

URGENSI PEMBENTUKAN REGULASI PENERIMA BANTUAN IURAN BPJS KETENAGAKERJAAN BAGI PEKERJA RENTAN: PERSPEKTIF *HUMAN RIGHTS-BASED APPROACH*

Raihan Bahrul Ilmi¹⁾, Holyness N. Singadimedja²⁾

^{1),2)} Universitas Padjadjaran, Indonesia.

e-mail : raihan24013@mail.unpad.ac.id¹⁾, holyness.singadimedja@unpad.ac.id²⁾

Received: 11-04-2026

Revised: 30-05-2026

Accepted: 25-06-2026

Info Artikel

Abstract

Keywords:BPJS

Ketenagakerjaan, Vulnerable Workers, Social Security, Human Rights-Based Approach.

The right to social security constitutes both a fundamental human right and a constitutional right guaranteed under Article 28H paragraph (3) and Article 34 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Although the National Social Security System has been implemented, Indonesia still lacks a specific regulatory framework concerning Contribution Assistance Recipients (Penerima Bantuan Iuran/PBI) within BPJS Ketenagakerjaan for vulnerable workers. This condition reveals a regulatory gap between the National Health Insurance Program, which already provides a government-funded contribution assistance scheme, and BPJS Ketenagakerjaan, which has not established a similar mechanism for vulnerable workers. This study aims to analyze the urgency of establishing regulations concerning Contribution Assistance Recipients within BPJS Ketenagakerjaan from a Human Rights-Based Approach (HRBA) perspective. The research employs a normative juridical method using statutory and conceptual approaches. The novelty of this study lies in its analysis of the legal vacuum regarding PBI BPJS Ketenagakerjaan through the HRBA framework, which positions vulnerable workers as rights holders and the state as the duty bearer responsible for ensuring the fulfillment of social security rights. The findings indicate that the absence of a PBI regulatory scheme within BPJS Ketenagakerjaan has resulted in the state's obligation to fulfill social security rights for vulnerable workers not being optimally implemented. The study further demonstrates that the vulnerable farmer protection program in Sijunjung Regency provides empirical evidence of the effectiveness of contribution assistance in expanding social security coverage. Therefore, the establishment of a Government Regulation concerning Contribution Assistance Recipients within BPJS Ketenagakerjaan is necessary to provide legal certainty, expand social security coverage, and strengthen social protection for vulnerable workers.

Abstrak.

Hak atas jaminan sosial merupakan hak asasi manusia sekaligus hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 28H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Meskipun Sistem Jaminan Sosial Nasional telah diselenggarakan, hingga saat ini belum terdapat regulasi khusus mengenai Penerima Bantuan Iuran (PBI) BPJS Ketenagakerjaan bagi pekerja rentan. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan pengaturan antara BPJS Kesehatan yang telah memiliki skema PBI dan BPJS Ketenagakerjaan yang belum menyediakan mekanisme serupa bagi pekerja rentan. Penelitian ini bertujuan menganalisis urgensi pembentukan regulasi PBI BPJS Ketenagakerjaan dalam perspektif *Human Rights-Based Approach (HRBA)*. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan

Kata Kunci: BPJS Ketenagakerjaan, Pekerja Rentan, Jaminan Sosial, Human Rights-Based Approach.

pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Kebaruan penelitian ini terletak pada analisis kekosongan hukum pengaturan PBI BPJS Ketenagakerjaan melalui perspektif HRBA yang menempatkan pekerja rentan sebagai *rights holder* dan negara sebagai *duty bearer* dalam pemenuhan hak atas jaminan sosial. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belum adanya regulasi PBI BPJS Ketenagakerjaan menyebabkan kewajiban negara untuk memenuhi (*fulfill*) hak atas jaminan sosial bagi pekerja rentan belum terlaksana secara optimal. Penelitian juga menemukan bahwa praktik perlindungan pekerja rentan di Kabupaten Sijunjung membuktikan efektivitas bantuan iuran dalam memperluas cakupan perlindungan sosial. Oleh karena itu, diperlukan pembentukan Peraturan Pemerintah mengenai PBI BPJS Ketenagakerjaan untuk memberikan kepastian hukum, memperluas cakupan kepesertaan, dan memperkuat perlindungan sosial bagi pekerja rentan.

PENDAHULUAN

Hak atas jaminan sosial merupakan salah satu hak asasi manusia yang diakui dalam berbagai instrumen hukum internasional maupun nasional. Pasal 22 dan Pasal 25 *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)* Tahun 1948 serta Pasal 9 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* menegaskan bahwa setiap orang berhak memperoleh jaminan sosial sebagai bagian dari perlindungan terhadap risiko sosial dan ekonomi yang dapat mengancam keberlangsungan hidupnya.¹ Indonesia telah meratifikasi *ICESCR* melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 dan mengakomodasi hak atas jaminan sosial dalam Pasal 28H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mewajibkan negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat.² Implementasi amanat tersebut diwujudkan melalui 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).³

Meskipun demikian, perluasan cakupan perlindungan sosial ketenagakerjaan masih menghadapi tantangan yang signifikan, khususnya bagi pekerja rentan yang bekerja di sektor informal. Data Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa pekerja informal masih mendominasi struktur ketenagakerjaan Indonesia dengan proporsi sekitar 59,40% dari total tenaga kerja nasional.⁴ Sebagian besar pekerja rentan memiliki pendapatan yang tidak tetap sehingga mengalami keterbatasan dalam membayar iuran BPJS Ketenagakerjaan secara mandiri. Kondisi tersebut menyebabkan masih banyak pekerja rentan yang belum memperoleh perlindungan terhadap risiko

¹ United Nations, *Universal Declaration of Human Rights* (New York: United Nations, 1948), arts. 22–25; United Nations, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (New York: United Nations, 1966), art. 9

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

³ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150); Indonesia, *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116).

⁴ Badan Pusat Statistik, *Keadaan Ketenagakerjaan Indonesia Februari 2025* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 12.

kecelakaan kerja dan kematian, meskipun secara konstitusional mereka memiliki hak yang sama atas jaminan sosial.⁵

Persoalan tersebut tidak hanya berkaitan dengan keterbatasan akses terhadap program BPJS Ketenagakerjaan, tetapi juga menyangkut pemenuhan hak asasi manusia atas jaminan sosial. Ketika pekerja rentan tidak mampu membayar iuran dan negara belum menyediakan mekanisme bantuan yang memadai, kelompok tersebut berisiko kehilangan akses terhadap perlindungan sosial yang seharusnya dijamin oleh negara. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa hak atas jaminan sosial belum dapat dinikmati secara setara oleh seluruh warga negara. Dalam perspektif hak asasi manusia, keadaan ini mencerminkan adanya hambatan dalam pelaksanaan kewajiban negara untuk memenuhi (*fulfill*) hak atas jaminan sosial bagi kelompok masyarakat yang secara ekonomi berada dalam posisi rentan.⁶

Pendekatan yang relevan untuk menganalisis persoalan tersebut adalah *Human Rights-Based Approach* (HRBA). Menurut *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR), HRBA merupakan pendekatan yang menempatkan hak asasi manusia sebagai landasan dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik. Pendekatan ini berlandaskan prinsip partisipasi, non-diskriminasi, akuntabilitas, transparansi, serta pengakuan terhadap masyarakat sebagai pemegang hak (*rights holders*) dan negara sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*).⁷ Dalam konteks jaminan sosial, HRBA mengharuskan negara untuk menghormati (*respect*), melindungi (*protect*), dan memenuhi (*fulfill*) hak setiap warga negara atas perlindungan sosial tanpa diskriminasi. Oleh karena itu, keberadaan atau ketiadaan suatu kebijakan jaminan sosial tidak hanya dapat dinilai dari aspek administratif, tetapi juga harus dianalisis dari perspektif pemenuhan kewajiban negara terhadap hak asasi manusia.

Dalam perspektif *welfare state*, negara tidak hanya berfungsi sebagai regulator, tetapi juga memiliki tanggung jawab aktif untuk menjamin kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan sosial yang inklusif. Negara kesejahteraan menempatkan perlindungan terhadap kelompok rentan sebagai bagian dari tanggung jawab konstitusional negara untuk menciptakan keadilan sosial.⁸ Oleh karena itu, intervensi negara dalam bentuk bantuan iuran bagi pekerja rentan dapat dipandang sebagai

⁵ International Labour Organization, *World Social Protection Report 2024–2026: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition* (Geneva: International Labour Organization, 2024), 67.

⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 19: The Right to Social Security (Article 9 of the Covenant)*, UN Doc. E/C.12/GC/19 (2008), para. 23.

⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation* (New York and Geneva: United Nations, 2006), 15–18.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 371.

manifestasi tanggung jawab negara dalam memastikan setiap warga negara memiliki akses yang setara terhadap sistem jaminan sosial nasional.

Kajian mengenai perlindungan sosial bagi pekerja rentan telah dilakukan oleh sejumlah peneliti. Hartini Retnaningsih menekankan pentingnya perluasan jaminan sosial bagi pekerja sektor informal sebagai instrumen pembangunan kesejahteraan sosial.⁹ Rudi Rudiansyah mengkaji urgensi kebijakan hukum dalam pemenuhan hak konstitusional atas jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja rentan melalui perluasan kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan.¹⁰ Penelitian lain umumnya berfokus pada implementasi Sistem Jaminan Sosial Nasional, tingkat kepatuhan kepesertaan, serta strategi perluasan cakupan perlindungan sosial ketenagakerjaan. Meskipun demikian, penelitian-penelitian tersebut belum secara khusus membahas ketiadaan regulasi Penerima Bantuan Iuran (PBI) BPJS Ketenagakerjaan sebagai bentuk kekosongan hukum yang berimplikasi terhadap pemenuhan hak atas jaminan sosial bagi pekerja rentan. Selain itu, belum ditemukan penelitian yang menganalisis persoalan tersebut menggunakan perspektif *HRBA* dengan menempatkan pekerja rentan sebagai rights holders dan negara sebagai duty bearer.

Urgensi pembentukan regulasi PBI BPJS Ketenagakerjaan juga tercermin dari praktik perlindungan pekerja rentan yang telah dilaksanakan di beberapa daerah. Salah satu contohnya terdapat di Kabupaten Sijunjung, Sumatera Barat, yang memberikan perlindungan BPJS Ketenagakerjaan kepada petani rentan melalui pembiayaan pemerintah daerah.¹¹ Program tersebut menunjukkan bahwa bantuan iuran dapat menjadi instrumen yang efektif dalam memperluas cakupan perlindungan sosial ketenagakerjaan bagi kelompok yang memiliki keterbatasan kemampuan ekonomi. Namun demikian, karena belum didukung oleh regulasi nasional yang seragam, implementasi program tersebut masih bergantung pada kapasitas fiskal dan komitmen kebijakan masing-masing daerah sehingga berpotensi menimbulkan ketimpangan perlindungan sosial antarwilayah.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat kesenjangan antara jaminan konstitusional atas hak jaminan sosial dengan belum tersedianya mekanisme bantuan iuran nasional bagi pekerja rentan dalam program BPJS Ketenagakerjaan. Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada analisis kekosongan hukum pengaturan PBI BPJS Ketenagakerjaan menggunakan perspektif *Human Rights-Based Approach (HRBA)* yang menempatkan pekerja rentan sebagai pemegang hak (*rights holders*) dan

⁹ Hartini Retnaningsih, *Jaminan Sosial dalam Perspektif Parlemen* (Jakarta: Pusat Penelitian DPR RI, 2017), 32.

¹⁰ Rudi Rudiansyah, "The Urgency of Legal Policy to Fulfill the Constitutional Rights to Employment Social Security for Vulnerable Workers in the National Social Security System," *Jurnal Hukum To-Ra* 7, no. 3 (2021): 482–495.

¹¹ Pemerintah Kabupaten Sijunjung dan BPJS Ketenagakerjaan, *Dokumen Program Perlindungan Petani Rentan Kabupaten Sijunjung Tahun 2024* (Sijunjung: Pemerintah Kabupaten Sijunjung, 2024).

negara sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*), serta pada perumusan argumentasi hukum mengenai urgensi pembentukan regulasi nasional PBI BPJS Ketenagakerjaan sebagai instrumen pemenuhan hak atas jaminan sosial bagi pekerja rentan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi pembentukan regulasi PBI BPJS Ketenagakerjaan bagi pekerja rentan dalam perspektif *HRBA* serta merumuskan argumentasi hukum mengenai perlunya kebijakan afirmatif negara dalam memperluas akses perlindungan sosial ketenagakerjaan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Sistem Jaminan Sosial Nasional dan BPJS Ketenagakerjaan, serta bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan dokumen kebijakan yang relevan. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menelaah pengaturan mengenai jaminan sosial dan perlindungan pekerja rentan dalam perspektif *Human Rights-Based Approach (HRBA)* guna mengidentifikasi urgensi pembentukan regulasi Penerima Bantuan Iuran (PBI) BPJS Ketenagakerjaan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Penelitian ini menemukan bahwa hingga saat ini belum terdapat regulasi nasional yang secara khusus mengatur Penerima Bantuan Iuran (PBI) BPJS Ketenagakerjaan bagi pekerja rentan. Meskipun Sistem Jaminan Sosial Nasional telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, belum terdapat pengaturan operasional mengenai mekanisme bantuan iuran bagi pekerja rentan yang memiliki keterbatasan kemampuan ekonomi.¹²

Selain itu, penelitian menemukan bahwa pekerja informal masih mendominasi struktur ketenagakerjaan Indonesia. Sebagian besar pekerja informal tersebut termasuk dalam kategori pekerja rentan yang memiliki pendapatan tidak tetap dan tingkat perlindungan sosial yang rendah.¹³ Kondisi tersebut berdampak pada rendahnya kemampuan pekerja rentan untuk mempertahankan kepesertaan aktif dalam program BPJS Ketenagakerjaan.

¹² Indonesia, *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional*; Indonesia, *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial*.

¹³ International Labour Organization, *World Social Protection Report 2024–2026: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition* (Geneva: International Labour Organization, 2024), 67.

Tabel 1. Proporsi Pekerja Formal dan Informal di Indonesia

Tahun	Pekerja Informal	Pekerja Formal
2020	56,50%	43,50%
2021	59,62%	40,38%
2022	59,97%	40,03%
2023	60,12%	39,88%
2024	59,17%	40,83%
2025	59,40%	40,60%

Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah penulis, 2025.¹⁴

Temuan berikutnya menunjukkan bahwa cakupan perlindungan BPJS Ketenagakerjaan bagi pekerja rentan masih relatif rendah dibandingkan jumlah pekerja rentan yang ada. Sebagian besar pekerja rentan belum memperoleh perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan secara memadai karena keterbatasan akses dan kemampuan membayar iuran secara mandiri.¹⁵

Tabel 2. Kesenjangan Perlindungan Pekerja Rentan

Keterangan	Jumlah
Pekerja Rentan	±30 Juta
Sudah Terlindungi	±3 Juta
Belum Terlindungi	±27 Juta

Sumber: BPJS Ketenagakerjaan dan P3KE, diolah penulis, 2025.¹⁶

Penelitian juga menemukan adanya perbedaan pengaturan antara Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dan BPJS Ketenagakerjaan. Dalam Program JKN telah tersedia skema Penerima Bantuan Iuran (PBI) yang dibiayai pemerintah dan memiliki dasar hukum yang jelas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012.¹⁷ Sebaliknya, BPJS Ketenagakerjaan belum memiliki mekanisme bantuan iuran nasional bagi pekerja rentan meskipun keduanya merupakan bagian dari Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Selain itu, ditemukan bahwa beberapa pemerintah daerah telah menginisiasi program perlindungan pekerja rentan melalui pembiayaan daerah. Salah satu contohnya adalah program perlindungan petani rentan di Kabupaten Sijunjung yang memberikan perlindungan BPJS Ketenagakerjaan kepada petani melalui dukungan anggaran pemerintah daerah.¹⁸ Program tersebut menunjukkan bahwa bantuan iuran dapat menjadi instrumen yang efektif untuk memperluas perlindungan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja rentan.

¹⁴ Badan Pusat Statistik, *Keadaan Ketenagakerjaan Indonesia Februari 2025* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 12

¹⁵ BPJS Ketenagakerjaan, *Laporan Kinerja BPJS Ketenagakerjaan Tahun 2024* (Jakarta: BPJS Ketenagakerjaan, 2025), 45.

¹⁶ Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, *Data P3KE Tahun 2024* (Jakarta: TNP2K, 2024), 67

¹⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 264

¹⁸ Pemerintah Kabupaten Sijunjung dan BPJS Ketenagakerjaan, *Dokumen Program Perlindungan Petani Rentan Kabupaten Sijunjung*, 2024

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini mengidentifikasi adanya kekosongan hukum dalam pengaturan Penerima Bantuan Iuran BPJS Ketenagakerjaan yang berdampak pada belum optimalnya perlindungan sosial bagi pekerja rentan. Temuan ini menjadi dasar untuk menganalisis urgensi pembentukan regulasi PBI BPJS Ketenagakerjaan dalam perspektif *Human Rights-Based Approach* pada bagian pembahasan.

DISCUSSION (Pembahasan)

Hak atas jaminan sosial merupakan hak asasi manusia yang telah memperoleh pengakuan universal melalui Universal Declaration of Human Rights (UDHR) Tahun 1948 dan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). Pasal 22 dan Pasal 25 UDHR menegaskan bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial sebagai bagian dari pemenuhan martabat manusia dan kesejahteraan sosial.¹⁹ Ketentuan tersebut dipertegas dalam Pasal 9 ICESCR yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial.²⁰ Dengan diratifikasinya ICESCR melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005, Indonesia memiliki kewajiban hukum untuk mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, dan kebijakan guna menjamin pemenuhan hak tersebut. Oleh karena itu, jaminan sosial tidak dapat dipandang semata-mata sebagai program bantuan pemerintah, melainkan sebagai hak yang harus dipenuhi oleh negara.

Pengakuan terhadap hak atas jaminan sosial juga tercermin dalam UUD NRI Tahun 1945. Pasal 28H ayat (3) menyatakan bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Selain itu, Pasal 34 ayat (2) menegaskan bahwa negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat.²¹ Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa negara memiliki kewajiban konstitusional untuk memastikan seluruh warga negara memperoleh akses terhadap perlindungan sosial. Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi hak atas jaminan sosial bagi pekerja rentan belum sepenuhnya terlaksana karena masih terdapat hambatan ekonomi yang menyebabkan kelompok tersebut sulit mengakses BPJS Ketenagakerjaan.

Temuan penelitian mengenai dominasi pekerja informal dalam struktur ketenagakerjaan Indonesia memperlihatkan adanya tantangan besar dalam perluasan perlindungan sosial. Data Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa pekerja informal masih berada pada kisaran 59,40 persen dari total tenaga kerja nasional.²² Sebagian besar pekerja informal tersebut tergolong pekerja

¹⁹ United Nations, *Universal Declaration of Human Rights* (New York: United Nations, 1948), arts. 22–25

²⁰ United Nations, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (New York: United Nations, 1966), art.

²¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 28H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2).

²² Badan Pusat Statistik, *Keadaan Ketenagakerjaan Indonesia Februari 2025* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 12.

rentan yang memiliki pendapatan tidak tetap, tingkat pendidikan yang relatif rendah, dan minim perlindungan ketenagakerjaan. Kondisi ini menyebabkan mereka menjadi kelompok yang paling membutuhkan perlindungan sosial, tetapi pada saat yang sama menjadi kelompok yang paling sulit memenuhi kewajiban pembayaran iuran secara mandiri.

Temuan tersebut tidak hanya menunjukkan besarnya jumlah pekerja yang berada dalam sektor informal, tetapi juga memperlihatkan adanya kelompok masyarakat yang secara struktural menghadapi hambatan dalam mengakses perlindungan sosial. Dalam kerangka *HRBA*, kondisi tersebut merupakan indikator bahwa akses terhadap hak atas jaminan sosial belum dinikmati secara setara oleh seluruh warga negara. Dengan kata lain, keberadaan hak atas jaminan sosial dalam konstitusi belum sepenuhnya diikuti oleh instrumen kebijakan yang mampu menjangkau kelompok yang paling membutuhkan perlindungan.

Apabila dianalisis menggunakan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), kondisi tersebut menunjukkan perlunya intervensi negara melalui kebijakan afirmatif. Menurut Jimly Asshiddiqie, negara kesejahteraan menempatkan negara sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk menjamin kesejahteraan masyarakat melalui berbagai instrumen kebijakan sosial, termasuk sistem jaminan sosial.²³ Dalam negara kesejahteraan, perlindungan terhadap kelompok rentan tidak dapat sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar atau kemampuan ekonomi individu. Sebaliknya, negara harus hadir untuk memastikan kelompok yang secara struktural mengalami kerentanan tetap memperoleh akses terhadap hak-haknya.

Kewajiban negara untuk melakukan intervensi tersebut semakin relevan apabila dikaitkan dengan konsep *Human Rights-Based Approach* (*HRBA*). Pendekatan ini menempatkan masyarakat sebagai pemegang hak (*rights holder*) dan negara sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer*). Menurut *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (*OHCHR*), negara memiliki tiga kewajiban utama dalam pemenuhan hak asasi manusia, yaitu menghormati (*respect*), melindungi (*protect*), dan memenuhi (*fulfill*) hak tersebut.²⁴ Ketiga kewajiban tersebut berlaku pula terhadap hak atas jaminan sosial.

Dalam perspektif *Human Rights-Based Approach* (*HRBA*), analisis terhadap perlindungan pekerja rentan dapat dilakukan melalui beberapa indikator, yaitu pengakuan pekerja rentan sebagai *rights holders*, keberadaan negara sebagai *duty bearer*, prinsip non-diskriminasi, akuntabilitas, dan pemenuhan hak (*fulfillment of rights*). Berdasarkan indikator tersebut, hasil penelitian menunjukkan

²³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 371.

²⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation* (New York and Geneva: United Nations, 2006), 15.

bahwa pekerja rentan secara normatif telah diakui sebagai subjek yang berhak memperoleh jaminan sosial berdasarkan Pasal 28H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, belum tersedianya mekanisme Penerima Bantuan Iuran (PBI) BPJS Ketenagakerjaan menyebabkan sebagian besar pekerja rentan belum mampu mengakses perlindungan sosial secara efektif. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara pengakuan hak secara normatif dengan pemenuhan hak secara aktual, sehingga kewajiban negara untuk memenuhi (fulfill) hak atas jaminan sosial belum terlaksana secara optimal.

Ketiadaan regulasi PBI BPJS Ketenagakerjaan juga menunjukkan adanya kekosongan hukum (*legal vacuum*) dalam Sistem Jaminan Sosial Nasional. Secara normatif, Pasal 17 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 menyatakan bahwa iuran bagi fakir miskin dan orang tidak mampu dibayar oleh pemerintah.²⁵ Akan tetapi, implementasi ketentuan tersebut selama ini hanya diwujudkan secara jelas dalam Program Jaminan Kesehatan Nasional melalui Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan. Sementara itu, hingga saat ini belum terdapat regulasi yang secara khusus mengatur bantuan iuran bagi peserta BPJS Ketenagakerjaan yang tergolong pekerja rentan.

Kekosongan hukum dalam penelitian ini tidak dimaknai sebagai ketiadaan pengaturan jaminan sosial ketenagakerjaan secara keseluruhan, melainkan ketiadaan norma yang secara khusus mengatur mekanisme bantuan iuran bagi pekerja rentan dalam program BPJS Ketenagakerjaan. Meskipun Pasal 17 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 telah mengatur bahwa iuran fakir miskin dan orang tidak mampu dibayar oleh pemerintah, hingga saat ini belum terdapat peraturan pelaksana yang mengatur kriteria penerima bantuan, sumber pendanaan, mekanisme kepesertaan, maupun tata kelola program PBI BPJS Ketenagakerjaan. Akibatnya, hak yang telah diakui pada tingkat undang-undang belum dapat diimplementasikan secara efektif dalam praktik.

Temuan tersebut menunjukkan adanya ketimpangan perlindungan dalam Sistem Jaminan Sosial Nasional. Pada sektor kesehatan, negara telah menyediakan mekanisme pembiayaan bagi kelompok miskin dan tidak mampu sehingga mereka tetap dapat memperoleh akses terhadap layanan kesehatan. Namun pada sektor ketenagakerjaan, pekerja rentan yang menghadapi risiko kecelakaan kerja, kematian, dan kehilangan penghasilan masih harus bergantung pada kemampuan

²⁵ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional*, Pasal 17 ayat (4).

membayar iuran secara mandiri. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip kesetaraan yang menjadi salah satu prinsip utama dalam *Human Rights-Based Approach*.²⁶

Menurut Philip Alston dan Ryan Goodman, negara memiliki kewajiban untuk mengambil tindakan afirmatif apabila terdapat kelompok masyarakat yang secara struktural mengalami hambatan dalam mengakses hak-haknya.²⁷ Dalam konteks pekerja rentan, hambatan tersebut bukan hanya berupa kurangnya kesadaran terhadap pentingnya jaminan sosial, tetapi terutama disebabkan oleh keterbatasan kemampuan ekonomi. Oleh karena itu, penyediaan bantuan iuran merupakan bentuk intervensi yang diperlukan untuk menghilangkan hambatan tersebut dan memastikan bahwa pekerja rentan dapat menikmati hak atas jaminan sosial secara setara dengan kelompok masyarakat lainnya.

Temuan penelitian mengenai program perlindungan petani rentan di Kabupaten Sijunjung memberikan bukti empiris yang mendukung argumentasi tersebut. Program tersebut menunjukkan bahwa bantuan iuran mampu meningkatkan cakupan perlindungan BPJS Ketenagakerjaan bagi kelompok yang sebelumnya tidak mampu membayar iuran secara mandiri. Melalui pembiayaan yang diberikan oleh pemerintah daerah, petani rentan memperoleh akses terhadap Program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKM).²⁸ Hasil tersebut membuktikan bahwa hambatan utama kepesertaan pekerja rentan bukan terletak pada desain program BPJS Ketenagakerjaan, melainkan pada keterjangkauan biaya iuran.

Meskipun demikian, keberhasilan program perlindungan petani rentan di Kabupaten Sijunjung juga menunjukkan keterbatasan apabila tidak didukung oleh regulasi nasional. Program tersebut bergantung pada komitmen politik dan kapasitas fiskal pemerintah daerah. Akibatnya, daerah yang memiliki kemampuan fiskal yang baik dapat memberikan perlindungan kepada pekerja rentan, sedangkan daerah yang memiliki keterbatasan anggaran tidak mampu melakukan hal yang sama. Kondisi tersebut menimbulkan ketidaksetaraan perlindungan sosial antar daerah dan berpotensi melanggar prinsip keadilan sosial yang menjadi tujuan Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Kasus Kabupaten Sijunjung memiliki relevansi penting sebagai bukti empiris dalam penelitian ini. Program tersebut menunjukkan bahwa hambatan utama perluasan perlindungan sosial ketenagakerjaan bukan terletak pada desain program BPJS Ketenagakerjaan, melainkan pada

²⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 19: The Right to Social Security (Article 9 of the Covenant)*, UN Doc. E/C.12/GC/19 (Geneva: United Nations, 2008), para. 23.

²⁷ Philip Alston and Ryan Goodman, *International Human Rights* (New York: Oxford University Press, 2013), 283–289.

²⁸ Pemerintah Kabupaten Sijunjung dan BPJS Ketenagakerjaan, *Dokumen Program Perlindungan Petani Rentan Kabupaten Sijunjung Tahun 2024* (Sijunjung: Pemerintah Kabupaten Sijunjung, 2024).

keterbatasan kemampuan pekerja rentan dalam membayar iuran. Ketika hambatan ekonomi tersebut dihilangkan melalui mekanisme pembiayaan pemerintah daerah, akses terhadap perlindungan sosial meningkat secara signifikan. Temuan ini memperkuat argumentasi bahwa bantuan iuran merupakan instrumen yang efektif untuk memperluas cakupan perlindungan sosial bagi pekerja rentan.

Dari perspektif teori kepastian hukum, keadaan tersebut tidak dapat dibiarkan berlangsung secara terus-menerus. Gustav Radbruch menyatakan bahwa salah satu tujuan utama hukum adalah menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat.²⁹ Kepastian hukum diperlukan agar setiap warga negara mengetahui hak dan kewajibannya secara jelas. Dalam konteks pekerja rentan, kepastian hukum hanya dapat terwujud apabila terdapat regulasi nasional yang mengatur secara tegas mengenai kriteria penerima bantuan, mekanisme pembiayaan, sumber pendanaan, dan tata kelola PBI BPJS Ketenagakerjaan.

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis teoritis tersebut, pembentukan regulasi PBI BPJS Ketenagakerjaan memiliki urgensi yang kuat dari aspek konstitusional, yuridis, dan sosiologis. Dari aspek konstitusional, regulasi tersebut diperlukan untuk melaksanakan amanat Pasal 28H ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Dari aspek yuridis, regulasi tersebut diperlukan untuk mengisi kekosongan hukum dalam Sistem Jaminan Sosial Nasional. Dari aspek sosiologis, regulasi tersebut diperlukan karena masih terdapat jutaan pekerja rentan yang belum memperoleh perlindungan sosial ketenagakerjaan secara memadai.

Dengan demikian, pembentukan Peraturan Pemerintah mengenai Penerima Bantuan Iuran BPJS Ketenagakerjaan bukan hanya merupakan pilihan kebijakan sosial, melainkan kebutuhan hukum yang mendesak untuk menjamin pemenuhan hak atas jaminan sosial bagi pekerja rentan. Regulasi tersebut akan menjadi instrumen penting untuk memperluas cakupan perlindungan sosial, meningkatkan keadilan sosial, serta memastikan bahwa prinsip-prinsip *Human Rights-Based Approach* benar-benar diwujudkan dalam penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial Nasional di Indonesia.

Pemilihan bentuk Peraturan Pemerintah didasarkan pada pertimbangan bahwa pengaturan mengenai bantuan iuran pekerja rentan merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari ketentuan Pasal 17 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, Peraturan Pemerintah berfungsi menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah merupakan

²⁹ Gustav Radbruch, *Legal Philosophy* (Cambridge: Harvard University Press, 1950), 107–109

instrumen yang paling tepat untuk mengatur secara nasional mengenai kriteria penerima, sumber pendanaan, mekanisme kepesertaan, dan tata kelola PBI BPJS Ketenagakerjaan.

KESIMPULAN/CONCLUSION

Penelitian ini menyimpulkan bahwa belum adanya regulasi nasional mengenai Penerima Bantuan Iuran (PBI) BPJS Ketenagakerjaan menimbulkan kekosongan hukum yang berdampak pada belum optimalnya pemenuhan hak atas jaminan sosial bagi pekerja rentan. Dalam perspektif Human Rights-Based Approach, negara belum sepenuhnya melaksanakan kewajiban untuk memenuhi hak atas jaminan sosial. Keterbatasan penelitian ini terletak pada penggunaan metode yuridis normatif dan studi kasus Kabupaten Sijunjung. Penelitian selanjutnya disarankan menggunakan pendekatan empiris untuk mengkaji efektivitas, model implementasi, dan dampak fiskal skema PBI BPJS Ketenagakerjaan secara nasional.

REFERENCES (DAFTAR PUSTAKA)

- Alston, P., & Goodman, R. (2013). *International human rights*. New York, NY: Oxford University Press.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Badan Pusat Statistik. (2025). *Keadaan ketenagakerjaan Indonesia Februari 2025*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- BPJS Ketenagakerjaan. (2025). *Laporan kinerja BPJS Ketenagakerjaan tahun 2024*. Jakarta: BPJS Ketenagakerjaan.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2008). *General Comment No. 19: The right to social security (Article 9 of the Covenant)* (UN Doc. E/C.12/GC/19). Geneva: United Nations.
- International Labour Organization. (2024). *World social protection report 2024–2026: Universal social protection for climate action and a just transition*. Geneva: International Labour Organization.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2006). *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation*. New York & Geneva: United Nations.
- Pemerintah Kabupaten Sijunjung & BPJS Ketenagakerjaan. (2024). *Dokumen program perlindungan petani rentan Kabupaten Sijunjung Tahun 2024*. Sijunjung: Pemerintah Kabupaten Sijunjung.

- Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2012 tentang Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan.
- Radbruch, G. (1950). *Legal philosophy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Retnaningsih, H. (2017). *Jaminan sosial dalam perspektif parlemen*. Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.
- Rudiansyah, R. (2021). The urgency of legal policy to fulfill the constitutional rights to employment social security for vulnerable workers in the national social security system. *Jurnal Hukum To-Ra*, 7(3), 482–495.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2019). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Suharto, E. (2014). *Analisis kebijakan publik*. Bandung: Alfabeta.
- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. (2024). *Data P3KE Tahun 2024*. Jakarta: TNP2K.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.
- United Nations. (1948). *Universal declaration of human rights*. New York, NY: United Nations.
- United Nations. (1966). *International covenant on economic, social and cultural rights*. New York, NY: United Nations.