

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Ketenagakerjaan merupakan bagian yang terintegrasi dan tidak terlepas dalam pembangunan nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut dengan UUD 1945). Pembangunan dilaksanakan dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya dan mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur. Bidang ketenagakerjaan sendiri telah diatur dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945<sup>1</sup> yang menyebutkan : *“tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*, serta diatur dalam ketentuan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945<sup>2</sup> menyebutkan : *“setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”*.

Ketentuan kedua pasal tersebut, memberikan landasan yuridis yang kuat dalam hal ketenagakerjaan karena telah diatur secara khusus dalam konstitusi. Ketenagakerjaan di Indonesia meliputi berbagai macam aspek, yakni ekonomi, hukum, sosial dan politik.<sup>3</sup> Pada aspek hukum, ketenagakerjaan bertujuan membentuk keadilan dan meningkatkan kesejahteraan bagi pekerja/buruh.<sup>4</sup> Perwujudan aspek hukum dalam ketenagakerjaan adalah lahirnya Undang-

---

<sup>1</sup> Saprudin, *Socialisering Process Hukum Perburuhan dalam Aspek Kebijakan Pengupahan*, Mimbar Hukum Volume 24, Nomor 3, Oktober 2012., Halaman 377-569

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan<sup>5</sup> (untuk selanjutnya disebut dengan UU No.13 Tahun 2003). Dalam konsideran menimbang, disebutkan bahwa UU No. 13 Tahun 2003 bertujuan memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja, untuk menjamin hak-hak dasar pekerja/buruh dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja/buruh dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha.<sup>6</sup>

Ketentuan Pasal 88 ayat (1) dan (2) UU No. 13 Tahun 2003 berbunyi:

- (1) *Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.*
- (2) *Untuk mewujudkan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah menetapkan kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja/buruh.*

Ketentuan pasal tersebut menegaskan bahwa Pemerintah menjamin setiap pekerja/buruh<sup>7</sup> untuk memperoleh penghasilan yang layak bagi kemanusiaan dengan cara menetapkan kebijakan pengupahan.

---

<sup>5</sup> Undang Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dapat dikatakan sebagai pengganti Undang Undang Nomor 25 tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan dengan beberapa penyempurnaan. Seharusnya Undang Undang Nomor 25 tahun 1997 dilaksanakan mulai tanggal 1 Oktober 1988 namun urung dilaksanakan sebagai akibat adanya resistensi dari sekelompok pekerja. Akibatnya undang undang ini ditunda selama dua tahun melalui Undang Undang Nomor 11 tahun 1988. Setelah dua tahun ditunda, pekerja tetap melakukan resistensi terhadap keberlakuan Undang Undang Nomor 25 tahun 1997 tersebut bahkan menuntut untuk melakukan pencabutan. Hal ini mengakibatkan pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 3 tahun 2000 untuk mengakomodasikan keinginan para pekerja tersebut, sambil mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Ketenagakerjaan sebagai pengganti Undang Undang Nomor 25 tahun 1997.

<sup>6</sup> UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

<sup>7</sup> Asal kata Buruh : menurut KBBI buruh adalah orang yang bekerja untuk orang lain dengan mendapat upah; sinonim dari buruh adalah pekerja. Sedangkan menurut wikipedia yang dimaksud dengan Buruh, pekerja, worker, laborer, tenaga kerja atau karyawan pada dasarnya adalah manusia yang menggunakan tenaga dan kemampuannya untuk mendapatkan balasan berupa pendapatan baik berupa uang maupun bentuk lainnya kepada Pemberi Kerja atau pengusaha atau majikan. Pada dasarnya, buruh, Pekerja, Tenaga Kerja maupun karyawan adalah sama. namun dalam kultur Indonesia, "Buruh" berkonotasi sebagai pekerja rendahan, hina, kasar dan sebagainya. sedangkan pekerja, Tenaga kerja dan Karyawan adalah sebutan untuk buruh yang lebih tinggi, dan diberikan cenderung kepada buruh yang tidak memaknai

Salah satu bentuk kebijakan pemerintah dalam bidang pengupahan yang melindungi pekerja/buruh adalah Penetapan Upah Minimum<sup>8</sup> sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 88 ayat (3) huruf a UU No.13 Tahun 2003. Bentuk payung hukum atas hak pekerja/buruh dalam penetapan upah minimum diatur dengan Keputusan Gubernur, sebagaimana ketentuan Pasal 89 ayat (3) UU No.13 Tahun 2003 yang berbunyi:

*“Upah minimum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Gubernur dengan memperhatikan rekomendasi dari Dewan Pengupahan Provinsi dan/atau Bupati/Walikota”.*

Melihat ketentuan pasal diatas, diketahui bahwa upah minimum ditetapkan dalam bentuk Keputusan Gubernur dengan memperhatikan rekomendasi Dewan Pengupahan Provinsi dan/atau Bupati/Walikota. Selain itu, pengaturan tentang penetapan upah minimum yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur, merupakan salah satu bentuk pelimpahan wewenang Pemerintah Pusat kepada Daerah, dalam hal ini Gubernur selaku Kepala Daerah Tingkat II (Provinsi).

Pengaturan lebih lanjut tentang pembentukan, tata cara pengangkatan dan pemberhentian serta tugas dan tata kerja Dewan Pengupahan diatur dalam ketentuan Pasal 98 ayat (4) UU No.13 Tahun 2003 yang berbunyi:

*“Ketentuan mengenai tata cara pembentukan, komposisi keanggotaan, tata cara pengangkatan dan pemberhentian keanggotaan, serta tugas dan tata kerja Dewan Pengupahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diatur dengan Keputusan Presiden”.*

---

otot tapi otak dalam melakukan kerja. akan tetapi pada intinya sebenarnya keempat kata ini sama mempunyai arti satu yaitu Pekerja. hal ini terutama merujuk pada Undang-undang Ketenagakerjaan, yang berlaku umum untuk seluruh pekerja maupun pengusaha di Indonesia.

<sup>8</sup> Asal kata Upah Minimum : menurut KBBI, upah adalah uang dan sebagainya yang dibayarkan sebagai pembalas jasa atau sebagai pembayar tenaga yang sudah dikeluarkan untuk mengerjakan sesuatu; gaji; imbalan; hasil sebagai akibat (dari suatu perbuatan); risiko. Sedangkan yang dimaksud upah minimum adalah upah paling rendah yang menurut undang-undang atau persetujuan serikat buruh harus dibayarkan oleh perusahaan kepada karyawan.

Sebagai bentuk delegasi<sup>9</sup> ketentuan Pasal 98 ayat (4) UU No.13 tahun 2003, pemerintah menetapkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 107 Tahun 2004 Tentang Dewan Pengupahan (untuk selanjutnya disebut Keppres No.107 tahun 2004). Dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Keppres No. 107 Tahun 2004 dijelaskan bahwa Dewan Pengupahan ada suatu lembaga non struktural<sup>10</sup> yang bersifat tripartite<sup>11</sup>.

Tugas Dewan Pengupahan Nasional diatur lebih lanjut dalam Ketentuan pasal 4 Keppres 107 Tahun 2004 yang berbunyi:

*“Depenas bertugas memberikan saran, dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam rangka perumusan kebijakan pengupahan dan pengembangan sistem pengupahan nasional”.*

---

<sup>9</sup> Selain kewenangan Atribusi dikenal juga kewenangan Delegasi; Kewenangan delegasi adalah bentuk kewenangan yang dilimpahkan untuk membuat peraturan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik dinyatakan secara tegas maupun tidak. Bentuk kewenangan ini tidak “diberikan” sebagaimana pada atribusi, melainkan “diwakilkan”. Delegasi adalah penyerahan wewenang untuk membuat besluit oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain. Kata penyerahan berarti ada perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi (delegans) kepada yang menerima delegasi (delegataris). Terdapat 3 ciri mendasar dalam delegasi : Adanya penyerahan kewenangan membuat peraturan perundang-undangan, dimana delegataris (penerima) bertanggung jawab penuh atas kewenangannya itu; Penyerahan kewenangan dilakukan oleh pemegang atribusi (delegans) kepada delegataris; Hubungan antara delegans dengan delegataris tidak dalam hubungan atasan dan bawahan.

<sup>10</sup> Lembaga Nonstruktural (disingkat LNS) adalah lembaga yang dibentuk melalui peraturan perundang-undangan tertentu guna menunjang pelaksanaan fungsi negara dan pemerintah, yang dapat melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta dan masyarakat sipil, serta dibiayai oleh anggaran negara. LNS tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, namun dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan terdapat tugas dan fungsi lain yang dinilai harus diselenggarakan, sehingga perlu dibentuk lembaga independen. Dinamika dimaksud melahirkan bermacam varian LNS dengan tugas dan fungsi masing-masing, seperti mempercepat proses terwujudnya penegakan dan kepastian hukum, meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan juga pengembangan kehidupan sosial budaya di Indonesia. Dewan Pengupahan dalam sistem ketenagakerjaan di Indonesia, adalah lembaga non struktural yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden, yang dalam kerangka ini, kewenangan Dewan Pengupahan murni berasal dari Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga proses pembentukannya merupakan manifestasi hak *prerogative* Presiden. Karena bersifat nonstruktural, dalam arti tidak termasuk dalam struktur organisasi kementerian ataupun lembaga pemerintah nonkementerian, maka keberadaan Dewan Pengupahan seakan-akan ada dan tidak ada, tapi nampak.

<sup>11</sup> Tripartite; trilateral tiga pihak, berisi atau bersempadan tiga.

Sedangkan tugas Dewan Pengupahan Provinsi diatur dalam ketentuan Pasal 21

Keppres 107 Tahun 2004 yang berbunyi:

- a. *Memberikan saran dan pertimbangan kepada Gubernur dalam rangka :*
  - 1) *penetapan Upah Minimum Provinsi (UMP);*
  - 2) *penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) dan Upah Minimum Sektoral (UMS);*
  - 3) *penerapan sistem pengupahan di tingkat Provinsi;*
- b. *Menyiapkan bahan perumusan pengembangan sistem pengupahan nasional.*

Menjadi jelas rumusan diatas bahwa penetapan Upah Minimum Provinsi (untuk selanjutnya disebut UMP), Upah Minimum Kabupaten/Kota (untuk selanjutnya disebut UMK) dalam bukanlah semata-mata merupakan kewajiban Gubernur akan tetapi terdapat keterlibatan institusi lain, yaitu Dewan Pengupahan Provinsi.

Tahun 2015 pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan (untuk selanjutnya disebut PP No.78 Tahun 2015)<sup>12</sup>. Dalam ketentuan Pasal 45 ayat (2) PP No. 78 Tahun 2015 berbunyi:

*“Penetapan Upah minimum provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan formula perhitungan Upah minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2)”*.

Ketentuan Pasal tersebut tentu bertentangan dengan ketentuan Pasal 21 Keppres No. 107 Tahun 2004. Penetapan upah minimum berdasarkan Keppres No. 107 Tahun 2004 adalah dengan memperhatikan masukan berupa saran dan

---

<sup>12</sup> Sekretaris Direktorat Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja (PHI dan Jamsos) Kementerian Ketenagakerjaan (Kemnaker), Iskandar Maula mengatakan, PP ini merupakan langkah strategis pemerintah untuk mengurangi perselisihan yang kerap muncul tiap tahun dalam penentuan besaran upah minimum. PP Pengupahan sebenarnya itu tidak lahir begitu saja. Hal ini karena PP tersebut telah dibahas selama 12 tahun namun baru mencapai kesepakatan tahun 2015. Direktur Pengupahan Ditjen PHI dan Jamsos Kemnaker Andriani menyatakan, penerbitan PP Nomor 78 tahun 2015 tentang Pengupahan ini tak hanya mempertimbangkan kepentingan pengusaha dan kepentingan pekerja, namun mempertimbangkan kebutuhan pekerjaan bagi para pengangguran dan pencari kerja. Dengan adanya PP pengupahan maka diyakini akan menaikkan daya tawar pekerja karena aturan tersebut akan memperluas lapangan kerja dengan semakin banyaknya investasi masuk.

pertimbangan Dewan Pengupahan Provinsi, sedangkan berdasarkan PP No. 78 Tahun 2015 penetapan upah minimum berdasarkan formula perhitungan. Menjadi semakin rancu ketika dalam Ketentuan Peralihan<sup>13</sup> dan Ketentuan Penutup<sup>14</sup> PP No. 78 Tahun 2015 tidak secara jelas menyebutkan pencabutan maupun perubahan atas Keppres No. 107 Tahun 2004.

Merujuk pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan<sup>15</sup> (untuk selanjutnya disebut UU No.12 Tahun 2011) yang berbunyi :

---

<sup>13</sup> Ketentuan Peralihan adalah salah satu ketentuan dalam perundang-undangan yang rumusannya dapat didefinisikan "ketika diperlukan atau jika diperlukan". Definisi ini berarti bahwa tidak semua peraturan perundang-undangan memiliki Ketentuan Peralihan (*Transitional Provision*). Definisi ini berarti bahwa tidak semua peraturan perundang-undangan memiliki Ketentuan Peralihan (*Transitional Provision*). Ketentuan Peralihan diperlukan untuk mencegah kondisi kekosongan hukum akibat perubahan ketentuan dalam perundang-undangan. Perubahan dari ketentuan, antara lain terkait dengan kondisi seperti pembagian wilayah, perluasan wilayah, peralihan kewenangan dari satu lembaga ke lembaga lain atau peralihan dari yurisdiksi pengadilan. ketentuan peralihan dalam suatu peraturan perundang-undangan merupakan suatu ketentuan hukum yang berfungsi untuk menjaga jangan sampai terdapat pihak-pihak yang dirugikan dengan adanya perubahan ketentuan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan dalam Ketentuan Peralihan dimaksudkan agar segala hubungan hukum atau tindakan hukum yang telah dilakukan atau sedang dilakukan dan belum selesai prosesnya berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang diubah (yang lama) jangan dirugikan sebagai akibat berlakunya peraturan yang baru. Sri Hariningsih, Ketentuan Peralihan Dalam Peraturan Perundang-undangan. Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan, Dirjen PP, Kementerian Hukum dan HAM

<sup>14</sup> Ketentuan Penutup Peraturan Perundang-undangan adalah bagian terakhir dari Batang Tubuh Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan Penutup ditempatkan dalam bab terakhir. Jika tidak diadakan pengelompokan bab, Ketentuan Penutup ditempatkan dalam pasal atau beberapa pasal terakhir. Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai : penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan; nama singkat Peraturan Perundang-undangan; status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

<sup>15</sup> Dibentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasari dengan pertimbangan bahwa undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dirasa masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 memang perlu disempurnakan, khususnya materi-materi yang terkait dengan adanya berbagai undang-undang yang memiliki dampak penting bagi pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta

*Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*

1. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
2. *Ketetapan majelis Permusyawaratan Rakyat;*
3. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
4. *Peraturan Pemerintah;*
5. *Peraturan Presiden;*
6. *Peraturan Daerah Provinsi; dan*
7. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*

Maka Keputusan Presiden tidak termasuk dalam Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Dalam undang-undang ini terdapat pengecualian yaitu dalam ketentuan Pasal 100 UU No.12 Tahun 2011 yang menyebutkan :

*“Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini”.*

Ketentuan Pasal 100 UU No.12 Tahun 2011 diatas, dapat dijadikan dasar dalam mendefinisikan Keppres No.107 Tahun 2004 sebagai suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimana sistem pengupahan ketenagakerjaan di Indonesia berdasarkan Keppres No. 107 Tahun 2004 dan PP No. 78 Tahun 2015?

---

berbagai peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang memiliki dampak penting bagi pembentukan peraturan perundang-undang di Indonesia.

2. Kendala Pelaksanaan Tugas Dewan Pengupahan Provinsi Jawa tengah berdasarkan Keppres No. 107 Tahun 2004 dan PP No.78 Tahun 2015?
3. Bagaimana akibat hukum pelaksanaan tugas Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Tengah berdasarkan Keppres No. 107 Tahun 2004 dan PP No.78 Tahun 2015?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana sistem pengupahan ketenagakerjaan di Indonesia berdasarkan Keppres No. 107 Tahun 2004 dan PP No.78 Tahun 2015.
2. Untuk mengetahui bagaimana kendala pelaksanaan tugas Dewan Pengupahan Provinsi Jawa tengah berdasarkan Keppres No. 107 Tahun 2004 dan PP No.78 Tahun 2015.
3. Untuk mengetahui bagaimana akibat hukum pelaksanaan tugas Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Tengah berdasarkan Keppres No. 107 Tahun 2004 dan PP No.78 Tahun 2015

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberi manfaat berharga, yang paling tidak dalam dua hal berikut :

1. Secara teoritis hasil penelitian ini adalah untuk memberikan pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara dalam hal jenis dan hierarki sistem peraturan perundang-undangan.

2. Secara Praktis, hasil penelitian ini akan berguna bagi semua pihak yang berwenang dalam penyusunan UMP, maupun bagi siapa saja yang menaruh minat dalam bidang pengupahan.

#### **D. KERANGKA KONSEPTUAL/KERANGKA BERFIKIR**

Kerangka teori merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, thesis, si penulis mengenai sesuatu kasus ataupun permasalahan (problem), yang bagi si pembaca menjadi bahan perbandingan, pasangan teoritis, yang mungkin ia setuju atau tidak disetujuinya dan ini merupakan masukan eksternal bagi pembaca.<sup>16</sup> Menurut *Kaelan M.S.* landasan teori pada suatu penelitian adalah merupakan dasar-dasar operasional penelitian. Landasan teori dalam suatu penelitian adalah bersifat strategis artinya memberikan realisasi pelaksanaan penelitian.<sup>17</sup> Oleh sebab itu kerangka teoritis bagi suatu penelitian mempunyai kegunaan sebagai berikut :<sup>18</sup>

1. Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya.
2. Teori sangat berguna dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi.
3. Teori biasanya merupakan suatu ikhtisar dari pada hal-hal yang diteliti.
4. Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hal 80

<sup>17</sup> Kaelan M.S, *Metode Penelitian Kualitatif bidang Filsafat (Paradigma bagi Pengemangan Penelitian interdisipliner bidang Filsafat, Budaya, Sosial, Semiotika, Sastra, Hukum dan Seni)*, Paradigma, Yogyakarta, 2005, hal 239.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal 121

Penelitian ini memfokuskan pada studi tentang kedudukan Keppres No.107 Tahun 2004 terhadap PP No. 78 Tahun 2015 dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, tugas dan kendala Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Tengah dalam pelaksanaan Keppres No.107 Tahun 2004 dan PP No.78 Tahun 2015 serta bagaimana akibat hukum pelaksanaan Tugas Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Tengah terhadap Keppres No.107 Tahun 2004 dan PP No.78 Tahun 2015.

Istilah keputusan, menurut Kamus Hukum Belanda-Indonesia (*Fockema Andreae*), berasal dari *besluit*, istilah umum untuk pernyataan kehendak instansi pemerintah dan pembuat perundang-undangan.<sup>20</sup> Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata memutuskan di bidang pemerintahan berarti menentukan, menetapkan, menjatuhkan hukum atau mengambil keputusan.<sup>21</sup> Kata keputusan berarti sesuatu yang telah ditetapkan. Istilah keputusan dalam arti luas dibagi dua jenis: keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking*).

Kewenangan presiden membentuk berbagai keputusan merupakan konsekuensi dari ketentuan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan : “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.<sup>22</sup> Sehingga Keputusan Presiden merupakan salah satu kewenangan Presiden yang diberikan oleh Undang-undang Dasar. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan

---

<sup>20</sup> *Apa Beda Keppres-Perpres-Inpres*, sumber : <http://www.antikorupsi.org/en/content/apa-beda-keppres-perpres-inpres>, diakses tanggal 18 Mei 2016

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

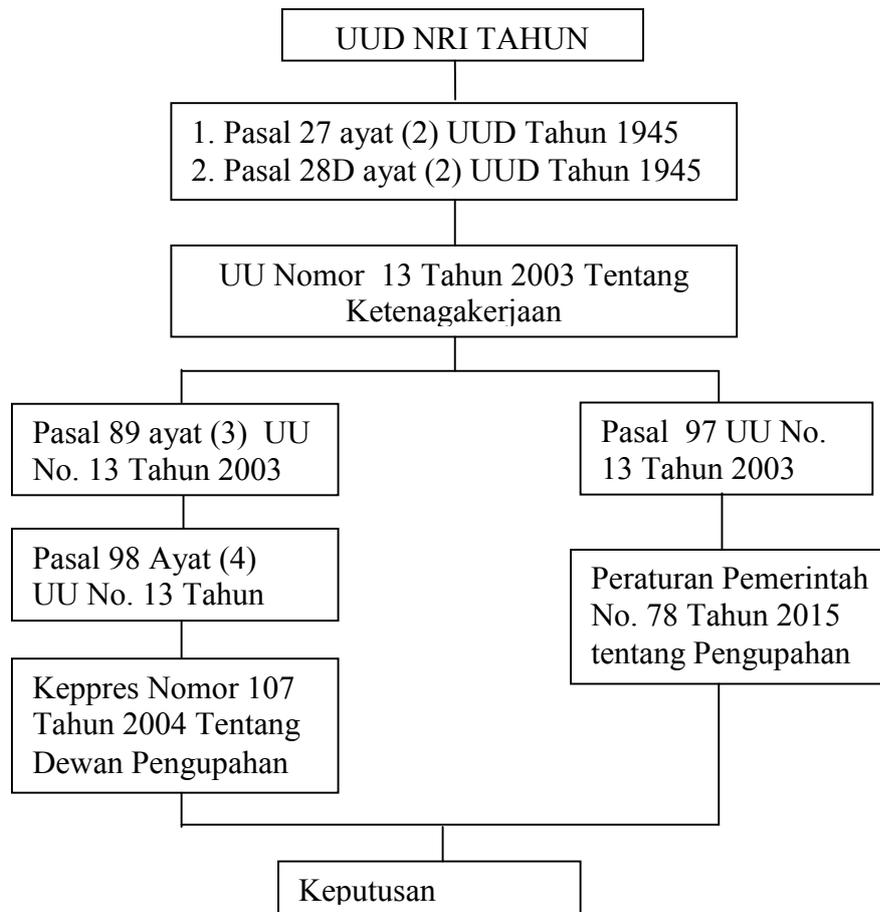
oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-Undang<sup>23</sup>.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah sebagai aturan "organik" daripada Undang-Undang menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang. Peraturan Pemerintah ditandatangani oleh Presiden. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.<sup>24</sup> Analisis kedudukan Keppres No.107 Tahun 2004 terhadap PP No. 78 Tahun 2015 akan menghasilkan kepastian hukum terhadap tugas Depeprov. Kepastian hukum akan tugas Depeprov akan menjadi salah satu dasar dalam Penetapan UMP yang akan ditetapkan Gubernur sebagaimana ketentuan Pasal 89 ayat (3) UU No.13 Tahun 2003 dan dapat digambarkan sebagai berikut :

---

<sup>23</sup> Sugiarto, *Peraturan Pemerintah (PP)*, sumber : <http://artonang.blogspot.co.id/2015/01/peraturan-pemerintah-pp.html>, diakses pada tanggal 18 Mei 2016.

<sup>24</sup> *Ibid.*



Berdasarkan kerangka konseptual di atas, maka terdapat teori yang dapat dipergunakan sebagai dasar analisis, yaitu Teori Hukum Berjenjang *Hans Kelsen*, Teori Sistem Hukum *H.L.A Hart* dan Teori Desentralisasi.

### 1. Teori Hukum Berjenjang *Hans Kelsen*

Menurut *Hans Kelsen* suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi

tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.<sup>25</sup>

*Hans Nawiasky* menjelaskan bahwa isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staats-fundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar. Selanjutnya *Hans Nawiasky* mengatakan norma tertinggi yang oleh *Hans Kelsen* disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staats grund norm* melainkan *staats fundamentalnorm* atau norma fundamental negara.<sup>26</sup>

## 2. Teori Sistem Hukum H.L.A Hart

Sistem Hukum menurut *Hart* adalah adalah perpaduan dari aturan primer dan sekunder.<sup>27</sup> Inti dari suatu sistem hukum terletak pada adanya kesatuan antara apa yang disebut peraturan-peraturan primer (yaitu peraturan-peraturan yang menimbulkan tugas kewajiban) dan peraturan-peraturan sekunder<sup>28</sup> (yaitu

---

<sup>25</sup> Ridha Maulana, *Norma Hukum Dalam Negara*, Sumber : [Http://Bismillahirrahmanirrahim1305.blogspot.Co.Id/2015/04/Norma-Hukum-Dalam-Negara.Html](http://Bismillahirrahmanirrahim1305.blogspot.Co.Id/2015/04/Norma-Hukum-Dalam-Negara.Html), diakses pada tanggal 17 Mei 2016

<sup>26</sup> Habibul Umam Taqiuddin, *Teori Perundang-undangan*, sumber : <http://habibulumam.blogspot.co.id/2013/06/teori-perundang-undangan.html>, diakses pada tanggal 18 Mei 2016

<sup>27</sup> *Sistem Hukum Indonesia (Sebuah Perbandingan teori John Austin dan H.L.A. Hart)*, sumber : <https://justitia1.wordpress.com/sistem-hukum-indonesia/>, diakses tanggal 30 Mei 2016

<sup>28</sup> Menurut Hart ada 3 macam peraturan sekunder yaitu:

1. Peraturan-peraturan yang mengatur kewenangan hakim dalam kasus-kasus penegakan hukum (*rule of adjudication*) atau bertindak sebagai hakim.
2. Peraturan-peraturan yang mengatur proses perubahan dalam memberikan kewenangan untuk memberlakukan perundang-undangan sesuai prosedur yang ditetapkan, disebut peraturan perubahan (*rule of change*).

peraturan-peraturan yang memberikan kekuatan atau kewenangan) atau dengan kata lain kaidah yang memastikan syarat-syarat bagi berlakunya kaidah/peraturan primer.<sup>29</sup>

Berbeda dengan tokoh positivis lainnya seperti *Austin* dan *Kelsen* yang menganggap hukum tergantung hanya pada tekanan-tekanan sosial dari luar (eksternal). *Hart* berpendapat bahwa disamping bergantung pada tekanan sosial eksternal, hukum juga bergantung pada pandangan dari dalam masyarakat itu sendiri, bahwa suatu peraturan tertentu menimbulkan kewajiban-kewajiban.<sup>30</sup> *Hart* memperkenalkan aspek internal hukum untuk membedakan antara hukum dan kebiasaan dan menolak kemungkinan penafsiran hukum semata didasarkan bentuk luar tingkah laku.<sup>31</sup> *Hart* menjelaskan bahwa hukum tidak hanya bergantung pada tekanan sosial dari luar tetapi juga bergantung pada pandangan dari dalam, bahwa manusia menuju ke arah suatu peraturan yang digambarkan sebagai tanggung jawab dan kewajiban.<sup>32</sup>

### 3. Teori Desentralisasi

Menurut *Juanda* sebagai salah satu sendi negara yang demokratis (*democratischerechtsstaat*), desentralisasi merupakan pilihan yang tepat dalam rangka menjawab berbagai persoalan yang dihadapi negara dan bangsa sekarang dan di masa datang. Pentingnya desentralisasi pada prinsipnya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan

---

3. Peraturan pengakuan (*rule of recognition*) yaitu aturan yang menentukan kriteria yang mempengaruhi tentang validitas (kesahihan) peraturan-peraturan yang ada dalam sistem tertentu.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasan merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan hampir di semua aspek.<sup>33</sup>

Dalam arti ketatanegaraan, desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan pusat kepada daerah-daerah, yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonomi). Lazimnya desentralisasi itu dapat dibagi ke dalam 2 macam, yaitu:<sup>34</sup>

- a. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan kekuasaan alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dan wewenang Menteri kepada Gubernur.
- b. Desentralisasi Ketatanegaraan atau disebut juga desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en besturende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing.

Makna ini kemudian dipertegas lagi dengan pembaharuan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Desentralisasi daerah diarahkan pada kondisi kemandirian dan terwujudnya daerah yang inovatif (tertuang secara tegas pada Bab XXI UU No. 23 Tahun 2014 tentang inovasi daerah).<sup>35</sup> Menurut Inu Kencana dalam bukunya menjelaskan Desentralisasi merupakan perwujudan sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakila. Lebih jauh desentralisasi dijabarkan dalam

---

<sup>33</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 111.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 118-119.

<sup>35</sup> Irwan Noor, *Determinasi Pelayanan Publik Pemerintah Daerah : Paradoks di Era Desentralisasi*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP) Vol. 2, No.4, pp 129-135, 2016.

pemberian otonomi kepada dan dilaksanakan bersama asas dekonsentrasi. Sehingga dengan demikian, dalam keadaan apapun Pancasila senantiasa dijadikan sumber hukum dan peraturan.<sup>36</sup>

## E. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan *yuridis normatif*, yang meliputi penelitian terhadap asas hukum, pengertian hukum dan ketentuan-ketentuan hukum. Sebagai penelitian yang bersifat normatif, penelitian ini menitikberatkan pada penelitian kepustakaan. Penelitian hukum normatif dapat dilakukan (terutama) terhadap bahan hukum primer dan sekunder, sepanjang bahan-bahan tadi mengandung kaidah-kaidah hukum.<sup>37</sup> Penelitian tersebut bertujuan untuk mencari kaidah atau norma. Penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder, penelitiannya bersifat deskriptif dan analisisnya bersifat kualitatif.<sup>38</sup>

Bahan penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah bahan kepustakaan. Bahan yang diperoleh oleh bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder.<sup>39</sup> Data sekunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Di dalam penelitian kepustakaan alat yang digunakan untuk mengumpulkan data sekunder adalah studi dokumen yaitu dengan cara mempelajari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data

---

<sup>36</sup> Dr. H. Inu Kencana Syafiie, M.Si, *Sistem Pemerintahan Indonesia (edisi revisi)*, Rineka Cipta, 2011, Hal. 37

<sup>37</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, Hal. 13-14.

<sup>38</sup> Maria S. W. Soemardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian Sebuah Panduan-Dasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, Hal. 10

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, hal 12

tertulis. Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh kemudian diuraikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif.<sup>40</sup>

## **F. SISTEMATIKA PENULISAN**

**BAB I :** Pendahuluan

Mengantarkan pembaca ke dalam tesis ini dan memberikan deskripsi yang komprehensif, sehingga dapat memahami dengan baik dan utuh tentang tesis ini. Bab pendahuluan ini terdiri latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II :** Merupakan tinjauan pustaka sejarah ketenagakerjaan dan sistem pengupahan ketenagakerjaan di Indonesia. Peraturan Perundangan-undangan yang mengatur tentang Ketenagakerjaan termasuk pengupahan, jenis dan heirarki Peraturan Perundang-Undangan termasuk kedudukan Keputusan Presiden dan Peraturan Pemerintah, Tugas Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Tengah berdasarkan Keppres No. 107 Tahun 2004 dan PP No. 78 Tahun 2015 serta pandangan Islam dalam hal ketenagakerjaan dan hak pengupahan.

**BAB III :** Bab ini merupakan uraian hasil penelitian yang telah dilakukan dan pembahasan terhadap permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Pada bab ini akan diuraikan hasil penelitian mengenai

---

<sup>40</sup> Saprudin, *Op.Cit.*

sistem pengupahan ketenagakerjaan di Indonesia berdasarkan Keppres No. 107 Tahun 2004 dan PP No. 78 Tahun 2015, mengetahui kendala pelaksanaan tugas Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Tengah berdasarkan Keppres No.107 Tahun 2004 dan PP No. 78 Tahun 2015 dan akibat hukum pelaksanaan tugas Dewan Pengupahan Provinsi Jawa Tengah terhadap Keppres No.107 Tahun 2004 dan PP No.78 Tahun 2015.

BAB IV : Merupakan bagian penutup. Pada bagian ini disajikan kesimpulan yang dapat diambil analisis hasil penelitian dan saran-saran yang perlu disampaikan oleh penulis.

#### G. JADWAL PENELITIAN

Penelitian direncanakan akan dimulai pada bulan April 2016, dengan rincian jadwal sebagai berikut :

Bulan Kegiatan	April	Mei	Juni	Juli	Agustus
Persiapan					
Pengumpulan Data					
Analisa Data					
Penyusunan Tesis					