

PENGATURAN SANKSI ADMINISTRASI
ATAS PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA
DI BIDANG KETENAGAKERJAAN

TESIS

YHODHISMAN SORATHA
NPM : 0606005744



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008

ABSTRAK

Nama : Yhodhisman Soratha
Program Studi : Hukum Tata Negara
Judul : Pengaturan Sanksi Administrasi Atas
Pelanggaran Hak Asasi Manusia
di Bidang Ketenagakerjaan

Tesis ini membahas perihal pengaturan sanksi administrasi dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Kesimpulan yang diperoleh dalam penelitian ini ialah Pengaturan sanksi administrasi dalam suatu undang-undang merupakan upaya dari pembuat undang-undang untuk memaksa agar norma-norma yang terdapat dalam undang-undang tersebut dipatuhi oleh semua pihak. Selain itu juga disimpulkan bahwa pengaturan tentang sanksi administrasi di dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia tidak sesuai dengan fungsi-fungsi yang dimaksud dalam struktur perundang-undangan yang baik. Kesimpulan terakhir yang diperoleh ialah bahwa pengaturan tentang sanksi administrasi di dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dibuat dalam rangka melindungi hak-hak pekerja. Pendelegasian kewenangan lebih lanjut perihal sanksi administrasi di bidang ketenagakerjaan kepada pejabat Menteri tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pendelegasian yang baik dalam suatu peraturan perundang-undangan.

ABSTRACT

Name : Yhodhisman Soratha
Study Program : Constitutional Law
Title : The Regulation of Administrative
Sanction on Human Rights Violation in
Labor Issue

The focus of this study is the regulation of administrative sanction in act number 13 year 2003 concerning manpower. The study consist of 3 (three) conclusions. First, the regulation of administrative sanction was the effort from legislation body to enforce all parties to obey the manpower norms. The second conclusion is the regulation on administrative sanction in Act Number 39 year 1999 concerning human rights is not proper since it is not placed in the body of those act. The third conclusion is the regulation on administrative sanction in Act number 13 year 2003 made in order to protect worker's rights. The delegation of authority to Minister of Manpower is not complied with principals of delegation of authority.

DAFTAR ISI

	Halaman
Kata Pengantar	i
Abstrak	iv
Abstract	v
Daftar Isi	vi
BAB I	
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	20
C. Tujuan Penelitian	21
D. Kegunaan Penelitian	21
E. Kerangka Konseptual	22
F. Metode Penelitian	25
G. Sistematika Pembahasan	29
BAB II	
HAK PEKERJA DALAM KERANGKA HAK ASASI MANUSIA	32
A. Konsep Hak Asasi Manusia Dan Perkembangannya	32
B. Hak Pekerja Sebagai Hak Asasi Manusia	39
C. Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	45
D. Ketenagakerjaan dan Hukum Ketenagakerjaan	50
BAB III	
PENGATURAN SANKSI ADMINISTRASI DALAM UNDANG- UNDANG DAN KAITANNYA DENGAN HAK ASASI MANUSIA	54
A. Kewajiban Negara	54
B. Perundang-undangan dan Teori Kewenangan	59
C. Konsep Sanksi	68
D. Sanksi Administrasi	72
E. Pengaturan Sanksi Administrasi Dalam Peraturan Perundang-undangan	75
F. Pengaturan Sanksi Administrasi Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia	85

BAB IV	
PENGATURAN SANKSI ADMINISTRASI DI BIDANG	
KETENAGAKERJAAN DAN SANKSI ADMINISTRASI ATAS	
PELANGGARAN HAK ASASI PEKERJA	90
A. Pengaturan Tentang Sanksi Administrasi	
Dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997	
Tentang Ketenagakerjaan	90
B. Pengaturan Tentang Sanksi Administrasi	
Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003	
Tentang Ketenagakerjaan	101
C. Sanksi Administrasi Atas Pelanggaran	
Hak Asasi Pekerja	133
BAB V	
PENUTUP	146
A. Kesimpulan	146
B. Saran	148
Daftar Pustaka	151

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum. Demikian penegasan yang dituangkan dalam konstitusi negara Republik Indonesia¹. Menurut Padmo Wahjono, konsep negara hukum (*rechtstaat*) memiliki 4 elemen sebagai ciri dasarnya, yakni (a) adanya suatu pola untuk melindungi dan menghormati hak-hak kemanusiaan; (b) adanya suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis; (c) adanya suatu tertib hukum; dan (d) adanya kekuasaan kehakiman yang bebas².

Pendapat lain tentang *rechtstaat* dikemukakan oleh Soetandyo³, yang menyatakan bahwa *rechtstaat* tidak terbatas pada konsep negara secara harfiah. Soetandyo menyatakan bahwa *Staat* (atau *state* di dalam bahasa Inggris dan *etat* dalam bahasa

¹ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2007), hal.6

² Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum* (Jakarta: PT. Ghalia Indonesia, 1986), hal.9.

³ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: Penerbit ELSAM dan HUMA 2002), hal. 472.

Perancis) memang menunjuk ke pengertian suatu organisasi politik suatu bangsa, yang menurutnya, para pencipta istilah dalam bahasa Indonesia menggunakan kata "negara" untuk maksud yang sama.

Menurut Soetandyo, *staat* itu juga berarti "status". Dengan demikian istilah *rechtstaat* di dalam bahasa Belanda (atau *lawstate* di dalam bahasa Inggris) itu juga dapat diartikan sebagai "status hukum". Maksudnya ialah status yang tertinggi dalam hirarkhi norma-norma ketertiban di dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat atau yang di dalam bahasa Inggris dikatakan *the supremacy state of law*⁴. Dengan perkataan lain, hukum itulah yang harus dirujuk pertama-tama, mengatasi norma-norma apapun lainnya, dalam rangka mewujudkan kehidupan bersama di dalam organisasi negara nasional⁵.

Dalam rangka pengakuan dan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia, sebuah negara hukum disyaratkan untuk melakukan pemisahan kekuasaan badan-badan penyelenggara

⁴ *Ibid*

⁵ *Ibid*, hal.473

negara, yakni antara badan pelaksana, badan pembuat undang-undang dan badan peradilan sehingga tidak terjadi kecenderungan pemusatan kekuasaan⁶. Pemisahan kekuasaan badan-badan penyelenggara negara tersebut secara umum dibagi ke dalam 3 lingkup kekuasaan, yang dikenal dengan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Teori pemisahan kekuasaan itu dikenal dengan teori *trias politica*, yang kemudian berkembang menjadi lebih kompleks, yakni dengan adanya konsep lembaga negara mandiri atau yang sering juga disebut dengan lembaga negara sampiran (*State Auxilary Agencies*)⁷.

Sebagian ahli berpendapat bahwa kehadiran lembaga-lembaga sampiran negara merupakan wujud ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga negara yang ada⁸. Namun demikian, lembaga-lembaga sampiran negara tersebut sejatinya dibentuk sebagai upaya menerobos kebuntuan

⁶ Cornelis Lay, "State Auxilary Agencie's", Jakarta: Jurnal Hukum Jentera Edisi 12-Tahun III, April-Juni, 2006), hal.15.

⁷ A. Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia" (Jakarta: Jurnal Hukum Jentera Edisi 12-Tahun III, April-Juni, 2006), hal.30.

⁸ Cornelis Lay, *Op Cit*

perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia oleh lembaga *trias politica* yang sudah ada. Sebagai contoh, kehadiran Komisi Nasional Hak Asasi Manusia sejak pembentukannya tahun 1993 dimandatkan untuk melakukan tugas-tugas dalam rangka peningkatan, perlindungan dan pemajuan Hak Asasi Manusia secara umum. Selain itu, pembentukan Komisi Ombudsman Nasional dan Daerah dimaksudkan untuk meningkatkan perlindungan hak asasi manusia di bidang pelayanan oleh aparatur pemerintahan serta kehadiran Komisi Yudisial, Komisi Kepolisian dan Komisi Kejaksaan dimaksudkan untuk meningkatkan perlindungan dan pemajuan hak atas keadilan (*right to justice*). Di samping melalui pemisahan kekuasaan badan-badan penyelenggara negara, dalam rangka menjamin terealisasinya hak-hak asasi manusia, negara disyaratkan untuk membuat sebuah mekanisme yang memungkinkan bagi setiap orang, terutama warga negara, untuk menuntut secara hukum apabila hak-haknya diabaikan oleh negara⁹.

⁹S. Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum* (Bandung: Penerbit Alumni, 1983), hal. 21.

Pernyataan kehendak negara untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia di dalam suatu negara hukum tidak cukup hanya dengan menuangkannya di dalam konstitusi yang sifat pengaturannya sangat umum dan hanya memuat hal-hal pokok ketatanegaraan semata. Kehendak negara tersebut harus dituangkan secara lebih konkret dalam bentuk peraturan perundang-undangan lain yang dapat diaplikasikan penegakan hukumnya.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang disponsori oleh PBB pada tahun 1948 menyatakan bahwa hak asasi manusia ialah hak-hak fundamental yang melekat pada diri setiap manusia, yang keberadaannya telah diakui bahkan sebelum adanya deklarasi tersebut¹⁰. Pengertian tentang hak asasi manusia sangat beragam dan hingga saat ini para ahli menyampaikan pendapat yang berbeda tentang batasan atau definisi tentang hak asasi manusia. Meski demikian, para ahli bersepakat bahwa hakikat tujuan dari hak asasi manusia itu ialah untuk mempertahankan hak-hak manusia dengan sarana kelembagaan terhadap penyalahgunaan

¹⁰ <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/inz.htm>; 18 Maret 2008.

kekuasaan yang dilakukan oleh aparat negara, dan pada waktu yang bersamaan, mendorong perkembangan pribadi manusia yang multidimensional¹¹.

Berdasarkan perspektif para ahli tersebut, dapat ditarik pemahaman bahwa terdapat relasi yang sangat kuat antara negara dengan warganya dalam hal perlindungan hak asasi manusia. Negara, dalam hal ini pemerintah, bertugas memangku kewajiban sebagai pelindung hak asasi manusia sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Untuk itu, sudah menjadi kewajiban negara melalui pemerintah untuk menyediakan seluruh sarana perlindungan hak-hak warganya tersebut. Sesuai dengan prinsip negara hukum, maka kewajiban pemerintah dalam hal perlindungan hak-hak warganya mesti dilakukan melalui sebuah sarana, yakni sarana hukum¹².

¹¹ Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia, Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional* (Jakarta: Grafiti, 1994), hal. 9.

¹² Hotma P. Sibuea, "Fungsi Izin Pemutusan Hubungan Kerja Sebagai Instrumen Perlindungan Hukum Bagi Buruh" (Jurnal Yustisia, Yogyakarta: Volume I No. 1, September 2000 – Februari 2001), hal. 2.

Pada tanggal 23 September 1999 Pemerintah Republik Indonesia telah mengesahkan dan mengundangkan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia¹³. Undang-undang tersebut dimaksudkan untuk memayungi seluruh peraturan perundang-undangan yang sudah ada, yang sejatinya sudah mengatur mengenai Hak Asasi Manusia, dalam kaitannya dengan perlindungan Hak Asasi Manusia. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mengatur lingkup pengertian tentang pelanggaran hak asasi manusia, jenis-jenis hak asasi manusia, kewajiban dan tanggungjawab pemerintah, pembatasan dan larangan, Kelembagaan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, partisipasi masyarakat dan pengadilan hak asasi manusia.

Pengertian tentang pelanggaran Hak Asasi Manusia dimuat dalam Pasal 1 butir 6 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyatakan bahwa Pelanggaran Hak Asasi Manusia adalah setiap perbuatan seseorang

¹³ Indonesia, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886.

atau sekelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin dalam undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku. Berdasarkan lingkup pengertian tentang pelanggaran Hak Asasi Manusia tersebut, maka jelaslah bahwa pelanggaran Hak Asasi Manusia dapat dilakukan oleh individu maupun oleh kelompok, termasuk oleh aparat negara. Dalam khazanah Hak Asasi Manusia, istilah yang umum digunakan adalah pelanggar aktor non negara (*non state actors*) dan aktor negara (*state actors*).

Disamping itu, juga dapat ditarik pemahaman bahwa pelanggaran Hak Asasi Manusia dapat terjadi apabila pihak yang hak asasinya terlanggar tidak mendapatkan atau dikhawatirkan tidak memperoleh penyelesaian hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain, negara dalam hal ini Pemerintah, wajib

menyediakan suatu sarana hukum yang memadai dalam rangka menyelesaikan suatu perbuatan melawan hukum yang juga tergolong sebagai pelanggaran Hak Asasi Manusia. Ketiadaan mekanisme hukum sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 1 butir 6 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tersebut di atas dengan sendirinya dapat juga digolongkan sebagai pelanggaran Hak Asasi Manusia oleh negara, yakni pelanggaran melalui pembiaran (*by omission*), yaitu pelanggaran Hak Asasi Manusia oleh karena negara tidak melakukan suatu tindakan yang seharusnya.

Dalam paragraf terakhir bagian penjelasan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dinyatakan bahwa pelanggaran Hak Asasi Manusia, baik pelanggaran langsung maupun tidak langsung, dikenakan sanksi pidana, perdata, dan atau administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Paragraf terakhir dalam penjelasan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tersebut menyiratkan bahwa setiap perbuatan melawan hukum, baik pelanggaran hukum pidana, perdata maupun administrasi, dapat juga sekaligus

merupakan pelanggaran hukum yang berdimensi Hak Asasi Manusia.

Pengaturan bahwa setiap pelanggaran Hak Asasi Manusia dapat dikenakan sejumlah sanksi sebagaimana yang tertuang dalam bagian penjelasan undang-undang tersebut sebenarnya sudah menunjukkan semangat pemenuhan Hak Asasi Manusia, yang realisasinya dapat berupa sanksi pidana, perdata atau administrasi. Sayangnya pengaturan tersebut begitu singkat dan hanya ditempatkan dalam bagian penjelasan sebuah undang-undang.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang kelembagaan dan fungsinya diatur dalam Bab VII Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia merupakan satu-satunya lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya, yang diberi mandat untuk menerima pengaduan atau laporan masyarakat yang merasa hak-hak asasinya terlanggar. Disamping itu, Komnas HAM juga diberi kewenangan untuk menindaklanjuti laporan dugaan pelanggaran hak asasi manusia tersebut melalui mekanisme

pemantauan¹⁴. Hasil akhir dari pemantauan Komnas HAM berupa rekomendasi yang ditujukan kepada pihak-pihak terkait, terutama pihak pelaku pelanggaran hak asasi manusia untuk memulihkan hak-hak asasi korban yang telah terlanggar.

Salah satu bidang atau tema dugaan pelanggaran hak asasi manusia yang cukup banyak dilaporkan ke Komnas HAM ialah kasus-kasus di bidang hak pekerja (*The rights in work*)¹⁵. Kasus-kasus di bidang hak pekerja pada umumnya terkait dengan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) terhadap karyawan atau pekerja, penjatuhan sanksi terhadap pekerja atas dasar dugaan pelanggaran Perjanjian Kerja Bersama (PKB) dan perselisihan antara pekerja dan atau serikat pekerja dengan pihak

¹⁴ Berdasarkan Pasal 89 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, lingkup pemantauan yang menjadi kewenangan Komnas HAM ialah (a) pengamatan pelaksanaan hak asasi manusia dan menyusun laporan hasil pengamatan tersebut; (b) penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia; (c) pemanggilan terhadap pihak-pihak terkait; (d) pemanggilan saksi untuk diminta dan didengar keterangannya; (e) peninjauan tempat kejadian; (f) pemanggilan terhadap pihak-pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan; (g) pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan dan tempat-tempat lainnya; dan (h) pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses pengadilan.

¹⁵ Dalam Laporan Komnas HAM Tahun 2006, tercatat bahwa jumlah pengaduan terkait dengan tema Hak pekerja adalah sebanyak 160 pengaduan dan pada tahun 2007 sebanyak 294 pengaduan

pengusaha terkait dengan keberadaan serikat pekerja pada sebuah perusahaan.

Sebagian besar kasus-kasus terkait dengan hak-hak pekerja mengindikasikan adanya pelanggaran prosedur hukum yang dilakukan oleh pihak pengusaha, yang berujung pada terlanggarnya hak asasi korban, yakni hak atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil, sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (2) Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Selain itu, cukup banyak juga terjadi pelanggaran terhadap kebebasan untuk mendirikan serikat pekerja, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 39 Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Kesenjangan posisi antara pekerja sebagai warga negara yang secara politis, sosial dan ekonomi lebih lemah ketika berhadapan dengan pihak pengusaha, membuat pekerja yang sedang bersengketa dengan pengusaha, berada dalam posisi yang rentan. Untuk itu, dituntut kepekaan yang lebih dari Komnas HAM yang menangani dugaan pelanggaran hak-hak pekerja tersebut dengan cara

lebih mengedepankan pendekatan berperspektif korban dalam setiap kasus antara pekerja dengan pengusaha. Rekomendasi yang dikirimkan oleh Komnas HAM terhadap kasus-kasus demikian pada umumnya adalah meminta agar keputusan pihak pengusaha atau perusahaan yang telah mengakibatkan terlanggarnya hak asasi korban tersebut ditinjau kembali dan atau dicabut. Sebagai tindaklanjut atas permintaan tersebut, Komnas HAM juga biasanya merekomendasikan agar korban dipekerjakan kembali dan atau agar kepada korban diberi kompensasi yang layak dalam rangka memulihkan hak-hak asasinya yang telah terlanggar akibat keputusan administrasi pimpinan perusahaan, baik yang berupa penjatuhan sanksi terhadap pekerja maupun yang berupa Pemutusan Hubungan Kerja.

Salah satu kasus yang pernah ditangani oleh Komnas HAM terkait dengan pelanggaran hak-hak pekerja ialah pengaduan yang disampaikan oleh Persatuan Buruh Sepatu (Perbupas) PT. Panarub Industry. Substansi laporan yang disampaikan oleh pengadu ialah adanya kebijakan diskriminatif yang

dilakukan oleh pihak pengusaha terhadap organisasi Perbupas yang *notabene* hanya merupakan serikat buruh minoritas di perusahaan tersebut. Selain menerapkan kebijakan yang bersifat diskriminatif, pihak pengusaha juga melakukan *skorsing* terhadap anggota organisasi Perbupas yang melakukan mogok kerja serta kemudian memutuskan hubungan kerja (PHK) secara sepihak terhadap 33 orang tokoh organisasi tersebut.

Substansi rekomendasi yang disampaikan oleh Komnas HAM kepada pihak perusahaan ialah meminta agar pengusaha meninjau ulang kebijakan *skorsing* dan PHK yang telah dijatuhkan kepada 33 orang anggota Perbupas¹⁶. Selain itu, dalam surat rekomendasinya yang terakhir, Komnas HAM juga meminta kepada Presiden RI, Dewan Perwakilan Rakyat RI, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Tangerang dan pihak Kepolisian untuk menindaklanjuti rekomendasi Komnas HAM sesuai dengan kewenangan masing-masing dalam rangka

¹⁶ Butir ke-3 Rekomendasi Komnas HAM Nomor 170/Rek/S-Ekosob/IV/06 tertanggal 26 April 2006, yang ditujukan kepada Direktur Utama PT. Panarub Industry.

melindungi dan memenuhi hak asasi para pekerja anggota Perbupas tersebut¹⁷.

Sistem hukum perburuhan atau ketenagakerjaan di Indonesia saat ini diatur dalam 3 Undang-undang, yakni Undang-undang Nomor 21 Tahun 2000 Tentang Serikat Pekerja/ Serikat Buruh¹⁸, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan¹⁹ dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial²⁰. Didalam ketiga undang-undang tersebut diatas, terdapat pengaturan tentang ketentuan sanksi administrasi atas pelanggaran norma-norma hukum di bidang ketenagakerjaan.

Dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2000 Tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, ketentuan sanksi administrasi dimuat dalam Pasal 42 ayat

¹⁷ Rekomendasi Komnas HAM Nomor 257/Rek/S-Ekosob/V/06 tertanggal 31 Mei 2006, yang ditujukan kepada Direktur Utama PT. Panarub Industry.

¹⁸Indonesia, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2000 Tentang Serikat Pekerja/ Serikat Buruh, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3989.

¹⁹ Indonesia, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279.

²⁰ Indonesia, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4356.

(1) dan ayat (2). Ketentuan sanksi administrasi dalam Undang-undang tersebut difokuskan pada pelanggaran yang dilakukan oleh Serikat Pekerja/ Serikat Buruh.

Ketentuan sanksi administrasi atas pelanggaran norma-norma hukum di bidang ketenagakerjaan yang jauh lebih lengkap dimuat dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, yakni dalam Pasal 190. Dalam ayat (2) Pasal tersebut dicantumkan tentang lingkup sanksi administrasi yang dimaksud, yakni berupa:

1. Teguran;
2. Peringatan tertulis;
3. Pembatasan kegiatan usaha;
4. Pembekuan kegiatan usaha;
5. Pembatalan persetujuan;
6. Pembatalan pendaftaran;
7. Penghentian sementara sebagian atau seluruh alat produksi; dan
8. Pencabutan ijin.

Dalam Pasal 190 ayat (3) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa ketentuan mengenai sanksi administrasi tersebut di atas diatur lebih lanjut oleh Menteri, namun hingga saat ini peraturan pelaksanaan (Peraturan Menteri) yang menjabarkan pengaturan tentang sanksi administrasi tersebut belum pernah diterbitkan. Ketiadaan peraturan pelaksanaan yang kewenangannya didelegasikan kepada Menteri tersebut menjadi salah satu faktor penyebab sulitnya menerapkan mekanisme penjatuhan sanksi administrasi terhadap pihak pengusaha yang melakukan pelanggaran norma-norma hukum ketenagakerjaan yang telah diatur dalam undang-undang tersebut.

Pengaturan tentang ketentuan sanksi administrasi dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial dimuat dalam Pasal 116 - 121. Fokus pengaturan ketentuan sanksi administrasi dalam undang-undang ini adalah pada aparat yang terkait dengan struktur penyelesaian perselisihan

hubungan industrial, yakni Mediator, Panitera Muda, Konsiliator dan Arbiter.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, nampak mekanisme perlindungan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia di bidang ketenagakerjaan, terdapat peran lembaga-lembaga yang saling terkait, yakni:

1. Lembaga eksekutif, dalam hal ini adalah Pemerintah c.q Menteri Tenaga Kerja dan atau Dinas Tenaga Kerja pada pemerintahan daerah, yang diatur dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh dan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan;
2. Lembaga Yudikatif, yang diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial; dan
3. Lembaga Negara Sampiran, dalam hal ini adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, yang diatur dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Ketentuan yang mengatur tentang kewenangan ketiga lembaga tersebut di atas seharusnya saling mendukung dan tidak tumpang tindih dalam rangka perlindungan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia di bidang Ketenagakerjaan, khususnya hak-hak pekerja atau hak-hak tenaga kerja. Namun, hingga saat ini belum ada ketentuan yang mengatur lebih lanjut perihal kewenangan yang jelas, baik yang menyangkut aspek formil maupun materiil tentang sanksi administrasi di bidang ketenagakerjaan dalam rangka perlindungan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia. Belum adanya ketentuan pembagian kewenangan yang jelas diantara masing-masing lembaga tersebut pada gilirannya akan berdampak pada sulitnya pelaksanaan penegakan hukum Hak Asasi Manusia di bidang ketenagakerjaan atau bidang perburuhan.

Penelitian ini membatasi fokus masalah perlindungan dan pemenuhan hak pekerja melalui pengaturan sanksi dalam Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Hal ini dilandasi oleh pertimbangan bahwa di dalam Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 ini yang

menjadi obyek pengenaan sanksi administrasi adalah pihak pengusaha, yang *notabene* sebagai pihak yang berhubungan langsung dengan pekerja sehingga dengan demikian berkewajiban secara langsung sebagai pihak yang pertamakali memenuhi hak-hak asasi pekerjanya.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian dalam bagian latar belakang di atas, identifikasi masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan tentang sanksi administrasi dalam suatu undang-undang?
2. Bagaimana Pengaturan sanksi administrasi atas pelanggaran Hak Asasi Manusia dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia?
3. Bagaimana pengaturan sanksi administrasi atas pelanggaran hak asasi pekerja dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji bagaimana pengaturan perihal sanksi administrasi di dalam suatu undang-undang.
2. Untuk mengkaji pengaturan sanksi administrasi atas pelanggaran Hak Asasi Manusia.
3. Untuk mengkaji pengaturan sanksi administrasi atas pelanggaran hak asasi pekerja yang berlaku saat ini.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun secara praktis. Kontribusi teoritis yang dimaksud ialah hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam hal pengembangan ilmu hukum dalam bidang perundang-undangan, khususnya perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan dan Hak Asasi Manusia.

Selain itu, secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan. Kontribusi

dimaksud berupa penanganan yang lebih baik oleh aparat penegak hukum dalam hal penerapan sanksi administrasi terhadap pelanggaran hukum ketenagakerjaan sehingga diharapkan agar proses penegakan hukum ketenagakerjaan dapat berjalan lebih baik dalam rangka perlindungan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia.

E. Kerangka Konseptual

Bagus Lorens menyatakan bahwa sanksi adalah pengaruh yang mengikat yang menyebabkan adanya konformitas dengan hal-hal seperti: hukum, perintah moral, adat istiadat, cara perilaku. Sanksi bisa mengacu ke satu otoritas, tekanan kelompok sebaya atau tekanan sosial, institusi, ALLAH, suara hati, rasa kewajiban²¹. Berdasarkan batasan tersebut, dapat dipahami bahwa hakikat sanksi adalah merupakan pengenaan atau penciptaan suatu kondisi, yang pada umumnya sebagai akibat terhadap suatu ketidaksesuaian perilaku.

Istilah sanksi seringkali dipadankan dengan hukuman. Istilah ini sebenarnya adalah istilah

²¹ Lorens Bagus, *Kamus Filsafat* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), hal.968.

umum yang kemudian lebih sering diasosiasikan dengan bidang hukum. Dalam bidang hukum, sanksi terdapat dalam wilayah hukum perdata, administrasi, disiplin dan pidana²². Salah satu penekanan penting terkait perihal sanksi ini adalah bahwa sanksi dalam bidang hukum dapat dipaksakan oleh pihak pemerintah (*overheid*) yang bertugas mempertahankan tata tertib dalam masyarakat²³.

Tujuan penerapan sanksi dalam bidang hukum pidana ialah dalam rangka memelihara keamanan dan pergaulan hidup yang teratur sehingga ketertiban masyarakat yang dicita-citakan dapat diwujudkan melalui sarana hukum²⁴, sedangkan tujuan penjatuhan sanksi dalam bidang hukum perdata ialah untuk menciptakan keseimbangan antara hak dan kewajiban dan mengganti kerugian pihak korban²⁵, dan tujuan penjatuhan sanksi dalam

²² Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2004), hal. 27.

²³ Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hal. 23.

²⁴ Leden Marpaung, *Asas, Teori dan Praktek Hukum Pidana* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal. 105.

²⁵ Lalu Husni, *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Melalui Pengadilan dan di luar Pengadilan* (Jakarta: PT. Rajawali Grafindo Persada, 2007), hal. 125.

bidang administrasi ialah agar perbuatan pelanggaran hukum dihentikan²⁶.

Sebagaimana telah diulas di atas, perihal sanksi dalam wilayah hukum terikat dengan pengaturan kewenangan pihak-pihak yang diberi kekuasaan untuk menjatuhkan suatu sanksi. Kewenangan tersebut haruslah bersumber pada suatu hukum, sebagaimana yang layaknya berlaku dalam suatu negara hukum, yakni undang-undang. Dalam bidang ketenagakerjaan, kewenangan penjatuhan sanksi administrasi melekat pada badan eksekutif, yakni Departemen atau Dinas Tenaga Kerja, dan badan yudikatif, yakni hakim pada Pengadilan Hubungan Industrial.

Meskipun dalam sistem hukum ketenagakerjaan yang berlaku di Indonesia saat ini terdapat pengaturan tentang sanksi administrasi, namun pada kenyataannya ketentuan tersebut sepertinya sulit untuk diterapkan oleh karena belum ada peraturan pelaksana sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Ketiadaan peraturan pelaksanaan

²⁶ *Ibid*

tersebut pada akhirnya menimbulkan permasalahan serius, yakni berupa tidak terpenuhinya hak-hak asasi warga negara, khususnya pekerja dan tidak berjalannya penegakan hukum di bidang ketenagakerjaan oleh Pemerintah, dalam hal ini Departemen atau Dinas Tenaga Kerja.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang diberi mandat untuk mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan Hak Asasi Manusia, termasuk di bidang ketenagakerjaan, serta meningkatkan perlindungan dan penegakan Hak Asasi Manusia, pada kenyataannya juga tidak dapat berperan secara signifikan terkait dengan upaya perlindungan hak asasi manusia melalui penerapan ketentuan sanksi administrasi ini oleh karena Komisi Nasional Hak Asasi Manusia tidak diberi kewenangan untuk menjatuhkan sanksi bagi pelanggar Hak Asasi Manusia.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang

didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya²⁷.

Bentuk penelitian yang digunakan adalah Deskriptif yuridis analitis, yaitu menguraikan permasalahan dan data-data yang berupa bahan hukum yang dikumpulkan serta merangkumnya dalam suatu laporan penelitian hukum sebagai hasil temuan baru dalam bidang hukum²⁸. Penelitian ini merupakan studi kepustakaan, yaitu data diperoleh dari berbagai buku-buku atau literatur yang terkait dengan topik, dokumen-dokumen hukum resmi atau media massa. Oleh karena itu, data yang digunakan adalah data sekunder, baik yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder atau bahan hukum tersier²⁹.

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan di bidang hak asasi manusia

²⁷ Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-PRESS), 1986), hal. 43.

²⁸ C.F.G Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20* (Bandung: Penerbit Alumni, 1994), hal. 101.

²⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2007), hal. 33.

dan bidang ketenagakerjaan serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku, jurnal ilmiah, artikel-artikel serta dokumen lainnya yang terkait dengan topik penelitian. Bahan hukum tersier berupa kamus atau ensiklopedi sebagai pendukung untuk mencari makna leksikal suatu istilah atau pengertian. Data yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis untuk selanjutnya ditarik sebuah kesimpulan dan saran.

Secara umum, penelitian hukum normatif mencakup 5 bidang, yakni penelitian terhadap asas-asas hukum; penelitian terhadap sistematika hukum; penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum (baik vertikal ataupun horisontal); perbandingan hukum dan sejarah hukum³⁰. Dalam penelitian ini juga digunakan metode analisis berdasarkan sejarah hukum tentang ketenagakerjaan atau perburuhan yang pernah berlaku di Indonesia, khususnya pada pengaturan sanksi administrasi yang dimuat pertama kalinya dalam undang-undang

³⁰ *Ibid*, hal. 14.

di bidang ketenagakerjaan atau perburuhan di Indonesia.

Menurut Riduan Syaharani, analisis atau interpretasi sejarah hukum atau peraturan perundang-undangan merupakan penyelidikan asal-usul sampai berlakunya suatu peraturan perundang-undangan saat ini dalam masyarakat, dari suatu sistem yang dahulu pernah berlaku dan sekarang sudah tidak berlaku lagi atau dari suatu sistem hukum lain yang sekarang masih berlaku di suatu negeri lain³¹. Uraian sejarah hukum tersebut dapat memberikan gambaran secara lebih lengkap tentang upaya perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia di bidang ketenagakerjaan melalui peraturan perundang-undangan di Indonesia dari masa ke masa.

Selain menggunakan analisis interpretasi sejarah, dalam penelitian ini juga digunakan analisis interpretasi sistematis dan interpretasi otentik. Interpretasi sistematis dapat diartikan sebagai upaya mencari kejelasan maksud pembuat

³¹ Riduan Syaharani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 63.

hukum sesuai dengan materi yang menjadi dasar peraturan hukum yang bersangkutan dan memahami pengaturan dalam hukum tersebut sebagai satu kesatuan antara norma-norma dalam suatu peraturan hukum atau dengan peraturan lainnya³². Interpretasi otentik dapat diartikan sebagai penafsiran atau interpretasi yang diberikan sendiri oleh pembuat undang-undang berupa penjelasan-penjelasan dalam undang-undang yang bersangkutan³³.

G. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan yang digunakan dalam penelitian ini dibagi kedalam 5 Bab, yang secara rinci diuraikan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab Pendahuluan menguraikan latar belakang penelitian, identifikasi masalah dalam penelitian, tujuan penelitian, kegunaan

³² *Ibid*, hal. 66.

³³ *Ibid*, hal 69.

penelitian, kerangka pemikiran, metode Penelitian dan sistematika Pembahasan dalam penelitian ini.

Bab II Hak Pekerja Dalam Kerangka Hak Asasi Manusia

Bab kedua menjelaskan tentang konsep Hak Asasi Manusia dan Perkembangannya, konsep Hak Pekerja Sebagai Hak Asasi Manusia, Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, dan Ketenagakerjaan dan Hukum Ketenagakerjaan.

Bab III Pengaturan Sanksi Administrasi Dalam Peraturan Perundang-undangan dan Kaitannya Dengan Hak Asasi Manusia

Bab ketiga menguraikan tentang Kewajiban Negara, Perundang-undangan dan Teori Kewenangan, Konsep Sanksi, Sanksi Administrasi, Pengaturan tentang Sanksi Administrasi dalam peraturan perundang-undangan dan Pengaturan tentang sanksi administrasi dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Bab IV Pengaturan Sanksi Administrasi Di Bidang Ketenagakerjaan

Bab IV menguraikan tentang Pengaturan sanksi administrasi dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dan Sanksi administrasi atas pelanggaran hak pekerja.

Bab V Penutup

Bab V menguraikan kesimpulan mengenai permasalahan yang diteliti dan juga saran perihal pengaturan sanksi administrasi atas pelanggaran hak asasi pekerja.

BAB II

HAK PEKERJA DALAM KERANGKA HAK ASASI MANUSIA

A. Konsep Hak Asasi Manusia dan Perkembangannya

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian hak asasi adalah hak dasar yang pokok (seperti hak hidup dan hak mendapat perlindungan)³⁴. Dalam dunia keilmuan yang didominasi pemikiran barat, terdapat sebuah pemahaman bahwa gagasan hak asasi manusia dimulai pada tahun 1215 di Inggris, ketika beberapa hak individu diakui dalam sebuah piagam, yakni *Magna Charta*³⁵. Namun secara umum, hak asasi manusia baru dapat diakui secara universal pada pertengahan abad ke-20, yakni dengan ditandatanganinya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) oleh 48 negara dari 58 negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 10 Desember 1948 di Paris³⁶.

³⁴ *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Penerbit Balai Pustaka, Cetakan keempat), hal.292.

³⁵ Terdapat perbedaan pandangan tentang tonggak pertama gagasan hak asasi manusia. Sebagaimana ahli berpendapat bahwa gagasan yang lebih maju tentang hak asasi manusia pertama kali dideklarasikan oleh Nabi Muhammad SAW yang tertuang dalam Piagam Madinah pada tahun 622 M. Lebih lanjut lihat Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: UI Press), 1995.

³⁶ Suryadi Radjab, dkk, *Dasar-Dasar Hak Asasi Manusia* (Jakarta: PBHI bekerjasama dengan *The Asia Foundation*, 2002), hal. 23.

Penandatanganan DUHAM dan pengesahannya oleh Majelis Umum PBB menunjukkan mempertegas bahwa negara-negara anggota PBB telah menyatakan mereka mengakui hak-hak setiap manusia yang harus dihormati, dipenuhi dan dilindungi. Selain itu, negara-negara tersebut juga mendeklarasikan untuk mencegah dan atau mengurangi berbagai tindakan dan kebijakan negara yang dapat digolongkan sebagai sewenang-wenang terhadap individu warga negaranya.

Lahirnya DUHAM sesungguhnya merupakan bentuk keprihatinan komunitas internasional, khususnya anggota-anggota PBB, atas dahsyatnya tragedi kemanusiaan yang timbul sebagai akibat dari Perang Dunia kedua. Perang Dunia kedua tersebut telah memunculkan kesadaran di kalangan para kepala negara atau kepala pemerintahan bahwa malapetaka kemanusiaan sedemikian itu tidak boleh terulang lagi. Untuk itu, hak asasi dan kebebasan manusia perlu mendapat pengakuan dan perlindungan di seluruh dunia, sehingga setiap manusia benar-benar dihargai martabat kemanusiaannya.

DUHAM terdiri dari 30 Pasal, yang secara umum dapat digolongkan kedalam 2 kelompok hak. Kelompok hak pertama adalah hak sipil dan politik, yang tercantum dalam Pasal 1 - 21 DUHAM. Kelompok hak kedua adalah hak ekonomi, sosial dan budaya, yang tercantum dalam Pasal 22 - 28 DUHAM.

Dilandasi oleh pertimbangan agar DUHAM dapat mengikat secara hukum, sekitar 18 tahun setelah dideklarasikannya DUHAM tepatnya pada tanggal 16 Desember 1966, Majelis Umum PBB mengesahkan 2 kovenan internasional yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam DUHAM. Kedua Kovenan tersebut ialah Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) dan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*). Kedua kovenan tersebut kemudian menjadi instrumen yang bersifat dasar dan induk dari

pelaksanaan penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia³⁷.

Pembagian dua kelompok hak asasi manusia kedalam hak-hak sipil dan politik di satu sisi dan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya di sisi lain, bukanlah merupakan pemisahan oleh karena sesungguhnya seluruh hak-hak asasi saling tidak terpisahkan (*indivisible*). Sebagai contoh, hak hidup yang merupakan hak sipil dan politik misalnya, sangat terkait erat dengan pemenuhan hak dasar lainnya yang masuk kedalam kelompok hak ekonomi, sosial dan budaya, seperti pendidikan, pangan dan pekerjaan. Pembagian kedua kelompok hak tersebut diatas lebih merupakan penekanan bahwa dalam hak-hak sipil dan politik negara c.q pemerintah diharuskan menjaga jarak sejauh mungkin agar hak-hak tersebut sehingga penikmatan hak-hak sipil dan politik menjadi lebih bermakna. Dengan demikian, campur tangan atau intervensi pemerintah menjadi sangat minimalis dan terbatas hanya pada pengaturan demi menjamin agar hak-hak

³⁷ Jayadi Damanik, *Pertanggungjawaban hukum atas pelanggaran HAM melalui Undang-undang yang Diskriminatif Di Indonesia Pada Era Soeharto* (Malang: PT. Bayu Media Publishing, 2007), hal.75.

sipil dan politik tersebut dapat dinikmati semua orang. Minimalnya peran pemerintah dalam pemenuhan hak-hak sipil dan politik ini yang kemudian menimbulkan istilah bahwa hak-hak sipil dan politik sebagai hak-hak negatif (*negative rights*).

Di sisi lain, negara c.q pemerintah justru diwajibkan untuk mengambil peran yang maksimal dalam rangka pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya agar hak-hak tersebut dapat dinikmati secara baik oleh masyarakat. Hal inilah yang kemudian menimbulkan pemahaman bahwa hak-hak ekonomi, sosial dan budaya merupakan hak-hak positif (*positive rights*).

Apabila ditelusuri melalui pendekatan filsafat dalam lingkup ilmu hukum, pemikiran tentang hak asasi manusia pertama kali termasuk kedalam lingkup hukum alam (*ius naturale*) oleh karena hak asasi manusia dianggap sebagai pemberian alamiah dan bukan merupakan pemberian negara atau manusia lainnya. Menurut Philipus M. Hadjon, perkembangan pemikiran tentang hak asasi manusia kemudian selaras dengan perkembangan hukum alam mengingat bahwa hak-hak asasi itu merupakan pemberian Allah sebagai konsekuensi

bahwa manusia merupakan ciptaan Allah. Hak-hak asasi itu bersifat kodrati (natural) dalam arti: (a) kodratlah yang menciptakan dan mengilhami akal budi dan pengetahuan manusia; (b) setiap manusia dilahirkan dengan hak-hak tersebut; dan (c) hak-hak tersebut dimiliki oleh manusia dalam keadaan alamiah (*state of nature*) dan kemudian dibawahnya dalam hidup bermasyarakat³⁸.

Dalam perkembangan selanjutnya, konsep hak asasi manusia di-positifisasi kedalam bentuk-bentuk hukum tertulis, baik pada tataran hukum internasional maupun pada tataran hukum nasional setiap negara. Menurut Jayadi Damanik, hukum hak asasi manusia berada pada 2 (dua) kaki, yakni hukum internasional dan hukum tata negara³⁹.

Norma hak asasi manusia pada tataran internasional merupakan perjanjian (*agreement*) yang bentuknya bisa berupa konvensi, kovenan, protokol, dan lain sebagainya atau kebiasaan-kebiasaan internasional yang diterima sebagai sumber hukum,

³⁸ A Masyhur Effendi, *Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional* (Jakarta: PT. Ghalia Indonesia, 1993), hal.16.

³⁹ Jayadi Damanik, *op cit*, hal. 89-91.

sedangkan Dalam lingkup hukum tata negara, pengaturan hak-hak asasi dalam hukum positif pada umumnya dituangkan ke dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar masing-masing negara⁴⁰.

Menurut Miriam Budiarto, gagasan konstitusionalisme, yaitu gagasan untuk membuat konstitusi yang berfungsi membatasi kekuasaan pemerintah sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak sewenang-wenang dan dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi, telah timbul lebih dahulu sebelum adanya konstitusi⁴¹. Dengan dimasukkannya nilai-nilai hak asasi manusia ke dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara, maka hak asasi manusia bukan saja merupakan hak manusia yang berasal dari Tuhan, tetapi juga telah menjadi hak legal dan hak konstitusional dimana negara kemudian menjadi pihak yang bertanggungjawab atas hak asasi warganya.

⁴⁰ Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945* (Yogyakarta: UII Press, 2001), hal.29-36.

⁴¹ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000), hal.96.

B. Hak Pekerja Sebagai Hak Asasi Manusia

Perihal hak-hak pekerja terdapat dalam banyak instrumen hukum hak asasi manusia, baik di tingkat internasional maupun nasional. Pada tataran hukum internasional, selain tercantum dalam Pasal 23 dan Pasal 24 DUHAM⁴² serta Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, secara khusus hak-hak pekerja banyak diatur dalam konvensi-konvensi ILO⁴³.

Saat ini, terdapat 8 (delapan) konvensi ILO yang dikategorikan sebagai *fundamental* atau *core conventions*, yang mengatur tentang 4 (empat) kelompok hak-hak dasar pekerja. Keempat kelompok konvensi dasar tersebut yakni Konvensi tentang Kebebasan Berserikat dan Berunding Bersama (Nomor 87 dan Nomor 98), Konvensi tentang Larangan Kerja Paksa (Nomor 29 dan 105), Konvensi tentang Larangan Mempekerjakan Anak (Nomor 138 dan 182) dan Konvensi tentang Larangan Diskriminasi (Nomor 100 dan Nomor 111).

⁴² <http://www.un.org/Overview/rights.html>; 13 Maret 2008.

⁴³ <http://www.kbn.co.id/id/files/peraturan/PUU%20RETIFIKASI/UU%20No.11%20Th.2005%20tentang%20ecosoc.pdf>; 13 Maret 2008.

Kedelapan konvensi dasar ILO tersebut telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia⁴⁴.

Konvensi Nomor 87 tahun 1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak untuk Berorganisasi diratifikasi dengan Keputusan Presiden Nomor 83 tahun 1998. Konvensi Nomor 98 tahun 1949 tentang Hak Berserikat dan Berunding Bersama telah diratifikasi dengan Undang-undang Nomor 18 tahun 1956. Secara ringkas, prinsip-prinsip yang dimuat dalam Konvensi Nomor 87 dan Nomor 98 ialah: (a) bahwa para pekerja berhak untuk mendirikan dan menjadi anggota serikat pekerja serta menyusun Anggaran Dasar dan Ketentuan organisasi; (b) bahwa pemerintah tidak boleh mengintervensi dan membatasi kegiatan serikat pekerja atau membubarkan serikat pekerja; dan (c) bahwa pekerja harus mendapat perlindungan melalui peraturan perundang-undangan untuk menjamin kebebasan yang diatur dalam kedua konvensi tersebut.

Konvensi ILO Nomor 29 tahun 1930 tentang Kerja Paksa telah diberlakukan di Indonesia sejak zaman

⁴⁴ Payaman Simanjuntak, *Aplikasi Konvensi Dasar ILO* (Jakarta: Himpunan Pembina Sumberdaya Manusia Indonesia, 2000), hal. 25.

pemerintahan kolonial Belanda pada tahun 1933. Prinsip dasar yang dimuat dalam konvensi ini ialah bahwa setiap negara harus menghapuskan praktek kerja paksa, yakni pekerjaan sebagai kewajiban atas hukuman, bukan sebagai sesuatu kegiatan yang sukarela. Konvensi ILO nomor 105 tentang Penghapusan Kerja Paksa diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan Undang-undang Nomor 19 tahun 1999. Inti yang dikandung dalam konvensi ini sama dengan dengan Konvensi ILO Nomor 29 tahun 1930, yakni melarang dilakukannya kerja paksa serta melarang pemerintah mengerahkan dan menggunakan tenaga kerja untuk tujuan pembangunan.

Konvensi ILO Nomor 138 tahun 1973 tentang Usia Minimum telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-undang Nomor 20 tahun 1999. Inti yang terkandung dalam konvensi ini ialah adanya pembatasan usia bagi seseorang untuk dapat dipekerjakan, yakni minimal 15 tahun, dengan pengecualian bagi negara berkembang dengan kondisi perekonomian yang belum memadai. Konvensi ILO Nomor 182 tahun 1999 tentang Bentuk terburuk Mempekerjakan Anak telah diratifikasi

oleh Pemerintah Indonesia dengan Undang-undang Nomor 1 tahun 2000. Substansi penting yang dimuat dalam konvensi ini ialah sebagai berikut: (a) bahwa pemerintah harus menetapkan bentuk-bentuk atau daftar pekerjaan yang dianggap berbahaya bagi anak dan (b) bahwa pemerintah harus menyusun program aksi mengurangi bentuk-bentuk terburuk mempekerjakan anak, menyusun mekanisme monitoring serta memberikan sanksi atas pelanggaran terhadap konvensi ini.

Konvensi ILO Nomor 100 tahun 1951 tentang Pemberian Remunerasi yang Sama telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan Undang-undang Nomor 80 tahun 1957. Pada intinya, konvensi ini memuat ketentuan bahwa setiap negara harus menjamin persamaan penerimaan upah antara laki-laki dan perempuan atas suatu pekerjaan yang bernilai sama. Konvensi ILO Nomor 111 tahun 1958 tentang Larangan Diskriminasi di Bidang Pekerjaan dan Jabatan telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan Undang-undang Nomor 21 tahun 1999. Inti dari konvensi ini ialah: (a) bahwa tiap negara wajib menyusun peraturan perundang-undangan dan kebijakan nasional yang

menjamin persamaan kesempatan dan perlakuan dalam pekerjaan dan jabatan; dan (b) bahwa segala bentuk diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, aliran politik dan suku harus dihilangkan.

Setelah Pemerintah Republik Indonesia meratifikasi kedelapan konvensi dasar ILO tersebut di atas, maka negara Republik Indonesia secara resmi telah menyatakan keterikatannya dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konvensi-konvensi tersebut. Dengan demikian, norma-norma yang terkandung dalam kedelapan konvensi tersebut juga telah sah menjadi norma hukum di negara Republik Indonesia.

Disamping melalui mekanisme pengesahan konvensi-konvensi ILO tersebut di atas, hak-hak pekerja juga banyak diatur dalam sistem hukum nasional. Hal ini terlihat jelas dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang telah memasukkan sangat banyak pengaturan tentang hak asasi manusia dalam amandemennya yang keempat. Dalam konstitusi negara RI setelah perubahannya yang keempat tersebut, hak pekerja tercantum dalam Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi

"Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja".

Selain dalam konstitusi, norma hak pekerja juga terdapat dalam jenjang hukum yang lebih rendah tingkatannya, yakni Pasal 38 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Dalam Pasal 38 ayat (2) undang-undang tersebut dinyatakan bahwa "Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil". Pasal 38 ayat (3) menyatakan "Setiap orang, baik pria maupun wanita, yang melakukan pekerjaan yang sama, sebanding, setara dan serupa, berhak atas upah serta syarat-syarat perjanjian kerja yang sama. Pasal 38 ayat (4) menyatakan "Setiap orang, baik pria maupun wanita, dalam melakukan pekerjaan yang sepadan dengan martabat kemanusiaannya berhak atas upah yang adil sesuai dengan prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya".

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka sangat jelas terlihat bahwa hak-hak pekerja telah diakui dan

dijamin oleh negara Indonesia, baik dengan mekanisme ratifikasi terhadap norma-norma hukum internasional maupun yang langsung berasal dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

C. Hak Asasi Manusia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Pengakuan terhadap hak asasi manusia sudah ditegaskan oleh para *founding leaders* bangsa Indonesia satu hari setelah diproklamasikannya Negara Republik Indonesia, tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945. Penegasan tersebut termaktub dalam kalimat pertama pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi "Sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan". Kalimat tersebut merupakan pengejawantahan dari hak untuk menentukan nasib sendiri (*Right to self determination*). Dari penegasan dalam *preamble* konstitusi negara Republik Indonesia tersebut dapat ditarik pemahaman bahwa negara Republik Indonesia

didirikan dengan dasar pengakuan dan penghormatan hak asasi manusia.

Selain dalam pencantuman norma hak asasi manusia dalam bagian pembukaannya, pernyataan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia juga dimuat dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Norma-norma Hak Asasi Manusia yang dituangkan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia diantaranya kesamaan kedudukan didalam hukum (Pasal 27 ayat [1]), hak atas pekerjaan yang layak (Pasal 17 ayat [2]), hak berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapat (Pasal 28), hak untuk memeluk agama (Pasal 29 ayat 2), hak atas pendidikan (Pasal 31) dan hak atas kesejahteraan secara ekonomi (Pasal 33).

Jaminan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia di Indonesia juga dituangkan dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), khususnya dalam Tap Nomor XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia⁴⁵. TAP MPR

⁴⁵ Dalam sistem ketatanegaraan RI sebelum tahun 2003, TAP MPR merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang kedudukannya setingkat dibawah Undang-Undang Dasar 1945, namun berada di atas undang-undang. Kedudukan TAP MPR Nomor XVII Tahun 1998 sebagai

Nomor XVII/MPR/1998 menyatakan bahwa hak asasi manusia adalah "hak dasar yang melekat pada diri manusia secara kodrati, universal dan abadi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa" ⁴⁶.

Batasan dan ruang lingkup norma hak asasi manusia dalam hukum positif negara Republik Indonesia selanjutnya juga dituangkan dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia⁴⁷. Dalam Pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia diatur bahwa yang dimaksud dengan hak asasi manusia adalah "seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

peraturan perundang-undangan telah dicabut melalui TAP MPR Nomor I Tahun 2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

⁴⁶ Rozali Abdullah dan Syamsir, *Perkembangan HAM dan Keberadaan Peradilan HAM di Indonesia* (Jakarta: PT. Ghalia Indonesia, 2002), hal. 22.

⁴⁷ Indonesia, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886.

Apabila dicermati lebih lanjut, pengertian hak asasi manusia dalam Undang-undang tersebut diatas berbeda dengan yang tertuang di dalam TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998. Salah satu perbedaan yang penting untuk dicatat ialah bahwa dalam TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 istilah yang digunakan ialah "hak dasar", sedangkan dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 digunakan istilah "seperangkat hak". Istilah "seperangkat hak" lebih luas cakupannya dibanding istilah "hak dasar". Penggunaan istilah "seperangkat hak" dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia sekaligus sebagai bukti bahwa telah terjadi perkembangan pengertian hak asasi manusia, yang sebelumnya diartikan hanya sebagai "hak dasar", tetapi sekarang diartikan secara luas dengan menggunakan istilah "seperangkat hak"⁴⁸.

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia telah mengalami 4 (empat) kali perubahan atau amandemen, yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999 (perubahan pertama), 18 Agustus 2000

⁴⁸ Jayadi Damanik, *op cit*, hal.53.

(perubahan kedua), 9 November 2001 (perubahan ketiga) dan 10 Agustus 2002 (perubahan keempat)⁴⁹. Dari waktu ke waktu sejak mulai diberlakukannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hingga perubahannya yang terakhir, penegasan akan pengakuan dan penghormatan hak asasi manusia dalam konstitusi lebih dimantapkan. Dalam perubahannya yang terakhir, pengaturan tentang hak asasi manusia dituangkan dalam bab tersendiri, yakni Bab XA. Bab ini terdiri dari 10 Pasal, yang secara khusus berisi tentang hak-hak asasi manusia yang diatur dalam Pasal 28A-J.

Dimuatnya ketentuan-ketentuan tentang hak asasi manusia dalam konstitusi memperkuat keyakinan bahwa negara Republik Indonesia sudah mendeklarasikan dirinya sebagai negara yang dibentuk untuk melindungi hak asasi manusia. Konstitusi negara yang merupakan hukum tertinggi didalam wilayah hukum negara Republik Indonesia telah menegaskan perihal jaminan pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia sehingga norma-norma yang terdapat di dalamnya pun merupakan norma

⁴⁹ Indonesia, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003).

tertinggi yang menjadi sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya, yang seharusnya selaras dengan pernyataan jaminan pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang telah dituangkan dalam konstitusi⁵⁰.

D. Ketenagakerjaan dan Hukum Ketenagakerjaan

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa pengertian ketenagakerjaan ialah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama, dan sesudah masa kerja⁵¹. Pengertian tersebut dapat dimaknai sejalan dengan pengertian tentang hubungan perburuhan (*industrial relations*), yakni suatu sistem hubungan yang hidup antar semua pihak

⁵⁰ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal.23.

⁵¹ Indonesia, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279.

yang tersangkut dalam proses produksi untuk mencapai tujuan tertentu⁵².

Menurut Agus Sudono, dalam hubungan perburuhan yang tersangkut bukan hanya dua pihak saja, yakni pengusaha dan buruh secara individu, tetapi banyak pihak. Dalam tahap pertama memang yang tersangkut hanya pengusaha dan buruh saja, yaitu yang langsung terkait dalam proses produksi. Tetapi lama kelamaan, sebagai akibat dari kemajuan zaman dan kemajuan industrialisasi, dan makin berkembangnya masalah ketenagakerjaan dalam arti yang luas, maka jangkauan hubungan perburuhan kemudian meluas tidak hanya menyangkut buruh dan pengusaha, tetapi juga meliputi pemerintah dan masyarakat⁵³.

Negara, yang dalam hal ini direpresentasikan oleh suatu instansi yang berwenang harus terlibat atau memiliki keterkaitan dalam masalah perburuhan oleh karena negara merupakan faktor yang sangat penting dalam hukum perburuhan modern. Keikutsertaan negara atau pemerintah tersebut mewajibkan kepada pemerintah

⁵² Agus Sudono, *Perburuhan Dari Masa ke Masa* (Jakarta: PT. Pustaka Cidesindo, 1997), hal.2.

⁵³ *Ibid*

untuk melakukan segala sesuatu agar pekerja atau buruh tidak diperlakukan secara semena-mena⁵⁴.

Hukum perburuhan atau hukum ketenagakerjaan itu sendiri dapat dipahami sebagai rumusan peraturan-peraturan hukum yang berkaitan dengan tenaga kerja, baik hubungan sebelum bekerja, selama bekerja atau dalam hubungan kerja dan sesudah berakhirnya hubungan kerja⁵⁵. Hukum ketenagakerjaan memiliki keterkaitan secara langsung dengan hubungan kerja yang diatur melalui peraturan-peraturan mengenai persiapan bagi hubungan kerja, kelanjutan dari hubungan kerja yang berupa jaminan sosial buruh serta peraturan-peraturan mengenai badan-badan dan organisasi-organisasi dilapangan perburuhan⁵⁶. Dengan demikian, keterkaitan pemerintah dalam hubungan perburuhan atau ketenagakerjaan ialah sebagai pihak yang melakukan pengaturan dalam segala aspek ketenagakerjaan tersebut. Pengaturan dimaksud dituangkan dalam

⁵⁴ Iman Soepomo, *Pengantar Hukum Perburuhan*, cetakan Keduabelas (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1999), hal.51.

⁵⁵ Lalu Husni, *op cit*, hal.24.

⁵⁶ Koesparmono Irsan, *Hukum Ketenagakerjaan Suatu Pengantar* (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2004), hal.17.

berbagai bentuk seperti undang-undang, Peraturan Pemerintah, keputusan Menteri, dan lain sebagainya⁵⁷.



⁵⁷ *Ibid*, hal. 36.

BAB III

PENGATURAN SANKSI ADMINISTRASI DALAM UNDANG-UNDANG DAN KAITANNYA DENGAN HAK ASASI MANUSIA

A. Kewajiban Negara

Konsep negara yang berkembang dewasa ini ialah *Welfare State*, yakni negara yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Dalam konsep *Welfare State*, kewajiban negara, yang dalam hal ini dilekatkan pada pemerintahan, cukup berat dan luas. Untuk itu, pemerintahan diberikan kebebasan untuk dapat bertindak atas inisiatifnya sendiri dalam menyelesaikan segala permasalahan yang ada pada warga masyarakat demi kepentingan umum. Penyelenggaraan kepentingan umum tersebut menjadi fungsi utama dari pemerintahan⁵⁸.

Berdasarkan penelitian Universitas Gadjah Mada, kepentingan umum meliputi:

⁵⁸ Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara* (Depok: Center For Law and Government Studies, 2007), hal. 80-83.

1. Memelihara kepentingan umum, yang khusus mengenai kepentingan negara. Contohnya tugas pertahanan dan keamanan;
2. Memelihara kepentingan umum dalam arti memelihara kepentingan bersama warga negara. Contohnya persediaan sandang, pangan, perumahan, dan kesejahteraan sosial;
3. Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh warga negara dalam bentuk bantuan negara. Contohnya pendidikan dan kesehatan; dan
4. Memelihara kepentingan perseorangan yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan warga negara dalam bentuk bantuan negara. Contohnya pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar⁵⁹.

Keempat hal tersebut di atas pada hakikatnya merupakan hak-hak asasi manusia yang harus diperhatikan dan dipenuhi oleh negara atau pemerintah. Aspek keamanan, sandang, pangan, perumahan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan

⁵⁹ *Ibid*, hal. 83.

kesehatan merupakan hak-hak dasar yang harus dapat diperoleh oleh setiap manusia dalam wilayah hukum suatu negara, baik warga negara ataupun bukan warga negara. Demikian pula halnya pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar, yang dalam perspektif hak asasi manusia digolongkan sebagai kelompok rentan (*vulnerable groups*).

Dalam tataran hukum internasional maupun hukum nasional, kewajiban atas penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia berada pada negara, yang dalam implementasinya negara direpresentasikan sebagai pemerintah yang memiliki badan-badan kelengkapan tersendiri. Kedua instrumen induk hak asasi manusia sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, dengan tegas dinyatakan bahwa negara mempunyai 3 (tiga) kategori tanggungjawab, yakni: (a) kewajiban untuk menghormati (*to respect*); (b) kewajiban untuk melindungi (*to protect*) dan (c) Kewajiban untuk memenuhi (*to fulfill*). Kewajiban untuk menghormati mengharuskan negara menahan diri untuk tidak melakukan intervensi dalam hal dinikmatinya hak-hak asasi. Kewajiban negara dalam

hal melindungi mengharuskan negara untuk mencegah pelanggaran hak asasi manusia oleh pihak ketiga dan kewajiban untuk memenuhi mengharuskan negara untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif, administratif, pengalokasian anggaran, hukum dan semua tindakan lain yang memadai guna melaksanakan sepenuhnya hak-hak asasi⁶⁰.

Konsep kewajiban negara atas penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana yang terdapat dalam instrumen-instrumen hak asasi manusia internasional tersebut diatas juga ditegaskan kembali dalam berbagai pasal pada instrumen hukum nasional. Pasal 8 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia menyatakan "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggungjawab pemerintah". Selanjutnya dalam Pasal 71 dan 72 Undang-undang tersebut diatur lebih lanjut mengenai kewajiban dan tanggungjawab pemerintah.

⁶⁰ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comments No.3, Geneva, 1994, para 1

Pasal 71 Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 menyatakan "Pemerintah wajib dan bertanggungjawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia", dan Pasal 72 Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 menyatakan "Kewajiban dan tanggungjawab Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain". Berdasarkan ketiga pasal tersebut, dapat dipahami bahwa apabila terdapat hak-hak asasi manusia yang tidak terpenuhi dan terlindungi, maka negara-lah yang pertama-tama dapat dimintai pertanggungjawaban atas kegagalan memenuhi kewajibannya.

Menurut Hans Kelsen, konsep pertanggungjawaban (*responsibility*) negara dapat dipilah ke dalam 2 (dua) jenis. Pertama, pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*responsibility based on fault*) atau disebut juga *culpability*. Kedua, pertanggungjawaban

absolute (*absolute responsibility*) atau disebut juga *liability*. Jenis pertanggungjawaban yang kedua mencakup pula kegagalan untuk melakukan apa yang ditentukan oleh hukum (*failure to exercise the care prescribed by the law*) atau yang disebut kelalaian (*negligence*) yang tergolong sebagai pembiaran (*delict of omission*)⁶¹.

B. Perundang-undangan dan Teori Kewenangan

Pengertian perundang-undangan mengacu kepada 2 hal, yakni: (a) proses pembentukan atau proses membentuk peraturan Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dan (b) segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah⁶².

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah: (a) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum; (b) Merupakan

⁶¹ Jayadi Damanik, *op cit*, hal.92.

⁶² Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hal.10.

aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan; (c) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu; (d) Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *Wet in materiele zin*⁶³. Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah "Peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum"⁶⁴. Berdasarkan lingkup yang terdapat baik dalam undang-undang maupun pendapat ahli, maka dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undang mengacu kepada 3 unsur, yakni produk hukum yang berupa keputusan tertulis, lembaga atau pejabat yang

⁶³ *Ibid*, hal.10-11.

⁶⁴ Indonesia, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437.

berwenang pembuat produk hukum tersebut dan mengikat kepada umum.

Lebih lanjut, A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, perlu diperhatikan berbagai asas. Asas-asas tersebut meliputi asas formal dan material. Asas formal yang dimaksud ialah: (1) asas tujuan yang jelas; (2) asas organ/ lembaga yang tepat; (3) asas perlunya peraturan; (4) asas dapat dilaksanakan; (5) dan asas konsensus. Sedangkan asas material meliputi: (1) asas tentang terminologi dan sistematika yang benar; (2) asas tentang dapat dikenali; (3) asas perlakuan yang sama dalam hukum; (4) asas kepastian hukum dan (5) asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual⁶⁵.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut di atas, maka terdapat cukup banyak asas yang seharusnya dijadikan pedoman bagi pihak-pihak yang berwenang dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Apabila asas-asas tersebut terpenuhi, maka fungsi hukum yang

⁶⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990), hal. 330-331.

dijelmakan dalam berbagai peraturan perundang-undangan akan hidup di masyarakat sehingga menjadi *living law*.

Secara umum, sistematika suatu perundang-undangan terdiri dari Judul, Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan. Fungsi Judul dimaksudkan untuk memperkenalkan suatu peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya mencerminkan secara keseluruhan isi dari suatu peraturan perundang-undangan. Fungsi Pembukaan merupakan tempat pencantuman landasan-landasan dikeluarkannya suatu peraturan perundang-undangan, dasar hukum dan pejabat pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Fungsi Batang Tubuh merupakan pokok dari peraturan perundang-undangan yang pada umumnya berisi tentang ketentuan umum, ketentuan mengenai obyek yang diatur, ketentuan sanksi, ketentuan peralihan dan ketentuan penutup⁶⁶. Fungsi bagian Penjelasan ialah sebagai tafsir yang diberikan oleh pembuat peraturan perundang-undangan. Terkait dengan fungsi bagian terakhir dari suatu

⁶⁶ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia* (Jakarta: IND-HILL.CO, 1992), hal. 63-74.

peraturan perundang-undangan tersebut, Bagir Manan menyatakan bahwa bagian penjelasan tidak berfungsi untuk menciptakan kaidah hukum⁶⁷.

Sebagaimana telah disinggung pada bagian terdahulu, norma hukum dapat dituangkan dalam berbagai bentuk dan jenjang. Dengan demikian dapat dipahami bahwa dengan sendirinya terdapat norma hukum yang lebih tinggi, yang kemudian menentukan pembentukan norma lain serta menjadi landasan bagi norma yang berada dibawahnya dan norma hukum yang lebih rendah, yang harus dibuat dengan mengikuti ketentuan-ketentuan yang digariskan dalam norma yang lebih tinggi.

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan *superordinasi* dan *subordinasi*. Jenjang norma hukum yang dikemukakan oleh Kelsen ialah konstitusi, norma yang dibuat atas dasar konstitusi (undang-undang atau statuta) dan peraturan (ordonansi). Teori perihal berbagai jenjang

⁶⁷ Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia* (Bandung: PT. Alumni, 2001) hal. 90.

norma hukum tersebut dipelopori oleh Hans Kelsen, yang dikenal dengan *Stufentheorie*⁶⁸. Peraturan (ordonansi) sejatinya merupakan penjabaran dari norma-norma umum yang terdapat baik dalam konstitusi maupun undang-undang. Menurut Hans Kelsen, sejumlah konstitusi memberikan wewenang pembuatan norma-norma umum kepada otoritas administratif tertentu, seperti kepala negara (presiden) atau menteri kabinet, guna menjabarkan ketentuan undang-undang⁶⁹.

Pengalihan status keberlakuan masing-masing jenjang hukum tersebut dikenal sebagai wewenang atau Kewenangan, yang secara umum dapat diartikan sebagai kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau terhadap bidang pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan⁷⁰. Wewenang publik terdiri dari 2 (dua) kekuasaan, yakni:

1. Wewenang prealabel, yaitu wewenang untuk membuat keputusan tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu dari pihak manapun; dan

⁶⁸ Maria Farida Indrati Suprpto, *op cit*, hal.44.

⁶⁹ Hans Kelsen, *op cit*, hal. 179-187.

⁷⁰ Safri Nugraha, *dkk, op cit*, hal. 30.

2. Wewenang *ex officio*, yaitu wewenang dalam rangka pembuatan keputusan yang diambil karena jabatan seseorang⁷¹.

Menurut Maria Farida Indrati S, terdapat 2 (dua) kewenangan, yakni kewenangan atribusi dan kewenangan delegasi. Kewenangan atribusi ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga Negara atau pemerintahan, sedangkan kewenangan delegasi ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak⁷².

Pada dasarnya, setiap kewenangan pemerintah haruslah dibatasi dengan aturan-aturan hukum. Dengan demikian dapat dihindari adanya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat administrasi atau pejabat

⁷¹ Safri Nugraha, *op cit*, hal. 37.

⁷² Maria Frida Indrati Suprpto, *op cit*, hal 55-56.

pemerintahan. Untuk itu, perlu ada ketegasan mengenai pelimpahan dalam membuat peraturan oleh pejabat administrasi negara, diantaranya melalui cara:

1. Undang-undang harus menetapkan asas yang tidak dapat dijabarkan atau diinterpretasikan lebih lanjut; dan
2. Pendelegasian ditentukan secara tegas dengan cara
 - a. menetapkan dalam pasal yang bersangkutan hal yang dapat didelegasikan; dan
 - b. menetapkan dalam pasal undang-undang yang bersangkutan semacam suatu pedoman untuk pejabat administrasi negara⁷³.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut di atas, maka dapat ditarik pemahaman bahwa pembuat undang-undang dapat berkehendak untuk mendelegasikan pengaturan lebih lanjut atas suatu norma dalam undang-undang kepada jenjang hukum yang lebih rendah. Dengan kata lain, dalam bidang legislasi pembuat undang-undang dapat memberikan kewenangan pengaturan

⁷³ Safri Nugraha, *op cit*, hal. 38.

lebih lanjut kepada kekuasaan administrasi. Pemberian kewenangan kepada pemerintah, dalam hal ini jajaran eksekutif, dilandasi pada pemikiran bahwa pembuat undang-undang tidak mampu untuk memperhatikan setiap detail persoalan yang timbul atau yang akan timbul sehingga pemerintah yang kemudian diberi tugas untuk menyesuaikan atau membentuk peraturan-peraturan lain yang lebih dekat dengan kenyataan sesungguhnya di masyarakat⁷⁴.

Disamping pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut ketentuan dalam suatu undang-undang, pemerintah juga dapat bertindak dalam penyelesaian perselisihan, misalnya dalam penyelesaian hukum melalui upaya administrasi atau pada penerapan sanksi-sanksi administrasi⁷⁵. Tindakan pemerintah atau pejabat administrasi tersebut diatas merupakan ciri khas dari wewenang luar biasa yang dimilikinya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Terdapat 4 (empat) unsur khas dalam tindak administrasi negara didalam bidang publik, yakni:

⁷⁴ Ridwan H.R, *op cit*, hal. 17.

⁷⁵ *Ibid*, hal. 38.

1. Tindakan hukum. Sebagai tindakan hukum, tindak administrasi negara melahirkan hak dan kewajiban;
2. Sepihak. Tindakan administrasi negara harus mengatur dan memaksa, tindakan hukum administrasi dilaksanakan sepihak oleh pemerintah dalam bentuk yang ditetapkan penanganannya oleh kekuatan hukum yang mengikatnya;
3. Di bidang pemerintahan. Tindakan administrasi negara tidak dapat merambah ke bidang lain (legislatif dan atau yudikatif), walaupun dalam praktik ketiga kekuasaan tersebut sulit untuk dipisahkan secara tegas; dan
4. Berdasarkan wewenang luar biasa. Kekuasaan yang diperoleh dari undang-undang diberikan secara khusus/ istimewa kepada pemerintah, tidak diberikan kepada badan swasta⁷⁶.

C. Konsep Sanksi

Secara alamiah, manusia merupakan makhluk yang senantiasa terkait dengan 2 aspek dalam kehidupannya, yakni sebagai makhluk pribadi dan sebagai makhluk

⁷⁶ Safri Nugraha, *op cit*, hal. 88-89.

sosial. Sebagai makhluk pribadi, setiap manusia memiliki otonomi penuh untuk memutuskan apa yang hendak ia lakukan demi pencapaian tujuan hidupnya, namun sebagai makhluk sosial setiap manusia terkait dengan keberadaan manusia lainnya. Dengan demikian, otonominya sebagai seorang individu menjadi terbatas dengan otonomi individu lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Terbatasnya otonomi individu ini merupakan konsekuensi logis mengingat setiap manusia tentu memiliki sifat, keinginan, harapan dan cita-cita masing-masing dimana sifat dan keinginan seorang individu sangat mungkin berbeda dengan keinginan individu lainnya. Adanya perbedaan sifat serta keinginan ini juga menyebabkan kecenderungan terjadinya pertentangan satu sama lain disamping juga terdapat kecenderungan untuk saling bekerjasama demi kelangsungan hidup bersama⁷⁷. Untuk itu, dibutuhkan pengaturan yang dapat dipahami secara bersama dimana setiap orang meyakini dan bersepakat bahwa aturan

⁷⁷ Miriam Budiarmo, *op cit*, hal. 32.

tersebut adalah untuk melindungi hak-hak setiap individu dan tujuan pengaturan adalah demi terciptanya hubungan yang harmonis diantara individu tersebut. Pengaturan dimaksud pada umumnya berupa berbagai kaidah atau norma yang kemudian disebut hukum. Kaidah hukum yang hidup dalam masyarakat dapat berdimensi individual seperti kaidah agama/kepercayaan dan kaidah kesusilaan, serta dapat pula berdimensi sosial seperti kaidah kesopanan dan kaidah hukum⁷⁸.

Hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dapat berupa hukum tidak tertulis yang merupakan praktek-praktek kehidupan yang telah dilakukan dalam jangka waktu lama dan telah diterima oleh masyarakat sebagai kebiasaan atau konvensi. Disamping itu, terdapat pula hukum tertulis, yang dituangkan dalam berbagai bentuk dan jenjang, mulai dari yang bersifat hukum dasar, keputusan pengadilan, undang-undang atau berbagai peraturan lainnya.

⁷⁸ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1988), hal.68.

Lazimnya, setiap kaidah hukum memuat perihal apa yang dibebankan (perintah), apa yang diperkenankan (kebolehan) dan apa yang tidak diperkenankan (larangan). Selain itu, kaidah hukum juga biasanya memuat perihal sanksi terhadap pelanggaran suatu ketentuan.

Menurut Soerjono Soekanto, Perbedaan penting antara kaidah individual dengan kaidah hukum antarindividu terletak pada sumber sanksi dan pelaksanaannya. Dalam lingkup hukum yang berdimensi individual, sumber hukum dan pelaksanaannya berasal semata-mata dari kebiasaan individu dan kelompok masyarakat tersebut, sedangkan pada hukum yang berdimensi antarindividu, sumber hukum didukung oleh suatu kekuasaan yang terpusat pada badan-badan tertentu dalam masyarakat. Dengan kata lain, hukum dilaksanakan oleh negara sebagai pemegang kedaulatan melalui badan-badan kelengkapannya⁷⁹. Dalam *Black's Dictionary*, disebutkan bahwa sanksi ialah "*that part of a law which is designed to secure enforcement by*

⁷⁹ *Ibid*, hal. 71.

imposing a penalty for its violation or offering a reward for its observance"⁸⁰.

Menurut Hans Kelsen, maksud dari diberikannya sanksi oleh suatu tatanan hukum adalah untuk menimbulkan suatu perbuatan yang dikehendaki oleh pembuat hukum atau oleh ketentuan hukum itu sendiri⁸¹. Sedangkan Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa maksud dari diadakannya sanksi ialah agar agar perbuatan pelanggaran hukum dihentikan⁸².

D. Sanksi Administrasi

Pada mulanya, sanksi hukum hanya ada satu macam, yakni sanksi pidana, yaitu sanksi atau hukuman yang meliputi kehidupan, kesehatan, kebebasan atau harta benda. Pada perkembangan kemudian, selain sanksi pidana juga muncul sanksi perdata, yakni eksekusi berupa pencabutan hak atas harta benda yang dapat

⁸⁰ Campbell Black Henry, *Black's Law Dictionary* (St. Paul Minn, West Publishing Co, 1979), hal. 1203.

⁸¹ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung,: Penerbit Nusamedia & Penerbit Nuansa, 2006), hal.73.

⁸² Lalu Husni, *op cit*, hal 125.

dipaksakan dengan maksud memberikan ganti rugi atau kompensasi atas suatu kerugian⁸³.

Menurut Ridwan HR, sanksi administrasi dipahami sebagai sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dan warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga, yaitu tanpa perantara kekuasaan peradilan⁸⁴. Sanksi administrasi juga dapat dimaknai sebagai alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma-norma hukum. Dengan demikian, dapat ditarik 4 (empat) unsur pokok dalam kaitannya dengan sanksi administrasi, yakni: (a) merupakan alat kekuasaan; (b) bersifat hukum publik; (c) digunakan oleh pemerintah; dan (d) sebagai reaksi atas ketidakpatuhan⁸⁵.

Ditinjau dari aspek sasarannya, dalam lingkup sanksi administrasi terdapat 2 (dua) jenis sanksi,

⁸³ Hans Kelsen, *op cit*, hal. 72.

⁸⁴ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hal.316.

⁸⁵ *Ibid*.

yakni sanksi *reparatoir* dan sanksi *punitif*. Sanksi *reparatoir* atau yang menurut J.B.J.M Ten Berge disebutkan juga dengan sanksi regresif, diartikan sebagai sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi atau keadaan semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum. Sanksi *punitif* ialah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman kepada seseorang yang telah melanggar norma hukum⁸⁶. Secara umum, dikenal beberapa macam sanksi administrasi, yaitu paksaan pemerintah, penarikan kembali keputusan yang menguntungkan seperti izin yang sudah diterbitkan sebelumnya, pengenaan uang paksa (*dwangsom*) dan pengenaan denda administratif⁸⁷.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dipahami bahwa sanksi administrasi merupakan sanksi dalam bidang hukum publik yang dapat dilakukan secara langsung oleh pemerintah, dalam hal ini masuk kedalam lingkup kewenangan eksekutif, yakni presiden dan

⁸⁶ *Ibid*, hal. 317.

⁸⁷ *Ibid*, hal. 319.

aparaturnya, dengan tujuan memberikan perlindungan hukum bagi subyek hukum tertentu.

E. Pengaturan Sanksi Administrasi Dalam Peraturan Perundang-undangan

Menurut pakar hukum Belanda P.J.P Tak, undang-undang dapat didefinisikan sebagai suatu hukum formil yang ditetapkan oleh Pemerintah dan Parlemen (Legislatif), dimana proses penetapannya dilakukan sesuai dengan prosedur yang berlaku⁸⁸. Sedangkan menurut A. Hamid Attamimi, undang-undang dalam pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia adalah produk yang dibentuk oleh Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan dengan persetujuan DPR⁸⁹.

Dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan undang-undang ialah peraturan perundang-undangan yang

⁸⁸ Zubairi Hasan, "Memperbaiki Kualitas Pembentukan Undang-Undang" (Jakarta: Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 4 Nomor 2 – Juni 2007), hal.57.

⁸⁹ Maria Farida Indrati Suprpto, *op cit*, hal.54.

dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden⁹⁰.

Dalam bagian penjelasan umum undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan bahwa segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum dan untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan suatu tata tertib pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa hirarkhi peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia ialah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden; dan

⁹⁰ Indonesia, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389.

5. Peraturan Daerah.

Selanjutnya dinyatakan dalam Pasal 8 Undang-undang tersebut bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang adalah hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang meliputi:

1. Hak asasi manusia;
2. Hak dan kewajiban warga negara;
3. Pelaksanaan dan penegakkan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
4. Wilayah negara dan pembagian daerah;
5. Kewarganegaraan dan kependudukan; dan
6. Keuangan negara.

Selain keenam butir materi tersebut diatas, undang-undang dibentuk apabila diperintahkan oleh suatu undang-undang tertentu untuk diatur dengan undang-undang⁹¹.

⁹¹ M. Laica Marzuki, "Membangun Undang-Undang Yang Ideal" (Jakarta: Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 4 Nomor 2 – Juni 2007), hal.2.

Materi-materi hukum yang diatur dalam suatu undang-undang biasanya terbatas dalam permasalahan yang umum, sehingga seringkali diperlukan bentuk-bentuk peraturan yang lebih rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan dan sudah menjadi kenyataan umum bahwa kewenangan untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang bersifat teknis diberikan kepada lembaga eksekutif⁹². Pemberian delegasi kewenangan kepada lembaga eksekutif tersebut harus dinyatakan dengan tegas dalam undang-undang yang akan ditetapkan⁹³.

Berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dan pendapat ahli tersebut diatas, maka dapat dipahami bahwa pengaturan lebih lanjut dari suatu norma dalam undang-undang dapat didelegasikan kepada peraturan yang lebih rendah derajatnya, baik melalui Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau peraturan pejabat yang kedudukannya dibawah Presiden, seperti Menteri.

⁹² Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 214.

⁹³ *Ibid*, hal.215.

Keberadaan peraturan tersebut dimaksudkan agar segala ketentuan yang masih bersifat sangat umum yang dimuat dalam pasal-pasal undang-undang dapat diberikan penjabaran dan aturan-aturan pelaksanaannya. Dengan demikian diharapkan bahwa norma-norma yang telah ada dalam suatu undang-undang dapat menjadi norma yang hidup dalam masyarakat, bukan sekedar norma di atas kertas.

Agar sesuai dengan maksud dan kehendak pembuat undang-undang, maka salah satu prinsip yang harus diperhatikan ialah peraturan teknis yang lebih rendah derajatnya tersebut harus benar-benar ditentukan dengan tegas dan terbatas. Dalam hal ini, misalnya materi yang perlu pengaturan lebih lanjut ditentukan dalam undang-undang akan diatur dalam Keputusan Menteri, maka materi tersebut dapat dipastikan tidak berkaitan dengan departemen atau kementerian yang lain. Dengan demikian materi tersebut dapat diatur lebih lanjut hanya oleh Menteri yang bersangkutan tanpa keterlibatan Menteri lain⁹⁴.

⁹⁴ *Ibid*, hal. 217.

Selain itu, pendelegasian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut materi dalam undang-undang harus menyebutkan dengan tegas mengenai ruang lingkup materi yang hendak diatur dan jenis peraturan perundang-undangan tempat penguasaan materi yang didelegasikan pengaturannya lebih lanjut tersebut. Menurut Jimly Asshidiqie, biasanya pendelegasian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut dari undang-undang kepada Menteri atau pejabat setingkat Menteri dibatasi hanya untuk pengaturan mengenai norma-norma hukum yang bersifat teknis administratif⁹⁵. Berdasarkan pendapat tersebut, maka prinsip pengaturan lebih lanjut atas materi hukum dalam undang-undang yang dilakukan oleh Menteri berdasarkan delegasi kewenangan dari pembuat undang-undang sebaiknya hanya berisi hal-hal yang teknis dan prosedural serta tidak memuat pengaturan tentang hak dan kewajiban.

Sejalan dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan pendapat Jimly

⁹⁵ *Ibid*, hal.218.

Asshidiqie tersebut diatas, maka pengaturan yang paling baik tentang sanksi administrasi dalam suatu undang-undang adalah ditempatkan dalam batang tubuh undang-undang tersebut. Penempatan pengaturan tentang sanksi administrasi ini dapat diuraikan sebagaimana halnya uraian tentang ketentuan sanksi pidana yang diatur suatu undang-undang. Dengan demikian, setelah sebuah undang-undang dinyatakan sah dan diundangkan serta mengikat umum, substansi tentang sanksi administrasi yang dimuat dalam undang-undang itu dapat langsung diterapkan.

Apabila pengaturan secara langsung dalam batang tubuh undang-undang dipandang sulit oleh karena keterbatasan waktu pembahasan suatu undang-undang atau alasan lainnya, maka pengaturan tentang sanksi administrasi tersebut sebaiknya ditegaskan bahwa delegasi kewenangan yang diberikan kepada pejabat administratif adalah sebatas pengaturan tentang hal-hal yang bersifat prosedural atau teknis pelaksanaan semata. Kalimat yang digunakan dalam pasal yang memberikan delegasi kewenangan dalam undang-undang tersebut tidak hanya berbunyi "ketentuan mengenai

sanksi administrasi diatur lebih lanjut oleh Menteri”, tetapi menjadi lebih tegas, seperti “ketentuan mengenai teknis pelaksanaan penjatuhan sanksi administrasi diatur lebih lanjut oleh Menteri” atau dengan kalimat “ketentuan mengenai tatacara pelaksanaan penjatuhan sanksi administrasi diatur lebih lanjut oleh Menteri”.

Hal lain yang juga perlu mendapat perhatian ialah bentuk hukum yang akan menjadi wadah pengaturan sanksi administrasi tersebut. Sebaiknya dalam suatu undang-undang dengan tegas disebutkan tentang bentuk hukum yang harus diterbitkan oleh pejabat administratif yang memperoleh delegasi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut tentang ketentuan teknis sanksi administrasi. Dengan demikian, kalimat yang digunakan dalam pasal yang memberikan delegasi kewenangan tidak menyebutkan pejabat yang diberi kewenangan, tetapi bentuk hukum yang dikehendaki untuk mengatur lebih lanjut tentang sanksi administrasi.

Pengaturan tentang pendelegasian kewenangan dalam hal pembuatan peraturan pelaksana dari suatu undang-

undang oleh pejabat setingkat Menteri harus dilakukan secara selektif oleh karena tidak semua Menteri memiliki kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Menteri yang dapat membentuk peraturan yang mengikat umum hanyalah Menteri Departemen, sedangkan Menteri Koordinator dan Menteri Negara hanya dapat membuat peraturan yang bersifat intern dalam lingkungannya sendiri⁹⁶.

Dari sudut pandang yang lebih operasional, lembaga legislatif (dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat) seharusnya tetap memantau perkembangan setelah ditetapkan dan diundangkannya suatu undang-undang. Adanya pasal-pasal yang mendelegasikan kewenangan kepada pejabat eksekutif atau pejabat administratif untuk mengatur lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang harus dipantau realisasinya oleh DPR. Aspek pemantauan oleh lembaga legislatif ini sangat penting untuk melihat apakah mandat yang diberikan oleh suatu undang-undang kepada pejabat terkait telah dilaksanakan atau belum. Disamping itu, pemantauan dimaksud juga untuk memastikan apakah isi

⁹⁶ Maria Farida Indrati Suprpto, *op cit*, hal.106.

dari peraturan pelaksana yang didelegasikan tersebut telah sesuai dengan kehendak awal ketika norma dalam undang-undang tersebut dibuat. Dengan adanya pemantauan ini diharapkan pihak eksekutif atau pejabat administratif yang telah memperoleh delegasi wewenang dapat segera menindaklanjuti ketentuan dalam undang-undang dan merumuskan materi hukum peraturan pelaksana undang-undang sesuai dengan kehendak si pembuat undang-undang tersebut.

Dalam hal delegasi kewenangan tersebut diberikan kepada pejabat setingkat Menteri, maka DPR dapat langsung meminta penjelasan kepada Menteri yang bersangkutan perihal tindaklanjut pembuatan peraturan pelaksana yang ditentukan oleh undang-undang dalam rapat-rapat kerja dengan jajaran kementerian terkait. Dengan dilakukannya pemantauan oleh DPR terhadap pejabat eksekutif yang telah memperoleh delegasi kewenangan untuk melakukan pengaturan lebih lanjut tentang sanksi administrasi, maka suatu undang-undang yang telah disahkan dan diundangkan benar-benar menjadi hukum yang dapat diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari.

F. Pengaturan Sanksi Administrasi Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Sebagaimana telah disinggung dalam Bab Pendahuluan, pengaturan sanksi administrasi dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia terdapat dalam paragraf terakhir bagian penjelasan umum undang-undang tersebut. Dari sudut pandang ilmu perundang-undangan, pengaturan tentang sanksi yang diletakkan pada bagian penjelasan tidak tepat oleh karena bagian penjelasan seharusnya tidak memuat norma atau kaidah, atau dengan kata lain bagian penjelasan tidak berfungsi untuk menciptakan kaidah hukum⁹⁷.

Menurut Riduan Syahrani, penjelasan undang-undang lazimnya terdiri dari (2) dua bagian, yaitu penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal. Bagian penjelasan dari suatu undang-undang merupakan penafsiran resmi yang diberikan sendiri oleh pembuat undang-undang dan dilampirkan sebagai bagian yang tak terpisahkan dengan undang-undangnya serta mengikat umum oleh karena hanya dapat dibuat oleh pembuat

⁹⁷ Bagir Manan, *Perkembangan ...*, *op cit*, hal 90.

undang-undang⁹⁸. Berdasarkan pendapat Riduan Syaharani tersebut, maka dapat dipahami bahwa pembuat Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia menghendaki agar sanksi administrasi terhadap pelanggaran Hak Asasi Manusia diatur dalam undang-undang di bidang-bidang tertentu, seperti undang-undang bidang lingkungan, undang-undang bidang ketenagakerjaan, dan lain sebagainya.

Perihal hak-hak tenaga kerja dan pekerja diatur dalam Pasal 38 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999, yang terdiri dari 4 (empat) ayat. Pasal 38 ayat (1) menyatakan "Setiap warga negara, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak", Pasal 38 ayat (2) menyatakan "Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil", Pasal 38 ayat (3) menyatakan "Setiap orang, baik pria maupun wanita yang melakukan pekerjaan yang sama, sebanding, setara atau serupa, berhak atas upah serta syarat-syarat perjanjian kerja yang sama", dan Pasal 38 ayat (4) menyatakan "Setiap

⁹⁸ Riduan Syaharani, *op cit*, hal.69.

orang, baik pria maupun wanita, dalam melakukan pekerjaan yang sepadan dengan martabat kemanusiaannya berhak atas upah yang adil sesuai dengan prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya".

Salah satu fokus materi yang diatur dalam Pasal 38 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia ialah adanya hak atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil. Dalam Pasal 7 Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya⁹⁹ diperjelas tentang kondisi kerja yang adil dan baik, yaitu:

1. Upah yang adil dan imbalan yang sama untuk pekerjaan yang senilai tanpa perbedaan dalam bentuk apapun, khususnya perempuan yang harus dijamin kondisi kerjanya yang tidak lebih rendah daripada yang dinikmati laki-laki, dengan upah yang sama untuk pekerjaan yang sama.
2. Kondisi kerja yang menjamin keselamatan dan kesehatan.

⁹⁹ Kovenan Internasional Tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya & Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, *op cit*, hal. 4-5.

3. Kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk dipromosikan ke jenjang yang lebih tinggi tanpa pertimbangan apapun selain senioritas dan kemampuannya.
4. Istirahat, waktu senggang, dan pembatasan jam kerja yang wajar, dan liburan berkala dengan upah, dan imbalan-imbalan lain pada hari libur umum.

Substansi yang terkandung dalam kovenan tersebut merinci tentang hak-hak pekerja yang seharusnya juga diatur dalam undang-undang di bidang ketenagakerjaan dan dapat dilekati dengan sanksi administrasi bagi pelanggarnya. Dengan demikian, meskipun didalam Undang-undang Tentang Hak Asasi Manusia terdapat norma yang mengatur tentang pekerja atau tenaga kerja, perihal sanksi administrasi atas pelanggaran hak-hak pekerja atau tenaga kerja tersebut mestilah dituangkan dalam undang-undang khusus, yakni Undang-undang Tentang Ketenagakerjaan.

Ditinjau dari perspektif ilmu perundang-undangan, setiap norma yang diatur dalam suatu undang-undang

seharusnya diikuti dengan pengaturan tentang sanksi atas pelanggaran norma-norma didalam undang-undang tersebut dan pengaturan sanksi dimaksud mestilah dituangkan secara tegas didalam undang-undang tersebut. Pengaturan tentang sanksi seharusnya menyatu dan ditempatkan pada batang tubuh suatu undang-undang. Menurut Bagir Manan, batang tubuh adalah bagian yang berisi norma yang merupakan isi muatan peraturan perundang-undangan, yang tersusun atas (1) ketentuan umum, (2) ketentuan mengenai obyek yang diatur, (3) ketentuan sanksi, (4) ketentuan peralihan dan (5) ketentuan penutup¹⁰⁰. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pengaturan sanksi administrasi dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang ditempatkan dalam bagian penjelasan undang-undang tersebut tidak tepat dilihat dari aspek ilmu perundang-undangan, khususnya apabila dikaji dari fungsi bagian penjelasan yang sesungguhnya bukan merupakan tempat untuk menuangkan norma tentang sanksi.

¹⁰⁰ Bagir Manan, *Dasar-Dasar ... op cit.* hal.68.

BAB IV

PENGATURAN SANKSI ADMINISTRASI DI BIDANG KETENAGAKERJAAN DAN SANKSI ADMINISTRASI ATAS PELANGGARAN HAK ASASI PEKERJA

A. Pengaturan Tentang Sanksi Administrasi Dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan

Undang-undang yang merupakan kodifikasi hukum ketenagakerjaan yang pertamakali diberlakukan di Indonesia pasca kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 ialah Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan¹⁰¹. Undang-undang tersebut disahkan dan diundangkan oleh Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 3 Oktober 1997. Namun, oleh karena terjadi berbagai penolakan terhadap beberapa substansi yang diatur dalam undang-undang tersebut, pemberlakuan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 yang sejatinya dinyatakan berlaku pada tanggal 1 Oktober 1998, diundur menjadi tanggal 1 Oktober 2000. Perubahan pemberlakuan undang-undang ketenagakerjaan

¹⁰¹ Indonesia, Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3702.

tersebut dilakukan melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 1998 Tentang Perubahan berlakunya Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan¹⁰².

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan terdiri dari 198 Pasal yang mengatur tentang ketentuan umum, landasan, asas dan tujuan, kesempatan dan perlakuan yang sama bagi setiap tenaga kerja, perencanaan tenaga kerja dan informasi ketenagakerjaan, hubungan kerja, hubungan industrial Pancasila, serikat pekerja, organisasi pengusaha, lembaga kerjasama bipartit, lembaga kerjasama tripartit, perusahaan, kesepakatan kerja bersama, mekanisme dan lembaga penyelesaian perselisihan industrial, penyuluhan dan pemasyarakatan hubungan industrial Pancasila, perlindungan, pengupahan dan kesejahteraan, pelatihan kerja, pelayanan penempatan tenaga kerja, tenaga kerja warga negara asing, tenaga kerja didalam hubungan kerja sektor informal dan diluar hubungan kerja, pembinaan dan pengawasan di bidang ketenagakerjaan, sanksi administratif dan

¹⁰² Indonesia, Undang-undang Nomor 11 Tahun 1998 Tentang Perubahan Berlakunya Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 184, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3791.

ketentuan pidana, ketentuan perailan dan ketentuan penutup.

Aturan tentang sanksi dalam undang-undang ini dimuat dalam Pasal 170 - Pasal 196, yang secara garis besar dipilah kedalam 2 kategori, yakni sanksi administrasi dan sanksi pidana. Pengaturan tentang sanksi administrasi secara khusus ditempatkan dalam Pasal 170 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3).

Pasal 170 ayat (1) secara lengkap berbunyi "Menteri mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, Pasal 23 ayat (1), Pasal 37 ayat (1), Pasal 46, Pasal 103 ayat (1), Pasal 104 ayat (1), Pasal 105 ayat (1), Pasal 110 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 116 ayat (3), Pasal 125, Pasal 126, Pasal 132, Pasal 137, Pasal 138 ayat (1), dan Pasal 150, Undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya". Dari Pasal 170 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 tersebut dapat dilihat bahwa sanksi administrasi dapat diberikan atas sejumlah pelanggaran norma yang terdapat dalam undang-undang ini. Pasal 22 undang-undang Nomor 25

Tahun 1997 mengatur bahwa apabila pengusaha atau pekerja mengakhiri secara sepihak perjanjian kerja waktu tertentu sebelum berakhirnya jangka waktu yang telah disepakati, maka pihak yang mengakhiri tersebut diharuskan membayar ganti rugi kepada pihak lainnya sebesar upah pekerja sampai dengan berakhirnya batas waktu perjanjian. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 170 ayat (1), maka pihak yang tidak bersedia memberikan ganti rugi atas tindakan sepihaknya mengakhiri hubungan kerja, dapat dijatuhkan sanksi administrasi.

Pasal 23 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 mengatur bahwa apabila perjanjian kerja antara pengusaha dan pekerja dilakukan secara lisan, maka pengusaha wajib membuat pengangkatan bagi pekerja yang bersangkutan. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 170 ayat (1) maka pengusaha yang tidak membuat pengangkatan bagi pekerja yang perjanjian kerjanya berdasarkan lisan dapat dijatuhkan sanksi administrasi.

Pasal 37 ayat (1) Undang-undang ini mengatur tentang kewajiban pengusaha yang mempekerjakan lebih

dari 50 (lima puluh) orang tenaga kerja untuk membentuk lembaga kerjasama bipartit. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 170 ayat (1) maka bagi pengusaha yang memiliki lebih dari 50 (lima puluh) orang pekerja tetapi tidak membentuk lembaga kerjasama bipartit maka dapat dijatuhkan sanksi administrasi.

Pasal 46 undang-undang mengatur bahwa pengusaha dilarang untuk mengganti peraturan kerja bersama yang telah disepakati oleh pihak pengusaha dan serikat pekerja dengan peraturan perusahaan sepanjang didalam perusahaan tersebut masih terdapat serikat pekerja. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 170 ayat (1) maka bagi pengusaha yang menyatakan bahwa kesepakatan kerja yang ada di perusahaannya tidak berlaku lagi dan menggantinya dengan peraturan perusahaan padahal didalam perusahaan tersebut masih terdapat serikat pekerja, maka pengusaha dimaksud dapat diberikan sanksi administrasi.

Pasal 103 ayat (1) undang-undang ini mengatur bahwa selain setiap pekerja memiliki hak-hak yang berupa waktu istirahat kerja (yang meliputi istirahat

diantara jam kerja, istirahat mingguan, istirahat tahunan dan istirahat untuk melaksanakan ibadah), para pekerja yang telah bekerja selama 6 (enam) tahun secara terus menerus juga memiliki hak untuk istirahat panjang untuk jangka waktu maksimal 3 (tiga) bulan. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 170 ayat (1) maka bagi pengusaha yang tidak bersedia memberikan istirahat panjang (maksimal 3 bulan) kepada pekerjanya yang telah bekerja di perusahaan tersebut selama 6 (enam) tahun secara terus menerus, maka pengusaha tersebut dapat dikenakan sanksi administrasi.

Pasal 104 ayat (1) undang-undang ini mengatur tentang hak cuti haid bagi pekerja wanita pada hari pertama dan kedua haid-nya. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 170 ayat (1) maka bagi pengusaha yang mewajibkan pekerja wanitanya untuk tetap bekerja pada hari pertama dan hari kedua siklus haid-nya dapat dijatuhkan sanksi administrasi.

Pasal 105 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 mengatur tentang kewajiban bagi pengusaha untuk menyediakan fasilitas menyusui untuk pekerja wanita

dalam suatu perusahaan. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 170 ayat (1) maka pengusaha yang tidak memberikan hak pekerja wanitanya untuk memperoleh fasilitas menyusui didalam perusahaan dapat diberikan sanksi administrasi.

Pasal 110 ayat (2) Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 mewajibkan pengusaha untuk menyusun skala upah dengan memperhatikan golongan jabatan, senioritas, produktivitas dan prestasi kerja dan ayat Pasal (3) mengharuskan pengusaha untuk melakukan peninjauan upah secara berkala. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 170 ayat (1) maka bagi pengusaha yang tidak membuat penyusunan skala upah dengan memperhatikan golongan batan, senioritas produktivitas dan prestasi kerja serta pengusaha yang tidak melakukan peninjauan upah secara berkala dapat dijatuhkan sanksi administrasi.

Pasal 116 ayat (3) Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 mengatur bahwa Pemerintah dapat mewajibkan pengusaha untuk menyediakan fasilitas kesejahteraan bagi pekerjanya sesuai dengan kemampuan pengusaha. Dengan demikian, berdasarkan ketentuan dalam Pasal

170 ayat (1) undang-undang ini maka pengusaha yang tidak bersedia memberikan fasilitas kesejahteraan kepada pekerjanya dapat dikenakan sanksi administrasi.

Pasal 125 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 mengatur tentang kewajiban bagi penyelenggara pelatihan kerja untuk memenuhi persyaratan berupa ketersediaan tenaga kepelatihan, ketersediaan dana yang memadai bagi kelangsungan kegiatan penyelenggaraan pelatihan kerja, kurikulum, akreditasi serta ketersediaan sarana dan prasarana pelatihan kerja. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 170 ayat (1) maka bagi penyelenggara pelatihan kerja yang tidak dapat memenuhi berbagai persyaratan tersebut dapat dikenakan sanksi administrasi.

Pasal 126 undang-undang ini mengatur tentang kewenangan Pemerintah untuk menghentikan pelaksanaan penyelenggaraan pelatihan kerja apabila dalam pelaksanaannya ternyata tidak sesuai dengan arah pelatihan, yakni untuk membekali atau meningkatkan serta mengembangkan keterampilan atau keahlian kerja guna meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan

tenaga kerja. Disamping itu, pasal ini juga memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk menghentikan kegiatan penyelenggaraan pelatihan kerja apabila pihak penyelenggara tidak memenuhi persyaratan-persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 125 undang-undang ini.

Pasal 132 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 mengatur tentang kewajiban bagi pengusaha untuk melaksanakan program pemagangan yang disusun berdasarkan persyaratan dan kualifikasi jabatan tertentu dalam suatu perusahaan dan pemagangan tersebut harus dilaksanakan secara berjenjang sesuai dengan jenjang jabatan dalam perusahaan dimaksud. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 170 ayat (1) maka bagi pengusaha yang tidak melaksanakan program pemagangan tersebut dapat dijatuhkan sanksi administrasi.

Pasal 137 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 mengatur bahwa program pemagangan kerja yang dilakukan oleh pengusaha wajib memperhatikan harkat dan martabat bangsa Indonesia, penguasaan keterampilan dan keahlian yang lebih tinggi serta perlindungan dan

kesejahteraan peserta pemagangan. Selain itu, diatur pula bahwa Pemerintah dapat menghentikan pelaksanaan pemagangan ke luar negeri yang tidak mematuhi ketentuan-ketentuan tersebut diatas.

Pasal 138 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 mengatur bahwa Pemerintah dapat mewajibkan kepada pengusaha tertentu yang dianggap memenuhi persyaratan untuk melakukan pelatihan kerja pemagangan. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 170 ayat (1) maka pengusaha yang menolak kewajiban untuk melakukan pelatihan kerja pemagangan tersebut dapat dijatuhi sanksi administrasi.

Pasal 150 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 mengatur tentang rencana yang harus dipenuhi oleh perusahaan penyelenggara pelayanan penempatan tenaga kerja di luar wilayah Indonesia sebagai sebuah persyaratan yang harus dilaksanakan oleh perusahaan tersebut. Dengan demikian, bagi pengusaha yang tidak memenuhi persyaratan tersebut dapat dikenakan sanksi administrasi.

Selanjutnya Pasal 170 ayat (2) Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan yang

mengatur lebih lanjut tentang jenis-jenis sanksi administrasi berbunyi "Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa :

- a. Teguran;
- b. peringatan tertulis;
- c. denda;
- d. pembatasan kegiatan usaha;
- e. pembekuan kegiatan usaha;
- f. pembatalan persetujuan;
- g. pembatalan pendaftaran;
- h. penghentian sementara sebagian atau seluruh alat produksi;
- i. pencabutan izin".

Pasal 170 ayat (3) berbunyi "Ketentuan mengenai sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut oleh Menteri".

B. Pengaturan Tentang Sanksi Administrasi Dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

Ketentuan perihal sanksi administrasi dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan diatur dalam Pasal 190 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang tersebut. Pasal 190 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 berbunyi "Menteri atau pejabat yang ditunjuk mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran ketentuan-ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 15, Pasal 25, Pasal 38 ayat (2), Pasal 45 ayat (1), Pasal 47 ayat (1), Pasal 48, Pasal 87, Pasal 106, Pasal 126 ayat (3), dan Pasal 160 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 190 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 terdapat 12 (dua belas) pasal dalam undang-undang tersebut yang memiliki implikasi sanksi administrasi atas pelanggaran terhadap norma-norma yang terkandung di dalamnya. Untuk lebih jelasnya, diulas masing-masing ketentuan dalam norma tersebut sebagai berikut.

1. Pasal 5 Undang-undang Nomor 13 tahun 2003

Pasal ini menyatakan "Setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan". Norma atau kaidah hukum yang terkandung dalam pasal ini ialah larangan diskriminasi terhadap tenaga kerja. Ketentuan dalam pasal ini menjamin hak tenaga kerja untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam hal pekerjaan. Pada bagian penjelasan Pasal 5 dinyatakan bahwa setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak tanpa membedakan jenis kelamin, suku, ras, agama, dan aliran politik sesuai dengan minat dan kemampuan tenaga kerja yang bersangkutan, termasuk perlakuan yang sama terhadap penyandang cacat.

Materi yang dimuat dalam pasal tersebut terdiri dari 2 (dua) hal pokok, yaitu (a) tentang hak tenaga kerja untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak, dan (b) adanya larangan diskriminasi terhadap tenaga kerja, termasuk terhadap penyandang cacat. Materi yang dimuat

dalam pasal 5 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tersebut sebelumnya juga diatur dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan, dengan rumusan "Pengusaha wajib memberikan kesempatan yang sama tanpa diskriminasi kepada setiap tenaga kerja untuk memperoleh pekerjaan". Dengan melihat rumusan dalam pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa pokok yang diatur juga terdiri dari 2 (hal), yakni (a) tentang kesempatan yang sama bagi tenaga kerja dan (b) larangan diskriminasi.

Aapabila dicermati lebih lanjut, akan tampak perbedaan makna yang cukup esensial dari norma kedua undang-undang tersebut. Dengan melihat rumusan pada Pasal 5 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997, maka yang menjadi fokus perhatian pembuat undang-undang adalah pada adanya kewajiban di pihak pengusaha untuk memberikan kesempatan yang sama serta tidak melakukan diskriminasi kepada tenaga kerja, sedangkan dalam rumusan Pasal 5 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 lebih lunak, yakni hanya menekankan pada adanya hak bagi

tenaga kerja untuk memperoleh kesempatan kerja yang sama serta tidak diperlakukan secara diskriminatif.

Hakikat makna yang terkandung dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 adalah pembebanan kewajiban bagi para pengusaha untuk tidak melakukan diskriminasi, dimana apabila kewajiban ini tidak dilakukan, maka dapat dikenakan sanksi administrasi oleh pemerintah, sedangkan hakikat makna yang terkandung dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 hanyalah sebatas menegaskan bahwa tenaga kerja memiliki hak untuk tidak diperlakukan diskriminatif. Dari aspek hukum, perintah berupa kewajiban dalam undang-undang yang tidak dipenuhi oleh subyek hukum yang terkena kewajiban tersebut tergolong sebagai pelanggaran dan dapat diberikan sanksi, sedangkan hak merupakan suatu kondisi yang tidak melekat padanya sanksi apabila subyek yang bersangkutan tidak hendak menggunakannya. Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dipahami bahwa telah terjadi perubahan sikap atau kehendak

antara pembuat Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 dan kehendak pembuat Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003, meskipun secara umum terdapat kesamaan dalam hal substansi perlindungan tenaga kerja dari perlakuan diskriminasi oleh pengusaha.

2. Pasal 6 Undang-undang Nomor 13 tahun 2003

Pasal ini menyatakan "Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari pengusaha". Norma yang terkandung dalam pasal ini ialah adanya kewajiban bagi pengusaha untuk memperlakukan setiap pekerjanya tanpa diskriminasi. Dalam bagian penjelasan pasal ini ditegaskan bahwa pengusaha harus memberikan hak dan kewajiban pekerja/ buruh tanpa membedakan jenis kelamin, suku, ras, agama, warna kulit, dan aliran politik. Sebagaimana halnya dengan ketentuan dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003, secara umum substansi yang dimuat dalam pasal 6 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 juga sebelumnya diatur dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997, yang

rumusannya berbunyi "Pengusaha wajib memberikan perlakuan yang sama tanpa diskriminasi kepada pekerja".

Berdasarkan rumusan Pasal 6 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 dengan rumusan Pasal 6 Undang-undang 13 Tahun 2003 terlihat bahwa telah terjadi perubahan kehendak dari pembuat undang-undang, yang semula menghendaki agar pengusaha berkewajiban untuk memperlakukan pekerjanya tanpa diskriminasi menjadi hanya menyatakan bahwa pekerja memiliki hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif.

3. Pasal 15 Undang-undang Nomor 13 tahun 2003

Pasal ini terdiri dari 4 (empat) ayat, yang menyatakan "Penyelenggara pelatihan kerja wajib memenuhi persyaratan:

- a) Tersedianya tenaga kepelatihan
- b) adanya kurikulum yang sesuai dengan tingkat pelatihan;
- c) tersedianya sarana dan prasarana pelatihan kerja; dan

d) tersedianya dana bagi kelangsungan kegiatan penyelenggaraan pelatihan kerja”.

Keempat ayat yang terdapat dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 menunjukkan bahwa substansi materi yang diatur dalam pasal tersebut ialah berupa adanya jaminan bagi pekerja untuk memperoleh pelatihan dalam lingkungan pekerjaannya. Materi dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tersebut juga diatur dalam Pasal 125 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan. Terdapat perbedaan antara kedua undang-undang tersebut, yakni dalam Pasal 125 huruf d Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 diatur bahwa penyelenggara pelatihan wajib memenuhi persyaratan akreditasi, sedangkan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 persyaratan akreditasi tersebut dihapuskan. Dalam penjelasan Pasal 125 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 dinyatakan bahwa persyaratan akreditasi tidak bersifat wajib, tetapi sukarela. Dengan demikian, maka dapat dipahami bahwa materi tentang

kewajiban bagi penyelenggara pelatihan kerja yang diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 tidak berbeda dengan pengaturan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003.

Pengaturan dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan pada dasarnya memiliki kesesuaian dengan norma yang terdapat dalam Pasal 28C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni, dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia". Selain itu, ketentuan yang diatur dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tersebut juga sesuai dengan Pasal 12 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, yang menyatakan "Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan

meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertakwa, bertanggungjawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia”.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka terlihat bahwa pembentukan norma dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 dilandasi oleh kehendak untuk melindungi hak asasi manusia, khususnya hak untuk mengembangkan diri sebagaimana yang diatur dalam konstitusi negara Republik Indonesia dan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

4. Pasal 25 Undang-undang Nomor 13 tahun 2003

Pasal ini terdiri dari 3 (tiga) ayat, yang menyatakan: (1) "Pemagangan yang dilakukan di luar wilayah Indonesia wajib mendapat izin dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk", (2) "Untuk memperoleh izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), penyelenggara pemagangan harus berbentuk badan hukum Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku" dan (3)

"Ketentuan mengenai tata cara perizinan pemagangan di luar wilayah Indonesia sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2), diatur dengan Keputusan Menteri". Dari ketiga ayat pada Pasal 25 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tersebut diatas, terlihat bahwa substansi materi yang diatur adalah upaya perlindungan tenaga kerja yang mengikuti program pemagangan di luar negeri. Pasal ini merupakan pengaturan lebih lanjut dari Pasal 22 ayat (2) yang pada intinya mewajibkan agar dalam setiap program pemagangan dibuat perjanjian pemagangan antara tenaga kerja dan pengusaha, yang sekurang-kurangnya memuat ketentuan hak dan kewajiban masing-masing pihak serta jangka waktu pemagangan. Dalam bagian penjelasan Pasal 22 ayat (2) ditegaskan adanya sejumlah hak tenaga kerja peserta pemagangan, diantaranya memperoleh uang saku dan/ atau uang transpor, memperoleh jaminan sosial tenaga kerja dan sertifikat.

Pengaturan tentang pemagangan tenaga kerja juga sebelumnya diatur dalam Pasal 136 Undang-

undang Nomor 25 Tahun 1997, dengan substansi pengaturan yang sama dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003. Perbedaan terdapat pada bagian penjelasan pasal, dimana dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pengaturan dalam Pasal 136 cukup jelas. Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 dinyatakan dengan tegas adanya sejumlah hak tenaga kerja peserta program pemagangan. Dari adanya perbedaan pada bagian penjelasan tersebut, menjadi jelas bahwa terdapat perubahan kehendak dari pembuat Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003, yakni hendak menegaskan bahwa tenaga kerja peserta program magang di luar negeri memiliki sejumlah hak yang harus dipenuhi oleh pengusaha.

Ditinjau dari sudut pandang hak asasi manusia, kehendak pembuat undang-undang untuk memberikan perlindungan bagi tenaga kerja peserta magang di luar negeri dan menyatakan bahwa tenaga kerja peserta magang memiliki sejumlah hak, sesuai (*complied*) dengan ketentuan dalam Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945, yang menyatakan "Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja".

Selain itu, pengaturan dalam Pasal 25 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tersebut juga sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 38 ayat (2) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, yang berbunyi "Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang sukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil".

5. Pasal 38 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 tahun 2003

Pasal ini menyatakan "Lembaga penempatan tenaga kerja swasta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) huruf b, hanya dapat memungut biaya penempatan tenaga kerja dari pengguna tenaga kerja dan dari tenaga kerja golongan dan jabatan tertentu". Sedangkan Pasal 37 ayat (1) huruf b yang dirujuk berbunyi "Pelaksana

penempatan tenaga kerja terdiri dari instansi pemerintah yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan dan lembaga swasta berbadan hukum". Substansi materi yang diatur dalam Pasal 38 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tidak diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997. Dengan demikian, dapat dilihat bahwa pengaturan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 yang hendak melindungi tenaga kerja dari mekanisme pungutan biaya penempatan, lebih baik daripada undang-undang sebelumnya.

Rumusan Pasal 38 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 memperlihatkan bahwa ada kehendak pembuat undang-undang untuk membatasi pengusaha dalam hal pungutan biaya penempatan tenaga kerja. Hal ini selaras dengan ketentuan dalam Pasal 38 ayat (2) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, yang menyatakan "Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil". Syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil

sebagaimana dalam pasal tersebut dapat ditemukan dengan adanya pembatasan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 bahwa hanya tenaga kerja dan jabatan tertentu saja yang dapat dipungut biaya penempatannya. Tenaga kerja dan golongan tertentu yang dimaksud oleh pembuat undang-undang ini dapat diinterpretasikan sebagai tenaga kerja dan jabatan yang standar upah dan kualifikasinya lebih baik daripada tenaga kerja golongan bawah.

6. Pasal 45 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 tahun 2003

Pasal 45 ayat (1) ini terdiri dari 2 (dua) butir, yang menyatakan "Pemberi tenaga kerja asing wajib: (a) menunjuk tenaga kerja warga negara Indonesia sebagai tenaga pendamping tenaga kerja asing yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari tenaga kerja asing; dan (b) 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". Dari kedua butir materi dalam Pasal 45 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tersebut, dapat dipahami bahwa pembuat undang-undang berkehendak agar pada masa mendatang, jabatan-jabatan penting dalam suatu perusahaan tidak hanya diisi oleh tenaga kerja asing. Dengan demikian diharapkan tenaga kerja Indonesia juga mampu menduduki jabatan tersebut serta mampu menguasai teknologinya.

Pengaturan tentang kewajiban adanya tenaga kerja pendamping tenaga kerja asing dan alih teknologi juga diatur dalam Pasal 155 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 dengan rumusan pasal yang sama persis. Dengan demikian menjadi jelas bahwa tidak terdapat perubahan kehendak dari pembuat Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 dalam hal memberikan kesempatan bagi tenaga kerja Indonesia untuk kelak dapat menduduki jabatan-jabatan tertentu beserta teknologinya yang selama ini dikuasai oleh tenaga kerja asing, sebagaimana yang telah dikehendaki oleh pembuat Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997.

Selain dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997, substansi norma yang terkandung dalam Pasal 45 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 juga jauh sebelumnya telah dikehendaki oleh pembuat undang-undang, yakni dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1958 Tentang Penempatan Tenaga Asing, sebagaimana yang telah disinggung dalam Bab sebelumnya. Materi yang diatur dalam Pasal 45 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 dapat dinyatakan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 12 dan Pasal 13 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, yang masing-masing berbunyi "Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertakwa, bertanggungjawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia" dan "Setiap orang berhak untuk mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya sesuai dengan martabat manusia demi

kesejahteraan pribadinya, bangsa, dan umat manusia".

7. Pasal 47 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 tahun 2003

Pasal ini menyatakan "Pemberi kerja wajib membayar kompensasi atas setiap tenaga kerja asing yang dipekerjakannya". Dalam bagian penjelasannya dinyatakan bahwa kewajiban membayar kompensasi dimaksudkan dalam rangka menunjang upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia. Substansi ketentuan dalam Pasal 47 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tersebut tidak diatur dalam Undang-undang tentang Ketenagakerjaan yang pernah diberlakukan di Indonesia sebelumnya. Dari penjelasan Pasal 47 ayat (1) tersebut diatas, jelas bahwa pembuat undang-undang menghendaki agar pengusaha mengeluarkan sejumlah biaya kompensasi dari setiap tenaga kerja asing yang dipekerjakannya di Indonesia dan kompensasi itu dimaksudkan dalam

rangka pengembangan sumber daya tenaga kerja Indonesia.

Norma dalam Pasal 47 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 berupaya untuk memberikan perlindungan lebih bagi pekerja Indonesia, yang dalam dunia hak asasi manusia dikenal dengan sebutan *affirmative action*¹⁰³ atau diskriminasi positif. Diskriminasi positif atau diskriminasi terbalik diartikan sebagai pembedaan yang dilakukan secara khusus (perlakuan khusus) kepada seseorang atau sekelompok orang dalam rangka terlindungi dan terpenuhinya hak asasi seseorang atau sekelompok orang yang tergolong khusus itu, yang umumnya mereka tergolong sebagai kelompok-kelompok rentan (*vulnerable groups*), yaitu: anak, remaja, wanita, buruh formal dan informal, manusia lanjut usia, masyarakat adat, penyandang cacat, kelompok minoritas, kelompok orang miskin, orang hilang secara paksa (*enforced disappearance*), pemindahan secara paksa/pengungsi

¹⁰³ Scott Davidson, *op cit*, hal.130.

domestik (*internally displaced person*), tahanan dan narapidana, petani dan nelayan¹⁰⁴. Berdasarkan pengertian diskriminasi positif tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa adanya kewajiban bagi pengusaha mengeluarkan kompensasi atas setiap pekerja asing yang dipekerjakannya menunjukkan bahwa pembuat undang-undang hendak melindungi hak-hak pekerja warga negara Indonesia yang pada umumnya dapat digolongkan sebagai kelompok rentan ketika dibandingkan dengan kompetensi dan penguasaan teknologi yang dimiliki oleh pekerja asing yang bekerja di Indonesia.

8. Pasal 48 Undang-undang Nomor 13 tahun 2003

Pasal ini menyatakan "Pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memulangkan tenaga kerja asing ke negara asalnya setelah hubungan kerjanya berakhir". Substansi yang terdapat dalam Pasal tersebut tidak pernah diatur dalam undang-undang di bidang

¹⁰⁴ Departemen Kehakiman dan HAM RI, *Keputusan Presiden RI Nomor 40 Tahun 2004 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia Tahun 2004-2009*, Direktorat Jenderal Perlindungan HAM, Jakarta, 2004, hlm.12.

ketenagakerjaan yang pernah diberlakukan di Indonesia sebelumnya. Adanya ketentuan yang mewajibkan pengusaha untuk memulangkan tenaga kerja asing kembali ke negaranya setelah hubungan kerja berakhir dapat dilihat sebagai upaya untuk memenuhi hak-hak pekerja asing, yang salah satunya berbentuk penyediaan fasilitas kepulangan bagi tenaga kerja asing. Dari perspektif hak asasi manusia, hal ini menunjukkan kesesuaian antara norma dalam Pasal 48 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 dengan salah satu prinsip hak asasi manusia, yaitu prinsip universal.

Prinsip universal dari hak asasi manusia pada dasarnya merupakan pengakuan bahwa seluruh hak-hak asasi melampaui batas-batas negara atau yurisdiksi (batas kewenangan atau kekuasaan) suatu negara. Dengan demikian, hak-hak asasi manusia berlaku bagi setiap orang di manapun di dunia ini dan harus dilindungi oleh suatu negara, baik terhadap warga negaranya sendiri maupun

terhadap warga negara asing yang berada di dalam negara tersebut¹⁰⁵.

Dalam naskah pernyataan Sekretaris Jenderal PBB Boutros-Boutros Ghali pada pembukaan Konferensi Dunia Hak Asasi Manusia pada tanggal 14 Juni 1993 di Wina, yang menghasilkan Deklarasi Wina 1993, dinyatakan, "Hak asasi manusia adalah sesuatu yang umum bagi semua anggota masyarakat internasional ..."¹⁰⁶. Sifat universal yang dimaksudkan di sini adalah universalitas masyarakat dunia secara keseluruhan. Oleh karena itu, setiap manusia sebagai anggota masyarakat dunia secara keseluruhan memiliki hak asasi yang sama tanpa membedakan jenis kelamin, warna kulit, kebangsaan, agama, usia, pandangan politik, status sosial, dan bahasa serta status lainnya¹⁰⁷.

Dari Pasal 48 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 menjadi jelas bahwa pembuat undang-undang berkehendak agar ada perlindungan hukum bagi

¹⁰⁵ Suryadi Radjab, dkk, *op cit*, hal. 40-43.

¹⁰⁶ *Deklarasi Vienna dan Program Aksi* (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 1997), hal.6.

¹⁰⁷ Jayadi Damanik, *op cit*, hal. 62-63.

pekerja asing yang bekerja di Indonesia. Kehendak memberikan perlindungan ini dimanifestasikan dalam bentuk kewajiban bagi pengusaha yang mempekerjakan tenaga asing untuk memulangkan tenaga kerja asing tersebut ke negaranya setelah berakhirnya hubungan kerja. Disamping itu, mengingat bahwa norma tentang perlindungan hukum bagi pekerja asing ini tidak pernah diatur sebelumnya dalam undang-undang di bidang ketenagakerjaan, maka dapat diartikan bahwa pengaturan dalam Pasal 48 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 sudah sangat maju dan sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

9. Pasal 87 Undang-undang Nomor 13 tahun 2003

Pasal 87 tersebut terdiri dari 2 (dua) ayat, yang menyatakan (1) "Setiap perusahaan wajib menerapkan sistem manajemen keselamatan dan kesehatan kerja yang terintegrasi dengan sistem manajemen perusahaan" dan (2) "Ketentuan mengenai penerapan sistem manajemen keselamatan dan kesehatan kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat

(1) diatur dengan Peraturan Pemerintah". Dalam bagian penjelasannya dinyatakan bahwa maksud dari diterapkannya sistem manajemen keselamatan dan kesehatan kerja ialah dalam rangka pengembangan penerapan, pencapaian, pengkajian dan pemeliharaan kebijakan keselamatan dan kesehatan kerja dalam rangka pengendalian resiko yang berkaitan dengan kegiatan kerja guna terciptanya tempat kerja yang aman, efisien, dan produktif.

Dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997, norma tentang keselamatan dan kesehatan kerja diatur dalam Pasal 108 ayat (1) dan ayat (2). Pasal 180 ayat (1) berbunyi "Setiap pekerja mempunyai hak untuk memperoleh perlindungan atas (a) keselamatan dan kesehatan kerja, (b) moral dan kesusilaan, dan (c) perlakuan yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai agama", sedangkan Pasal 180 ayat (2) berbunyi "Untuk melindungi kesehatan pekerja guna mewujudkan produktivitas kerja yang optimal diselenggarakan upaya kesehatan kerja".

Terkait dengan substansi perlindungan keselamatan dan kesehatan pekerja, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 mengaturnya secara lebih baik dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya oleh karena dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 dinyatakan dengan tegas bahwa penerapan sistem manajemen keselamatan dan kesehatan kerja merupakan salah satu kewajiban pengusaha.

Adanya norma tentang keselamatan dan kesehatan pekerja dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 memperlihatkan bahwa pembuat undang-undang hendak melindungi hak-hak asasi pekerja. Norma tersebut juga sesuai dengan instrumen hak asasi manusia, yakni Pasal 7 ayat (2) dan Pasal 12 ayat (1) Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya¹⁰⁸. Pada intinya Pasal 7 ayat (2) Kovenan tersebut menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan baik, yang terutama menjamin sekurang-kurangnya kondisi

¹⁰⁸ Kovenan Internasional Tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya telah disahkan menjadi hukum Indonesia melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).

keselamatan kerja yang sehat serta menjamin keselamatan¹⁰⁹.

Selanjutnya Pasal 12 Kovenan menyatakan bahwa negara-negara pihak pada kovenan ini mengakui hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai dalam hal kesehatan fisik dan mental dan negara akan mengambil langkah dalam rangka mewujudkan hal tersebut untuk memperbaiki semua aspek kesehatan lingkungan dan industri¹¹⁰. Dengan demikian, maka dapat dinyatakan bahwa adanya ketentuan tentang perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 telah sesuai dengan norma-norma hak asasi manusia oleh karena bertujuan untuk memberikan perlindungan pekerja, utamanya dari aspek keselamatan dan kesehatan pekerja.

10. Pasal 106 Undang-undang Nomor 13 tahun 2003

Pasal ini terdiri dari 4 (empat) ayat, yang menyatakan, ayat (1) "Setiap perusahaan yang

¹⁰⁹ *Kovenan Internasional Tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya & Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik* (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2004), hal. 4.

¹¹⁰ *Ibid*, hal.7

mempekerjakan 50 (lima puluh) orang pekerja/buruh atau lebih wajib membentuk lembaga kerja sama bipartit", ayat (2) "Lembaga kerja sama bipartit sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berfungsi sebagai forum komunikasi, dan konsultasi mengenai hal ketenagakerjaan di perusahaan". Selanjutnya ayat (3) "Susunan keanggotaan lembaga kerja sama bipartit sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) terdiri dari unsur pengusaha dan unsur pekerja/buruh yang ditunjuk oleh pekerja/buruh secara demokratis untuk mewakili kepentingan pekerja/buruh di perusahaan yang bersangkutan", dan ayat (4) "Ketentuan mengenai tata cara pembentukan dan susunan keanggotaan lembaga kerja sama bipartit sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (3) diatur dengan Keputusan Menteri".

Keempat ayat tersebut diatas menunjukkan bahwa norma yang diatur dalam Pasal 106 adalah perintah bagi pengusaha yang mempekerjakan lebih dari 50 orang pekerja untuk membentuk wadah kerjasama pengusaha dan pekerja. Selain itu, pasal tersebut

juga berisi norma tentang keanggotaan wadah kerjasama dimaksud dibentuk berdasarkan atas asas demokrasi. Pengaturan tentang lembaga bipartit juga diatur dalam Pasal 37 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997. Secara umum, materi yang diatur dalam undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 sama dengan Undang-undang berikutnya, namun dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 diatur ketentuan bahwa pembentukan dan susunan lembaga bipartit harus dilakukan secara demokratis, dimana dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 tidak terdapat pengaturan yang demikian.

Adanya penegasan bahwa anggota lembaga bipartit dari unsur pekerja ditunjuk oleh pihak pekerja secara demokratis memperjelas bahwa pembuat Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 berpikiran lebih maju dalam hal perlindungan hak berunding atau bermusyawarah bagi pekerja. Penegasan tersebut juga sebenarnya membatasi pihak pengusaha untuk tidak terlibat dalam hal penunjukkan siapa buruh/ pekerja yang menjadi anggota lembaga kerjasama bipartit dalam suatu

perusahaan. Substansi pengaturan dalam Pasal 106 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 dapat dinyatakan sesuai dengan prinsip-prinsip dasar kebebasan berserikat dan berunding bersama yang dimuat dalam Konvensi ILO Nomor 98 tahun 1949 Tentang Hak Berserikat dan Berunding Bersama, yang telah disahkan oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Undang-undang Nomor 18 Tahun 1956¹¹¹.

11. Pasal 126 ayat (3) Undang-undang Nomor 13 tahun 2003

Pasal ini menyatakan "Pengusaha harus mencetak dan membagikan naskah perjanjian kerja bersama kepada setiap pekerja/ buruh atas biaya perusahaan". Ketentuan yang diatur dalam Pasal 126 ayat (3) tersebut diatas tidak diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997. Melihat pada substansi materi yang diatur, dapat dipahami bahwa tujuan pembagian naskah perjanjian kerja bersama ialah agar pekerja mengetahui secara utuh

¹¹¹ Payaman Simanjuntak, *op cit*, hal.9.

seluruh isi perjanjian kerja. Dengan kata lain, norma tersebut hendak menegaskan adanya kewajiban pengusaha untuk memberikan informasi yang benar terkait dengan isi dalam perjanjian kerja bersama.

Kewajiban pemberian informasi yang terdapat dalam perjanjian kerja bersama dapat dimaknai sebagai upaya perlindungan hak atas informasi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, yang masing-masing menyatakan "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya" dan "Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki dan menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia".

12. Pasal 160 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 tahun 2003

Pasal 160 ayat (1) terdiri atas 4 (empat) butir, yang menyatakan "Dalam hal pekerja/buruh ditahan pihak yang berwajib karena diduga melakukan tindak pidana bukan atas pengaduan pengusaha, maka pengusaha tidak wajib membayar upah tetapi wajib memberikan bantuan kepada keluarga pekerja/buruh yang menjadi tanggungannya dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) untuk 1 (satu) orang tanggungan : 25% (dua puluh lima perseratus) dari upah;
- b) untuk 2 (dua) orang tanggungan : 35% (tiga puluh lima perseratus) dari upah;
- c) untuk 3 (tiga) orang tanggungan : 45% (empat puluh lima perseratus) dari upah;
- d) untuk 4 (empat) orang tanggungan atau lebih : 50% (lima puluh perseratus) dari upah"¹¹².

¹¹² Terkait dengan norma dalam pasal ini, Mahkamah Konstitusi RI dalam Putusannya Nomor 012/PUU-I/2003 telah menyatakan bahwa anak kalimat "bukan atas pengaduan pengusaha" tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Ketentuan yang dimuat dalam Pasal 160 ayat (1) tersebut pada dasarnya tidak menyentuh secara langsung aspek norma-norma hak asasi manusia, baik yang diatur dalam instrumen hak asasi manusia internasional maupun nasional. Dari pengaturan pasal tersebut terlihat bahwa pembuat undang-undang hendak memberikan perhatian lebih (empati) kepada keluarga pekerja yang sedang tersangkut proses pidana. Norma yang diatur dalam pasal tersebut dilandasi pemikiran bahwa apabila pekerja yang tersangkut pidana merupakan pencari nafkah utama bagi keluarganya, maka kehidupan ekonomi keluarganya tentu akan terpengaruh dengan penahanan pekerja oleh pihak berwajib, dan oleh karena itu pengusaha sudah selayaknya untuk memberikan bantuan kepada keluarga pekerja tersebut. Meskipun tidak terkait langsung dengan hak asasi pekerja, norma dalam Pasal 160 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 ini tetap memiliki implikasi hukum berupa dapat dijatuhkannya sanksi administrasi kepada

pengusaha yang tidak mematuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal tersebut.

13. Pasal 160 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 tahun 2003

Pasal ini menyatakan "Bantuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan untuk paling lama 6 (enam) bulan takwin ter-hitung sejak hari pertama pekerja/buruh ditahan oleh pihak yang berwajib". Pasal tersebut merupakan pengaturan lebih lanjut dari Pasal 160 ayat (1), dimana di atas telah diuraikan bahwa pasal ini tidak terkait langsung dengan perlindungan dan pemenuhan hak-hak pekerja. Dengan demikian Pasal 160 ayat (2) Undang-undang tentang Ketenagakerjaan ini juga tidak memiliki kaitan secara langsung dengan norma-norma hak asasi manusia.

C. Sanksi Administrasi Atas Pelanggaran Hak Asasi Pekerja

Berdasarkan uraian sejarah pemberlakuan undang-undang tentang ketenagakerjaan tahun 1997 dan tahun 2003 tersebut, dapat dipahami bahwa susbtansi hukum yang diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dapat dikategorikan ke dalam sebuah kelompok, yakni tentang larangan diskriminasi oleh pengusaha. Prinsip non-diskriminasi telah dianut dalam konstitusi negara Republik Indonesia yang dituangkan dalam Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia¹¹³, yang dengan tegas menyatakan "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu".

Dalam Pasal 1 butir 6 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang dimaksud dengan diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak

¹¹³ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, *op cit*

langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya. Batasan diskriminasi menurut Pasal 1 ayat (1) konvensi ILO Nomor 111 ialah,

(1) Any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation; (2) Such other distinction, exclusion or preference which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation as may be determined by the Member concerned after consultation with representative employers' and workers' organisations, where such exist, and with other appropriate bodies; and (3) Any distinction, exclusion or preference in respect of a particular job based on the inherent requirements thereof shall not be deemed to be discrimination¹¹⁴.

¹¹⁴ http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_ilo111.htm; 28 Mei 2008.

Berdasarkan batasan tentang diskriminasi yang dianut dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, hak-hak dasar pekerja yang tertuang dalam Konvensi ILO dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terlihat jelas bahwa norma yang terdapat dalam pasal 5 dan Pasal 6 Undang-undang tersebut memiliki kesesuaian (*complied*) dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, khususnya prinsip non-diskriminasi. Prinsip non-diskriminasi bersumber dari gagasan bahwa semua manusia setara (*all human being are equal*). Prinsip ini sangat menekankan pentingnya setiap negara mengakui dan memperlakukan setiap orang secara setara. Pengakuan negara ini harus tercermin dalam instrumen hukum dan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh negara tersebut, termasuk dalam peraturan perundang-undangannya¹¹⁵. Dengan demikian, tindakan diskriminasi yang dilakukan oleh seorang pengusaha terhadap pekerjanya dapat digolongkan sebagai pelanggaran hak asasi pekerja, dan pengusaha tersebut dapat dijatuhi sanksi administrasi.

¹¹⁵ Suryadi Radjab, *op cit*, hal. 42.

Selanjutnya pengaturan tentang pelatihan, pemagangan, pembatasan pungutan biaya penempatan pekerja lembaga penempatan tenaga kerja serta pengaturan tentang kewajiban adanya pekerja pendamping bagi pekerja warga Negara asing sebagaimana yang diatur dalam Pasal 15, Pasal 25, Pasal 38 ayat (2), dan Pasal 45 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 juga tergolong sesuai dengan instrument hak asasi internasional dan nasional, yang merupakan hak untuk mengembangkan diri dan hak untuk memperoleh manfaat atas Ilmu Pengetahuan dan Teknologi. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa pelanggaran terhadap hak asasi pekerja untuk mengembangkan diri dan memperoleh manfaat atas Ilmu Pengetahuan dan Teknologi yang dilakukan oleh pengusaha dapat dijatuhi sanksi administrasi.

Pengaturan tentang perlindungan kesehatan dan keselamatan pekerja sebagaimana yang diatur dalam Pasal 87, pengaturan tentang lembaga kerjasama bipartit sebagaimana yang diatur dalam Pasal 106, dan pengaturan tentang kewajiban bagi pengusaha untuk

membagikan naskah perjanjian kerja bersama sebagaimana yang diatur dalam Pasal 126 ayat (3) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 merupakan jaminan perlindungan hak dasar pekerja, khususnya hak atas syarat ketenagakerjaan yang adil serta kebebasan berserikat dan berunding. Dengan demikian, pelanggaran atas hak atas syarat ketenagakerjaan yang adil serta kebebasan berserikat yang dilakukan oleh pengusaha juga dapat dijatuhi sanksi administrasi.

Uraian tersebut diatas menunjukkan bahwa substansi pengaturan dalam Pasal 190 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan didasari atau berkaitan erat dengan upaya perlindungan hak asasi pekerja. Hal ini nampak dari berbagai pengaturan pada pasal-pasal lain didalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan yang dilekati dengan ketentuan sanksi administrasi bagi pelanggarnya. Pasal-pasal lain tersebut hampir keseluruhannya berkorelasi erat dengan upaya perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia.

Setelah mendeskripsikan dan menganalisis Pasal 190 ayat (1), pembahasan berikutnya berlanjut ke Pasal 190 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Sebagaimana telah disinggung dalam bagian sebelumnya, Pasal 190 ayat (2) mengatur tentang berbagai jenis sanksi administrasi dalam bidang ketenagakerjaan, yaitu berupa:

1. Teguran;
2. Peringatan tertulis;
3. Pembatasan kegiatan usaha;
4. Pembekuan kegiatan usaha;
5. Pembatalan persetujuan;
6. Pembatalan pendaftaran;
7. Penghentian sementara sebagian atau seluruh alat produksi; dan
8. Pencabutan ijin.

Selanjutnya dalam Pasal 190 ayat (3) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 dinyatakan bahwa ketentuan mengenai sanksi administrasi diatur lebih lanjut oleh Menteri. Dalam Pasal 1 butir 33 Undang-undang Nomor

13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dinyatakan bahwa Menteri yang dimaksud adalah Menteri yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan, dalam hal ini adalah Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia.

Berdasarkan rumusan Pasal 190 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003, dapat diketahui bahwa undang-undang tersebut tidak mengatur lebih lanjut tentang materi hukum, mekanisme dan jenis-jenis pelanggaran pasal tertentu yang dapat dijatuhkan salah satu sanksi administrasi tersebut. Bahkan dalam Pasal 190 ayat (3) undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tidak disebutkan secara spesifik perihal bentuk hukum apa yang harus diterbitkan oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam rangka pengaturan lebih lanjut tentang sanksi administrasi dalam bidang ketenagakerjaan. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pembuat undang-undang berkehendak untuk mendelegasikan secara luas kewenangan pengaturan lebih lanjut perihal materi dan mekanisme penjatuhan sanksi administrasi kepada Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Mengacu kepada pendapat P. Nicolai dan J.B.J.M Ten Berge, Kedelapan jenis sanksi administrasi yang dimuat dalam Pasal 190 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan dapat klasifikasikan ke dalam 2 (dua) kelompok sanksi, yaitu sanksi punitif dan sanksi regresif.¹¹⁶ Sanksi punitif, yang lebih menekankan pada aspek penjatuhan hukuman yang tidak memiliki implikasi permanen terhadap seseorang, tercermin dalam ketentuan Pasal 190 ayat (2) huruf a (teguran), huruf b (peringatan tertulis), huruf c (pembatasan kegiatan usaha) dan huruf g (penghentian sementara sebahagian atau seluruh alat produksi) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003. Sanksi *reparatoir* atau sanksi regresif, yang lebih menekankan pada kepatuhan hukum seseorang dan ancaman hukuman yang berimplikasi jangka panjang atau permanen, tercermin dalam ketentuan Pasal 190 ayat (2) huruf d (pembekuan kegiatan usaha), e (pembatalan persetujuan), f (pembatalan pendaftaran), dan huruf h (pencabutan izin).

¹¹⁶ Ridwan HR, *op cit*, hal-316-317.

Pemilahan berdasarkan jenis sanksi administrasi tersebut di atas, dapat dipahami bahwa terdapat 2 (dua) kategori sanksi administrasi dalam bidang ketenagakerjaan, yakni sanksi yang tergolong ringan oleh karena hanya memiliki implikasi temporer terhadap perusahaan dan sanksi yang tergolong berat oleh karena tergolong memiliki implikasi jangka panjang terhadap perusahaan. Untuk sanksi yang tergolong ringan, substansi pengaturan oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dapat melingkupi materi hukum dan mekanisme penjatuhan hukuman secara langsung oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Berbeda dengan sanksi ringan, untuk sanksi yang tergolong berat seperti pembekuan kegiatan usaha, pembatalan persetujuan, pembatalan pendaftaran dan pembatalan izin, sebaiknya menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi hanya mengatur tentang aspek mekanisme atau tatacaranya saja.

Hal tersebut dilandasi pertimbangan oleh karena perihal sanksi yang tergolong berimplikasi jangka panjang pada umumnya terkait dengan institusi lain yang mengeluarkan perijinan kegiatan usaha dari suatu

perusahaan, seperti Departemen Hukum dan HAM, Direktorat-Direktorat teknis dalam suatu Departemen, Dinas Perindustrian atau Dinas Perdagangan. Menurut Jimly Asshidiqie, apabila materi hukum sanksi didelegasikan kewenangan pengaturannya kepada Menteri, maka materi hukum pengaturan tersebut harus dapat dipastikan tidak berkaitan dengan departemen atau instansi yang lain¹¹⁷. Dengan demikian, oleh karena materi sanksi yang berupa pembekuan kegiatan usaha, pembatalan persetujuan, pembatalan pendaftaran dan pembatalan ijin terkait dengan institusi lain di luar Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, sebaiknya ketiga jenis sanksi administrasi tersebut pengaturannya tidak didelegasikan kepada pejabat setingkat Menteri, tetapi diatur dengan Peraturan Pemerintah atau langsung diatur didalam batang tubuh Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.

Permasalahan lain yang juga penting untuk dikemukakan disini ialah kenyataan bahwa hingga saat ini pengaturan lebih lanjut perihal sanksi

¹¹⁷ Jimly Asshidiqie, *op cit*, hal. 214.

administrasi dalam Undang-undang Ketenagakerjaan, sebagaimana yang diamanatkan oleh pembuat undang-undang kepada Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, belum diterbitkan. Terkait dengan belum adanya pengaturan Menteri tersebut, maka norma-norma tentang sanksi dalam Pasal 190 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 belum dapat diimplementasikan secara nyata oleh karena syarat pengaturan yang diminta oleh pembuat undang-undang belum dipenuhi oleh pejabat yang bersangkutan.

Sesuai dengan prinsip negara hukum, maka setiap sanksi yang dijatuhkan oleh pejabat berwenang dapat diajukan pengujian keabsahannya ke pengadilan. Demikian pula halnya dengan sanksi administrasi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Pengusaha yang tidak menerima sanksi yang dijatuhkan kepadanya dapat mengajukan banding pada hakim¹¹⁸.

Sanksi administrasi yang dijatuhkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk pada hakikatnya merupakan

¹¹⁸ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, cetakan kesembilan, 2005), hal.247.

keputusan pejabat Tata Usaha Negara. Dengan demikian, upaya banding terhadap sanksi administrasi di bidang ketenagakerjaan tersebut ditempuh melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Didalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata¹¹⁹.

Dalam kaitannya dengan upaya banding terhadap Keputusan penjatuhan sanksi administrasi atas pelanggaran norma dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 oleh pejabat administrasi, sanksi yang dapat diupayakan bandingnya ialah hanya sanksi administrasi yang tergolong berat, yakni pembekuan kegiatan usaha,

¹¹⁹ Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344.

pembatalan persetujuan, pembatalan pendaftaran dan pencabutan ijin.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam Bab IV, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.

1. Pengaturan sanksi administrasi dalam suatu undang-undang merupakan upaya dari pembuat undang-undang untuk memaksa agar norma-norma yang terdapat dalam undang-undang tersebut dipatuhi oleh semua pihak. Adanya pengaturan sanksi administrasi tersebut bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi subyek hukum tertentu dan sanksi administrasi merupakan sanksi dalam bidang hukum publik yang implementasinya dapat dilakukan secara langsung oleh pemerintah, dalam hal ini masuk kedalam lingkup kewenangan eksekutif, yakni presiden dan aparaturnya.
2. Pengaturan tentang sanksi administrasi di dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia tidak sesuai dengan fungsi-fungsi yang terdapat dalam struktur perundang-undangan

yang baik oleh karena dimuat di dalam bagian penjelasan umum Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Pengaturan sanksi di dalam undang-undang tersebut semestinya dituangkan dalam norma-norma tersendiri yang diletakkan pada bagian batang tubuh undang-undang tersebut, dan bukan pada bagian penjelasan. Penempatan ketentuan perihal sanksi administrasi dalam bagian penjelasan menyebabkan ketentuan tersebut tidak berfungsi sebagaimana yang diharapkan.

3. Pengaturan sanksi administrasi di dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan merupakan kelanjutan dari pengaturan yang dimuat di dalam undang-undang di bidang ketenagakerjaan sebelumnya, yakni Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan. Pengaturan tentang sanksi administrasi tersebut terkait erat dengan kehendak pembuat undang-undang untuk berupaya melindungi hak-hak asasi pekerja, baik pekerja warga negara Indonesia maupun pekerja asing.

Namun, pendelegasian kewenangan pengaturan lebih lanjut tentang sanksi administrasi dalam bidang ketenagakerjaan kepada Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pendelegasian kewenangan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan oleh karena didalam Pasal yang mendasari delegasi kewenangan tersebut tidak dibatasi dengan tegas lingkup materi hukum yang harus diatur oleh Menteri serta terdapat materi hukum yang terkait dengan institusi di luar Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Disamping itu, belum adanya realisasi pengaturan lebih lanjut tentang sanksi administrasi oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi akan berimplikasi ketidakjelasan penerapan ketentuan sanksi administrasi atas pelanggaran hak-hak pekerja yang dijamin dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.

B. Saran

1. Pengaturan perihal sanksi administrasi di dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia seharusnya diletakkan pada bagian batang tubuh, tidak diletakkan dalam bagian penjelasan umum undang-undang tersebut. Usulan tentang perubahan pengaturan ketentuan sanksi administrasi di dalam batang tubuh tersebut dapat menjadi salah satu materi perubahan (amandemen) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Disarankan agar Komnas HAM, sebagai lembaga negara yang dasar hukum pembentukan dan kewenangannya diatur dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, dapat menjadi pihak yang secara sungguh-sungguh mendorong perubahan undang-undang tersebut.
2. Pengaturan tentang sanksi administrasi di dalam undang-undang di bidang ketenagakerjaan sebaiknya tidak sepenuhnya didelegasikan kepada Menteri Tenaga Kerja. Pengaturan sanksi yang dapat dilakukan oleh Menteri semesetinya hanya sebatas

pada pengaturan prosedur dan penjatuhan sanksi yang tergolong ringan dan tidak memiliki implikasi jangka panjang terhadap kelangsungan usaha dari suatu perusahaan, sedangkan pengaturan sanksi administrasi yang tergolong berat dan berimplikasi permanen terhadap kelangsungan usaha dari suatu perusahaan sebaiknya diatur oleh peraturan yang derajat hukumnya lebih tinggi, seperti Peraturan Pemerintah, atau langsung dirumuskan dengan tegas di dalam batang tubuh Undang-undang tentang Ketenagakerjaan.

3. Dewan Perwakilan Rakyat RI sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebaiknya meminta Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi agar dapat segera membuat pengaturan lebih lanjut tentang sanksi administrasi sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, khususnya yang mengatur tentang sanksi administrasi yang bersifat punitif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdullah, Rozali dan Syamsir. *Perkembangan HAM dan Keberadaan Peradilan HAM di Indonesia*, Jakarta: PT. Ghalia Indonesia, 2002.
- Alim, Muhammad. *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Madinah dan UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- Arrasjid, Chainur. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Asshidiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- . *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1990.
- Bagus, Lorens. *Kamus Filsafat*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Damanik, Jayadi. *Pertanggungjawaban hukum atas pelanggaran HAM melalui Undang-undang yang Diskriminatif Di Indonesia Pada Era Soeharto*, Malang: PT. Bayu Media Publishing, 2007.
- Davidson, Scott. *Hak Asasi Manusia, Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*, Jakarta: Grafiti, 1994.
- . *Deklarasi Vienna dan Program Aksi*, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 1997.

- Effendi, A Masyhur. *Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Jakarta: PT. Ghalia Indonesia, 1993.
- Gautama, Sudargo. *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung: Penerbit Alumni, 1983.
- Hadjon, Philipus M, dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, cetakan kesembilan, 2005.
- Hamzah, Andi. *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2004.
- Hartono, C.F.G Sunaryati. *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Penerbit Alumni, 1994.
- Henry, Campbell Black. *Black's Law Dictionary*, St. Paul Minn, West Publishing Co, 1979.
- Husni, Lalu. *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Melalui Pengadilan dan di luar Pengadilan*, Jakarta: PT. Rajawali Grafindo Persada, 2007.
- Irsan, Koesparmono. *Hukum Ketenagakerjaan Suatu Pengantar*, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2004.
- . *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Penerbit Balai Pustaka, Cetakan keempat.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung, : Penerbit Nusamedia & Penerbit Nuansa, 2006.
- . *Kovenan Internasional Tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya & Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik*, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2004.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Penerbit IND-HILL.CO, 1992.

- . *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Bandung: PT. Alumni, 2001.
- Marpaung, Leden. *Asas, Teori dan Praktek Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- Nugraha, Safri, dkk. *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Center For Law and Government Studies, 2007.
- Radjab, Suryadi dkk. *Dasar-Dasar Hak Asasi Manusia*, Jakarta: PBHI bekerjasama dengan The Asia Foundation, 2002.
- R, Ridwan H. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.
- Simanjuntak, Payaman. *Aplikasi Konvensi Dasar ILO*, Jakarta: Himpunan Pembina Sumberdaya Manusia Indonesia (HIPSMI), 2000.
- Soekanto, Soerjono. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1986.
- . *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1988.
- dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2007.
- Soepomo, Iman. *Pengantar Hukum Perburuhan*, cetakan Keduabelas (Edisi Revisi) Jakarta: Penerbit Djambatan, 1999.
- Sudono, Agus. *Perburuhan Dari Masa ke Masa*, Jakarta: PT. Pustaka Cidesindo, 1997.
- Sukardja, Ahmad. *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945*, UI Press, Jakarta, 1995.

Suprpto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007.

Syahrani, Riduan. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.

Wahjono, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: PT. Ghalia Indonesia, 1986.

Wignjosebroto, Soetandyo. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Penerbit ELSAM dan HUMA, 2002.

Artikel

Hasan, Zubairi. "Memperbaiki Kualitas Pembentukan Undang-Undang", Jakarta: Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 4 Nomor 2 - Juni 2007, hal. 57-65.

Lay, Cornelis. "*State Auxilary Agencie's*", Jurnal Hukum Jentera, Jakarta: Edisi 12-Tahun III, April-Juni, 2006, hal. 5-21.

Marzuki, M. Laica. "Membangun Undang-Undang Yang Ideal", Jakarta: Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 4 Nomor 2 - Juni 2007, hal. 1-8.

Sibuea, Hotma P. "*Fungsi Izin Pemutusan Hubungan Kerja Sebagai Instrumen Perlindungan Hukum Bagi Buruh*", Jurnal Yustisia, Yogyakarta: Volume I No. 1, September 2000 - Februari 2001, hal. 13-27.

Thohari, A. Ahsin. "*Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*", Jurnal Hukum Jentera, Jakarta: Edisi 12-Tahun III, April-Juni, 2006, hal. 22-36.

Perundang-undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

----- . TAP MPR Nomor XVII Tahun 1998 Tentang Hak Asasi Manusia.

----- . Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437.

----- . Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4356.

----- . Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279.

----- . Undang-undang Nomor 21 Tahun 2000 Tentang Serikat Pekerja/ Serikat Buruh, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3989.

----- . Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886.

----- . Undang-undang Nomor 11 Tahun 1998 Tentang Perubahan Berlakunya Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 184, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3791.

----- . Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 Tentang Ketenagakerjaan, Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 1997 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3702.

Website

<http://www.kbn.co.id/id/files/peraturan/PUU%20RETIFIKASI/ UU%20No.111%20Th.2005%20Tentang%20Ecosoc.pdf>;
13 Maret 2008

<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/inz.htm>; 28 Mei 2008

<http://www.un.org/Overview/rights.html>; 13 Maret 2008

