

Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Subkontrak dalam Proyek Konstruksi di Indonesia: Analisis Kritis Terhadap Accountability Gap dan Rekomendasi Penataan Ulang Tanggung Jawab Kontraktor Utama

Achmad Syafi'udin*, Sami'an, Sarwono Hardjomuljadi, Ganis Vitayanty Noor

Universitas Pekalongan, Indonesia

Email: syafiudin0301@gmail.com*, dosen.samian@gmail.com, sarwonohm3@gmail.com,
vitaganis961@gmail.com

Kata kunci:

pekerja subkontrak, tanggung jawab solidaritas, accountability gap, keselamatan dan kesehatan kerja (K3).

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji secara mendalam celah perlindungan hukum (accountability gap) yang dialami pekerja subkontrak dalam proyek konstruksi di Indonesia, khususnya akibat lemahnya pertanggungjawaban kontraktor utama terhadap pemenuhan hak-hak normatif pekerja. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, penelitian ini menganalisis ketidakselarasan pengaturan antara Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang dalam praktiknya membuka ruang bagi kontraktor utama untuk melepaskan tanggung jawab hukum atas upah, keselamatan dan kesehatan kerja (K3), serta jaminan sosial pekerja subkontrak. Kondisi ini menjadi semakin krusial mengingat sektor konstruksi tercatat menyumbang sekitar 32% dari total kecelakaan kerja nasional, dengan ribuan kasus terjadi setiap tahun dan sebagian besar melibatkan pekerja dengan status hubungan kerja tidak langsung. Studi kasus kegagalan PT Istaka Karya (Persero) menunjukkan dampak sistemik dari accountability gap tersebut, berupa tunggakan upah yang berkepanjangan, kerugian finansial massal bagi subkontraktor, serta penderitaan berantai yang dialami pekerja dan keluarganya. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kerangka hukum yang ada masih bersifat formalistik dan belum responsif terhadap karakter hubungan kerja triangular dalam industri konstruksi. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan penguatan prinsip tanggung jawab solidaritas (solidary liability) kontraktor utama melalui amandemen Undang-Undang Jasa Konstruksi, integrasi basis data ketenagakerjaan lintas sektor, serta pembentukan mekanisme retensi khusus untuk perlindungan pekerja, guna mendorong pergeseran paradigma dari perlindungan administratif menuju perlindungan substantif yang berkeadilan.

ABSTRACT

Penelitian ini mengkaji secara mendalam celah perlindungan hukum (accountability gap) yang dialami pekerja subkontrak dalam proyek konstruksi di Indonesia, khususnya akibat lemahnya pertanggungjawaban kontraktor utama terhadap pemenuhan hak-hak normatif pekerja. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, penelitian ini menganalisis ketidakselarasan pengaturan antara Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang dalam praktiknya membuka ruang bagi kontraktor utama untuk melepaskan tanggung jawab hukum atas upah, keselamatan dan kesehatan kerja (K3), serta jaminan sosial pekerja subkontrak. Kondisi ini menjadi semakin krusial mengingat sektor konstruksi tercatat menyumbang sekitar 32% dari total kecelakaan kerja nasional, dengan ribuan kasus terjadi setiap tahun dan sebagian besar melibatkan pekerja dengan status hubungan kerja tidak langsung. Studi kasus kegagalan PT Istaka Karya (Persero) menunjukkan dampak sistemik dari accountability gap tersebut, berupa tunggakan upah yang berkepanjangan, kerugian finansial massal bagi subkontraktor, serta

Keywords:

subcontract workers, solidarity responsibility, accountability gap, occupational safety and health (K3).

penderitaan berantai yang dialami pekerja dan keluarganya. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kerangka hukum yang ada masih bersifat formalistik dan belum responsif terhadap karakter hubungan kerja triangular dalam industri konstruksi. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan penguatan prinsip tanggung jawab solidaritas (solidary liability) kontraktor utama melalui amandemen Undang-Undang Jasa Konstruksi, integrasi basis data ketenagakerjaan lintas sektor, serta pembentukan mekanisme retensi khusus untuk perlindungan pekerja, guna mendorong pergeseran paradigma dari perlindungan administratif menuju perlindungan substantif yang berkeadilan.

This study examines in depth the accountability gap experienced by subcontract workers in construction projects in Indonesia, especially due to the weak accountability of the main contractor to the fulfillment of workers' normative rights. Using normative juridical research methods, this study analyzes the regulatory inconsistency between Law Number 2 of 2017 concerning Construction Services and Law Number 13 of 2003 concerning Manpower, which in practice opens up space for the main contractor to relinquish legal responsibility for wages, occupational safety and health (K3), as well as social security of subcontract workers. This condition becomes increasingly crucial given that the construction sector accounts for around 32% of the total work accidents nationally, with thousands of cases occurring every year and mostly involving workers with indirect employment status. The case study of the failure of PT Istaka Karya (Persero) shows the systemic impact of the accountability gap, in the form of prolonged wage arrears, mass financial losses for subcontractors, and the chain suffering experienced by workers and their families. This study concludes that the existing legal framework is still formalistic and not responsive to the character of triangular employment relationships in the construction industry. Therefore, this study recommends strengthening the principle of solidarity liability of main contractors through amendments to the Construction Services Law, integration of cross-sector employment databases, and the establishment of special retention mechanisms for worker protection, in order to encourage a paradigm shift from administrative protection to equitable substantive protection.

PENDAHULUAN

Sektor konstruksi Indonesia, yang tumbuh rata-rata 2.59% per triwulan pada tahun 2023, merupakan penopang vital perekonomian nasional (BPS, 2024). Namun, di balik pertumbuhan ini, tersembunyi paradoks yang mengkhawatirkan: sektor ini juga konsisten menjadi penyumbang utama kecelakaan kerja, bertanggung jawab atas 32% dari total insiden di tingkat nasional (Kemnaker, 2023). Ironi ini mengakar pada praktik bisnis yang meluas, yang sering kali menciptakan *accountability gap*—kesenjangan akuntabilitas hukum antara kendali operasional dan tanggung jawab normatif (Andriana, 2025; Angretnowati, n.d.; Imbaruddin, 2016; Taufik & MM, 2022).

Pekerja subkontrak, yang diperkirakan membentuk 40-70% tenaga kerja di proyek-proyek besar, berada dalam posisi hukum yang ambigu (Agustina & SH, 2024; Ir Saefullah & Pustaka, 2025; Pane & Nurzanah, 2024). Mereka bekerja di bawah kendali dan pengawasan *de facto* kontraktor utama, tetapi hubungan hukum formal mereka hanya terikat pada subkontraktor, yang sering kali merupakan usaha kecil dengan kapasitas finansial dan manajerial terbatas (Dwisatyadini, et al., 2022). Ketidaaan hubungan kontraktual langsung dengan kontraktor utama ini menciptakan *legal vacuum* yang dimanfaatkan untuk melepaskan tanggung jawab atas pelanggaran hak-hak dasar pekerja, seperti upah, keselamatan kerja, dan jaminan sosial (Kairupan, 2024; Nur Adhi, 2023; Radella, 2023; Ramadhona, 2023;

Setiawandani, 2025). Cela ini bersifat sistemik dan berakar pada ketidakselarasan (*misalignment*) dua rezim hukum utama: Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) Mendekonstruksi *accountability gap* dalam kerangka regulasi dan implementasi hukum ketenagakerjaan di sektor konstruksi; (2) Menganalisis dampak nyata dan pola sistemik dari celah hukum ini melalui studi kasus empiris; dan (3) Merumuskan model rekonstruksi hukum yang berbasis pada prinsip tanggung jawab solidaritas (*solidary liability*) kontraktor utama. Pertanyaan penelitian yang diangkat adalah: "Bagaimana konstruksi hukum tanggung jawab kontraktor utama terhadap pekerja subkontrak dapat dibentuk untuk menutup *accountability gap* yang ada dalam regulasi dan praktik di Indonesia?"

Signifikansi penelitian ini terletak pada kontribusinya untuk menggeser diskursus dari pendekatan administratif-formalistik menuju pendekatan berkeadilan substantif yang berpusat pada perlindungan manusia sebagai pekerjanya. Temuan dan rekomendasi diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan akademis dan masukan kebijakan (*policy input*) bagi legislator dan regulator.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (doctrinal legal research) yang diperkaya dengan pendekatan studi kasus tunggal intrinsik untuk menguji implementasi dan dampak norma hukum dalam realitas empiris. Desain penelitian bersifat deskriptif-analitis dengan pendekatan terintegrasi yang meliputi pendekatan perundang-undangan untuk mengkaji hierarki, konsistensi, dan kekosongan norma dalam UU No. 2 Tahun 2017, UU No. 13 Tahun 2003, serta peraturan pelaksananya seperti Peraturan Menteri PUPR No. 10 Tahun 2021 tentang SMKK; pendekatan konseptual yang menggunakan konsep *accountability gap*, *vicarious liability*, dan *solidary liability* sebagai kerangka analisis hubungan hukum triangular; serta pendekatan kasus melalui studi kasus tunggal intrinsik atas kegagalan PT Istaka Karya yang dipilih sebagai critical case karena merepresentasikan dampak ekstrem dan sistemik dari adanya *accountability gap* dengan data yang terpublikasi dan dapat diverifikasi.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan sistematis yang mencakup bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait, bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal ilmiah terindeks Sinta/Scopus, buku teks, dan laporan penelitian lima tahun terakhir di bidang hukum konstruksi dan ketenagakerjaan, serta bahan empiris pendukung berupa pemberitaan media nasional terpercaya, laporan lembaga negara seperti BPKP, dan dokumen hukum publik terkait kasus PT Istaka Karya yang diakses pada periode Januari–Maret 2024. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif menggunakan teknik analisis isi (content analysis) dan analisis ketidakselarasan regulasi (regulatory misalignment analysis) melalui tahapan identifikasi dan tabulasi norma lintas rezim hukum, pelacakan ketidaksesuaian dan celah regulasi, pengujian dampaknya terhadap kasus studi, serta sintesis temuan untuk merumuskan rekomendasi normatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini menemukan adanya kesenjangan akuntabilitas (*accountability gap*) yang bersifat sistemik dalam perlindungan hukum pekerja subkontrak akibat ketidakselarasan antara Undang-Undang Jasa Konstruksi dan Undang-Undang Ketenagakerjaan, yang memungkinkan kontraktor utama melepaskan tanggung jawab atas pemenuhan hak normatif dan keselamatan

serta kesehatan kerja (K3) pekerja subkontrak meskipun memiliki kendali penuh atas lokasi dan operasional proyek. Kesenjangan ini menimbulkan dampak yang nyata dan masif berupa tunggakan upah kronis, tingginya angka kecelakaan kerja, serta penderitaan berantai yang dialami pekerja dan subkontraktor, sebagaimana tercermin dalam kasus PT Istaka Karya, sehingga menunjukkan bahwa regulasi yang ada masih bersifat formalistik dan belum mampu membentuk mekanisme hukum yang secara efektif memaksa kontraktor utama untuk menjamin hak seluruh pekerja yang berada di bawah kendali proyeknya.

Identifikasi *Accountability Gap* dalam Regulasi

Analisis terhadap regulasi menemukan ketidakselarasan mendasar yang menciptakan celah akuntabilitas, seperti dirangkum dalam tabel berikut:

Tabel 1. Accountability Gap

Aspek Tanggung Jawab	Regulasi Konstruksi (UU 2/2017)	Regulasi Ketenagakerjaan (UU 13/2003)	Implikasi & Kesenjangan (Gap)
Subjek Hukum Pekerja	"Tenaga Kerja Konstruksi" sebagai bagian dari sistem kompetensi (Psl 1(13)).	"Pekerja/Buruh" yang bekerja menerima upah (Psl 1(3)).	Status pekerja subkontrak ambigu; fokus UU 2/2017 pada kompetensi, bukan hubungan kerja.
Penanggung Jawab Utama	"Penyedia Jasa" untuk pekerjaan yang dilakukannya (Psl 59).	"Pengusaha" pemberi kerja langsung (Psl 1(5)).	Kontraktor utama tidak dianggap sebagai pengusaha bagi pekerja subkontrak.
Kewajiban K3	SMKK menjadi tanggung jawab Penyedia Jasa (Psl 62, Permen PUPR 10/2021).	Kewajiban menjamin K3 ada pada setiap Pengusaha (Psl 86).	Kewajiban K3 kontraktor utama terbatas pada aspek teknis proyek, bukan status sebagai pengusaha.
Sanksi atas Pelanggaran Hak	Sanksi administratif untuk BUJK (Psl 82).	Sanksi perdata (ganti rugi) dan pidana bagi Pengusaha (Psl 90, 93, dll).	Kontraktor utama umumnya terhindar dari sanksi UU Ketenagakerjaan akibat tiadanya hubungan hukum langsung.

Temuan dari Studi Kasus: Dampak Sistemik *Accountability Gap*

Studi terhadap kasus PT Istaka Karya (Persero) mengungkap adanya pola kerugian yang bersifat sistemik dan berjenjang, ditandai oleh tunggakan pembayaran kepada sekitar 160 vendor dan subkontraktor senilai kurang lebih Rp350 miliar yang berlangsung hingga 12 tahun dan melibatkan berbagai lapisan rantai pasok proyek. Keterlambatan pembayaran dari kontraktor utama tersebut menimbulkan dampak berantai, karena subkontraktor tingkat pertama tidak mampu memenuhi kewajiban kepada vendor berikutnya maupun membayar upah pekerja, sehingga kerugian bermuara pada pekerja dan keluarganya.

Upaya hukum yang ditempuh para vendor, termasuk mekanisme homologasi dan restrukturisasi BUMN, tidak memberikan perlindungan yang efektif karena lemahnya posisi mereka sebagai kreditur konkuren, terlebih setelah PT Istaka Karya dinyatakan pailit berdasarkan Putusan Pengadilan Niaga Jakarta tahun 2022, yang memungkinkan kontraktor utama berlindung di balik status kepailitan dan pemisahan badan hukum.

Interpretasi Hasil: Dari Celah Regulasi ke Ketidakadilan Substantif

Temuan *accountability gap* dalam regulasi bukanlah kekeliruan teknis, melainkan cerminan dari pendekatan hukum yang masih memisahkan secara tegas antara "hukum kontrak" dan "hukum ketenagakerjaan" tanpa menyediakan jembatan untuk hubungan kerja triangular yang kompleks. Hasil studi kasus PT Istaka Karya membuktikan bahwa celah ini

tidak abstrak; ia mentransformasi risiko bisnis menjadi kerugian manusia yang berjenjang. Kontraktor utama, dengan kendali *de facto* atas seluruh operasi proyek, berhasil melakukan *institutionalized avoidance of responsibility*.

Konsep *vicarious liability* dan *solidary liability* menjadi relevan sebagai koreksi. Dalam sistem hukum komparatif, seperti di Australia melalui model "*principal contractor responsibility*" dalam *Work Health and Safety Act 2011*, pihak yang memiliki kendali dan pengaruh tertinggi terhadap lokasi kerja ditetapkan memiliki *primary duty of care*. Pendekatan serupa di Inggris (*Construction (Design and Management) Regulations 2015*) menegaskan tanggung jawab pelaku utama (*principal contractor*) untuk mengelola kesehatan dan keselamatan semua pekerja di lokasi. Temuan ketidakselarasan regulasi di Indonesia mengonfirmasi urgensi untuk mengadopsi prinsip serupa guna menyelaraskan kewenangan dengan akuntabilitas.

Implikasi dan Rekomendasi Kebijakan

Untuk menutup *accountability gap*, diperlukan rekonstruksi hukum yang berani. Rekomendasi kebijakan (*de lege ferenda*) difokuskan pada amandemen UU 2/2017:

- a. Penguatan Tanggung Jawab Solidaritas: Menyisipkan Pasal 62A yang menyatakan: (1) Kontraktor utama bertanggung jawab secara solidaritas dengan subkontraktornya atas pemenuhan seluruh hak normatif tenaga kerja yang bekerja di lokasi proyeknya, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan ketenagakerjaan. (2) Tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk kewajiban untuk melakukan due diligence, pengawasan, dan pemastian pemenuhan kewajiban subkontraktor.
- b. Mekanisme Penjaminan *Ex-Ante*: Mewajibkan retensi khusus 5% dari setiap termin pembayaran kepada subkontraktor. Dana ini hanya dapat dicairkan setelah kontraktor utama menerima dan memverifikasi upah yang ditandatangani pekerja serta bukti pembayaran iuran BPJS Ketenagakerjaan dari subkontraktor.
- c. Integrasi dan Pengawasan Kolaboratif: Membangun sistem database terpadu antara LPJK, BPJS Ketenagakerjaan, dan Dinas Ketenagakerjaan untuk memantau kepatuhan. Memberikan kewenangan kepada Pengawas Konstruksi untuk menerbitkan *stop work order* atas pelanggaran hak ketenagakerjaan massal dan melaporkan kontraktor utama yang lalai mengawasi.

Keterbatasan Penelitian dan Saran untuk Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena berfokus pada analisis doktrinal dan satu studi kasus kritis, sehingga temuan yang dihasilkan belum sepenuhnya merepresentasikan keragaman praktik dan kondisi di lapangan di seluruh Indonesia. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk mengembangkan kajian empiris kuantitatif melalui survei nasional terhadap pekerja subkontrak guna memetakan prevalensi pelanggaran hak, seperti upah, K3, dan jaminan sosial, serta mengukur dampak ekonomi dari adanya *accountability gap*; melakukan studi komparatif mendalam terhadap efektivitas model tanggung jawab kontraktor utama (*principal contractor responsibility*) di negara lain seperti Australia dan Inggris beserta analisis cost-benefit penerapannya di Indonesia; serta mengembangkan penelitian interdisipliner yang mengintegrasikan perspektif hukum, manajemen konstruksi, dan ekonomi politik guna mengkaji faktor-faktor non-hukum, termasuk tekanan biaya dan budaya tender, yang turut memperkuat praktik penghindaran tanggung jawab.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa perlindungan hukum bagi pekerja subkontrak konstruksi di Indonesia mengalami kegagalan sistemik akibat *accountability gap* yang dilembagakan oleh ketidakselarasan regulasi. Cela ini memungkinkan kontraktor utama, yang memiliki kendali penuh atas proyek, untuk tetap kebal secara hukum dari tanggung jawab sebagai "pengusaha" atas pekerja subkontrak. Kasus PT Istaka Karya bukanlah anomali, melainkan konsekuensi logis dan tragis dari sistem ini, yang mengakibatkan penderitaan berantai hingga level pekerja terdalam.

Oleh karena itu, reformasi hukum harus bergeser dari pendekatan sektoral dan formalistik menuju pendekatan yang berfokus pada substansi hubungan kuasa dan pengendalian di lokasi kerja. Pengadopsian prinsip tanggung jawab solidaritas kontraktor utama melalui amandemen UU Jasa Konstruksi adalah langkah korektif yang tidak hanya diperlukan secara hukum, tetapi juga merupakan imperatif keadilan sosial. Hanya dengan menyelaraskan kewenangan dengan akuntabilitas, pembangunan infrastruktur Indonesia dapat benar-benar dikatakan berkelanjutan dan berkeadilan bagi seluruh pelakunya.

REFERENSI

- Agustina, S. E., & SH, M. H. (2024). *Bingkai hukum jasa konstruksi: Masalah populer dan konsep keadilan holistik sebagai paradigma kepastian hukum*. UMSU Press.
- Andriana, D. (2025). *Akuntabilitas publik*. Deepublish.
- Angretnowati, Y. (n.d.). Sekali lagi tentang "menyelamatkan ruang publik." Dalam *25 tahun demokrasi* (hlm. 161).
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Statistik konstruksi triwulan IV 2023*. BPS.
- Dwisatyadini, N., et al. (2022). Kerentanan pekerja subkontrak dalam rantai pasok konstruksi: Studi di proyek strategis nasional. *Jurnal Hukum Pembangunan*, 52(1), 145–167.
- Imbaruddin, A. (2016). *Birokrasi akuntabilitas kinerja (sebuah refleksi)* (Vol. 1, Issue 1). De'Lamacca.
- Ir Saefullah, M. T., & Pustaka, D. (2025). *Pengantar teknik industri modern*. Detak Pustaka.
- Kairupan, U. C. (2024). *Konstruksi perjanjian kerja outsourcing dalam perlindungan hukum ketenagakerjaan di Indonesia*. Universitas Kristen Indonesia.
- Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia. (2023). *Laporan kinerja 2023*. Kemnaker.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2021). *Peraturan Menteri PUPR Nomor 10/PRT/M/2021 tentang pedoman sistem manajemen keselamatan konstruksi*.
- Nur Adhi, R. (2023). *Eksklusi sosial pekerja prekariat (studi kasus pekerja kontrak dan outsourcing di kawasan industri Makassar)*. Universitas Hasanuddin.
- Pane, Y., & Nurzanah, W. (2024). *Buku ajar manajemen risiko konstruksi*. UMSU Press.
- Radella, E. (2023). *Pemutusan kontrak pekerjaan jasa konstruksi oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Bukittinggi terhadap PT. Inanta Bhakti Utama dalam proyek drainase*. Universitas Andalas.
- Ramadhona, A. (2023). *Rekonstruksi regulasi perlindungan hukum terhadap hak pekerja outsourcing yang berbasis nilai keadilan*. Universitas Islam Sultan Agung.
- Setiawandani, A. (2025). *Penerapan sistem manajemen keselamatan dan kesehatan kerja merupakan kewajiban kontraktor terhadap pekerja konstruksi di PT. Gelora Intan Reksa*. Universitas Kristen Indonesia.
- Taufik, M., & MM, M. H. (2022). *Hukum kebijakan publik: Teori dan praksis*. Tanah Air Beta.



© 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>).