

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pada tahun 1948, pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948, dengan pertimbangan untuk mengawasi berlakunya undang-undang dan peraturan-peraturan perburuhan pada khususnya dan untuk memperoleh bahan-bahan keterangan tentang soal-soal perburuhan pada umumnya, perlu disempurnakan aturan-aturan tentang pengawasan perburuhan, yang didasarkan pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (untuk selanjutnya ditulis UUD NRI 1945) serta maklumat Wakil Presiden tanggal 16 Oktober 1945 Nomor X.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1948 mencabut peraturan-peraturan tersebut dalam *staatblad* tahun 1941 Nomor 381 tentang “*Vaststelling van oen regeling inzake het informatierecht van het hoof den de ambtenaren van het kantoor van arbeid*”. Di dalam Pasal 1 ayat (1) undang-undang tersebut ditentukan bahwa pengawasan perburuhan diadakan guna:

- a. Mengawasi berlakunya undang-undang dan peraturan-peraturan perburuhan pada khususnya;
- b. Mengumpulkan bahan-bahan keterangan tentang soal-soal hubungan kerja dan keadaan perburuhan dalam arti yang seluas-luasnya guna membuat undang-undang dan peraturan-peraturan perburuhan;

- c. Menjalankan pekerjaan lain-lainnya yang diserahkan kepadanya dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya.

Di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, tidak menggunakan nomenklatur perburuhan, akan tetapi diubah menggunakan nomenklatur ketenagakerjaan. Dengan demikian nomenklatur “Pengawasan Perburuhan” tidak digunakan lagi dan menggunakan nomenklatur “Pengawasan Ketenagakerjaan”. Pengawasan ketenagakerjaan adalah fungsi publik dari administrasi ketenagakerjaan yang memastikan penerapan perundang-undangan ketenagakerjaan di tempat kerja. Peran utamanya adalah untuk meyakinkan mitra sosial atas kebutuhan untuk mematuhi undang-undang di tempat kerja dan kepentingan bersama mereka terkait dengan hal ini, melalui langkah-langkah pencegahan dan edukasi, dan jika diperlukan penegakan hukum.¹

Sejak pengangkatan pengawas ketenagakerjaan pertama di Inggris pada tahun 1833, pengawas ketenagakerjaan telah dibentuk di hampir semua negara di dunia. Sekitar 175 tahun, pengawas ketenagakerjaan telah melakukan pekerjaannya untuk memperbaiki kondisi kerja. Pencapaian di seluruh dunia dan catatan keberhasilan mereka sangat membanggakan.² Dalam dunia kerja, pengawasan ketenagakerjaan adalah instrumen yang paling penting dari kehadiran negara dan intervensi untuk merancang, merangsang, dan berkontribusi kepada pembangunan budaya pencegahan yang mencakup

¹ Giuseppe Casale, 2014, *Pengawasan Ketenagakerjaan Apa dan Bagaimana: Panduan untuk pekerja*, (Organisasi Perburuhan Internasional, Direktur Program Administrasi dan Pengawasan Ketenagakerjaan), h. 9.

² *Ibid.*

semua aspek yang secara potensial berada di bawah pengawasannya yaitu meliputi hubungan industrial, upah terkait dengan kondisi kerja secara umum, keselamatan dan kesehatan kerja, dan isu-isu yang terkait dengan ketenagakerjaan dan jaminan sosial.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan menentukan bahwa pengawasan ketenagakerjaan adalah kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dibidang ketenagakerjaan.³ Pengawasan ketenagakerjaan dilakukan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan yang mempunyai kompetensi dan independen guna menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan.⁴ Pegawai pengawas ketenagakerjaan tersebut ditetapkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.⁵ Pengawasan ketenagakerjaan dilaksanakan oleh unit kerja tersendiri pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya dibidang ketenagakerjaan pada pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.⁶ Unit kerja pengawasan ketenagakerjaan tersebut pada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan kepada Menteri.⁷

Pegawai pengawas ketenagakerjaan dalam melaksanakan tugasnya wajib:⁸

- a. Merahasiakan segala sesuatu yang menurut sifatnya patut dirahasiakan;

³ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan (LN Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, TLN Republik Indonesia Nomor 4279), Pasal 1 angka 32.

⁴*Ibid.*, Pasal 176.

⁵*Ibid.*, Pasal 177.

⁶*Ibid.*, Pasal 178 ayat (1).

⁷*Ibid.*, Pasal 179 (ayat 1).

⁸*Ibid.*, Pasal 181.

- b. Tidak menyalahgunakan kewenangannya.

Fungsi-fungsi utama yang dipercayakan kepada pengawas ketenagakerjaan menurut konvensi-konvensi ILO adalah:⁹

- a. Menjamin penegakan ketentuan hukum terkait dengan kondisi-kondisi kerja dan perlindungan pekerja ketika melakukan pekerjaan, seperti ketentuan terkait dengan jam kerja, upah, keselamatan, kesehatan dan kesejahteraan, hubungan kerja dengan anak-anak dan kaum muda, dan hal-hal terkait lainnya, sejauh ketentuan tersebut dapat ditegakkan oleh pengawas ketenagakerjaan; ketentuan hukum termasuk keputusan arbitrase dan perjanjian bersama dimana kekuatan hukum diberikan dan bisa ditegakkan oleh pengawas ketenagakerjaan;
- b. Untuk menyediakan informasi dan saran teknis kepada pengusaha dan pekerja mengenai cara yang paling efektif untuk mematuhi ketentuan-ketentuan hukum; dan
- c. Untuk memberitahukan otoritas yang kompeten mengenai pelanggaran atau penyalahgunaan yang khususnya tidak dilindungi oleh ketentuan yang ada.

Konvensi ILO Nomor 81 dan Nomor 129 merupakan jalan masuk untuk pengawasan ketenagakerjaan yang efektif menurut standar universal ini adalah:¹⁰

⁹ Giuseppe Casale, *op.cit.*, h. 12-13.

¹⁰ *Ibid.*, h. 13-14.

- a. Pengawasan ketenagakerjaan harus diselenggarakan sebagai sistem yang berlaku pada semua tempat kerja dimana ketentuan-ketentuan hukum yang terkait dengan kondisi kerja dan perlindungan pekerja ditegakkan;
- b. Pengawasan ketenagakerjaan harus ditempatkan dibawah pengawasan dan kontrol kekuasaan pusat sejauh hal tersebut sesuai dengan praktik administrasi di negara yang bersangkutan;
- c. Pengawasan harus memastikan adanya fungsi pendidikan dan penegakan hukum terkait dengan kondisi kerja (seperti jam kerja, upah, keamanan, kesehatan dan kesejahteraan, pekerja anak dan kaum muda dan hal-hal terkait lainnya) dan mengingatkan otoritas yang kompeten atas setiap kekurangan atau penyalahgunaan yang tidak dicakup dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Pengawas haruslah pegawai negeri yang dijamin dengan hubungan kerja yang stabil dan mandiri dari perubahan pemerintahan dan pengaruh-pengaruh eksternal yang tidak pantas;
- e. Mereka harus direkrut semata-mata dengan mempertimbangkan kualifikasi mereka dan mereka harus dilatih secara memadai untuk pelaksanaan yang baik dari tugas-tugas mereka.
- f. Jumlah mereka harus memadai untuk menjamin pelaksanaan tugas-tugasnya secara efektif antara lain terkait dengan jumlah, sifat, ukuran, dan situasi tempat kerja, jumlah pekerja yang dipekerjakan, dan jumlah serta kompleksitas ketentuan hukum yang akan ditegakkan;

- g. Mereka harus dilengkapi dengan kantor dan fasilitas transportasi serta material pengukuran yang memadai;
- h. Mereka harus diberikan kekuasaan yang memadai dan diberdayakan secara hukum;
- i. Tempat kerja harus diawasi sesering mungkin dan sedetail mungkin untuk memastikan penerapan yang efektif dari ketentuan hukum yang relevan. Pengawas harus menyediakan informasi dan saran kepada pengusaha dan pekerja tentang bagaimana mematuhi undang-undang;
- j. Hukuman yang memadai atas pelanggaran ketentuan hukum harus ditegakkan oleh pengawas ketenagakerjaan dan karena menghalangi pengawas ketenagakerjaan dalam menjalankan tugas-tugas mereka harus diatur dalam hukum dan peraturan nasional dan harus ditegakkan secara efektif; dan
- k. Pelaksanaan operasional sistem pengawasan ketenagakerjaan dapat dicapai melalui kerjasama dengan badan-badan pemerintahan lainnya dan lembaga-lembaga swasta yang terlibat dalam perlindungan pekerja serta pengusaha dan pekerja dan organisasi mereka.

Pengawas ketenagakerjaan selain bertugas melaksanakan pengawasan ketenagakerjaan juga diberikan kewenangan sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyidik Pegawai Negeri Sipil berwenang:

- 1. Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;

2. Melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana dibidang ketenagakerjaan;
3. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana dibidang ketenagakerjaan;
4. Melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti dalam perkara tindak pidana dibidang ketenagakerjaan;
5. Melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana dibidang ketenagakerjaan;
6. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana dibidang ketenagakerjaan; dan
7. Menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti yang membuktikan tentang adanya tindak pidana dibidang ketenagakerjaan.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terjadi perubahan yang signifikan bagi pengawas ketenagakerjaan. Pengawasan Ketenagakerjaan adalah fungsi negara. Hal ini secara implisit tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea keempat. Salah satu tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia. Tugas dan fungsi itulah yang menjadi kewenangan pemerintah, yaitu yang sering disebut dengan istilah Urusan Pemerintahan. Urusan Pemerintahan inilah yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Pengawasan Ketenagakerjaan masuk dalam kategori

Urusan Pemerintahan Konkuren yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota.

Sebelumnya, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota; Pengawasan Ketenagakerjaan sebagai Urusan Pemerintahan telah dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota. Pembagian urusan Pengawasan Ketenagakerjaan dalam PP ini cenderung seimbang. Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan yang serupa. Perbedaannya hanya nampak pada skala atau ruang lingkupnya. Urusan berskala Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kota, urusan berskala Provinsi menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi, dan urusan berskala nasional menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Saat ini pembagian urusan Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah cenderung berat sebelah. Kewenangan yang ada pada Pemerintah Pusat adalah penetapan sistem dan pengelolaan personel. Kewenangan yang ada pada Daerah Provinsi adalah penyelenggaraan Pengawasan Ketenagakerjaan. Sedangkan Daerah kabupaten/kota sama sekali tidak memiliki kewenangan apapun dalam urusan Pengawasan Ketenagakerjaan. Sistem inilah yang sering disebut dengan istilah “sentralistik terbatas”. “Sentralistik” itu maksudnya terpusat, dan “terbatas” itu maksudnya dibatasi hanya pada

Daerah provinsi. Jadi, urusan Pengawasan Ketenagakerjaan yang sebelumnya tersebar di semua tingkatan pemerintahan, sekarang dipusatkan ke Daerah Provinsi, yaitu dalam hal penyelenggaraannya.

Pengaturan pembagian Urusan Pemerintahan ini bukannya tanpa masalah. Saat ini ada tiga undang-undang yang mengatur tentang kewenangan Pengawasan Ketenagakerjaan. Yang pertama adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah disampaikan di atas. Yang kedua adalah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2003 Tentang Pengesahan ILO Convention No. 81 *Concerning Labour Inspection In Industry And Commerce*. Ketiga adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.

Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2003, kebijakan Pengawasan Ketenagakerjaan bersifat sentralistik secara penuh. Undang-Undang ini juga mengatur bahwa Pengawasan Ketenagakerjaan harus berada dibawah supervisi dan kontrol pemerintah pusat. Ini artinya, Pengawasan Ketenagakerjaan semestinya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Lain halnya dengan ketentuan Pasal 178 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan ini mengatur bahwa Pengawasan Ketenagakerjaan dilaksanakan oleh unit kerja tersendiri pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya dibidang ketenagakerjaan pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Ini artinya, kewenangan Pengawasan Ketenagakerjaan ada pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dengan

demikian, dapat dikatakan bahwa dalam hal ini terdapat kontradiksi pengaturan. undang-undang yang satu mengatakan demikian, sedangkan undang-undang yang lain mengatur secara berbeda. Tidak tanggung-tanggung, konflik ini melibatkan tiga undang-undang yang mengatur satu hal yang sama.

Dalam sistem hukum, apabila terjadi konflik, maka sistem itu sendiri yang akan menyelesaikannya. Sebagai bagian dari sistem hukum, disinilah peran asas hukum. Dan salah satu asas yang berperan penting dalam penyelesaian konflik semacam ini adalah asas *lex speciali derogat legi generali*. Asas ini mengatakan bahwa aturan yang mengatur secara khusus itu mengalahkan aturan yang mengatur secara umum, sehingga yang harus dipatuhi dan dilaksanakan adalah aturan yang bersifat khusus.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah tidak dibuat khusus untuk mengatur tentang Pengawasan Ketenagakerjaan. Begitu pula Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan ini memang mengatur banyak hal terkait aspek-aspek ketenagakerjaan, namun tidak khusus untuk mengatur tentang Pengawasan Ketenagakerjaan. Berbeda dengan kedua undang-undang tersebut, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2003 Tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 Concerning labour inspection In Industry And Commerce* dibuat secara khusus untuk mengesahkan dan mengadopsi konvensi *International Labour Organization* tentang Pengawasan Ketenagakerjaan. Undang-undang ini

secara khusus dan spesifik dari awal sampai akhir hanya berbicara mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan. Dari sini, sudah jelas bahwa diantara ketiga undang-undang tersebut, yang bersifat *lex specialis* adalah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2003. Dengan demikian, dalam hal ini, undang-undang inilah yang harus dipatuhi dan diterapkan. Konsekuensinya, Pengawasan Ketenagakerjaan sebagai salah satu Urusan Pemerintahan sepenuhnya harus menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, sesuai standar yang berlaku secara internasional.

Hal ini selaras dengan fungsi Pengawasan Ketenagakerjaan sebagai lembaga penegak hukum nasional. Bila dibandingkan dengan lembaga penegak hukum lainnya, sebut saja Kepolisian, Kejaksaan maupun Komisi Pemberantasan Korupsi, semuanya bersifat sentralistik yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Contoh lainnya adalah penegakan hukum sektoral dibidang keimigrasian, perpajakan, bea cukai, lingkungan hidup, serta pengawasan obat dan makanan. Semuanya ditangani oleh Pemerintah Pusat, dengan membentuk instansi vertikal di daerah. Begitu pula seharusnya Pengawasan Ketenagakerjaan, yaitu sepenuhnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, yang mana pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh instansi vertikal.

Terkait dengan sikap pemerintahan kita terhadap kewenangan pengawasan ketenagakerjaan ternyata asas hukum yang digunakan adalah *lex posteriori derogat lex priori*. Asas ini mengatakan bahwa aturan yang baru itu mengalahkan aturan yang lama. Maka, dalam hal ini, Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah pemenangnya. Dengan demikian, konsep Pengawasan Ketenagakerjaan yang “sentralistik terbatas” akan segera diterapkan.

Sebagai akibatnya, harus dilakukan serah terima atas segala personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen (P3D) dari Daerah Kabupaten/Kota ke Daerah Provinsi. Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah memagari bahwa serah terima dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang tersebut diundangkan. Menteri Dalam Negeri juga telah menegaskan bahwa serah terima dilakukan paling lambat 2 Oktober 2016. Untuk itu, saat ini pemetaan dan inventarisasi P3D sedang digencarkan.

Dengan demikian, sistem Pengawasan Ketenagakerjaan yang terpusat di Daerah Provinsi sekiranya sudah akan diterapkan secara penuh pada tahun 2017. Sistem ini diharapkan dapat menjadi solusi atas berbagai ekses negatif dari otonomi daerah, yang dihadapi di lapangan selama tidak kurang dari 10 tahun terakhir. Gambaran kedepannya, Pengawasan Ketenagakerjaan akan menjadi lebih independen, sehingga kinerjanya akan lebih efektif dan efisien dalam melindungi/menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban para pengusaha dan pekerja di era pemberlakuan MEA yang dimulai 31 Desember 2015 kemarin. Dengan demikian diharapkan akan linear dengan peningkatan kualitas ketenagakerjaan di Indonesia.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian dari latar belakang tersebut di atas, maka dapat dimunculkan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah politik hukum pengaturan pegawai pengawas ketenagakerjaan di Indonesia dari pemerintah orde lama sampai sekarang?
- 2) Bagaimanakah politik hukum pengaturan pegawai pengawas ketenagakerjaan dalam Era MEA 2015?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan uraian dalam latar belakang dan permasalahan yang telah dirumuskan, maka secara keseluruhan tujuan dan kegunaan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk menganalisis politik hukum pengaturan pegawai pengawas ketenagakerjaan di Indonesia dari pemerintah orde lama sampai sekarang.
- b. Untuk menganalisis politik hukum pengaturan pegawai pengawas ketenagakerjaan dalam Era MEA 2015

D. KEGUNAAN PENELITIAN

1. Kegunaan Teoritis

- a. Untuk pengembangan ilmu hukum khususnya hukum ketenagakerjaan tentang pengaturan pegawai pengawas ketenagakerjaan di Era MEA 2015.

- b. Secara ilmiah dapat memberikan suatu gambaran tentang politik hukum pengaturan pegawai pengawas ketenagakerjaan dari pemerintah orde lama sampai sekarang.

2. Kegunaan Praktis.

- a. Penelitian ini diharapkan secara umum dapat dijadikan sebagai suatu masukan kepada Pemerintah Indonesia khususnya pihak Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI dalam rangka meningkatkan kualitas kinerja pegawai pengawas ketenagakerjaan sehingga dapat memberikan perubahan positif yang lebih baik dalam ketenagakerjaan di Indonesia.
- b. Dijadikan referensi oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan dalam rangka melihat politik hukum yang berlaku dari pemerintah orde lama sampai sekarang, sehingga dapat menjadi evaluasi di internal pegawai pengawas ketenagakerjaan dalam meningkatkan profesionalisme, independensi, serta ketegasan dalam menegakkan peraturan perundangan ketenagakerjaan di Indonesia.

E. KERANGKA KONSEPTUAL/ KERANGKA BERFIKIR

Konsep adalah suatu bagian yang terpenting dari perumusan suatu teori. Peranan konsep pada dasarnya adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dalam hal-hal yang khusus dan disebut dengan definisi operasional. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindarkan perbedaan antara penafsiran mendua (*dibius*) dari suatu

istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian tesis ini. Dalam penulisan tesis ini ada beberapa landasan konsepsional yaitu: Politik Hukum, Pengawas Ketenagakerjaan, dan Masyarakat Ekonomi ASEAN.

1. Politik Hukum

Menurut Mahfud MD bahwa politik hukum adalah *“legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara.”*¹¹. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD NRI 1945. Sedangkan menurut Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah *“kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk”*¹². Di dalam tulisannya yang lain Padmo Wahjono memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah *“kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum”*¹³. Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum *“sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di*

¹¹ Moh. Mahfud MD, 2010, **Politik Hukum di Indonesia**, Jakarta: RajawaliPress, h. 361-363.

¹² Padmo Wahjono, 1986, **Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum**, Jakarta: Ghalia Indonesia, Cet. II, h. 160.

¹³ Padmo Wahjono, 1991, **Menelisik proses Terbentuknya Peraturan Perundang-Undangan**, dalam Majalah *Forum Keadilan*, No. 29, h. 65.

wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun”¹⁴.

Dengan demikian studi politik hukum mencakup sekurang–kurangnya ada tiga hal yakni: *Pertama*, kebijakan negara tentang hukum yang diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara; *Kedua*, latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya (poleksosbud) atas lahirnya produk hukum; *Ketiga*, penegakan hukum didalam kenyataan lapangan.

2. Pengawas Ketenagakerjaan

Pengawas ketenagakerjaan adalah pegawai negeri professional dan karenanya mereka harus kompeten dan mampu melaksanakan pekerjaan mereka sesuai dengan standar teknis yang tinggi. Hal ini berarti harus ada proses seleksi yang baik, kualifikasi akademis yang tinggi untuk masuk dalam layanan dan pelatihan yang diberikan. Pengawas ketenagakerjaan memiliki kewajiban-kewajiban antara lain: a) Integritas, kemandirian, dan imparsialitas b) Kerahasiaan professional c) Kerahasiaan mengenai sumber keluhan d) Profesionalisme dan kompetensi. Adapun pengawas ketenagakerjaan memiliki kekuasaan meliputi: a) Hak bebas memasuki setiap tempat kerja b) Hak untuk bebas menyelidiki c) Kekuasaan memberikan perintah.

Hal-hal yang harus dilaporkan perusahaan kepada Pengawas Ketenagakerjaan antara lain sebagai berikut:

¹⁴ Teuku Mohammad Radhie, 1973, ***Pembaruan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional***, dalam majalah *Prisma* No. 6 Tahun II, h. 3.

- a. Wajib Lapori Ketenagakerjaan di Perusahaan (UU No 7 Tahun 1981 Tentang Wajib Lapori Ketenagakerjaan di Perusahaan)
- b. Daftar Upah/Gaji Karyawan Untuk 3 (tiga) Bulan Terakhir (Permen No 06/MEN/1990 Tentang Kewajiban Pengusaha untuk Membuat, Memiliki, dan Memelihara Buku Upah)
- c. Bukti Upah Lembur Karyawan untuk 3 (tiga) Bulan Terakhir (Kepmenakertrans Nomor Kep-102/Men/VI/2004 Tentang Waktu Kerja Lembur dan Upah Kerja Lembur)
- d. Bukti Pembayaran Iuran BPJS Ketenagakerjaan Bulan Terakhir (PP Nomor 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Pensiun)
- e. Peraturan Perusahaan dan Perjanjian Kerja Bersama (Kepmenakertrans Nomor Kep 48/Men/IV/2004 Tentang Tata Cara Pembuatan dan Pengesahan Peraturan Perusahaan Serta Pembuatan dan Pendaftaran Perjanjian Kerja Bersama).
- f. Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (Permenakertrans Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing)
- g. Laporan Keberadaan Tenaga Kerja Asing
- h. Daftar Keluarga Karyawan
- i. Akta Pendirian Perusahaan/SIUP (Surat Keterangan Domisili)
- j. Struktur Organisasi Perusahaan
- k. Ijin Penggunaan, Pemakaian Bejana Tekan (compressor), Ketel Uap, Pesawat Angkat/Angkut, Instalasi Penyalur Petir serta Peralatan

Lainnya yang Berhubungan dengan Keselamatan dan Kesehatan Kerja di Perusahaan (UU No 1 Tahun 1970)

l. SK Pembentukan Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja di Perusahaan (P2K3) (UU No 1 Tahun 1970 jo Permen No 04/MEN/1987)

m. SK Pembentukan Serikat Pekerja di Perusahaan (UU No 21 Tahun 2000)

3. Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA)

MEA merupakan singkatan dari Masyarakat Ekonomi ASEAN yang memiliki pola mengintegrasikan ekonomi ASEAN dengan cara membentuk sistem perdagangan bebas atau *free trade* antara negara-negara anggota ASEAN. Para anggota ASEAN termasuk Indonesia telah menyepakati suatu perjanjian Masyarakat Ekonomi ASEAN tersebut. MEA adalah istilah yang hadir dalam Bahasa Indonesia tetapi pada dasarnya MEA itu sama saja dengan AEC atau ASEAN ECONOMIC COMMUNITY.

Awal mula MEA berawal pada KTT yang dilaksanakan di Kuala Lumpur pada tahun 1997 dimana para pemimpin ASEAN akhirnya memutuskan untuk melakukan perubahan ASEAN dengan menjadi suatu kawasan makmur, stabil dan memiliki daya saing tinggi dalam perkembangan ekonomi yang berlaku adil dan dapat mengurangi kesenjangan dan kemiskinan sosial ekonomi (ASEAN Vision 2020). Kemudian dilanjutkan pada KTT Bali yang terjadi pada bulan Oktober

pada tahun 2003, para pemimpin ASEAN mengeluarkan pernyataan bahwa Masyarakat Ekonomi ASEAN atau MEA akan menjadi sebuah tujuan dari perilaku integrasi ekonomi regional di tahun 2020, ASEAN SECURITY COMMUNITY dan beberapa komunitas sosial Budaya ASEAN merupakan dua pilar yang tidak bisa terpisahkan dari komunitas ASEAN. Seluruh pihak diharapkan agar dapat bekerja sama secara kuat didalam membangun komunitas ASEAN di tahun 2020.

Kemudian, selanjutnya pada pertemuan dengan Menteri Ekonomi ASEAN yang telah diselenggarakan di bulan Agustus 2006 di Kuala Lumpur, Malaysia mulai bersepakat untuk bisa memajukan masyarakat Ekonomi ASEAN atau MEA dengan memiliki target yang jelas dan terjadwal dalam pelaksanaannya. Pada KTT ASEAN yang ke-12 di bulan Januari 2007, para pemimpin mulai menegaskan komitmen mereka tentang melakukan percepatan pembentukan komunitas ASEAN di tahun 2015 yang telah diusulkan oleh ASEAN Vision 2020 dan ASEAN Concord II, dan adanya penandatanganan deklarasi CEBU mengenai percepatan pembentukan komunitas ekonomi ASEAN di tahun 2015 dan untuk melakukan perubahan ASEAN menjadi suatu daerah perdagangan yang bebas barang, investasi, tenaga kerja terampil, jasa dan aliran modal yang lebih bebas lagi.

MEA atau Masyarakat Ekonomi ASEAN ialah suatu realisasi dari tujuan akhir terhadap integrasi ekonomi yang telah dianut didalam ASEAN Visi 2020 yang berdasarkan atas konvergensi kepentingan para

negara-negara anggota ASEAN untuk dapat memperluas dan memperdalam integrasi ekonomi lewat inisiatif yang ada dan baru dengan memiliki batas waktu yang jelas. Dalam mendirikan masyarakat ekonomi ASEAN atau MEA, ASEAN mesti melakukan tindakan sesuai dengan prinsip-prinsip terbuka, berorientasi untuk mengarah keluar, terbuka, dan mengarah pada pasar ekonomi yang teguh pendirian dengan peraturan multilateral serta patuh terhadap sistem untuk pelaksanaan dan kepatuhan komitmen ekonomi yang efektif berdasarkan aturan.

MEA akan mulai membentuk ASEAN menjadi pasar dan basis dari produksi tunggal yang dapat membuat ASEAN terlihat dinamis dan dapat bersaing dengan adanya mekanisme dan langkah-langkah dalam memperkuat pelaksanaan baru yang berinisiatif ekonomi; mempercepat perpaduan regional yang ada di sektor-sektor prioritas; memberikan fasilitas terhadap gerakan bisnis, tenaga kerja memiliki bakat dan terampil; dapat memperkuat kelembagaan mekanisme di ASEAN. Menjadi langkah awal dalam mewujudkan MEA atau Masyarakat Ekonomi ASEAN.

Di saat yang sama, MEA akan dapat mengatasi kesenjangan pada pembangunan dan melakukan percepatan integrasi kepada negara Laos, Myanmar, Vietnam dan Kamboja lewat *Initiative for ASEAN integration* dan inisiatif dari regional yang lainnya. Adapun bentuk kerjasamanya ialah sebagai berikut:

- a. Pengembangan pada sumber daya manusia dan adanya peningkatan kapasitas
- b. Pengakuan terkait kualifikasi professional
- c. Konsultasi yang lebih dekat terhadap kebijakan makro keuangan dan ekonomi.
- d. Memiliki langkah-langkah dalam pembiayaan perdagangan.
- e. Meningkatkan infrastruktur.
- f. Melakukan pengembangan pada transaksi elektronik lewat E-ASEAN.
- g. Memadukan segala industri yang ada diseluruh wilayah untuk dapat mempromosikan sumber daerah.
- h. Meningkatkan peran dari sektor swasta untuk dapat membangun MEA atau Masyarakat Ekonomi ASEAN.

Ada delapan profesi yang akan terkena dampak kebijakan pasar bebas yang tertuang dalam *ASEAN Mutual Recognition Arrangement (MRA)*. MRA masing-masing profesi telah menetapkan standar dan kompetensi yang diperlukan di kancah ASEAN. Jika sudah berlaku, Indonesia akan menerima tenaga kerja dari ASEAN untuk profesi-profesi ini, begitu juga sebaliknya. Berikut adalah 8 profesi yang akan bersaing di MEA:

a. Insinyur. Ini berlaku untuk semua insinyur, di Indonesia memakai gelar ST (sarjana teknik). Para insinyur bergabung dalam organisasi profesi yang disebut Persatuan Insinyur Indonesia (PII). Saat ini ada 14 jenis profesi insinyur di Indonesia, mulai dari insinyur mesin, geodesi, teknik fisika, teknik sipil, dan teknik kimia.

b. Arsitek. Arsitek adalah mereka yang ahli arsitektur, yaitu ahli rancang bangun atau ahli lingkungan binaan. Lingkup pekerjaan arsitektur sangat luas dan meliputi interior, lingkup bangunan, lingkup kompleks bangunan, sampai dengan lingkup kota, dan regional. Posisinya yang strategis bahkan bisa membuat sebuah pembangunan dihentikan karena tidak sesuai dengan persyaratan yang sudah disepakati.

c. Tenaga pariwisata. Tenaga pariwisata merupakan profesi yang sangat dibutuhkan di Indonesia karena potensi objek pariwisata Indonesia yang cukup banyak. Pada dasarnya, jenis tenaga kerja pariwisata cukup banyak karena banyaknya profesi yang berhubungan dengan sektor yang satu ini. Beberapa contoh di antaranya adalah bidang maskapai penerbangan yang mencakup agen tiket, pilot, pramugari, katering, dan lain-lain. Bisa juga bidang perhotelan, dimana yang terlibat adalah manager hotel, *room service staff*, *controller*, dan lain-lain.

d. Akuntan. Akuntan adalah mereka yang ahli dibidang akuntansi. Profesi akuntan dibedakan atas beberapa macam, di antaranya adalah akuntan publik, akuntan intern, akuntan pemerintah, dan akuntan pendidikan. Tugas masing-masing akuntan juga berbeda-beda. Ada yang mengurus akuntansi keuangan (*financial*), akuntansi biaya (*cost*), bahkan akuntansi pajak (*tax*).

e. Dokter gigi. Dokter gigi bertugas untuk melakukan pencegahan kerusakan dan penyakit pada gigi dan mulut. Saat ini yang mengambil

profesi dokter gigi di Indonesia masih sedikit, sehingga banyak peluang kerja untuk profesi yang satu ini.

f. Tenaga survey. Tenaga survei yang dimaksud disini adalah mereka yang ahli dalam bidang pengukuran bumi, dalam hal ini pengukuran tanah ataupun darat. Jadi bukan tenaga survei untuk pemilu atau badan survei yang selama ini sering kita ketahui. Umumnya, tenaga survei atau *surveyor* berasal dari sekolah-sekolah yang mengajarkan ilmu-ilmu pengukuran bumi, di antaranya adalah lulusan Teknik Geodesi dan Geomatika dari universitas atau lulusan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (BPN), dan institusi lain yang bergerak dalam kerekayasaan konstruksi. Hingga saat ini kebutuhan untuk tenaga survei masih sangat tinggi di Indonesia.

g. Praktisi medis

h. Perawat. Selain dokter dan dokter gigi, perawat juga memiliki kesempatan kerja di seluruh negara ASEAN bila mereka memiliki kompetensi yang meyakinkan plus jam terbang yang lumayan tinggi.

F. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Penelitian yang dilakukan untuk tesis ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku atau diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu. Penelitian normatif seringkali disebut

dengan penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang objek kajiannya adalah dokumen peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka.¹⁵

Pada penulisan tesis ini, peneliti mengkaji bagaimanakah politik hukum pengawas ketenagakerjaan di Indonesia dari pemerintah orde lama sampai dengan sekarang untuk mengetahui perkembangan hukum yang mengatur mengenai pengawas ketenagakerjaan serta bagaimanakah korelasinya dengan peningkatan kualitas ketenagakerjaan di era diberlakukannya MEA 2015.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas, konsepsi, doktrin, dan norma hukum yang berkaitan dengan politik hukum pengawas ketenagakerjaan. Jadi pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

¹⁵ Soejono dan H. Abdurahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, h.56.

3. Sumber Data dan Jenis Data

Data yang diperoleh dan diolah dalam penelitian hukum normatif adalah data sekunder yang diperoleh dari sumber kepustakaan, yang terdiri dari:¹⁶

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Dalam penelitian ini penulis mengkaji ketentuan yang berasal dari konvensi internasional dan peraturan perundang-undangan yang mengatur ketentuan hukum mengenai pengawas ketenagakerjaan yang terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) UU Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.
- 3) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 4) UU Nomor 21 Tahun 2003 Tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 Concerning Labour Inspection In Industry and Commerce*
- 5) PP Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- 6) Konvensi ILO No. 81 Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan.
- 7) Konvensi ILO No. 129 Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan (Pertanian).

- b. Bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi,¹⁷ yang meliputi atas:

¹⁶*Ibid.*

- 1) Buku-buku literatur atau bacaan yang menjelaskan mengenai hukum pengawas ketenagakerjaan.
 - 2) Hasil-hasil penelitian tentang hukum pengawas ketenagakerjaan.
 - 3) Pendapat ahli yang berkompeten dengan penelitian peneliti.
 - 4) Tulisan dari para ahli yang berkaitan dengan hukum pengawas ketenagakerjaan.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang terdapat dalam penelitian yaitu:
- 1) Kamus bahasa Indonesia
 - 2) Kamus ilmiah populer
 - 3) Kamus hukum
 - 4) Ensiklopedia

4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data melalui studi pustaka yang dilakukan dengan cara menggali dokumen-dokumen menggunakan bahan hukum yang membahas tentang teori-teori hukum, pengaturan pengawas ketenagakerjaan di Indonesia. Baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan berdasarkan sistem bola salju dan diklasifikasikan menurut sumber dan hierarki untuk dikaji secara komprehensif.

¹⁷*Ibid.*

5. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dalam studi kepustakaan atas bahan hukum akan diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa sehingga dapat disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna mencapai target yang diinginkan berupa jawaban atas permasalahan politik hukum pengawas ketenagakerjaan di Indonesia. Analisa data bahan hukum dilakukan secara kualitatif, yakni dilakukan secara induktif dimulai dari fakta empiris, peneliti mengamati langsung, mempelajari, menganalisis, menafsirkan dan menarik kesimpulan dari fenomena yang terjadi di lapangan. Selanjutnya bahan hukum yang telah ada akan dianalisis untuk melihat bagaimana ketentuan hukum positif Indonesia mengatur mengenai pengawas ketenagakerjaan, sehingga dapat membantu untuk menjadi acuan dan bahan pertimbangan hukum guna memberikan solusi bagaimana seharusnya ketentuan hukum positif Indonesia dapat meningkatkan kualitas ketenagakerjaan melalui pengawas ketenagakerjaan yang semakin profesional dan handal.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I : PENDAHULUAN

Membahas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian terkait judul Politik Hukum Pengaturan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan Dalam Menghadapi MEA 2015, kerangka konseptual/kerangka berpikir, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II : STUDI PUSTAKA

Membahas mengenai kajian pustaka/tinjauan teoritik mengenai pengertian dan konsep yang berkaitan dengan politik hukum pengawas ketenagakerjaan di Indonesia, yang ditinjau dari ketentuan hukum positif Indonesia dan ketentuan-ketentuan dalam konvensi internasional. Dalam salah satu sub babnya membahas permasalahan tersebut berdasarkan kajian KeIslaman.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Membahas mengenai hasil penelitian dan pembahasan yang mengulas tentang politik hukum pengawas ketenagakerjaan di Indonesia, dan mengkaji bagaimana seharusnya hukum positif Indonesia mengatur mengenai hukum pengawas ketenagakerjaan di Indonesia untuk meningkatkan kualitas ketenagakerjaan di Indonesia di Era MEA 2015 yang berlaku efektif sejak 31 Desember 2015.

BAB IV : PENUTUP

Meliputi kesimpulan penelitian dan saran atau solusi dari permasalahan terkait dengan politik hukum pengawas ketenagakerjaan di Indonesia untuk meningkatkan kualitas ketenagakerjaan di Indonesia di era MEA 2015 yang berlaku efektif sejak 31 Desember 2015.