

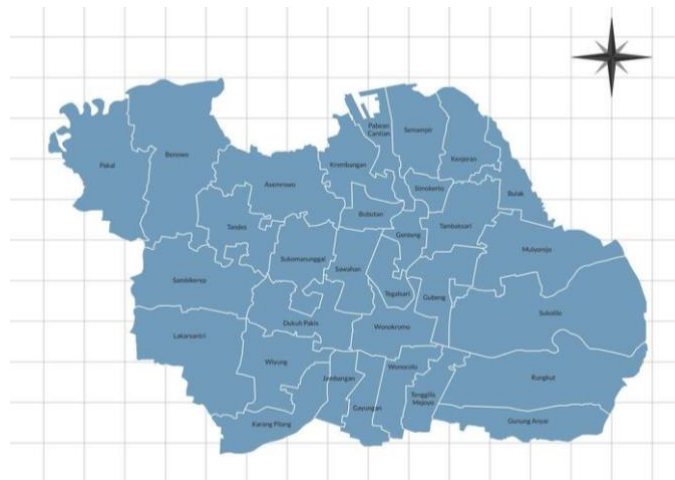
BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum dan Penyajian Data

4.1.1. Gambaran Umum

A. Gambaran Umum Kota Surabaya



Gambar 4. 1 Peta Kota Surabaya

Kota Surabaya merupakan ibu kota Provinsi Jawa Timur sekaligus salah satu pusat pemerintahan, ekonomi, dan jasa terbesar di Indonesia. Kota Surabaya memiliki luas wilayah sekitar 335,28 km². Secara batas wilayah, Kota Surabaya berbatasan dengan Selat Madura di sebelah utara dan timur, Kabupaten Sidoarjo di sebelah selatan, serta Kabupaten Gresik di sebelah barat. Posisi geografis tersebut menjadikan Kota Surabaya sebagai kawasan strategis dalam aktivitas perkotaan, khususnya dalam bidang perdagangan, industri, dan ketenagakerjaan. Karakteristik wilayah dan kepadatan aktivitas ekonomi di Kota Surabaya menyebabkan tingginya dinamika ketenagakerjaan, baik di sektor formal maupun informal.

Tabel 4. 1 Jumlah Perusahaan di Kota Surabaya

<i>Tahun</i>	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Jumlah</i>	12.782	12.782	10.592	10.592	10.592

Sumber:

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat jumlah perusahaan yang beroperasi di Kota Surabaya menunjukkan kondisi yang relatif stabil dalam beberapa tahun terakhir. Berdasarkan data dari Dinas Tenaga Kerja Kota Surabaya, tercatat bahwa pada tahun 2020 dan 2021 jumlah perusahaan di Kota Surabaya masing-masing sebanyak 12.782 perusahaan. Selanjutnya, pada periode tahun 2022 hingga 2024 jumlah perusahaan tercatat sebanyak 10.592 perusahaan pada setiap tahunnya. Data tersebut menunjukkan bahwa Kota Surabaya memiliki jumlah perusahaan yang cukup besar dan stabil, yang mencerminkan tingginya aktivitas ekonomi serta dinamika hubungan industrial di wilayah tersebut. Kondisi ini juga menunjukkan bahwa Kota Surabaya merupakan wilayah dengan potensi ketenagakerjaan yang tinggi, sehingga pengaturan dan pengawasan terhadap hubungan kerja menjadi aspek penting dalam penyelenggaraan ketenagakerjaan di daerah.

Pemerintah Kota Surabaya menetapkan visi dan misi sebagai arah dalam penyelenggaraan pembangunan daerah serta pelaksanaan urusan pemerintahan. Visi dan misi tersebut menjadi pedoman bagi seluruh perangkat daerah, termasuk Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya, dalam merumuskan dan melaksanakan program serta kegiatan. Visi Kota Surabaya adalah:

“Transformasi Surabaya Menuju Kota Dunia yang Maju,

Humanis, dan Berkelanjutan.”

Visi tersebut mencerminkan komitmen Pemerintah Kota Surabaya untuk mendorong pembangunan kota yang berdaya saing global, berorientasi pada kesejahteraan masyarakat, serta memperhatikan aspek keberlanjutan dalam pembangunan. Dalam mewujudkan visi tersebut, Pemerintah Kota Surabaya menetapkan lima misi pembangunan daerah yang menjadi landasan dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah dan penyelenggaraan pelayanan publik di Kota Surabaya, yaitu:

- 1) Mengakselerasi transformasi pengembangan sektor ekonomi unggulan.
- 2) Mempercepat transformasi penciptaan sumber daya manusia yang unggul dan berkarakter.
- 3) Mempercepat transformasi pelayanan publik dan reformasi birokrasi.
- 4) Memantapkan ketahanan daerah melalui pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan.
- 5) Mewujudkan harmonisasi sosial masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.

Kondisi ini menjadikan Kota Surabaya sebagai lokasi yang relevan untuk penelitian terkait penyelenggaraan kebijakan dan pelayanan publik di bidang ketenagakerjaan dan perindustrian.

B. Gambaran Umum Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Surabaya

Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja (Disperinaker) Kota Surabaya merupakan salah satu perangkat daerah Pemerintah Kota Surabaya yang berkedudukan sebagai pelaksana urusan pemerintahan di bidang perindustrian dan ketenagakerjaan. Secara administratif, Disperinaker Kota Surabaya berlokasi di Jl.

Penjaringan Asri No. 36, Kelurahan Penjaringan Sari, Kecamatan Rungkut, Kota Surabaya, dengan kode pos 60291.



Gambar 4. 2 Gedung Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya

Sebagai perangkat daerah yang menjalankan urusan pemerintahan di bidang perindustrian dan ketenagakerjaan, Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya memiliki visi dan misi sebagai arah dalam penyelenggaraan program dan kegiatan. Visi Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya adalah:

“Mewujudkan Kualitas Tenaga Kerja Unggul yang berdaya saing global dengan didukung kondisi hubungan industrial yang harmonis, dinamis, dan berkeadilan.”

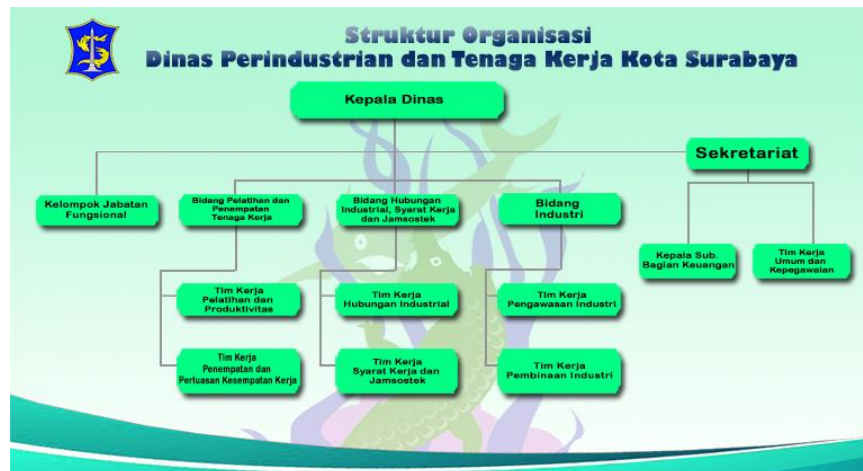
Visi tersebut mencerminkan komitmen Disperinaker Kota Surabaya dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia ketenagakerjaan agar mampu bersaing secara global, sekaligus menempatkan hubungan industrial yang harmonis dan berkeadilan sebagai fondasi utama dalam dunia kerja. Dalam mewujudkan visi tersebut, Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya menetapkan beberapa misi yang menjadi pedoman bagi Disperinaker Kota Surabaya dalam merancang dan melaksanakan kebijakan serta pelayanan publik di bidang ketenagakerjaan, salah satunya pada urusan perlindungan hubungan industrial,

yakni *“Menciptakan hubungan antar pelaku industrial yang harmonis serta meningkatkan fungsi perlindungan ketenagakerjaan dan mediasi yang profesional bagi seluruh pemangku kepentingan.”*

Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya memiliki tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan yang menjadi kewenangan daerah serta tugas pembantuan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Disperinaker Kota Surabaya menyelenggarakan berbagai fungsi yang berkaitan dengan perumusan hingga evaluasi kebijakan di bidang ketenagakerjaan. Adapun fungsi Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya meliputi:

- 1) Perumusan kebijakan sesuai dengan lingkup tugas di bidang ketenagakerjaan.
- 2) Pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugas di bidang ketenagakerjaan.
- 3) Pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan terhadap pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya.
- 4) Pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugasnya.
- 5) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Wali Kota sesuai dengan tugas dan fungsi dinas.

Melalui pelaksanaan tugas dan fungsi tersebut, Disperinaker Kota Surabaya berperan sebagai perangkat daerah yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam upaya peningkatan kualitas tenaga kerja, perlindungan ketenagakerjaan, serta penguatan hubungan industrial di Kota Surabaya.



Gambar 4. 3 Struktur Organisasi Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya

Bidang Hubungan Industrial, Syarat Kerja, dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja adalah bidang yang secara spesifik bertugas melaksanakan sebagian tugas dinas di bidang hubungan industrial, syarat kerja, dan jaminan sosial tenaga kerja. Tugas tersebut meliputi penyusunan dan pelaksanaan rencana program kerja serta petunjuk teknis, pelaksanaan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga dan instansi terkait, pelaksanaan pengawasan dan pengendalian, pelaksanaan evaluasi dan pelaporan, serta pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dalam pelaksanaan tugas tersebut, Bidang Hubungan Industrial, Syarat Kerja, dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja menyelenggarakan fungsi yang berfokus pada pembinaan dan penguatan hubungan industrial yang harmonis, pencegahan dan penyelesaian perselisihan hubungan industrial, pengaturan dan pembinaan syarat kerja serta pengupahan, serta peningkatan perlindungan tenaga kerja melalui jaminan sosial ketenagakerjaan. Selain itu, bidang ini juga berperan dalam fasilitasi pembentukan dan pemberdayaan lembaga kerja sama ketenagakerjaan, baik bipartit maupun tripartit, serta dalam pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan

ketenagakerjaan di tingkat kota. Melalui pelaksanaan fungsi tersebut, Bidang Hubungan Industrial, Syarat Kerja, dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja berperan strategis dalam menciptakan iklim ketenagakerjaan yang kondusif, berkeadilan, serta berkelanjutan di Kota Surabaya.

4.1.2. *Penyajian Data*

A. Source of initiative

Komponen ini berkaitan dengan sumber dorongan yang melatarbelakangi suatu pilihan kebijakan atau program tertentu. Maka, ketika berbicara tentang kebijakan pemerintah dalam upaya pencegahan pelanggaran hak maternitas dapat dimulai melalui bagaimana Undang-Undang Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003 sebagai dasar hukum kebijakan urusan ketenagakerjaan di Indonesia dibuat. Karena seluruh tingkatan pemerintahan di bawahnya secara langsung tunduk pada peraturan tersebut, bila menyangkut urusan ketenagakerjaan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Ibu Novia, selaku Staf Bidang Hubungan Industrial dan Syarat Kerja di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur:

“Secara spesifik tidak ada program yang menasar pada isu hak maternitas buruh perempuan. Kita tunduk langsung pada Undang-Undang Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003” (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Terlepas dari UU Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003, beberapa tahun yang lalu telah disahkan juga UU KIA No. 4 Tahun 2024 yang turut mengamankan hak-hak ibu pekerja sehubungan dengan fase seribu hari pertama kehidupan anak. Adapun asal terwujudnya undang-undang tersebut adalah pada 2022, sebagaimana yang dapat penulis kutip dari artikel berita Tempo.co (2022):

“Komisi Bidang Kesehatan, Ketenagakerjaan, dan Kependudukan dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menyelesaikan harmonisasi rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA). Rancangan itu bahkan telah dibawa ke Rapat Paripurna dan disahkan menjadi RUU inisiatif DPR.” (Sumber: <https://grafis.tempo.co/read/3032/> Diakses pada 6 Mei 2026)

Belum ada peraturan formil terkait dengan ketenagakerjaan, terutama spesifik tentang perlindungan pekerja. Namun, Pak Bahtiar Rifai selaku Wakil Ketua DPRD Kota Surabaya menyampaikan menyampaikan bahwa pemerintah daerah memang tidak harus selalu membentuk peraturan turunan setiap kali pemerintah pusat menetapkan suatu kebijakan baru. Beliau menyatakan bahwa:

“Sebenarnya tidak harus kita ini *FOMO (Fear of Missing Out)*. Jadi misalkan pemerintah pusat memiliki undang-undang tertentu, tidak otomatis daerah ini langsung bikin peraturan turunannya. Kecuali memang dalam undang-undang itu tertulis bahwa daerah perlu menyesuaikan peraturan kepada peraturan daerahnya. Tapi kalau dirasa cukup dengan undang-undang saja ya cukup, dari daerah langsung mengikuti itu, *toh* itu memang berlaku untuk seluruh wilayah NKRI.” (Hasil wawancara pada Rabu, 6 Mei 2026)

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa pembentukan peraturan daerah tidak selalu dilakukan setiap kali terdapat kebijakan atau undang-undang baru dari pemerintah pusat. Menurutnya, selama undang-undang nasional telah berlaku dan tidak memerintahkan penyesuaian melalui peraturan daerah, pemerintah daerah dapat langsung mengikuti ketentuan tersebut. Selain pandangan dari pihak legislatif, terdapat pula keterangan dari perangkat daerah lain mengenai rencana awal pembentukan regulasi daerah yang berkaitan dengan pemberdayaan dan perlindungan perempuan. Hal tersebut disampaikan oleh Ibu Iswati selaku Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak DP3APPKB Kota Surabaya berikut:

"Kami sudah sempat melakukan beberapa rapat dengan DPRD untuk rencana pembuatan perda pemberdayaan dan perlindungan perempuan, kemungkinan turut mencakup isu perempuan pekerja." (Hasil Wawancara pada Selasa, 28 April 2026)

Keterangan Ibu Iswati menjelaskan bahwa DP3APPKB Kota Surabaya telah melakukan komunikasi awal dengan DPRD Kota Surabaya terkait rencana pembentukan peraturan daerah tentang pemberdayaan dan perlindungan perempuan. Keterangan di atas memperlihatkan bahwa rencana tersebut masih berada pada tahap pembahasan awal dan dimungkinkan mencakup isu perempuan pekerja. Terlepas dari adanya inisiatif pemerintah daerah dalam bentuk regulasi formal, Ibu Endang selaku Ketua FSBK-KASBI Surabaya juga menyampaikan pandangannya mengenai respons instansi terkait dalam menindaklanjuti aduan buruh. Menurutnya, proses tindak lanjut aduan kerap membutuhkan pengawasan berulang dari pihak pelapor maupun dorongan kolektif melalui aksi massa, sebagaimana disampaikan dalam kutipan berikut:

“Mereka itu memang kerjanya harus ditekan, harus ditanyakan berkali-kali *‘Bagaimana surat saya, Pak?’ ‘Aduan saya sudah sampai mana prosesnya, Pak?’* Apalagi kalau penekanan menggunakan massa begitu, soalnya mereka kan takut ya kalau ada massa itu pasti akan disorot publik, baru mereka heboh ngajak audiensi dan sebagainya.” (Hasil wawancara pada Sabtu, 9 Mei 2026)

Berdasarkan keterangan Ibu Endang, tindak lanjut aduan dari instansi terkait sering kali membutuhkan pengawasan dari pihak pelapor. Ia juga menyebut bahwa dorongan melalui aksi massa dapat membuat instansi terkait lebih cepat membuka ruang audiensi atau komunikasi dengan pihak buruh. Dapat disimpulkan bahwa sumber inisiatif dalam kebijakan perlindungan hak maternitas buruh perempuan di Kota Surabaya masih banyak bertumpu pada regulasi nasional, terutama Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Pada tingkat daerah, belum ditemukan adanya kebijakan formal yang secara khusus mengatur perlindungan hak maternitas buruh perempuan. Pemerintah daerah cenderung mengikuti ketentuan

nasional yang telah berlaku, sementara rencana pembentukan regulasi daerah terkait pemberdayaan dan perlindungan perempuan masih berada pada tahap pembahasan awal dan belum secara pasti menempatkan isu perempuan pekerja sebagai fokus utama. Selain itu, temuan lapangan juga menunjukkan bahwa dorongan dari pihak buruh, baik melalui pengawalan aduan maupun aksi massa, masih memiliki peran penting dalam mendorong respons instansi terkait terhadap persoalan pelanggaran hak ketenagakerjaan.

B. In-depth analysis of the problem

Komponen ini berfokus pada keberadaan analisis yang sistematis dan komprehensif, serta mampu mengakui kompleksitas isu yang dihadapi, sehingga dapat digunakan untuk menyajikan rumusan kebijakan rasional. Kedalaman analisa masalah dari *leading sector* urusan ketenagakerjaan di Surabaya yakni Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya salah satunya dapat dilihat dari ungkapan Ibu Etik, Staf Bidang Hubungan Industrial, Syarat Kerja, dan Jamsostek:

“Terkait adanya diskriminasi, itu kan urusan internal, ya. Itupun sulit untuk kita mengukur ini ada diskriminasi apa engga, kalau kita ngga benar-benar tahu sendiri permasalahan di internal perusahaan, karena berkenaan dengan perlakuan. Tapi kalo yang dituang secara tertulis (melalui proses pengaduan) ya kita ngga ada. Kita *nda* nyalahin mereka kan kalo mereka *nda* lapor. Karena ya itu tadi, mereka sendiri menganggap ‘*ya sudah ngga papa*’ begitu.” (Hasil Wawancara pada Jumat, 6 Maret 2026)

Keterangan Ibu Etik menjelaskan bahwa pihak Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi diskriminasi apabila tidak terdapat pengaduan tertulis dari buruh. Menurutnya, hingga wawancara dilakukan, dinas belum menerima laporan tertulis terkait diskriminasi tersebut. Sementara itu, dari pihak serikat buruh ditemukan adanya

kondisi yang menyebabkan buruh perempuan tidak melanjutkan permasalahan yang dialaminya melalui mekanisme pengaduan. Hal tersebut disampaikan oleh Ibu Endang selaku Ketua FSBK-KASBI Surabaya berikut:

“Ada perusahaan yang tergabung dalam FSBK-KASBI Surabaya ada hak mereka yang belum terpenuhi, salah satunya cuti hamil hanya diberikan 1,5 bulan. Namun, ketika kita kasih pemahaman dan sebagainya mereka tidak berani menaikkan kasusnya. Mereka menyatakan *‘Sebentar, Bu, saya masih banyak tanggungan’ ‘Tapi kalo misalkan nanti saya mendapatkan intimidasi-intimidasi seperti ini bagaimana?’ ‘Toh meskipun hak kita sudah dilindungi regulasi, tapi kan fakta di lapangan banyak seperti ini?’* ya ketakutan mereka itu kebanyakan seperti itu.” (Hasil wawancara pada Sabtu, 9 Mei 2026)

Berdasarkan keterangan Ibu Endang, buruh perempuan yang hak cuti hamilnya tidak terpenuhi tidak selalu bersedia meneruskan persoalan tersebut sebagai kasus pengaduan. Beberapa pertimbangan yang disampaikan meliputi kekhawatiran terhadap intimidasi, keberlangsungan pekerjaan, serta tanggungan ekonomi keluarga. Ibu Etik selanjutnya turut menyampaikan pandangannya mengenai kasus buruh perempuan hamil yang termasuk dalam daftar pemutusan hubungan kerja di PT Tunjungan Crystal Hotel pada awal 2025 lalu. Kasus tersebut dijelaskan sebagai kesalahan administratif dari pihak perusahaan, sebagaimana disampaikan berikut:

“Untuk kasus di PT Tunjungan Crystal Hotel itu karena kurang kehati-hatian dari bagian administrasi perusahaan. Namanya disebut (dalam daftar PHK), keburu dia hamil, jadi cuman kesalahpahaman.” (Hasil Wawancara pada Jumat, 6 Maret 2026)

Keterangan yang berbeda mengenai penanganan persoalan buruh perempuan disampaikan oleh pihak YLBHI Surabaya yang turut mendampingi kasus tersebut. Pak Achmad Rony menjelaskan bahwa komunikasi dengan Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya telah dilakukan dalam pelaporan dugaan pelanggaran,

tetapi menurutnya aspek keperempuanan dalam kasus tersebut belum banyak dialami:

“Kalau ke pemerintah itu kita melapor atau berkomunikasi salah satunya dengan Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya untuk melaporkan beberapa dugaan-dugaan pelanggaran. Respon mereka yang sisi ke-perempuanan-nya akhirnya tidak terlalu diperdalam.” (Hasil Wawancara pada Jumat, 27 Februari 2026)

Keterbatasan dalam memetakan persoalan gender tersebut juga terlihat dari perspektif pihak legislatif daerah. Ibu Lutfiyah selaku anggota Komisi D DPRD Kota Surabaya menyampaikan:

“Kita jarang bahas gender, karena sekarang ini kelihatannya sudah ngga ada diskriminasi *lah*, kayanya kita (Pemerintah Kota Surabaya) sudah mewujudkan keadilan itu.” (Hasil Wawancara pada Selasa, 12 Mei 2026)

Ibu Lutfiyah melalui keterangan di atas menyatakan bahwa pembahasan mengenai gender jarang dilakukan karena diskriminasi dinilai sudah tidak banyak terjadi. Ketika penulis menyampaikan informasi dari pihak serikat buruh mengenai ketakutan dan keterbatasan pemahaman buruh perempuan dalam melakukan pengaduan, beliau selanjutnya menekankan pentingnya pengetahuan buruh perempuan terhadap aturan ketenagakerjaan, sebagaimana disampaikan berikut:

“Makanya perempuan itu juga harus mempunyai pengetahuan, nanti kalau kerja gatau aturan kemudian kalo ada diskriminasi seperti itu ya mereka malah gatau. Makanya perempuan tidak harus meminta haknya, perempuan kalo kepingin sama dengan laki-laki ya harus belajar.” (Hasil Wawancara pada Selasa, 12 Mei 2026)

Selain menyoroti pemahaman buruh perempuan terhadap aturan ketenagakerjaan, hasil wawancara juga memuat penjelasan mengenai pemenuhan hak maternitas pada buruh perempuan dengan status Perjanjian Kerja Waktu Tertentu atau PKWT. Status hubungan kerja tersebut dibahas oleh beberapa informan, khususnya dalam situasi ketika masa kontrak beririsan dengan kehamilan

dan cuti melahirkan. Hal tersebut salah satunya dijelaskan oleh Ibu Etik selaku Staf Bidang Hubungan Industrial, Syarat Kerja, dan Jamsostek Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya berikut:

“Tapi, kalau yang karyawan kontrak itu biasanya iya. Jadi karyawan kontrak perempuan kan menandatangani kontrak kerja, (misalkan) jangka waktunya 1 tahun, itu pasti ditanya ini posisi hamil atau tidak. Kalau tidak sedang hamil itu langsung kontrak, kalau ternyata hamil pasti jangka waktunya disesuaikan dengan dia akan mengambil cuti. Karena kalo kontrak harus kesepakatan kan, mematuhi. Dia kontrak 12 bulan, ya harus *dijalanin*, jangan nanti di tengah-tengah dia (justru) hamil.” (Hasil Wawancara pada Jumat, 6 Maret 2026)

Selain itu, beliau juga menjelaskan bahwa dalam kondisi tertentu, masa kontrak buruh dapat dihentikan sementara ketika buruh memasuki masa cuti melahirkan, dan kemudian dilanjutkan kembali setelah masa cuti berakhir. Buruh kontrak umumnya tidak memperoleh kompensasi selama masa cuti berlangsung, sebagaimana diungkapkan dalam pernyataan berikut:

“Biasanya, ketika kontrak di awal dia bilang tidak hamil, ternyata di tengah kontrak itu dia hamil. Kan bisa dihitung itu masa kehamilan 9 bulan, kemudian (misal) di bulan ke-9 dia harusnya cuti hamil, dia cuti dulu, diberhentikan masa kontraknya, kemudian nanti dilanjutkan. Kemudian, apakah ketika dia cuti dia dapat kompensasi? Engga, orang dia karyawan kontrak kok, kalo kontrak itukan ya sesuai dengan kontraknya.” (Hasil Wawancara pada Jumat, 6 Maret 2026)

Pernyataan tersebut turut diperkuat oleh keterangan dari Ibu Yusi selaku Petugas Pengawas Ketenagakerjaan yang menjelaskan bahwa secara normatif, hak maternitas buruh perempuan tidak dibedakan berdasarkan status hubungan kerja. Namun demikian, dalam praktik rekrutmen, perusahaan masih kerap menanyakan kondisi kehamilan kepada calon buruh perempuan sebagai bagian dari proses seleksi, sebagaimana disampaikan berikut:

“Kalau yang namanya hak maternitas buruh perempuan, memang disebutkan di situ (UU Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003) tidak memandang status.

Makanya perusahaan itu biasanya waktu wawancara ditanya ‘*apa Anda dalam kondisi hamil?*’” (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Keterangan mengenai praktik dalam proses rekrutmen tersebut juga disampaikan oleh Ibu Endang selaku Ketua FSBK-KASBI Surabaya. Menurutnya, pertanyaan mengenai status perkawinan dan kehamilan dalam proses rekrutmen merupakan salah satu bentuk perlakuan diskriminatif terhadap buruh perempuan. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan berikut:

“Kalo kita melihat kondisi di lapangan sekarang ini seolah-olah perempuan ngga boleh hamil ini biar bisa kerja. Itu banyak dilakukan oleh perusahaan-perusahaan. Pengalaman saya itu pernah membantu advokasi ke salah satu perusahaan di Surabaya yang kaya begitu. Calon pegawainya itu diwawancarai ‘*sudah menikah atau belum?*’ terus ‘*Bersediakah nanti kalo hamil itu tidak kami bolehkan bekerja tapi nanti setelah hamil boleh lagi melamar dengan status kerja yang baru?*’ itu ada begitu loh. Itu salah satu contoh mengakali sistem. Kemudian kalo kita melaporkan ke pengawasan, ya itu dibalikkan lagi, nah ini kontraknya begini, padahal buruh perempuan itu terpaksa, karena kondisi ketidaktahuan mereka terkait regulasi yang sebenarnya melindungi mereka, kemudian pikiran bahwa yang penting cepet dapet kerja.” (Hasil Wawancara pada Sabtu, 9 Mei 2026)

Ibu Endang menilai bahwa keberadaan regulasi yang secara normatif menjamin hak maternitas belum sepenuhnya mampu memberikan perlindungan nyata bagi buruh perempuan yang berada dalam sistem kerja *outsourcing* dan kontrak. Menurutnya, status hubungan kerja yang fleksibel justru menjadi faktor yang memperbesar kerentanan buruh perempuan dalam memperoleh hak maternitas ketika mengalami kehamilan di tengah masa kerja. Beliau menyampaikan:

“Oke undang-undangnya bagus, buruh perempuan berhak mendapatkan hak-hak maternitas terkait. Namun, fakta di lapangan sistem kerja *outsourcing* dan kontrak itu menjadi momok. *Lek misale* kita kerja di perusahaan, terus kontrak ini 1 tahun, meskipun ada regulasi bagus seperti itu. Tiba-tiba dengan kondisi berkeluarga, kemudian akhirnya mengalami kehamilan, terus siapa yang menjamin hak mereka? Ya mereka tetap ngga akan mendapatkan hak itu, karena sistem *outsourcing* dan kontrak itu.” (Hasil wawancara pada Sabtu, 9 Mei 2026)

Keterangan Ibu Endang tersebut menggambarkan kondisi buruh perempuan dengan status kerja kontrak dan outsourcing ketika mengalami kehamilan dalam masa kerja. Selain persoalan status hubungan kerja, Ibu Endang juga menjelaskan kondisi sosial dan ekonomi yang dihadapi buruh perempuan dalam mempertahankan pekerjaan dan menjalankan tanggung jawab keluarga, sebagaimana disampaikan dalam kutipan berikut:

“Buruh perempuan di usia produktif ada 2 (dua) pilihan, *Mba*, itu dalam artian ini melanjutkan karir atau berhenti kerja. Di pilihan ini rata-rata buruh perempuan memilih keluarga. Kenapa saya kok mengatakan ada 2 (dua) pilihan, di usia produktif buruh perempuan dihadapkan dengan kondisi ekonomi keluarga, yang memang *Mba* nya mungkin tahu sendiri Indonesia sekarang ini susahnyanya lapangan kerja, terus apa yang harus dibutuhkan juga sangat mahal. Di sisi lain, dia kalo mau melanjutkan karir, keluarga akan menjadi korban, salah satunya adalah anak.” (Hasil wawancara pada Sabtu, 9 Mei 2026)

Pernyataan tersebut menjelaskan pilihan yang dihadapi buruh perempuan usia produktif antara melanjutkan pekerjaan dan memprioritaskan keluarga. Kondisi tersebut dikatakan oleh Ibu Endang berkaitan dengan kebutuhan ekonomi keluarga, terbatasnya lapangan pekerjaan, serta tanggung jawab pengasuhan anak. Selain kondisi yang berasal dari status kerja dan tanggung jawab keluarga, data penelitian juga memuat pandangan perusahaan terhadap penggunaan hak istirahat hamil dan melahirkan oleh buruh perempuan. Hal tersebut disampaikan oleh Ibu Yusi selaku Petugas Pengawas Ketenagakerjaan berikut:

“Kita diberikan hak istirahat hamil dan melahirkan, yang memakan hak waktu kerja kita di perusahaan. Itukan yang kemudian dianggap memberikan kerugian terhadap perusahaan. ‘*Perempuan akeh gak melbu e, dorong lek loro e*,’ (Perempuan banyak ambil cuti, belum lagi kalo sakit) nah kan pikirannya (perusahaan) kan begitu. Makanya undang-undang itu ada.” (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Ibu Yusi menerangkan bahwa hak istirahat selama kehamilan dan setelah melahirkan terkadang dipandang oleh perusahaan sebagai berkurangnya waktu kerja buruh perempuan. Pandangan tersebut muncul karena buruh perempuan dianggap lebih sering tidak masuk kerja, baik untuk menggunakan hak cuti maupun ketika mengalami kondisi kesehatan tertentu.

Dapat disimpulkan bahwa pemahaman pemangku kebijakan terhadap persoalan pelanggaran hak maternitas buruh perempuan masih banyak bertumpu pada keberadaan pengaduan formal. Temuan penelitian juga menunjukkan adanya pandangan yang belum sepenuhnya sensitif gender. Di sisi lain, dari pihak serikat buruh menunjukkan bahwa rendahnya pengaduan tidak selalu berarti rendahnya pelanggaran, melainkan juga berkaitan dengan ketakutan buruh perempuan terhadap intimidasi, keberlangsungan kerja, dan tekanan ekonomi keluarga. Persoalan hak maternitas juga tampak beririsan dengan status hubungan kerja, khususnya pada buruh kontrak dan outsourcing, yang dalam praktiknya masih rentan mengalami pembatasan hak ketika memasuki masa kehamilan maupun cuti melahirkan.

C. Mobilisation of Stakeholder

Suatu visi penyelesaian masalah yang kredibel bersifat partisipatif serta mampu mengakomodasi masukan dan kepentingan dari para pemangku kepentingan yang relevan. Salah satu program utama yang secara konsisten dijalankan oleh pemerintah untuk mencegah pelanggaran hak terhadap buruh, termasuk hak maternitas buruh perempuan adalah kegiatan pembinaan terhadap perusahaan. Pembinaan ini dilakukan sebagai bentuk mobilisasi *stakeholder*,

khususnya pihak perusahaan, agar memahami serta melaksanakan ketentuan ketenagakerjaan sesuai dengan regulasi yang berlaku. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Ibu Etik selaku Staf Bidang Hubungan Industrial, Syarat Kerja, dan Jamsostek di Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya berikut:

“Ketika memberikan pembinaan kepada perusahaan, baik pembinaan dengan mengoreksi peraturan perusahaannya, proses rekrutmen, mulai dari penyampaian lowongan pekerjaan itu kita pastikan tidak ada diskriminasi.” (Hasil Wawancara pada Jumat, 6 Maret 2026)

Pembinaan yang dilakukan tidak hanya berfokus pada aspek administratif, tetapi juga bertujuan untuk menciptakan hubungan kerja yang harmonis antara buruh dan perusahaan. Hal tersebut tercermin dari pernyataan berikut:

“Pembinaan syarat kerja itu kami memberikan pemahaman pada mereka, untuk meningkatkan keharmonisan dalam hubungan kerja. Ketika ada perselisihan yang diutamakan adalah keharmonisan, penyelesaian secara kekeluargaan, itu saja. Mengingatkan kembali bahwa bagaimanapun juga, bahwa sedalam apapun masalah yang terjadi antara perusahaan dan serikat pekerja itu tetap mengutamakan kekeluargaan dan keberlangsungan usaha.” (Hasil Wawancara pada Jumat, 6 Maret 2026)

Perspektif serupa juga disampaikan oleh Ibu Novia selaku Staf Bidang Hubungan Industrial dan Syarat Kerja pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur, yang menjelaskan bahwa pembinaan dilakukan melalui berbagai mekanisme, sebagai berikut:

“Tentunya kita punya program pembinaan entah dengan datang ke perusahaan, atau perusahaan yang kita kumpulkan untuk kami berikan sosialisasi. Misalkan kita kadang *monitoring* ke perusahaan, apakah peraturan perusahaan yang sudah disahkan itu dijalankan dengan sebagaimana mestinya atau tidak. Nah ketika pekerja tidak mendapatkan haknya, ya dia *monggo* bisa dibicarakan dengan perusahaannya, kenapa kok tidak diberikan sesuai peraturan. Kalau memang ada pelanggaran ya dia bisa datang ke kami mediator untuk kami bantu fasilitasi proses penyelesaian kasusnya.” (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Upaya pembinaan tersebut juga didukung oleh peran pengawas ketenagakerjaan yang secara langsung melakukan penyuluhan dan pemeriksaan ke perusahaan guna memastikan implementasi peraturan terkait. sebagaimana disampaikan oleh Ibu Yusi selaku Petugas Pengawas Ketenagakerjaan berikut:

“Pembinaan atau penyuluhan atau kita datang ke perusahaan, untuk mengetahui apakah perusahaan sudah melaksanakan regulasi sehubungan dengan perlindungan perempuan. Jadi kita bisa mengetahui apakah sudah atau belum. Kalau belum ya dilakukan pembinaan. Kalau tetap seperti itu terus ya dibinasakan.” (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Berdasarkan keterangan Ibu Yusi, pengawas ketenagakerjaan melakukan pembinaan, penyuluhan, dan kunjungan ke perusahaan untuk melihat pelaksanaan regulasi terkait perlindungan perempuan. Apabila ditemukan ketidaksesuaian, pengawas dapat memberikan pembinaan kepada perusahaan. Selain menjelaskan bentuk pembinaan tersebut, Ibu Yusi juga menyampaikan kewenangan pengawas ketenagakerjaan ketika melakukan pengawasan ke perusahaan. Sebagai berikut:

“Tidak pernah terjadi penolakan dari pihak perusahaan, karena kita kan dikuatkan oleh Undang-Undang. Apabila dari mereka kalau menolak kami datang ke sana, kami bisa mengajak polisi untuk bisa masuk ke perusahaan itu. Karena pengawas ketenagakerjaan ini memiliki kuasa penuh dalam proses pengawasannya sesuai Undang-Undang.” (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Keterangan Ibu Yusi menjelaskan bahwa pengawas ketenagakerjaan memiliki dasar kewenangan dalam melakukan pemeriksaan ke perusahaan. Dari pihak serikat buruh, terdapat pandangan lain mengenai pelaksanaan pengawasan di lapangan, khususnya berkaitan dengan perlunya pengawasan yang tidak hanya menunggu adanya pengaduan dari buruh. Hal tersebut disampaikan oleh Ibu Endang selaku Ketua FSBK-KASBI Surabaya berikut:

“Kita sudah sering memberikan penekanan kepada para dinas terkait bahwa ‘itu itu tugasmu, seharusnya meskipun tidak ada aduan kamu itu tetap harus turun langsung ke perusahaan-perusahaan untuk memastikan regulasi itu benar-benar dijalankan atau tidak.’” (Hasil wawancara pada Sabtu, 6 Mei 2026)

Berdasarkan keterangan Ibu Endang, serikat buruh mendorong agar instansi terkait tetap melakukan pemeriksaan langsung ke perusahaan meskipun tidak terdapat aduan dari buruh. Selain menyoroti pelaksanaan pengawasan, Ibu Endang juga menyampaikan temuan serikat buruh mengenai penyediaan ruang laktasi di perusahaan. Pandangan tersebut juga diperkuat oleh temuan serikat buruh terkait keberadaan ruang laktasi telah diatur dalam berbagai regulasi, yang mana Ibu Endang mengungkapkan bahwa implementasinya di lapangan masih jauh dari optimal, sebagaimana disampaikan berikut:

“Kalau ruang laktasi, kalau berdasarkan survei kami selama ini, memang di perusahaan-perusahaan itu masih jarang yang memberikan ruang laktasi bagi teman-teman buruh yang menyusui.” (Hasil wawancara pada Sabtu, 6 Mei 2026)

Keterangan Ibu Endang tersebut berkaitan dengan ketentuan mengenai penyediaan fasilitas laktasi bagi ibu menyusui di tempat kerja. Ketentuan mengenai fasilitas tersebut telah diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan Pasal 55 ayat (1), serta Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2024 tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak yang memuat hak ibu pekerja atas kesempatan dan fasilitas layak untuk melakukan laktasi selama waktu kerja.

Upaya mobilisasi *stakeholder* juga dapat ditinjau melalui capaian kepatuhan perusahaan terhadap kewajiban normatifnya. Salah satu indikator yang dapat digunakan adalah kepemilikan Peraturan Perusahaan (PP) maupun Perjanjian Kerja

Bersama (PKB). Oleh karena itu, berikut disajikan data rekapitulasi jumlah perusahaan di Kota Surabaya yang telah memiliki PP/PKB dalam kurun waktu tahun 2020-2024.

Tabel 4. 2 Data Perusahaan yang Memiliki PP/PKB di Kota Surabaya Tahun 2022-2024

Data	2022	2023	2024
Data yang memiliki PP/PKB	1.283	1.438	1.522
Data Perusahaan di Kota Surabaya	10.592	10.592	10.592

Sumber: Rencana Strategis Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya 2025-2029, Pemerintah Kota Surabaya (2025)

Berdasarkan data tersebut, terlihat adanya tren peningkatan jumlah perusahaan yang memiliki Peraturan Perusahaan (PP) maupun Perjanjian Kerja Bersama (PKB) dari tahun ke tahun. Adapun, pengalaman Ibu Sutini yang merupakan salah satu buruh perempuan di Kota Surabaya:

“Saya juga anggota serikat buruh, SPSI (Serikat Pekerja Sampoerna Indonesia). Itu juga kami dilibatkan dalam penyusunan PKB kemudian dicetak secara formal dalam bentuk buku saku. Itu tiap forum juga dijelaskan detail. Semua pokoknya diatur jelas lewat PKB ini, termasuk cuti melahirkan, hak menyusui, gitu-gitu. Setiap 5 tahun itu diperbarui, dan semakin menyahterakan isinya.” (Hasil wawancara pada Selasa, 5 Mei 2026)



Gambar 4. 4 Sampul Dokumen Perjanjian Kerja Bersama (PKB) PT. HM Sampoerna Tbk 2025-2027
Sumber: Dokumen oleh Informan (2026)

Beberapa informan juga menyampaikan pandangan mengenai pemahaman buruh perempuan terhadap hak maternitas di lingkungan kerja. Adapun, kondisi empiris di lapangan juga menunjukkan adanya persoalan yang lebih kompleks, yakni minimnya pemahaman buruh-buruh perempuan terhadap hak maternitas yang dimilikinya. Hal tersebut sebagaimana disampaikan oleh Ibu Novia selaku Staf Bidang Hubungan Industrial dan Syarat Kerja pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur yang mengungkapkan bahwa:

“Kondisi di lapangan itu pekerjaanya kurang memahami peraturan, ditambah perusahaannya yang kadang sesukanya sendiri, tidak benar-benar sesuai dalam menerapkan peraturan.” (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Temuan tersebut turut diperkuat oleh Bahtiar Rifai selaku Wakil Ketua DPRD Kota Surabaya yang menyoroti masih minimnya sosialisasi terkait hak maternitas kepada buruh perempuan. Dalam wawancara bersama penulis, beliau menyampaikan bahwa:

“Tapi memang banyak perusahaan yang memang belum mensosialisasikan hal tersebut, dan masyarakat belum paham tentang hak-hak itu. Karena dipikir kalau cuti 3 bulan itu ngga dapat gaji. Jadi saya berharap memang edukasi dari dinas terkait, juga perusahaan dari CSR nya untuk melakukan itu.” (Hasil wawancara pada Rabu, 6 Mei 2026)

Hal yang disampaikan oleh informan tersebut sejalan dengan ungkapan . Ibu Siti Zulfatul Farikhah, salah satu buruh perempuan di Kota Surabaya, yang berdasarkan hasil wawancara dengan penulis terlihat kurang memahami peraturan terkait hak-hak maternitasnya. Informan tersebut mengungkapkan:

“Saya pernah mengetahui tentang hak untuk mengambil cuti melahirkan, namun tidak terlalu paham. Pokoknya sepemahaman saya itu kalo ngga salah 3 bulan, ya? Tapi tidak pernah memahami terkait itu secara detail. Terus kayanya tidak perlu dibayarkan penuh, setidaknya setengahnya lah mungkin, karena anggap saja tunjangan” (Hasil Wawancara pada Rabu, 6 Mei 2026)

Selain itu, Pak Achmad Rony dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia sebagai lembaga independen yang turut melakukan advokasi buruh juga mengonfirmasi bahwa persoalan tersebut bukan merupakan kasus yang bersifat sporadis, melainkan telah menjadi pola yang berulang dalam praktik hubungan kerja. Beliau menyampaikan bahwa:

“Dari diskusi-diskusi waktu *ngobrol* dengan para buruh, ada beberapa catatan: di mana hak maternitas itu masih dianggap tabu oleh perusahaan, atau bahkan tidak dianggap. Dianggap pun kemudian hanya sebagai bentuk formalitas.” (Hasil Wawancara pada Jumat, 27 Februari 2026)

Dari perspektif serikat buruh, rendahnya pemahaman buruh perempuan terhadap hak maternitasnya juga dipengaruhi oleh terbatasnya partisipasi buruh perempuan dalam pendidikan maupun diskusi terkait hak ketenagakerjaan, yang salah satunya dipengaruhi oleh adanya beban ganda yang melekat pada buruh perempuan, yakni sebagai pekerja buruh dan sebagai pihak yang tetap dibebani tanggung jawab domestik di rumah tangga. Hal tersebut sebagaimana disampaikan oleh Ibu Endang selaku Ketua FSBK-KASBI Surabaya berikut:

“Teman-teman buruh perempuan itu kalo ada pendidikan tentang hak-hak dasar mereka itu agak kesulitan karena beban ganda mereka. Katakanlah kami mengajak ‘*Eh, Mba, ayo sinau yuk terkait undang-undang yang melindungi sampeyan*’ mereka itu pasti gini ‘*anakku ngga onok sing momong*’ ‘*Ngkok aku gaoleh bojoku*.’ Itulah kesetaraan gender itu masih agak jauh dari mereka, makanya mereka banyak yang akhirnya ngga mengetahui kalo mereka punya hak-hak maternitas terkait.” (Hasil wawancara pada Sabtu, 9 Mei 2026)

Berdasarkan keterangan Ibu Endang, keterlibatan buruh perempuan dalam pendidikan mengenai hak ketenagakerjaan tidak selalu mudah dilakukan karena adanya tanggung jawab pengasuhan anak, pembatasan dari pasangan, serta pekerjaan domestik. Komnas Perempuan (2023) menyusun dokumen berjudul Panduan Pendokumentasian Situasi Pemenuhan Hak Maternitas Perempuan

Pekerja sebagai upaya untuk memperkuat proses identifikasi dan pencatatan situasi pemenuhan maupun pelanggaran hak maternitas. Dalam dokumen tersebut dikemukakan bahwa:

“Pemantauan ini adalah sebagai langkah awal dalam upaya membangun standar perlindungan bagi perempuan pekerja, yang berbasis pada kebutuhan dan situasi mereka. Dari hasil pemantauan diharapkan adanya gambaran situasi pemenuhan dan pelanggaran hak maternitas yang dialami oleh perempuan pekerja dengan melihat kerentanan spesifik perempuan, latar belakang terjadinya pelanggaran, serta dampak tindakan pelanggaran yang terjadi.” (Sumber: Panduan Pendokumentasian Situasi Pemenuhan Hak Maternitas Pekerja Perempuan)

Panduan tersebut memuat penjelasan mengenai pentingnya pemantauan sebagai langkah awal untuk memperoleh gambaran situasi pemenuhan dan pelanggaran hak maternitas perempuan pekerja. Selain itu, dokumen tersebut juga mencantumkan perlunya keterlibatan berbagai pihak dalam proses pemantauan, sebagaimana kutipan berikut:

“Pemantauan ini tidak dilakukan oleh Komnas Perempuan sendiri namun melibatkan berbagai pihak yaitu pendamping, serikat pekerja/serikat buruh, anggota keluarga, institusi pemerintahan dan aparat penegak hukum yang terkait, baik di daerah dan nasional.” (Sumber: Panduan Pendokumentasian Situasi Pemenuhan Hak Maternitas Pekerja Perempuan)

Pada dokumen tersebut, proses pemantauan disebut melibatkan berbagai pihak, antara lain pendamping, serikat pekerja atau serikat buruh, anggota keluarga, institusi pemerintahan, serta aparat penegak hukum di tingkat daerah dan nasional.

Data penelitian juga menunjukkan adanya mekanisme koordinasi lintas sektor yang dikembangkan oleh DP3APPKB Kota Surabaya melalui SIAP PPAK. Berdasarkan wawancara bersama para Staf Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3APPKB) Kota Surabaya terlihat salah satu bentuk upaya mobilisasi

stakeholder, yakni keberadaan program Sistem Informasi Pelayanan Perlindungan Perempuan dan Anak (SIAP PPAK) yang mereka kembangkan. Sebagaimana disampaikan oleh Ibu Iswati selaku Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak DP3APPKB Kota Surabaya:

"Kami ada ini, *Mba*, SIAP PPAK, itu kalo ada pelaporan kita bisa langsung sambungkan dengan OPD terkait. Dalam konteks ini kan berarti Disnakertrans kalo sehubungan dengan perempuan pekerja." (Hasil Wawancara pada Selasa, 28 April 2026)



Gambar 4. 5 Pamflet Program Kerja SIAP PPAK
Sumber: Dokumen DP3APPKB Kota Surabaya (2026)

Berdasarkan keterangan Ibu Iswati, SIAP PPAK digunakan sebagai sistem pelaporan yang dapat menghubungkan laporan dengan OPD terkait sesuai jenis permasalahannya. Dalam konteks perempuan pekerja, laporan yang berkaitan dengan ketenagakerjaan dapat disambungkan dengan dinas yang membidangi urusan ketenagakerjaan. Namun, DP3APPKB juga menjelaskan adanya keterbatasan kewenangan dalam penyelesaian langsung permasalahan buruh perempuan. Adapun, perlu dipahami bahwa sistem tersebut pada dasarnya tidak secara khusus dirancang untuk menangani permasalahan buruh perempuan, melainkan diperuntukkan secara umum bagi perlindungan perempuan dan anak.

Ibu Anik selaku Kepala Bidang Pengarusutamaan Gender (PUG) pada DP3APPKB

Kota Surabaya juga turut mengungkapkan bahwa:

"Kita tidak berwenang untuk ikut menyelesaikan, tapi itu menjadi perhatian kita juga. Disperinaker harus ada ini sih sebenarnya. Kolaborasi dengan Dinkes misal, kolaborasi dengan Kemendagri atau DPRD supaya ada regulasi apa begitu, atau apa. Meskipun upaya-upaya itu belum hasil, tapi ya upayanya apa, begitu loh, *Mba*." (Hasil Wawancara pada Selasa, 28 April 2026)

Keterangan Ibu Anik menjelaskan bahwa DP3APPKB tidak memiliki kewenangan langsung dalam penyelesaian persoalan ketenagakerjaan, tetapi memandang isu buruh perempuan tetap menjadi perhatian. Ia juga menyebut perlunya kolaborasi dengan beberapa instansi, seperti Disperinaker, Dinas Kesehatan, Kemendagri, maupun DPRD. Temuan penelitian juga menemukan ungkapan bahwa tingkat kepercayaan buruh terhadap pemerintah dalam isu ketenagakerjaan, termasuk dalam perlindungan hak maternitas buruh perempuan cukup rendah. Ibu Endang selaku Ketua FSBK-KASBI Surabaya mengungkapkan sebagai berikut:

"Kalo berbicara kepercayaan kita ke pemerintahan terkait ini ya *wes ngga percoyo blas*." (Hasil wawancara pada Sabtu, 9 Mei 2026)

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa hubungan antara pemerintah dan kelompok buruh masih diwarnai oleh adanya jarak serta ketidakpercayaan dalam proses perlindungan hak-hak buruh. Adapun, Ibu Endang menyampaikan bahwa tanggapan dari birokrasi terhadap gerakan mereka cenderung mengantarkan buruh pada perasaan pesimis, diperparah dengan kondisi ekonomi yang sudah cukup menekan. Sebagaimana ungkapan berikut:

"Seringkali perjuangan kita para buruh itu dimentahkan karena birokrasi pemerintahan yang kinerjanya kurang maksimal, akhirnya teman-teman buruh ini putus asa terutama karena ekonomi yang pas-pasan kan ngga

memungkinkan untuk kita berjuang mondar-mandir yang menguras tenaga, waktu, dan biaya” (Hasil wawancara pada Sabtu, 9 Mei 2026)

Selain data wawancara, terdapat hasil observasi penulis pada aksi *International Women's Day* tahun 2026 di Kota Surabaya Surabaya, salah satu tuntutan massa secara eksplisit menyebutkan pentingnya *“Menuntut ruang kerja yang aman bagi pekerja dan diimplementasikannya hak-hak buruh perempuan.”* Aksi tersebut diikuti oleh beberapa serikat buruh di Kota Surabaya, seperti FSPMI dan FSBK-KASBI, yang dalam orasinya turut menyoroti isu diskriminasi dan kekerasan terhadap buruh perempuan serta lemahnya perlindungan terhadap hak-hak buruh perempuan di tempat kerja.



Gambar 4. 6 Dokumentasi Aksi IWD Surabaya 2026 yang Diikuti oleh Para Buruh Perempuan
Sumber: Arsip Koalisi IWD Surabaya 2026 (2026)

Pada peringatan Hari Buruh Internasional tanggal 1 Mei 2026, aksi massa yang diprakarsai oleh KASBI dan diikuti mahasiswa berbagai universitas di Kota Surabaya juga dilaksanakan di depan Gedung DPRD Jawa Timur dengan membawa berbagai tuntutan yang menunjukkan adanya dorongan dari kelompok buruh agar pemerintah daerah melakukan reformasi dalam urusan ketenagakerjaan.



Gambar 4. 7 Suasana Audiensi dengan Anggota DPRD Jawa Timur pada Aksi May Day 2026
Sumber: Arsip Pribadi Penulis (2026)

Kertas posisi Konfederasi KASBI pada peringatan *May Day* menyebutkan bahwa krisis ketenagakerjaan yang terjadi saat ini memberikan dampak yang lebih berat bagi kelompok rentan, khususnya buruh perempuan yang kerap ditempatkan dalam posisi paling rentan dalam hubungan kerja. Mereka juga menegaskan bahwa persoalan ketenagakerjaan tidak dapat dipisahkan dari isu keadilan gender.



Gambar 4. 8 Kertas Posisi Konfederasi KASBI:
Mayday Bersama Rakyat
Sumber: Laman Instagram @konfederasikasbi_

Melalui aksi tersebut, isu perlindungan buruh perempuan muncul sebagai salah satu tuntutan yang disampaikan oleh kelompok buruh dan gerakan perempuan. Namun demikian, perspektif tersebut tampak berbeda dengan

pandangan yang disampaikan oleh pihak pemerintah daerah. Ibu Etik selaku Staf Bidang Hubungan Industrial, Syarat Kerja, dan Jamsostek pada Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya menyampaikan bahwa:

“Tantangannya tidak ada sih, mereka (perusahaan dan serikat buruh) juga nggak ada masalah sama kami.”

Keterangan Ibu Etik tersebut menjadi salah satu pandangan dari pihak pemerintah mengenai hubungan dengan perusahaan dan serikat buruh. Pandangan tersebut disajikan bersama dengan keterangan dari pihak serikat buruh yang sebelumnya menjelaskan adanya pengalaman berbeda dalam proses advokasi dan penanganan persoalan ketenagakerjaan. Dapat disimpulkan bahwa upaya mobilisasi dukungan dalam pencegahan pelanggaran hak maternitas buruh perempuan di Kota Surabaya telah dilakukan melalui beberapa mekanisme, seperti pembinaan kepada perusahaan, monitoring peraturan perusahaan, pengawasan ketenagakerjaan, serta koordinasi lintas sektor melalui sistem pelaporan SIAP PPAK. Selain itu, keberadaan PP/PKB di sejumlah perusahaan juga menunjukkan adanya ruang pengaturan hak-hak buruh, termasuk hak maternitas, meskipun cakupannya belum menjangkau seluruh perusahaan di Kota Surabaya. Di sisi lain, temuan penelitian menunjukkan bahwa pemahaman buruh perempuan terhadap hak maternitas masih terbatas dan serikat buruh menunjukkan *distrust* pada pemangku kebijakan di bidang ketenagakerjaan.

D. Application of Credible Sanction

Penerapan sanksi merupakan salah satu bagian penting dalam strategi reformasi yang dijalankan oleh para pelaku kebijakan. Sanksi yang ada dimaksudkan untuk mendorong perubahan perilaku pada tingkat sistem secara

menyeluruh, bukan semata-mata menargetkan individu, sehingga reformasi yang dilakukan dapat berjalan secara konsisten dan berkelanjutan. Ketika membahas praktik penerapan sanksi pada konteks pemenuhan hak maternitas buruh perempuan di Kota Surabaya, kewenangan pemberian sanksi tidak berada pada Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya, melainkan pada aktor yang memiliki mandat sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Ibu Etik salah satu staf Bidang Hubungan Industrial, Syarat Kerja, dan Jaminan Sosial di Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Surabaya yang menyatakan bahwa:

“Untuk sanksi itu diberikan sebagaimana undang-undang terkait. Nah, itu yang berwenang Pengawas Ketenagakerjaan, melalui pengadilan hubungan industrial.” (Hasil Wawancara pada Jumat, 6 Maret 2026)

Berdasarkan kutipan wawancara tersebut, dapat dipahami bahwa Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya tidak memiliki kewenangan langsung dalam proses pemberian sanksi. Kewenangan tersebut berada pada Petugas Pengawas Ketenagakerjaan yang bertugas melaksanakan pemberian sanksi sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait.

Tabel 4. 3 Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Tenaga Kerja

SUB BIDANG	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KAB/KOTA
Pengawas Ketenagakerjaan	a. Penetapan sistem pengawasan ketenagakerjaan. b. Pengelolaan tenaga pengawas ketenagakerjaan	Penyelenggara pengawasan ketenagakerjaan.	

Sumber: Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Perubahan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana yang ditentukan melalui matriks pembagian yang tercantum pada Lampiran Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pengawasan ketenagakerjaan ditetapkan sebagai kewenangan pemerintah provinsi, sehingga berimplikasi pada pemindahan tenaga pengawas ketenagakerjaan dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi sebagai bagian dari penyesuaian struktur kewenangan pemerintahan daerah. Ibu Etik selaku staf Bidang Hubungan Industrial, Syarat Kerja, dan Jaminan Sosial di Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Surabaya turut menyampaikan bagaimana posisi birokrasi antara mereka dan Pengawas Ketenagakerjaan:

“Petugas Pengawas Ketenagakerjaan itu di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur. Karena semenjak sekitar 10 tahun lalu itu sudah diperintahkan bahwa pegawai pengawas itu ditarik dan ditempatkan ke Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur. Tapi, untuk kebutuhan pengawasan, kita dapat berkolaborasi. Jadi, kalau ada kebutuhan pengawasan, kita bisa meminta bantuan kepada tenaga pengawas di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur.” (Hasil Wawancara pada Jumat, 6 Maret 2026)

Petugas Pengawas Ketenagakerjaan secara lembaga tidak lagi berada dalam struktur organisasi Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya, melainkan telah ditempatkan pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur. Meskipun demikian, kebutuhan pengawasan di tingkat kota tetap dapat dilaksanakan melalui mekanisme koordinasi dan kolaborasi antarlembaga.

Setelah memahami pembagian wewenang dalam pemberian sanksi di ranah ketenagakerjaan, kemudian perlu diketahui bagaimana sejauh ini proses pemberian sanksinya dilakukan oleh Petugas Pengawas Ketenagakerjaan selaku yang

berwenang dalam urusan ini. Berdasarkan hasil wawancara, diketahui bahwa jumlah pengaduan terkait pelanggaran hak maternitas relatif rendah. Sebagaimana disampaikan oleh Ibu Yusi selaku Petugas Pengawas Ketenagakerjaan:

"Pengaduan hampir tidak ada sejauh ini. Kalau soal upah yang wajib diberikan semasa cuti itu ngga ada masalah, semua perusahaan membayarkan. Sebenarnya pernah ada kasus masuk, tentang pemberian waktu cuti hamil. Sesuai peraturan kan 1,5 bulan sebelum dan 1,5 bulan sesudah. Sementara yang dia (perusahaan) berikan tidak sesuai dengan ketentuan tersebut." (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Keterangan Ibu Yusi menjelaskan bahwa jumlah pengaduan terkait hak maternitas yang diterima pengawas ketenagakerjaan relatif sedikit. Namun, ia juga menyebut pernah terdapat kasus mengenai ketidaksesuaian pemberian waktu cuti melahirkan. Selain itu, dalam perkembangan data terbaru, terdapat pengaduan lain yang berkaitan dengan hak cuti keguguran:

"Baru tadi pagi ada yang konsultasi atau pengaduan tentang (cuti) gugur kandung, *Mba*." (Hasil Wawancara pada Kamis, 30 April 2026)

DAFTAR HADIR PEMBINAAN / KONSULTASI

NAMA PERUSAHAAN PT. SUDIRTA KALIA CERAMIK
 ALAMAT PERUSAHAAN KALIA CERAMIK
 NAMA PEMBINAAN KALIA CERAMIK
 JENIS USAHA KALIA CERAMIK
 HARI/TANGGAL 20 APRIL 2026
 TENTANG

NO	NAMA	JABATAN	TANGGA TANGKAP
1.	Adi, S. S. S.	Manajemen	10/4

Adi S. S. S. hak istirahat gugur kandung..
 UK: Jan 2024 - April 2026
 Maret 2026 - Fugurama.

Pengawas Ketenagakerjaan

Gambar 4. 9 Daftar Hadir Buruh Perempuan selaku Pengadu

Sumber: Arsip Pengawas Ketenagakerjaan Jawa Timur (2026)



Gambar 4. 10 Dokumentasi Pengaduan/Konsultasi
Buruh Perempuan Mengenai Hak Cuti Keguguran
Sumber: Arsip Pengawas Ketenagakerjaan Jawa Timur (2026)

Proses penanganan kasus tersebut diawali dengan pengadu mendatangi Kantor Pengawasan Ketenagakerjaan untuk melakukan konsultasi sekaligus menyampaikan aduan secara langsung. Tahap ini berfungsi sebagai ruang klarifikasi guna memberikan pemahaman kepada pengadu terkait kondisi yang dialami, serta sebagai langkah awal sebelum kasus diproses lebih lanjut dalam mekanisme formal. Proses saat ini sedang dilaksanakan oleh Petugas Pengawas Ketenagakerjaan, sesuai dengan informasi yang sebelumnya dikemukakan, bahwa setiap pengaduan yang masuk akan melalui tahapan prosedural yang terstruktur sebelum dilakukan tindakan pemeriksaan:

"Proses pengaduan itu pertama konsultasi dulu, biar pengadu tidak keliru (dalam memahami kondisinya), kemudian dibuatkan surat pengaduan. Setelah pengaduan secara resmi masuk, kemudian diproses, dan diketahui oleh pimpinan. Kalo memang dari pimpinan mengarahkan kasus ditangani oleh Pengawas Ketenagakerjaan, berarti akan dilakukan pemeriksaan ke perusahaan." (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Adapun, Petugas Pengawas Ketenagakerjaan disampaikan memiliki fleksibilitas dalam menentukan metode yang dianggap paling efektif untuk menyelesaikan kasus. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh informan:

"Proses pemeriksaan ini tergantung cara masing-masing petugas pengawas, sesuai cara yang dirasa terbaik, yang penting bisa selesai kasus itu. Kadang

ada yang dipanggil dulu, ada yang ngga dipanggil tapi langsung disurati untuk menginformasikan kita mau turun ke perusahaan tanggal ini. Kadang ngga perlu disurati, tapi langsung datang sidak. Jadi, tiap individu petugas pengawas itu punya jurus yang jitu untuk bisa menyelesaikan kasus. Setelah dilakukan pemeriksaan itu, barulah nanti dikeluarkan nota pemeriksaan dengan kurun waktu sesuai urgensi kasus. Kalau sudah melewati batas yang ditentukan, tetap tidak ada hasil, dan rekomendasi kami tidak dipenuhi maka akan dikeluarkan nota kedua, kemudian langsung di BAP." (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Berdasarkan keterangan tersebut, proses pemeriksaan dapat dilakukan melalui pemanggilan, pemberitahuan tertulis, maupun inspeksi langsung ke perusahaan. Setelah pemeriksaan dilakukan, Petugas Pengawas Ketenagakerjaan dapat menerbitkan nota pemeriksaan. Apabila rekomendasi dalam nota pemeriksaan tidak dipenuhi, tahapan dapat berlanjut pada nota pemeriksaan kedua hingga penyusunan Berita Acara Pemeriksaan atau BAP. Meskipun demikian, dalam praktiknya perusahaan cenderung memilih untuk mematuhi rekomendasi sebelum proses berlanjut pada tahap pemberian sanksi formal. Sebagaimana disampaikan oleh informan:

"Tapi seringkali, perusahaan cukup hanya dilakukan proses pemanggilan kemudian kita memberikan rekomendasi, sudah bisa selesai kasusnya." (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Ibu Yusi juga menjelaskan bahwa dalam beberapa kasus, proses pemanggilan dan pemberian rekomendasi sudah dapat menyelesaikan persoalan sebelum berlanjut pada tahapan pemeriksaan atau penegakan yang lebih lanjut. Selain keterangan dari Petugas Pengawas Ketenagakerjaan mengenai tahapan penanganan pengaduan, terdapat pula pandangan dari pihak serikat buruh mengenai proses tindak lanjut aduan di lapangan. Ibu Endang selaku Ketua FSBK-KASBI Surabaya

menyampaikan bahwa pengaduan buruh sering kali memerlukan pengawalan secara berulang agar memperoleh tindak lanjut dari instansi terkait. Sebagai berikut:

“Kita itu seringkali mengadukan beberapa kasus, kalo kita ngga rajin menekan kesana, itu ya ngga akan ditangani. Padahal sudah ada SOP nya kan yang jelas prosedur pengawasan kalo sudah ada aduan bagaimana, tapi kalo kita ngga sering kesana, ya kasus kita diabaikan.” (Hasil wawancara pada Sabtu, 9 Mei 2026)

Kutipan tersebut menunjukkan proses tindak lanjut aduan dari pihak buruh sering kali membutuhkan pengawalan berulang. Pandangan mengenai pelaksanaan kewenangan Pengawas Ketenagakerjaan juga disampaikan oleh Pak Achmad Rony dari YLBHI Surabaya sebagai pendamping hukum buruh. Kondisi tersebut sejalan dengan pandangan kritis yang menunjukkan bahwa kewenangan Pengawas Ketenagakerjaan belum sepenuhnya digunakan secara optimal. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Pak Achmad Rony dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) Kota Surabaya:

“Sebetulnya pengawas ketenagakerjaan memiliki wewenang untuk mengawasi kemungkinan pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan. Tapi, dalam praktiknya pengawas ini taringnya tidak begitu tajam untuk melakukan tugas-tugasnya sebagai pengawas ketenagakerjaan. Paling hanya dikirim surat dan sebagainya. Sehingga akhirnya butuh waktu dan proses yang lama untuk menuntut hak-hak ketenagakerjaan, termasuk hak maternitas itu.” (Hasil Wawancara pada Jumat, 27 Februari 2026)

Setelah memaparkan kewenangan dan mekanisme penanganan pengaduan, penyajian data dilanjutkan dengan ketentuan hukum yang mengatur hak maternitas dan sanksi terhadap pelanggarannya. Hak cuti melahirkan dan keguguran bagi buruh perempuan diatur dalam Pasal 82 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang menetapkan bahwa buruh perempuan berhak memperoleh waktu istirahat sebelum dan sesudah melahirkan serta setelah

mengalami keguguran sesuai ketentuan yang berlaku. Apabila perusahaan tidak memenuhi ketentuan tersebut, maka pengusaha dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 185 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, sebagai berikut:

“(1) Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 68, Pasal 69 ayat (2), Pasal 80, Pasal 82, Pasal 90 ayat (1), Pasal 143, dan Pasal 160 ayat (4) dan ayat (7), dikenakan sanksi pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah); (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan tindak pidana kejahatan.”

Selain itu, perlindungan terhadap buruh perempuan juga mencakup larangan pemutusan hubungan kerja terhadap buruh perempuan karena kondisi maternitas. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 153 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang melarang pengusaha melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap buruh perempuan dengan alasan hamil, melahirkan, keguguran, atau menyusui. Apabila pengusaha tetap melakukan pemutusan hubungan kerja dengan alasan tersebut, maka berdasarkan Pasal 153 ayat (2) dinyatakan bahwa:

“Pemutusan hubungan kerja yang dilakukan dengan alasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) batal demi hukum dan pengusaha wajib mempekerjakan kembali pekerja/buruh yang bersangkutan.”

Setelah ketentuan sanksi dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan dijelaskan, terdapat pula regulasi lain yang turut memperkuat perlindungan terhadap hak maternitas buruh perempuan, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2024 tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak (UU KIA). Dalam undang-undang tersebut, hak maternitas bagi ibu pekerja diatur secara lebih komprehensif, khususnya pada Pasal

4 ayat (3) yang mengatur hak cuti melahirkan paling singkat 3 (tiga) bulan pertama dan dapat diperpanjang paling lama 3 (tiga) bulan berikutnya apabila terdapat kondisi khusus berdasarkan keterangan dokter, serta hak atas fasilitas pendukung bagi ibu bekerja. Selain itu, Pasal 5 menegaskan perlindungan terhadap keberlanjutan hubungan kerja selama ibu melaksanakan hak maternitasnya.

Selain Undang-Undang Ketenagakerjaan, perlindungan terhadap hak maternitas juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2024 tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak. Undang-undang tersebut memuat sejumlah ketentuan mengenai hak ibu pekerja, termasuk cuti melahirkan, keberlanjutan hubungan kerja, serta fasilitas pendukung bagi ibu bekerja. Terkait keberadaan regulasi tersebut, Ibu Endang selaku Ketua FSBK-KASBI Surabaya menyampaikan pandangannya mengenai kesenjangan antara ketentuan normatif dan kondisi pelaksanaan di lapangan. Beliau menyampaikan bahwa:

“Padahal sudah ada di regulasi kita, terutama hak cuti melahirkan diperkuat dengan UU KIA, itu sudah diperjelas. Tapi fakta di lapangan, ketika kita sudah punya regulasi yang bagus, hak kita sudah diperkuat dengan undang-undang KIA, tapi siapa aktornya di sini kok sampe teman-teman buruh perempuan kok bisa tetap ngga mendapatkan hak itu?” (Hasil wawancara pada Sabtu, 9 Mei 2026)

Pandangan tersebut menjadi relevan ketika dalam praktik implementasi kebijakan di tingkat daerah ditemukan bahwa keberadaan regulasi ini belum sepenuhnya terintegrasi ke dalam tugas pokok dan fungsi para pelaksana kebijakan. Hal ini tercermin dari pernyataan Ibu Yusi selaku Petugas Pengawas Ketenagakerjaan yang menyampaikan bahwa:

“Kalau misalnya perusahaan itu sudah memberikan hak pekerja sesuai dengan ketentuan di Undang-Undang Ketenagakerjaan, tapi belum memberikan yang ada di Undang-Undang KIA, ya kami nggak bisa apa-apa, Mbak. Karena

kewenangan kami itu mengacu pada ketentuan yang ada di Undang-Undang Ketenagakerjaan. Jadi selama yang diatur di situ sudah dipenuhi, kami tidak bisa menindak hanya berdasarkan ketentuan di Undang-Undang KIA, karena memang belum masuk dalam kewenangan kami.” (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pengawasan ketenagakerjaan masih mengacu pada ketentuan dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan. Ia menyatakan bahwa apabila hak yang diatur dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan telah dipenuhi, pengawas belum dapat melakukan penindakan hanya berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang KIA. Selanjutnya, dalam Undang-Undang KIA sendiri, khusus pada Pasal 5 Ayat (3) terdapat ketentuan mengenai bantuan hukum dan hubungan hak ibu pekerja dengan peraturan ketenagakerjaan. Ketentuan tersebut menyebutkan bahwa:

“Dalam hal Itu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diberhentikan dari pekerjaannya dan/atau tidak memperoleh haknya, Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah memberikan bantuan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Selain itu, Pasal 9 UU KIA menegaskan bahwa hak-hak maternitas yang diatur dalam undang-undang tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak pekerja sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa secara normatif, UU KIA dirancang untuk memperkuat dan melengkapi perlindungan maternitas yang telah diatur sebelumnya dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan. Adapun bunyi Pasal 9 UU KIA adalah sebagai berikut:

“Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 5 merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak pekerja yang berlaku dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.”

Sejak 2024 diskusi mengenai kebutuhan integrasi UU KIA terhadap tugas dan wewenang Pengawas Ketenagakerjaan sebetulnya sudah menjadi perbincangan, dapat dilihat dari kutipan artikel dari Tempo.co (2024) berjudul “Aspek Indonesia: Implementasi UU KIA Harus Didukung Pengetahuan Tenaga Pengawas” yang memuat pandangan berbagai *stakeholder* sehubungan dengan apa yang perlu dikuatkan pasca pengesahan RUU KIA. Dalam artikel tersebut dijelaskan bahwa:

“Menurut Presiden Asosiasi Serikat Pekerja Indonesia Mirah Sumirat, hal paling penting dari UU ini dipahami semua orang. Terutama para pengawas yang akan bertugas dalam implementasi UU terhadap tenaga kerja. Staf Ahli Menteri Bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak atau PPPA, Indra Gunawan mengatakan, soal tenaga kerja fungsi pengawasan menjadi domainnya Kementerian Ketenagakerjaan. Lintas kementerian, Ketenagakerjaan, Kementerian Sosial, melibatkan Kementerian Kesehatan, serta Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, akan berkoordinasi memperkuat penerapan UU KIA itu.... Staf Ahli Menteri Bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak atau PPPA, Indra Gunawan mengatakan, soal tenaga kerja fungsi pengawasan menjadi domainnya Kementerian Ketenagakerjaan. Lintas kementerian, Ketenagakerjaan, Kementerian Sosial, melibatkan Kementerian Kesehatan, serta Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, akan berkoordinasi memperkuat penerapan UU KIA itu.” (Sumber: <https://www.tempo.co/ekonomi/ 51268>, Diakses pada 16 Mei 2026)

Artikel tersebut memuat pandangan dari serikat pekerja dan pihak Kementerian PPPA mengenai pentingnya pemahaman tenaga pengawas serta koordinasi lintas kementerian dalam implementasi UU KIA. Pandangan mengenai kebutuhan sinkronisasi antarregulasi juga disampaikan oleh Pak Bahtiar Rifai selaku Wakil Ketua DPRD Kota Surabaya. Sebagai berikut:

“Namanya sinkronisasi ya. Ini ada undang-undang ketenagakerjaan, ini ada undang-undang kesejahteraan ibu dan anak. Kalo jalan sendiri-sendiri kan ga mungkin. Tetap undang-undang ketenagakerjaan memang jadi pionirnya, nanti disinkronkan dengan undang-undang satunya. Ini kadang-kadang ngga ada *political will* itu dari instansi atau oknum tertentu yang mungkin belum paham karena keterbatasan pengetahuan, karena memang banyak program-

program yang ngga sinkron sampe ke bawah. Mungkin harapan kami ke depan melalui pemerintah pusat, ada sinkronisasi antara hak-hak buruh perempuan di masing-masing undang-undang untuk dilakukan sinkronisasi.” (Hasil wawancara pada Rabu, 6 Mei 2026)

Berdasarkan ungkapannya, Pak Bahtiar menekankan pentingnya sinkronisasi antara Undang-Undang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang KIA agar pelaksanaan hak buruh perempuan tidak berjalan secara terpisah antarregulasi. Ia juga menyebut bahwa keterbatasan pemahaman dan program yang tidak sinkron hingga tingkat bawah dapat menjadi kendala dalam pelaksanaan kebijakan. Selain itu, Bahtiar Rifai juga menegaskan bahwa persoalan perlindungan masyarakat seharusnya tidak dibatasi secara kaku oleh persoalan kewenangan administratif antar lembaga. Beliau menyampaikan bahwa:

“Jadi kalau kita bicara kewenangan itu ya ngga akan selesai. Kalau berbicara soal *political will*, kita kalau ada temuan tersendiri meskipun mungkin bukan kewenangan kita, tapi kita punya yang namanya tenggang rasa kepada masyarakat. Itu kita akan tetap melakukan yang terbaik untuk membantu menyelesaikan problemnya. Contohnya kalo di DPRD kita bisa melakukan hearing dan mencari solusi yang terbaik. Kalau kita bicara ‘aku-akuan’ ya ngga akan selesai.” (Hasil wawancara pada Rabu, 6 Mei 2026)

Pak Bahtiar juga menyampaikan bahwa penyelesaian persoalan masyarakat tidak seharusnya berhenti pada batas kewenangan administratif. Adapun, di samping peraturan normatif yang ada, perlu juga kita membahas bagaimana penerapan proses penyelesaian kasus di lapangan. Salah satu contoh kasus yang mendapat perhatian luas di Kota Surabaya pada awal tahun 2025 adalah kasus pemutusan hubungan kerja terhadap buruh perempuan yang sedang hamil 9 (sembilan) bulan di PT Tunjungan Crystal Hotel. Kasus ini terjadi pada akhir Januari 2025, ketika perusahaan melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap puluhan buruh dengan alasan efisiensi akibat kerugian perusahaan. Di antara yang

terdampak, terdapat seorang buruh perempuan bernama Wulandari yang saat itu sedang mengandung dengan usia kehamilan 9 (sembilan) bulan dan menerima surat pemutusan hubungan kerja tanpa pemberitahuan sebelumnya.

Pihak Wulandari memperoleh pendampingan advokasi dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) Kota Surabaya selama proses penanganan kasusnya. Menanggapi kasus tersebut, Bapak Achmad Rony selaku perwakilan dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) Kota Surabaya menyampaikan bahwa:

"Proses advokasi kasus PT Tunjungan Crystal Hotel masih belum sampai ke pengadilan. Waktu itu kami hanya berusaha untuk berunding dengan pihak perusahaan. Makanya kemudian ada agenda mogok kerja yang diambil, harapannya dari aksi tersebut adalah perusahaan mau untuk berunding sehubungan dengan situasi buruh yang sedang terjadi. Kalau ke pemerintah itu kita melapor/berkomunikasi dengan Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya dan Pengawas Ketenagakerjaan untuk melaporkan beberapa dugaan-dugaan pelanggaran." (Hasil Wawancara pada Jumat, 27 Februari 2026)

Kutipan tersebut menunjukkan bahwa proses advokasi kasus dilakukan melalui upaya perundingan, aksi mogok kerja, serta komunikasi dengan Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya dan Pengawas Ketenagakerjaan untuk melaporkan dugaan pelanggaran. Setelah laporan diterima, pemerintah melalui Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya berperan sebagai fasilitator dalam proses mediasi antara buruh dan perusahaan. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh staf Bidang Hubungan Industrial, Syarat Kerja, dan Jamsostek di Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya:

"Kasusnya masuk ke kami, dan mereka sudah diberikan pesangon oleh perusahaan. Karena yang hamil itu sepakat untuk tetap diputus tapi diberikan pesangon, ya sudah, dia mau kok. Dalam prosesnya kita bantu mediasi. Jadi

ada kasus masuk, kita fasilitasi dengan mediasi, kemudian ada kesepakatan ya kita buat perjanjian." (Hasil Wawancara pada Jumat, 6 Maret 2026)

Keterangan tersebut menunjukkan bahwa Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya memfasilitasi proses mediasi antara buruh dan perusahaan. Proses tersebut menghasilkan kesepakatan yang dituangkan dalam Perjanjian Bersama. Selain itu, Petugas Pengawas Ketenagakerjaan juga menjelaskan bahwa laporan terkait pelanggaran tersebut sempat masuk dalam mekanisme pengawasan. Namun demikian, proses penyelesaiannya berhasil diselesaikan melalui mediasi sebelum mencapai tahap penegakan hukum yang lebih lanjut. Sebagaimana disampaikan oleh Ibu Yusi selaku Petugas Pengawas Ketenagakerjaan:

"Soal pelanggaran yang PHK Ibu hamil itu pernah terjadi, dan pengaduannya masuk ke pengawas ketenagakerjaan. Tapi ternyata, proses penyelesaiannya berhasil dilakukan melalui proses mediasi dengan dikeluarkannya PB (Perjanjian bersama), berarti sudah tidak ada tanggung jawabnya dengan pengawas ketenagakerjaan." (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Penyelesaian melalui mediasi pada kasus tersebut menghasilkan Perjanjian Bersama dan pemberian pesangon kepada buruh yang terdampak. Dari pihak pendamping hukum, Pak Achmad Rony menjelaskan bahwa sebelum proses mediasi, pihak buruh dan pendamping advokasi juga melakukan upaya kolektif agar perusahaan bersedia membuka ruang perundingan. Sebagai berikut:

"Waktu itu kami berusaha untuk berunding dengan pihak perusahaan. Makanya kemudian ada agenda mogok kerja yang diambil, harapannya dari aksi tersebut adalah perusahaan mau untuk berunding sehubungan dengan situasi buruh yang sedang terjadi." (Hasil Wawancara pada Jumat, 27 Februari 2026)

Hal tersebut memperlihatkan bahwa proses penyelesaian sengketa tidak hanya bergantung pada mekanisme pengawasan maupun mediasi formal, tetapi juga memerlukan tekanan kolektif dari buruh dan pendamping advokasi agar

perusahaan bersedia merespons tuntutan yang diajukan. Kondisi ini menunjukkan bahwa penerapan sanksi maupun mekanisme penegakan yang tersedia belum sepenuhnya memiliki daya dorong yang kuat untuk memastikan kepatuhan perusahaan terhadap pemenuhan hak maternitas buruh perempuan.



Gambar 4. 11 Dokumentasi Aksi Demonstrasi Buruh PUK SPSI-FSPMI PT. Tunjungan Crystal Hotel pada 6 Februari 2025
Sumber: Laman Instagram @ylbhi_lbhsurabaya

Kondisi tersebut turut mendapatkan kritik dari perspektif serikat buruh yang menilai bahwa penyelesaian kasus melalui mekanisme mediasi justru sering kali membuat pelanggaran hak maternitas tidak berujung pada pemberian sanksi yang tegas kepada perusahaan. Ibu Endang selaku Ketua FSBK-KASBI Surabaya mengungkapkan bahwa:

“Makanya teman-teman buruh itu lemahnya di situ. Pemerintah hanya lebih fokus untuk menjadi mediator, itu saat ini seperti itu, ketegasan terkait bagaimana perusahaan yang melanggar itu harus diberikan sanksi itu ngga ada. Ya itu tadi contohnya ibu hamil tadi harusnya ngga boleh di PHK, tapi balik lagi kenapa malah harus dibuang ke ranahnya mediator yang mana hasilnya tetap mem-PHK ibu hamil tersebut. Yang mana kalo ditawari uang, dengan kondisi ekonomi seperti sekarang ini ya cenderung ngga menolak.”

Kutipan tersebut menunjukkan bahwa penyelesaian melalui mediasi dinilai belum selalu memberikan ketegasan terhadap perusahaan yang diduga melanggar

hak buruh perempuan. Ia juga menyoroti bahwa kondisi ekonomi buruh dapat memengaruhi keputusan untuk menerima penyelesaian berupa uang atau pesangon. Ungkapan dari Ibu Endang tersebut sejalan dengan pandangan Komnas Perempuan (2021) dalam dokumen kajiannya mengenai diskriminasi dan kekerasan berbasis gender di dunia kerja, yang menyatakan bahwa pelanggaran terhadap norma kerja kerap diidentifikasi sebagai perselisihan hak dan diselesaikan melalui mekanisme perdata, sehingga jarang diproses sebagai tindak pidana:

“Pelanggaran terhadap norma kerja, khususnya yang dinyatakan sebagai tindak pidana kejahatan dan pelanggaran, selama ini diharapkan dapat diselesaikan dengan cara penegakan hukum pidana. Namun melalui mekanisme PPHI, pelanggaran diidentifikasi sebagai perselisihan hak, atau perselisihan yang timbul karena tidak dipenuhinya hak, akibat adanya perbedaan pelaksanaan atau penafsiran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama. Hukum acara yang berlaku pada Pengadilan Hubungan Industrial adalah hukum acara perdata yang dalam putusan akhirnya hanya terkait dengan hak-hak normatif kerja.”

Dapat disimpulkan bahwa penerapan sanksi dalam pelanggaran hak maternitas buruh perempuan di Kota Surabaya berada pada kewenangan Pengawas Ketenagakerjaan Provinsi Jawa Timur, sedangkan Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya lebih berperan dalam koordinasi dan fasilitasi penyelesaian perselisihan. Secara prosedural, mekanisme penanganan pengaduan telah tersedia tetapi temuan penelitian menunjukkan bahwa penyelesaian kasus hak maternitas lebih sering diarahkan melalui mekanisme mediasi dan perjanjian bersama, sebagaimana terlihat dalam kasus buruh perempuan hamil di PT Tunjungan Crystal Hotel. Di sisi lain, pihak serikat buruh dan pendamping hukum menilai bahwa proses penanganan aduan masih membutuhkan pengawasan berulang dan belum sepenuhnya menunjukkan ketegasan sanksi terhadap perusahaan yang melanggar.

E. Continuity of Effort

Komponen keberlanjutan upaya ini mengacu pada adanya proses pembelajaran yang berkelanjutan berdasarkan hasil evaluasi serta upaya perbaikan lanjutan terhadap pelaksanaan reformasi. Data penelitian menunjukkan bahwa upaya yang tersedia masih berada dalam kerangka umum pembinaan hubungan industrial dan perlindungan tenaga kerja. Adapun, salah satu bentuk kegiatan yang disebut berlangsung secara berulang adalah penyuluhan kepada perusahaan oleh Pengawas Ketenagakerjaan. Ibu Yusi selaku Petugas Pengawas Ketenagakerjaan menyampaikan bahwa penyuluhan mengenai perlindungan buruh perempuan, termasuk hak maternitas, terus dilakukan kepada pihak perusahaan. Sebagaimana disampaikan oleh Ibu Yusi selaku Petugas Pengawas Ketenagakerjaan:

“Sehubungan dengan isu hak maternitas ini kita nggak bosan-bosan memberikan penyuluhan kepada pihak perusahaan bahwa pentingnya perempuan, karena mereka itu melahirkan anak-anak bangsa. Apalagi sudah tercantum di Undang-Undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 tentang perlindungan buruh perempuan, termasuk tentang hak-hak maternitas atau reproduksi.” (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Lebih lanjut, informan juga menyampaikan bahwa praktik pengawasan dilakukan secara berkala terhadap perusahaan yang pernah teridentifikasi memiliki potensi permasalahan ketenagakerjaan. Hal ini menunjukkan adanya upaya pemantauan berkelanjutan sebagai bentuk tindak lanjut dari temuan sebelumnya.

“Apabila diidentifikasi ada perusahaan yang pernah terjadi kasus seperti itu, maka untuk berikutnya tugas pengawas ketenagakerjaan adalah melakukan pengawasan secara berkala, apakah benar-benar sudah diperbaiki dan dijalankan dengan baik, kemudian kita juga wajib dipertemukan dengan serikat pekerja atau perwakilan pekerja terutama perempuan yang masih produktif.” (Hasil Wawancara pada Senin, 20 April 2026)

Selain data wawancara mengenai penyuluhan dan pengawasan berkala, penelitian ini juga menelaah dokumen Rencana Strategis Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya Tahun 2025-2029 untuk melihat arah perencanaan dan keberlanjutan program yang berkaitan dengan perlindungan tenaga kerja.

Tabel 4. 4 Pemetaan Telaah Renstra Renstra Provinsi

Sasaran Renstra Provinsi	Permasalahan Pelayanan di PD yang berkaitan dengan Renstra K/L	Faktor Pendorong	Faktor Penghambat
Meningkatnya Kepatuhan Perusahaan dalam rangka Hubungan Industrial yang Kondusif dan Perlindungan Tenaga Kerja	a. Kurangnya petugas fungsional mediator hubungan industrial b. Tingginya konflik ketenagakerjaan antara pengusaha dengan pekerja/buruh atau Serikat pekerja/Serikat buruh c. Rendahnya perlindungan terhadap pekerja/buruh	a. Satgas pengawasan ketenagakerjaan untuk mendorong penegakan hukum norma ketenagakerjaan b. Peingkatan pengawasan dalam keselamatan dan kesehatan kerja ke perusahaan c. Up-grading kemampuan fungsional pengawas ketenagakerjaan secara mandiri	a. Belum optimalnya pembinaan yang dilakukan oleh Mediator Hubungan Industrial b. Tidak seimbangny rasio dari jumlah mediator hubungan industrial dengan jumlah perusahaan

Sumber: Rencana Strategis Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya 2025-2029, Pemerintah Kota Surabaya (2025)

Salah satu permasalahan pelayanan yang tercantum pada tabel di atas adalah rendahnya perlindungan terhadap pekerja/buruh. Selain itu, pada bagian faktor penghambat disebutkan belum optimalnya pembinaan yang dilakukan oleh Mediator Hubungan Industrial serta tidak seimbangny rasio jumlah mediator hubungan industrial dengan jumlah perusahaan. Informasi tersebut menjadi bagian

dari pemetaan permasalahan pelayanan yang dicantumkan dalam dokumen perencanaan strategis Disperinaker Kota Surabaya.

Kebutuhan perlindungan terhadap buruh perempuan memang tidak banyak dibahas secara khusus dalam dokumen ini. Penyebutan mengenai perlindungan buruh perempuan adapun muncul dalam sub-bab analisis isu nasional, khususnya dalam pembahasan keterkaitan arah pembangunan daerah dengan agenda nasional *Asta Cita*, yang merupakan delapan misi utama untuk mewujudkan visi “Bersama Indonesia Maju Menuju Indonesia Emas 2045”. Dalam bagian tersebut, isu perlindungan buruh perempuan ditempatkan sebagai bagian dari tantangan ketenagakerjaan secara nasional. Hal ini tercermin dalam kutipan berikut:

"Perlindungan Tenaga Kerja dan Hubungan Industrial Persoalan ketenagakerjaan di Indonesia tidak hanya terkait dengan penciptaan lapangan kerja, tetapi juga menyangkut perlindungan dan kepastian hukum bagi pekerja. Perselisihan hubungan industrial, isu upah minimum, perlindungan buruh perempuan dan anak, serta keselamatan dan kesehatan kerja (K3) masih menjadi tantangan nasional. Surabaya sebagai kota industri perlu memperkuat sistem pengawasan ketenagakerjaan, meningkatkan kapasitas mediator hubungan industrial, dan membangun kelembagaan ketenagakerjaan yang lebih efektif." (Sumber: Rencana Strategis Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya 2025-2029)

Dokumen Renstra tersebut menunjukkan isu perlindungan buruh perempuan muncul pada bagian analisis isu nasional, khususnya dalam pembahasan perlindungan tenaga kerja dan hubungan industrial. Isu tersebut disebut bersama dengan perselisihan hubungan industrial, upah minimum, perlindungan buruh anak, serta keselamatan dan kesehatan kerja sebagai tantangan ketenagakerjaan nasional. Setelah bagian analisis isu nasional, dokumen Renstra juga memuat tujuan, sasaran, strategi, dan arah kebijakan perangkat daerah yang berkaitan dengan perlindungan tenaga kerja. Berdasarkan evaluasi yang telah dianalisis, adapun arah kebijakan

Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja tercermin dalam tujuan mengurangi angka pengangguran yang kemudian diturunkan ke dalam sasaran meningkatnya hubungan industrial yang harmonis.

Tabel 4. 5 Tujuan, Sasaran, Strategi, dan Arah Kebijakan Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya 2025-2029

VISI: Transformasi Surabaya Menuju Kota Dunia yang Maju, Humanis & Berkelanjutan				
MISI: Mengakselerasi Transformasi Pengembangan Sektor Ekonomi Unggulan				
Tujuan	Sasaran	Arah Kebijakan RPJMD	Strategi	Arah Kebijakan Perangkat Daerah
Mengurangi Angka Pengangguran	Meningkatkan Hubungan Industrial yang Harmonis	Fasilitasi pemenuhan jaminan sosial bagi tenaga kerja	a. Penguatan kapasitas mediator dan pengawas ketenagakerjaan b. Meningkatkan kesadaran hukum ketenagakerjaan melalui sosialisasi dan kemitraan c. Penguatan sistem industrial berbasis data	Penguatan Hubungan Industri dan Perlindungan Tenaga Kerja serta mengoptimalkan jaminan sosial bagi pekerja formal maupun informal

Sumber: Rencana Strategis Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya 2025-2029, Pemerintah Kota Surabaya (2025)

Lebih lanjut, dalam arah kebijakan perangkat daerah yang mendukung sasaran tersebut, disebutkan adanya upaya penguatan hubungan industrial dan perlindungan tenaga kerja serta pengoptimalan jaminan sosial bagi pekerja formal maupun informal. Selain itu, pada bagian strategi juga dicantumkan upaya penguatan kapasitas mediator dan pengawas ketenagakerjaan, peningkatan kesadaran hukum ketenagakerjaan melalui sosialisasi dan kemitraan, serta penguatan sistem hubungan industrial berbasis data. Keberadaan strategi dan arah kebijakan tersebut menunjukkan bahwa pencegahan pelanggaran hak buruh ditempatkan dalam kerangka penguatan hubungan industrial secara menyeluruh, yang secara tidak

langsung juga mencakup perlindungan terhadap buruh perempuan dan hak maternitas sebagai bagian dari hak-hak buruh pada umumnya.

4.2. Pembahasan

4.2.1. *Source of Initiative*

Komponen *source of initiative* dalam kerangka *political will* menunjukkan gambaran yang kompleks dan belum sepenuhnya memenuhi kriteria inisiatif yang bersumber dari aktor internal secara tulus. Grimes dkk. (2021) menjelaskan bahwa *source of initiative* berkaitan dengan sejauh mana aktor politik dan administratif kunci memandang suatu persoalan sebagai isu yang membutuhkan perhatian dan reformasi. Upaya penyelesaian masalah seharusnya lahir dari inisiatif lokal itu sendiri yang menunjukkan niat tulus dalam menjalankan perubahan, bukan semata-mata sebagai respons terhadap tekanan eksternal. Pandangan tersebut sejalan dengan Brinkerhoff (2000) yang menegaskan bahwa *political will* yang bermakna mensyaratkan adanya dorongan perubahan yang lahir dari dalam.

Inisiatif kebijakan perlindungan hak maternitas buruh perempuan perlu terlebih dahulu dibaca melalui kerangka regulasi di tingkat nasional, terutama Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagai dasar utama perlindungan ketenagakerjaan di Indonesia. Sebagaimana telah dijelaskan dalam latar belakang, secara internasional Indonesia telah menjadi negara pihak dalam *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) tahun 1979, sehingga memiliki kewajiban untuk memenuhi dan melindungi hak-hak maternitas buruh perempuan sebagaimana diamanatkan dalam konvensi tersebut. Selain itu, sebelum regulasi ketenagakerjaan tersebut disahkan,

buruh perempuan juga telah melakukan berbagai aksi massa untuk menuntut pengakuan dan pemenuhan hak-hak mereka di tempat kerja. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa sejak pada tingkat regulasi nasional sekalipun, pasal-pasal yang mengatur perlindungan hak maternitas buruh perempuan tidak sepenuhnya lahir dari inisiatif internal pemerintah, melainkan juga merupakan hasil dari dorongan eksternal, baik melalui komitmen internasional maupun tekanan gerakan buruh.

Di Kota Surabaya apabila dikaji secara kritis berdasarkan temuan yang ada masih bertumpu pada mandat regulasi nasional, yakni Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2024 tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak tanpa disertai inisiatif turunan yang signifikan di tingkat daerah. Kondisi ini pada dasarnya dapat dipahami mengingat pemerintah daerah memang tidak memiliki kewajiban untuk selalu membentuk regulasi turunan atas setiap kebijakan nasional. Achmad & Zubakhrum (2024) menjelaskan bahwa otonomi daerah di Indonesia merupakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada sejumlah prinsip fundamental, di antaranya prinsip dekonsentrasi serta prinsip efisiensi dan efektivitas. Prinsip dekonsentrasi menempatkan pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam memastikan implementasi kebijakan nasional berjalan di tingkat lokal. Pemerintah Kota Surabaya secara formal sebenarnya telah menjalankan fungsi dekonsentrasi melalui implementasi kebijakan nasional terkait perlindungan maternitas.

Akan tetapi, kepatuhan terhadap regulasi nasional belum cukup untuk menunjukkan adanya *source of initiative* yang kuat apabila tidak disertai dorongan lokal untuk membaca kebutuhan spesifik di daerah. Berdasarkan kerangka prinsip efisiensi dan efektivitas, pemerintah daerah semestinya mampu mengoptimalkan sumber daya dan kewenangannya untuk merumuskan langkah yang lebih responsif terhadap kondisi lokal. Dengan demikian, *political will* pemerintah daerah memang tidak harus selalu diwujudkan melalui pembentukan regulasi formal baru, tetapi tetap perlu tampak melalui inisiatif lain, seperti strategi pencegahan, program sosialisasi khusus, pemetaan kelompok rentan, atau mekanisme perlindungan yang lebih proaktif. Namun, berdasarkan temuan penelitian, bentuk-bentuk inisiatif lokal tersebut belum terlihat secara signifikan dalam isu hak maternitas buruh perempuan di Kota Surabaya. Padahal, tanggung jawab aktif tersebut semakin diperkuat oleh arah pembangunan nasional yang tertuang dalam agenda Asta Cita sebagai delapan misi utama menuju Indonesia Emas 2045. Sebagaimana tercantum dalam Renstra Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya, persoalan perlindungan buruh perempuan secara eksplisit ditempatkan sebagai bagian dari tantangan ketenagakerjaan nasional yang perlu direspons.

Satu-satunya indikasi munculnya inisiatif internal yang dapat diidentifikasi adalah rencana pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Perempuan dan Anak yang digagas oleh DP3APPKB Kota Surabaya, yang menurut keterangan informan telah mulai dibahas melalui beberapa rapat bersama DPRD Kota Surabaya dan kemungkinan turut mencakup isu perempuan pekerja. Rencana tersebut dapat dibaca sebagai sinyal awal adanya dorongan dari aktor internal

pemerintah daerah untuk membangun kerangka perlindungan perempuan di tingkat lokal. Namun, karena masih berada pada tahap pembahasan awal dan belum secara spesifik menempatkan perlindungan hak maternitas buruh perempuan sebagai fokus utama, inisiatif tersebut belum dapat dikategorikan sebagai bentuk *political will* yang konkret dan terlembagakan. Inisiatif yang tulus ditandai bukan hanya oleh adanya rencana, tetapi oleh komitmen yang dapat diverifikasi melalui tindakan nyata dan berkelanjutan dalam kerangka *political will* (Brinkerhoff, 2010)

Lebih jauh, temuan berdasarkan pernyataan Ketua FSBK-KASBI Surabaya semakin memperkuat kesimpulan bahwa pola respons pemerintah daerah dalam isu ini masih bersifat reaktif. Pemerintah baru bergerak secara aktif ketika mendapat tekanan berulang dari pelapor hingga aksi massa, bukan atas dasar kesadaran proaktif untuk melindungi hak-hak buruh perempuan. Pola tersebut penting dibaca dalam komponen *source of initiative* karena sumber dorongan tindakan pemerintah tidak sepenuhnya muncul dari agenda internal kelembagaan, melainkan sering kali dipicu oleh desakan dari luar, terutama dari serikat buruh, pelapor, atau tekanan massa. Apabila respons baru muncul setelah adanya tekanan berulang, maka inisiatif pemerintah lebih tepat dipahami sebagai tindakan korektif yang reaktif, bukan sebagai agenda pencegahan yang lahir dari komitmen internal untuk melindungi buruh perempuan sejak awal. Kondisi ini selaras dengan penjelasan Grimes dkk. (2021) bahwa ketiadaan *political will* dapat tercermin dari ketidakinginan otoritas untuk memulai maupun mendukung suatu inisiatif.

Tindakan pemerintah yang lebih sering muncul setelah adanya tekanan eksternal menunjukkan bahwa dorongan reformasi belum sepenuhnya lahir dari

komitmen internal pemerintah daerah itu sendiri. Sehubungan dengan itu, Mosse (2018) menegaskan bahwa apabila program pembangunan gagal menjangkau kelompok termiskin dalam masyarakat, penyebabnya pastilah karena program tersebut gagal menyentuh kaum perempuan. Pernyataan ini mengandung implikasi bahwa absennya inisiatif proaktif pemerintah daerah dalam menjangkau buruh perempuan bukan sekadar persoalan teknis administratif, melainkan merupakan kegagalan dalam mewujudkan pembangunan yang inklusif secara gender. Buruh perempuan sebagai kelompok yang secara struktural berada dalam posisi rentan dalam hubungan kerja tidak akan secara otomatis terlindungi hanya karena regulasi formal telah tersedia. Dengan demikian, komponen *source of initiative* dari pemerintah dalam upaya pencegahan pelanggaran hak maternitas buruh perempuan di Kota Surabaya masih berada pada tahap yang lemah. Inisiatif yang ada lebih banyak bersifat responsif terhadap mandat nasional dan tekanan eksternal, sementara dorongan yang lahir secara otonom dari aktor internal pemerintah daerah masih sangat terbatas dan belum terlembagakan secara bermakna.

4.2.2. *In-depth Analysis of The Problem*

Komponen *in-depth analysis of the problem* dalam kerangka *political will* menekankan pentingnya keberadaan analisis yang sistematis, komprehensif, dan mampu menangkap kompleksitas permasalahan secara utuh sebagai dasar perumusan kebijakan yang rasional. Grimes dkk. (2021) menjelaskan bahwa keberadaan analisis yang sistematis diperlukan untuk mengakui kompleksitas suatu persoalan serta menyajikan model penanganan yang rasional dan sesuai dengan hasil analisis tersebut. Sebaliknya, pendekatan yang bersifat superfisial terhadap

suatu permasalahan menunjukkan dangkalnya kesungguhan dalam mendorong perubahan. Pandangan tersebut sejalan dengan Brinkerhoff (2000) yang menegaskan bahwa pendekatan yang dangkal terhadap suatu persoalan hanya mencerminkan '*shallow willingness to pursue change*', yakni kemauan yang tidak cukup kuat untuk menghasilkan perubahan yang berarti.

Berdasarkan temuan penelitian, analisis yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya terhadap persoalan hak maternitas buruh perempuan masih menunjukkan keterbatasan yang cukup mendasar, baik pada level eksekutif maupun legislatif daerah. Keterbatasan tersebut pertama-tama terlihat dari cara Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya memaknai rendahnya angka pengaduan sebagai indikasi minimnya pelanggaran. Sedangkan, suatu persoalan tidak dapat dinilai hanya berdasarkan indikator formal yang tampak di permukaan karena kondisi tersebut dapat dipengaruhi berbagai faktor lain yang tersembunyi (Brinkerhoff, 2010). Adapun, pandangan tersebut memang kontradiktif dengan kondisi lapangan justru memperlihatkan bahwa diam dari buruh perempuan bukanlah bentuk penerimaan, melainkan respons rasional terhadap ketakutan akan intimidasi, ancaman kehilangan pekerjaan, dan tekanan ekonomi akibat tanggungan keluarga. Pendekatan ini secara metodologis bermasalah, karena mengabaikan dimensi struktural yang melatarbelakangi keengganan buruh perempuan untuk melapor.

Keterbatasan analisis ini semakin terlihat dalam cara pemerintah daerah menanggapi salah satu kasus yang melibatkan buruh perempuan di PT Tunjungan Crystal Hotel. Kasus yang secara faktual berkaitan dengan pemutusan hubungan kerja terhadap buruh dalam kondisi hamil tersebut dimaknai oleh Dinas

Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya semata-mata sebagai kesalahpahaman administratif yang bersifat insidental. Pemaknaan demikian mengindikasikan bahwa pelanggaran hak maternitas belum dipandang sebagai bagian dari pola struktural yang lebih luas dalam praktik hubungan kerja, melainkan sebagai kejadian teknis yang terisolasi. Hal ini diperkuat oleh pernyataan YLBHI Kota Surabaya yang menegaskan bahwa respons pemerintah terhadap laporan dugaan pelanggaran cenderung tidak mendalami dimensi keperempuannya secara serius.

Pada level legislatif daerah, keterbatasan analisis ini mengambil bentuk yang berbeda namun sama bermasalahnya. Pernyataan anggota Komisi D DPRD Kota Surabaya yang dalam *scope of work* yang dimiliki termasuk dalam isu ketenagakerjaan sekaligus perlindungan dan pemberdayaan perempuan justru menyatakan bahwa isu gender sudah tidak lagi relevan untuk dibahas karena keadilan dianggap telah terwujud mencerminkan kecenderungan *gender-blind*, yakni cara pandang yang menganggap persoalan gender tidak lagi menjadi isu penting sehingga ketimpangan yang sesungguhnya masih berlangsung menjadi tersamarkan. Clausen dkk. (2025) menjelaskan bahwa pendekatan *gender-blind* sering kali tampak sebagai praktik yang baik karena selaras dengan pemahaman umum mengenai kesetaraan, namun pada kenyataannya hanya menghasilkan perbaikan pada tingkat permukaan dan justru menyembunyikan mekanisme yang mereproduksi ketimpangan gender. Anggapan bahwa diskriminasi gender telah selesai justru berpotensi membuat persoalan kerentanan buruh perempuan dalam

pemenuhan hak maternitas tidak lagi dipandang sebagai isu struktural yang membutuhkan perhatian khusus.

Ketika persoalan pelanggaran hak maternitas dikembalikan pada kurangnya pengetahuan individu buruh perempuan, maka terjadi pergeseran beban tanggung jawab yang problematis, di mana kegagalan struktural negara dalam melindungi dan memastikan hak-hak seluruh warganya, menjadi kekurangan kapasitas individu buruh perempuan itu sendiri. Pendekatan ini secara langsung bertentangan dengan prinsip GAD yang menegaskan bahwa negara memiliki tanggung jawab aktif untuk mengatasi hambatan struktural yang menghalangi perempuan dalam menikmati hak-haknya, bukan sekadar menyerahkan beban perjuangan kepada individu perempuan itu sendiri. Sebagaimana yang diungkapkan Mosse (2018) bahwa dalam gagasan GAD terdapat beberapa unsur yang dianggap penting, salah satunya adalah perlunya negara untuk menciptakan pranata politik yang melindungi dan memungkinkan pelaksanaan hak asasi warganegara dan sosial yang termasuk di dalamnya adalah hak-hak perempuan, serta menyediakan kondisi-kondisi bagi akses terhadap hak-hak tersebut dalam cara yang memungkinkan konflik sosial untuk dapat dipecahkan dengan mudah. Maka, dapat diartikan bahwa negara betul-betul perlu secara aktif untuk menyediakan sistem yang memastikan buruh perempuan dapat secara mudah dalam mendapatkan hak-hak maternitas yang pada dasarnya sudah diundang-undangkan.

Selain mengalihkan persoalan kepada kapasitas individu buruh perempuan, keterbatasan analisis juga terlihat dari penggunaan kesempatan kerja dan minimnya pengaduan sebagai ukuran tercapainya kesetaraan gender. Clausen dkk. (2025)

menjelaskan bahwa pendekatan semacam ini cenderung berfokus pada anggapan bahwa tidak terdapat hambatan formal bagi perempuan, namun lebih menitikberatkan pada aspek prosedural dibandingkan pada hasil atau dampak nyata yang dialami perempuan di lapangan. Keberadaan akses formal terhadap pekerjaan belum tentu mencerminkan bahwa perempuan telah berada dalam kondisi yang setara secara substantif.

Perspektif GAD menjabarkan bahwa keterlibatan perempuan dalam industri tidak serta merta menunjukkan tercapainya kesetaraan gender, sebab perempuan masih dapat ditempatkan dalam relasi kerja yang eksploitatif dan timpang. Buruh perempuan justru sering lebih disukai industri karena dianggap patuh dan mudah diatur. Perempuan juga lebih mudah ditempatkan dalam sistem kerja fleksibel dengan upah rendah serta diberhentikan tanpa kompensasi ketika tidak lagi sesuai dengan kebutuhan produksi perusahaan. Dengan demikian, masuknya perempuan ke dalam pasar kerja pada kenyataannya belum tentu mencerminkan keberhasilan pembangunan yang setara gender, melainkan dapat menunjukkan bagaimana hierarki dan ketimpangan gender tetap direproduksi di dalam dunia kerja (Mosse, 2018). Maka, demi efektifnya pelibatan perempuan sebagai setengah populasi usia produktif di Kota Surabaya dalam peningkatan ekonomi, pemerintah perlu lebih merekognisi permasalahan yang menyertai mereka dan menyediakan kebijakan-kebijakan yang lebih proaktif dalam membantu pemberdayaannya, disamping merasa cukup hanya dengan melihat angka keterlibatan mereka di pasar kerja yang memang semakin tinggi setiap tahunnya.

Temuan penelitian juga memperlihatkan bahwa kerentanan buruh perempuan tidak dapat dilepaskan dari beban ganda yang mereka hadapi dalam ranah pekerjaan dan keluarga. Buruh perempuan usia produktif tidak hanya dituntut untuk mempertahankan pekerjaan sebagai sumber penghasilan, tetapi juga dibebani tanggung jawab pengasuhan dan pekerjaan domestik yang masih lebih banyak dilekatkan kepada perempuan. Kondisi tersebut membuat kehamilan dan kelahiran anak tidak sekadar berhubungan dengan penggunaan hak cuti, tetapi juga dapat menempatkan buruh perempuan pada pilihan yang dilematis antara melanjutkan pekerjaan atau memprioritaskan keluarga. Namun, dimensi sosial dan ekonomi tersebut belum tampak menjadi bagian yang kuat dalam analisis pemerintah daerah, yang masih lebih banyak memandang persoalan hak maternitas melalui aspek formal hubungan kerja, pengaduan, dan penyelesaian perselisihan.

Kompleksitas permasalahan semakin dalam ketika ditelaah pada konteks buruh dengan status kontrak dan *outsourcing*. Temuan lapangan menunjukkan bahwa sistem kerja fleksibel tersebut secara sistematis menciptakan celah pemenuhan hak maternitas, mulai dari praktik seleksi rekrutmen yang cukup diskriminatif dengan menanyakan kondisi kehamilan, penghentian sementara kontrak saat cuti melahirkan tanpa kompensasi, hingga tekanan ekonomi yang secara struktural membuat calon buruh perempuan terpaksa menyetujui klausul kontrak yang berpotensi merugikan demi mendapatkan pekerjaan. Ironisnya, kondisi ini belum sepenuhnya tertangkap dalam pemetaan masalah yang dilakukan pemerintah daerah. Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya justru cenderung memaknai praktik-praktik tersebut sebagai konsekuensi logis dari

mekanisme kontrak yang disepakati kedua belah pihak, tanpa mempertimbangkan bahwa persetujuan buruh perempuan dalam kondisi tersebut tidak sepenuhnya bersifat sukarela mengingat ketimpangan posisi tawar yang signifikan antara buruh dan pemberi kerja.

Kerentanan dalam sistem kerja kontrak dan outsourcing tersebut juga diperparah oleh cara pandang sebagian perusahaan yang menempatkan hak maternitas sebagai beban terhadap waktu kerja dan operasional perusahaan. Fakta bahwa perspektif perusahaan yang demikian belum secara serius direspons dalam kerangka analisis masalah pemerintah daerah semakin memperlihatkan bahwa pemetaan masalah yang ada masih jauh dari komprehensif. Sehubungan dengan hal tersebut, Mosse (2018) menjelaskan bahwa keterbatasan waktu dan mobilitas yang dimiliki perempuan akibat pembagian kerja secara seksual seringkali memaksa perempuan menerima pekerjaan dengan upah murah dan kondisi kerja yang rentan, baik di sektor pertanian maupun industri. Perempuan juga kerap dipandang hanya sebagai pencari nafkah sekunder dalam keluarga, padahal dalam praktiknya penghasilan perempuan justru menjadi penopang penting keberlangsungan hidup rumah tangga. Dalam konteks isu-isu yang meliputi buruh perempuan, kondisi tersebut tercermin dari posisi buruh perempuan yang cenderung menerima diskriminasi yang diterima demi mempertahankan sumber penghidupan keluarga. Akibatnya, buruh perempuan bukan hanya mengalami keterbatasan perlindungan ketenagakerjaan, tetapi juga ditempatkan pada posisi yang lebih rentan dibanding buruh lain dalam sistem kerja yang sama.

Komponen *in-depth analysis of the problem*, dari pemerintah dalam upaya pencegahan pelanggaran hak maternitas buruh perempuan di Kota Surabaya masih berada pada tingkat yang lemah. Analisis terhadap persoalan hak maternitas buruh perempuan cenderung berhenti pada permukaan, yang hanya bertumpu pada pengaduan formal, memaknai kasus secara insidental, serta mengabaikan dimensi struktural dan gender yang sesungguhnya menjadi akar permasalahan. Tanpa analisis yang mendalam dan sensitif gender, kebijakan yang dihasilkan akan sulit menjawab kompleksitas kerentanan yang dihadapi buruh perempuan di lapangan.

4.2.3. *Mobilisation of Stakeholder*

Komponen *mobilization of stakeholder* dalam kerangka *political will* menekankan pentingnya kemampuan aktor kebijakan untuk membangun dukungan kolektif dari para pemangku kepentingan yang relevan secara partisipatif dan berkelanjutan. Grimes dkk. (2021) menjelaskan bahwa keberhasilan mobilisasi ditentukan oleh sejauh mana komitmen aktor-aktor pemerintah dipandang kredibel oleh pemangku kepentingan lainnya, terutama kelompok yang paling terdampak oleh kebijakan. Pandangan tersebut selaras dengan Brinkerhoff (2000) yang menekankan pentingnya kemampuan aktor kebijakan untuk mengidentifikasi serta memobilisasi dukungan dari berbagai *stakeholder* guna mengatasi resistensi dan mendorong keberhasilan reformasi. Berdasarkan temuan penelitian, upaya mobilisasi *stakeholder* yang dilakukan Pemerintah Kota Surabaya dalam konteks perlindungan hak maternitas buruh perempuan masih menunjukkan kondisi yang paradoksal. Upaya mobilisasi *stakeholder* sebagaimana mekanisme formal yang dimandatkan memang sudah berjalan, namun secara substantif belum mampu

menjangkau kedalaman permasalahan maupun membangun kepercayaan dari kelompok buruh perempuan sebagai pihak yang paling berkepentingan.

Salah satu yang paling konsisten dijalankan oleh pemerintah adalah kegiatan pembinaan terhadap perusahaan. Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya dan Pengawas Ketenagakerjaan secara aktif melakukan penyuluhan, *monitoring*, dan pemeriksaan langsung ke perusahaan untuk memastikan kepatuhan terhadap regulasi ketenagakerjaan yang berlaku. Adapun, capaian kepemilikan Peraturan Perusahaan (PP) maupun Perjanjian Kerja Bersama (PKB) yang menunjukkan tren peningkatan dari 1.283 perusahaan pada tahun 2022 menjadi 1.522 perusahaan pada tahun 2024 dapat dipandang sebagai salah satu indikator keberhasilan parsial dari proses pembinaan tersebut. Namun demikian, capaian tersebut harus dibaca secara kritis dalam konteks proporsi yang sesungguhnya. Dari total 10.592 perusahaan yang tercatat di Kota Surabaya, hanya sekitar 14,4 persen yang telah memiliki PP/PKB pada tahun 2024. Angka ini menunjukkan bahwa jangkauan pembinaan dan pengaturan hubungan kerja secara formal masih terbatas apabila dibandingkan dengan keseluruhan jumlah perusahaan di Kota Surabaya.

Kesenjangan antara mekanisme formal dan realitas lapangan semakin terlihat ketika ditelaah dari sisi mobilisasi buruh perempuan sebagai subjek dari kebijakan itu sendiri. Temuan lapangan menunjukkan bahwa pemahaman buruh perempuan terhadap hak maternitas masih sangat terbatas. Kondisi tersebut turut diperparah oleh beban ganda yang diemban buruh perempuan hingga larangan suami yang membatasi akses mereka terhadap pendidikan maupun informasi mengenai hak-hak ketenagakerjaan. Hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian terdahulu oleh Pradita

& Handoyo (2021) yang menunjukkan bahwa hambatan buruh perempuan dalam memperjuangkan hak normatifnya juga dipengaruhi oleh lingkungan sosial yang patriarkis, termasuk stereotip bahwa perempuan seharusnya lebih banyak menghabiskan waktu di rumah dan tidak terlibat dalam kegiatan kolektif seperti aksi maupun advokasi buruh.

Pada komponen *in-depth analysis of the problem* penulis sudah menyampaikan bagaimana pemerintah belum sepenuhnya memahami kedalaman permasalahan yang dihadapi buruh perempuan. Dalam komponen ini kemudian semakin terlihat, salah satu yang kurang dipahami khususnya terkait bagaimana perempuan usia produktif kerap terbelenggu oleh beban ganda yang mereka emban, sehingga membatasi mereka dalam kapasitasnya untuk berpartisipasi secara lebih aktif dalam perekonomian, salah satunya dalam usaha untuk memahami secara individu apa saja yang menjadi hak-hak mereka sebagai buruh. Hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari kondisi sosial-ekonomi yang menuntut banyak keluarga, terutama di kota besar seperti Surabaya, untuk bergantung pada lebih dari satu sumber pendapatan. Di sisi lain, masih kuatnya konstruksi gender tradisional menyebabkan pekerjaan domestik tetap diposisikan sebagai tanggung jawab utama perempuan, tanpa adanya pembagian peran yang setara antara laki-laki dan perempuan dalam rumah tangga.

Sehubungan dengan hal tersebut, Mosse (2018) menuturkan bahwa selama tugas mempertahankan keluarga tetap menjadi tanggung jawab perempuan, maka perempuan akan terus memikul beban yang tidak seimbang sebagai akibat dari kegagalan pembangunan. Maka, mobilisasi tidak cukup hanya dilakukan kepada

perusahaan melalui pembinaan administratif, tetapi juga perlu menjangkau buruh perempuan agar mereka memiliki pemahaman, keberanian, dan ruang partisipasi untuk memperjuangkan haknya. Dengan demikian, rendahnya pemahaman buruh perempuan terhadap hak maternitas tidak dapat semata-mata dipahami sebagai kelemahan individu, melainkan sebagai akibat dari keterbatasan sistem dalam menyediakan akses informasi, pendidikan hak, dan ruang partisipasi yang sensitif terhadap kondisi sosial perempuan pekerja.

Ketika Brinkerhoff (2010) menyebutkan bahwa kemauan dan kemampuan para aktor sangat dipengaruhi oleh lingkungan sosial-politik dan birokrasi tempat mereka beroperasi, dalam konteks ini kemauan dan kemampuan subjek dari kebijakan itu sendiri dilemahkan oleh kondisi sosial-politik yang kurang memberdayakan. Pernyataan Wakil Ketua DPRD Kota Surabaya mengenai perlunya edukasi dari dinas terkait secara tidak langsung menunjukkan bahwa sosialisasi hak maternitas kepada buruh perempuan belum berjalan secara optimal. Keterbatasan akses informasi dan edukasi tersebut kemudian turut melemahkan posisi buruh perempuan untuk memperjuangkan hak maternitasnya, baik secara individual maupun kolektif.

Kegagalan tersebut berbanding terbalik dengan pandangan GAD yang menekankan pada proses pemberdayaan, sehingga kaum perempuan memperoleh kekuatan menciptakan ruang bagi dirinya dan membangun aset material guna mendukung pertumbuhan dan pembangunannya sendiri (Mosse, 2018). Karena dalam upaya menyediakan ruang bagi perempuan untuk memperoleh pemahaman sehingga mereka dapat membangun kekuatan guna melindungi dirinya sendiri pun

tidak mampu diberikan, apalagi bagi buruh perempuan untuk bertumbuh dan membangun penghidupannya sendiri. Keterbatasan akses informasi dan edukasi tersebut juga turut memperlemah posisi buruh perempuan untuk memperjuangkan hak maternitasnya secara kolektif, sebagaimana yang dijelaskan Brinkerhoff (2010) bahwa tata kelola yang tidak mampu mampu membangun ruang partisipasi yang memadai akan melemahkan keberdayaan warga negara yang sebenarnya dapat menjadi pendukung bagi kepentingannya sendiri.

Keterbatasan mobilisasi juga tampak dari adanya perbedaan perspektif yang cukup tajam antara pemerintah dan kelompok buruh. Di satu sisi, aparat pemerintah memandang hubungan dengan perusahaan maupun serikat buruh berjalan tanpa hambatan yang berarti. Di sisi lain, pengalaman kelompok buruh menunjukkan adanya ketidakpercayaan terhadap respons pemerintah dalam menangani persoalan ketenagakerjaan. Ketidakpercayaan tersebut muncul dari pengalaman pengaduan yang dinilai kurang responsif, proses advokasi yang membutuhkan pengawalan berulang, serta beban waktu, tenaga, dan biaya yang harus ditanggung buruh ketika memperjuangkan haknya. Dalam kerangka Grimes dkk. (2021), kondisi ini secara langsung melemahkan efektivitas mobilisasi, karena *political will* yang tidak dipandang kredibel oleh pemangku kepentingan utama tidak akan mampu membangun partisipasi dan kolaborasi yang bermakna. Ketidakpercayaan tersebut juga tercermin dalam berbagai aksi massa yang berlangsung di Kota Surabaya, seperti peringatan *International Women's Day 2026* dan *May Day 2026*, yang turut mengangkat tuntutan mengenai perlindungan hak-hak perempuan pekerja dan keadilan gender. Aksi-aksi tersebut menunjukkan bahwa kelompok buruh dan

gerakan perempuan masih melihat adanya kebutuhan mendesak terhadap perubahan yang lebih substantif dalam perlindungan ketenagakerjaan. Sehubungan mobilisasi *stakeholder*, munculnya tuntutan melalui aksi massa menunjukkan bahwa dukungan dari kelompok buruh belum sepenuhnya terbangun melalui kanal partisipasi yang disediakan pemerintah, melainkan lebih banyak muncul sebagai bentuk tekanan eksternal terhadap pemerintah.

Selain mobilisasi terhadap perusahaan dan kelompok buruh, koordinasi lintas sektor juga menjadi aspek penting dalam perlindungan hak maternitas buruh perempuan. Keberadaan SIAP PPAK yang dikembangkan oleh DP3APPKB Kota Surabaya menunjukkan adanya mekanisme awal untuk menghubungkan laporan terkait perempuan dan anak dengan OPD yang relevan. Namun, sistem tersebut pada dasarnya dirancang untuk perlindungan perempuan dan anak secara umum, bukan secara khusus untuk menangani persoalan hak maternitas buruh perempuan. Keterbatasan kewenangan DP3APPKB dalam urusan ketenagakerjaan juga menyebabkan perannya lebih bersifat pendukung, sementara inisiasi penyelesaian tetap bergantung pada instansi yang memiliki mandat langsung di bidang ketenagakerjaan. Hal ini menunjukkan bahwa koordinasi lintas sektor yang ada masih bersifat parsial dan belum sepenuhnya mengintegrasikan mandat perlindungan perempuan dengan penegakan hak ketenagakerjaan.

Komponen *mobilization of stakeholder* dalam upaya pemerintah dalam pencegahan pelanggaran hak maternitas buruh perempuan di Kota Surabaya masih berada pada tingkat yang belum memadai. Mekanisme formal pembinaan dan pengawasan memang telah berjalan, tetapi jangkauannya masih terbatas,

orientasinya belum cukup sensitif gender, dan belum mampu membangun kepercayaan serta partisipasi bermakna dari buruh perempuan sebagai pemangku kepentingan utama. Mobilisasi yang dilakukan pemerintah masih lebih kuat dalam bentuk pembinaan administratif kepada perusahaan dibandingkan pemberdayaan buruh perempuan dan pembangunan kolaborasi lintas sektor yang substantif. Tanpa kepercayaan, partisipasi, dan koordinasi yang kuat, mobilisasi dukungan dalam perlindungan hak maternitas tidak akan terwujud secara bermakna.

4.2.4. *Application of Credible Sanction*

Komponen *application of credible sanctions* dalam kerangka *political will* menekankan pentingnya keberadaan mekanisme sanksi yang tidak hanya tersedia secara formal, tetapi juga mampu ditegakkan secara nyata untuk menghasilkan perubahan perilaku yang lebih luas. Grimes dkk. (2021) menjelaskan bahwa sanksi yang dirancang secara tepat harus mencerminkan adanya mekanisme yang kredibel dan dapat ditegakkan, dengan tujuan mendorong perubahan pada tingkat sistem, bukan semata-mata pada tingkat individu. Dengan demikian, efektivitas sanksi tidak cukup diukur dari keberadaan norma hukum semata, melainkan dari sejauh mana implementasinya mampu menciptakan efek jera yang sistemik dan berkelanjutan. Pandangan tersebut sejalan dengan Brinkerhoff (2000) yang menegaskan bahwa *application of credible sanctions* mensyaratkan adanya penegakan sanksi yang nyata dan konsisten sebagai bagian dari manifestasi *political will*. Namun, temuan penelitian justru memperlihatkan bahwa penerapan sanksi dalam konteks perlindungan hak maternitas buruh perempuan di Kota Surabaya menunjukkan kondisi yang berlapis, di mana secara normatif kerangka

hukum telah tersedia dan cukup kuat, tetapi secara implementatif masih menghadapi berbagai keterbatasan struktural yang secara signifikan melemahkan daya tekan sanksi tersebut.

Kerangka hukum yang mengatur sanksi atas pelanggaran hak maternitas sesungguhnya telah tersedia secara komprehensif dalam kerangka normatif yang ada. UU Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003 secara tegas mengancam sanksi pidana penjara antara satu hingga empat tahun dan/atau denda antara Rp100 juta hingga Rp400 juta bagi perusahaan yang melanggar ketentuan hak maternitas, termasuk mengkategorikan tindakan tersebut sebagai tindak pidana kejahatan. Selain itu, pemutusan hubungan kerja yang didasarkan pada kondisi maternitas dinyatakan batal demi hukum, dengan kewajiban perusahaan untuk mempekerjakan kembali buruh yang bersangkutan. Keberadaan UU Kesejahteraan Ibu dan Anak No. 4 Tahun 2024 semakin memperkuat kerangka perlindungan ini, dengan memperluas cakupan hak maternitas dan menegaskan kewajiban pemerintah pusat maupun daerah untuk menyediakan mekanisme bantuan hukum bagi ibu pekerja yang haknya tidak terpenuhi. Secara tekstual, Pasal 9 UU KIA bahkan secara eksplisit menyatakan bahwa hak-hak maternitas yang diatur di dalamnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak buruh sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan, yang mana diksi tersebut menunjukkan sebuah ketentuan yang secara normatif menghendaki integrasi implementasi antar kedua regulasi.

Namun demikian, kekuatan normatif tersebut menghadapi sejumlah hambatan struktural yang serius dalam tataran implementasi. Salah satunya adalah

ketidakintegrasian UU Kesejahteraan Ibu dan Anak No. 4 Tahun 2024 ke dalam praktik kelembagaan Pengawas Ketenagakerjaan. Temuan lapangan memperlihatkan bahwa Petugas Pengawas Ketenagakerjaan secara eksplisit menyatakan ketidakmampuannya untuk menindak pelanggaran yang hanya berkaitan dengan ketentuan perundang-undangan tersebut, karena dikatakan kewenangan pengawasan mereka hanya terbatas pada UU Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003. Kondisi ini secara langsung bertentangan dengan semangat Pasal 9 UU KIA yang menghendaki integrasi normatif antar regulasi. Pandangan ini sejalan dengan pernyataan Wakil Ketua DPRD Kota Surabaya yang secara terang-terangan mengakui bahwa lemahnya sinkronisasi implementasi antar regulasi merupakan cerminan dari tidak adanya *political will* dari instansi atau oknum tertentu yang belum memahami urgensi koordinasi lintas kebijakan.

Dalam perspektif Brinkerhoff (2010), ketidakmampuan untuk menerapkan sanksi atas pelanggaran yang telah diatur secara normatif mencerminkan absennya *political will* dalam dimensi penegakan hukum, di mana komitmen terhadap perlindungan hak maternitas tidak diterjemahkan ke dalam kapasitas dan kesiapan kelembagaan yang memadai. Didukung juga oleh Grimes dkk. (2021). yang menegaskan bahwa perubahan yang berkelanjutan tidak hanya membutuhkan regulasi baru, tetapi juga prosedur kerja baru di berbagai departemen dan cabang pemerintahan daerah. Lahirnya UU KIA belum diikuti penyesuaian mekanisme implementasi lintas kelembagaan, sehingga perlindungan normatif yang tersedia belum sepenuhnya dapat diterjemahkan ke dalam praktik penegakan hukum yang efektif untuk mencerminkan *political will* yang apik.

Di sisi lain, mekanisme penanganan pengaduan yang dijelaskan oleh Petugas Pengawas Ketenagakerjaan sebenarnya telah memiliki tahapan prosedural yang cukup jelas, mulai dari konsultasi, pembuatan surat pengaduan, pemeriksaan perusahaan, penerbitan nota pemeriksaan pertama dan kedua, hingga penyusunan Berita Acara Pemeriksaan apabila rekomendasi tidak dipenuhi. Keberadaan tahapan tersebut menunjukkan bahwa secara administratif terdapat instrumen penegakan yang dapat mendorong perusahaan untuk mematuhi ketentuan ketenagakerjaan. Bahkan, dalam beberapa kasus, pemanggilan dan pemberian rekomendasi sudah cukup membuat perusahaan menyelesaikan persoalan sebelum berlanjut pada tahapan sanksi formal. Namun, kondisi ini sekaligus memperlihatkan bahwa penerapan sanksi lebih sering bekerja sebagai ancaman administratif daripada sebagai penegakan hukum yang benar-benar sampai pada pemberian sanksi tegas.

Hambatan lain yang paling kritis adalah kecenderungan penyelesaian sengketa melalui mekanisme mediasi yang berpotensi mengkompromikan hak substantif buruh perempuan. Kasus pemutusan hubungan kerja terhadap Wulandari, yakni seorang buruh perempuan dengan usia kehamilan 9 (sembilan) bulan di PT Tunjungan Crystal Hotel menjadi ilustrasi yang sangat gamblang mengenai dinamika ini. Secara formal, kasus tersebut memang sudah diselesaikan melalui mediasi yang menghasilkan Perjanjian Bersama dengan pemberian pesangon. Namun, proses menuju penyelesaian tersebut tidak dapat dilepaskan dari adanya tekanan kolektif yang dilakukan oleh buruh dan pendamping advokasi. Sebelum perusahaan bersedia membuka ruang perundingan, pihak buruh bersama YLBHI Surabaya terlebih dahulu melakukan upaya advokasi, termasuk mendorong agenda

mogok kerja. Artinya, mekanisme formal mediasi tidak bekerja dalam ruang yang sepenuhnya netral dan otomatis, melainkan baru berjalan setelah terdapat dorongan kuat dari pihak buruh. Hal ini semakin memperlihatkan bahwa kredibilitas sanksi dan mekanisme penyelesaian sengketa belum sepenuhnya melekat pada institusi penegak itu sendiri, karena efektivitasnya masih bergantung pada tekanan eksternal dari kelompok buruh.

Secara substantif, penyelesaian tersebut juga tidak mencerminkan perlindungan penuh terhadap hak maternitas, yang mana pemutusan hubungan kerja yang secara hukum seharusnya batal demi hukum justru berakhir dengan kesepakatan yang melegalkan pemutusan tersebut, meskipun disertai kompensasi finansial. Seperti yang ditegaskan oleh Komnas Perempuan, mekanisme hubungan industrial yang bertumpu pada proses mediasi mengidentifikasi pelanggaran norma kerja sebagai perselisihan hak dan bukan tindak pidana, sehingga perusahaan tidak berhadapan dengan konsekuensi pidana yang sesungguhnya telah diamanatkan sebagaimana undang-undang yang berlaku. Dalam perspektif *Gender and Development* (GAD), kondisi ini menunjukkan bahwa kepentingan dan kebutuhan perempuan tidak dapat dipahami semata-mata berdasarkan perbedaan biologis, melainkan berkaitan erat dengan relasi sosial dan struktur kekuasaan yang membentuk posisi perempuan dalam masyarakat.

Mosse (2018) menjelaskan bahwa kepentingan perempuan dapat berbeda dengan laki-laki bukan karena faktor biologis, tetapi karena adanya perbedaan peran sosial, relasi kuasa, dan status dalam struktur sosial tersebut. Ketika buruh perempuan dalam kondisi hamil terpaksa menerima pesangon sebagai pengganti

hak untuk mempertahankan pekerjaannya, kondisi tersebut bukan sekadar mencerminkan pilihan individu, melainkan menunjukkan adanya ketimpangan posisi tawar yang sistemik antara buruh dan pemberi kerja. Mekanisme mediasi yang tidak disertai ancaman sanksi yang nyata justru memberikan ruang bagi perusahaan untuk menegosiasikan kewajiban hukumnya, alih-alih mematuhi secara penuh. Adapun, penyelesaian melalui Perjanjian Bersama yang disertai kompensasi finansial memang menunjukkan adanya konsekuensi bagi perusahaan terkait atas dugaan pelanggaran yang terjadi. Namun demikian, mekanisme tersebut belum sepenuhnya menunjukkan ketegasan penegakan sanksi sebagaimana diatur dalam ketentuan hukum yang berlaku, sehingga daya dorongnya untuk menciptakan perubahan perilaku dalam level sistem cenderung terbatas, karena kurang memberikan contoh tekanan terhadap sistem yang sesungguhnya dikehendaki oleh Brinkerhoff, sebagaimana penjelasan dari Grimes dkk. (2021) bahwa bahwa penerapan sanksi yang dirancang secara tepat seharusnya mencerminkan adanya mekanisme yang kredibel dan dapat ditegakkan untuk mendorong perubahan perilaku pada tingkat sistem, bukan sekadar pada tingkat individual.

Persoalan kredibilitas sanksi juga semakin diperlemah oleh fakta bahwa efektivitas tindak lanjut pengaduan masih sangat bergantung pada intensitas pengawasan dari pihak pelapor. Kelompok buruh secara konsisten menyatakan bahwa kasus yang tidak dikawal secara aktif cenderung terabaikan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa sanksi yang ada belum berfungsi sebagai instrumen yang bersifat *self-enforcing*. Kondisi ini sejalan dengan hasil penelitian oleh Jannah &

Setiawati (2025) bahwa penerapan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagai salah satu instrumen normatif yang menjamin hak maternitas buruh perempuan masih menghadapi banyak tantangan, salah satunya karena lemahnya pihak pengawas dari pemerintahan yang mengakibatkan ketentuan hukum yang berlaku belum mampu memenuhi hak-hak buruh perempuan secara menyeluruh.

Komponen *application of credible sanctions* dari pemerintah dalam upaya pencegahan pelanggaran hak maternitas masih berada pada tingkat yang belum memadai. Kerangka normatif yang kuat belum ditopang oleh kapasitas kelembagaan yang terintegrasi, kewenangan yang tidak terfragmentasi, dan mekanisme penegakan yang benar-benar mampu menciptakan efek jera sistemik. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Brinkerhoff (2010) bahwa pemerintahan yang buruk seringkali berkaitan dengan budaya impunitas. Selama sanksi masih lebih sering berujung pada mediasi yang mengkompromikan hak substantif buruh perempuan daripada pada penegakan hukum yang tegas, perlindungan hak maternitas buruh perempuan akan terus berada dalam kondisi yang rentan secara struktural.

4.2.5. *Continuity of Effort*

Komponen *continuity of effort* dalam kerangka *political will* menekankan pentingnya keberlanjutan upaya yang disertai proses pembelajaran kelembagaan secara sistematis. Grimes dkk. (2021) menjelaskan bahwa keberlanjutan suatu reformasi mensyaratkan adanya kemampuan institusi untuk mengidentifikasi celah, belajar dari kesalahan, serta terbuka dalam mengakui dan memperbaiki kekurangan

yang ada melalui mekanisme pemantauan dan evaluasi yang berkelanjutan. Dengan demikian, *continuity of effort* tidak cukup hanya ditunjukkan melalui keberadaan kegiatan yang dilakukan secara berulang, tetapi juga melalui adanya proses evaluasi substantif dan perbaikan strategi yang terencana agar tujuan kebijakan dapat dicapai secara progresif. Pandangan tersebut sejalan dengan Brinkerhoff (2000) yang menekankan bahwa keberlanjutan upaya mensyaratkan adanya proses pembelajaran berkelanjutan berdasarkan hasil evaluasi yang kemudian diintegrasikan ke dalam strategi yang lebih baik secara sistematis.

Secara empiris, semangat keberlanjutan upaya yang paling terlihat berasal dari praktik pengawasan ketenagakerjaan. Mereka menyebutkan upaya pemberian penyuluhan kepada perusahaan yang dilakukan secara berulang termasuk sehubungan hak maternitas yang telah diamanatkan dalam UU Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003. Selain itu, perusahaan yang pernah teridentifikasi memiliki potensi permasalahan ketenagakerjaan mendapatkan pengawasan lebih intensif. Temuan ini menunjukkan bahwa pada level pelaksana lapangan, terdapat bentuk keberlanjutan dalam aktivitas penyuluhan dan pengawasan. Namun, keberlanjutan tersebut masih lebih tampak sebagai rutinitas pengawasan ketenagakerjaan secara umum, bukan sebagai strategi khusus yang dirancang untuk mencegah pelanggaran hak maternitas buruh perempuan secara sistematis.

Namun demikian, keberlanjutan upaya pada level pelaksana lapangan tersebut tidak dapat dimaknai sebagai keberlanjutan yang sistematis pada level kelembagaan secara keseluruhan. Terdapat setidaknya dua persoalan mendasar yang membatasi terwujudnya *continuity of effort* yang sesungguhnya. Pertama, upaya yang

dilakukan belum secara spesifik menargetkan pencegahan pelanggaran hak maternitas sebagai prioritas tersendiri, melainkan masih terangkum dalam kerangka pembinaan hubungan industrial dan perlindungan tenaga kerja secara umum. Kerangka *political will* menurut Brinkerhoff (2010) menjelaskan bahwa ketiadaan strategi yang secara khusus dirancang untuk mengatasi suatu persoalan mengindikasikan bahwa isu ini belum dipandang sebagai permasalahan yang memerlukan intervensi berkelanjutan yang terencana dan terukur. Kondisi ini secara langsung merupakan konsekuensi dari kelemahan pada komponen *in-depth analysis of the problem* yang telah dianalisis sebelumnya, karena tanpa analisis permasalahan yang mendalam dan spesifik, strategi keberlanjutan yang tepat sasaran tidak akan pernah terbentuk.

Kedua, keberlanjutan upaya yang diklaim oleh aparat pemerintah belum mendapatkan konfirmasi dari pemangku kepentingan lain yang relevan. Kelompok buruh yang diwakili oleh FSBK-KASBI Surabaya maupun pendamping advokasi dari YLBHI Surabaya justru secara konsisten menyampaikan ketidakpercayaan terhadap efektivitas kerja pengawas ketenagakerjaan. Dalam perspektif Grimes dkk. (2021), kondisi ini sangat signifikan, dikarenakan *political will* yang tidak dipandang kredibel oleh pemangku kepentingan utama tidak dapat dianggap telah terwujud secara substantif, karena komitmen yang tidak dipercaya tidak akan mampu menggerakkan perubahan yang nyata di lapangan. Apabila pengalaman buruh dan pendamping advokasi tidak terintegrasi secara jelas ke dalam mekanisme evaluasi pemerintah, maka keberlanjutan upaya berisiko hanya berlangsung sebagai

pengulangan kegiatan, bukan sebagai proses perbaikan kebijakan yang belajar dari persoalan di lapangan.

Telaah terhadap dokumen Rencana Strategis Dinas Perindustrian dan Tenaga Kerja Kota Surabaya Tahun 2025-2029 memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai sejauh mana isu hak maternitas telah diintegrasikan ke dalam perencanaan strategis jangka menengah. Di satu sisi, dokumen tersebut mengakui adanya permasalahan rendahnya perlindungan terhadap hak-hak buruh sebagai salah satu permasalahan pelayanan yang masih dihadapi, sekaligus mengidentifikasi belum optimalnya pembinaan oleh Mediator Hubungan Industrial sebagai faktor penghambat. Pengakuan atas permasalahan ini dalam dokumen perencanaan formal menunjukkan adanya kesadaran kelembagaan yang patut diapresiasi sebagai titik awal dari proses evaluasi. Namun demikian, kesadaran tersebut belum diterjemahkan ke dalam strategi yang secara spesifik menargetkan perlindungan buruh perempuan dan hak maternitas.

Penyebutan mengenai perlindungan buruh perempuan dalam dokumen Renstra hanya muncul dalam sub-bab analisis isu nasional yang mengacu pada agenda Asta Cita, dan belum secara rinci dijabarkan ke dalam program atau kegiatan operasional yang terukur. Arah kebijakan yang dirumuskan, yakni penguatan hubungan industrial dan perlindungan tenaga kerja, penguatan kapasitas mediator dan pengawas, serta peningkatan kesadaran hukum melalui sosialisasi juga masih bersifat generik. Padahal, strategi-strategi tersebut sebenarnya dapat menjadi pintu masuk penting untuk membangun keberlanjutan perlindungan hak maternitas apabila diarahkan secara lebih spesifik. Penguatan kapasitas mediator

dan pengawas, misalnya, dapat digunakan untuk memperkuat pemahaman aparat mengenai pelanggaran hak maternitas; peningkatan kesadaran hukum dapat diarahkan secara khusus kepada buruh perempuan; sedangkan penguatan sistem hubungan industrial berbasis data dapat dikembangkan untuk mencatat dan memantau kasus-kasus terkait hak maternitas. Namun, dalam dokumen Renstra, potensi tersebut belum tampak diterjemahkan menjadi indikator, program, atau mekanisme evaluasi yang secara eksplisit menyasar perlindungan hak maternitas buruh perempuan.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa arah kebijakan yang terlalu umum berisiko mengabaikan kerentanan spesifik buruh perempuan. Padahal dalam perspektif Gender and Development, kebijakan yang bersifat netral gender pada praktiknya tetap dapat ditafsirkan dan diimplementasikan dengan cara yang dipengaruhi oleh relasi gender (Clausen dkk., 2025). Dalam konteks ini, pendekatan kebijakan yang terlalu umum dan netral justru berisiko mengabaikan hambatan struktural yang secara spesifik dihadapi buruh perempuan dalam memperoleh hak maternitasnya. Kondisi ini juga mencerminkan apa yang oleh Mosse (2018) tegaskan bahwa program pembangunan yang gagal secara spesifik menyentuh dan menjangkau perempuan tidak akan mampu mewujudkan pembangunan yang inklusif secara substantif.

Ketika dokumen perencanaan strategis yang seharusnya menjadi instrumen keberlanjutan upaya tidak secara eksplisit menargetkan kelompok buruh perempuan beserta kerentanan spesifiknya, maka keberlanjutan perlindungan hak maternitas akan terus bergantung pada inisiatif individual aparat di lapangan, bukan

pada sistem kelembagaan yang terstruktur dan berkelanjutan. Kondisi inilah yang sesungguhnya menjadi akar dari lemahnya *continuity of effort* dalam konteks penelitian ini. Lebih jauh, ketiadaan mekanisme evaluasi yang secara khusus memantau pemenuhan hak maternitas, baik dalam bentuk sistem pendataan pelanggaran yang komprehensif, indikator capaian yang terukur, maupun mekanisme umpan balik dari kelompok buruh perempuan justru menyebabkan proses pembelajaran kelembagaan yang dikehendaki oleh konsep *political will* tidak dapat berjalan secara optimal. Dengan kata lain, keberlanjutan upaya belum tampak sebagai siklus kebijakan yang utuh, karena belum terdapat hubungan yang jelas antara temuan lapangan, evaluasi kelembagaan, perbaikan strategi, dan penguatan program pada periode berikutnya.

Grimes dkk. (2021). menjelaskan bahwa dalam keberlanjutan suatu upaya reformasi, kemampuan penting yang harus dimiliki institusi adalah mengidentifikasi celah, belajar dari kesalahan, serta keterbukaan untuk mengakui dan memperbaiki kesalahan tersebut. Namun dalam konteks perlindungan hak maternitas di Kota Surabaya, mekanisme yang memungkinkan proses pembelajaran tersebut masih belum terlihat secara memadai. Dengan demikian, komponen *continuity of effort* dari pemerintah dalam upaya pencegahan pelanggaran hak maternitas buruh perempuan di Kota Surabaya masih berada pada tingkat yang paling lemah di antara seluruh komponen yang dianalisis. Upaya yang berjalan masih bersifat parsial, tidak spesifik menargetkan hak maternitas, tidak didukung oleh mekanisme evaluasi yang sistematis, dan tidak mendapatkan konfirmasi kredibilitas dari pemangku kepentingan utama. Tanpa data yang akurat mengenai

kondisi riil pemenuhan hak maternitas di lapangan, evaluasi yang dilakukan akan selalu bersifat parsial dan tidak mampu menghasilkan perbaikan strategi yang bermakna untuk siklus kebijakan berikutnya. Dokumen perencanaan strategis yang tersedia juga belum mampu mengintegrasikan perspektif gender dan kerentanan spesifik buruh perempuan ke dalam strategi operasional yang terukur.