lebih mandiri, produktif, dan berdaya saing tinggi di tengah dinamika ekonomi global.

Dari sisi pembangunan sosial, implementasi Ranperda ini juga akan memperkuat kohesi sosial masyarakat Bengkalis. Program jaminan sosial yang berbasis gotong royong dan solidaritas sosial menciptakan rasa kebersamaan antara pemerintah, pemberi kerja, dan pekerja. Hal ini sejalan dengan nilai-nilai budaya lokal Bengkalis yang menekankan prinsip tolong-menolong dan kepedulian sosial dalam kehidupan masyarakat.

Namun demikian, di sisi lain, penerapan sistem baru ini juga menimbulkan beberapa tantangan. Pertama, diperlukan perubahan

paradigma sosial masyarakat pekerja yang selama ini memandang jaminan sosial sebagai beban, bukan sebagai hak dan kewajiban. Kedua, dibutuhkan peningkatan literasi sosial dan ekonomi agar pekerja informal memahami manfaat jangka panjang program ini. Oleh karena itu, aspek sosialisasi dan edukasi publik perlu menjadi bagian integral dari kebijakan pelaksanaan Ranperda.

Secara keseluruhan, dari aspek kehidupan masyarakat, penerapan Ranperda ini berpotensi menciptakan dampak sosial yang positif berupa peningkatan kesejahteraan, perlindungan sosial yang lebih luas, dan penguatan ketahanan ekonomi keluarga. Dampak negatif yang mungkin timbul lebih bersifat sementara dan dapat diminimalisir melalui pendekatan edukatif, partisipatif, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat pekerja.

2. Implikasi terhadap Aspek Beban Keuangan Negara dan Daerah

Dari sisi fiskal, penerapan sistem baru dalam Ranperda ini memiliki konsekuensi terhadap beban keuangan pemerintah daerah, khususnya terkait dengan pembiayaan program jaminan sosial bagi pekerja rentan dan informal. Namun, implikasi ini

bersifat investasi sosial jangka panjang, bukan sekadar beban anggaran.

Pemerintah Kabupaten Bengkalis diperkirakan akan mengalokasikan sebagian dana APBD untuk mendukung subsidi iuran jaminan sosial bagi kelompok pekerja yang tergolong miskin dan rentan, sesuai dengan kemampuan fiskal daerah. Berdasarkan simulasi estimatif tahun 2024, jika diasumsikan terdapat sekitar 40.000 pekerja rentan dengan besaran iuran rata-rata Rp16.800 per orang per bulan untuk program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM), maka total kebutuhan anggaran mencapai sekitar Rp 8,06 miliar per tahun. Angka ini relatif kecil dibandingkan dengan total APBD Kabupaten Bengkalis tahun 2024 yang mencapai lebih dari Rp 4,2 triliun. Dengan demikian, beban fiskal tambahan masih tergolong moderat dan terukur.

Dampak fiskal lainnya bersifat *multiplier effect* terhadap ekonomi daerah. Peningkatan perlindungan sosial akan memperkuat daya beli masyarakat, menurunkan tingkat kemiskinan akibat kehilangan pendapatan, dan mengurangi

ketergantungan terhadap bantuan sosial reguler pemerintah. Dalam jangka menengah, hal ini justru menurunkan beban keuangan negara dan daerah karena berkurangnya kebutuhan intervensi darurat ketika terjadi kecelakaan kerja, kematian, atau kehilangan pekerjaan.

Selain itu, pelaksanaan sistem jaminan sosial ketenagakerjaan yang efektif akan memperkuat basis pajak dan retribusi daerah melalui peningkatan aktivitas ekonomi dan penyerapan tenaga kerja formal. Peningkatan produktivitas tenaga kerja juga akan berdampak positif terhadap pertumbuhan PDRB dan penerimaan fiskal daerah.

Namun demikian, terdapat pula risiko fiskal yang perlu diantisipasi, antara lain:

- a. Kemungkinan meningkatnya beban APBD jika jumlah pekerja rentan yang disubsidi meningkat secara signifikan tanpa diimbangi dengan pertumbuhan ekonomi daerah.
- b. Keterbatasan kapasitas pengawasan dan validasi data pekerja rentan, yang dapat menimbulkan ketidaktepatan sasaran subsidi.

- c. Keterlambatan sinkronisasi dengan kebijakan pusat, khususnya apabila terdapat perubahan regulasi nasional mengenai pembiayaan jaminan sosial.

Untuk mengantisipasi hal tersebut, Ranperda ini perlu mengatur secara tegas mekanisme penganggaran bertahap, skema subsidi proporsional, serta integrasi data sosial-ekonomi antara Pemkab Bengkalis dan BPJS Ketenagakerjaan. Dengan demikian, pembiayaan program tidak membebani keuangan daerah, tetapi tetap menjamin keberlanjutan perlindungan sosial bagi pekerja.

Secara konseptual, pengeluaran fiskal yang dialokasikan untuk jaminan sosial ketenagakerjaan harus dipandang sebagai belanja produktif (*productive spending*), bukan sebagai beban. Penguatan perlindungan tenaga kerja akan mengurangi risiko sosial, menekan biaya kompensasi sosial jangka panjang, dan meningkatkan produktivitas masyarakat. Dalam perspektif ekonomi makro, kebijakan ini justru memperkuat fondasi fiskal negara melalui peningkatan stabilitas sosial dan tenaga kerja yang lebih sehat serta produktif.

Berdasarkan kajian empiris dan fiskal, penerapan sistem baru yang diatur dalam Ranperda tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan akan memberikan dampak positif yang luas bagi masyarakat Kabupaten Bengkalis, terutama dalam hal peningkatan kesejahteraan, perlindungan sosial, dan ketahanan ekonomi keluarga. Secara fiskal, implikasinya terhadap beban keuangan daerah relatif dapat dikendalikan dan bersifat jangka panjang yang produktif.

Dengan perencanaan anggaran yang cermat, integrasi data pekerja rentan, dan kerja sama lintas sektor yang baik, Ranperda ini akan menjadi instrumen efektif untuk memperkuat sistem jaminan sosial daerah yang inklusif, berkeadilan, dan berkelanjutan, serta menjadi wujud nyata tanggung jawab negara dalam menjamin kesejahteraan seluruh tenaga kerja sebagaimana diamanatkan konstitusi.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan dilakukan untuk menelaah kondisi hukum yang berlaku, serta mengidentifikasi keterkaitan antara Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dengan regulasi di tingkat nasional. Evaluasi ini bertujuan agar materi muatan Ranperda tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maupun kepentingan umum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah memiliki fungsi sebagai instrumen pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Oleh karena itu, setiap pembentukan Peraturan Daerah wajib berpedoman pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, serta dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.⁴²

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 105.

Apabila dikaitkan dengan kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan Daerah, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan kekuasaan yang sangat luas bagi pemerintah daerah untuk mengeluarkan peraturan daerah. Dalam Pasal 18 ayat (6) disebutkan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Kewenangan tersebut dipertegas kembali dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 236 ayat (1) disebutkan bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Dalam melaksanakan tugasnya, kepala daerah berwenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD. Perda tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah (Pasal 65).

Memasuki era otonomi daerah atau desentralisasi saat ini, DPRD dan pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dari sisi praksis, tidak jarang terjadi, dalam penerapan kewenangannya tidak selaras dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi ataupun dengan peraturan Perundang-undangan yang sama. Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah

harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan Peraturan Daerah dalam hal ini materinya jelas dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara jelas telah mengatur mengenai materi muatan Peraturan Daerah, yaitu: "materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi".

Sejalan dengan hal tersebut, Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hal tersebut juga sesuai dengan ketentuan dalam pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa " Perda dan

Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.”

Pada pasal 250 ayat (2) dinyatakan bahwa Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Pada pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan. Ayat (3) menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda. Ayat (4) menyatakan bahwa pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan diatas, pembentukan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan program jaminan Sosial

Ketenagakerjaan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk itu perlu melakukan Analisa dan Evaluasi terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang relevan dengan Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Dalam Bab ini diuraikan beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan yang perlu diperhatikan dalam menyusun Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas mengakui dan menjunjung tinggi tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam Pasal 28A dinyatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya. Pasal tersebut sangat relevan kaitannya dengan pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan dan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan yang memiliki dasar pemikiran dengan berbasis kepada HAM.

Selain itu Pasal 28H ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijadikan sebagai landasan

yang fundamental dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan karena bukan hanya pekerja penerima upah saja melainkan pekerja bukan penerima upah pun harus mendapatkan jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

B. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Undang-Undang tentang Ketenagakerjaan memiliki dasar pemikiran bahwa pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk mewujudkan masyarakat sejahtera, adil, makmur yang merata, baik materiil maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain itu sesuai peran dan kedudukan tenaga kerja, maka diperlukan pembangunan ketenagakerjaan dan peran sertanya dalam pembangunan serta peningkatan perlindungan tenaga kerja dan keluarganya sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan. Dalam Undang-undang ini diatur landasan, asas, dan tujuan pembangunan ketenagakerjaan, kesempatan dan perlakuan yang sama dalam hal ketenagakerjaan, perlindungan, dan kesejahteraan.

Undang-undang ini juga memberikan definisi kesejahteraan pekerja/buruh sebagai suatu pemenuhan kebutuhan dan/atau keperluan yang bersifat jasmaniah dan rohaniah, baik didalam maupun diluar hubungan kerja, yang secara langsung atau tidak langsung dapat mempertinggi produktivitas kerja dalam lingkungan kerja yang aman dan sehat.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 menyebutkan perencanaan tenaga kerja disusun atas dasar informasi ketenagakerjaan yang antara lain meliputi: a) Penduduk dan tenaga kerja; b) Kesempatan kerja; c) Pelatihan kerja termasuk kompetensi kerja; d) Produktivitas kerja e) Hubungan industrial; f) Kondisi lingkungan kerja; g) Pengupahan dan kesejahteraan; h) Dan jaminan sosial tenaga kerja.

Selanjutnya dalam Pasal 99 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 ditegaskan bahwa setiap pekerja/buruh dan keluarganya berhak untuk memperoleh jaminan sosial tenaga kerja yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku Dalam Undang-Undang ini hanya mengatur terkait tenaga kerja yang mendapatkan upah dari pemberi kerja dan menjadi kewajiban bagi perusahaan atau pemberi kerja terhadap jaminan sosial ketenagakerjaan,

sedangkan untuk tenaga kerja bukan penerima upah tidak dibahas menjadi tanggungjawab siapa terkait dengan jaminan sosial ketenagakerjaannya.

C. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional

Undang-Undang ini menyebutkan bahwa sistem jaminan sosial nasional diselenggarakan berdasarkan asas kemanusiaan, asas manfaat dan asas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Pasal 2). Sistem jaminan sosial nasional bertujuan untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya (Pasal 3).

D. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

Undang-Undang ini menegaskan bahwa Pemberi Kerja secara bertahap wajib mendaftarkan dirinya dan Pekerjaannya sebagai Peserta kepada BPJS sesuai dengan program Jaminan Sosial yang diikuti (Pasal 15 ayat (1)). Pemberi Kerja wajib memungut Iuran yang menjadi beban Peserta dari Pekerjaannya dan menyetorkannya kepada BPJS (Pasal 19 ayat (1)). BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program Jaminan

Kecelakaan Kerja, Jaminan Hari Tua, Jaminan Pensiun dan Jaminan Kematian selain peserta program yang dikelola pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 64).

E. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi

Undang-Undang ini menyatakan bahwa Pengaturan hubungan kerja antara pengguna Jasa dan Penyedia Jasa harus dituangkan dalam Kontrak Kerja Konstruksi (Pasal 46 ayat (1)). Kontrak Kerja Konstruksi paling sedikit harus mencakup uraian mengenai, antara lain: 1) perlindungan pekerja, memuat ketentuan tentang kewajiban para pihak dalam pelaksanaan keselamatan dan kesehatan kerja serta jaminan sosial; dan 2) perlindungan terhadap pihak ketiga selain para pihak dan pekerja, memuat kewajiban para pihak dalam hal terjadi suatu peristiwa yang menimbulkan kerugian atau menyebabkan kecelakaan dan/atau kematian (Pasal 47 ayat (1) Huruf l dan Huruf m).

F. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian

Peraturan pemerintah ini menyatakan bahwa Jasa Konstruksi adalah layanan jasa konsultasi perencanaan pekerjaan konstruksi, layanan jasa pelaksanaan pekerjaan konstruksi dan layanan konsultasi pengawasan pekerjaan konstruksi (Pasal 1 angka 10). Pemberi Kerja selain penyelenggara negara pada skala usaha besar, menengah, kecil dan mikro yang bergerak di bidang usaha jasa konstruksi yang mempekerjakan Pekerja harian lepas, borongan, dan perjanjian kerja waktu tertentu, wajib mendaftarkan Pekerjanya dalam program JKK dan JKM sesuai penahapan kepesertaan (Pasal 53).

Dalam hal Iuran didasarkan atas Upah Pekerja, komponen Upah tercantum dan diketahui, maka besarnya Iuran JKK bagi Pekerja harian lepas, borongan, dan perjanjian kerja waktu tertentu yang bekerja pada Pemberi Kerja selain penyelenggara negara pada sektor usaha jasa konstruksi, Iuran ditetapkan sebesar 1,74% (satu koma tujuh puluh empat persen) dari Upah sebulan (Pasal 54 Ayat (1)). Dalam hal komponen Upah Pekerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diketahui atau tidak tercantum, maka besarnya Iuran JKK dihitung berdasarkan nilai

kontrak kerja konstruksi dengan perhitungan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 54 Ayat (2)).

Manfaat JKK dan JKM bagi Pekerja harian lepas, borongan, dan perjanjian kerja waktu tertentu yang bekerja pada Pemberi Kerja selain penyelenggara negara pada sektor usaha jasa konstruksi diberikan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 56).

G. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah ini menyatakan bahwa Setiap Pengeluaran Daerah harus memiliki dasar hukum yang melandasinya (Pasal 24 ayat (6)).

H. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 5 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Kematian dan Jaminan Hari Tua.

Peraturan Menteri Ketenagakerjaan menyatakan bahwa Setiap Pemberi Kerja Jasa Konstruksi wajib mendaftarkan pekerjaanya dalam program JKK dan program JKM kepada BPJS Ketenagakerjaan (Pasal 66 ayat (1)). Dalam hal Pemberi Kerja Jasa Konstruksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagai

pelaksana pekerjaan konstruksi, pendaftaran program JKK dan program JKM dilaksanakan oleh Pemberi Kerja Jasa Konstruksi (Pasal 66 ayat (2)). Dalam hal Pemberi Kerja Jasa Konstruksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyerahkan Pekerjaan Konstruksi kepada Penyedia Jasa Konstruksi maka pendaftaran program JKK dan program JKM dilaksanakan oleh Penyedia Jasa Konstruksi (Pasal 66 ayat (3)).

Pemberi Kerja Jasa Konstruksi wajib membayarkan Iuran kepada BPJS Ketenagakerjaan secara sekaligus atau secara bertahap (Pasal 72 ayat (1)). Setiap Pengguna Jasa Konstruksi wajib mensyaratkan perhitungan besarnya Iuran program JKK dan program JKM dalam dokumen Lelang (Pasal 73 ayat (1)). Setiap Penyedia Jasa Konstruksi wajib memperhitungkan besarnya Iuran program JKK dan program JKM pada saat penawaran pekerjaan (Pasal 73 ayat (2)).

Mengingat pentingnya pengaturan spesifik terkait pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di daerah, Presiden telah menerbitkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Dalam rangka optimalisasi pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan dan untuk menjamin perlindungan kepada pekerja dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan Presiden Republik Indonesia

menginstruksikan kepada sembilan belas menteri, Kepala BKPM, Kepala BNPB, Jaksa Agung, Direksi BPJS Ketenagakerjaan, para Gubernur, para Bupati/Walikota, dan Ketua DJSN untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing untuk melakukan optimalisasi pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan. Pendanaan untuk optimalisasi pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan ini dibebankan pada APBN, APBD, dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Beberapa hal penting yang perlu diperhatikan dalam Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tersebut adalah sebagai berikut:

1. Menyusun dan menetapkan regulasi serta mengalokasikan anggaran untuk mendukung pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di wilayahnya;
2. Mengambil langkah-langkah agar seluruh pekerja baik penerima upah maupun bukan penerima upah termasuk pegawai pemerintah dengan status non Aparatur Sipil Negara, dan penyelenggara pemilu di wilayahnya terdaftar sebagai peserta Jaminan Program dalam aktif Ketenagakerjaan. Sosial
3. Meningkatkan pembinaan dan pengawasan kepada Bupati dan Walikota dalam rangka meningkatkan kepatuhan pelaksanaan

Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. d) Mendorong Komisaris/Pengawas, Direksi dan pegawai dari Badan Usaha Milik Daerah beserta anak perusahaannya terdaftar sebagai peserta aktif dalam Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan; dan

4. Melakukan upaya agar seluruh Pelayanan Terpadu Satu Pintu mensyaratkan kepesertaan aktif Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan sebagai salah satu kelengkapan dokumen pengurusan izin.

Diterbitkan pula Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 100.2.1.6/2379/OTDA tertanggal 26 Maret 2024 hal Percepatan Pembentukan Produk Hukum Daerah Dalam Rangka Peningkatan Universal Coverage Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (UCJ) Surat Menteri Dalam Negeri tersebut memberikan penekanan bahwa pemerintah daerah harus atau wajib untuk membuat produk hukum daerah baik peraturan daerah atau peraturan kepala daerah tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, bahkan Menteri Dalam Negeri sudah memberikan draft terkait dengan Produk Hukum Daerahnya dalam lampiran surat tersebut.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan berakar dari hakikat kemanusiaan, keadilan sosial, dan tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan rakyat, sebagaimana tertuang dalam nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara khusus, dua sila dalam Pancasila sangat relevan dengan filosofi penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan:

1. Sila Kedua: “Kemanusiaan yang adil dan beradab”. Sila ini menekankan pentingnya perlakuan yang adil terhadap setiap individu, tanpa memandang status sosial, ekonomi, atau latar belakang lainnya. Dalam konteks jaminan sosial ketenagakerjaan, sila ini menggarisbawahi hak setiap pekerja, baik yang bekerja di sektor formal maupun informal, untuk mendapatkan perlindungan atas risiko sosioekonomi yang mereka hadapi, seperti kecelakaan kerja, kehilangan pekerjaan, atau risiko kesehatan. Negara, melalui kebijakan

jaminan sosial, diwajibkan untuk menciptakan sistem yang memberikan perlindungan bagi seluruh pekerja, tanpa ada yang tertinggal, sesuai dengan prinsip keadilan sosial.

2. Sila Kelima: “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Sila ini mengedepankan pentingnya distribusi kesejahteraan yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia, khususnya mereka yang berada di posisi yang paling rentan dalam masyarakat, seperti pekerja informal atau Pekerja Bukan Penerima Upah (BPU). Dalam kerangka ini, jaminan sosial ketenagakerjaan berfungsi sebagai instrumen yang mewujudkan kesejahteraan sosial dengan memberikan akses yang adil terhadap perlindungan sosial bagi semua warga negara.

Nilai-nilai yang terkandung dalam sila kedua (“Kemanusiaan yang adil dan beradab”) dan sila kelima (“Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”) menjadi pijakan utama bagi penyelenggaraan jaminan sosial sebagai bentuk penghormatan terhadap martabat manusia, pemerataan kesejahteraan, dan penghapusan ketimpangan sosial.

Dalam perspektif filsafat hukum sosial, keadilan sosial hanya dapat tercapai apabila negara hadir aktif menjamin pemenuhan hak-hak dasar warga negara, termasuk hak atas pekerjaan dan perlindungan sosial. Filsuf keadilan modern

seperti John Rawls menyebutkan bahwa keadilan sosial menuntut agar institusi sosial dirancang untuk memberikan manfaat terbesar kepada kelompok yang paling kurang beruntung (*the difference principle*).

Secara filosofis, jaminan sosial ketenagakerjaan merupakan manifestasi tanggung jawab moral negara terhadap warganya. Perlindungan terhadap tenaga kerja tidak hanya berkaitan dengan aspek ekonomi, tetapi juga berkaitan erat dengan pemenuhan hak asasi manusia, khususnya hak atas rasa aman, penghidupan yang layak, dan perlindungan dari risiko sosial. Hal ini sejalan dengan pemikiran Franz Magnis-Suseno, yang menyatakan bahwa keadilan sosial merupakan bentuk solidaritas aktif antarwarga negara yang diwujudkan melalui tanggung jawab negara dalam menjamin kesejahteraan setiap individu.⁴³

Dari sisi filsafat Pancasila, negara dan pemerintah daerah memiliki kewajiban moral untuk menjamin kesejahteraan pekerja sebagai wujud konkret dari prinsip gotong royong, yaitu semangat kebersamaan dalam menanggung risiko sosial. Sebagaimana dikemukakan oleh Soekarno, gotong royong merupakan kristalisasi nilai keadilan sosial yang memadukan

⁴³ Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991), hlm. 84–86

kebebasan individu dengan tanggung jawab kolektif dalam kehidupan berbangsa.⁴⁴

Dalam konteks daerah, Pemerintah Kabupaten Bengkalis memiliki tanggung jawab moral dan konstitusional untuk mewujudkan keadilan sosial di wilayahnya melalui kebijakan perlindungan tenaga kerja yang berkelanjutan. Dengan demikian, Ranperda ini tidak sekadar instrumen administratif, melainkan bentuk implementasi nilai kemanusiaan dan solidaritas sosial yang menjadi fondasi filosofi pembangunan daerah yang berkeadilan.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis pembentukan Ranperda ini didasarkan pada realitas sosial ekonomi masyarakat Kabupaten Bengkalis yang menunjukkan masih rendahnya tingkat perlindungan tenaga kerja, terutama di sektor informal, serta adanya kebutuhan masyarakat terhadap sistem jaminan sosial yang lebih inklusif dan terjangkau.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Bengkalis Tahun 2024, jumlah penduduk mencapai ±671.730 jiwa, dengan angkatan kerja sekitar 281.440 orang, di mana lebih dari 52% bekerja di sektor informal seperti nelayan, petani, buruh

⁴⁴ Soekarno, *Pidato Lahirnya Pancasila* (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1945), hlm. 10–12.

perkebunan, pedagang kecil, dan pengrajin lokal.⁴⁵ Sementara tingkat kepesertaan dalam program BPJS Ketenagakerjaan baru mencapai sekitar 40% dari total pekerja aktif.⁴⁶ Kondisi ini menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat pekerja masih berada di luar sistem perlindungan sosial ketenagakerjaan.

Fenomena tersebut berimplikasi langsung terhadap stabilitas sosial dan kesejahteraan masyarakat. Banyak kasus kecelakaan kerja, kematian, atau kehilangan pekerjaan yang menyebabkan keluarga pekerja kehilangan sumber pendapatan utama. Tanpa sistem jaminan sosial yang kuat, beban sosial ini berpotensi menjadi tanggungan negara melalui bantuan sosial atau dana tidak terduga daerah.

Secara sosial, masyarakat Bengkalis dikenal memiliki nilai-nilai budaya yang kuat dalam hal solidaritas, kerja sama, dan gotong royong. Nilai-nilai ini menjadi modal sosial (social capital) yang sangat mendukung keberhasilan pelaksanaan sistem jaminan sosial berbasis daerah. Namun, nilai-nilai tersebut perlu diperkuat melalui regulasi agar partisipasi masyarakat dalam program jaminan sosial dapat berlangsung lebih sistematis dan berkelanjutan.

⁴⁵ Badan Pusat Statistik Kabupaten Bengkalis, *Kabupaten Bengkalis dalam Angka 2024* (Bengkalis: BPS, 2024)

⁴⁶ BPJS Ketenagakerjaan Cabang Dumai, *Laporan Kepesertaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Provinsi Riau Tahun 2024* (Pekanbaru: BPJAMSOSTEK, 2024).

Dari sisi kelembagaan, Disnakertrans Kabupaten Bengkalis telah berupaya melakukan sosialisasi dan kerja sama dengan BPJS Ketenagakerjaan, namun pelaksanaan program masih bersifat administratif dan belum memiliki kekuatan hukum mengikat. Hal ini menimbulkan kesenjangan antara kebijakan nasional dengan praktik daerah. Masyarakat membutuhkan kejelasan peran pemerintah daerah dalam mendukung kepesertaan tenaga kerja, terutama dalam hal subsidi iuran bagi pekerja rentan dan mekanisme pengawasan terhadap pemberi kerja yang lalai.

Dengan demikian, dari perspektif sosiologis, pembentukan Ranperda ini merupakan jawaban atas kebutuhan nyata masyarakat pekerja di Bengkalis untuk memperoleh perlindungan sosial yang adil dan berkelanjutan. Ranperda ini diharapkan dapat memperkuat ketahanan ekonomi rumah tangga pekerja, mencegah kemiskinan baru akibat kehilangan pekerjaan atau kecelakaan kerja, serta memperkuat kohesi sosial masyarakat melalui semangat tanggung jawab kolektif antara pemerintah, pemberi kerja, dan masyarakat.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis pembentukan Ranperda ini berpijak pada sistem hukum nasional yang memberikan dasar hukum bagi penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di tingkat daerah.

Secara hierarkis, landasan yuridis tersebut meliputi ketentuan konstitusional, undang-undang organik, serta peraturan pelaksana yang relevan, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya:

- a. Pasal 27 ayat (2): *“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”*
- b. Pasal 28H ayat (3): *“Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.”*
- c. Pasal 34 ayat (2): *“Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.”*

Ketiga pasal tersebut menegaskan bahwa jaminan sosial merupakan hak konstitusional setiap warga negara dan kewajiban negara untuk menjamin perlindungan sosial secara menyeluruh.

2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2

Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

3. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
6. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2024 tentang Kabupaten Bengkalis di Provinsi Riau (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6962);
7. 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 Penyelenggaraan Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5481);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan

Jaminan Kematian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5714) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6893);

9. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Pensiun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 155, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5715);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Hari Tua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5716) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Hari Tua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015

Nomor 187, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5730);

11. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6649); sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7093);
13. Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 253);
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781);

14. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 5 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Kematian, dan Jaminan Hari Tua (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 247); sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 5 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Kematian, dan Jaminan Hari Tua (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 118); dan
15. Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 3 Tahun 2022 tentang Pelayanan, Penempatan, dan Perlindungan Tenaga Kerja Lokal (Lembaran Daerah Kabupaten Bengkalis Tahun 2022 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 3).

Dari keseluruhan dasar hukum tersebut, dapat ditegaskan bahwa pembentukan Ranperda ini memiliki dasar yuridis yang kuat dan sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah akan berfungsi sebagai instrumen penguatan hukum daerah (*local legal reinforcement*) untuk mempercepat implementasi sistem jaminan sosial nasional di tingkat lokal.

Selain itu, dari perspektif teori hukum, Ranperda ini juga merupakan bentuk penerapan asas otonomi daerah dan desentralisasi asimetris sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, yang memberikan ruang bagi daerah untuk mengembangkan kebijakan sesuai dengan karakteristik sosial-ekonomi masyarakatnya. Dengan demikian, Ranperda ini tidak hanya sah secara yuridis, tetapi juga memenuhi prinsip harmonisasi hukum vertikal dan horizontal dalam sistem hukum nasional.

Berdasarkan ketiga landasan di atas, dapat disimpulkan bahwa:

1. Secara filosofis, Ranperda ini mencerminkan nilai-nilai keadilan sosial, kemanusiaan, dan gotong royong sebagai pilar moral bangsa, sekaligus menegaskan tanggung jawab negara terhadap perlindungan pekerja.
2. Secara sosiologis, Ranperda ini merupakan jawaban atas kebutuhan nyata masyarakat pekerja Bengkalis terhadap sistem perlindungan sosial yang adil dan adaptif terhadap kondisi lokal, serta memperkuat kohesi sosial masyarakat.
3. Secara yuridis, Ranperda ini memiliki dasar hukum yang kokoh dan berada dalam kerangka sistem hukum nasional yang menjamin hak atas jaminan sosial dan memberikan

kewenangan kepada daerah untuk mengatur pelaksanaannya sesuai dengan prinsip otonomi.

Dengan ketiga landasan tersebut, Ranperda ini memiliki legitimasi filosofis, sosiologis, dan yuridis yang kuat untuk menjadi instrumen hukum dalam mewujudkan kesejahteraan sosial dan perlindungan tenaga kerja di Kabupaten Bengkalis secara berkeadilan dan berkelanjutan.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN BENGKALIS TENTANG PENYELENGGARAAN
PROGRAM JAMINAN SOSIAL KETENAGAKERJAAN

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan adalah sebagai berikut:

1. Sasaran yang hendak diwujudkan melalui pembentukan Ranperda ini adalah:
 - a. Terlaksananya perlindungan sosial ketenagakerjaan secara menyeluruh bagi tenaga kerja formal, informal, dan rentan di Kabupaten Bengkalis.
 - b. Tersedianya dasar hukum daerah yang kuat dan terintegratif bagi pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan sesuai dengan sistem nasional (SJSN dan BPJS).
 - c. Meningkatnya kepesertaan aktif BPJS Ketenagakerjaan melalui dukungan kebijakan, pembiayaan, dan pengawasan daerah.
 - d. Terwujudnya tata kelola penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan yang akuntabel, transparan, dan

berkelanjutan dengan melibatkan pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat.

2. Arah pengaturan Ranperda ini diarahkan untuk:
 - a. Menegaskan tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam mendukung dan memfasilitasi pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan di wilayahnya.
 - b. Mengatur mekanisme kerja sama daerah dengan BPJS Ketenagakerjaan serta pelibatan organisasi pekerja dan dunia usaha.
 - c. Menetapkan skema subsidi atau bantuan iuran daerah bagi pekerja miskin dan rentan sesuai kemampuan fiskal daerah.
 - d. Mendorong kepatuhan pemberi kerja dan pelaku usaha untuk mendaftarkan seluruh pekerjanya dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan.
 - e. Mewujudkan keselarasan antara kebijakan perlindungan sosial nasional dan daerah, dengan tetap memperhatikan kearifan lokal dan kondisi ekonomi Bengkalis.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum

Beberapa istilah atau definisi penting yang dijelaskan dalam Ketentuan Umum meliputi:

1. Daerah adalah Kabupaten Bengkalis.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Bengkalis.
4. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
5. Jaminan Sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.
6. Ketenagakerjaan adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa kerja.
7. Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan yang selanjutnya disebut BPJS Ketenagakerjaan adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program Jaminan Sosial di bidang Ketenagakerjaan sesuai peraturan perundang-undangan.

8. Jaminan Kecelakaan Kerja yang selanjutnya disingkat JKK adalah manfaat berupa uang tunai dan/atau pelayanan kesehatan yang diberikan pada saat peserta mengalami kecelakaan kerja atau penyakit yang disebabkan oleh lingkungan kerja.
9. Jaminan Kematian yang selanjutnya disingkat JKM adalah manfaat uang tunai yang diberikan kepada ahli waris ketika peserta meninggal dunia bukan akibat kecelakaan kerja.
10. Jaminan Hari Tua yang selanjutnya disingkat JHT adalah manfaat uang tunai yang dibayarkan sekaligus pada saat peserta memasuki usia pensiun, meninggal dunia, atau mengalami cacat total tetap.
11. Jaminan Pensiun yang selanjutnya disingkat JP adalah Jaminan Sosial yang bertujuan untuk mempertahankan derajat kehidupan yang layak bagi peserta dan/atau ahli waris dengan memberikan penghasilan setelah peserta memasuki usia pensiun, mengalami cacat total tetap, atau meninggal dunia.
12. Jaminan Kehilangan Pekerjaan yang selanjutnya disebut JKP adalah jaminan sosial yang diberikan kepada pekerja atau guru yang mengalami putusan hubungan kerja berupa manfaat uang tunai, akses informasi pasar kerja, dan pelatihan kerja.

13. Pekerja adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.
14. Pekerja Bukan Penerima Upah adalah orang perorangan yang melakukan kegiatan usaha secara mandiri untuk memperoleh penghasilan.
15. Pemberi Kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, atau badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.
16. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
17. Jasa Konstruksi adalah layanan jasa konsultasi perencanaan pekerjaan konstruksi, layanan jasa pelaksanaan pekerjaan konstruksi, dan layanan konsultasi pengawasan pekerjaan konstruksi.
18. Peserta adalah peserta Jaminan Sosial Ketenagakerjaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini.
19. Penahapan Kepesertaan adalah tahapan yang dilakukan oleh Pemberi Kerja untuk mendaftarkan dirinya dan pekerjanya sebagai peserta sesuai dengan program Jaminan Sosial yang diikuti kepada BPJS Ketenagakerjaan.
20. Wadah atau Kelompok Tertentu adalah organisasi atau

asosiasi yang dibentuk oleh, dari dan untuk Peserta yang melakukan pekerjaan di luar hubungan kerja.

21. Pekerja Rentan adalah setiap orang yang bekerja dengan upah atau penghasilan dan kondisi kerja dibawah standar, memiliki pekerjaan tidak stabil, dan memiliki tingkat kesejahteraan rendah.

Maksud dari pembentukan Peraturan Daerah ini adalah untuk memberikan kepastian hukum, meningkatkan perlindungan sosial bagi Pekerja, dan memperkuat koordinasi antar-Perangkat Daerah dan BPJS Ketenagakerjaan dalam penyelenggaraan program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Daerah.

Tujuan pembentukan Peraturan Daerah ini adalah untuk:

- a. mewujudkan perlindungan sosial bagi seluruh Pekerja;
- b. menjamin keberlangsungan pendapatan ketika Pekerja menghadapi risiko sosial ekonomi;
- c. memperluas kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan secara bertahap; dan
- d. memperkuat tata kelola, pembiayaan, serta akuntabilitas penyelenggaraan program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

Penyelenggaraan program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan berasaskan kegotong-royongan; nirlaba; keterbukaan; kehati-hatian; akuntabilitas; portabilitas; kepesertaan bersifat wajib;

dana amanat; hasil pengelolaan dana Jaminan Sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan Peserta; kemanusiaan; keadilan sosial; kemanfaatan; keterpaduan antar-sektor; dan keberlanjutan.

2. Jenis Jaminan Sosial Ketenagakerjaan

Ruang lingkup Jenis Jaminan Sosial Ketenagakerjaan dalam Peraturan Daerah ini mencakup:

- 1) Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) adalah manfaat berupa uang tunai dan/atau pelayanan kesehatan yang diberikan pada saat peserta mengalami kecelakaan kerja atau penyakit yang disebabkan oleh lingkungan kerja.
- 2) Jaminan Kematian (JKM) adalah manfaat uang tunai yang diberikan kepada ahli waris ketika peserta meninggal dunia bukan akibat kecelakaan kerja.
- 3) Jaminan Hari Tua (JHT) adalah manfaat uang tunai yang dibayarkan sekaligus pada saat peserta memasuki usia pensiun, meninggal dunia, atau mengalami cacat total tetap.
- 4) Jaminan Pensiun (JP) adalah Jaminan Sosial yang bertujuan untuk mempertahankan derajat kehidupan yang layak bagi peserta dan/atau ahli waris dengan memberikan penghasilan setelah peserta memasuki usia pensiun, mengalami cacat total tetap, atau meninggal dunia.

- 5) Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP) adalah jaminan sosial yang diberikan kepada pekerja atau guru yang mengalami putusan hubungan kerja berupa manfaat uang tunai, akses informasi pasar kerja, dan pelatihan kerja.

3. Hak dan Kewajiban

Setiap Pekerja berhak memperoleh Jaminan Sosial Ketenagakerjaan sesuai peraturan perundang-undangan. Setiap Pemberi Kerja wajib mendaftarkan dirinya dan Pekerjaanya ke dalam program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan sesuai dengan Penahapan Kepesertaan berdasarkan skala usaha dan peraturan perundang-undangan.

Penahapan Kepesertaan berdasarkan skala usaha paling sedikit terdiri dari:

- a. usaha besar dan usaha menengah wajib mengikuti program JKK, JKM, JHT, dan JP;
- b. usaha kecil wajib mengikuti program JKK, JKM, dan JHT; dan
- c. usaha mikro dan Pemerintah Daerah wajib mengikuti program JKK dan JKM.

Pemberi Kerja wajib memungut iuran yang menjadi beban peserta dari Pekerjaanya, dan menyetorkannya kepada BPJS Ketenagakerjaan. Pemberi Kerja wajib membayar dan menyetor iuran yang menjadi tanggung jawabnya kepada BPJS

Ketenagakerjaan.

Pemberi Kerja jasa konstruksi wajib mendaftarkan Pekerja jasa konstruksi paling sedikit dalam kepesertaan program JKK dan JKM. Pemberi Kerja selain penyelenggara negara wajib mendaftarkan peserta magang, siswa kerja praktek, tenaga honorer, atau narapidana yang dipekerjakan dalam proses asimilasi pada Pemberi Kerja selain penyelenggara negara, dalam program JKK dan JKM. Pemberi Kerja selain penyelenggara negara wajib mendaftarkan mahasiswa kerja praktek atau peserta pendidikan pengembangan bakat dan minat yang dipekerjakan Pemberi Kerja selain penyelenggara negara, dalam program JKK dan JKM.

4. Peran Pemerintah Daerah Dalam Perlindungan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

Peran Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan mencakup:

- a) Peran Pemerintah Daerah Dalam Perlindungan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Pekerja Penerima Upah Yang Bekerja Pada Penyelenggara Negara.
- b) Peran Pemerintah Daerah Dalam Perlindungan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Pekerja Penerima Upah Yang Bekerja Selain Pada Penyelenggara Negara

- c) Peran Pemerintah Daerah Dalam Perlindungan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Pekerja Bukan Penerima Upah
- d) Peran Pemerintah Daerah Dalam Perlindungan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Bagi Pekerja Sektor Jasa Konstruksi

5. Kepesertaan

Setiap Pemberi Kerja dan Pekerja wajib menjadi Peserta program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan meliputi: 1) Pekerja Penerima Upah; 2) Pekerja Bukan Penerima Upah; dan 3) Pekerja Jasa Konstruksi.

Pekerja Penerima Upah terdiri dari Pekerja Penerima Upah dari penyelenggara negara dan Pekerja Penerima Upah dari selain penyelenggara negara. Pekerja Bukan Penerima Upah terdiri dari: Pekerja di luar hubungan kerja yang bekerja pada jasa transportasi online; Pekerja di luar hubungan kerja yang bekerja sebagai Pekerja harian lepas di bawah serikat Pekerja; Pekerja dengan prinsip keagenan/kemitraan; Peserta magang dan siswa kerja praktek; dan Pekerja Rentan. Kategori Pekerja Rentan adalah sebagai berikut:

- a. pekerja bukan penerima upah yang bekerja di sektor informal;
- b. berusia belum mencapai 65 (enam puluh lima) tahun; dan
- c. besaran pengeluaran harian yang mampu dikeluarkan di bawah standar yang ditetapkan oleh lembaga pemerintah yang

berwenang sesuai peraturan perundang-undangan.

Selain itu, Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya mendorong perluasan kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan untuk mewujudkan perlindungan sosial di Daerah. Perluasan kepesertaan ditujukan kepada setiap Pemberi Kerja baik perseorangan maupun perusahaan yang melakukan pengurusan: perizinan; rekomendasi; pengesahan; pendaftaran; atau pencatatan.

6. Pendaftaran

Setiap Pemberi Kerja dan Pekerja dalam melakukan pendaftaran, wajib memberikan data diri secara lengkap dan benar. Dalam hal terjadi perubahan terhadap data diri dilaporkan kepada BPJS Ketenagakerjaan dan Perangkat Daerah yang membidangi urusan ketenagakerjaan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak terjadinya perubahan. Mekanisme pendaftaran dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan.

7. Pembayaran Iuran

Perhitungan besaran iuran yang harus dibayarkan oleh Peserta program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan berpedoman pada peraturan perundang undangan. Pemberi Kerja berkewajiban menanggung iuran dirinya dan Pekerjaannya untuk program

Jaminan Sosial Ketenagakerjaan berupa JKK, JKM, JHT, dan/atau JP sesuai peraturan perundang-undangan. Iuran program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan JHT dan JP Pekerja dapat ditanggung bersama Pemberi Kerja dan Pekerja sesuai peraturan perundang-undangan. Pekerja Bukan Penerima Upah yang mendaftar program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan secara mandiri, menanggung iurannya secara mandiri.

Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangan dan kemampuan keuangan Daerah, bertanggung jawab menanggung iuran Pekerja Penerima Upah dari penyelenggara negara non ASN dan Pekerja Rentan. Sedangkan Pemerintah Desa sesuai dengan kewenangan dan kemampuan keuangan desa, bertanggung jawab menanggung iuran pegawai non ASN pada Pemerintahan Desa.

8. Manfaat Jaminan Sosial Ketenagakerjaan

Peserta program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan mendapatkan manfaat Jaminan Sosial Ketenagakerjaan setelah membayar iuran sesuai dengan program yang diikuti. Manfaat Jaminan Sosial Ketenagakerjaan diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Adapun Pemberi Kerja yang belum mendaftarkan Pekerjaanya dalam program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan sesuai Penahapan Kepesertaan wajib menanggung penuh resiko yang

terjadi terhadap Pekerja dan memberikan manfaat pada Pekerja tersebut.

9. Pembentukan Wadah atau Kelompok Tertentu

Wadah atau Kelompok Tertentu dibentuk dari inisiatif Pekerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah dapat membantu memfasilitasi pembentukan Wadah atau Kelompok Tertentu yang dapat berupa sosialisasi, bantuan modal awal, penyusunan anggaran dasar/anggaran rumah tangga, dan/atau tenaga profesional untuk jangka waktu tertentu. Bantuan modal dan tenaga profesional dilakukan dengan memperhatikan kemampuan keuangan Daerah dan ketersediaan tenaga pada Pemerintah Daerah.

10. Sosialisasi

Perangkat Daerah yang membidangi urusan ketenagakerjaan menyelenggarakan sosialisasi program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan kepada masyarakat dan dunia usaha paling sedikit 2 (dua) kali dalam setahun. Penyelenggaraan sosialisasi dikoordinasikan dengan BPJS Ketenagakerjaan dan Perangkat Daerah terkait lainnya.

11. Pembinaan, Pengawasan, dan Evaluasi.

Pembinaan penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Daerah dilakukan secara terpadu oleh Perangkat Daerah yang membidangi urusan ketenagakerjaan, Perangkat Daerah lainnya yang terkait, dan BPJS Ketenagakerjaan. Keterpaduan unsur Perangkat Daerah dan BPJS Ketenagakerjaan dilakukan dalam bentuk koordinasi dengan membentuk Tim Koordinasi Pembinaan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati.

Pengawasan penyelenggaraan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Daerah dilakukan oleh Perangkat Daerah yang membidangi urusan ketenagakerjaan dan dapat mengikutsertakan Perangkat Daerah lainnya yang terkait dan/atau BPJS Ketenagakerjaan. Hasil pengawasan harus ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah melalui Perangkat Daerah yang membidangi urusan ketenagakerjaan melakukan evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah ini paling sedikit 1 (satu) kali dalam 3 (tiga) tahun. Evaluasi paling sedikit meliputi aspek: kepesertaan; perlindungan Pekerja Rentan; kepatuhan pemberi kerja; dan efektivitas koordinasi antar-Perangkat Daerah. Hasil evaluasi dilaporkan kepada Bupati dan DPRD sebagai bahan penyusunan kebijakan dan perencanaan pembangunan daerah di bidang ketenagakerjaan.

12. Pembiayaan

Pembiayaan penyelenggaraan program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Daerah bersumber dari:

- a. APBD; dan
- b. sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai peraturan perundang-undangan.

13. Ketentuan Penutup.

Peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak Peraturan Daerah ini diundangkan. Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Bengkalis.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Permasalahan hukum utama yang melatarbelakangi pembentukan Ranperda ini adalah belum adanya pengaturan daerah yang komprehensif, integratif, dan mengikat secara hukum terkait pelaksanaan program jaminan sosial ketenagakerjaan di Kabupaten Bengkalis. Meskipun telah terdapat dasar hukum nasional berupa Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS, namun keduanya belum mengatur secara teknis pelaksanaan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam mendukung program tersebut. Akibatnya, pelaksanaan program BPJS Ketenagakerjaan di tingkat daerah masih bersifat sektoral, administratif, dan tidak memiliki kepastian hukum daerah. Permasalahan hukum yang muncul antara lain:

- a. Tidak adanya Peraturan Daerah (Perda) yang menjadi dasar kewenangan daerah dalam mengatur peran pemerintah daerah, pemberi kerja, dan pekerja.
 - b. Belum terdapat mekanisme penegakan hukum (law enforcement) terhadap pemberi kerja yang tidak mendaftarkan tenaga kerjanya dalam program BPJS Ketenagakerjaan.
 - c. Ketiadaan dasar hukum untuk penganggaran subsidi iuran atau bantuan bagi pekerja rentan melalui APBD.
 - d. Belum adanya integrasi data tenaga kerja daerah yang menjadi prasyarat kebijakan perlindungan sosial adaptif.
2. Penyusunan Ranperda ini diperlukan karena adanya kesenjangan implementasi antara kebijakan nasional dan kondisi nyata di daerah. Berdasarkan data tahun 2024, dari ±281.440 angkatan kerja di Kabupaten Bengkalis, baru sekitar 35–45% yang terdaftar dalam program BPJS Ketenagakerjaan, sedangkan mayoritas pekerja sektor informal dan rentan belum terlindungi. Kebutuhan pembentukan Ranperda didorong oleh beberapa alasan strategis, yaitu:

- a. Alasan normatif, yakni untuk menegakkan amanat konstitusi dan undang-undang nasional tentang jaminan sosial yang mewajibkan perlindungan bagi seluruh tenaga kerja tanpa kecuali.
 - b. Alasan sosiologis, karena tingginya risiko sosial-ekonomi yang dihadapi oleh pekerja rentan (nelayan, petani, buruh harian, pedagang kecil, dan pekerja jasa mandiri) yang belum memiliki jaminan perlindungan sosial.
 - c. Alasan kelembagaan, yakni belum adanya pengaturan tentang koordinasi antarperangkat daerah, peran BPJS, serta kewajiban pemberi kerja di tingkat lokal.
 - d. Alasan kebijakan publik, yakni untuk memperkuat integrasi antara program nasional BPJS dengan kebijakan daerah dalam RPJMD Kabupaten Bengkalis 2025–2029 yang menempatkan pembangunan manusia dan pengentasan kemiskinan sebagai prioritas utama..
3. Landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan adalah sebagai

berikut:

- a. Landasan filosofis Ranperda ini bersumber dari nilai-nilai Pancasila, khususnya sila kedua “Kemanusiaan yang adil dan beradab” dan sila kelima “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Nilai tersebut menegaskan bahwa setiap pekerja, baik formal maupun informal, berhak atas perlindungan sosial dan rasa aman dalam bekerja.
- b. Landasan sosiologisnya didasarkan pada kondisi empiris di Kabupaten Bengkalis, di mana mayoritas pekerja (lebih dari 50%) bekerja di sektor informal dan belum terlindungi program jaminan sosial. Hal ini menimbulkan risiko sosial tinggi ketika terjadi kecelakaan kerja, kematian, atau kehilangan pekerjaan. Sedangkan
- c. Landasan yuridis Ranperda ini berpijak pada berbagai peraturan perundang-undangan nasional yang menjadi dasar pelaksanaan jaminan sosial, antara lain:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 27 ayat 2, Pasal 28H ayat 3, dan Pasal 34 ayat 2);

- 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
 - 3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;
 - 4) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;
 - 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; serta
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2015 dan Nomor 49 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian..
4. Sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan Raperda Kabupaten Bengkalis tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, antara lain :
- a. Sasaran
- Ranperda ini ditujukan untuk:
- 1) Memberikan perlindungan sosial ketenagakerjaan yang menyeluruh bagi seluruh pekerja di Kabupaten

Bengkalis, baik penerima upah maupun bukan penerima upah.

- 2) Meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dan pemberi kerja dalam kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan.
- 3) Menjamin kepastian hukum dan tata kelola daerah dalam penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan yang transparan, akuntabel, dan berkelanjutan.

b. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Ranperda ini diarahkan untuk:

- 1) Menegaskan tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan dan pembinaan jaminan sosial ketenagakerjaan;
- 2) Mengatur mekanisme kerja sama dengan BPJS Ketenagakerjaan dan dunia usaha;
- 3) Menetapkan skema subsidi atau bantuan iuran daerah bagi pekerja rentan;
- 4) Mewujudkan sinergi kebijakan nasional dan daerah

dalam perluasan cakupan perlindungan sosial; serta

- 5) Membangun sistem pengawasan, pelaporan, dan sanksi administratif terhadap ketidakpatuhan pemberi kerja.

c. Materi Muatan

Ruang lingkup materi muatan Ranperda mencakup:

- 1) Ketentuan umum dan definisi istilah hukum;
- 2) Jenis program jaminan sosial ketenagakerjaan (JKK, JKM, JHT, JP, JKP);
- 3) Hak dan kewajiban peserta, pemberi kerja, dan pemerintah daerah;
- 4) Peran dan tanggung jawab kelembagaan daerah;
- 5) Mekanisme pembiayaan, subsidi iuran, dan kerja sama daerah;
- 6) Ketentuan mengenai pengawasan, evaluasi, dan sanksi administratif; serta
- 7) Ketentuan peralihan dan penutup.

B. Saran

1. Pemerintah Daerah hendaknya segera membentuk dan menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan sebagai dasar hukum operasional yang mengatur hak, kewajiban, dan tanggung jawab seluruh pihak dalam penyelenggaraan jaminan sosial ketenagakerjaan di daerah. yang mana Ranperda ini hendaknya dirumuskan secara integratif dengan kebijakan nasional dan RPJMD 2025–2029 agar memiliki daya laku yang kuat dan berkelanjutan.
2. Dengan adanya ranperda ini, dapat memperkuat kapasitas kelembagaan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) sebagai instansi teknis yang berperan utama dalam koordinasi, pembinaan, serta pengawasan pelaksanaan jaminan sosial ketenagakerjaan di daerah.