
REFORMASI POLITIK HUKUM KETENAGAKERJAAN DALAM KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA

Ujang Charda S.

Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Subang

E-mail: *ujangch@gmail.com*

Abstract

Development paradigm in the field of manpower should be reformed. It tended to see the labors as production factors, or subjects of production process in the development with their all dignities. The change of this paradigm eventually will lead and decide legal politic of government policy in the field of manpower through resolute and composite change by considering the labors as the subjects and proportionally takes into account every aspect of a holistic unit. In order to make the reformative legal political policy not to be considered good in terms of the material course, so it should be implemented through the program which is emphasized not only on its instrument but also access which boosts quantitatively and educate qualitatively in developing the system of balance between reality and it is supposed to be.

Keywords: reform; paradigm; manpower; legal politic; policy.

Abstrak

Paradigma pembangunan di bidang ketenagakerjaan perlu direformasi yang dulu cenderung melihat pekerja sebagai faktor produksi dan atau bagian dari komoditi, harus diubah kepada pekerja sebagai manusia Indonesia seutuhnya atau sebagai subjek/pelaku proses produksi dalam pembangunan dengan segala harkat dan martabatnya. Perubahan paradigma ini pada akhirnya akan mengarah dan menentukan politik hukum kebijakan pemerintah dalam bidang ketenagakerjaan melalui suatu perubahan yang *resolutif-kompositif* dengan memandang pekerja sebagai subjek dan secara proporsional memperhitungkan seluruh aspek dalam suatu kesatuan yang holistik. Agar kebijakan politik hukum yang reformatif ini tidak dipandang hanya bagus dimaterinya saja, maka perlu diimplementasikan melalui program yang titik beratnya bukan hanya sekedar instrumen tetapi akses yang mendorong kuantitatif dan mendidik kualitatif dalam membangun sistem keseimbangan antara yang seharusnya dengan kenyataan.

Kata Kunci: Reformasi, paradigma, ketenagakerjaan, politik hukum, kebijakan.

A. PENDAHULUAN

Cara pandang terhadap pekerja merupakan penentu paradigma dan politik ketenagakerjaan. Oleh karena itu, menjadi penting untuk memulai pembahasan dalam hal ini. Pertama, adalah pandangan tentang manusia dan kerja. Kedua, relasi antara manifestasi kerja (tenaga) dengan upah. Ketiga, hak dasar pekerja.¹ Membahas ketiga hal tersebut, menjadi jelas posisi pekerja dalam konteks kerja, upah dan pekerjaan dengan hanya menjual tenaga. Selama ini ketiga aspek lebih dipandang dari sudut produksi dan ekonomi belaka, padahal dimensi manusia, kerja, tenaga, upah dan alamiah (dasar) pekerja multidimensi dan dalam pola hubungan yang kompleks bahkan dipengaruhi oleh lingkungan sekitar.²

Reduksi manusia yang multidimensi ini menjadi hanya ekonomis semata, bahkan menjadi alat produksi yang merupakan instrumen produktivitas menjadikan posisi pekerja hanya komoditi dalam pasar tenaga kerja. Dehumanisasi inilah yang menjadi pandangan dasar selama ini terhadap pekerja, sehingga pada proses selanjutnya pekerja semakin teralienasi (terasing) dengan kodrat dasarnya sebagai manusia di muka bumi ini. Posisi yang demikian ini semakin memperoleh legitimasi dari orientasi pembangunan Orde Baru yang bertumpu pada pertumbuhan, stabilitas dan pemerataan distribusi melalui *trickle down effect*.³

Sejarah membuktikan bahwa pandangan dasar itu gagal, bahkan Orde Baru mewariskan kebangkrutan perekonomian nasional dan utang luar negeri yang sudah melampaui batas psikologisnya.⁴ Oleh karena itu, strategi kebijakan pembangunan hendaknya merubah orientasinya dari trilogi Orde Baru yang gagal menjadi pendekatan keseimbangan pemenuhan kebutuhan dasar manusia yang manusiawi, karena dengan demikian, dalam posisinya yang sentral dalam pembangunan sebagai instrumen dalam rangka mencapai kebutuhan dasar manusia.⁵ Selama ini paradigma lama selalu membela kepentingan pengusaha, segala peraturan perusahaan selalu dipermudah. Tidak hanya itu, dalam praktiknya pengusaha juga melakukan kesewenang-wenangan, yang mana upah pekerja dibayar murah dan bila ada protes dari pekerja, pengusaha mengerahkan militer untuk menindasnya, negara membiarkan hal itu terjadi. Oleh karena itu, paradigma lama tersebut harus sudah diubah.⁶

Berdasarkan pandangan dasar yang disebutkan di atas, maka kebijakan atau politik ketenagakerjaan berorientasi pada pengembalian posisi pekerja kepada fitrahnya sebagai manusia yang jelas harkat dan martabatnya. Pengembalian citra kemanusiaan pada diri pekerja ini dalam bentuk promosi hak dan perlindungannya, termasuk di dalamnya

¹ Eggi Sudjana, *Nasib & Perjuangan Buruh di Indonesia*, Renaisan, Jakarta, 2005, hlm. 27.

² *Idem*.

³ *Ibid.*, hlm. 28.

⁴ *Idem*.

⁵ *Idem*.

⁶ *Idem*.

adalah akses pemilikan terhadap kekayaan (perusahaan) yang secara hakikat adalah milik Allah SWT.⁷ Di dalam merealisasikan program politik ketenagakerjaan yang demikian, maka dibutuhkan agenda kerja sebagai berikut:⁸

1. Meningkatkan program pembinaan pandangan dasar dari orientasi pembaharuan pekerja Indonesia.
2. Meningkatkan dan mengembangkan kualitas pekerja Indonesia.
3. Membangun kemitraan sejati sesuai dengan pandangan dasar, sehingga tercipta saling mempunyai loyalitas, integritas dan profesional di segala bidang.
4. Dalam mengatasi konflik ketenagakerjaan, maka diperlukan pelayanan mediator bila terjadi perselisihan serta pembelaan hukum bagi kaum pekerja.
5. Memberikan pelayanan informasi tentang peluang kerja bagi pekerja.
6. Setiap pekerja sepakat dan setuju dengan visi, misi dan tujuan yang sesuai dengan pandangan dasar.

Agenda politik ketenagakerjaan tersebut akan operasional apabila terdapat suatu kondisi yang mendukungnya, baik secara sistematis maupun kulturalnya. Di dalam mempersiapkan kondisi tersebut, maka diperlukan suatu tindakan aktual, yaitu:⁹

1. Membangun kekuatan pekerja.
2. Hubungan sosial pekerja dengan produksinya (pekerja pemilik aset perusahaan).

3. Perlindungan hak pekerja.
4. Kesejahteraan spiritual pekerja.

Sesuai dengan semangat Indonesia baru, paradigma pembangunan politik hukum di bidang ketenagakerjaan perlu direformasi. Paradigma lama yang cenderung melihat pekerja sebagai faktor produksi dan atau bagian dari komoditi, harus diubah kepada pekerja sebagai manusia Indonesia seutuhnya atau sebagai subjek produksi pembangunan. Perubahan paradigma ini pada akhirnya akan mengarah dan menentukan kebijakan pemerintah menjadi pro pekerja melalui suatu perubahan yang *resolutif-kompositif*, artinya dengan memandang pekerja sebagai subjek dan secara proporsional memperhitungkan seluruh aspek dalam suatu kesatuan yang holistik.

B. PEMBAHASAN

1. Konsep Dasar Kebijakan Politik Hukum Ketenagakerjaan Indonesia

a. Arah dan Kebijakan Perencanaan Hukum Ketenagakerjaan

Pada dasarnya masalah ketenagakerjaan merupakan agenda sosial, politik, dan ekonomi yang cukup krusial di negara-negara modern, sebab masalah ketenagakerjaan sebenarnya tidak hanya hubungan antara para tenaga kerja dengan pengusaha, tetapi secara lebih luas juga mencakup persoalan sistem ekonomi dari sebuah negara dan sekaligus sistem politiknya. Oleh karena itu, ekonomi dan politik suatu negara akan sangat menentukan corak dan warna

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibid.*, hlm. 28-44.

dari suatu sistem ketenagakerjaan yang diberlakukannya.¹⁰

Persoalan ketenagakerjaan sangat ditentukan oleh sistem ekonomi yang sarannya pada tahun 2025 diarahkan pada perencanaan sasaran-sasaran pokok sebagai berikut:¹¹

- 1) Terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh, di mana pertanian dan pertambangan menjadi basis aktivitas ekonomi yang menghasilkan produk-produk secara efisien dan modern, industri manufaktur yang berdaya saing global menjadi motor penggerak perekonomian dan jasa menjadi perekat ketahanan ekonomi.
- 2) Pendapatan per kapita pada tahun 2025 mencapai sekitar US\$ 6,000 dengan tingkat pemerataan yang relatif baik dan jumlah penduduk miskin tidak lebih dari 5 persen.
- 3) Kemandirian pangan dapat dipertahankan pada tingkat aman dan dalam kualitas gizi yang memadai serta tersedianya instrumen jaminan pangan untuk tingkat rumah tangga.

Dengan keunggulan komparatif sebagai negara berpenduduk besar dengan wawasan, kemampuan, dan daya kreasi tinggi, serta memiliki bentang alam yang luas dan kekayaan sumber daya alam, basis keunggulan kompetitif industri tahun 2025 dikembangkan berdasarkan 3 (tiga) prinsip utama, yaitu:¹²

- 1) Pengembangan industri yang mengolah secara efisien dan

rasional sumber daya alam dengan memperhatikan daya dukungnya.

- 2) Pengembangan industri yang memperkuat kemampuan dan pembangunan jaringan interaksi, komunikasi, dan informasi, baik untuk kepentingan domestik maupun dalam kaitannya dengan dinamika globalisasi.
- 3) Pengembangan industri yang memperkuat integrasi dan struktur keterkaitan antar industri ke depan.

Dengan prinsip tersebut, focus pengembangan industri hingga 2025 diarahkan pada 4 (empat) pilar utama, yaitu:¹³

- 1) Industri yang berbasis pertanian dan kelautan.
- 2) Industri transportasi.
- 3) Industri teknologi informasi dan peralatan telekomunikasi (telematika).
- 4) Basis industri manufaktur yang potensial dan strategis untuk penguatan daya saing industri ke depan.

Untuk mendorong visi pembangunan ekonomi Indonesia tahun 2025 itu, pemerintah Indonesia telah menetapkan delapan program utama dan delapan belas aktivitas ekonomi. Kedelapan program utama yang akan didorong itu adalah perindustrian, pertambangan, pertanian, kelautan, pariwisata, telekomunikasi, energi dan pengembangan kawasan. Pada program perindustrian terdapat enam aktivitas ekonomi utama, yakni

¹⁰ Abdul Jalil, *Teologi Buruh*, LKIS Yogyakarta, Yogyakarta, 2008, hlm. v-vi.

¹¹ Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Perkembangan Ketenagakerjaan di Indonesia*, Kantor ILO, Jakarta, 2011, hlm. 41.

¹² *Ibid.*, hlm. 41-42.

¹³ *Idem.*

pengembangan industri baja, makanan dan minuman, industri tekstil, mesin dan peralatan transportasi, industri perkapalan, serta pengembangan industri pangan, sedangkan dalam program pertambangan ada tiga aktivitas utama, yakni pengembangan pengolahan nikel, pengeolahan tambang, dan pengolahan bauksit. Adapun pada program pertanian pada aktivitas pengembangan kelapa sawit dan karet.¹⁴

Visi Indonesia di bidang ekonomi tersebut harus diikuti dengan perkembangan dunia ketenagakerjaan yang selama ini persoalan ketenagakerjaan sangat ditentukan oleh sistem ekonomi dunia, sehingga mempengaruhi arah kebijakan hukum ketenagakerjaan yang melahirkan tipe hukum ketenagakerjaan seperti yang dikemukakan oleh Tamara Lothion yang membedakan tipe hukum ketenagakerjaan ke dalam tipe kontraktualis dan tipe korporatis. Tipe korporatis ini di bidang hukum ketenagakerjaan dilakukan melalui praktik kebijakan legislasi dalam bentuk pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai usaha pemerintah untuk melakukan pembinaan hukum nasional.¹⁵ Hal ini semakin mendapatkan dasar pembenaran, jika dihubungkan dengan sistem hukum yang dianut Indonesia sejak awal kemerdekaan berdasarkan asas konkordansi (dari hukum Belanda)

yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*).¹⁶

Tipe korporatis digunakan, karena model hubungan kerja yang hendak ditumbuhkan adalah harmoni model, yaitu:¹⁷

- 1) Para pihak tidak memiliki kebebasan, melainkan dikuasai oleh pemerintah melalui ketentuan-ketentuan hukum yang bersifat represif.
- 2) Konsensus (kerjasama) diharuskan dengan melarang terjadinya konflik (pemogokan).
- 3) Diwajibkan menggunakan penyelesaian secara damai dan melarang penggunaan cara-cara paksaan (mogok atau pun *out lock*).

Sementara itu, dalam tipe hukum ketenagakerjaan yang kontraktualis hubungan kerja lebih didasarkan pada kekuatan tawar menawar (*bargaining position*) tenaga kerja terhadap pengusaha, pemerintah bukan sebagai pihak yang aktif membuat regulasi ketenagakerjaan, melainkan hanya bertindak memfasilitasi organisasi tenaga kerja dengan menjamin hak berorganisasi,¹⁸ maka ciri ini menunjuk pada tipe koalisi yang memiliki ciri hubungan kerja harmonis dan hubungan kerja konflik.¹⁹

Tipe kontraktualis ini merupakan konsep kapitalis yang menghendaki agar negara tidak terlalu ikut mencampuri persoalan pekerja dengan pengusaha,

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Ujang Charda S., "Reorientasi Reformasi Model Hukum Ketenagakerjaan dalam Kebijakan Pemerintah", *Jurnal Ilmu Hukum Syiar Hukum*, Vol. XIV No. 1, Fakultas Hukum UNISBA, Bandung, Maret 2012, hlm. 9.

¹⁶ Aloysius Uwiyono, "Implikasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 Terhadap Iklim Investasi", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 22 No. 5, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, 2003, hlm. 43.

¹⁷ Agusmidah, *Hukum Ketenagakerjaan Tinjauan Politik Hukum*, Sofmedia, Medan, 2011, hlm. 10.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

melainkan diserahkan kepada mekanisme pasar dengan sistem *flexible worker*, tetapi kembali kepada tujuan hukum ketenagakerjaan serta peran pemerintah masih sangat dibutuhkan dan meniadakan campur tangan negara bukan solusi yang benar-benar tepat.²⁰ Untuk itu, antara peran pasar dan campur tangan negara maupun antara pembangunan ekonomi dengan pendekatan pasar dan normatif (konstitusional) harus saling melengkapi, dikarenakan menjalankan pembangunan ekonomi dalam kevakuman politik adalah hal yang mustahil, karena:²¹

- 1) Peran pasar sangat penting dalam rangka perusahaan memaksimalkan keuntungan dan individu serta masyarakat memaksimalkan kesejahteraan, namun peran pemerintah penting juga dalam melakukan koreksi terhadap kegagalan pasar.
- 2) Peran konstitusi dan aturan main dalam pembuatan kebijakan ekonomi sangat penting untuk memastikan kebijakan ekonomi yang baik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat untuk jangka panjang.
- 3) Kebijakan ekonomi dalam mengejar pertumbuhan maupun pemerataan hasil sangat berkaitan dengan proses politik yang berlangsung terus menerus. Kebijakan ekonomi tidak berjalan dalam kevakuman politik, karena secara praktis pendekatan normatif atau konstitusional dapat memberikan arahan yang jelas bagi

pembangunan ekonomi dengan saling melengkapi.

Negara sebagai badan hukum publik, sebagai korporasi harus mampu memposisikan dirinya sebagai regulator yang bijak melalui sarana pembentukan dan pelaksanaan hukum ketenagakerjaan, karena hukum ketenagakerjaan akan menjadi sarana utama untuk menjalankan kebijakan pemerintah di bidang ketenagakerjaan itu sendiri. Kebijakan ketenagakerjaan (*labor policy*) di Indonesia dapat dilihat dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara dan juga peraturan perundang-undangan yang terkait. Oleh karena itu, peran negara sangat penting dalam pengaturan keberadaan hukum ketenagakerjaan, hal ini disebabkan pihak yang dilibatkan dalam hubungan kerja umumnya berada pada posisi yang tidak seimbang.²²

O. Kahn Freund menyatakan, bahwa timbulnya hukum ketenagakerjaan dikarenakan adanya ketidaksetaraan posisi tawar yang terdapat dalam hubungan kerja (antara tenaga kerja dengan pengusaha) dengan alasan itu pula dapat dilihat, bahwa tujuan utama hukum ketenagakerjaan adalah agar dapat meniadakan ketimpangan hubungan di antara keduanya yang timbul dalam hubungan kerja,²³ bahkan asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian kerja digambarkan oleh H. Sinzheimer tidak lebih dari sebuah kepatuhan secara sukarela terhadap kondisi-kondisi yang

²⁰ *Idem.*

²¹ *Ibid.*, hlm. 11-12.

²² *Idem.*

²³ O. Kahn Freund dan H. Sinzheimer dalam *Ibid.*, hlm. 13.

telah ditetapkan secara sepihak oleh pengusaha.²⁴

Senada dengan hal tersebut, menurut G. Ripert diaturnya masalah kerja dalam hukum sosial tersendiri (dalam hal ini hukum ketenagakerjaan) adalah akibat kenyataan sosial yang dalam kehidupan ekonomis mengalami pergeseran perlindungan kepentingan dalam kontrak/perjanjian kerja yang merupakan kepentingan umum yang tidak dapat lagi diabaikan berdasarkan asas kebebasan individu serta otonomi individu dalam mengadakan kontrak/perjanjian kerja.²⁵ Lebih lanjut Ripert menyatakan, bahwa kekuatan politik tenaga kerja sebagai faktor utama yang mendorong hukum ketenagakerjaan menjadi bagian dari hukum publik.²⁶ Bergesernya persepsi ini tidak lepas dari pengalaman sejarah negara, seperti di Perancis yang telah membuktikan gerakan politik pekerja/buruh mampu membawa ke arah revolusi, begitu juga di Inggris pada abad pertengahan 18 terjadi revolusi industri.²⁷

Berdasarkan uraian di atas, tipe hukum ketenagakerjaan Indonesia dalam perlindungan hukum terhadap tenaga kerja adalah tipe hukum ketenagakerjaan yang korporatis. Dalam tipe hukum korporatis ini, perlindungan terhadap

tenaga kerja diatur melalui jalan legislasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai instrumen kebijakan pemerintah dalam usaha untuk melakukan pembinaan hukum nasional dalam mendayagunakan hukum sebagai sarana merekayasa masyarakat.²⁸ Kebijakan legislasi dalam proses penegakan hukum ketenagakerjaan diawali dengan proses penetapan/pembuatan hukum ketenagakerjaan terlebih dahulu oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini dapat disebut sebagai tahap kebijakan legislasi/formulatif.²⁹ Dilihat dari keseluruhan proses penegakan hukum ketenagakerjaan, tahap kebijakan legislasi/formulatif ini merupakan tahap yang paling strategis. Oleh karena itu, kesalahan/kelemahan kebijakan legislasi merupakan kesalahan strategis yang dapat menghambat upaya penegakan hukum pada tahap berikutnya, yaitu tahap aplikatif/kebijakan yudikatif dan tahap eksekusi/kebijakan administratif.³⁰ Apabila hal ini terjadi, maka reformasi hukum, apalagi supremasi hukum hanya akan tetap sebagai harapan belaka.³¹

Norma dasar memberikan landasan bagi aturan dasar yang merupakan tatanan suatu negara dalam bentuk Undang-Undang Dasar atau konstitusi

²⁴ H. Sinzheimer dalam *Ibid.*, hlm. 13.

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

²⁷ Marsen Sinaga, *Pengadilan Perburuhan di Indonesia (Tinjauan Hukum Kritis atas Undang-Undang PPHI)*, Semarak Cemerlang Nusa (SCN), Yogyakarta, 2006, hlm. 11.

²⁸ Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional : Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 231.

²⁹ Dwidja Priyatno, *Kebijakan Legislasi tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*, Utomo, Bandung, 2004, hlm. 8.

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

tertulis, maka aturan dasar tersebut pada gilirannya merupakan landasan hukum perundang-undangan (*gesetzesrecht*) yang berlaku dalam negara.³² Oleh karena itu, UUD 1945 sebagai landasan konstitusional merupakan arah politik hukum ketenagakerjaan nasional yang dimuat pada Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu: “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum...” yang berkorelasi dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, bahwa: “Negara Indonesia adalah negara hukum.”

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tersebut dapat dikorelasikan dengan pasal-pasal yang mengatur tentang ketenagakerjaan, seperti Pasal 27 ayat (2) yang berbunyi: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”, Pasal 28D ayat (2) berbunyi: “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”. Kemudian dipertegas oleh Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, sebagai berikut:

“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

Menurut Ismail Sunny, ketentuan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 di atas

merupakan *a paper constitutional* atau *a semantic constitutional* dengan mengakui hak warga negaranya untuk mendapatkan pekerjaan,³³ maka sebenarnya Indonesia telah bertekad dan memutuskan untuk melenyapkan pengangguran, sehingga negara berani memasukan pasal tersebut dalam konstitusinya.³⁴ Oleh karena itu, Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 harus ditafsirkan sebagai berikut:³⁵

“...bahwa pemerintah berkewajiban untuk memberantas pengangguran dan harus mengusahakan supaya setiap warga negara bisa mendapat pekerjaan dengan nafkah yang layak untuk hidup, bukan hanya asal bekerja saja sekalipun dengan penindasan atau eksploitasi, melainkan harus layak untuk penghidupan.”

Secara fundamental hukum ketenagakerjaan Indonesia bukan hanya harus berlandaskan pada Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (2), Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, tetapi berlandaskan pula pada Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur tentang dasar perekonomian negara Indonesia yang secara historis pernah dikemukakan oleh Moch. Hatta yang memberikan konseptual Pasal 33 dengan istilah demokrasi ekonomi dengan mengedepankan kemakmuran rakyat dan bukan kemakmuran orang perseorangan, sehingga perekonomian Indonesia disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.³⁶

³² Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 52.

³³ Ismail Sunny, *Hak Asasi Manusia*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2004, hlm. 8-9.

³⁴ *Idem*.

³⁵ R. Wiyono, *Garis Besar Pembahasan dan Komentari UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1976, hlm. 194-195.

Sementara itu, di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 mengatur lebih lanjut mengenai arah kebijakan pemerintah dalam pembangunan hukum ketenagakerjaan adalah dengan mengikutsertakan unsur dunia usaha dan masyarakat, melakukan pembinaan terhadap segala kegiatan yang berhubungan dengan ketenagakerjaan yang pelaksanaannya dilakukan secara terpadu dan terkoordinasi. Pembangunan hukum ketenagakerjaan, sasarannya diarahkan kepada pembinaan tenaga kerja untuk.³⁷

- 1) Mewujudkan perencanaan tenaga kerja dan informasi ketenagakerjaan.
- 2) Mendayagunakan tenaga kerja secara optimum serta menyediakan tenaga kerja yang sesuai dengan pembangunan nasional.
- 3) Mewujudkan terselenggaranya pelatihan kerja yang berkesinambungan guna meningkatkan kemampuan, keahlian, dan produktivitas tenaga kerja.
- 4) Menyediakan informasi pasar kerja, pelayanan penempatan tenaga kerja yang sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuan tenaga kerja pada pekerjaan yang tepat.
- 5) Mewujudkan tenaga kerja mandiri.
- 6) Menciptakan hubungan yang harmonis dan terpadu antara pelaku proses produksi barang dan jasa dalam mewujudkan hubungan industrial Pancasila.
- 7) Mewujudkan kondisi yang harmonis dan dinamis dalam hubungan kerja

yang meliputi terjaminnya hak pengusaha dan pekerja.

- 8) Memberikan perlindungan tenaga kerja yang meliputi keselamatan dan kesehatan kerja, pengupahan, jamsostek, serta syarat kerja.

Dalam pembangunan ketenagakerjaan, pemerintah menetapkan kebijakan dan menyusun perencanaan tenaga kerja. Perencanaan tenaga kerja meliputi.³⁸

- 1) Perencanaan tenaga kerja makro

Proses penyusunan rencana ketenagakerjaan secara sistematis yang memuat pendayagunaan tenaga kerja secara optimal dan produktif guna mendukung pertumbuhan ekonomi atau sosial, baik secara nasional, daerah, maupun sektoral, sehingga dapat membuka kesempatan kerja seluas-luasnya, meningkatkan produktivitas kerja dan meningkatkan kesejahteraan pekerja.

- 2) Perencanaan tenaga kerja mikro

Proses penyusunan rencana ketenagakerjaan secara sistematis dalam suatu instansi, baik instansi pemerintah maupun swasta dalam rangka pendayagunaan tenaga kerja secara optimal dan produktif untuk mendukung pencapaian kinerja yang tinggi pada instansi atau perusahaan yang bersangkutan.

Di dalam menyusun kebijakan, strategi, dan pelaksanaan program pembangunan yang berkesinambungan, pemerintah harus berpedoman kepada perencanaan tenaga

³⁶ Moch. Hatta dalam Sri Bintang Pamungkas, *Pokok-pokok Pikiran tentang Demokrasi Ekonomi dan Pembangunan*, Yayasan Daulat Rakyat, Jakarta, 1996, hlm. 1.

³⁷ Ujang Charda S *Mengenal Hukum Ketenagakerjaan Indonesia (Sejarah, Teori & Praktiknya di Indonesia)*, Fakultas Hukum Universitas Subang, Subang, 2015, hlm. 29.

³⁸ Pasal 7 ayat (2) dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

kerja yang disusun atas dasar informasi ketenagakerjaan yang antara lain meliputi penduduk dan tenaga kerja, kesempatan kerja, pelatihan kerja termasuk kompensasi kerja, produktivitas tenaga kerja, hubungan industrial, kondisi lingkungan kerja, pengupahan dan kesejahteraan tenaga kerja, dan jaminan sosial tenaga kerja.³⁹

b. Kebijakan dalam Pelatihan Kerja

Pelatihan kerja diselenggarakan dan diarahkan untuk membekali, meningkatkan, dan mengembangkan kompetensi kerja guna meningkatkan kemampuan, produktivitas, dan kesejahteraan. Peningkatan kesejahteraan ini adalah kesejahteraan bagi tenaga kerja yang diperoleh karena terpenuhinya kompetensi kerja melalui pelatihan kerja.⁴⁰ Pelatihan kerja dilaksanakan dengan memperhatikan kebutuhan pasar kerja dan dunia usaha, baik di dalam maupun di luar hubungan kerja yang diselenggarakan berdasarkan program pelatihan yang mengacu pada standar kompetensi kerja dapat dilakukan secara berjenjang⁴¹ yang ketentuan mengenai tata cara penetapan standar kompetensi kerja diatur dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja.⁴²

Setiap tenaga kerja berhak untuk memperoleh dan/atau meningkatkan

dan/atau mengembangkan kompetensi kerja sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya melalui pelatihan kerja.⁴³ Pengusaha bertanggung jawab atas peningkatan dan/atau pengembangan kompetensi pekerjanya melalui pelatihan kerja.⁴⁴ Pengguna tenaga kerja terampil adalah pengusaha, oleh karena itu pengusaha bertanggung jawab mengadakan pelatihan kerja untuk meningkatkan kompetensi pekerjanya.⁴⁵ Oleh karena itu, peningkatan dan/atau pengembangan kompetensi diwajibkan bagi pengusaha yang memenuhi persyaratan yang diatur dengan Keputusan Menteri.⁴⁶ Peningkatan dan/atau pengembangan kompetensi diwajibkan bagi pengusaha, karena perusahaan yang akan memperoleh manfaat hasil kompetensi pekerja/buruh.⁴⁷

Setiap pekerja/buruh memiliki kesempatan yang sama untuk mengikuti pelatihan kerja sesuai dengan bidang tugasnya. Pelaksanaan pelatihan kerja disesuaikan dengan kebutuhan serta kesempatan yang ada di perusahaan agar tidak mengganggu kelancaran kegiatan perusahaan.⁴⁸ Pelatihan kerja diselenggarakan oleh lembaga pelatihan kerja pemerintah dan/atau lembaga pelatihan kerja swasta yang

³⁹ Lihat Pasal 8 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁴⁰ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁴¹ Pasal 10 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁴² Pasal 10 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁴³ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁴⁴ Pasal 12 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁴⁵ Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁴⁶ Lihat Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2012 tentang Sistem Standardisasi Kompetensi Kerja Nasional.

⁴⁷ Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁴⁸ Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

pelaksanaannya dapat diselenggarakan di tempat pelatihan atau tempat kerja.⁴⁹ Lembaga pelatihan kerja swasta dapat berbentuk badan hukum Indonesia atau perorangan wajib memperoleh izin atau mendaftarkan ke instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan di kabupaten/kota, sedangkan lembaga pelatihan kerja yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah mendaftarkan kegiatannya kepada instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan di kabupaten/kota. Ketentuan mengenai tata cara perizinan dan pendaftaran lembaga pelatihan kerja tersebut diatur dengan Keputusan Menteri.⁵⁰

Instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan di kabupaten/kota dapat menghentikan sementara pelaksanaan penyelenggaraan pelatihan kerja, apabila di dalam pelaksanaannya ternyata:⁵¹

- 1) Tidak sesuai dengan arah pelatihan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, bahwa pelatihan kerja diselenggarakan dan diarahkan untuk membekali, meningkatkan, dan mengembangkan kompetensi kerja guna meningkatkan kemampuan, produktivitas, dan kesejahteraan.
- 2) Tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, yaitu:

- a) Tersedianya tenaga kepelatihan.
- b) Adanya kurikulum yang sesuai dengan tingkat pelatihan.
- c) Tersedianya sarana dan prasarana pelatihan kerja.
- d) Tersedianya dana bagi kelangsungan kegiatan penyelenggaraan pelatihan kerja.
- e) Lembaga pelatihan kerja swasta yang telah memperoleh izin dan lembaga pelatihan kerja pemerintah yang telah terdaftar dapat memperoleh akreditasi dari lembaga akreditasi.⁵²

Penghentian sementara pelaksanaan penyelenggaraan pelatihan kerja, disertai alasan dan saran perbaikan dan berlaku paling lama 6 (enam) bulan yang hanya dikenakan terhadap program pelatihan yang tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003. Bagi penyelenggara pelatihan kerja dalam waktu 6 (enam) bulan tidak memenuhi dan melengkapi saran perbaikan dikenakan sanksi penghentian program pelatihan. Apabila dalam penyelenggara pelatihan kerja yang tidak menaati dan tetap melaksanakan program pelatihan kerja yang telah dihentikan dikenakan sanksi pencabutan izin dan pembatalan pendaftaran penyelenggara pelatihan. Ketentuan mengenai tata cara penghentian sementara, penghentian, pencabutan izin, dan pembatalan

⁴⁹ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁵⁰ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁵¹ Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁵² Lembaga akreditasi sebagaimana dimaksud bersifat independen terdiri atas unsur masyarakat dan pemerintah ditetapkan dengan Keputusan Menteri. Lihat Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

pendaftaran diatur dengan Keputusan Menteri.⁵³

Tenaga kerja berhak memperoleh pengakuan kompetensi kerja setelah mengikuti pelatihan kerja yang diselenggarakan lembaga pelatihan kerja pemerintah, lembaga pelatihan kerja swasta, atau pelatihan di tempat kerja. Pengakuan kompetensi kerja dilakukan melalui sertifikasi kompetensi kerja dan dapat pula diikuti oleh tenaga kerja yang telah berpengalaman.⁵⁴ Untuk melaksanakan sertifikasi kompetensi kerja dibentuk badan nasional sertifikasi profesi yang independen yang lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁵⁵

Pelatihan kerja bagi tenaga kerja penyandang cacat dilaksanakan dengan memperhatikan jenis, derajat kecacatan, dan kemampuan tenaga kerja penyandang cacat yang bersangkutan.⁵⁶ Untuk mendukung peningkatan pelatihan

kerja dalam rangka pembangunan ketenagakerjaan, dikembangkan satu sistem pelatihan kerja nasional yang merupakan acuan pelaksanaan pelatihan kerja di semua bidang dan/atau sektor. Ketentuan mengenai bentuk, mekanisme, dan kelembagaan sistem pelatihan kerja nasional lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁵⁷ Pelatihan kerja dapat diselenggarakan dengan sistem pemagangan⁵⁸ yang dilaksanakan atas dasar perjanjian pemagangan antara peserta dengan pengusaha yang dibuat secara tertulis⁵⁹ dengan sekurang-kurangnya memuat ketentuan hak⁶⁰ dan kewajiban peserta dan pengusaha serta jangka waktu pemagangan.⁶¹ Pemagangan yang diselenggarakan tidak melalui perjanjian pemagangan, dianggap tidak sah dan status peserta berubah menjadi pekerja/buruh perusahaan yang bersangkutan.⁶²

⁵³ Pasal 17 ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁵⁴ Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁵⁵ Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁵⁶ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁵⁷ Pasal 20 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁵⁸ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁵⁹ Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 dijelaskan sebagai berikut :

⁶⁰ Di dalam Penjelasan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 dijelaskan sebagai berikut:

Hak peserta pemagangan antara lain memperoleh uang saku dan/atau uang transpor, memperoleh jaminan sosial tenaga kerja, memperoleh sertifikat apabila lulus di akhir program.

Hak pengusaha antara lain berhak atas hasil kerja/jasa peserta pemagangan, merekrut pemagang sebagai pekerja/buruh bila memenuhi persyaratan.

⁶¹ Di dalam Penjelasan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 dijelaskan sebagai berikut:

Kewajiban peserta pemagangan antara lain menaati perjanjian pemagangan, mengikuti tata tertib program pemagangan, dan mengikuti tata tertib perusahaan.

Adapun kewajiban pengusaha antara lain menyediakan uang saku dan/atau uang transpor bagi peserta pemagangan, menyediakan fasilitas pelatihan, menyediakan instruktur, dan perlengkapan keselamatan dan kesehatan kerja.

Jangka waktu pemagangan bervariasi sesuai dengan jangka waktu yang diperlukan untuk mencapai standar kompetensi yang ditetapkan dalam program pelatihan pemagangan.

Tenaga kerja yang telah mengikuti program pemagangan berhak atas pengakuan kualifikasi kompetensi kerja dari perusahaan atau lembaga sertifikasi. Sertifikasi dapat dilakukan oleh lembaga sertifikasi yang dibentuk dan/atau diakreditasi oleh pemerintah bila programnya bersifat umum, atau dilakukan oleh perusahaan yang bersangkutan bila programnya bersifat khusus.⁶³ Pemagangan dapat dilaksanakan di perusahaan sendiri atau di tempat penyelenggaraan pelatihan kerja, atau perusahaan lain, baik di dalam maupun di luar wilayah Indonesia.⁶⁴ Pemagangan yang dilakukan di luar wilayah Indonesia wajib mendapat izin dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk, bahwa penyelenggara pemagangan harus berbentuk badan hukum Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang ketentuan mengenai tata cara perizinan pemagangan di luar wilayah Indonesia diatur dengan Keputusan Menteri.⁶⁵ Penyelenggaraan pemagangan di luar wilayah Indonesia harus memperhatikan harkat dan martabat bangsa Indonesia, penguasaan kompetensi yang lebih tinggi, dan

perlindungan dan kesejahteraan peserta pemagangan, termasuk melaksanakan ibadahnya. Menteri atau pejabat yang ditunjuk dapat menghentikan pelaksanaan pemagangan di luar wilayah Indonesia apabila di dalam pelaksanaannya ternyata tidak sesuai dengan ketentuan.⁶⁶

Menteri dapat mewajibkan kepada perusahaan yang memenuhi persyaratan untuk melaksanakan program pemagangan. Dalam menetapkan persyaratan, Menteri harus memperhatikan kepentingan perusahaan, masyarakat, dan negara.⁶⁷ Untuk memberikan saran dan pertimbangan dalam penetapan kebijakan serta melakukan koordinasi pelatihan kerja dan pemagangan dibentuk lembaga koordinasi pelatihan kerja nasional. Pembentukan, keanggotaan, dan tata kerja lembaga koordinasi pelatihan kerja sebagaimana dimaksud lebih lanjut diatur dengan Keputusan Presiden.⁶⁸

Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pembinaan pelatihan kerja dan pemagangan yang ditujukan ke arah peningkatan relevansi, kualitas, dan efisiensi penyelenggaraan pelatihan kerja dan produktivitas.⁶⁹

⁶² Menurut Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, bahwa dengan status sebagai pekerja/buruh di perusahaan yang bersangkutan, maka berhak atas segala hal yang diatur dalam peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama.

⁶³ Penjelasan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁶⁴ Pasal 24 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁶⁵ Pasal 25 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁶⁶ Pasal 26 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁶⁷ Menurut Pasal 27 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, bahwa yang dimaksud dengan: Kepentingan perusahaan dalam ayat ini adalah agar terjamin tersedianya tenaga terampil dan ahli pada tingkat kompetensi tertentu seperti juru las spesialis dalam air.

Kepentingan masyarakat misalnya untuk membuka kesempatan bagi masyarakat memanfaatkan industri yang bersifat spesifik seperti teknologi budi daya tanaman dengan kultur jaringan.

Kepentingan negara misalnya untuk menghemat devisa negara, maka perusahaan diharuskan melaksanakan program pemagangan seperti keahlian membuat alat-alat pertanian modern.

⁶⁸ Pasal 28 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

Peningkatan produktivitas dilakukan melalui pengembangan budaya produktif, etos kerja, teknologi, dan efisiensi kegiatan ekonomi, menuju terwujudnya produktivitas nasional.⁷⁰ Untuk meningkatkan produktivitas dibentuk lembaga produktivitas yang bersifat nasional berbentuk jejaring kelembagaan pelayanan peningkatan produktivitas, yang bersifat lintas sektor maupun daerah. Pembentukan, keanggotan, dan tata kerja lembaga produktivitas nasional lebih lanjut diatur dengan Keputusan Presiden.⁷¹

c. Kebijakan dalam Perluasan Kesempatan Kerja

Pemerintah bertanggung jawab mengupayakan perluasan kesempatan kerja baik di dalam maupun di luar hubungan kerja yang pelaksanaannya dilakukan bersama-sama masyarakat.⁷² Semua kebijakan pemerintah, baik pusat maupun daerah di setiap sektor diarahkan untuk mewujudkan perluasan kesempatan kerja baik di dalam maupun di luar hubungan kerja. Lembaga keuangan baik perbankan maupun non perbankan, dan dunia usaha perlu membantu dan memberikan kemudahan bagi setiap kegiatan masyarakat yang dapat menciptakan atau mengembangkan perluasan kesempatan kerja.⁷³

Perluasan kesempatan kerja di luar hubungan kerja dilakukan melalui penciptaan kegiatan yang produktif dan berkelanjutan dengan mendayagunakan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan teknologi tepat guna.⁷⁴ Penciptaan perluasan kesempatan kerja dilakukan dengan pola pembentukan dan pembinaan tenaga kerja mandiri, penerapan sistem padat karya, penerapan teknologi tepat guna, dan pendayagunaan tenaga kerja sukarela atau pola lain yang dapat mendorong terciptanya perluasan kesempatan kerja.⁷⁵

Pemerintah menetapkan kebijakan ketenagakerjaan dan perluasan kesempatan kerja yang pelaksanaan pengawasannya bersama-sama masyarakat.⁷⁶ Dalam melaksanakan tugas dapat dibentuk badan koordinasi yang beranggotakan unsur pemerintah dan unsur masyarakat. Oleh karena itu, upaya perluasan kesempatan kerja mencakup lintas sektoral, maka harus disusun kebijakan nasional di semua sektor yang dapat menyerap tenaga kerja secara optimal. Agar kebijakan nasional tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, maka pemerintah dan masyarakat bersama-sama mengawasinya secara terkoordinasi.⁷⁷

⁶⁹ Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁷⁰ Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁷¹ Pasal 29 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁷² Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁷³ Pasal 39 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁷⁴ Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁷⁵ Pasal 40 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁷⁶ Pasal 41 ayat (1), dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁷⁷ Pasal 41 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

d. Kebijakan dalam Penempatan Tenaga Kerja

Setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan, dan setiap pekerja/buruh berhak pula memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari pengusaha.⁷⁸ Oleh karenanya, setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memilih, mendapatkan, atau pindah pekerjaan dan memperoleh penghasilan yang layak di dalam atau di luar negeri.⁷⁹ Penempatan tenaga kerja dilaksanakan berdasarkan asas terbuka, bebas, objektif, serta adil, dan setara tanpa diskriminasi.⁸⁰ Penempatan tenaga kerja diarahkan untuk menempatkan tenaga kerja pada jabatan yang tepat sesuai dengan keahlian, keterampilan, bakat, minat, dan kemampuan dengan memperhatikan harkat, martabat, hak asasi, dan perlindungan hukum.⁸¹ Penempatan tenaga kerja dilaksanakan

dengan memperhatikan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan program nasional dan daerah.⁸²

Di dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, bahwa penempatan tenaga kerja terdiri dari penempatan tenaga kerja di dalam negeri dan penempatan tenaga kerja di luar negeri. Ketentuan mengenai penempatan tenaga kerja di luar negeri diatur dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri dengan pertimbangan sebagai berikut:⁸³

- 1) Bekerja merupakan hak asasi manusia yang wajib dijunjung tinggi, dihormati, dan dijamin penegakannya.
- 2) Setia tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak, baik di dalam maupun di luar negeri

⁷⁸ Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁷⁹ Pasal 31 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁸⁰ Di dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 dijelaskan, bahwa yang dimaksud dengan:

Terbuka adalah pemberian informasi kepada pencari kerja secara jelas antara lain jenis pekerjaan, besarnya upah, dan jam kerja. Hal ini diperlukan untuk melindungi pekerja/buruh serta untuk menghindari terjadinya perselisihan setelah tenaga kerja ditempatkan.

Bebas adalah pencari kerja bebas memilih jenis pekerjaan dan pemberi kerja bebas memilih tenaga kerja, sehingga tidak dibenarkan pencari kerja dipaksa untuk menerima suatu pekerjaan dan pemberi kerja tidak dibenarkan dipaksa untuk menerima tenaga kerja yang ditawarkan.

Objektif adalah pemberi kerja agar menawarkan pekerjaan yang cocok kepada pencari kerja sesuai dengan kemampuannya dan persyaratan jabatan yang dibutuhkan, serta harus memperhatikan kepentingan umum dengan tidak memihak kepada kepentingan pihak tertentu.

Adil dan setara adalah penempatan tenaga kerja dilakukan berdasarkan kemampuan tenaga kerja dan tidak didasarkan atas ras, jenis kelamin, warna kulit, agama, dan aliran politik.

⁸¹ Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁸² Menurut Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, bahwa pemerataan kesempatan kerja harus diupayakan di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia sebagai satu kesatuan pasar kerja nasional dengan memberikan kesempatan yang sama untuk memperoleh pekerjaan bagi seluruh tenaga kerja sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya. Demikian pula pemerataan kesempatan kerja perlu diupayakan agar dapat mengisi kebutuhan tenaga kerja di seluruh sektor dan daerah.

⁸³ Lihat konsiderans "menimbang" Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004.

-
- sesuai dengan keahlian, keterampilan, bakat, minat, dan kemampuan.
- 3) Tenaga kerja Indonesia di luar negeri sering dijadikan objek perdagangan manusia, termasuk perbudakan dan kerja paksa, korban kekerasan, kesewenang-wenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia, serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia.
 - 4) Negara wajib menjamin dan melindungi hak asasi warga negaranya yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri berdasarkan prinsip persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan gender, anti diskriminasi, dan anti perdagangan manusia.
 - 5) Penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri merupakan suatu upaya untuk mewujudkan hak dan kesempatan yang sama bagi tenaga kerja untuk memperoleh pekerjaan dan penghasilan yang layak, yang pelaksanaannya dilakukan dengan tetap memperhatikan harkat, martabat, hak asasi manusia dan perlindungan hukum serta pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan hukum nasional.
 - 6) Penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri perlu dilakukan secara terpadu antara instansi Pemerintah baik Pusat maupun Daerah dan peran serta masyarakat dalam suatu sistem hukum guna melindungi tenaga kerja Indonesia yang ditempatkan diluar negeri.
 - 7) Peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan yang ada belum mengatur secara memadai, tegas, dan terperinci mengenai penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia di luar negeri.
 - 8) Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dinyatakan penempatan tenaga kerja Indonesia di luar negeri diatur dengan undang-undang.
- Pemberi kerja yang memerlukan tenaga kerja dapat merekrut sendiri tenaga kerja yang dibutuhkan atau melalui pelaksana penempatan tenaga kerja.⁸⁴ Pelaksana penempatan tenaga kerja wajib memberikan perlindungan sejak rekrutmen sampai penempatan tenaga kerja yang dalam mempekerjakan tenaga kerjawajibmemberikanperlindungan yang mencakup kesejahteraan, keselamatan, dan kesehatan baik mental maupun fisik tenaga kerja.⁸⁵ Penempatan tenaga kerja oleh pelaksana dilakukan dengan memberikan pelayanan penempatan tenaga kerja yang bersifat terpadu dalam satu sistem penempatan tenaga kerja yang meliputi unsur-unsur pencari kerja, lowongan pekerjaan, informasi pasar kerja, mekanisme antar kerja, dan kelembagaan penempatan tenaga kerja.⁸⁶ Unsur-unsur

⁸⁴ Menurut Pasal 37 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, bahwa pelaksana penempatan tenaga kerja terdiri dari instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan dan lembaga swasta berbadan hukum. Lembaga penempatan tenaga kerja swasta dalam melaksanakan pelayanan penempatan tenaga kerja wajib memiliki izin tertulis dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk.

⁸⁵ Pasal 35 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁸⁶ Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

sistem penempatan tenaga kerja tersebut dapat dilaksanakan secara terpisah yang ditujukan untuk terwujudnya penempatan tenaga kerja.⁸⁷ Pelaksana penempatan tenaga kerja, dilarang memungut biaya penempatan, baik langsung maupun tidak langsung, sebagian atau keseluruhan kepada tenaga kerja dan pengguna tenaga kerja. Lembaga penempatan tenaga kerja swasta, hanya dapat memungut biaya penempatan tenaga kerja dari pengguna tenaga kerja dan dari tenaga kerja golongan dan jabatan tertentu yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri.⁸⁸

e. Kebijakan Penggunaan Tenaga Kerja Asing

Setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk agar penggunaan tenaga kerja warga negara asing dilaksanakan secara selektif dalam rangka pendayagunaan tenaga kerja Indonesia secara optimal.⁸⁹ Kewajiban memiliki izin sebagaimana dimaksud, tidak berlaku bagi perwakilan negara asing yang mempergunakan tenaga kerja asing sebagai pegawai diplomatik dan konsuler.⁹⁰

Selanjutnya di dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 diatur pula, bahwa:

- 1) Pemberi kerja orang perseorangan dilarang mempekerjakan tenaga kerja asing.
- 2) Tenaga kerja asing dapat dipekerjakan di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu ditetapkan dengan Keputusan Menteri.
- 3) Masa kerjanya habis dan tidak dapat diperpanjang dapat digantikan oleh tenaga kerja asing lainnya.

Pemberi kerja yang menggunakan tenaga kerja asing harus memiliki rencana penggunaan tenaga kerja asing yang disahkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Rencana penggunaan tenaga kerja asing sekurang-kurangnya memuat keterangan alasan penggunaan tenaga kerja asing, jabatan dan/atau kedudukan tenaga kerja asing dalam struktur organisasi perusahaan yang bersangkutan, jangka waktu penggunaan tenaga kerja asing, dan penunjukan tenaga kerja warga negara Indonesia sebagai pendamping tenaga kerja asing yang dipekerjakan.⁹¹

Pemberi kerja tenaga kerja asing wajib menaati ketentuan mengenai jabatan dan standar kompetensi yang berlaku yang lebih lanjut diatur dengan Keputusan Menteri.⁹² Selanjutnya pemberi kerja tenaga kerja asing wajib:⁹³

⁸⁷ Pasal 36 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁸⁸ Pasal 38 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁸⁹ Pasal 42 ayat (1) dan penjelasannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁹⁰ Pasal 42 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁹¹ Ketentuan sebagaimana dimaksud di atas tidak berlaku bagi instansi pemerintah, badan-badan internasional dan perwakilan negara asing. Lihat juga Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁹² Pasal 44 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁹³ Menurut Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud tidak berlaku bagi tenaga kerja asing yang menduduki jabatan direksi dan/atau komisaris.

1) Menunjuk tenaga kerja warga negara Indonesia sebagai tenaga pendamping tenaga kerja asing yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari tenaga kerja asing.

2) Melaksanakan pendidikan dan pelatihan kerja bagi tenaga kerja Indonesia sebagaimana dimaksud pada huruf a yang sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diduduki oleh tenaga kerja asing.

Tenaga kerja asing dilarang menduduki jabatan yang mengurus personalia dan/atau jabatan-jabatan tertentu. Jabatan-jabatan tertentu sebagaimana dimaksud diatur dengan Keputusan Menteri.⁹⁴ Pemberi kerja wajib membayar kompensasi atas setiap tenaga kerja asing yang dipekerjakannya.⁹⁵ Kewajiban membayar kompensasi tidak berlaku bagi instansi pemerintah, perwakilan negara asing, badan-badan internasional, lembaga sosial, lembaga keagamaan, dan jabatan-jabatan tertentu di lembaga pendidikan.⁹⁶ Ketentuan mengenai jabatan-jabatan tertentu di lembaga pendidikan diatur dengan Keputusan Menteri, sedangkan mengenai ketentuan besarnya kompensasi dan penggunaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.⁹⁷

Pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memulangkan tenaga kerja asing ke negara asalnya setelah hubungan kerjanya berakhir.⁹⁸

Ketentuan mengenai penggunaan tenaga kerja asing serta pelaksanaan pendidikan dan pelatihan tenaga kerja pendamping diatur dengan Keputusan Presiden.⁹⁹

2. Reorientasi Reformasi Politik Hukum Ketenagakerjaan dalam Kebijakan Pemerintah Indonesia

a. Model Kebijakan Pemerintah dalam Pembangunan Politik Hukum Ketenagakerjaan

Kebijakan dasar dalam hukum ketenagakerjaan adalah melindungi pihak yang lemah (pekerja/buruh) dari kesewenang-wenangan majikan/pengusaha yang timbul dalam hubungan kerja dengan tujuan memberikan perlindungan hukum dan mewujudkan keadilan sosial. Lahirnya hukum ketenagakerjaan dikarenakan adanya ketidakseimbangan posisi tawar dalam hubungan kerja, sehingga dengan alasan itu pula tujuan hukum ketenagakerjaan adalah agar dapat meniadakan ketimpangan hubungan diantara keduanya. Secara umum tujuan dan fungsi hukum ketenagakerjaan tidak lepas dari tujuan hukum pada umumnya yang oleh Gustav Radbruch terdiri atas keadilan, kemanfaatan, dan kepastian.¹⁰⁰ Untuk mencapai tujuan hukum, diperlukan proses pembentukan dan pelaksanaan hukum agar sesuai dengan tujuan tersebut. Dalam hal ini politik hukum sebagai kebijakan dasar merupakan sarana dalam

⁹⁴ Pasal 46 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁹⁵ Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁹⁶ Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁹⁷ Pasal 47 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁹⁸ Pasal 48 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

⁹⁹ Pasal 49 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

¹⁰⁰ Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977, hlm. 137.

rangka mewujudkan pembinaan hukum nasional.

Dalam usaha mewujudkan pembinaan hukum nasional, keberadaan hukum ketenagakerjaan sangat strategis dan mendasar, hal ini terjadi karena muatannya bukan hanya teknis ketenagakerjaan semata, tetapi juga penuh dengan muatan sosial, ekonomi, dan politik yang juga berkaitan dengan masalah hak asasi manusia yang bersifat multi dimensional. Oleh karenanya, bukan hanya pengaruh kepentingan politik elit penguasa, tetapi pengaruh politik ekonomi juga sangat mempengaruhi hukum ketenagakerjaan terlebih di era globalisasi perdagangan, hukum yang berlaku adalah hukum pasar bebas yang menghendaki peranan pemerintah menjadi semakin berkurang dan peranan swasta menjadi lebih besar, termasuk juga berlaku dalam hukum ketenagakerjaan.¹⁰¹ Namun tidak semua dalam hal dalam hukum ketenagakerjaan dapat diserahkan pada mekanisme pasar. Selain itu, sistem hukum Indonesia juga tidak memberi ruang yang cukup luas untuk itu, karena pemerintah ditantang untuk menjalankan kebijakan ketenagakerjaan yang mampu mengakomodir semua kepentingan, baik pemodal, pekerja/buruh maupun pemerintah sendiri.

Keadilan yang merupakan tujuan dasar dalam pembentukan dan pelaksanaan hukum, bahkan yang menjadi tujuan hidup bernegara tidak akan dapat dicapai dengan menyerahkan sistem ekonomi semata-mata pada mekanisme

pasar. Keadilan bukan nilai yang diperhitungkan dari ekonomi pasar, karena itu pendekatan pasar harus selalu diikuti oleh pendekatan normatif, salah satunya melalui hukum yang meletakkan batas-batas dan aturan-aturan. Bila mengambil kajian Tamara Lothion yang membedakan tipe hukum ketenagakerjaan ke dalam tipe kontraktualis dan tipe korporatis, maka tipe korporatis yang mendominasi peraturan di bidang hukum ketenagakerjaan.¹⁰² Hal ini semakin mendapatkan dasar pembenaran, jika dihubungkan dengan sistem hukum yang dianut Indonesia sejak awal kemerdekaan berdasarkan asas konkordansi (dari hukum Belanda) yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental (*Civil Law*).¹⁰³

Model korporatis digunakan karena model hubungan ketenagakerjaan yang hendak ditumbuhkan adalah *harmonie model*, karena dalam pola hubungan ini: Pertama, para pihak tidak memiliki kebebasan, melainkan dikuasai oleh pemerintah melalui ketentuan-ketentuan hukum yang bersifat refresif, kedua, consensus (kerjasama) diharuskan dengan melarang terjadinya konflik (pemogokan), ketiga, diwajibkan menggunakan penyelesaian secara damai dan melarang penggunaan cara-cara paksaan (mogok atau pun *out lock*).¹⁰⁴ Sementara dalam model hukum ketenagakerjaan yang kontraktualis hubungan ketenagakerjaan lebih didasarkan pada kekuatan tawar menawar (*bargaining position*) pekerja terhadap pengusaha, di mana pemerintah

¹⁰¹ Aloysius Uwiyono, "Implikasi ...", *Op. Cit.*, hlm. 41.

¹⁰² Tamara Lothion dalam Agusmidah, *Dilematika ... Op. Cit.*, hlm. 9.

¹⁰³ Aloysius Uwiyono, "Implikasi ...", *Op. Cit.*, hlm. 43.

¹⁰⁴ Agusmidah, *Dilematika ... Op. Cit.*, hlm. 10.

bukan sebagai pihak yang aktif membuat regulasi ketenagakerjaan, melainkan hanya bertindak memfasilitasi organisasi pekerja/buruh dengan menjamin hak berorganisasi,¹⁰⁵ maka ciri ini menunjuk pada model koalisi yang memiliki ciri hubungan ketenagakerjaan harmonis dan hubungan ketenagakerjaan konflik. Model kontraktualis ini merupakan konsep kapitalis yang menghendaki agar negara tidak terlalu ikut mencampuri persoalan pekerja dengan pengusaha, melainkan diserahkan kepada mekanisme pasar dengan sistem *flexible worker*, tetapi kembali kepada tujuan hukum ketenagakerjaan serta peran pemerintah masih sangat dibutuhkan dan meniadakan campur tangan negara bukan solusi yang benar-benar tepat.

Untuk itu, antara peran pasar dan campur tangan negara maupun antara pembangunan ekonomi dengan pendekatan pasar dan normatif (konstitusional) harus saling melengkapi, dikarenakan menjalankan pembangunan ekonomi dalam kevakuman politik adalah hal yang mustahil, karena:¹⁰⁶

- 1) Peran pasar sangat penting dalam rangka perusahaan memaksimalkan keuntungan dan individu serta masyarakat memaksimalkan kesejahteraan, namun peran pemerintah penting juga dalam melakukan koreksi terhadap kegagalan pasar.
- 2) Peran konstitusi dan aturan main dalam pembuatan kebijakan ekonomi sangat penting untuk memastikan kebijakan ekonomi yang baik dalam

rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat untuk jangka panjang.

- 3) Kebijakan ekonomi dalam mengejar pertumbuhan maupun pemerataan hasil sangat berkaitan dengan proses politik yang berlangsung terus menerus. Kebijakan ekonomi tidak berjalan dalam kevakuman politik, karena secara praktis pendekatan normatif atau konstitusional dapat memberikan arahan yang jelas bagi pembangunan ekonomi dengan saling melengkapi.

Pemerintah (negara) harus mampu memposisikan dirinya sebagai regulator yang bijak melalui sarana pembentukan dan pelaksanaan hukum ketenagakerjaan, dikarenakan hukum ketenagakerjaan akan menjadi sarana utama untuk menjalankan kebijakan pemerintah di bidang ketenagakerjaan itu sendiri. Kebijakan ketenagakerjaan (*labor policy*) di Indonesia dapat dilihat dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara juga peraturan perundang-undangan yang terkait. Oleh karena itu, peran pemerintah sangat penting dalam pengaturan keberadaan hukum ketenagakerjaan, hal ini disebabkan pihak yang dilibatkan dalam hubungan kerja umumnya berada pada posisi yang tidak seimbang.

Pembinaan hukum nasional melalui kebijakan legislatif dalam pembuatan hukum ketenagakerjaan menurut Mochtar Kusumaatmadja berguna untuk mengadakan perubahan yang teratur melalui prosedur hukum, baik berwujud perundang-undangan atau keputusan-

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 11-12.

keputusan badan-badan peradilan. Hal mana lebih baik daripada perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata.¹⁰⁷ Sebagai bagian dari hukum publik, hukum ketenagakerjaan melibatkan peran negara yang cukup dominan, sehingga diharapkan negara dapat tanggap dan menjadi fasilitator kedua kepentingan kelompok, yaitu antara pekerja dan pengusaha. Pada sisi lain ada yang menilai, bahwa hukum ketenagakerjaan ini menjadi alat politik untuk melegitimasi tindakan pemerintah dalam merefensi gerakan buruh dan lebih mementingkan kelompok investor.

Pembentukan hukum ketenagakerjaan melalui pembentukan undang-undang ketenagakerjaan dan peraturan pelaksanaannya tidak lepas dari tuntutan konstitusi mengenai hak setiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak yang pelaksanaannya meliputi hal yang kompleks, mulai kondisi di tempat kerja harus memenuhi unsur kelayakan dari sisi kemanusiaan (*humanity*), kesehatan (*hygiene*), maupun keamanan dan keselamatan, hingga mengenai upah dan lainnya. Di samping itu, perlu juga dalam menciptakan hukum ketenagakerjaan harus benar-benar mengakomodir kedua kepentingan, yaitu pekerja dan pengusaha diharapkan akan menjadikan iklim usaha di Indonesia menjadi kondusif, sehingga investor tidak segan untuk menginvestasikan modalnya di Indonesia.¹⁰⁸

Untuk menciptakan hukum ketenagakerjaan yang akomodatif, tentunya saja diperlukan modal utama dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan, yaitu aspirasi untuk mendapatkan konsensus. Konsensus merupakan syarat mutlak untuk dapat diterimanya peraturan tersebut dalam masyarakat, bahkan pemikir-pemikir hukum sampai berkeyakinan bahwa harus diminta persetujuan dari pihak anggota masyarakat untuk membentuk undang-undang.¹⁰⁹ Hal ini berarti bahwa yang berkuasa dalam negara harus menyatakan kehendak rakyat dalam menentukan tata hukum negara. Dalam hal ini Rousseau paling jelas meminta suatu kehendak umum supaya negara didirikan secara hukum dan juga supaya hukum disusun sesuai dengan tuntutan keadilan.¹¹⁰

Dengandemikian, bahwa hukum secara konkrit dapat dilihat dalam peraturan perundang-undangan, maka seyogyanya harus mengandung nilai-nilai keadilan, sehingga hukum tersebut dapat menjadi hukum yang hidup di tengah masyarakat, dilaksanakan dan dipatuhi. Demikian pula dengan hukum ketenagakerjaan harus mengandung nilai-nilai keadilan, baik nilai keadilan ekonomi maupun nilai keadilan sosial. Dalam nilai keadilan ekonomi berlaku aturan main hubungan-hubungan ekonomi berdasarkan prinsip-prinsip etika, sedangkan keadilan sosial merupakan hasil dari dipatuhinya aturan

¹⁰⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 19.

¹⁰⁸ Agusmidah, *Op. Cit.*, hlm. 121.

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, Kanisius, 1982, hlm. 296.

main keadilan ekonomi tersebut, sehingga antara keadilan ekonomi dan keadilan sosial ada hubungan yang erat. Masalah keadilan menjadi persoalan paling serius, baik di lapangan hukum maupun ekonomi,¹¹¹ dan salah satu implementasi bentuk-bentuk perwujudan keadilan ekonomi dalam masyarakat antara lain peraturan tentang hak-hak dasar yang harus dimiliki dan diberikan pada setiap insan individu yang hidup sebagai manusia. Manusia memerlukan kebutuhan minimal untuk hidup layak sebagai manusia dan regulasi ekonomi sangat penting dibangun untuk mendukung suatu masyarakat dan negara yang adil di samping institusi pasar yang harus bekerja secara efektif.¹¹²

Keadilan tidak dapat diharapkan terwujud dengan sendirinya, ibarat jatuh dari langit dan juga tidak dapat dilahirkan semata-mata dengan mekanisme pasar. Suatu sistem ekonomi memerlukan institusi dan mekanisme pasar, tetapi tugas keadilan sosial yang merupakan keadilan publik ini tidak dapat diserahkan kepada mekanisme pasar, karena dikhawatirkan mekanisme pasar yang dibiarkan lepas di tengah struktur dan pranata sosial politik yang tidak tepat justru akan melahirkan ketidakadilan. Tom Campbell mengatakan, bahwa keadilan dewasa ini tidak mendapat lagi prioritas terhadap nilai ekonomi. Masyarakat modern sekarang seakan terjebak dalam suatu persaingan bebas demi kepentingan dan kemanfaatan ekonomi.¹¹³ Dominasi nilai ekonomi

menjadi begitu kuat, sehingga keluhuran manusia cenderung direduksi dan diukur hanya berdasarkan prestasi-prestasi ekonomi. Apabila kecenderungan ini tidak terkontrol, maka sebagian anggota masyarakat dengan sendirinya akan tertinggal, paling sedikit secara ekonomis, karena potensi setiap individu secara objektif memang berbeda. Dengan kata lain, kemalangan kelompok masyarakat yang kurang beruntung menjadi harga yang harus dibayar apabila sikap tidak peduli berkembang secara luas dalam masyarakat.

Ketika dunia ekonomi menjadi sebuah arena pertarungan bebas, ada bahaya marginalisasi (penyingkiran) bagi sebagian anggota masyarakat akan menjadi sebuah kenyataan yang akan terus berkembang, bahkan mungkin sulit dihentikan. Salah satu indikasi, bahwa keadilan masih diabaikan adalah adanya undang-undang yang hanya memihak kepada kepentingan individu/kelompok tertentu saja. Dapat dikatakan di sini, bahwa keadilan masih akan menjadi sebuah problem dalam kehidupan bersama sebagai bangsa dan negara, apabila politik kepentingan masih sangat mendominasi.¹¹⁴

Keadilan yang diharapkan melalui penerapan undang-undang ketenagakerjaan dan berbagai peraturan pelaksanaannya, jika dihubungkan dengan kajian keadilan menurut John Rawls merupakan keadilan formal. Konsistensi Rawls dalam menempatkan

¹¹¹ Bustanul Arifin & Didik J. Rachbini, *Ekonomi Publik dan Kebijakan Publik*, Gramedia, Jakarta, 2001, hlm. 49.

¹¹² Agusmidah, *Op. Cit.*, hlm. 122.

¹¹³ Tom Campbell, *Justice*, Atlantic Highland, Humanities Press International, 1988, hlm. 7.

¹¹⁴ Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi : Telaah Filsafat Politik*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 19-20.

konstitusi dan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban dalam interaksi sosial merupakan kenyataan yang memperkuat pendapat di atas. Rowls percaya, bahwa keadilan yang berbasis peraturan, bahkan yang sifatnya administrasi formal sekalipun tetaplah penting karena setiap orang dalam kasus yang sama harus diperlakukan secara sama atau dengan kata lain keadilan formal menuntut kesamaan minimal bagi segenap warga masyarakat.¹¹⁵ Dengan demikian, Rowls juga percaya bahwa eksistensi suatu masyarakat sangat tergantung pada peraturan formal melalui hukum serta lembaga-lembaga pendukungnya. Jika peraturan dan hukum sangat penting, maka konsistensi dari para penegak hukum dalam pelaksanaan peraturan, menjadikan hukum sebagai tuntutan yang mutlak sifatnya, bahkan konsistensi dalam penerapan peraturan yang tidak adil sekalipun akan sangat membantu anggota masyarakat karena hukum yang diterapkan secara pasti dan konsisten, meskipun tidak adil, tetapi minimal dapat membantu warga masyarakat untuk belajar melindungi diri sendiri dari berbagai konsekuensi buruk yang diakibatkan oleh hukum yang tidak adil.¹¹⁶

Saat ini hukum ketenagakerjaan di Indonesia belum mampu menjadi hukum yang akomodatif, bahkan dengan

berbagai perkembangan dalam era globalisasi telah menempatkan hukum ketenagakerjaan berada dipersimpangan jalan.¹¹⁷ Untuk itu, diperlukan sebuah pendekatan yang mampu menciptakan hukum ketenagakerjaan yang akomodatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan dan mengikuti pola yang umum berlaku dalam upaya mencari format hukum yang ideal, paling tidak mendekati hasil yang optimal untuk membenahi sistem dan mekanisme hukum yang formalistik individual agar keluar dari apa yang disebut model refresif.

Hukum refresif formalistik yang berorientasi pada kepentingan kelompok hanya akan melahirkan letupan-letupan sosial yang berkepanjangan, di samping tidak efektif dan efisien, karena bila ada perubahan sistem politik dan wacana pemerintahan, maka serta merta hukum itu diubah dan dirombak sekehendak hati dan tiada ada adaptabilitas sesuai dengan kehendak pemerintah yang terlegitimasi.¹¹⁸ Tipologi hukum yang baik adalah hukum yang berorientasi melindungi ruang lingkup publik berbarengan dengan sifat privat orang perseorangan yang sama derajatnya. Tipologi hukum responsif memungkinkan masyarakat tanpa terkecuali memaklumi dan menerimanya sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*)

¹¹⁵ John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge – Massachusetts, Harvard University Press, 1971, hlm. 58.

¹¹⁶ Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil : Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999, hlm. 150.

¹¹⁷ Aloysius Uwiyo, *Op. Cit.*, hlm. 41 dan 46.

¹¹⁸ H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (dari Ola, Orba Sampai Reformasi) Telaah Sosiologis Yuridis dan Yuridis Pragmatis Kritis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 397.

dan secara spontan ditaati dan dipatuhi karena mengikat semua kepentingan yang terakomodasi dalam substansinya secara tegas dan jelas tentang semua sanksi hukumnya.

Kebijakan ketenagakerjaan melalui perwujudan regulasi peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan harus mencerminkan dan memantulkan kepentingan masyarakat, karena kepentingan masyarakat selalu berubah, maka secara operasional hukum juga dituntut untuk selalu mengubah dirinya. Apabila dilihat secara sosiologis perangkat aturan hukum telah menjelmakan dirinya menjadi *responsive law* berarti yang termaju dalam fase perkembangan hukum. Hukum berkembang dari *repressive law* menjadi *autonomous law* dan kemudian berbentuk *responsive law*. Dalam merespon kepentingan masyarakat, hukum tidak selalu hanya menyediakan perangkatnya persis seperti apa yang terjadi dalam masyarakat. Hukum bahkan harus juga memberi bentuk kepada masyarakat, yakni menyediakan *plat form* ke arah tujuan pembangunan masyarakat itu sendiri. Jadi, hukum tidak semata-mata reaktif melainkan mesti juga proaktif. Dalam konteks ini, hukum akan berperan secara *tut wuri handayani*, atau yang dikenal juga dengan istilah *tool of social engineering*.¹¹⁹

Atas dasar hal tersebut, maka dalam pembentukan hukum ketenagakerjaan

haruslah *future oriented*, dan seyogyanya diikuti oleh *future analysis* yang komprehensif dan imitigatif dari setiap fenomena hukum yang ada, karena hal tersebut sangat krusial dan tensi dari perkembangan ketenagakerjaan begitu cepat, itu pula salah satu sebab, kenapa pihak otoritas lebih suka mengatur ketenagakerjaan dengan surat-surat edaran yang lebih mudah dicabut/diubah apabila diperlukan, tetapi dari sinilah awal dari kerancuan, yakni membentuk hukum tanpa legalitas yang cukup. Keberadaan elemen-elemen "*competent*" dan "*fairnest*" yang merupakan elemen terpenting dari suatu sistem hukum tidak terjamin.

Sebenarnya, masa depan dari hukum ketenagakerjaan Indonesia sangat tergantung pada bagaimana ketenagakerjaan itu diatur dan masa depan dari hukum ketenagakerjaan itu sendiri terletak pada bagaimana para ahli hukum ketenagakerjaan menginterpretasikan eksistensi dan aktingnya dalam proses pembangunan yang sedang berlangsung. Apakah akan menjadi penglima atau hanya sekedar prajurit yang taat. Di dalam bidang hukum ketenagakerjaan, masih terlalu banyak terjadi ketidakpastian, ketidakadilan, dan ketidakkompetenan. Kita memang sedang hidup dalam masyarakat yang penuh dikelilingi oleh hukum ketenagakerjaan yang salah tempat, salah waktu, salah arah, bahkan salah kaprah.¹²⁰

¹¹⁹ Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek (Buku Kesatu)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, 91.

¹²⁰ Ujang Charda S., *Kapita Selekta Hukum Ketenagakerjaan (Suatu Paparan Aktual, Kreatif & Inovatif)*, Fakultas Hukum UNSUB, Subang, 2008, hlm. 23.

b. Orientasi Reformatif Kebijakan Pemerintah dalam Pembangunan Politik Hukum Ketenagakerjaan

Kebijakan dasar Hukum Ketenagakerjaan adalah melindungi pihak yang lemah, dalam hal ini pekerja dari kesewenang-wenangan pengusaha yang dapat timbul dalam hubungan kerja dengan tujuan memberikan perlindungan hukum dan mewujudkan keadilan sosial.¹²¹ Kebijakan ini merupakan arah politik hukum guna terciptanya sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif, terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Politik hukum yang lebih mementingkan kebijakan pemberlakuan (*enactment policy*) dengan mengabaikan kebijakan dasar (*basic policy*) menjadi salah satu faktor utama timbulnya inkonsisten. Sesungguhnya politik hukum itu berguna untuk menemukan hukum yang benar-benar sesuai antara harapan dengan kenyataan, antara aturan-aturan (bunyi Pasal) dalam undang-undang dengan peraturan di bawahnya (peraturan pelaksana), antara *law in book* dan *law in action*.¹²²

Politik hukum dalam dimensi kebijakan dasar dipahami sebagai alasan dasar dari dibuatnya peraturan ketenagakerjaan. Dalam hubungan ketenagakerjaan terlibat dua pihak yang memiliki kedudukan

sosial-ekonomi yang berbeda, sehingga kondisi ini sangat memungkinkan timbulnya kesewenang-wenangan dalam hubungan kerja. Ketimpangan mana menurut H. Sinzheimer sebagai suatu hal yang akan terus terjadi mengingat kedudukan keduanya memiliki perbedaan cukup tajam, bahkan jika berlaku asas kebebasan berkontrak, maka tidak lain sebagai sebuah kepatuhan sukarela atas syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh pengusaha. Oleh karena itu, tujuan utama Hukum Ketenagakerjaan adalah agar dapat meniadakan ketimpangan hubungan di antara pekerja dengan pengusaha, untuk melindungi pihak yang lemah dalam hal ini pekerja dari kesewenang-wenangan pengusaha yang dapat timbul dalam hubungan kerja dengan tujuan memberikan perlindungan hukum dan mewujudkan keadilan sosial tersebut.¹²³

Di samping untuk mewujudkan keadilan sosial alasan dasar dibentuknya peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan juga berkaitan erat dengan usaha pemerintah untuk melakukan pembinaan hukum nasional. Pembinaan hukum nasional, sesungguhnya merupakan proses penting dalam rangka pembangunan nasional.¹²⁴ Menurut Mochtar Kusumaatmadja pembinaan hukum berguna untuk mengadakan perubahan yang teratur melalui prosedur hukum, baik berwujud perundang-undangan atau keputusan badan-badan peradilan. Hal mana lebih baik daripada perubahan

¹²¹ Agusmidah, *Op. Cit.*, hlm. 1.

¹²² *Ibid.*, hlm. 24.

¹²³ H. Sinzheimer dalam *Ibid.*, hlm. 118.

¹²⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Op. Cit.*, hlm. 19.

yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata.¹²⁵

Di era globalisasi ini, persoalan ketenagakerjaan Indonesia diwarnai oleh timpangnya pasar tenaga kerja, ditandai oleh tingkat pengangguran terbuka yang makin meningkat dari tahun ke tahun pasca krisis ekonomi dan moneter di tahun 1997, penyebabnya antara lain pertumbuhan ekonomi yang tidak sebanding dengan pertumbuhan angkatan kerja. Globalisasi erat kaitannya dengan sistem pasar bebas. Umumnya pasar bebas dianut oleh dunia kapitalis, dan sistem komando dan perencanaan oleh negara sosialis yang ekstrimnya adalah negara marxis. Globalisasi dengan tuntutan ekonomi pasar bebas juga berpengaruh dalam Hukum Ketenagakerjaan. Hal ini perlu diperhatikan, karena pada satu sisi pasar kerja yang ada pertumbuhan ekonomi berbasis penggunaan tenaga kerja, sedangkan pada sisi lain investor semakin mengeluhkan iklim ketenagakerjaan di Indonesia yang tidak menarik bagi investor untuk menanamkan modalnya, di antaranya kakunya aturan-aturan hukum yang mengatur masalah ketenagakerjaan. Kekakuan tersebut terlihat dari aturan-aturan hukum yang mengatur masalah ketenagakerjaan. Kekakuan tersebut terlihat dari aturan hukum mengenai penggunaan tenaga kerja, kebijakan upah minimum, prosedur PHK, dan besarnya pesangon, dan lain-lain, sedangkan pada sisi lain produktivitas tenaga kerja

Indonesia dinilai rendah dibandingkan dengan negara lain, seperti Cina dan Thailand.¹²⁶

Perdagangan bebas diyakini memberikan dampak negatif, khususnya bagi rakyat miskin, antara lain:¹²⁷

- 1) Upah buruh akan semakin ditekan, karena perusahaan harus menekan biaya, buruh akan semakin diperas.
- 2) Menurunnya ekonomi pedesaan, karena kekalahan bersaing dengan produktivitas pertanian internasional.
- 3) Meningkatnya urbanisasi ke kota.
- 4) Meningkatnya sektor informal yang tidak dilindungi oleh undang-undang dan peraturan perburuhan.
- 5) Lingkungan akan lebih terancam, karena perdagangan meningkatkan permintaan yang akan meningkatkan eksploitasi sumber daya alam.

Sementara itu, Aloysius Uwiyono menilai, jika dalam ekonomi pasar bebas kebijakan upah murah dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan tidak lunak, termasuk pengekanan terhadap hak-hak fundamental kaum buruh, justru menjadi faktor yang akan menghambat pasar bebas.¹²⁸ Hal ini disebabkan kebijaksanaan tersebut menjadi indikasi adanya *social dumping* yang dapat mengakibatkan gangguan terhadap pelaksanaan *fair trade* dalam pasar bebas. Akibatnya, model ekonomi pasar demikian ini mendorong otonomi untuk berunding secara kolektif,¹²⁹ baik kepada kaum buruh maupun kepada

¹²⁵ *Ibid.*, hlm. 20.

¹²⁶ Agusmidah, *Op. Cit.*, hlm. 253.

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 253.

¹²⁸ Aloysius Uwiyono, "Implikasi ...", *Op. Cit.*, hlm. 20.

¹²⁹ *Ibid.*

para pengusaha. Dengan demikian, baik buruh maupun pengusaha memiliki kebebasan untuk merundingkan tingkat upah, syarat-syarat kerja dan kondisi kerja lainnya.¹³⁰ Pengaruh globalisasi membawa pengaruh terhadap peran yang dijalankan pemerintah dalam memberi perlindungan terhadap pekerja melalui aturan-aturan yang bersifat proteksi (perlindungan) karena dinilai akan menghambat ekonomi pasar bekerja dengan hukum pasar yang sebenarnya, sedangkan pada sisi lain tugas pemerintah salah satunya adalah memberikan perlindungan kepada pekerja di tempat kerja.

Dalam menjalankan ekonomi berdasarkan mekanisme pasar harus diimbangi kontrol pemerintah agar fungsi sosial tereduksi. Dalam mekanisme pasar agar fungsi sosial tetap dapat berjalan ada hal-hal yang tetap harus dicampuri oleh pemerintah dengan menggunakan *affirmative action*¹³¹ yang terarah, sehingga dalam mekanisme pasar tetap mengandung unsur fungsi sosial, antara lain ada intervensi pemerintah melalui perpajakan, instrumen distribusi kekayaan dan pendapatan, sistem jaminan sosial, dan sistem perburuhan. Walaupun pengertian asal dari *affirmative action* sesungguhnya untuk menghapus diskriminasi, khususnya dalam hal kesempatan yang sama sebagai warga masyarakat, namun kiranya dapat diperluas lagi dalam

hal-hal yang lebih spesifik, antara lain tindakan untuk memberi perlindungan terhadap kaum yang lemah dari tindakan pihak yang kuat dalam satu lapangan ketenagakerjaan, meskipun era globalisasi telah menawarkan berlakunya mekanisme pasar dalam menentukan besarnya upah, sistem kerja fleksibel, peraturan yang fleksibel untuk mem-PHK dan tidak ada pesangon yang kaku.

Alasan *affirmative action* harus digunakan oleh pemerintah dalam lapangan ketenagakerjaan tidak lepas dari kenyataan, bahwa posisi tawar pekerja bahkan serikat pekerja masih belum seimbang dikarenakan kondisi pasar tenaga kerja yang tidak mendukung naiknya posisi tawar pekerja terhadap pemberi kerja. Tuntutan mekanisme pasar terhadap sistem kerja fleksibel harus ditanggapi oleh pemerintah dengan menetapkan batasan-batasan yang jelas, sehingga kepentingan pekerja yang paling utama, yaitu kesejahteraan dan jaminan sosial tidak terabaikan. Dalam hal ini yang termasuk dalam lingkup kesejahteraan adalah sistem pengupahan yang dapat memberi jaminan hidup layak pada pekerja, misalnya besaran upah pokok, upah lembur, dan sebagainya, sedangkan yang mencakup jaminan sosial adalah adanya sistem proteksi dalam bentuk asuransi kesehatan, dan pesangon, dan hari tua bagi pekerja.¹³²

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Seperangkat tindakan yang didesain untuk menghapuskan adanya dan atau berlanjutnya diskriminasi, untuk memperbaiki efek dari diskriminasi yang timbul pada masa lalu, dan untuk menciptakan sistem dan prosedur untuk mencegah diskriminasi pada masa mendatang. Pada dasarnya, *affirmative action* merupakan tindakan untuk menghapus adanya diskriminasi khususnya terhadap kaum minoritas. Lihat Agusmidah, *Op. Cit.*, hlm. 255.

¹³² *Ibid.*, hlm. 256-257.

Kecenderungan global menghendaki agar dalam pembentukan dan penerapan Hukum Ketenagakerjaan, pemerintah bertindak selaku regulator dan fasilitator dan tidak terlalu mendominasi di lapangan, sedangkan hubungan kerja di Indonesia terikat oleh aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah berdasarkan sistem hukum Indonesia yang bersifat korporatis dan sebagai konsekuensi dari keberadaan Hukum Ketenagakerjaan yang dikategorikan berada di lapangan Hukum Publik. Dalam usaha regulasi Hukum Ketenagakerjaan dewasa ini, pemerintah menghadapi kesulitan dalam menciptakan Hukum Ketenagakerjaan yang dapat diterima semua *stakeholder* yang terlibat terutama pekerja dan pengusaha, sebagaimana dikemukakan oleh Aloysius Uwiyono diistilahkan Hukum Ketenagakerjaan berada di persimpangan jalan.¹³³ Untuk itu diperlukan sebuah pendekatan yang mampu menciptakan Hukum Ketenagakerjaan yang akomodatif. Hukum Ketenagakerjaan yang akomodatif merupakan tujuan dari diadakannya regulasi ketenagakerjaan secara keseluruhan. Hukum akomodatif dipahami sebagai hukum yang mengandung nilai keadilan dan kemanfaatan bagi para *stakeholder* yang terlibat dalam hubungan ketenagakerjaan.¹³⁴

Peran negara masih sangat dibutuhkan untuk memberi perlindungan terhadap pekerja sebagai pihak yang rentan terhadap timbulnya ketidakadilan dalam

hubungan kerja, sehingga peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan masih dibutuhkan untuk mengatur hubungan kerja dewasa ini. Pemerintah selaku regulator dituntut untuk bijaksana melahirkan sebagai kebijakan hukum yang akan diterapkan, mengingat perkembangan lingkungan internasional menghendaki agar hubungan kerja diserahkan pada mekanisme pasar yang berarti didominasi oleh pemerintah harus diminimalisir dan hubungan kerja dilakukan melalui sistem kontraktual.¹³⁵

Pada saat pemerintah melahirkan suatu peraturan perundangan ketenagakerjaan yang dianggap condong pada pihak tertentu, maka penolakan dan kerusuhan sosial akan muncul, hal ini tentunya harus dihindari karena konflik sosial merupakan hal yang tidak baik bagi kelangsungan suatu negara. Sesuai dengan semangat Indonesia baru, paradigma pembangunan di bidang ketenagakerjaan perlu direformasi. Paradigma lama yang cenderung melihat pekerja sebagai faktor produksi dan atau bagian dari komoditi, harus diubah kepada pekerja sebagai manusia Indonesia seutuhnya atau sebagai subjek produksi pembangunan.¹³⁶

Perubahan paradigma ini pada akhirnya akan mengarah dan menentukan kebijakan pemerintah menjadi pro pekerja melalui suatu perubahan yang *resolutif-kompositif*, artinya dengan memandang pekerja sebagai subjek dan secara proporsional memperhitungkan seluruh

¹³³ *Ibid.*, hlm. 265.

¹³⁴ *Ibid.*, hlm. 266.

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ Ujang Charda S., *Mengenal Hukum Ketenagakerjaan Indonesia (Sejarah, Teori & Praktiknya di Indonesia)*, Fakultas Hukum UNSUB, Subang, 2008, hlm. 5.

aspek dalam suatu kesatuan yang holistik. Kebijakan yang lahir nantinya tidak lagi *make up* dari kebijakan lama yang tambal sulam, tetapi secara mendasar berubah sesuai dengan kerangka hak pekerja atau kebutuhan dasar manusia. Kebijakan atau politik ketenagakerjaan reformatif ini mendasarkan pada pandangan-pandangan uraian sebelumnya, sehingga terjadi pergeseran paradigma dari pro pengusaha menjadi pro pekerja. Misalnya dalam komposisi pemilikan sudah ada saham pekerja, kemudian untuk mendukung organisasi pekerja perlu toleransi waktu rapat yang tidak mengurangi jatah gaji dan mungkin tetap memberikan gaji penuh bagi pengurus utama serikat pekerja basis, hapuskan pekerja anak, dan pemberdayaan pekerja petani.

Agar kebijakan baru ini tidak seperti singan ompong, hanya bagus dalam materinya namun tidak operasional dalam implementasinya, sehingga nasibnya sama dengan kebijakan sebelumnya yang tidak terlalu berpihak terhadap pekerja di masa lalu. Oleh karena itu, implementasi kebijakan reformatif ini titik tekannya atau minimum programnya berisikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Bukan sekedar instrumen tapi akses
- 2) Mendorong kuantitatif mendidik kualitatif.
- 3) Membangun sistem (undang-undang dan kebijakan).

Berdasarkan ketiga hal tersebut, kita akan mampu lepas dari situasi yang carut marutnya ketenagakerjaan yang sampai-sampai harus mengerahkan TKI murah dan

patuh keluar negeri hanya karena kegagalan kita membangun ketenagakerjaan dan memberantas kemiskinan rakyat.¹³⁷ Di samping ketiga hal tersebut, dalam penegakan hukum ketenagakerjaan harus juga meliputi instrumen berpihak kepada kepentingan pekerja, dan pelaksanaan peradilan pekerja yang adil.¹³⁸ Guna mencapai orientasi tersebut, diperlukan suatu tindakan yang menyeluruh dan sistematis, sehingga upaya mengangkat harkat dan martabat pekerja menjadi realitas. Adapun upaya yang dimaksud tidak hanya sekedar kemauan politik belaka, tetapi juga implementasi politik dengan derajat intervensi yang signifikan, sehingga orientasi baru dapat menjadi dasar pada tataran kebijakan dan secara operasional turut mendukungnya.

Kebijakan yang paling krusial dalam hal ini ialah tentang kepemilikan melalui distribusi aset atau kepemimpinan saham, sebenarnya kebijakan yang senada ini sudah diterapkan oleh kalangan pers, walaupun terbatas dan belum konkrit, yang mana sebagian saham dimiliki oleh karyawan (pekerja pers) secara otomatis lebih kurang 20%. Hal senada dapat diberlakukan terhadap sektor lainnya secara proporsional, sedangkan bagi upaya yang sudah berlangsung, diharapkan menyesuaikan dengan kebijakan yang ada melalui mekanisme demokratis, rasional dan agamis. Selama proses ini, dorongan dan iklim yang mendukung bagi terciptanya suatu usaha yang tidak eksplotatif, bernilai sesuai dengan agama dan nilai bangsa.

¹³⁷ *Ibid.*, hlm. 27.

¹³⁸ Eggi Sudjana, *Bayarlah ...Op. Cit.*, hlm. 84-87.

Terciptanya suatu kondisi yang mana badan usaha adalah milik bersama dengan *sharing* proporsional, maka persoalan eksploitasi akan terjawab dengan sendirinya ada apa yang dimaksud dengan kemakmuran dan keadilan, mau tidak mau harus direalisasikan dengan cara ini, di lain itu hampir mustahil. Oleh karenanya, strategi untuk mengedepankan advokasi kebijakan tampaknya tepat, namun juga harus diingat strategi semacam itu juga telah banyak dilakukan oleh organisasi-organisasi pekerja lainnya, dan sampai sekarang belum menunjukkan hasil yang optimal. Hal itu akibat lebih dekatnya pengusaha ke pusat kekuasaan ketimbang pekerja. Langkah konkrit adalah membangun kekuatan sendiri, pekerja harus kuat dan memang mampu secara aktual menunjukkan kekuatannya untuk melakukan perubahan dan kebutuhan akan situasi dan kebijakan yang menguntungkan dirinya. Suatu dunia ketenagakerjaan dengan paradigma baru yang berpijak kepada pekerja. Tahapan untuk mencapai perubahan yang diinginkan adalah pentingnya gerakan pekerja membangun serikat pekerja yang kuat dan pro pekerja, bukan serikat yang sektarian dan primordial. Kekuatan pekerja, belum pernah ada dalam sejarah Indonesia, proses inilah yang harus kita tempuh. Setelah konsolidasi organisasi sebagai suatu kekuatan pekerja terselesaikan, barulah kampanye mengenai paradigma baru yang diinginkan.

Di dalam proses itulah, kekuatan dan posisi tawar antara kelompok kepentingan bertarung, di saat seperti

itulah pekerja harus menunjukkan perhatian dan dukungan yang layak dari masyarakat politik. Hanya kekuatan pekerja sendirilah yang memungkinkan terealisasinya paradigma baru itu, sedangkan implementasi dari kebijakan dengan paradigma baru ini membutuhkan pra kondisi, terutama di kalangan pekerja itu sendiri untuk meneguhkan perjuangannya, yang mana nilai-nilai baru itu diterapkan sebatas kemampuan dan diperjuangkan secara bertahap sesuai dengan kekuatan yang dimiliki. Capailah kemenangan sedikit demi sedikit, sehingga mencapai tujuan perjuangan pekerja yang juga merupakan cita-cita tertinggi masyarakat Indonesia.¹³⁹

Guna mengaplikasikan nilai-nilai tersebut dibutuhkan suatu budaya rekognisi yang berkembang di masyarakat, baik aparat pemerintah maupun rakyat. Budaya rekognisi, yaitu budaya menghargai pihak lain, baik status sosialnya lebih tinggi, lebih khusus lagi terhadap orang lain yang status sosialnya lebih rendah, dalam hal eksistensi hak-hak asasi, harkat, martabat dan harga diri. Budaya ini muncul bila dalam setiap tindakannya, anggota masyarakat selalu berpedoman pada hati nuraninya (*conscience*-nya) filter dalam kepribadian untuk dapat membedakan yang baik dan yang buruk.¹⁴⁰ Strategi pembangunan dengan budaya rekognisi bukan sekedar bermakna sebagai pembuat sebuah rencana, melainkan juga mencakup dimensi “proses belajar bersama”. Proses perencanaan merupakan kegiatan transaksi pembuat keputusan

¹³⁹ *Idem.*

dengan masyarakat, lebih bermakna sebagai *social learning*. Komunikasi yang efektif jelas merupakan hal yang penting dalam dialektika di atas. Distorsi-distorsi komunikasi menipiskan kemungkinan menyatunya beragam persepsi dalam paradigma pembangunan yang kelak disepakati. Pembinaan tersebut juga menyulitkan akomodasi kepentingan-kepentingan yang tidak adil dan tidak proporsional. Tiadanya budaya rekognisi akan memunculkan kecenderungan menjadikan konsumen miskin sebagai objek yang harus dikorbankan dalam pembangunan metropolitan atau megapolitan.

C. PENUTUP

Kebijakan dasar Hukum Ketenagakerjaan adalah melindungi pihak yang lemah, dalam hal ini pekerja dari kesewenang-wenangan pengusaha yang dapat timbul dalam hubungan kerja dengan tujuan memberikan perlindungan hukum dan mewujudkan keadilan sosial. Kebijakan ini merupakan arah politik hukum guna terciptanya sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif, terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Politik hukum yang lebih mementingkan kebijakan pemberlakuan dengan mengabaikan kebijakan dasar menjadi salah satu faktor utama timbulnya inkonsisten. Sesungguhnya politik hukum itu berguna untuk menemukan hukum

yang benar-benar sesuai antara harapan dengan kenyataan, antara aturan-aturan (bunyi Pasal) dalam undang-undang dengan peraturan di bawahnya (peraturan pelaksana), antara *law in book* dan *law in action*.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Jalil, *Teologi Buruh*, LKIS Yogyakarta, Yogyakarta, 2008.
- Agusmidah, *Hukum Ketenagakerjaan Tinjauan Politik Hukum*, Sofmedia, Medan, 2011.
- Aloysius Uwiyono, "Implikasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 Terhadap Iklim Investasi", *Jurnal Hukum Bisnis, Volume 22 No. 5*, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, 2003.
- Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik*, Kanisius, Yogyakarta, 2001.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil: Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999.
- Bustanul Arifin & Didik J. Rachbini, *Ekonomi Publik dan Kebijakan Publik*, Gramedia, Jakarta, 2001.
- Dwidja Priyatno, *Kebijakan Legislasi tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*, Utomo, Bandung, 2004.

¹⁴⁰ *Idem*.

- Eggi Sudjana, *Nasib & Perjuangan Buruh di Indonesia*, Renaisan, Jakarta, 2005.
- H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (dari Ola, Orba Sampai Reformasi) Telaah Sosiologis Yuridis dan Yuridis Pragmatis Kritis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Ismail Sunny, *Hak Asasi Manusia*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2004.
- John Rowls, *A Theoru of Justice*, Cambridge – Massachusetts, Harvard University Press, 1971.
- Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Perkembangan Ketenagakerjaan di Indonesia*, Kantor ILO, Jakarta, 2011.
- M. Abdul Kholik, "Momentum Reformasi sebagai Landasan Membangun Hukum Responsif", *Jurna Hukum & Keadilan Vol. 1 No. 1*, UII, Yogyakarta, 1998.
- Marsen Sinaga, *Pengadilan Perburuhan di Indonesia (Tinjauan Hukum Kritis atas Undang-Undang PPHI)*, Semarak Cemerlang Nusa (SCN), Yogyakarta, 2006.
- Moch. Hatta dalam Sri Bintang Pamungkas, *Pokok-pokok Pikiran tentang Demokrasi Ekonomi dan Pembangunan*, Yayasan Daulat Rakyat, Jakarta, 1996.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002.
- Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek (Buku Kesatu)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- R. Wiyono, *Garis Besar Pembahasan dan Komentari UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1976.
- Rusli Muhammad, "Rekonstruksi Lembaga Pengadilan Menuju Indonesia Baru", *Rekonstruksi Indonesia, UNISIA (Jurnal Ilmu-ilmu Sosial) No. 53/XXVII/III/2004*, UII, Yogyakarta, 2004.
- Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional : Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintas Sejarah*, Kanisius, 1982.
- Tom Campbell, *Justice*, Atlantic Highland, Humanities Press International, 1988
- Ujang Charda S., *Kapita Selekta Hukum Ketenagakerjaan (Suatu Paparan Aktual, Kreatif & Inovatif)*, Fakultas Hukum UNSUB, Subang, 2008.
- _____, *Mengenal Hukum Ketenagakerjaan Indonesia (Sejarah, Teori & Praktiknya*

di Indonesia), Fakultas Hukum UNSUB,
Subang, 2008.

_____, "Reaktualisasi Supremasi Hukum
Ketenagakerjaan Pasca Reformasi",
Jurnal Wawasan Hukum Vol. 21 Nomor
2, STHB, Bandung, 2009.

_____, "Reorientasi Reformasi Model
Hukum Ketenagakerjaan dalam
Kebijakan Pemerintah", *Jurnal Ilmu*
Hukum Syiar Hukum, Vol. XIV No. 1,
Fakultas Hukum UNISBA, Bandung,
Maret 2012.

_____, *Mengenal Hukum Ketenagakerjaan*
Indonesia (Sejarah, Teori & Praktiknya
di Indonesia), Fakultas Hukum
Universitas Subang, Subang, 2015.