



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN PASCA
BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2003
TENTANG RATIFIKASI KONVENSI ILO NO. 81 TAHUN 1947
MENGENAI PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN DALAM
INDUSTRI DAN PERDAGANGAN**

SKRIPSI

**FAHRUROZI
0706277541**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
DEPOK
JULI 2011**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN PASCA
BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2003
TENTANG RATIFIKASI KONVENSI ILO NO. 81 TAHUN 1947
MENGENAI PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN DALAM
INDUSTRI DAN PERDAGANGAN**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

**FAHRUROZI
0706277541**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
DEPOK
JULI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Fahrurozi

NPM : 0706277541

Tanda Tangan :

Tanggal : Rabu, 6 Juli 2011

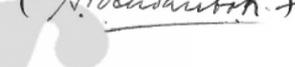
HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Fahrurozi
Program studi : Ilmu Hukum
Judul : Pengawasan Ketenagakerjaan pasca berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Ratifikasi Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Melania Kiswandari S.H., LL.M. ()
Penguji : Dr. Siti Hayati Hoesin S.H., M.H., C.N. ()
Penguji : Daly Erni S.H., M.Si., LL.M. ()
Penguji : Eka Sri Sunarti S.H., M.Si. ()
Penguji : Helena Poerwanto S.H., M.H. ()

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 6 Juli 2011

KATA PENGANTAR

Mengawali dengan *Bismillaahirrahmaanirrahiim* dan diakhiri dengan *Alhamdulillahirabbil'alamiin*, penulis pada akhirnya mampu menyelesaikan skripsi berjudul “Pengawasan Ketenagakerjaan pasca berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Ratifikasi Konvensi ILO No. 81 Tahun 1947 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan” sebagai karya terakhir penulis di program S1 reguler dan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, fakultas tempat penulis menimba ilmu dan pengalaman berharga yang tidak akan pernah terlupakan.

Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini tidak lepas dari bantuan, dukungan, dan doa dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis hendak mengucapkan terima kasih kepada:

1. Allah S.W.T., untuk segala kebahagiaan, pelajaran, hidayah, rahmat dan karunia tiada henti yang telah Ia berikan kepada penulis sejak lahir hingga saat ini. Sungguh tanpa kehendak-Mu maka penulis tidak akan pernah mendapatkan apapun di dunia yang hanya sementara ini.
2. Rasulullah S.A.W., seorang *role model* pemimpin sejati yang menginspirasi penulis. Juga tak lupa pada seluruh tokoh Islam yang menginspirasi, termasuk 24 Nabi serta Khulafaurrasyidin dengan karakter kepemimpinan dan kejantanan yang luar biasa, yang telah menjadi panutan bagi penulis untuk selalu berani memperjuangkan apa yang benar walaupun tidak pernah mudah, kapanpun dan dimanapun.
3. Al-Quran, walaupun penulis tidak sering menjamahnya di awal penulisan, namun disaat-saat akhir menguatkan hati penulis untuk menjadi seorang penegak hukum yang adil, beriman, dan berilmu. Amin dan Insya Allah.
4. H. Muhammad Hoesin dan Hj. Zakiah Muhammad atas nafkah, support dan didikannya selama ini hingga penulis dapat merasakan bagaimana rasanya menjadi seorang sarjana. Juga kepada saudara kandung yang telah mendoakan penulis: Fauzan Muzakir, Siti Hawa, dan Zakaria.
5. Keluarga besar FHUI yang terdiri dari petinggi, pengajar, karyawan, dan mahasiswa yang penulis kenal maupun tidak karena telah memberikan

pengalaman yang berharga untuk selalu dikenang. Khususnya kepada jajaran PK V HTN dan HAN yang merupakan *passion* penulis dalam dunia hukum. Khususnya Mbak Melania Kiswandari S.H., LL.M. sebagai pembimbing skripsi penulis yang telah bersedia mendidik dan menyemangati penulis dengan berbagai masukan disela kesibukannya, semoga Mbak Nia dan keluarga selalu diberikan kesehatan dan kebahagiaan di dunia maupun akhirat. Ibu Dr. Siti Hajati Hoesin S.H. yang telah memberikan begitu banyak buku dan berbagai tulisan ilmiah lainnya seputar hukum perburuhan yang amat berharga dan menjadi modal besar dalam penulisan skripsi ini. Semoga tante Eti selalu berada dalam kenikmatan iman Islam serta selalu berada dalam lindungan Allah S.W.T. serta tak lupa kepada Ibu Wismar Ain Marzuki S.H., M.H., pembimbing penulis selama menempuh ilmu hukum dan terus menyemangati moral serta begitu baik kepada penulis. Semoga bu Ain dan keluarga diberikan kesehatan dan kebahagiaan oleh Allah S.W.T.

6. Sahabat terdekat penulis yaitu Puri, Tiffany, Virra, Bobob, dan Uli. Keluarga besar Perfilma khususnya BPH Perfilma FHUI 2010, ALSA LC UI khususnya divisi ALSA Training 2009, BEM FHUI 2008 khususnya Departemen Politik dan Hukum dan BEM FHUI 2009 khususnya Departemen Pengembangan Karir, *Recht Football Club*, Futsal Ceria, Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Grup “K” dan Frans, Andra, Faza, Hari, Ferdian, Dega, Andri, serta seluruh kerabat dekat penulis yang tidak dapat penulis tuliskan satu-per-satu, Terima kasih.
7. Seluruh orang berharga yang tidak dapat penulis tuliskan, serta seluruh pihak yang berpartisipasi secara sadar maupun tidak terhadap skripsi penulis, khususnya para penulis yang tulisannya dikutip oleh penulis.
8. *Last but never least and repeated*, H. Muhammad Hoesin dan Hj. Zakiah Muhammad karena pencapaian penulis sampai disini adalah hasil jerih payah mereka. Terima kasih dan mohon maaf. Semoga penulis mampu membalas budi dan membahagiakan mereka, serta dipanjangkan umur mereka dalam Iman dan Islam. Amiin Y.R.A.

Sesungguhnya kesempurnaan hanya milik Allah SWT dan kekurangan dalam skripsi ini adalah kesalahan penulis. Penulis juga menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, untuk itu penulis selalu menerima segala kritik dan saran yang membangun bagi skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum di Indonesia.

Depok, Juli 2011
Penulis



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fahrurozi
NPM : 0706277541
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Pengawasan Ketenagakerjaan pasca berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Ratifikasi Konvensi ILO No. 81 Tahun 1947 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan.

Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 6 Juli 2011

Yang menyatakan



(Fahrurozi)

ABSTRAK

Nama : Fahrurozi
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Pengawasan Ketenagakerjaan pasca berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Ratifikasi Konvensi ILO No. 81 Year 1947 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan

Skripsi ini membahas pengaturan pengawasan ketenagakerjaan setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan. Pembahasan tersebut tidak hanya terbatas pada ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut, tetapi juga membandingkannya dengan ketentuan pengawasan ketenagakerjaan dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Metode yang digunakan dalam skripsi ini adalah yuridis-normatif. Skripsi ini juga akan membahas mengenai kelembagaan, tugas pokok dan fungsi, ruang lingkup, prosedur, serta hasil dan tindak lanjut pengawasan ketenagakerjaan.

Kata kunci:
pengawasan, pengawasan ketenagakerjaan, pegawai pengawasan ketenagakerjaan, Konvensi ILO.

ABSTRACT

Name : Fahrurozi
Study Program : Administrative Law
Title : Labour Inspection after validity of Law Number 21 Year 2003 about Ratification of ILO Convention Number 81 Year 1947 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce

This writings will emphasize on labour inspection rules after the enactment of Law Number 21 Year 2003 about Ratification of ILO Convention Number 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce. The explanation that will be discussed in this writings not only restricted to the rules on the law itself, but also to compare it with other labour inspection regulations. The method used in this writings is juridist-normative. There will be also explanation about institutional, main objectives and functions, scope, procedur, also result and further action taken from labour inspection.

Key Words:

Inspection, labour inspection, labour inspector, ILO Convention.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	8
1.3 Tujuan Penelitian	10
1.4 Kerangka Teori dan Konsep Penulisan	11
1.5 Metode Penelitian	13
1.6 Sistematika Penulisan.....	15
BAB 2 PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN SEBAGAI BAGIAN DARI HUKUM ADMINISTRASI.....	16
2.1. Pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara	16
2.2. Pengertian Pengawasan Ketenagakerjaan	20
2.3. Latar Belakang dan Sejarah Pengawasan Ketenagakerjaan	22
2.4. Subyek Pengawasan Ketenagakerjaan	27
2.5. Obyek Pengawasan Ketenagakerjaan	32
2.6. Sistem Pengawasan Ketenagakerjaan	35
2.6.1 Sistem Pengawasan Umum	38
2.6.2 Sistem Pengawasan Konvensional	42
2.6.3 Pendekatan Fungsional.....	42
2.6.4 Sistem Integrasi Fungsional	43
BAB 3 PERBANDINGAN PENGATURAN MENGENAI PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN MENURUT KONVENSI ILO NOMOR 81 TENTANG PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN DALAM INDUSTRI DAN PERDAGANGAN DENGAN PERATURAN PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN LAINNYA.....	45
3.1. Pengantar	45
3.2. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 Tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 Nomor 23 Dari Republik Indonesia Untuk Seluruh Indonesia	47
3.2.1 Kelembagaan	47
3.2.2 Tugas Pokok, Fungsi, dan Ruang Lingkup	50
3.2.3 Prosedur.....	52
3.2.4 Hasil dan Tindak Lanjut	56
3.3. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja.....	58
3.3.1 Kelembagaan	58
3.3.2 Tugas Pokok, Fungsi, dan Ruang Lingkup	59
3.3.3 Prosedur.....	61

3.3.4 Hasil dan Tindak Lanjut	63
3.4. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	63
3.4.1 Kelembagaan	63
3.4.2 Tugas Pokok, Fungsi, dan Ruang Lingkup	64
3.4.3 Prosedur	67
3.4.4 Hasil dan Tindak Lanjut	67
3.5. Undang-undang No. 21 Tahun 2003 tentang Ratifikasi Konvensi ILO No. 81 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Perusahaan Dagang dan Industri	70
3.5.1 Kelembagaan	70
3.5.2 Tugas Pokok, Fungsi, dan Ruang Lingkup	72
3.5.3 Prosedur	73
3.5.4 Hasil dan Tindak Lanjut	75
3.6. Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan.	78
3.6.1 Kelembagaan	78
3.6.2 Tugas Pokok, Fungsi, dan Ruang Lingkup	82
3.6.3 Prosedur	84
3.6.4 Hasil dan Tindak Lanjut	85
3.7. Kewenangan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan dan Laporan Pengawasan Ketenagakerjaan	87
3.7.1. Kewenangan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan	88
3.7.2. Laporan Pengawasan Ketenagakerjaan	95
3.8. Sanksi dalam Pengawasan Ketenagakerjaan	101
3.9. Analisis	105
3.9.1. Komparasi	105
3.9.2. Kewenangan Pegawai Pengawas dan Laporan Pengawasan.	118
BAB 4 KESIMPULAN DAN SARAN	125
4.1. Kesimpulan	125
4.2. Saran	127
DAFTAR PUSTAKA	129

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.¹ Pekerja merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sejarah peradaban dalam kaitannya dengan keadilan umat manusia. Hal ini menegaskan bahwa perlindungan terhadap hak dasar pekerja merupakan permasalahan penting dan merupakan sesuatu yang bersifat universal dan terjadi di seluruh pelosok dunia. Fenomena ini menimbulkan adanya pemikiran yang berusaha membentuk adanya peraturan ketenagakerjaan yang bersifat seragam dan cenderung sama rata dan diberlakukan secara internasional. Oleh karena itu dalam hukum ketenagakerjaan internasional dikehendaki adanya satu kesatuan hukum ketenagakerjaan, yaitu hukum yang berlaku secara universal di setiap negara. Saat ini penerapan hukum ketenagakerjaan diselenggarakan oleh Organisasi Ketenagakerjaan Internasional atau *International Labour Organization* (ILO).² ILO didirikan pada tahun 1919 bersamaan dengan *League of Nations*³ dalam *Treaty of Versailles*⁴. Selanjutnya pada tahun 1945 ILO menjadi Badan

¹Indonesia (a), *Undang-undang Ketenagakerjaan* UU Nomor 13 tahun 2003, LN Nomor 39 Tahun 2003 TLN. Nomor 4279, Ps. 1 ayat 3.

²A. Uwiyono *et. al.*, *Bahan Kuliah Hukum Perburuhan* (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal. 57.

³*League of Nations*, atau Liga Bangsa-Bangsa (LBB) adalah sebuah organisasi internasional yang didirikan pada 10 Januari 1920 setelah Konferensi Perdamaian Paris 1919. Tugas utamanya adalah melucuti senjata, mencegah perang melalui keamanan kolektif, menyelesaikan pertentangan antara negara-negara melalui negosiasi dan diplomasi, serta memperbaiki kesejahteraan hidup global. LBB dicituskan Presiden Amerika Serikat Woodrow Wilson meskipun AS sendiri tidak pernah bergabung dengan organisasi ini. Sejumlah 42 negara menjadi anggota saat LBB didirikan. 23 di antaranya tetap bertahan sebagai anggota hingga LBB dibubarkan pada 1946. Antara 1920-1937, 21 negara masuk menjadi anggota, namun tujuh di antara keduanya satu anggota tambahan ini kemudian mengundurkan diri sebelum 1946. Liga Bangsa-Bangsa merupakan cikal bakal berdirinya Persatuan Bangsa-Bangsa (*United Nations*). Ditranslasikan dari <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/405820/League-of-Nations> diakses pada 18 Februari 2011.

⁴*Treaty of Versailles* merupakan perjanjian damai yang secara resmi mengakhiri Perang Dunia I antara Sekutu dan Kekaisaran Jerman. Setelah enam bulan negosiasi melalui Konferensi Perdamaian Paris, perjanjian ini akhirnya ditandatangani sebagai tindak lanjut dari perlucutan senjata. Perjanjian

Khusus *United Nations* atau Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). ILO adalah satu-satunya badan “tripartit” (terdiri dari tiga pihak) PBB yang mengundang perwakilan pemerintah, pengusaha dan pekerja untuk bersama-sama menyusun kebijakan-kebijakan dan program-program.⁵ ILO mempunyai tugas utama yaitu merumuskan kebijakan dan program internasional untuk memperbaiki lapangan pekerjaan dan kehidupan para pekerja; menyusun standar ketenagakerjaan internasional untuk dijadikan pedoman bagi negara anggota dalam membuat dan melaksanakan kebijakan ketenagakerjaan khususnya dalam membuat peraturan perundangan ketenagakerjaan. Peraturan yang ditetapkan oleh ILO berupa konvensi maupun deklarasi bersama itu sendiri selanjutnya dapat dijadikan hukum positif oleh negara anggotanya dengan proses ratifikasi daripada konvensi/deklarasi yang dikehendaki oleh negara bersangkutan. Sebagai salah satu negara anggota ILO, Indonesia adalah negara pertama di Asia yang meratifikasi seluruh Konvensi ILO.⁶

Pekerja merupakan elemen penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional yang berorientasi pada kesejahteraan sosial sesuai dengan judul dalam Bab XIV Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yaitu Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Permasalahan ketenagakerjaan di Indonesia telah terjadi bahkan sebelum proklamasi kemerdekaan terselenggara yaitu pada masa penjajahan Belanda. Bermula sejak jaman perbudakan, dimana

Versailles ditandatangani pada November 1918 di Compiègne Forest. Salah satu hal paling penting yang dihasilkan oleh perjanjian ini adalah bahwa Jerman menerima tanggung jawab penuh sebagai penyebab peperangan. <http://bataviase.co.id/node/525493> diakses pada 18 Februari 2011

⁵“Sekilas Tentang ILO,” http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/documents/publication/wcms_098256.pdf diunduh pada 3 Januari 2011.

⁶“Kasus Nirmala, Cermin Pentingnya UU Perlindungan TKI dan Buruh Migran” <http://hukumonline.com/berita/baca/hol10388/kasus-nirmala-cermin-pentingnya-uu-perlindungan-tki-dan-tenaga-kerja-migran> diakses pada 11 Januari 2011. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2003 merupakan produk hukum pada era “reformasi ketenagakerjaan” dibawah pimpinan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Menakertrans) yang saat itu dijabat oleh Jacob Nuwawea. Dalam masa kepemimpinannya, terdapat empat produk UU ketenagakerjaan yang disahkan. Keempat UU tersebut adalah: UU Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja, UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, UU Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan dan UU Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.⁶ Namun hal ini tidak serta merta menjadi acuan telah dijalankannya peraturan ketenagakerjaan dengan baik

pekerjaan untuk sebagian besar dilakukan oleh budak dan hamba. Disamping bentuk kerja budak dan kerja hamba dikenal pula adanya bentuk kerja paksa, biasanya disebut pula *rodi* dan bentuk kerja sanksi pidana, yaitu hubungan kerja dimana pihak buruh dalam hal tidak memenuhi kewajibannya diancam dengan pidana. Kedua bentuk kerja ini bahkan terdapat berdampingan dengan bentuk kerja biasa, yaitu hubungan kerja secara modern yang dikenal pada dewasa sekarang dimana-mana.⁷ Selanjutnya, pada masa Pemerintahan Jepang dikenal pula bentuk kerja yang dinamakan *romusha*.

Dalam perkembangannya, Indonesia menjadi suatu Negara Hukum sebagaimana tertera pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.⁸ Ciri utamanya meliputi aspek legalitas, pengawasan pengadilan, pemisahan kekuasaan, dan penghormatan hak-hak dasar. Pengertian aspek legalitas yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.⁹ Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Negara hukum juga mengenal adanya pengawasan peradilan dimana pengadilan selain diselenggarakan secara independen juga terdapat suatu sistem yang mengawasi. Pemisahan kekuasaan juga menjadi ciri utama negara hukum karena kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat '*checks and balances*'¹⁰ dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain.¹¹ Terkait masalah dihormatinya hak-hak dasar, setiap manusia sejak kelahirannya

⁷Iman Soepomo, *Hukum Perburuhan: Bidang Hubungan Kerja*, Cet VI, (Jakarta: Djambatan, 1987), hal. 9.

⁸Pasal tersebut berbunyi: Negara Indonesia adalah negara hukum.

⁹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme* (Jakarta: Penerbit Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) hal. 44.

¹⁰ *Checks and Balances* adalah prinsip pemerintahan yang memisahkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara proporsional dengan tujuan menghindari terjadinya konflik kewenangan. *Checks and balances* sekiranya dipergunakan di seluruh negara dalam konstitusinya. Hal ini karena *checks and balances* dianggap bagian fundamental dalam roda pemerintahan untuk dapat berjalan dengan baik. Lihat: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/108283/checks-and-balances> 2009 08:11:15 GMT

¹¹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, *Op. Cit.*, hal. 125.

menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu.¹² Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara hukum. Doktrin tentang Hak Asasi Manusia sekarang ini sudah diterima secara universal sebagai *a moral, political, legal framework and as a guideline* dalam membangun dunia yang lebih damai dan bebas dari ketakutan dan penindasan serta perlakuan yang tidak adil.¹³

Keempat ciri negara hukum di atas harus juga ditegakkan dalam peraturan ketenagakerjaan di Indonesia. Indonesia sendiri telah menerapkan jaminan perlindungan hak-hak dasar secara tertulis dalam Pasal 28 UUD NRI 1945 yang setelah adanya amandemen keempat, Pasal tersebut mengalami perubahan dan penambahan hingga mencapai Pasal 28 – 28J atau berjumlah 11 butir pasal. Dalam amandemen konstitusi itu juga diatur mengenai perlindungan dan pemenuhan hak dasar bagi tenaga kerja. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 28D ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi:

“Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”.¹⁴

Salah satu unsur yang harus ikut berperan di dalam meningkatkan kesejahteraan, keselamatan dan kesehatan tenaga kerja adalah unsur pengawasan ketenagakerjaan.¹⁵ Permasalahan pengawasan ketenagakerjaan menjadi penting karena dalam praktek, meskipun peraturan, institusi, maupun prosedur perlindungan pekerja telah disusun, pelanggaran hak-hak pekerja masih terjadi.

¹²*Ibid.*, hal. 126.

¹³Jimmy Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*, (Jakarta: Penerbit Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) hal 85

¹⁴Pasal ini merupakan hasil amandemen kedua UUD NRI 1945

¹⁵Sendjun Manulang, *Pokok-Pokok Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hal. 124

Pada awalnya, kedudukan pekerja dalam kerap dipandang sebagai salah satu hanya sebagai obyek yakni sebagai pribadi yang perlu dilindungi terhadap perlakuan yang mempersamakannya dengan faktor produksi lainnya yaitu modal dan pimpinan itupun dalam urutan terbelakang.¹⁶ Hal ini mengindikasikan adanya suatu perbedaan perlakuan dalam unsur-unsur yang menopang berjalannya kegiatan perusahaan tersebut. Dalam konteks perusahaan bahkan ada yang beranggapan atau memperlakukan pekerja hanya sebagai “faktor extern” yang berkedudukan sama dengan pelanggan pemasok atau pelanggan pembeli yang berfungsi menunjang kelangsungan perusahaan dan bukan “faktor intern” sebagai bagian yang tidak terpisahkan atau sebagai unsur konstitutif yang menjadikan perusahaan.¹⁷ Inilah poin dimana diperlukan suatu pengaturan mengenai pengawasan ketenagakerjaan yang bersifat tegas dan memaksa. Pengaturan ini selanjutnya akan mengawasi pengusaha untuk bertindak terhadap pekerjanya dengan layak dan sesuai dengan peraturan perburuhan yang berlaku sehingga pekerja tersebut merasa mendapat perlindungan dari Negara dan perlakuan adil dari Pengusaha. Bagaimanapun majunya suatu negara, peraturan perburuhannya akan menjadi macan kertas bila tiada pengawasan perburuhan untuk melaksanakannya.¹⁸

*Effective and efficient labour inspection is an essential paradigm of any civilized government and of any successful economy. At the start of the twenty-first century, this paradigm is still as valid as when labour inspection was created at the beginning of the nineteenth century.*¹⁹

Melalui kutipan di atas, dapat dipahami bahwa paradigma pengawasan ketenagakerjaan merupakan komponen yang diperlukan bagi tiap pemerintahan

¹⁶H.P. Rajagukguk, “Peran Serta Pekerja dalam Pengelolaan Perusahaan (*Co-Determination*)” (makalah disampaikan pada Orasi dan Panel Diskusi: 75 tahun DR. H.P. Rajagukguk, SH yang diselenggarakan atas kerjasama antara Fakultas Hukum UKI dengan Program Kajian Wanita dan Gender Program Pascasarjana UI dan Fakultas Hukum UI, Jakarta, 20 September 2000), hal. 1.

¹⁷*Ibid.*

¹⁸Helena Purwanto dan Syaifullah, “Hukum Perburuhan Bidang Kesehatan Kerja dan Keamanan Kerja” (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 119.

¹⁹Wolfgang Von Richtofen, “*Labour Inspection: A Guide to the Profession*” (Geneva: *International Labour Office*, 2002) *preface*, hal. V.

suatu negara dalam upaya pemenuhan kesejahteraan ekonomi. Pengawasan ketenagakerjaan juga merupakan suatu sistem yang sangat penting dalam penegakan atau penerapan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan. Penegakan atau penerapan peraturan perundang-undangan merupakan upaya untuk menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban bagi pengusaha dan tenaga kerja. Keseimbangan tersebut diperlukan untuk menjaga kelangsungan usaha dan ketenangan pekerja yang pada akhirnya akan meningkatkan produktivitas kerja dan kesejahteraan tenaga kerja.²⁰ Lebih jauh, dalam suatu sistem hubungan kerja, produksi dengan kualitas maksimal hanya akan tercapai apabila seluruh pihak melakukan tanggungjawabnya secara maksimal. Disamping itu, tidak ditemukannya unsur pelanggaran hukum dan para pihak menjalankan peraturan dengan kehendak hati tanpa merasakan adanya paksaan atau ketakutan akan mengalami kerugian. Maka diperlukan pengaturan mengenai pengawasan ketenagakerjaan yang dapat mengakomodir kewajiban pemerintah, melindungi tenaga kerja, juga tidak membebani pengusaha diluar kemampuannya.

Sejarah pengawasan dalam ketenagakerjaan dimulai sejak berlakunya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 Nomor 23 Dari Republik Indonesia Untuk Seluruh Indonesia. Rumusan materi dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1948 tentang Pengawasan Perburuhan pada dasarnya sama dengan dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia. Perbedaanya terletak pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 1948 yang secara historis dibentuk pada saat Indonesia masih berada dalam keadaan tidak stabil, sehingga ketentuan tersebut belum diberlakukan secara nasional. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik

²⁰Indonesia (b), *Undang-undang tentang Pengesahan ILO Convention Nomor 81 Concerning Labour Inspection in Industry and Commerce (Konvensi ILO Nomor 81 Mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam industri dan perdagangan)* UU Nomor 21 tahun 2003, LN Nomor 91 Tahun 2003 TLN. Nomor 4309, Penjelasan.

Indonesia untuk Seluruh Indonesia menyatakan keberlakuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1948 tentang Pengawasan Perburuhan untuk seluruh Indonesia.

Dalam perkembangannya, pengaturan dalam undang-undang mengenai pengawasan perburuhan diatur dalam Pasal 5-8 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, Pasal 176-181 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention Nomor 81 Concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO Nomor 81 mengenai pengawasan ketenagakerjaan dalam industri dan perdagangan). Disusnya Konvensi ILO Nomor 81 Mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan merupakan bukti bahwa pengawasan ketenagakerjaan adalah permasalahan global sehingga perlu diatur melalui ILO. Mengenai Konvensi ILO Nomor 81 ini, ILO menyatakan bahwa:

*This priority convention requires ratifying states to maintain a system of labour inspection for workplaces in industry and commerce; states can make exceptions with regard to mining and transport. It sets out a series of principles respecting the determination of the fields of legislation covered by labour inspection, the functions and organizations of the system of inspection, recruitment criteria, the status and terms and conditions of service of labour inspectors, and their powers and obligations.*²¹

Pada umumnya perusahaan telah melaksanakan kewajiban normatifnya yang berhubungan langsung dengan hak-hak buruh/pekerja sesuai Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.²² Namun demikian, hal ini tidak serta merta perlindungan dan kesejahteraan akan buruh/pekerja telah terlaksana. Kepatuhan pengusaha terhadap peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan masih dirasa perlu ditingkatkan. Salah satu indikatornya dapat dilihat dari kepatuhan pengusaha terhadap wajib lapor ketenagakerjaan, yang

²¹“Labour Inspection”, <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang--en/index.htm> diakses pada 29 Januari 2011.

²²“Studi Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan Dan Kepatuhan Pengusaha Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Ketenagakerjaan” <http://www.nakertrans.go.id/litbang.html,35,naker> diakses pada 13 Januari 2011.

pelaksanaannya di daerah yang dijadikan sampel baru mencapai 66,1%.²³ Selain itu, Kalangan serikat pekerja dan serikat buruh menilai pemerintah mandul mengawasi masalah tenaga kerja. Banyak pelanggaran normatif dilakukan pengusaha namun sanksi tidak efektif.²⁴

Diperlukan suatu penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan secara maksimal yang berfungsi untuk membatasi serta mengarahkan pengusaha untuk bertindak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Regulasi yang ditetapkan perlu mendapat perhatian sehingga ketentuan yang terkandung di dalamnya dapat ditegakkan secara menyeluruh. Keberlakuan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan telah memberikan sejumlah dampak positif dalam peraturan pengawasan ketenagakerjaan. Namun demikian, hal tersebut tidak menutup kemungkinan terdapat kekurangan dalam Konvensi ILO Nomor 81 tersebut. Peraturan yang mengatur mengenai pengawasan ketenagakerjaan pada dasarnya telah diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 mengenai pemberlakuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1948 tentang Pengawasan Perburuhan, Pasal 5-8 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, Pasal 176-181 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan yang paling terakhir adalah Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan.

1.2 Pokok Permasalahan

Pengawasan ketenagakerjaan merupakan bagian dari kewenangan Pemerintah dalam administrasi ketenagakerjaan. Indonesia pada dasarnya telah memiliki peraturan mengenai pengawasan ketenagakerjaan pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 Nomor 23 Dari Republik Indonesia Untuk Seluruh Indonesia. Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003

²³*Ibid.*

²⁴“Serikat Pekerja: Pengawasan Ketenagakerjaan Mandul”
<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/12/19/brk,20071219-113865.id.html> diakses pada 13 Januari 2011.

tentang Ketenagakerjaan, dijelaskan dalam rumusan konsiderans huruf e bahwa beberapa undang-undang di bidang ketenagakerjaan dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan tuntutan pembangunan ketenagakerjaan, oleh karena itu perlu dicabut dan/atau ditarik kembali. Konsiderans tersebut tidak secara spesifik mencabut keberlakuan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia atau tidak. Dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan diatur mengenai pengawasan ketenagakerjaan dalam Pasal 176-181. Kemudian disahkanlah Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 81 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Perusahaan Dagang dan Industri namun tidak dijelaskan dalam rumusan konsideransnya apakah mencabut ketentuan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia dan Pasal 5-8 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja. Dengan tidak terdapatnya ketentuan mencabut Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja dalam kedua undang-undang yang mengatur pengawasan ketenagakerjaan tersebut, maka ketentuan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja masih tetap berlaku walaupun banyak ketentuan yang dianggap tidak bisa diberlakukan lagi.

Berdasarkan pemaparan singkat di atas, oleh karena itu akan dipaparkan fungsi pengawasan ketenagakerjaan pasca diberlakukannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 81 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Perusahaan Dagang dan Industri melalui tiga pokok permasalahan berikut ini:

1. Bagaimanakah keberlakuan Undang-undang pengawasan ketenagakerjaan yang lama dengan berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan)?
2. Bagaimanakah kelembagaan, tugas pokok, fungsi dan ruang lingkup pengawasan ketenagakerjaan setelah berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan)?
3. Bagaimanakah prosedur pengawasan dan penerapan sanksi dalam pengawasan ketenagakerjaan setelah berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan)?

1.3 Tujuan Penelitian

A. Tinjauan umum

1. Mendapatkan informasi tentang keberlakuan dari tiap peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan yuridis daripada pengawasan ketenagakerjaan setelah diberlakukannya UU Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan).
2. Mengidentifikasi struktur kelembagaan, tugas pokok, fungsi dan ruang lingkup pengawasan ketenagakerjaan setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan).

3. Mendeskripsikan prosedur pengawasan dan penerapan sanksi dalam pengawasan ketenagakerjaan setelah berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan).

B. Tinjauan khusus

Berdasarkan tujuan umum, maka tujuan khusus yang ingin dicapai adalah:

1. Menjelaskan letak pengawasan ketenagakerjaan dalam hukum administrasi dan tata hukum lainnya.
2. Mengetahui sejarah, tujuan, sifat, institusi dan sumber hukum pengawasan ketenagakerjaan.
3. Mengetahui dan menjelaskan perbandingan pengawasan ketenagakerjaan dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) dengan peraturan pengawasan ketenagakerjaan lainnya yaitu Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan serta dengan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan yang disahkan pasca terbitnya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tersebut.

1.4 Kerangka Teori dan Konsep Penulisan

Kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti. Jadi dalam sub-bab ini, akan

dibahas mengenai definisi-definisi operasional digunakan dalam penelitian. Definisi operasional yang dimaksud adalah:

Ketenagakerjaan adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama dan sesudah masa kerja.²⁵ Ketenagakerjaan juga dikenal dengan istilah Perburuhan sebelum diberlakukannya UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Tenaga Kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat.²⁶

Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.²⁷

Pengusaha adalah orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang menjalankan suatu perusahaan milik sendiri; orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang secara berdiri sendiri menjalankan perusahaan hukum miliknya; orang perseorangan, persekutuan atau badan hukum yang berada di Indonesia mewakili perusahaan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia.²⁸

Pemerintah adalah Kementrian yang bertanggungjawab di bidang pengawasan ketenagakerjaan, yaitu Kementerian Tenaga Kerja dan Transimgrasi.

Pengawasan Ketenagakerjaan adalah kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.²⁹

Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan yang selanjutnya disebut Pengawas Ketenagakerjaan adalah Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dan ditugaskan

²⁵Indonesia (a), *op. cit.*, Ps. 1 ayat 1

²⁶*Ibid*, Ps. 1 ayat 2

²⁷*Ibid*, Ps. 1 ayat 3

²⁸*Ibid*, Ps. 1 ayat 5

²⁹*Ibid*, Ps. 1 ayat 32

dalam jabatan fungsional Pengawas Ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.³⁰

ILO adalah badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang terus berupaya mendorong terciptanya peluang bagi perempuan dan laki-laki untuk memperoleh pekerjaan yang layak dan produktif secara bebas, adil, aman dan bermartabat. Tujuan utama ILO adalah mempromosikan hak-hak di tempat kerja, mendorong terciptanya peluang kerja yang layak, meningkatkan perlindungan sosial serta memperkuat dialog untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang terkait dengan dunia kerja.³¹

1.5 Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kepustakaan yang bersifat yuridis normatif, yaitu metode yang menekankan pada penggunaan data sekunder³². Tipe penelitian yang digunakan menurut sifatnya adalah penelitian eksplanatoris, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan atau menjelaskan lebih dalam suatu gejala. Penelitian ini bersifat mempertegas hipotesa yang ada³³. Menurut bentuknya, penelitian ini merupakan penelitian evaluatif yaitu penelitian yang tujuannya memberikan penilaian atas kegiatan atau program yang telah dilaksanakan³⁴, karena dalam penelitian ini peneliti akan memberikan penilaian terhadap diberlakukannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan). Menurut tujuannya, penelitian ini merupakan penelitian *problem finding* yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan permasalahan sebagai akibat dari suatu

³⁰Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan*, Perpres Nomor 21 tahun 2010. Lembaran lepas 2010, Ps. 1 ayat 5.

³¹Sekilas Tentang ILO, *Op. Cit.*

³²Sri Mamudji, Et. Al., *Metode Penelitian dan Penulisah Hukum*, (Jakarta: Badan) Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal 6

³³ *Ibid*, hal 4

³⁴ *Ibid*.

kegiatan atau program yang telah dilaksanakan³⁵, karena dalam penelitian ini, peneliti akan mencari permasalahan-permasalahan yang timbul sehubungan dengan adanya ratifikasi Konvensi ILO Nomor 81. Menurut sudut penerapannya, penelitian ini merupakan penelitian murni. Penelitian ini disebut juga dengan penelitian dasar atau *pure research*, yaitu penelitian yang bertujuan untuk pengembangan ilmu atau teori³⁶, karena dalam penelitian ini, peneliti akan mengembangkan analisis hukum terhadap masalah aktual yang ada. Menurut sudut ilmu yang digunakan, penelitian ini merupakan penelitian monodisipliner, yaitu penelitian yang pemilihan metode penelitiannya didasarkan pada satu disiplin ilmu³⁷, karena dalam penelitian ini, peneliti hanya melakukan penelitian dari sudut ilmu hukum.

Sumber data sekunder³⁸ yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan primer, sekunder dan tersier, yaitu:

- a) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat berupa peraturan perundang-undangan Indonesia yang masih berlaku sebagai hukum positif.
- b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan informasi atau hal-hal yang berkaitan dengan isi sumber primer, seperti skripsi, tesis, disertasi, artikel dan buku.
- c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap sumber primer atau sumber sekunder.

Mengenai alat pengumpul data, peneliti memakai studi dokumen untuk mengumpulkan data sekunder³⁹. Selain itu dalam penelitian ini, metode analisis data yang digunakan adalah metode kualitatif, yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan bentuk penelitian deskriptif analitis dimana hasil penelitian

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid*, hal 5.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid*, hal 30-31.

³⁹ *Ibid*, hal. 6.

dinyatakan secara lisan atau tertulis⁴⁰, tanpa diikuti dengan tahap pengukuran berupa statistik dan sebagainya.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk menjabarkan permasalahan terkait dengan Peraturan Pengawasan Ketenagakerjaan yang akan diuraikan, dibuat sistematika penulisan yang akan dipaparkan sebagai berikut:

Bab pertama berisi pendahuluan. Dalam bagian ini diuraikan secara garis besar mengenai Latar Belakang, Pokok Permasalahan, Tujuan Penelitian, Kerangka Teori dan Konsep Penulisan, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan

Bab kedua menjelaskan pengertian dan karakteristik pengawasan ketenagakerjaan secara umum yang berlaku di seluruh dunia hingga saat ini. Mencakup sejarah, subyek, obyek dan sistem pengawasan ketenagakerjaan.

Bab ketiga akan menguraikan perbandingan pengaturan mengenai pengawasan ketenagakerjaan. Pada bagian ini akan dijabarkan perbandingan unsur-unsur dalam studi pengawasan ketenagakerjaan yang terdapat dalam UU Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) dengan peraturan lainnya yang terdapat ketentuan yang mengatur mengenai pengawasan ketenagakerjaan.

Bab keempat sebagai penutup berisi kesimpulan penelitian dan saran.

⁴⁰ *Ibid*, hal. 67.

BAB 2

PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN SEBAGAI BAGIAN DARI HUKUM ADMINISTRASI

2.1 Pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara

“Negara Indonesia adalah Negara hukum⁴¹”

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia merupakan suatu negara hukum, hal mana tertera pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Prinsip dasar negara hukum bertujuan untuk pembatasan kekuasaan penguasa dan perlindungan hak-hak dasar warganya.⁴² Perlindungan negara sebagai suatu pelaksanaan kekuasaan dalam menciptakan dan memelihara ketertiban merupakan salah satu tugas negara yang klasik.⁴³ C. Van Vollenhoven membagi kekuasaan negara ke dalam empat fungsi yang di Indonesia kemudian dikenal dengan istilah *catur praja*, yaitu:

- a. fungsi *regeling* atau pengaturan;
- b. fungsi *bestuur* atau penyelenggaraan pemerintahan;

⁴¹Indonesia (c), *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 1 ayat 3.

⁴²Dalam praktek kenegaraan negara hukum, terdapat beberapa masalah: 1. Konsep negara sebagai alat untuk melindungi hak-hak asasi; 2. Masalah sistem hukum untuk mencapai keadilan dan kemakmuran; Negara sebagai suatu penjelmaan tata hukum nasional. Lihat Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara, *Ilmu Negara*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal. 175.

⁴³Dalam pelaksanaannya, kedua fungsi tersebut perlu diseimbangkan atau dicari titik temunya. Perlindungan hak-hak dasar warganya meliputi beragam aspek kehidupan, kewajiban untuk melindungi, di sisi lain berarti campur tangan negara dalam kehidupan (privat) warganya. Seiring adanya campur tangan tersebut, perlu keseimbangan atas kewajiban (kewenangan pada satu sisi) dimaksud dengan pembatasan kekuasaan agar negara tidak menjadi suatu entitas yang bersifat absolut. Lihat Helena Poerwanto, *Op Cit.* hal. 14.

- c. fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan
- d. fungsi *politie* atau hal-hal berkaitan dengan fungsi menciptakan ketertiban dan keamanan.⁴⁴

Dalam melaksanakan pemerintahan negara perlu ada faktor pengawasan baik pengawasan yang dilakukan secara eksternal maupun internal.⁴⁵ Tujuan pengawasan adalah agar pelaksanaan tugas-tugas umum dan pembangunan oleh instansi yang bersangkutan dapat berjalan sesuai dengan rencana dan kebijaksanaan Pemerintah sehingga dapat mencapai sasaran yang ditetapkan secara tepat guna, hasil guna dan berdaya guna.⁴⁶ Dengan demikian, pengawasan memuat aspek perlindungan negara bagi warganya yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Pengertian pengawasan secara sederhana diartikan sebagai sebuah kegiatan mengawasi. Adapun pengertian yang diberikan oleh beberapa pakar lebih kompleks, proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁴⁷ Pengertian demikian ini dalam istilah asing dikategorikan sebagai *concurrent control*⁴⁸. Perkembangan dari *concurrent control* adalah *built-in control*, dimana kegiatan pengawasan dilakukan sendiri secara langsung oleh pengendali atau pimpinan atau manajer

⁴⁴Dalam melaksanakan keempat fungsi tersebut, utamanya agar tercapai keseimbangan adalah fungsi pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan

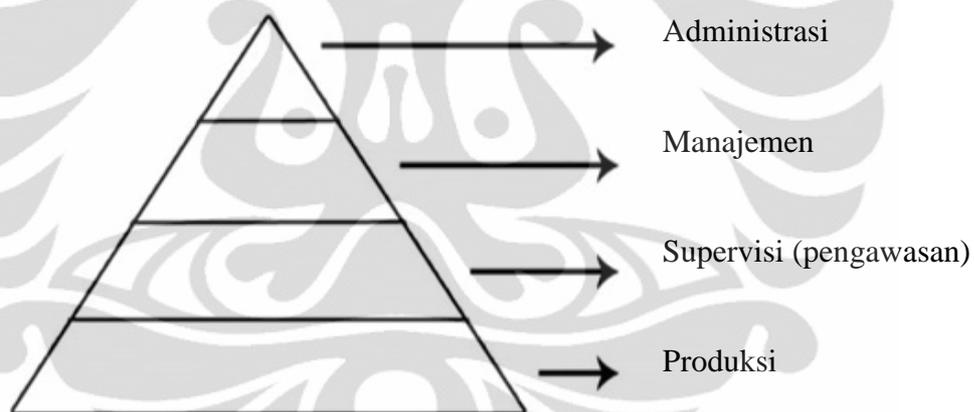
⁴⁵Pengertian eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh pihak diluar institusi terkait, sedangkan internal pengawasan dilakukan dalam satu institusi. Lihat: Safri Nugraha *et. al.*, *Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*, (Jakarta: Center For Law and Good Governance Studies (CLGS-FHUI), 2007), hal. 390.

⁴⁶*Ibid.* hal. 390-391.

⁴⁷S.P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1970). Hal. 107.

⁴⁸Yang dimaksud dengan *concurrent control* adalah adalah pengawasan yang dilakukan pada saat pekerjaan sedang dilaksanakan. Pengawasan semacam ini, menurut William H Newman, penulis buku *Management for the Future* (Mc Graw-Hill Book: 1978) adalah pengawasan yang mengarahkan atau *steering control*, berupa pengendalian yang dilakukan oleh bagian dari kesatuan sistem (manajemen) tersebut. Pelaksanaan *concurrent control* adalah melalui kegiatan-kegiatan pimpinan (*directing or supervisory activities*) dan melalui pengamatan setempat (*on the spot observation*) yang dilakukan sendiri oleh pimpinan, untuk selanjutnya diberikan penilaian dan koreksi dalam pelaksanaannya. Lihat Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan: cetakan kedua*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), Hal 89

yang bersangkutan, jadi tidak dibantu oleh suatu team atau petugas lain (dengan sendirinya juga tidak memerlukan suatu pembiayaan apapun).⁴⁹ Dalam *built-in control*, pengawasan cenderung diartikan sebagai pengendalian karena kewenangan *controller* dalam sebuah sistem begitu besar dan tidak terbatas pada pengawasan yang umumnya bersifat korektif saja. Dalam kamus-kamus bahasa Inggris, akan terdapat istilah pengawasan yang diartikan sebagai *supervision* yang berasal dari kata *supervise* (mengawasi). Selanjutnya dikenal pula istilah turunannya yaitu *supervisor* yang berarti pengawas. *Supervision* yang sering disebut dengan istilah supervisi tidak dilakukan oleh pimpinan secara langsung sebagaimana *councurrent control* dan *built-in control* melainkan oleh suatu tim yang ditunjuk langsung, berkedudukan di bawah serta bertanggungjawab secara langsung kepada manajemen. Sarwoto menggambarkan tingkat-tingkat pengawasan dalam skema administrasi dan manajemen sebagai berikut:⁵⁰



Gambar 2.1 skema hierarki manajemen

Berdasarkan rumusan yang digambarkan oleh Sarwoto, maka kedudukan pengawasan berada di atas tahap produksi dalam suatu kegiatan usaha. Dengan kata lain, pengawasan yang dilakukan dalam konteks *supervision* masih dapat digolongkan ke dalam *direct control* (kontrol langsung yang dilakukan oleh internal manajemen tersebut) sebagaimana *concurrent control* dan *built-in*

⁴⁹*Ibid.* Hal. 81.

⁵⁰Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, (Jakarta: Ghalia Indonesia. 1987), hal. 104.

control. Perbedaannya adalah dalam sistem *supervision*, pengawasan dilaksanakan oleh suatu tim yang berkedudukan di bawah manajemen, sedangkan dalam *concurrent* dan *built-in control* dilakukan oleh manajemen atau pimpinan itu sendiri. Ketiga jenis pengawasan tersebut termasuk ke dalam pengawasan internal karena diselenggarakan oleh dan untuk pihak yang berada dalam kesatuan sistem yang sama.

Pengertian pengawasan dengan nuansa yang berbeda terdapat dalam *inspection*, yang dipergunakan oleh ILO. *Inspection* atau inspeksi dalam bahasa Indonesia, identik dengan pemeriksaan yang lebih sempit dibandingkan dengan pengawasan.⁵¹ Pengertian *inspection* berasal dari kata *inspect* yang dijelaskan sebagai “*to examine critically, as for defects; to test officially*”.⁵² Istilah *inspect* dalam bahasa Inggris adalah saduran dari bahasa Latin: *inspicio* dan *inspectum* yang berarti: “*to examine or view carefully or closely; to view for the purposes of discovering errors; examine officially, as troops or buildings*”.⁵³ Dengan kata lain, pengertian *inspection* tidak hanya terbatas pada pengawasan bahwa suatu tindakan/kegiatan dilaksanakan sesuai pada peraturan atau tidak, tetapi juga memberikan penilaian untuk kemudian ditindaklanjuti. Pengertian *inspection* ini sesuai dengan pengertian pengawasan sebagaimana dinyatakan oleh Sujamto, pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.⁵⁴ Dengan demikian pengawasan tidak hanya sekedar pengamatan saja, tapi juga untuk selanjutnya diberikan penilaian kesesuaian tindakan peraturan yang berlaku. Selanjutnya apabila ditemukan pelanggaran maka akan diberikan sanksi sesuai dengan ketentuan yang dilanggar.

⁵¹ Dalam istilah kepolisian, kita sering mendengar istilah inspeksi mendadak (sidak) yang merupakan bagian dari proses yuridis untuk menemukan pelaku pelanggaran atau kejahatan, sedangkan dalam konteks administrasi negara pemeriksaan lekat dengan istilah *audit* dan *auditing*. Walaupun istilah *audit* lebih terbatas pada pengawasan dalam hal keuangan. Pengertian inspeksi mempunyai penafsiran yang lebih luas cakupannya karena tidak terbatas untuk hal keuangan saja.

⁵²Adam (Ed.) *Webster's Illustrated Dictionary*, (New York: New York, Books, Inc, 1958), hal. 329.

⁵³*The Lexicon Webster Dictionary*, (The English Language Institute of America. Inc., 1977) hal. 498.

⁵⁴Sujamto, *Op. cit.*, hal 19.

Pengawasan dalam konsep *inspection* ini tidak mengharuskan *inspector* (pengawas) merupakan bagian dari kesatuan manajemen sebagaimana umumnya *internal control*, dapat saja dilakukan oleh pihak luar manajemen sebagaimana umumnya *external control*. Dengan kata lain, pengertian pengawasan dalam konsepsi *inspection* ini tidak hanya dikategorikan ke dalam *internal control* saja tetapi juga *external control* karena dapat dilaksanakan oleh pihak luar manajemen.

2.2 Pengertian Pengawasan Ketenagakerjaan

Sebelum memahami pengertian mengenai pengawasan ketenagakerjaan, satu hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa kedudukan hukum ketenagakerjaan yang merupakan bagian dari hukum administrasi negara. Dalam hukum administrasi negara, hubungan hukum yang terjadi adalah antara penguasa sebagai subyek yang memerintah, dan warga masyarakat sebagai subyek yang diperintah.⁵⁵ Secara teori, hukum ketenagakerjaan merupakan bagian dari bidang hukum administrasi yang meliputi peraturan-peraturan (*regeling*) ketenagakerjaan serta penyelenggaraannya (*bestuur*). Administrasi mengandung arti yang sama dengan Pemerintah (*bestuur*), maka hukum administrasi dinamakan pula hukum tata Pemerintahan. Perkataan Pemerintah dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif (*uitvoerende macht*) hal mana berarti bahwa Pemerintah merupakan bagian dari badan perlengkapan dan fungsi Pemerintahan. Jadi mempunyai tugas menjalankan Pemerintahan, yang bukan perundang-undangan maupun peradilan.⁵⁶ Crince Le Roy berpendapat bahwa bidang hukum administrasi adalah jauh lebih luas dibanding hukum tata negara dan letaknya berada diantara hukum perdata dan hukum pidana. Hal ini disebabkan karena perkembangan negara maju ke negara kesejahteraan sehingga campur tangan negara bertambah serta menjangkau lebih jauh ke dalam kehidupan bernegara.⁵⁷ Pula dengan hukum ketenagakerjaan yang berhubungan dengan perjanjian kerja masuk bidang hukum perdata, namun hubungan kerjanya masuk ke dalam bidang hukum administrasi, dan memiliki

⁵⁵Safri Nugraha, *Op. cit.*, hal 27.

⁵⁶Belinfante, AD. *Kort Begrip van het Administratief Recht. Alpheen aan den Rijn*, (Samson: 7e druk 1985), hal.11.

⁵⁷Helena Purwanto, *Op. cit.*, hal 18.

ketentuan yang apabila dilanggar, akan berdampak pada kemungkinan timbulnya sanksi.

Pengawasan ketenagakerjaan pada hakikatnya merupakan bagian dari pengawasan pada umumnya, sebagai pelaksana dari fungsi penyelenggara pemerintahan yang dimiliki oleh negara. Pengawasan ketenagakerjaan berfungsi untuk menegakkan aturan ketenagakerjaan yang sebagian besar adalah mengenai perlindungan buruh/pekerja, yang merupakan konsekuensi lebih lanjut dari hubungan ketenagakerjaan dimana terdapat tiga pihak (*tripartit*) yaitu pemerintah, buruh, dan pengusaha. Pemerintah saling berbeda kepentingan berfungsi sebagai penyusun, penyelenggara peraturan, penyeimbang kepentingan dan pelindung para pihak, khususnya buruh/pekerja dan pengusaha. Dalam pengawasan ketenagakerjaan, pemerintah bukan merupakan bagian dari suatu sistem manajemen, meskipun secara filosofis pengawasan ketenagakerjaan bertujuan untuk mengendalikan perusahaan agar memenuhi ketentuan dan aturan yuridis yang berlaku sesuai dengan tujuan pengawasan. Dengan demikian pengendalian tidak dilakukan secara langsung (*direct/internal control*) melainkan sebatas penilaian terhadap kinerja perusahaan berdasarkan aturan hukum positif yang berlaku. Apabila ditemukan indikasi penyimpangan, pengawas tidak mempunyai kewenangan untuk secara langsung merubah dan memperbaiki penyimpangan tersebut. Dengan demikian, pengawasan ketenagakerjaan cenderung berupa *indirect control* atau pengendalian tidak langsung. Pengawasan ketenagakerjaan juga merupakan pengawasan yang dilakukan oleh pihak luar (*external control*) karena pada dasarnya Pemerintah bukan merupakan kesatuan manajemen.

Pengertian pengawasan ketenagakerjaan terdapat dalam Pasal 1 butir (32) Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan:

“Pengawasan ketenagakerjaan adalah kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.”

Penjelasan undang-undang tersebut tidak menjabarkan secara terperinci kegiatan pengawasan. Adapun ILO merumuskan pengawasan ketenagakerjaan sebagai

suatu proses yang terdiri dari sejumlah kegiatan yang dilakukan dalam berbagai tahap dan terdiri dari berbagai tindakan yang harus saling menopang antara satu kegiatan dengan kegiatan lainnya.

*Preventive inspection is a process where inspectors judge an employer's ability effectively manage labour protection issues in his or her enterprise in accordance with the legal requirements*⁵⁸

Proses atau tahap dalam pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan tersebut juga terdapat dalam Pasal 1 huruf d Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER.03/MEN/1984 Tahun 1984 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Terpadu:

“...suatu sistem pengawasan pelaksanaan peraturanperundang-undangan yang merupakan rangkaian kegiatan:

- penyusunan rencana;
- pemeriksaan di perusahaan atau di tempat kerja;
- penindakan korektif baik secara preventif maupun secara represif;
- pelaporan hasil pemeriksaan.”

Berdasarkan berbagai pengertian dan ruang lingkup pengawasan di atas, maka untuk pengawasan ketenagakerjaan yang lengkap adalah: serangkaian kegiatan yang secara umum bertujuan untuk mengetahui kinerja dari hubungan antara pengusaha dan pekerja, untuk selanjutnya memberikan penilaian dan koreksi terhadap hubungan tersebut, yang apabila bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku akan dikenakan sanksi.

2.3 Latar Belakang dan Sejarah Pengawasan Ketenagakerjaan

Pengaturan mengenai ketenagakerjaan dimulai sejak revolusi industri Eropa pada akhir abad ke-18.

*It all started in Great Britain, no doubt because that is where the first problems arose and appropriate practical solutions had to be found for them, Great Britain being the cradle of industrialisation.*⁵⁹

⁵⁸ Wolfgang Von Richtofen , *Op. Cit.*, hal 90.

Pengawasan ketenagakerjaan dipersiapkan dan selanjutnya dikembangkan untuk mengawasi pelaksanaan peraturan ketenagakerjaan terhadap buruh/pekerja industri. Perkembangan yang luar biasa terjadi beberapa dekade kemudian setelah revolusi industri. Dengan tersebarnya pabrik-pabrik ke seluruh penjuru negeri, dan industri ekonomi bangkit bersandingan dengan ekonomi tradisional seperti pertanian dan perkebunan, perlindungan terhadap tenaga kerja. Pada masa itu terjadi pertumbuhan produk nasional secara spektakular yang mendorong terjadinya perubahan sosial sebagai imbas. Pada tahun 1801 pemukiman penduduk masih tersebar di pedesaan, namun 50 tahun kemudian, lebih dari setengah penduduk memilih untuk hidup di kota. Kejadian serupa juga berlangsung di berbagai negara di Eropa antara lain Jerman, Perancis, dan Belanda. Doktrin liberalisasi ekonomi yang bertujuan meraih keuntungan sebanyak mungkin dan timbulnya persaingan usaha di tiap negara berimbas pada penyusutan gaji buruh/pekerja, waktu kerja yang berkepanjangan, kondisi kerja yang tidak layak dan hal-hal lain yang tidak mentolerir nasib tenaga kerja. Negara-negara mengalami surplus, namun kondisi tersebut berbanding terbalik dengan kondisi ekonomi rakyat. Wanita dan anak banyak dipekerjakan dengan upah yang rendah, serta hari kerja mencapai enam hingga tujuh hari dalam seminggu. Terjadi pengabaian waktu istirahat dan ibadah buruh/pekerja. Penggunaan mesin dan alat berat lainnya pada saat itu mengakibatkan banyak kecelakaan hingga cacat seumur hidup tanpa kompensasi atau tunjangan apapun.

With some variations, the same process took place in continental Europe. The rapid growth of national production and profound changes in social structure took place in a similar way in Germany, France and the Netherlands.⁶⁰

Kondisi tersebut selanjutnya menimbulkan empati dari para relawan untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku pengusaha terhadap buruh/pekerjaan. Pengawasan tersebut pada awalnya dilaksanakan oleh para relawan yang peduli

⁵⁹International Labour Office, *Labour Inspection: A Workers' Education Manual*, (Geneva: International Labour Office, 1986), hal 1

⁶⁰*Ibid.*

terhadap kehidupan buruh/pekerjanya. Namun karena relawan tidak mempunyai kewenangan berdasarkan dasar hukum yang kuat, pekerjaan mereka sia-sia. Di Britania Raya, untuk pertama kalinya dicetuskan inisiatif untuk menjalankan perlindungan dan jaminan kesehatan pada buruh/pekerja pabrik berdasarkan *Act of 22 June 1802* dimana pengawasan dilakukan oleh para relawan. Pada tahun 1844 berhasil dibentuk inspektorat pengawasan pabrik. Di Perancis, Dr. Villerme dan Daniel Le Grand mengadopsi hukum perlindungan pekerja dengan menggunakan 20 orang relawan untuk mengawasi buruh/pekerja anak pada suatu pabrik. Selanjutnya pada tahun 1874 baru dibentuk inspektorat dengan kemampuan anggota yang lebih memadai. Di Jerman pada tahun 1837, Schuchardt mengusulkan adanya pembentukan sistematis pengawasan terhadap pabrik-pabrik dan industri yang menggunakan alat berat. Setelah melalui proses yang cukup panjang,⁶¹ pada tahun 1853 dibentuk inspektorat berdasarkan laporan kegiatan administrasi berbagai negara, salah satunya di Britania Raya. Hal tersebut menunjukkan perkembangan pengawasan perburuhan yang pada akhirnya dikelola oleh pemerintah.

Pada awal abad 20, persamaan persepsi di beberapa negara Barat mengenai pentingnya perlindungan ketenagakerjaan mendorong terbentuknya suatu organisasi buruh internasional guna mengatur hubungan pemerintah, buruh dan pengawas pengusaha di negara di negara-negara pihak. *International Labour Organization* (ILO) didirikan pada tahun 1919 sebagai bagian dari Perjanjian Versailles yang mengakhiri Perang Dunia Pertama, untuk mencerminkan

⁶¹Rentang waktu yang berlangsung antara dimulainya revolusi industri hingga pemberlakuan hukum perlindungan ketenagakerjaan cukup panjang. Hal tersebut menimbulkan keresahan di kalangan pekerja yang memicu timbulnya berbagai aksi pemberontakan yang merupakan imbas dari kemiskinan serta tingginya angka kecelakaan yang dialami oleh banyak buruh/pekerja pabrik. Relawan-relawan yang bekerja mengawasi buruh/pekerja pabrik dianggap hanya melakukan pekerjaan sia-sia karena tidak bisa mengurangi penderitaan mereka. Pada akhir abad ke 19, penderitaan mulai terminimalisir dengan munculnya serikat buruh/pekerja dan merupakan bentuk koordinasi pekerja yang mengalami penderitaan dan bertujuan untuk melindungi terhadap buruh/pekerja. Keberadaan serikat pekerja yang terorganisir mampu mendorong pemerintah untuk lebih berani mengintervensi kebijakan pengusaha pabrik melalui peraturan perlindungan tenaga kerja sampai pembentukan departemen atau kantor yang selanjutnya berkembang menjadi Kementerian Tenaga Kerja sebagaimana terdapat di Jerman (1882), Spanyol (1883), Amerika Serikat (1884), Britania Raya (1887), Perancis (1891), dan Belgia (1894). *Ibid.*

keyakinan bahwa perdamaian yang universal dan abadi hanya dapat dicapai bila didasari pada keadilan sosial. ILO tidak hanya menjalankan fungsi pada pembuatan peraturan pedoman saja, tapi juga pengawasan yang diharapkan menjadi global. Pada tahun 1944, sewaktu terjadi krisis internasional kedua, para anggota ILO menetapkan Deklarasi Philadelphia, yang menyatakan bahwa buruh/pekerja bukanlah komoditas, pentingnya menciptakan perdamaian dunia berdasarkan keadilan sosial dan perlindungan seluruh manusia dengan perbedaan ras, kepercayaan, atau jenis kelaminnya, serta memiliki hak untuk mengejar perkembangan material dan spiritual dengan bebas dan bermartabat, keamanan ekonomi dan kesempatan yang sama. Pada tahun 1946, ILO menjadi lembaga tripartit spesialis pertama di bawah PBB yang baru saja terbentuk.

“The fundamental innovation was that the ILO was tripartite. It was the first international agency in which workers, employers and governments from all over the world met on an equal footing to consider labour questions.”⁶²

Dengan demikian dapat diketahui bahwa ILO telah berada lebih dahulu daripada PBB dan peduli akan masalah perlindungan dan perdamaian sejak lama. Hal telah dibuktikan melalui diterimanya hadiah Nobel Perdamaian pada tahun 1969 sebagai wujud apresiasi atas kinerja ILO yang nyata di bidang perlindungan tenaga kerja.

Dalam upaya menggiatkan perlindungan melalui pengawasan ketenagakerjaan, ILO mengeluarkan dua buah konvensi dan dua buah rekomendasi, yaitu *Labour Inspection Convention Number 81, Concerning Labour Inspection in Industry and Commerce 1947* yang diikuti dengan dirilisnya *Labour Inspection Recommendation Number 81 1947* serta *Labour Inspection Agriculture Convention Number 129 1969* yang diikuti dengan diterbitkannya *Labour Inspection (Agriculture) Recommendation Number 133 1969*. Konvensi dan rekomendasi ini disambut baik oleh negara-negara terutama kalangan serikat buruh/pekerja. Mereka menganggap ILO sungguh mempraktikkan perlindungan tenaga kerja. Pada saat itu, ILO memang mendapat banyak pujian serta menjadi

⁶² *Ibid.* hal. 5.

tempat bersandingnya harapan buruh/pekerja karena ILO memiliki anggota yang berasal dari unsur buruh/pekerja, yang berbagai bentuk pelanggaran hak dalam menjalankan profesinya. Kebijakan ILO untuk bidang pengawasan ketenagakerjaan tidak hanya berakhir pada konvensi dan rekomendasi saja. Saat ini, ILO melakukan berbagai penelitian terkait pelaksana perlindungan terhadap buruh/pekerja.

Di Indonesia sebagaimana telah dijelaskan pada bab pendahuluan, dipicu oleh praktek kesewenangan dari para penjajah. Istilah *romusha* dan *rodi* merupakan bentuk penindasan buruh/pekerja yang dilakukan demi kepentingan penjajah. Pada dasarnya peraturan mengenai pengawasan perburuhan telah dimulai pada tahun 1924 dengan adanya ordonansi pengawasan perburuhan (*ordonantie* tanggal 5 Mei 1924, *Staatsblad* 1924 Nomor 211), yang memberikan wewenang kepada pegawai pengawasan perburuhan untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang diperlukan sebagai dasar campur tangan negara dalam permasalahan perburuhan. Namun demikian, “negara” pada masa itu adalah Pemerintah Belanda, maka perlindungan terhadap buruh dianggap tidak terlaksana dengan baik. Pengawasan cenderung menekankan pada tindakan pengusaha dan buruh/pekerja untuk bekerja secara maksimal sehingga hasil yang dicapai memuaskan, bukan berorientasi pada perlindungan.

Pada tahun 1941, peraturan tersebut diganti dengan Peraturan tentang Hak Mendapatkan Keterangan dalam Soal Perburuhan (*Regeling* 1941 Nomor 381). Peraturan ini tidak mengatur mengenai pengawasan lagi, tetapi lebih kepada kewenangan negara yang luas untuk terlibat dan mengetahui aktivitas yang terjadi dalam bidang ketenagakerjaan. Pada masa kemerdekaan, dalam Undang-undang Pengawasan Perburuhan Nomor 23 Tahun 1948 tentang Pengawasan Perburuhan. Undang-undang tersebut baru diberlakukan untuk seluruh wilayah Negara Indonesia melalui Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia. Akibat kondisi nasional secara umum pasca proklamasi. Pelaksanaan aripada peraturan ini tidak memperoleh perhatian khusus. Begitu juga ketika kedaulatan Indonesia telah diakui secara

global pada kuartal akhir abad ke-20, pengawasan ketenagakerjaan tidak mengalami perkembangan dan peraturannya seolah dilupakan.

Dalam perkembangannya, sekitar tahun 1970 dimana ada upaya meningkatkan program keselamatan kerja secara nasional, yang diwujudkan melalui pengesahan ketentuan mengenai pengawasan ketenagakerjaan dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja. Pada tanggal 25 Maret 2003, Presiden Megawati Soekarnoputri yang mengesahkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Undang-undang tersebut mencabut undang-undang ketenagakerjaan sebelumnya yang dianggap sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan jaman. Namun demikian, dalam Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ini tidak tercantum ketentuan yang mencabut Undang-undang Nomor 3 tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia yang mengatur tentang keberlakuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1948 tentang Pengawasan Perburuhan meskipun dalam Pasal 176 hingga Pasal 181 Undang-undang Ketenagakerjaan baru juga diatur mengenai pengawasan ketenagakerjaan. Perkembangan terakhir mengenai pengawasan ketenagakerjaan adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan.

2.4 Subyek Pengawasan Ketenagakerjaan

Pengawasan ketenagakerjaan sebagaimana kita ketahui, merupakan bagian dari pengawasan umum dalam lingkup administrasi negara yang terdiri dari subyek yang melakukan pengawasan serta obyek pengawasan. Berdasarkan teori hukum administrasi yang berlaku di Indonesia, secara umum pengawasan terbagi menjadi empat jenis yaitu:⁶³

- a) Pengawasan Melekat (Waskat), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan atau satuan kerja yang dipimpinnya. Waskat menyatu dalam organisasi dan manajemen, karena melekat pada sistem yang

⁶³“Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen,” <http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/84/> diakses pada 2 Maret 2011.

dikembangkan secara internal. Pengawasan atasan langsung merupakan sub sistem pengawasan berupa supervisi dari atasan pada bawahan. Secara lebih luas waskat merupakan *internal check* antara orang dengan orang, bagian dengan bagian.⁶⁴ Dengan demikian waskat hendaknya tidak dipahami sebagai Pengawasan Atasan Langsung. Waskat adalah segala upaya yang melekat dan terjalin (*permeated*) dalam proses manajemen, sebagai perwujudan kendali.⁶⁵ Pengawasan ketenagakerjaan bukan termasuk kedalam sebagaimana dicita-citakan ILO serta peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan di Indonesia karena dilakukan secara internal.

- b) Pengawasan Fungsional (Wasnal), ialah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan. Pengawasan Fungsional menunjukkan pengawasan yang dilakukan oleh orang atau lembaga yang ditugaskan khusus untuk menjalankan fungsi pengawasan agar kebijakan pembangunan dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dalam melaksanakan pengawasan jenis ini instansi-instansi tersebut dibagi secara fungsional. Pengawasan ketenagakerjaan dapat digolongkan ke dalam wasnal karena dilaksanakan oleh pihak eksternal perusahaan yaitu Unit Kerja Pengawasan Ketenagakerjaan yang berkedudukan di bawah Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, sebagai instansi yang bertanggungjawab dibidang ketenagakerjaan.⁶⁶

⁶⁴“Klarifikasi Istilah Teknis Auditing Di lingkungan Pengawasan Pemerintah” <http://www.bpkp.go.id/unit/puslitbangwas/Istilahaudit.pdf> diakses pada 2 Maret 2011.

⁶⁵ ibid

⁶⁶Pada awal pemerintahan RI tahun 1945, kementerian yang bertugas menangani masalah-masalah ketenagakerjaan adalah Kementerian Sosial. Dalam perkembangannya, tanggal 3 Juli 1947 barulah ditetapkan adanya Kementerian Perburuhan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1947. Pada tanggal 25 Juli 1947 ditetapkan tugas pokok Kementerian Perburuhan berdasarkan Peraturan Menteri Perburuhan Nomor 1 Tahun 1948. Tanggal 29 Juli 1947 ditetapkan bahwa tugas pokok Kementerian Perburuhan mencakup tugas urusan-urusan sosial sehingga namanya diubah menjadi Kementerian Perburuhan dan Sosial. Pada pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS), organisasi Kementerian Perburuhan tidak lagi mencakup urusan sosial dan struktur organisasinya didasarkan pada Peraturan Menteri Perburuhan Nomor 1 Tahun 1950. Setelah Republik Indonesia Serikat bubar, struktur organisasi Kementerian Perburuhan disempurnakan lagi dengan Peraturan Kementerian Perburuhan Nomor 1 Tahun 1951. Berdasarkan peraturan tersebut, mulai tampak kelengkapan struktur organisasi Kementerian Perburuhan yang mencakup struktur organisasi Kementerian Perburuhan dari struktur organisasi tingkat pusat sampai tingkat daerah maupun resort dengan uraian tugas yang jelas. Struktur organisasi tersebut tidak mengalami perubahan sampai dengan tahun 1964, kecuali pada tingkat daerah. Sedangkan struktur organisasinya terdiri dari Direktorat Hubungan dan Pengawasan Perburuhan dan Direktorat Tenaga Kerja. Dalam periode Orde Baru tepatnya pada masa transisi tahun 1966-1969,

c) Pengawasan Legislatif (Wasleg), yaitu pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat baik di pusat (DPR) maupun di daerah (DPRD), selaku pemangku kekuasaan legislatif. Hal ini merupakan implementasi dari Pasal 20A (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan”. Penjelasan dari pasal tersebut menurut Prof. Jimly Asshiddiqie adalah bahwa kewenangan lembaga perwakilan rakyat dalam melakukan pengawasan terbagi dalam tiga kategori, meliputi pengawasan atas Pemerintahan (*control of executive*), pengawasan atas pengeluaran (*control of expenditure*), dan pengawasan atas pemungutan pajak (*control of taxation*). Lebih lanjut dijelaskan bahwa secara teoritis fungsi pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan menjadi:⁶⁷

1. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
3. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgetting*);
4. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*);
5. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*);

Kementerian Perburuhan berubah nama menjadi Departemen Tenaga Kerja. Setelah masa transisi berakhir pada pembentukan Kabinet Pembangunan II, Departemen tersebut diperluas lagi fungsinya menjadi Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi, dan Koperasi. Sehingga ruang lingkup tugas dan fungsinya tidak hanya mencakup permasalahan ketenagakerjaan saja tetapi juga transmigrasi dan koperasi. Susunan organisasi dan tata kerja Departemen Tenaga Kerja Transmigrasi dan Koperasi diatur melalui Kepmen Nakertranskop Nomor: Kep: 1000/Men/1975 yang mengacu kepada KEPPRES No 44 Tahun 1974. Selanjutnya dalam Kabinet Pembangunan III, sehingga menjadi Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Dalam masa bakti Kabinet Pembangunan IV dibentuk Departemen Transmigrasi, sehingga unsur transmigrasi dipisahkan berdasarkan Kepmennaker No. Kep 199/Men/1984. Selanjutnya di era reformasi, Departemen Tenaga Kerja dan Departemen Transmigrasi bergabung kembali tepatnya pada tanggal 22 Februari 2001 sehingga menjadi Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Departemen Tenaga Kerja dan Transimgrasi dalam perkembangannya berubah menjadi Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi berdasarkan Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Umum dan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi Kementerian Negara yang mana merubah susunan semua Departemen menjadi Kementerian. Lihat: <http://disnaker.malangkab.go.id/index.php?kode=25> dan <http://www.antaraneews.com/> diakses pada 27 April 2011.

⁶⁷Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 36.

6. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan, penolakan, maupun pemberian pertimbangan oleh DPR.

Berdasarkan isi pasal dan pemaparan di atas, maka pengawasan ketenagakerjaan juga merupakan bagian dari kewenangan legislatif dengan mengacu pada angka 2 (*control of policy executing*). Tujuannya adalah agar kebijakan yang telah ditetapkan, khususnya yang merupakan produk legislatif, dijalankan secara sesuai dan tidak melawan hukum. Namun demikian, pengawasan legislatif oleh DPR umumnya hanya sampai pada kebijakan ketenagakerjaan (*labour policy*). Sangat jarang atau bahkan tidak pernah ditemukan bagi para legislator melakukan inspeksi atau kunjungan kerja ke perusahaan tertentu dalam rangka penegakan kebijakan ketenagakerjaan..⁶⁸

- d) Pengawasan Masyarakat (Wasmas), ialah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat yang bersumber dari:⁶⁹

1. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM);
2. Media massa;
3. Kelompok masyarakat;
4. Perorangan.

Pengawasan masyarakat merupakan upaya mengikutsertakan masyarakat dalam pengawasan agar kebijakan pembangunan berjalan sebagaimana mestinya, dengan tujuan mendorong akuntabilitas publik. Dalam wasmas ini masyarakat dapat menyampaikan informasi tentang kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh aparat Pemerintah atau pihak lain yang ditunjuk oleh pemerintah. Informasi tersebut dapat berupa umpan balik, sasaran dan

⁶⁸Komisi IX Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai ruang lingkup dalam bidang tenaga kerja dan transmigrasi, kependudukan, dan kesehatan. Dalam menjalankan tugasnya, Komisi IX mempunyai pasangan kerja yaitu: Departemen Kesehatan, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Badan Pengawas Obat dan Makanan, BNP2TKI, PT Askes (Persero), dan PT. Jamsostek (Persero). Selama periode 2009-2010 di bawah kepemimpinan Marzuki Ali, Komisi IX DPR tidak melakukan kegiatan yang bersifat mengawasi jalannya peraturan perundang-undangan mengenai ketenagakerjaan. Lihat <http://www.dpr.go.id/id/Komisi/Komisi-IX>, diakses pada 1 Maret 2011.

⁶⁹Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Tentang Pokok-pokok Pengawasan di Bidang Ketenagakerjaan dan Ketransmigrasian*. Keputusan Transmigrasi dan Tenaga Kerja nomor: KEP.23/MEN/2002, ps. 19.

gagasan, maupun keluhan.⁷⁰ Banyak yang berpendapat bahwa wasmas merupakan jenis pengawasan yang dianggap abstrak dalam implementasinya. Meskipun dalam prakteknya masyarakat dapat melaporkan hasil pengawasan mereka terhadap hubungan ketenagakerjaan yang mereka awasi pada suatu perusahaan tertentu kepada inspektorat pengawasan untuk selanjutnya diteliti lebih lanjut, hingga saat ini belum ada prosedur formil wasmas pengawasan ketenagakerjaan.

Berdasarkan penjelasan subyek pengawasan di atas, maka pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia dapat digolongkan ke dalam pengawasan fungsional yang dilakukan oleh aparat pemerintah yang bertugas di bidang pengawasan saja walaupun keempat subyek pengawas di atas juga dapat turut serta mengawasi. Secara yuridis diatur lebih jelas bahwa pemerintah melalui aparat fungsional sebagai pemegang kewenangan pengawasan ketenagakerjaan. Hal tertera pada sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengawasan ketenagakerjaan. Dalam Pasal 178 ayat (1) Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan disebutkan bahwa:

“Pengawasan ketenagakerjaan dilaksanakan oleh unit kerja tersendiri pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.”

Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang No. 3 tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 1948 tentang Pengawasan Perburuhan, disebutkan bahwa pengawas ketenagakerjaan merupakan pegawai yang ditunjuk Menteri:

“Menteri yang disertai urusan perburuhan, atau pegawai yang ditunjuk olehnya, menunjuk pegawai-pegawai yang diberi kewajiban menjalankan pengawasan perburuhan.”

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (5) Peraturan Presiden No. 21 tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan, disebutkan secara lebih spesifik bahwa

⁷⁰<http://www.bpkp.go.id/>, *Op. cit.*,

pegawai pengawas ketenagakerjaan tersebut juga merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diangkat oleh pejabat fungsional pengawasan ketenagakerjaan:

“Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan yang selanjutnya disebut Pengawas Ketenagakerjaan adalah Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dan ditugaskan dalam jabatan fungsional Pengawas Ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan ketiga pasal di atas, pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia dilakukan oleh Pemerintah melalui aparat fungsional yang juga Pegawai Negeri Sipil, yang mengurus permasalahan bidang ketenagakerjaan yaitu Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Mereka berperan penting dalam menerapkan kebijakan sektor ketenagakerjaan guna memenuhi pertumbuhan ekonomi dan sosial. Hal tersebut juga sesuai dengan prinsip bahwa pengawasan ketenagakerjaan merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan (*bestuur*) yang bertujuan menciptakan ketertiban dan mengawasi jalannya pelaksanaan peraturan (*politie*). Pentingnya keterlibatan Pemerintah melalui Kementerian Tenaga Kerja dalam urusan ketenagakerjaan juga diungkapkan dalam berbagai jurnal internasional ILO.

“Labour ministries have a specific role to play in fostering a combination of social and economic development for balanced and sustainable growth. In addition to their “sectoral” or “line” function in developing specific labour policy measures, they have a “horizontal function” stemming from their relationship with the world of work as guardians of social peace. Indeed, their role in promoting sound labour relations is essential, and gives them a unique position.”⁷¹

2.5 Obyek Pengawasan Ketenagakerjaan

Sebagaimana telah dibahas dalam sub-bab sebelumnya mengenai subyek dalam pengawasan ketenagakerjaan, maka berikut ini akan dibahas mengenai obyek pengawasan ketenagakerjaan. Berbeda dengan subyek pengawasan yang cenderung mudah diidentifikasi, obyek pengawasan bersifat lebih luas. Obyek

⁷¹International Labour Office, *International Labour Conference, 100th Session, Report V: Labour Administration and Labour Inspection*, (Geneva: International Labour Office, 2011), hal. 28.

tersebut tidak terbatas pada subyek hukum berupa perorangan dan badan hukum saja namun juga benda, perbuatan hukum tertulis maupun tidak, dan lain sebagainya. Dalam Pasal 2 butir (2) Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: Per.09/MEN/V/2005 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan objek pengawasan ketenagakerjaan adalah data yang harus dikumpulkan, diolah, dicatat dan disimpan serta disajikan oleh Instansi Pengawasan Ketenagakerjaan. Sedangkan dalam Pasal 12 ayat 1 Konvensi ILO Nomor 81 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan, dijelaskan bahwa Pengawas yang diberikan mandat mempunyai kewenangan untuk:

“(c) to carry out any examination, test or enquiry which they may consider necessary in order to satisfy themselves that the legal provisions are being strictly observed, and in particular:

- i. to interrogate, alone or in the presence of witnesses, the employer or the staff of the undertaking on any matters concerning the application of the legal provisions;*
- ii. to require the production of any books, registers or other documents the keeping of which is prescribed by national laws or regulations relating to conditions of work, in order to see that they are in conformity with the legal provisions, and to copy such documents or make extracts from them;*
- iii. to enforce the posting of notices required by the legal provisions;*
- iv. to take or remove for purposes of analysis samples of materials and substances used or handled, subject to the employer or his representative being notified of any samples or substances taken or removed for such purpose”*

Berdasarkan ketentuan dalam konvensi tersebut, maka hal-hal yang merupakan obyek pengawasan ketenagakerjaan adalah:

- a. Keterangan saksi (*presence of witnesses*). Dalam proses pemeriksaan, saksi memegang peranan utama karena yang bersangkutan adalah pihak yang mengawasi kejadian-kejadian yang diperlukan oleh pegawai pengawas. Selain keterangan yang bersumber pengusaha dan pekerja yang juga merupakan bagian daripada obyek pengawasan ketenagakerjaan, keterangan saksi mata juga merupakan obyek pengawasan.

- b. Pengusaha (*the employer*) . Pengusaha adalah orang atau sekelompok orang menjalankan suatu perusahaan atau memegang jabatan tertentu dalam suatu perusahaan. Pengusaha merupakan unsur paling utama dalam obyek pengawasan ketenagakerjaan mengingat yang bersangkutan diberikan perintah dan kewenangan untuk memperlakukan pekerjanya dengan baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Pengusaha mempunyai kewenangan terbesar dalam menjalankan usahanya, sehingga tendensi penyalahgunaan kewenangan/pelanggaran juga besar sehingga perlu diawasi.
- c. Pegawai perusahaan (*the staff*). Pegawai perusahaan dalam konteks ini digolongkan sebagai pekerja yang bekerja di bawah perintah dan arahan pengusaha.
- d. Buku-buku, catatan atau dokumen lain yang penyimpanannya diwajibkan oleh perundang-undangan atau peraturan nasional mengenai kondisi kerja (*any books, registers or other documents the keeping of which is prescribed by national laws or regulations relating to conditions of work*) sebagaimana tercantum dalam poin (ii). Hal-hal tersebut dapat dikategorikan sebagai obyek pengawasan karena pada dasarnya dokumen-dokumen ini adalah bukti hukum yang timbul dalam suatu hubungan kerja. Atau implementasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang telah dijalankan pengusaha dan pekerja. Dokumen-dokumen tersebut tidak harus berupa catatan formal.
- e. Bahan-bahan yang digunakan dalam kerja (*materials and substances used*). Dalam pelaksanaan kerja, terdapat banyak bahan dan material yang digunakan. Bahan-bahan tersebut bersifat kimia atau bahan yang digunakan sehari-hari seperti alat tulis kantor, kondisi bangunan, dan sebagainya.

Berdasarkan penjelasan singkat di atas, obyek dalam ruang lingkup pengawasan ketenagakerjaan mencakup keterangan-keterangan saksi seputar hubungan kerja, pengusaha/majikan, pekerja/buruh, segala data dan dokumen tertulis dalam suatu perusahaan yang keberadaannya diwajibkan, serta bahan-bahan atau material lain yang digunakan atau berhubungan dalam pelaksanaan kerja.

2.6 Sistem Pengawasan Ketenagakerjaan

Sistem pengawasan ketenagakerjaan terdiri dari rangkaian aspek, meliputi tujuan (*output*), obyek pengawasan (*input*), struktur pengawasan (lembaga-lembaga, instansi-instansi yang menjalankan pengawasan beserta ketatahubungannya satu sama lain) serta mekanisme pengawasan (peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur yang dipergunakan).⁷² Gary Dessler menyebutkan adanya 3 (tiga) hal pokok dalam sistem pengawasan atau sistem pengendalian, yaitu:

- a. *Establish some type of standards or target*
- b. *Measure actual performance against these standards*
- c. *Identify deviations and take corrective actions*⁷³

Berdasarkan pendapat Gary Dessler tersebut, dapat disimpulkan bahwa diperlukan adanya suatu standar norma dalam proses pengawasan atau disebut juga sebagai norma pengawasan. Norma pengawasan adalah patokan, kaidah atau ukuran yang ditetapkan oleh pihak yang berwenang yang harus diikuti dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan agar dicapai mutu pengawasan yang dikehendaki.⁷⁴ Pengawasan ketenagakerjaan maupun pengawasan administrasi lainnya secara umum mempunyai kecenderungan pada perbuatan normatif tertentu yang menekankan kepada pengawas sehingga dalam proses pelaksanaan pengawasannya terdapat patokan atau norma pengawasan yang perlu dipatuhi untuk menghindari kesewenang-wenangan pengawas. Secara umum, norma pengawasan meliputi:⁷⁵

⁷²Safri Nugraha, *Op. cit.*, hal. 392.

⁷³Gary Dessler, *Management Fundamentals A Frame Work*, (Virginia: Reston Publishing Company, 1977), hal. 336.

⁷⁴Sujamto, *Op. cit.*, hal. 101

⁷⁵Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri, *Buku Pedoman Pengawasan Umum di Lingkungan Departemen Dalam Negeri*, (Jakarta: Penerbit Departemen Dalam Negeri, 1981), hal. 33.

- a. Pengawasan tidak mencari-cari kesalahan, yaitu tidak mengutamakan mencari siapa yang salah tetapi apabila ditemukan kesalahan, penyimpangan dan hambatannya segera dilaporkan sebab, terjadinya, serta cara memperbaikinya.
- b. Pengawasan merupakan proses yang berlanjut, yaitu dilaksanakan terus-menerus sehingga memperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan.
- c. Pengawasan harus menjamin adanya kemungkinan pengambilan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan, untuk mencegah berlanjutnya kesalahan dan/atau penyimpangan.
- d. Pengawasan bersifat mendidik dan dinamis, yaitu menimbulkan kegairahan untuk memperbaiki, mengurangi atau meniadakan penyimpangan disamping menjadi pendorong dan perangsang untuk menyempurnakan kondisi obyek pengawasan.

Norma pengawasan dititikberatkan pada moral dan etos pengawasan. Secara tidak langsung, apabila diterapkan dalam pengawasan ketenagakerjaan cenderung pada suatu keadaan dimana pengawasan harus sesuai norma moral dan berorientasi pada perlindungan buruh/pekerja dalam suatu hubungan ketenagakerjaan.

Pengawasan ketenagakerjaan juga merupakan bagian pengawasan dari hukum administrasi negara yang mempunyai karakteristik tertentu. Karakteristik pengawasan dalam hukum administrasi yang terdapat dalam pengawasan ketenagakerjaan adalah:

- 1) Pengawasan ketenagakerjaan merupakan pengawasan ekstern. Pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di luar lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.⁷⁶ Unit yang dimaksud dalam pengawasan ketenagakerjaan adalah inspektorat pengawasan ketenagakerjaan sebagai subyek pengawasan dan perusahaan sebagai obyek yang diawasi.
- 2) Pengawasan ketenagakerjaan merupakan pengawasan preventif. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya

⁷⁶Safri Nugraha, *Op. cit.*, hal. 393.

penyimpangan.⁷⁷ Pengawasan ketenagakerjaan merupakan pengawasan preventif yang sehingga pelanggaran/kesalahan yang terjadi dalam suatu hubungan kerja dapat diperbaiki dan tidak diulangi lagi.

- 3) Pengawasan ketenagakerjaan merupakan pengawasan represif. Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan.⁷⁸ Definisi tersebut mempunyai dua pengertian, yaitu pengawasan yang dilakukan selama pekerjaan sedang berlangsung, dan setelah pekerjaan itu selesai. Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan peraturan yang berlaku.⁷⁹
- 4) Pengawasan ketenagakerjaan merupakan pengawasan aktif. Pengawasan aktif merupakan jenis pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan.⁸⁰ Hal tersebut berlaku untuk pengawasan ketenagakerjaan karena pengawasan jenis ini dilaksanakan bukan di inspektorat pengawasan melainkan di perusahaan yang melalui kunjungan pengawasan.
- 5) Pengawasan ketenagakerjaan merupakan pengawasan formal. Pengawasan formal adalah pengawasan yang dilakukan oleh instansi/pejabat yang berwenang.⁸¹ Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi merupakan pejabat yang mempunyai kewenangan secara formal untuk melakukan pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia. Begitu juga dengan departemen dan inspektorat pengawasan formal yang terdapat di negara lain.

Dalam pelaksanaannya secara operasional di Indonesia, pengawasan ketenagakerjaan harus bercirikan sebagai berikut:

⁷⁷ *Ibid.* hal. 393.

⁷⁸ *Ibid.* hal. 394.

⁷⁹ <http://elib.unikom.ac.id/>, *Op. cit.*

⁸⁰ Safri Nugraha, *Op. cit.*

⁸¹ *Ibid.* hal. 395.

1. Pengawasan ketenagakerjaan diarahkan kepada usaha preventif dan edukatif, namun demikian tindakan represif baik yang bersifat yustisial, maupun non yustisial akan dilaksanakan secara tegas terhadap perusahaan-perusahaan yang secara sengaja melanggar ataupun telah berulang kali menerima peringatan tidak melaksanakan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
2. Unit dan aparat pengawasan diharapkan lebih peka dan cepat bertindak terhadap masalah-masalah yang timbul dan mungkin timbul di lapangan, sehingga masalahnya tidak meluas atau dapat diselesaikan dengan tuntas (tidak berlarut-larut).
3. Aparat pengawasan dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan diharuskan turun langsung ke lapangan untuk melihat permasalahannya, sehingga obyektivitas hasil pengawasan terjamin.
4. Pemanfaatan aparat pengawas secara optimal sehingga dapat menjangkau obyek pengawasan seluas mungkin, khususnya pada sektor-sektor yang dianggap rawan dan strategis.⁸²

Terdapat begitu banyak sistem pengawasan ketenagakerjaan dimana tiap negara mengadopsi sistem tertentu dengan berbagai pertimbangan dan penyesuaian masing-masing. Tiap sistem pengawasan mempunyai dasar empiris, sistem, dan standar yang bervariasi. Namun demikian, pada tiap sistem pasti terdapat pokok-pokok yang harus dapat dicapai. Selain itu, sistem pengawasan ketenagakerjaan juga terus mengalami inovasi sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan. Seorang peneliti pengawasan ketenagakerjaan ILO berkebangsaan Belanda bernama Wolfgang Von Richthoven, membagi sistem pengawasan secara umum yang berlaku di seluruh dunia secara umum. Pembahasannya adalah sebagai berikut:

2.6.1 Sistem Pengawasan Umum

Sistem pengawasan ketenagakerjaan pada awalnya dikategorikan ke dalam pengawasan umum, pengawasan khusus, atau perpaduan diantara keduanya (*mixed systems*). Sistem pengawasan umum memberikan

⁸² Sendjun Manulang, *Op Cit.*, hal. 124-125.

kewenangan yang luas kepada pengawas untuk menyelesaikan berbagai permasalahan dalam perburuhan seperti pelatihan kerja, perselisihan hubungan kerja, upah serta kesehatan dan keselamatan kerja,⁸³ sedangkan pengawasan khusus, pengawas memberi kewenangan yang lebih sempit dimana pengawas hanya berwenang menyelesaikan satu jenis permasalahan saja. Kedua sistem ini memicu perdebatan karena kewenangan pengawas tidak bisa dibiarkan terlalu besar sebagaimana sistem pengawasan umum karena dikhawatirkan timbul suatu tendensi penyimpangan berdasarkan kewenangannya. Dalam hal sistem pengawasan khusus, hal yang menjadi masalah adalah ruang lingkup pengawas menjadi begitu terbatas sehingga dikhawatirkan tidak dapat bertindak banyak dalam rangka melindungi pekerja. Maka dari itu muncullah ide untuk dibentuk sistem pengawasan yang menggabungkan kedua sistem yang telah ada (*mixed systems*), dengan bertujuan untuk mengurangi dan menghilangkan kekurangan dari kedua sistem tersebut.

Pendekatan lain dalam sistem ini juga dapat dilihat dalam hal penerapan sanksi. Sanksi yang muncul akibat adanya pelanggaran terhadap peraturan ketenagakerjaan terbagi menjadi dua jenis, walaupun tetap bergantung pada sistem hukum administrasi yang berlaku di negara masing-masing. Jenis yang pertama adalah sistem "*sanctioning*" dimana apabila ditemukan pelanggaran, maka pengusaha sebagai pelanggar akan langsung diberikan sanksi (berupa denda, skorsing, dan sanksi administratif lainnya). Jenis yang kedua adalah sistem "*compliance*" dimana apabila ditemukan suatu pelanggaran, maka pengusaha harus segera memenuhi ketentuan yang dilanggar tersebut. Misalnya dalam hal pengusaha tidak memberikan upah lembur, maka ketika inspektorat pengawasan menemukan bukti yang cukup, pengusaha tersebut harus segera memenuhi upah lembur (meskipun pada akhirnya, pemenuhan ketentuan yang belum terpenuhi juga akan diberlakukan pada sistem *compliance* sebagai pilihan terakhir).

⁸³Wolfgang Von Richtofen, *Op. cit.*, hal. 37.

2.6.2 Sistem Pengawasan Konvensional

Sesuai namanya, sistem tersebut bersifat konvensional dan bersumber dari pengalaman dan perkembangan pengawasan ketenagakerjaan di masing-masing negara. Pada sistem konvensional, terdapat empat pola pengawasan ketenagakerjaan, yaitu:

A. Pola Generalis

Fungsi inspektorat pengawasan luas, tidak hanya mencakup isu kesehatan dan keselamatan kerja saja, namun juga mencakup waktu kerja, libur kerja, dan perlindungan buruh/pekerja lainnya termasuk kondisi buruh/pekerja asing dan ilegal. Pola tersebut juga menitikberatkan perhatian pada tanggung jawab pengawas untuk melakukan penghitungan yang tepat mengenai jumlah upah yang harus dibayarkan serta proses pembayarannya. Pegawai pengawas juga mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan konsiliasi dan arbitrase apabila ditemukan adanya perselisihan antara pengusaha dan buruh/pekerjanya. Inspektorat ini cenderung untuk lebih akuntabel secara langsung kepada menteri-menteri pemerintah dan untuk dikelola secara terpusat, meskipun dilaksanakan dengan struktur regional dan lokal.⁸⁴

B. Pola Anglo-Scandinavian

Ciri umum dalam pola tersebut adalah bahwa inspektorat mempunyai mandat yang dapat digunakan untuk menegakkan pemenuhan (*compliance*) suatu peraturan yang berhubungan dengan kesehatan, keselamatan, dan kesejahteraan para buruh/pekerja. serta kondisi kerja (meskipun biasanya tidak mencakup upah). Inspektorat pengawasan juga bertanggungjawab

⁸⁴Pengertian inspektorat lebih akuntabel dalam hal ini adalah bahwa pengawasan yang dilaporkan kepada menteri lebih dapat dipertanggungjawabkan oleh Menteri secara umum (*general*), karena pengawasan dilakukan oleh orang dengan reputasi yang telah diketahui oleh Menteri yang bersangkutan. *Ibid.*

secara menyeluruh untuk hubungan bipatrit maupun tripatrit. Negara-negara Nordic⁸⁵ adalah yang pertama menemukan dan menerapkan sistem tersebut yang kemudian diadopsi oleh Britania Raya pada tahun 1975 serta selanjutnya diikuti oleh beberapa negara seperti Irlandia dan Selandia Baru. Swedia merupakan negara dimana inspektorat pengawasan bertanggung jawab secara penuh dalam dewan nasional tripatrit sebagai pihak ketiga. Sistem Anglo-Scandinavian juga diadopsi di beberapa negara lain seperti Belanda, Austria, dan Jerman dengan penyesuaian tertentu. Pada dasarnya tetap berlandaskan pada kewenangan inspektorat pengawasan yang adalah untuk melakukan penegakan *compliance* (pelaksanaan) peraturan ketenagakerjaan dalam hal kesehatan, keselamatan, dan kesejahteraan pekerja/pekerja.

C. Pola Federal

Karakteristik utama dari pola federal dalam pengawasan ketenagakerjaan terletak pada tanggung jawab pengawas ketenagakerjaan yang begitu luas. Tidak hanya keselamatan kerja, kesehatan, dan waktu kerja saja, tetapi juga meliputi permasalahan lain tentang perlindungan pekerja. Inspektorat pengawasan juga mendelegasikan fungsi pengawasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi atau daerah setempat. Banyak pakar beranggapan pola ini cenderung melepaskan tanggung jawab inspektorat pusat atas permasalahan ketenagakerjaan. Pola semacam ini dipelopori oleh Amerika Serikat sebagai salah satu negara federal terbesar di dunia, diikuti oleh beberapa negara lain seperti Australia, Kanada, Brazil, Jerman, India, hingga Swiss.

⁸⁵Nordic adalah sebutan untuk sebuah daerah yang terletak di Eropa Utara dan Atlantik Utara yang terdiri dari beberapa negara Skandinavia. Nordic mempunyai banyak kemiripan dengan negara Skandinavia namun pengertian Nordic sendiri berbeda dengan Skandinavia. Negara-negara Nordic terdiri dari: Denmark, Finlandia, Islandia, Norwegia dan Swedia. Namun berdasarkan kebudayaan dan tata bahasa, Kepulauan Faroe, Greenland dan Åland juga dapat digolongkan kedalam Nordic. Lihat <http://www.nydailynews.com/topics/Nordic+Countries> diakses pada 1 Maret 2011.

D. Pola Spesialisasi Inspektorat

Pada pola spesialisasi inspektorat pengawasan ketenagakerjaan mencakup bidang/sector usaha. Hal tersebut telah menjadi perhatian ILO melalui pengesahan konvensi pengawasan ketenagakerjaan yang dibagi ke dalam dua jenis bidang/sector usaha berikut:

1. Industri dan Perdagangan (Konvensi ILO Nomor 81)
2. Agrikultur (Konvensi ILO Nomor 129)

Beberapa negara juga mengklasifikasikan pengawasan ketenagakerjaan secara lebih spesifik sesuai dengan kebutuhan maupun jenis obyek yang harus diawasi. Pembagian tersebut umumnya meliputi bidang/sector usaha perhutanan dan perkebunan, pelabuhan, sarana-prasarana transportasi lainnya, dan pertambangan. Pengawasan pola spesialisasi inspektorat diperlukan utamanya dalam sector usaha yang memerlukan kekhususan tertentu, misalnya keahlian pengoperasian alat berat.

2.6.3 Pendekatan Fungsional

Konsep fungsional pengawasan ketenagakerjaan bersumber dari istilah “perlindungan tenaga kerja” dimana inspektorat pengawasan ketenagakerjaan melakukan pendekatan terhadap lima area fungsional perlindungan ketenagakerjaan yaitu: kesehatan dan keselamatan kerja, kondisi umum kerja (yang apabila memungkinkan mencakup permasalahan upah kerja), penyelesaian hubungan industrial (tidak termasuk arbitrase), status pekerja, dan jaminan keamanan dalam bekerja. Lima area fungsional perlindungan ketenagakerjaan tersebut oleh Wolfgang von Richtofen diuraikan sebagai berikut:

- a. *Occupational safety and health (and possibly “welfare”)*
- b. *General conditions of work (and possibly wage issues);*
- c. *Industrial relations (including conciliation, but as a rule excluding arbitration);*
- d. *Employment-related matters (from illegal employment to employment promotion, including vocational training programmes); and*

- e. *Social security issues (though this is usually limited to controlling remittances and other workers' compensation matters, as in Spain, but sometimes, as in South Africa, unemployment insurance contributions).*⁸⁶

Pendekatan fungsional semacam ini memungkinkan inspektorat pengawasan mengukur dan memantau berlangsungnya perlindungan ketenagakerjaan dari satu, beberapa, atau seluruh area fungsional yang dianggap memerlukan perhatian khusus. Biasanya tiap satu atau beberapa area fungsional tersebut dikelola dan dipertanggungjawabkan oleh satu lembaga inspektorat pengawasan sehingga satu inspektorat pengawasan hanya bertanggungjawab terhadap area fungsional tertentu, tidak bertanggungjawab terhadap lima area fungsional tersebut.

2.6.4 Sistem Integrasi Fungsional

Sistem integrasi fungsional adalah sistem yang berkembang dan cukup dominan pada tahun 1990, mengacu pada pola pendekatan fungsional yang dilaksanakan secara terpisah oleh inspektorat pengawasan dengan yang lainnya. Dalam pola ini, yang menjadi ciri utama adalah penyatuan tiap inspektorat dengan area fungsional masing-masing⁸⁷ kedalam satu badan/lembaga khusus sehingga terjadi integrasi dalam pengawasan ketenagakerjaan secara umum. Tiap inspektorat yang terpisah tersebut mempertanggungjawabkan hasil pengawasannya kepada satu inspektorat yang menaungi mereka secara vertikal.

Berdasarkan penjelasan teori-teori di atas, teori yang diadopsi oleh Indonesia adalah teori Integrasi Fungsional. Integrasi tersebut didasarkan pada perpaduan berbagai fungsi dari keempat sistem di atas yang bertujuan memaksimalkan kelebihan tiap sistem dan meminimalkan kekurangannya. Sistem integrasi fungsional juga tercermin pada tindak lanjut dari penemuan pelanggaran berupa tindakan preventif (pembinaan, penyuluhan, dan pelatihan), represif *non-justicia* (pemenuhan atau *compliance* terhadap sanksi yang dilanggar, penerapan

⁸⁶ Wolfgang Von Richtofen, *Op. cit.*, hal. 41.

⁸⁷ Refer ke bab mana

sanksi administratif), atau represif *justicia* (di selesaikan melalui jalur pengadilan).



BAB 3

PERBANDINGAN PENGATURAN MENGENAI PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN MENURUT KONVENSI ILO NOMOR 81 TENTANG PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN DALAM INDUSTRI DAN PERDAGANGAN DENGAN PERATURAN PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN LAINNYA.

3.1 Pengantar

Van Vollenhoven menyatakan bahwa undang-undang (*regeling*) merupakan dasar penyelenggaraan paling utama dalam negara *civil law* seperti Indonesia, karena penyelenggaraan fungsi *bestuur*, *rechtspraak*, dan *politie* harus mengacu pada landasan yuridis berupa peraturan perundang-undangan. Menurut Burkhardt Krems melalui dalam teorinya *Staatliche Rechtssetzung*, peraturan perundang-undangan yang baik perlu mempertimbangkan hal-hal berikut dalam proses pembentukannya:

1. Isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
2. Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);
3. Metode pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*);
dan
4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).⁸⁸

A. Hamid S. Attamimi juga mengemukakan pendapatnya mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan sebaiknya memenuhi unsur-unsur:

- a. Cita Hukum Indonesia, yaitu Pancasila merupakan Cita (*Idee*). Meskipun kedudukan Pancasila tidak dapat digolongkan sebagai hukum positif, namun

⁸⁸Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, cet. 1, (Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007) hal. 252.

pembentukan materi perundang-undangan Indonesia harus bersesuaian dengan nilai-nilai yang tercantum dalam tiap sila Pancasila.

- b. Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi, selain berdasar kepada Pancasila sebagai norma fundamental, pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus menyesuaikan diri dengan sistem yang berlaku dalam konstitusi kita, yaitu UUD NRI 1945.
- c. Asas-asas lainnya sebagaimana yang dimaksud oleh A. Hamid S. Attamimi mencakup asas-asas yang dianggap perlu dan patut, meliputi:
 1. Asas tujuan yang jelas;
 2. Asas perlunya pengaturan;
 3. Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
 4. Asas dapatnya dilaksanakan;
 5. Asas dapatnya dikenali;
 6. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
 7. Asas kepastian hukum;
 8. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.⁸⁹

Dalam prakteknya, masih terdapat pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak memenuhi nilai teoritis sebagaimana dipersyaratkan di atas. Hal tersebut terbukti dengan banyaknya gugatan *Judicial Review* Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 ke Mahkamah Konstitusi. Selain itu, sering terjadi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan atau tumpang tindih dengan peraturan yang mengatur sejenis. Salah satu contoh adalah pengaturan mengenai pengawasan ketenagakerjaan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 3 tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 Nomor 23 Dari Republik Indonesia Untuk Seluruh Indonesia, Undang-undang Nomor 1 tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Undang-undang No. 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan), dan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang

⁸⁹*Ibid.* hal. 256.

Pengawasan Ketenagakerjaan. Keempat peraturan yang memuat pengawasan ketenagakerjaan tersebut masih dinyatakan berlaku hingga saat ini dan belum ada peraturan yang dinyatakan dicabut.

Salah satu indikator terlaksananya hubungan kerja yang harmonis, iklim kerja yang kondusif dan terciptanya ketenagan berusaha adalah dipatuhinya peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan oleh sesama pelaku proses produksi yaitu pengusaha dan pekerja/buruh atau SP/SB. Keharmonisan, ketenagan kerja dan kenyamanan berusaha akan tercipta apabila antara pekerja/buruh atau SP/SB dan pengusaha saling menghormati dan memenuhi hak dan kewajibannya.⁹⁰ Dalam hal tersebut peran pengawas ketenagakerjaan menjadi sangat penting. Namun demikian, pengawas ketenagakerjaan sulit melaksanakan fungsinya apabila terdapat ketentuan yang berseberangan dalam empat Undang-undang dan satu Peraturan Presiden yang memiliki karakteristik materi muatannya masing-masing. Maka dari itu, dalam Bab III ini akan ditelusuri karakteristik masing-masing pengaturan mengenai pengawasan ketenagakerjaan dalam tiap peraturan tersebut. Penelusuran tersebut akan meliputi peninjauan dari sudut kelembagaan, tugas pokok, fungsi dan ruang lingkup pengawasan, prosedur pengawasan, serta hasil tindak lanjut pengawasan.

3.2 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 Tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 Nomor 23 Dari Republik Indonesia Untuk Seluruh Indonesia

3.2.1 Kelembagaan Pengawasan

Kelembagaan merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu instansi dalam peraturan perundang-undangan ini. Kelembagaan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia merupakan implementasi dari

⁹⁰“Studi Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan Dan Kepatuhan Pengusaha Terhadap Peraturan Perundang-undangan Ketenagakerjaan” <http://www.depnakertrans.go.id/litbang.html>,42 diakses pada 11 Desember 2010.

pengawasan fungsional. Hal ini dapat dilihat dalam pengaturan kelembagaan terdapat dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia yaitu:

“Menteri yang disertai urusan perburuhan mengadakan laporan tahunan tentang pekerjaan pengawasan perburuhan.”

Berdasarkan pasal tersebut, kelembagaan pengawasan ketenagakerjaan berada pada instansi yang dipimpin oleh seorang Menteri yang disertai urusan perburuhan⁹¹. Maka dari itu, secara kelembagaan, pengawasan ketenagakerjaan pada masa itu berada di bawah Kementerian Perburuhan yang saat ini menjadi Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, yang dipimpin oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan menunjuk pegawai lain untuk menjalankan kegiatan sebagai pengawas. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 2 Ayat (1) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia:

“Menteri yang disertai urusan perburuhan atau pegawai yang ditunjuk olehnya, menunjuk pegawai-pegawai yang diberi kewajiban menjalankan pengawasan perburuhan.”

⁹¹Selanjutnya memang tidak disebutkan secara spesifik lembaga atau Menteri apakah yang berwenang dalam urusan perburuhan, namun dalam lembar pengesahan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 ini, terdapat tanda tangan tiga orang pejabat Negara, yakni: Presiden Republik Indonesia yang dijabat oleh Soekarno, Menteri Perburuhan yang dijabat oleh Suroso, dan Menteri Kehakiman yang dijabat oleh Wongsonegoro. Dari sini dapat ditarik kesimpulan bahwa Menteri yang disertai urusan perburuhan pada saat pembentukannya adalah Menteri Perburuhan yang saat itu dipimpin oleh Suroso.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia juga memberikan kewenangan kepada Polisi untuk mendampingi pegawai pengawas perburuhan yang ditunjuk. Keterlibatan polisi dalam pengawasan ketenagakerjaan sangat dimungkinkan karena pada dasarnya inspektorat pengawasan dapat menjalin kerjasama dalam pengawasan dengan lembaga administrasi lain termasuk polisi.

“In order to be effective, any labour inspection system needs to collaborate with other government agencies and public or private institutions that carry out similar activities. There is an increasing tendency in all regions to conclude agreements to that end and to improve the basis for formal collaboration. In some systems, such collaboration may require a large framework and/or ministerial-level agreements, while in others there are different requirements to be met. Collaboration exists among labour inspectorates, employment offices, tax authorities, social security bodies and the police. For example, more labour inspectorates are involving the police force in highly dangerous situations or in criminal operations (such as trafficking, forced labour and child labour).”⁹²

Hal ini sejalan dengan cita pengawasan ketenagakerjaan yang bersifat represif-yustisia. Namun keberadaan Polisi ini diperlukan hanya dalam keadaan dimana pegawai pengawas ditolak untuk memasuki tempat yang menjadi obyek pengawasan ketenagakerjaan sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 Ayat (3) yang berbunyi:

“Jikalau pegawai-pegawai tersebut dalam Ayat (1) ditolak untuk memasuki tempat-tempat termaksud dalam Ayat (2) maka mereka memasukinya, jika perlu dengan bantuan Polisi Negara.”

Selain itu, guna menerapkan ciri pengawasan ketenagakerjaan yang bersifat preventif edukatif, pegawai pengawas ketenagakerjaan mempunyai kewajiban untuk mengadakan hubungan dengan organisasi buruh/pekerja (serikat buruh/pekerja) bersangkutan, yang sesuai dengan

⁹²Labour Administration and Labour Inspection, *Op. Cit.*, hal. 63-64.

obyek yang diawasi. Hal tersebut bertujuan agar pengawasan melibatkan berbagai pihak, tidak hanya pegawai pengawas maupun polisi yang cenderung represif, tetapi juga serikat buruh/pekerja yang merupakan organ pelindung yang menaungi pekerja/buruh tersebut. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 3 Ayat (3) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia:

“(3) Dalam menjalankan tugasnya pegawai-pegawai tersebut diwajibkan berhubungan dengan organisasi buruh yang bersangkutan.”

Berdasarkan penjelasan di atas, maka secara kelembagaan pengawasan ketenagakerjaan berada di bawah Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dibantu oleh Polisi Republik Indonesia dan Serikat Buruh/Pekerja

3.2.2 Tugas Pokok, Fungsi, dan Ruang Lingkup Pengawasan

Pada dasarnya, keberlakuan dari Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia dianggap masih relevan dan masih menjadi landasan utama dalam pengawasan ketenagakerjaan⁹³. Menurut pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia, Pengawasan Perburuhan diadakan untuk:

“a. Mengawasi berlakunya Undang-undang dan peraturan-peraturan perburuhan pada khususnya;

⁹³Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan Norma Pengupahan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Jakarta, 9 Mei 2011.

- b. Mengumpulkan bahan-bahan keterangan soal-soal hubungan kerja dan keadaan-keadaan perburuhan dalam arti yang seluas-luasnya guna membuat Undang-undang dan peraturan-peraturan perburuhan;
- c. Menjalankan pekerjaan lainnya yang diserahkan padanya dengan Undang-undang atau peraturan lainnya.”

Pasal tersebut secara sederhana menjelaskan tugas pokok pengawasan ketenagakerjaan, yaitu:

- Ad. 1. Menciptakan suasana hubungan kerja yang kondusif antara pengusaha dan pekerja. Hubungan yang diciptakan tersebut harus berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum dan peraturan mengenai perburuhan secara khusus.
- Ad. 2. Mengumpulkan data-data mengenai berbagai permasalahan dalam hubungan kerja guna menyusun peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan yang lebih baik dan mungkin untuk dilaksanakan.
- Ad. 3. Malaksanakan tugas-tugas lain apabila dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan di kemudian hari.

Fungsi pengawasan ketenagakerjaan terdapat dalam Pasal 8 undang-undang tersebut yang menyatakan bahwa pengawasan ketenagakerjaan berfungsi mengusut pelanggaran dan kejahatan dalam hubungan kerja, sedangkan lingkungannya tidak disebutkan secara spesifik hanya diatur melalui Pasal 2 Ayat (2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia bahwa:

“Yang dimaksudkan dengan pekerjaan ialah pekerjaan yang dijalankan oleh buruh untuk majikan dalam suatu hubungan kerja dengan menerima upah.”

Maka ruang lingkup pengawasan ketenagakerjaan berlaku bagi setiap hubungan kerja antara pengusaha dan pekerja yang memuat imbalan berupa upah. Dengan kata lain, cakupan ruang lingkup pengawasan

ketenagakerjaan dalam undang-undang ini masih luas. Ruang lingkup keberlakuan secara wilayah didalam Undang-undang ini bersifat nasional. Sebagaimana tertera dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia:

“Menyatakan berlaku untuk seluruh Indonesia Undang-undang Pengawasan Perburuhan tanggal 23 Juli 1948 No. 23 dari Republik Indonesia yang bunyinya sebagai berikut:”

Berdasarkan pasal-pasal dan uraian singkat di atas, maka tugas pokok dan fungsi pengawasan ketenagakerjaan berdasarkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia adalah untuk mengawasi berlakunya Undang-undang dan peraturan-peraturan perburuhan, mengumpulkan keterangan-keterangan mengenai hubungan kerja dan keadaan perburuhan untuk tujuan penyusunan Undang-undang dan peraturan-peraturan perburuhan, serta untuk menjalankan pekerjaan lain yang diatur melalui Undang-undang atau peraturan lainnya. Adapun fungsi lainnya mencakup pengusutan pelanggaran dan kejahatan yang diduga terjadi dalam pelaksanaan hubungan kerja. Ruang lingkup Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia berlaku bagi seluruh jenis hubungan kerja yang memuat imbalan berupa upah dan berlaku di seluruh wilayah Indonesia (nasional).

3.2.3 Prosedur Pengawasan

Pada dasarnya, ketentuan yang dimuat dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1945 tidak terlalu banyak. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia terdiri dari dua pasal utama yaitu Pasal 1 dan Pasal 2. Dalam

Pasal 1 dimuat materi Undang-undang Nomor 23 Tahun 1948 tentang Pengawas Ketenagakerjaan yang terdiri dari delapan pasal saja. Dengan demikian, maka pengaturan mengenai prosedur dalam undang-undang ini cukup singkat.

Dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia dijelaskan bahwa pegawai pengawas dalam menjalankan kewajibannya mempunyai hak untuk memasuki semua tempat dimana terdapat pelaksanaan pekerjaan. Tempat-tempat tersebut tidak terbatas pada tempat pelaksanaan pekerjaan yang resmi atau kantor/pabrik saja, tetapi juga mencakup rumah yang disewa oleh pengusaha untuk dipergunakan sebagai perumahan. Maka kewenangan pegawai pengawas ketenagakerjaan cukup besar karena mempunyai akses untuk memasuki tempat-tempat yang bersifat pribadi, asalkan tempat tersebut digunakan dalam hubungan kerja. Berikut Pasal 2 Ayat (2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia:

“Pegawai-pegawai tersebut dalam ayat (1) pasal ini, beserta pegawai-pegawai pembantu yang mengikutinya, dalam melakukan kewajiban-kewajiban tersebut dalam pasal I ayat (1), berhak memasuki semua tempat-tempat, dimana dijalankan atau biasa dijalankan pekerjaan, atau dapat disangka bahwa disitu dijalankan pekerjaan dan juga segala rumah yang disewakan atau dipergunakan oleh majikan atau wakilnya untuk perumahan atau perawatan buruh.”

Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia mengantisipasi keadaan dalam hal pegawai pengawas yang bersangkutan mendapat penolakan dari pemilik atau pengguna tempat tersebut melalui penyertaan Polisi untuk membantu pegawai pengawas. Hal ini dicantumkan dalam Pasal 2 Ayat (3) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya

Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia:

“Jikalau pegawai-pegawai tersebut dalam Ayat (1) ditolak untuk memasuki tempat-tempat termaksud dalam Ayat (2) maka mereka memasukinya, jika perlu dengan bantuan Polisi Negara.”

Setelah berada pada lokasi, pegawai pengawas meminta segala keterangan, baik tertulis maupun tidak, kepada pengusaha. Keterangan tersebut berisi segala hal yang terkait atau dianggap berhubungan dengan kondisi hubungan kerja yang berlangsung. Pengusaha berkewajiban memenuhi permintaan pegawai pengawas dalam waktu yang ditentukan oleh pegawai pengawas. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 3 Ayat (1) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia:

“Majikan atau wakilnya, demikian pula semua buruh yang bekerja pada majikan itu, atas permintaan dan dalam waktu sepantasnya yang ditentukan oleh pegawai-pegawai tersebut dalam pasal 2 Ayat (1), wajib memberi semua keterangan keterangan yang sejelas-jelasnya, baik dengan lisan maupun dengan tertulis, yang dipandang perlu olehnya guna memperoleh pendapat yang pasti tentang hubungan kerja dan keadaan perburuhan pada umumnya di dalam perusahaan itu pada waktu itu atau/dan pada waktu yang telah lampau.”

Apabila terdapat upaya penolakan atau penghalangan terhadap pegawai dalam melaksanakan fungsi pengawasannya sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Ayat (1), maka pihak yang melaksanakan hal tersebut dapat dikenakan sanksi sesuai dengan Pasal 6 Ayat (4) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia:

“(4) Barang siapa menghalang-halangi atau menggagalkan sesuatu tindakan yang dilakukan oleh pegawai-pegawai dalam melakukan kewajibannya seperti tersebut dalam pasal 2, begitu pula barang siapa

tidak memenuhi kewajibannya termaksud dalam pasal 3 Ayat (1), dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan atau denda sebanyakbanyaknya lima ratus rupiah.”

Selain meminta keterangan kepada pengusaha/majikan, pegawai pengawas juga berhak bertanya kepada buruh/pekerja yang bersangkutan sebagaimana dalam Pasal 3 Ayat (2):

“Pegawai-pegawai tersebut di atas berhak menanyai buruh dengan tidak dihadiri oleh orang ketiga.”

Tujuan pengaturan tanpa adanya kehadiran orang ketiga dalam pasal ini adalah agar pegawai pengawas dapat bertanya secara langsung kepada buruh/pekerja tanpa adanya tekanan dari pihak manapun. Selain itu, dalam Pasal 3 Ayat (3) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia, pegawai pengawas dalam menjalankan tugasnya juga diharuskan untuk melakukan hubungan dengan organisasi/serikat buruh/pekerja. Tujuannya adalah untuk melibatkan serikat bagi pekerja sebagai elemen yang penting dalam hubungan *tripartit*.

Pegawai pengawas pada saat menjalankan pengawasan pada suatu tempat, harus ditemani oleh seseorang pengantar yang ditunjuk oleh pengusaha/majikan untuk memberikan keterangan-keterangan yang selanjutnya akan diper secara lebih detil tanyakan oleh pegawai pengawas. Hal tersebut diatur dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia:

“Atas permintaan pegawai-pegawai tersebut dalam pasal 2 Ayat (1), majikan atau wakilnya wajib menunjuk seorang pengantar untuk memberi keterangan-keterangan pada waktu diadakan pemeriksaan.”

Berdasarkan penjelasan pasal-pasal di atas, maka dapat disimpulkan bahwa prosedur pengawasan ketenagakerjaan dilakukan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan dengan mendatangi lokasi kerja terjadi. Pegawai pengawas juga berwenang meminta keterangan lisan maupun tertulis dari pengusaha, dan hal ini wajib dipenuhi. Buruh yang bersangkutan juga dapat ditanyai oleh pegawai pengawas tanpa keterlibatan pihak ketiga. Selama proses pengawasan berlangsung, pegawai pengawas harus didampingi pihak yang ditunjuk oleh pengurus perusahaan dan dalam hal pegawai pengawas ditolak ataupun dihalangi untuk memeriksa suatu lokasi, pegawai pengawas dapat didampingi oleh Polisi untuk memasuki tempat tersebut.

3.2.4 Hasil dan Tindak Lanjut Pengawasan

Pengaturan mengenai hasil dan tindak lanjut pengawasan tidak dijelaskan secara mendetil. Berdasarkan Pasal 1 Ayat 2 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia, hasil pengawasan akan diumumkan dalam laporan tahunan oleh Menteri yang berwenang di bidang perburuhan. Namun demikian tidak diatur mengenai proses apa yang akan dilakukan terhadap hasil laporan yang dikumpulkan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan. Ketentuan sanksi yang terdapat dalam undang-undang tersebut lebih berorientasi pada pemberlakuan sanksi bagi pengusaha yang dianggap melanggar ketentuan pasal-pasal dalam undang-undang itu sendiri. Hasil pemeriksaan oleh pegawai pengawas harus dijaga kerahasiaannya, sebagaimana dimuat dalam Pasal 5 Undang-undang yg sama. Pelanggaran secara sengaja atau tidak sengaja terhadap Pasal 5 membawa serta sanksi berupa penjara, denda, hingga copot jabatannya dalam kepegawaian. Pelanggaran tersebut didasarkan pada pengaduan pihak pengusaha maupun wakilnya, sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) sampai (3) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya

Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia:

- “(1) Barang siapa dengan sengaja membuka rahasia yang dipercayakan kepadanya termaksud dalam pasal 5, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya enam ratus rupiah dengan tidak atau dipecat dari hak memangku jabatan.
- (2) Barang siapa karena kesilapannya menyebabkan rahasia itu menjadi terbuka, dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan atau denda sebanyak-banyaknya tiga ratus rupiah.
- (3) Tidak ada tuntutan terhadap hal-hal tersebut dalam Ayat (1) dan (2), jikalau tidak ada pengaduan dari majikan yang berkepentingan atau wakilnya.”

Selanjutnya dalam Pasal 7 diatur bahwa apabila obyek pengawasan berbentuk badan hukum, maka tuntutan dan hukuman dilakukan terhadap pengurus badan hukum tersebut. Ketentuan dalam Pasal 7 juga menjelaskan bahwa apabila telah terjadi pergantian kepengurusan, maka kepengurusan yang baru yang bertanggungjawab atas pelanggaran yang terjadi, bahkan apabila pelanggaran tersebut terjadi pada kepengurusan sebelumnya.

Pegawai pengawas mempunyai wewenang untuk menyelidiki apabila diduga terjadi pelanggaran dan kejahatan dalam hasil pengawasan hal mana diatur dalam Pasal 8. Dengan demikian, ketentuan mengenai tindak lanjut dari hasil pengawasan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia ini bersifat terbatas. Namun hal yang dapat dipastikan adalah bahwa laporan hasil pemeriksaan tersebut harus dirahasiakan dan selanjutnya akan dilaporkan setiap tahunnya oleh Menteri Perburuhan meskipun dalam hal ini tidak diperjelas kepada siapa laporan tersebut disampaikan. Hasil pengawasan ketenagakerjaan tersebut selanjutnya juga dapat menjadi obyek penyelidikan oleh pegawai pengawas sesuai dengan kewenangan yang diberikan dalam Undang-undang.

3.3 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja

3.3.1 Kelembagaan Pengawasan

Kelembagaan pengawas dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja berada pada kewenangan Menteri Tenaga Kerja sebagai pimpinan Departemen Tenaga Kerja. Sebagaimana Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja juga menerapkan pengawasan fungsional karena dilaksanakan oleh aparat yang diberi kewenangan untuk mengawasi. Tidak disebutkan adanya keterlibatan instansi pemerintahan lain yang bertanggungjawab dalam permasalahan pengawasan ketenagakerjaan. Hal tersebut mengacu pada Pasal 1 Ayat (5), (6), dan (7):

- “(5) “Direktur” ialah pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja untuk melaksanakan Undang-undang ini.
- (6) “Pegawai Pengawas” ialah pegawai teknis berkeahlian khusus dari Departemen Tenaga Kerja yang ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja.
- (7) “Ahli Keselamatan Kerja” ialah tenaga tehnik yang berkeahlian khusus dari luar Departemen Tenaga Kerja yang ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja untuk mengawasi ditaatinya Undang-undang ini.”

Berdasarkan pasal di atas, pengangkatan subyek-subyek penting dalam pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan yang terdiri dari Direktur, Pegawai Pengawas, dan Ahli Keselamatan Kerja seluruhnya ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja. Meskipun begitu, untuk saat ini jabatan Direktur sebagaimana dimaksud telah tidak terdapat lagi dalam struktur Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan. Dengan demikian, pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja berada di bawah kendali Menteri Tenaga Kerja dengan koordinasi secara utuh. Pegawai Pengawas harus merupakan Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di Departemen Tenaga Kerja, sebagaimana tertera dalam Pasal 1 ayat (6).

3.3.2 Tugas Pokok, Fungsi, dan Ruang Lingkup Pengawasan

Pengawasan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja Bab IV yang terdiri dari Pasal 5 hingga Pasal 8 tidak memuat landasan tugas pokok dan fungsi pengawasan. Kedua hal tersebut dimuat dalam rumusan konsiderans (Menimbang) undang-undang:

- a. bahwa setiap tenaga kerja berhak mendapat perlindungan atas keselamatannya dalam melakukan pekerjaan untuk kesejahteraan hidup dan meningkatkan produksi serta produktivitas Nasional
- b. bahwa setiap orang lainnya yang berada di tempat kerja terjamin pula keselamatannya
- c. bahwa setiap sumber produksi perlu dipakai dan dipergunakan secara aman dan efisien
- d. bahwa berhubung dengan itu perlu diadakan segala daya upaya untuk membina norma-norma perlindungan kerja;"

Tugas pokok penegakan pengawasan ketenagakerjaan dalam Undang-undang Keselamatan Kerja lebih mengarah pada pengawasan ketenagakerjaan terkait kecelakaan kerja yang mana penggunaan alat-alat berat yang mempunyai resiko kecelakaan kerja tinggi.⁹⁴ Sedangkan fungsinya yang terkandung dalam undang-undang ini terdapat dalam Pasal 8 yaitu bahwa pengawasan berfungsi untuk mengetahui kesehatan badan, kondisi mental, dan kemampuan fisik dari tenaga kerja.

Ruang lingkup Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja diatur dalam Pasal 2. Adapun pengaturannya adalah sebagai berikut:

- “(1) Yang diatur oleh Undang-undang ini ialah keselamatan kerja dalam segala tempat kerja, baik di darat, di dalam tanah, di permukaan air, di dalam air maupun di udara, yang berada di dalam wilayah kekuasaan hukum Republik Indonesia.
- (2) Ketentuan-ketentuan dalam Ayat (1) tersebut berlaku dalam tempat kerja di mana :

⁹⁴Wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan Norma Kerja dan Waktu Istirahat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Op. Cit.*

- a. dibuat, dicoba, dipakai atau dipergunakan mesin, pesawat, alat perkakas, peralatan atau instalasi yang berbahaya atau dapat menimbulkan kecelakaan, kebakaran atau peledakan;
 - b. dibuat, diolah, dipakai, dipergunakan, diperdagangkan, diangkat atau disimpan bahan atau barang yang : dapat meledak, mudah terbakar, menggigit, beracun, menimbulkan infeksi, bersuhu tinggi;
 - c. dikerjakan pembangunan, perbaikan, perawatan, pembersihan atau pembongkaran rumah, gedung atau bangunan lainnya termasuk bangunan perairan, saluran, atau terowongan di bawah tanah dan sebagainya atau di mana dilakukan pekerjaan persiapan;
 - d. dilakukan usaha pertanian, perkebunan, pembukaan hutan, pengerjaan hutan, pengolahan kayu atau hasil hutan lainnya, peternakan, perikanan dan lapangan kesehatan;
 - e. dilakukan usaha pertambangan dan pengolahan emas, perak, logam atau bijih logam lainnya, batu-batuan, gas, minyak atau mineral lainnya, baik di permukaan atau di dalam bumi, maupun di dasar perairan;
 - f. dilakukan pengangkutan barang, binatang atau manusia, baik di daratan, melalui terowongan, di permukaan air, dalam air maupun di udara;
 - g. dikerjakan bongkar-muat barang muatan di kapal, perahu, dermaga, dok, stasiun atau gudang;
 - h. dilakukan penyelaman, pengambilan benda dan pekerjaan lain di dalam air;
 - i. dilakukan pekerjaan dalam ketinggian di atas permukaan tanah atau perairan;
 - j. dilakukan pekerjaan di bawah tekanan udara atau suhu yang tinggi atau rendah;
 - k. dilakukan pekerjaan yang mengandung bahaya tertimbun tanah, kejatuhan, terkena pelantingan benda, terjatuh atau terperosok, hanyut atau terpelanting;
 - l. dilakukan pekerjaan dalam tangki, sumur atau lobang;
 - m. terdapat atau menyebar suhu, kelembaban, debu, kotoran, api, asap, gas, hembusan angin, cuaca, sinar atau radiasi, suara atau getaran;
 - n. dilakukan pembuangan atau pemusnahan sampah atau timah;
 - o. dilakukan pemancaran, penyiaran atau penerimaan radio, radar, televisi, atau telepon;
 - p. dilakukan pendidikan, pembinaan, percobaan, penyelidikan atau riset (penelitian) yang menggunakan alat teknis;
 - q. dibangkitkan, dirobah, dikumpulkan, disimpan, dibagi-bagikan atau disalurkan listrik, gas, minyak atau air;
 - r. diputar pilem, dipertunjukkan sandiwara atau diselenggarakan rekreasi lainnya yang memakai peralatan, instalasi listrik atau mekanik.
- (3) Dengan peraturan perundangan dapat ditunjuk sebagai tempat kerja ruangan-ruangan atau lapangan-lapangan lainnya yang dapat membahayakan keselamatan atau kesehatan yang bekerja dan atau yang berada di ruangan atau lapangan itu dan dapat dirubah perincian tersebut dalam Ayat (2).”

Berdasarkan ketentuan di atas dapat diketahui bahwa ruang lingkup undang-undang ini lebih rinci dan spesifik dibandingkan pengaturan yang ada dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia, meliputi segala tempat kerja di darat, laut, maupun udara, serta tempat kerja dimana digunakan alat-alat atau bahan tersebut dapat menimbulkan bahaya berupa kebakaran, ledakan, atau jenis kecelakaan lainnya.

3.3.3 Prosedur Pengawasan

Pengaturan mengenai prosedur pengawasan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja cukup singkat.⁹⁵ Pengawasan ketenagakerjaan dalam Undang-undang ini diatur dalam peraturan perundangan lain sebagaimana tertulis dalam Pasal 5 ayat (2). Pasal 7 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja yang juga menyertakan mewajibkan pengusaha untuk membayar retribusi untuk kepentingan pengawasan. Sedangkan ketentuan yang dimuat dalam Pasal 8 lebih mengarah pada teknis pengawasan yang bertujuan untuk mengetahui kondisi jasmani dan rohani pekerja. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan yang tertulis dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja:

- “(1) Pengurus diwajibkan memeriksakan kesehatan badan, kondisi mental dan kemampuan fisik dari tenaga kerja yang akan diterimanya maupun akan dipindahkan sesuai dengan sifat-sifat pekerjaan yang diberikan padanya.
- (2) Pengurus diwajibkan memeriksa semua tenaga kerja yang berada di bawah pimpinannya, secara berkala pada Dokter yang ditunjuk oleh Pengusaha dan dibenarkan oleh Direktur.
- (3) Norma-norma mengenai pengujian kesehatan ditetapkan dengan peraturan perundangan.”

Prosedur pengawasan ketenagakerjaan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja tidak mencantumkan

⁹⁵ JELASIN URUTAN PROSES

ketentuan dimana pengusaha harus memenuhi permintaan keterangan baik tertulis maupun lisan yang dimintakan oleh pegawai pengawas. Ironisnya, ketentuan dalam Pasal 12 huruf (a) justru mewajibkan kepada tenaga kerja untuk memberikan keterangan kepada pegawai pengawas. Dalam pasal ini tidak menyebut pengusaha ataupun pengurus untuk memberikan keterangan yang benar apabila dimintakan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan. Sedangkan dalam Bab X mengenai Kewajiban Pengurus, ketentuan yang dimuat dalam pasal tersebut lebih mewajibkan pengurus untuk melaksanakan pengawasan bersifat preventif-edukatif. Dengan kata lain, Pasal 14 ini tidak juga mencantumkan ketentuan mengenai pengurus berwajib memberikan keterangan yang benar mengenai hubungan kerja yang terjadi yang merupakan permintaan pegawai pengawas. Peran pegawai pengawas dalam Pasal 14 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja lebih mengarahkan pengawas sebagai instruktur daripada pengurus dalam menjalankan perlindungan terhadap keselamatan kerja.

Maka dari itu, prosedur pengawasan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja ini tidak mengatur terlalu spesifik mengenai tindakan-tindakan apa saja yang dapat dilakukan serta tata-caranya oleh pegawai pengawas karena dalam Pasal 5 Ayat (2) disebutkan bahwa wewenang dan kewajiban pegawai pengawas diatur dalam peraturan perundang-undangan lain dan tidak terdapat dalam undang-undang ini. Begitu pula dengan kewajiban pengurus dan pengusaha dalam menghadapi pegawai pengawas yang sedang menjalankan tugasnya tidak diatur dalam undang-undang ini. Namun kewajiban pemberian keterangan sebagaimana dimintakan oleh pegawai pengawas hanya berlaku untuk tenaga kerja sebagaimana tercantum dalam Pasal 12 huruf (a) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, meskipun tidak dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja apakah tenaga kerja dalam konteks ini mencakup pengurus atau tidak.

3.3.4 Hasil dan Tindak Lanjut Pengawasan

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja tidak menjelaskan secara rinci mengenai proses dan tindak lanjut dari hasil pengawasan yang dilakukan oleh pegawai pengawas. Namun demikian, dalam Pasal 6 dimuat ketentuan mengenai banding terhadap keputusan Direktur⁹⁶ yang ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja untuk melakukan pelaksanaan umum terhadap Undang-undang tersebut. Banding dapat diajukan dalam hal terdapat pihak yang merasa berkeberatan setelah menerima keputusan Direktur. Adapun tata cara permohonan banding, susunan panitia banding, tugas panitia banding, dan hal lain terkait dengan banding ditetapkan oleh Menteri Tenaga Kerja.

3.4 Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

3.4.1 Kelembagaan Pengawasan

Berdasarkan Pasal 1 angka (33), kelembagaan pengawasan ketenagakerjaan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan berada di bawah Menteri yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan. Pada tahun 2003 instansi yang dipimpin oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi masih bernama Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, namun demikian setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, maka urusan dan tanggung jawab ketenagakerjaan ditetapkan berada di bawah kendali koordinasi Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Dalam Pasal 177 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan disebutkan bahwa pegawai pengawas ditetapkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Berdasarkan Pasal 1 ialah Menteri yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan. Secara teknis, pelaksanaannya, dalam Pasal 178 ayat (1) ditetapkan bahwa:

⁹⁶“Direktur” ialah pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja untuk melaksanakan Undang-undang ini. Pasal 1 ayat (5) UU No

“Pengawasan ketenagakerjaan dilaksanakan oleh unit kerja tersendiri pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.”

Berdasarkan Pasal tersebut, pengawasan ketenagakerjaan dilaksanakan oleh unit kerja tersendiri yang berada di Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Kata “tersendiri” ini bertujuan untuk menegaskan pengawasan ketenagakerjaan yang bersifat independen sesuai Pasal 176 agar dalam melaksanakan tugasnya tidak menunjukkan keberpihakan kepada salah satu pihak.

Ketentuan mengenai unit kerja pengawasan ketenagakerjaan tidak diatur secara khusus dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tetapi diatur dalam Keputusan Presiden. Keputusan Presiden yang dimaksud adalah Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan.⁹⁷

Dengan demikian, kelembagaan pengawasan ketenagakerjaan berada di bawah Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebagai pimpinan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, namun teknis pelaksanaan pengawasannya dilakukan oleh unit kerja tersendiri yang berada di Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

3.4.2 Tugas Pokok, Fungsi, dan Ruang Lingkup Pengawasan

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan merupakan landasan hukum formil ketenagakerjaan saat ini. Pengaturan mengenai pengawasan ketenagakerjaan, mengacu pada ketentuan-ketentuan yang terdapat pada undang-undang ini.⁹⁸ Secara umum, orientasi Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah

⁹⁷Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka *regelling* Presiden berubah menjadi Peraturan Presiden.

⁹⁸Wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan Norma Kerja dan Waktu Istirahat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Op. Cit.*

untuk mewujudkan pembangunan ketenagakerjaan melalui peningkatan kualitas kerja dan perlindungan buruh/pekerja. Hal tersebut termaktub dalam konsiderans, yang dipaparkan secara lebih rinci dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan:

- “a. Memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi;
- b. Mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional dan daerah;
- c. Memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan; dan
- d. Meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya.”

Pada dasarnya, rumusan pasal di atas berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi pengawasan ketenagakerjaan. Secara lebih spesifik, tugas pokok dan fungsi pengawasan ketenagakerjaan, diatur dalam Pasal 176 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan:

“...guna menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan”

Selain guna menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, tugas pokok dari pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan yaitu:

“Dalam mewujudkan pelaksanaan hak dan kewajiban pekerja/buruh dan pengusaha, pemerintah wajib melaksanakan pengawasan dan penegakan peraturan perundangundangan ketenagakerjaan.”⁹⁹

Dengan demikian, tugas pokok dan fungsi pengawasan ketenagakerjaan dalam Undang-undang ini adalah menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan dan mewujudkan pelaksanaan hak dan kewajiban buruh/pekerja maupun pengusaha. Pengawasan ketenagakerjaan berfungsi menegakkan aturan ketenagakerjaan tidak terbatas pada Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang

⁹⁹Indonesia (a), *Op. Cit.*, ps. 134.

Ketenagakerjaan saja mengingat banyak peraturan pelaksana di bidang ketenagakerjaan yang berlaku sejak sebelum Undang-undang ini disahkan. Pengaturan mengenai hal ini terdapat dalam Pasal 191 Ketentuan Peralihan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menyatakan bahwa sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, peraturan-peraturan pelaksana tetap berlaku.

Ruang lingkup yang diatur dalam Pasal ini tidak menuliskan jenis pekerjaan secara spesifik. Namun cakupan dalam pengertian ketenagakerjaan dapat menjadi luas melihat pada definisi ketenagakerjaan sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang berbunyi:

“Ketenagakerjaan adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama dan sesudah masa kerja.”

Jika dikaitkan antara penjelasan Pasal 178 Ayat (1) dengan bunyi Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, maka cakupan dari bidang pengawasan ketenagakerjaan menjadi lebih luas dengan penekanan pada prinsip otonomi yang memberikan kewenangan pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk bertanggung jawab secara langsung dalam proses pengawasan ketenagakerjaan.

Berdasarkan uraian singkat mengenai tugas pokok, fungsi, dan ruang lingkup pengawasan ketenagakerjaan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, maka pengawasan ketenagakerjaan mempunyai tugas pokok dan fungsi mewujudkan pelaksanaan hak dan kewajiban pekerja dan pengusaha, serta penegakkan dan penjaminan pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai ketenagakerjaan dengan ruang lingkup yang mencakup segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja yang terjadi sebelum, selama, dan sesudah masa kerja.

3.4.3 Prosedur Pengawasan

Ketentuan mengenai prosedur pengawasan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ini diatur dalam Pasal 178, yaitu:

- “(1) Pengawasan ketenagakerjaan dilaksanakan oleh unit kerja tersendiri pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.
 (2) Pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden.”

Berdasarkan pasal tersebut, maka prosedur pengawasan ketenagakerjaan yang lebih rinci merujuk pada Keputusan Presiden sebagaimana tertera pada ayat 2. Ketentuan tersebut hanya mengatur bahwa pelaksanaan pengawasan dilaksanakan oleh unit kerja tersendiri. Sedangkan tata cara dan prosedur pengawasannya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan yang akan dibahas dalam sub-bab 3.6.

3.4.4 Hasil dan Tindak Lanjut Pengawasan

Hasil berupa laporan pengawasan ketenagakerjaan yang dilaksanakan oleh pegawai pengawas harus dirahasiakan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 181 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang berbunyi:

- “Pegawai pengawas ketenagakerjaan dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 176 wajib :
- a. merahasiakan segala sesuatu yang menurut sifatnya patut dirahasiakan;
 - b. tidak menyalahgunakan kewenangannya.”

Dalam ketentuan huruf b, Pasal 181 disebutkan juga bahwa pegawai pengawas tidak boleh menyalahgunakan kewenangannya (*abuse of power*) dan melakukan aktivitas diluar konteks pengawasan ketenagakerjaan maupun bertindak sewenang-wenang terhadap tempat kerja yang menjadi obyek pengawasannya.

Pengaturan mengenai penanganan selanjutnya atas laporan hasil pengawasan ketenagakerjaan diatur dalam Pasal 179 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan:

“(2) Tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Menteri.”

Dengan demikian, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan secara khusus mengatur bahwa tindak lanjut berupa penyampaian laporan pengawasan diatur dalam Keputusan Menteri tersendiri secara khusus. Keputusan Menteri yang dimaksud merujuk pada Peraturan Menteri Nomor 09 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan. Tindak lanjut yang diatur dalam Peraturan Menteri tersebut menjadi peraturan pelaksana bagi kegiatan pelaporan pengawasan ketenagakerjaan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 Nomor 23 Dari Republik Indonesia Untuk Seluruh Indonesia, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan).

Dalam hal terdapat dugaan adanya tindak pidana terjadi atau hal mencurigakan selama proses pengawasan ketenagakerjaan berlangsung, pegawai pengawas diberikan kewenangan sebagai penyidik pegawai negeri sipil. Kewenangan tersebut terdapat dalam Pasal 182 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan:

“(1) Selain penyidik pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, juga kepada pegawai pengawas ketenagakerjaan dapat diberi wewenang khusus sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- (2) Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berwenang
- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
 - b. melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
 - c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
 - d. melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti dalam perkara tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
 - e. melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
 - f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan; dan
 - g. menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti yang membuktikan tentang adanya tindak pidana di bidang ketenagakerjaan.
- (3) Kewenangan penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Berdasarkan pasal kewenangan-kewenangan tersebut diberikan kepada pegawai pengawas sebagai penyidik pegawai negeri sipil sehingga tindak lanjut hasil pengawasannya dapat berupa penyidikan pidana yang dilakukan pegawai pengawas ketenagakerjaan itu tersebut selaku penyidik pegawai negeri sipil. Apabila ditemukan adanya pelanggaran hasil penyidikan tersebut, maka pelaku usaha dan buruh/pekerja dapat dikenai ketentuan pidana dan sanksi administratif sebagaimana tertera pada Pasal 183 hingga Pasal 190 Bab XVI Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Dapat disimpulkan bahwa berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pegawai pengawas harus menjamin kerahasiaan hasil pemeriksaannya sebagaimana telah diatur dalam undang-undang Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia, mengenai hasil dan tindak lanjut secara spesifik diatur dalam Keputusan Menteri, dan dalam hal diduga terjadi tindak pidana dalam hubungan kerja, pegawai pengawas

diberikan kewenangan untuk menyidik sebagai penyidik pegawai negeri sipil.

3.5 Pengawasan Ketenagakerjaan Dalam Undang-undang No. 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan)

3.5.1 Kelembagaan Pengawasan

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) terdiri dari dua pasal, Pasal 1 memuat pengesahan Konvensi ILO Nomor 81 sedangkan Pasal 2 memuat keberlakuan Undang-undang tersebut sesuai tanggal diundangkan. Maka dalam sub-bab ini, yang akan dibahas adalah ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Konvensi ILO Nomor 81, yang telah ditranslasikan kedalam bahasa Indonesia sebagai lampiran yang tidak terpisahkan dari undang-undang tersebut.¹⁰⁰

Berdasarkan konvensi ILO Nomor 81, secara kelembagaan pengawasan ketenagakerjaan berada di bawah pengendalian Pemerintah Pusat. Hal tersebut dicantumkan dalam Pasal 4 Konvensi ILO Nomor 81 sebagai berikut:

- “1. *So far as it compatible with the administrative practice of the Member, labour inspection shall be placed under the supervision and control of a central authority.*
2. *In the case of a federal State, the term "central authority" may mean either a federal authority or a central authority of a federated unit.”*

Adapun konsekuensi lebih lanjutnya adalah bahwa pegawai pengawas ketenagakerjaan harus berstatus sebagai pegawai pemerintahan

¹⁰⁰ Pengaturan mengenai ketentuan lampiran ini tertera dalam Pasal 1.

yang bekerja secara tetap (Pegawai Negeri Sipil). Tujuannya adalah agar yang bersangkutan mempunyai jaminan pekerjaan yang tetap sehingga tidak mudah terganggu oleh pihak luar yang diawasinya, yaitu pengusaha selaku penyedia lapangan kerja. Hal tersebut tertera dalam Pasal 6 Konvensi ILO Nomor 81:

“The inspection staff shall be composed of public officials whose status and conditions of service are such that they are assured of stability of employment and are independent of changes of government and of improper external influences.”

Selain berstatus sebagai pegawai pemerintah, pegawai pengawas harus dilatih terlebih dahulu sebelum melaksanakan tugasnya, sebagaimana terdapat dalam Pasal 7 Ayat 3:

“Labour inspectors shall be adequately trained for the performance of their duties.”

Secara kelembagaan, Konvensi ILO Nomor 81 juga memberikan ILO kesempatan untuk turut serta dan mengetahui proses pelaksanaan daripada Konvensi ILO nomor 81 ini bagi negara anggotanya yang menjalankan. Pasal 31 dan 33 Konvensi ILO Nomor 81 menjelaskan bahwa Konvensi ini hanya mengikat apabila telah didaftarkan oleh negara anggota yang bersangkutan kepada Direktur Jenderal ILO. Setelah menerima pendaftaran tersebut, Direktorat Jenderal ILO memberitahukan kepada seluruh Negara anggota ILO sebagaimana diatur dalam Pasal 35. Setelah memberitahukan kepada seluruh Negara anggota, Direktur Jenderal juga menyampaikan perihal ratifikasi Konvensi tersebut berikut pembatalannya kepada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk didaftarkan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 36 Konvensi ILO Nomor 81.

Dengan demikian, kelembagaan pengawasan ketenagakerjaan dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and*

Commerce (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) ini sedapat mungkin berada di bawah kendali Pemerintah Pusat dan dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang telah mendapatkan pelatihan pengawasan ketenagakerjaan. Ratifikasi Konvensi tersebut harus didaftarkan kepada Direktur Jenderal ILO untuk selanjutnya dipublikasikan kepada seluruh Negara anggota ILO dan disampaikan kepada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-bangsa.

3.5.2 Tugas Pokok, Fungsi, dan Ruang Lingkup Pengawasan

Konvensi ILO Nomor 81 mengatur lebih rinci mengenai muatan tugas pokok dan fungsi pengawasan ketenagakerjaan. Hal tersebut berbeda dengan ketiga Undang-undang sebelumnya yang lebih memfokuskan pada tugas pokok dan fungsi undang-undang tersebut secara keseluruhan, tidak spesifik pengawasan. Konvensi ini juga disahkan guna memperjelas ketentuan dalam pengawasan ketenagakerjaan yang diatur dalam Undang-undang lainnya.¹⁰¹

Tugas pokok pengawasan ketenagakerjaan menurut pasal 5 Konvensi ILO Nomor 81 adalah untuk membina kerjasama dengan pihak-pihak yang sangat berkepentingan dalam penegakan perundangan bidang sosial, khususnya lembaga-lembaga yang mempunyai tujuan sama seperti organisasi buruh/pekerja dan pengusaha. Pengaturan mengenai fungsi-fungsi pengawasan ketenagakerjaan terdapat dalam Pasal 3, 14, dan 19 Konvensi ILO Nomor 81. Fungsi pertama, pengawasan ketenagakerjaan berfungsi menegakkan penerapan peraturan-peraturan ketenagakerjaan, memberikan keterangan teknis yang bersifat preventif edukatif serta menemukan indikasi pelanggaran yang terjadi. Hal ini dinyatakan secara tegas di dalam Pasal 3 Konvensi ILO nomor 81:

“(a) to secure the enforcement of the legal provisions relating to conditions of work and the protection of workers while engaged in

¹⁰¹Wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan Norma Kerja dan Waktu Istirahat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Op. Cit.*

- their work, such as provisions relating to hours, wages, safety, health and welfare, the employment of children and young persons, and other connected matters, in so far as such provisions are enforceable by labour inspectors;*
- (b) to supply technical information and advice to employers and workers concerning the most effective means of complying with the legal provisions;*
- (c) to bring to the notice of the competent authority defects or abuses not specifically covered by existing legal provisions.”*

Sedangkan dalam Pasal 14 dan 19 diatur bahwa fungsi lain dari pengawas ketenagakerjaan adalah menerima pemberitahuan mengenai kecelakaan kerja secara lisan maupun tertulis, dan oleh diberi pengusaha maupun buruh/pekerja. Fungsi pengawasan ketenagakerjaan pada pasal-pasal tersebut di atas berorientasi pada terciptanya kesehatan, keselamatan, dan keamanan dalam ketenagakerjaan.

Pengaturan mengenai ruang lingkup Konvensi ILO Nomor 81 diatur dalam Pasal 1 dan Pasal 22. Pasal tersebut mengatakan bahwa setiap anggota ILO yang memberlakukan konvensi ini wajib memelihara suatu sistem pengawasan ketenagakerjaan di bidang kerja perindustrian dan di bidang kerja perdagangan. Namun di dalam pasal 25 Ayat 1 dikatakan bahwa bagian II dari konvensi itu (yang mengatur mengenai pengawasan ketenagakerjaan di bidang perdagangan) dapat dikecualikan dari ratifikasi. Maka dengan kata lain, suatu negara anggota ILO dapat memberlakukan pengawasan ketenagakerjaan dalam konvensi ini hanya pada bidang perindustrian saja.

3.5.3 Prosedur Pengawasan

Dalam Konvensi ini, ketentuan mengenai prosedur pengawasan ketenagakerjaan diutamakan pada terlaksananya pengawasan tenaga kerja oleh unit kerja yang berkedudukan di bawah pemerintah dengan melibatkan pemangku kepentingan di bidang ketenagakerjaan, seperti pengusaha, buruh/pekerja, dan serikat buruh/pekerja. Hal ini diatur dalam Pasal 5 Konvensi ILO Nomor 81 yaitu:

“The competent authority shall make appropriate arrangements to promote:

(a) effective co-operation between the inspection services and other government services and public or private institutions engaged in similar activities; and

(b) collaboration between officials of the labour inspectorate and employers and workers or their organisations.”

Selain itu, diatur juga mengenai fasilitas penunjang bagi pegawai pengawas berupa alat kelengkapan pengawasan dan kantor yang menunjang pelaksanaan pekerjaan pengawas serta penyediaan transportasi atau biaya lain yang digunakan untuk perjalanan atau keperluan lainnya dalam melaksanakan tugas. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 11 Konvensi ILO Nomor 81. Pasal 12 Ayat 1 Konvensi ILO Nomor 81 mengatur mengenai kewenangan pegawai pengawas, meliputi:

- a) Pegawai pengawas dapat memasuki tempat-tempat yang menjadi obyek pengawasan kapan saja dan tanpa pemberitahuan kepada pengusaha dan tenaga kerja terlebih dahulu. Namun dalam Ayat 2 tertulis bahwa pegawai pengawas harus memberitahukan keberadaannya kepada pihak pengusaha, namun apabila dikhawatirkan akan merugikan pengawasan itu sendiri, pengawas tersebut boleh tidak memberitahukan keberadaannya pada pihak pengusaha.;
- b) Melakukan pemeriksaan, pengujian dan penyelidikan terhadap catatan dan dokumen terkait hubungan kerja;
- c) Memasang tanda-tanda peringatan yang diharuskan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku;
- d) Mengambil dan memeriksa bahan-bahan dan benda yang digunakan dalam hubungan kerja dengan sepengetahuan pihak pengusaha.¹⁰²

¹⁰²Bunyi Pasal 12 ayat (1) tersebut adalah:

1. Labour inspectors provided with proper credentials shall be empowered:

(a) to enter freely and without previous notice at any hour of the day or night any workplace liable to inspection; (b) to enter by day any premises which they may have reasonable cause to believe to be liable to inspection; and (c) to carry out any examination, test or enquiry

Berdasarkan pasal-pasal mengenai prosedur pengawasan di atas, dapat dipahami bahwa pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan dalam Konvensi ILO Nomor 81 ini menggunakan sistem yang melibatkan pemangku kepentingan di bidang ketenagakerjaan seperti serikat buruh/pekerja dan serikat pengusaha. Pegawai pengawas sebelum melaksanakan tugasnya diharuskan memberitahukan kepada pihak pengusaha, kecuali apabila datang tanpa pemberitahuan terlebih dahulu serta melakukan wawancara terhadap saksi, buruh/pekerja, dan pengusaha. Pemeriksaan meliputi penelitian terhadap dokumen-dokumen tertulis dan benda-benda yang digunakan dalam kerja, pemasangan tanda peringatan, serta pengambilan alat bukti jika diperlukan atas sepengetahuan pengusaha.

3.5.4 Hasil dan Tindak Lanjut Pengawasan

Hasil dan tindak lanjut dalam Konvensi ini bersifat pemenuhan peraturan (*compliance*), sebagaimana terdapat dalam Pasal 13 Konvensi ILO Nomor 81:

“1. Labour inspectors shall be empowered to take steps with a view to remedying defects observed in plant, layout or working methods which they may have reasonable cause to believe constitute a threat to the health or safety of the workers.

which they may consider necessary in order to satisfy themselves that the legal provisions are being strictly observed, and in particular:

(i) to interrogate, alone or in the presence of witnesses, the employer or the staff of the undertaking on any matters concerning the application of the legal provisions; (ii) to require the production of any books, registers or other documents the keeping of which is prescribed by national laws or regulations relating to conditions of work, in order to see that they are in conformity with the legal provisions, and to copy such documents or make extracts from them; (iii) to enforce the posting of notices required by the legal provisions; (iv) to take or remove for purposes of analysis samples of materials and substances used or handled, subject to the employer or his representative being notified of any samples or substances taken or removed for such purpose.

2. On the occasion of an inspection visit, inspectors shall notify the employer or his representative of their presence, unless they consider that such a notification may be prejudicial to the performance of their duties.”

2. *In order to enable inspectors to take such steps they shall be empowered, subject to any right of appeal to a judicial or administrative authority which may be provided by law, to make or to have made orders requiring:*
 - (a) *such alterations to the installation or plant, to be carried out within a specified time limit, as may be necessary to secure compliance with the legal provisions relating to the health or safety of the workers; or*
 - (b) *measures with immediate executory force in the event of imminent danger to the health or safety of the workers.*
3. *Where the procedure prescribed in paragraph 2 is not compatible with the administrative or judicial practice of the Member, inspectors shall have the right to apply to the competent authority for the issue of orders or for the initiation of measures with immediate executory force."*

Pasal tersebut mengatur bahwa pengawas harus diberikan kewenangan untuk mengambil tindakan dalam pengawasan. Pegawai pengawas juga mempunyai hak untuk melakukan tindakan administratif maupun yuridis apabila ditemukan pelanggaran-pelanggaran yang bertujuan agar pengusaha segera memenuhi ketentuan mana yang dilanggar. Namun demikian, pengaturan mengenai kewenangan pegawai pengawas ini tetap harus sesuai dengan peraturan di negara yang bersangkutan. Pegawai pengawas juga harus menjaga kerahasiaan hasil pengawasan. Dalam Konvensi ILO Nomor 81, kewajiban tersebut terdapat dalam Pasal 15 huruf (b) dan (c):

- “(b) shall be bound on pain of appropriate penalties or disciplinary measures not to reveal, even after leaving the service, any manufacturing or commercial secrets or working processes which may come to their knowledge in the course of their duties; and*
- (c) shall treat as absolutely confidential the source of any complaint bringing to their notice a defect or breach of legal provisions and shall give no intimation to the employer or his representative that a visit of inspection was made in consequence of the receipt of such a complaint.”*

Dalam hal pegawai pengawas telah menetapkan kaidah lanjut tertentu atas kondisi tempat kerja yang diperiksa, maka pegawai pengawas diharuskan mengajukan tuntutan hukum tanpa pemberitahuan terlebih dahulu sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Konvensi ILO Nomor 81

kecuali diatur lain dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara terkait. Selanjutnya dalam Pasal 19 diatur bahwa hasil pengawasan yang dilaksanakan oleh kantor pengawasan lokal harus dilaporkan secara periodik kepada kantor pengawasan pusat. Laporan tersebut harus dibuat dengan cara tertentu dan mencakup materi sebagaimana ditetapkan oleh kantor pusat dan harus disampaikan secara rutin setidaknya sekali dalam setahun. Kantor pengawasan pusat kemudian menerbitkan laporan umum tahunan berdasarkan laporan kantor pengawasan yang diterimanya. Laporan tahunan itu harus diterbitkan dalam akhir tahun dengan pengawasan tersebut dilaksanakan dalam jangka waktu dua belas bulan maksimal sebelum laporan tahunan tersebut dipublikasikan. Laporan selanjutnya disampaikan kepada Direktur Jenderal ILO dalam jangka waktu tiga bulan setelah penerbitannya oleh kantor pengawasan pusat.

- “1. The central inspection authority shall publish an annual general report on the work of the inspection services under its control.*
- 2. Such annual reports shall be published within a reasonable time after the end of the year to which they relate and in any case within twelve months.*
- 3. Copies of the annual reports shall be transmitted to the Director-General of the International Labour Office within a reasonable period after their publication and in any case within three months.”¹⁰³*

Laporan tahunan yang diterbitkan oleh kantor pengawasan pusat sebagaimana terdapat dalam ketentuan Pasal 20 harus mencakup materi sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Konvensi ILO Nomor 81, yaitu:

1. Perundang-undangan dan peraturan yang terkait dengan pengawasan ketenagakerjaan;
2. Pegawai pengawas ketenagakerjaan;
3. Statistik tempat kerja yang dapat diawasi dan jumlah pekerja/buruh yang bekerja di tempat tersebut;
4. Statistik kunjungan pengawasan;

¹⁰³Indonesia (b), *Op. Cit.*, lampiran.

5. Statistik pelanggaran dan sanksi yang diterapkan;
6. Statistik kecelakaan kerja;
7. Statistik penyakit akibat kerja.

Selanjutnya dalam Pasal 26 Konvensi ILO Nomor 81 diatur mengenai apabila terdapat keraguan apakah suatu perusahaan, merupakan ruang lingkup daripada pemberlakuan Konvensi ini atau tidak, maka pihak yang berwenang wajib menyelesaikan masalah ini.

“In any case in which it is doubtful whether any undertaking, part or service of an undertaking or workplace is an undertaking, part, service or workplace to which this Convention applies, the question shall be settled by the competent authority.”¹⁰⁴

Berdasarkan penjelasan di atas, maka hasil dan tindak lanjut pengawasan ketenagakerjaan dalam Konvensi ILO Nomor 81 adalah laporan berkala ke kantor pengawasan pusat mengenai hasil-hasil kegiatan pengawasan. Selanjutnya, kantor pengawasan pusat menerbitkan laporan umum tahunan mengenai kegiatan-kegiatan pengawasan yang dibawahinya. Laporan harus disampaikan kepada direktur jenderal ILO sekurang-kurangnya tiga bulan sesudah penerbitan. Dalam hal terjadi permasalahan mengenai bidang usaha tertentu merupakan cakupan dan kewenangan Konvensi ILO Nomor 81 atau bukan, hal tersebut diselesaikan oleh pihak berwenang.

3.6 Pengawasan Ketenagakerjaan Dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan

3.6.1 Kelembagaan Pengawasan

Berbeda dengan peraturan-peraturan yang dibahas sebelumnya berupa undang-undang, maka obyek yang akan dibahas dalam sub-bab ini adalah Peraturan Presiden. Pada dasarnya, Peraturan Presiden dibentuk untuk memperjelas prosedur dari unit kerja sebagaimana tertuang dalam

¹⁰⁴Indonesia (b), *Op. Cit.*, lampiran.

Bab XIV tentang Pengawasan, khususnya Pasal 178 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan ini merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan serta Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia, dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja. Mengingat Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan tersebut secara konsep dan muatan materinya banyak merujuk pada Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, maka Peraturan Presiden tersebut memiliki kesamaan dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Secara kelembagaan, sistem pengawasan ketenagakerjaan adalah kewenangan pemerintah pusat, dalam hal ini Kemenakertrans¹⁰⁵. Dalam pelaksanaannya, lembaga yang menjalankan pengawasan dibagi kedalam tiga unit kerja, serupa dengan peraturan menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yaitu unit kerja Pemerintah Pusat, unit kerja Pemerintah Provinsi, dan unit kerja Pemerintah Kabupaten/Kota. Adapun lingkup tugas dan alur pertanggungjawaban diatur dalam Pasal 1 Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan:

- “2. Unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah Pusat adalah unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada Kementerian yang menangani urusan di bidang ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah Provinsi adalah unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi yang menangani urusan

¹⁰⁵“Sistem Kewenangan Rakyat Kembali Menjadi Kewenangan Pemerintah Pusat”, <http://www.pikiran-rakyat.com/node/137379> diakses pada 14 Maret 2011.

di bidang ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota adalah unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/ Kota yang menangani urusan di bidang ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Masing-masing unit kerja tersebut selanjutnya melaporkan hasil pengawasannya kepada instansi di atasnya sehingga meskipun terdiri dari tiga unit kerja, kewenangan akhir kelembagaan pengawasan tetap berada pada Pemerintah Pusat.

Ketentuan mengenai koordinasi regional dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan dalam pelaksanaannya menekankan Pemerintah Pusat sebagai pemegang fungsi regulasi, Pemerintah Provinsi memegang fungsi supervisi atas Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai pelaksana terdepan dalam pengawasan ketenagakerjaan.¹⁰⁶ Namun Dalam prakteknya, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi tetap mempunyai obyek pengawasan yang tidak dapat diawasi oleh Pemerintah Kabupaten/Kota yaitu pengawasan terhadap perusahaan yang ruang lingkungannya antar kabupaten/kota, maka pengawasan ini menjadi ruang lingkup pengawasan Pemerintah Provinsi.¹⁰⁷ Juga dalam hal suatu perusahaan bergerak dalam ruang lingkup antar Provinsi, maka pengawasan ini menjadi bagian dari lingkup pengawasan Pemerintah Pusat, atau pengawasan terhadap bidang usaha yang bersifat nasional.¹⁰⁸

Pasal 1 Ayat (5) Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan juga mewajibkan pengawas ketenagakerjaan berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Dalam Peraturan Presiden ini tidak

¹⁰⁶Wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan Norma Kerja dan Waktu Istirahat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Op. Cit.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

disebutkan secara eksplisit bahwa Pegawai Negeri Sipil pengawas bekerja di Departemen/Kementerian tertentu, namun diatur dalam Pasal 14 Ayat (2) bahwa pegawai pengawas ketenagakerjaan tersebut diangkat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pegawai pengawas harus mendapat pelatihan dan pembinaan terlebih dulu. Agar memiliki kualitas dan memahami kondisi obyek pengawasan sebagaimana dikemukakan oleh Wolfgang von Richtoven.

“In order to keep abreast of developments, the inspectorate needs to ensure that its inspectors are kept fully briefed about new technology and receive any necessary additional training. it is not always sensible to consider making all inspectors expert in every new subject. it will often be more efficient to form highly specialized units for the inspection of new technology.”¹⁰⁹

Pembinaan pengawas ketenagakerjaan meliputi bidang-bidang tertentu, diatur dalam Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan:

- “a. kelembagaan;
- b. sumber daya manusia Pengawas Ketenagakerjaan;
- c. sarana dan prasarana;
- d. pendanaan;
- e. administrasi;
- f. sistem informasi pengawasan ketenagakerjaan.”

Pengaturan mengenai pembinaan pengawas ketenagakerjaan saat ini telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor PER.02/MEN/I/2011. Pembinaan dalam Peraturan Presiden ini dilaksanakan melalui:

- “a. bimbingan;
- b. konsultasi;
- c. penyuluhan;
- d. supervisi dan pemantauan;
- e. sosialisasi;

¹⁰⁹Wolfgang von Richtoven, *Op. Cit.*, hal. 69.

- f. pendidikan dan pelatihan;
- g. pendampingan pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan;
- h. kegiatan lain dalam rangka pembinaan.”¹¹⁰

Dengan demikian, kelembagaan pengawasan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan menetapkan tiga unit kerja pengawasan ketenagakerjaan berbasis lingkup wilayah yaitu unit kerja yang ruang lingkupnya berada pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dengan kewenangan pengawasan berada pada Pemerintah Pusat. Pegawai pengawas ini juga harus berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil dan telah mendapatkan pembinaan dan pelatihan dulu sebelumnya untuk menjadi pegawai pengawas ketenagakerjaan.

3.6.2 Tugas Pokok, Fungsi, dan Ruang Lingkup Pengawasan

Tugas pokok pengawasan yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan sama dengan pengaturan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yaitu menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan:

“1. Pengawasan Ketenagakerjaan adalah kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.”

Sedangkan fungsi pengawasan dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan ini antara lain adalah menjalankan koordinasi kewenangan dengan pengawasan ketenagakerjaan pusat yaitu Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Peraturan Presiden ini juga mengarah pada ketentuan mengenai institusional dalam pengawasan ketenagakerjaan.¹¹¹ Terdapat

¹¹⁰Indonesia (d), ps. 27.

¹¹¹Yang dimaksud dengan institusional adalah bahwa Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 lebih berfokus dalam pengaturan unit pelaksana di tiap wilayah. Berdasarkan hasil wawancara

sistem pelaksanaan yang terkoordinasi antara tingkat Nasional dan Provinsi. Koordinasi antar lembaga di tiap daerah juga merupakan bagian dari fungsi pengawasan ketenagakerjaan. Koordinasi antar tingkat merupakan elemen penting dari pengawasan ketenagakerjaan sebagaimana terdapat dalam Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan:

“ (1) Pengawasan ketenagakerjaan oleh unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dilaksanakan secara terkoordinasi.”

Dalam Pasal 31 Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan juga disebutkan fungsi pengawasan adalah untuk koordinasi pelayanan informasi dan penyebaran pengetahuan di bidang pengawasan ketenagakerjaan:¹¹²

“Jaringan informasi pengawasan ketenagakerjaan mempunyai fungsi :
a. sebagai sarana pelayanan informasi;
b. meningkatkan penyebaran dan pemahaman pengetahuan di bidang pengawasan ketenagakerjaan.”¹¹³

Dapat disimpulkan bahwa pengawasan ketenagakerjaan dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan mempunyai tugas pokok berupa penegakan peraturan ketenagakerjaan dan fungsi berupa koordinasi antar lembaga pengawas tingkat regional, pelayanan informasi dan pengembangan pengetahuan

dengan Kepala Seksi Pengawasan Norma Kerja dan Waktu Istirahat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Jakarta, 9 Mei 2011.

¹¹² Jaringan informasi merupakan suatu keperluan yang sangat penting mengingat jaringan tersebut berguna untuk membantu pertukaran informasi dalam mempersiapkan kebijakan dalam ketenagakerjaan oleh pihak yang berwenang. Lihat Wolfgang von Richtoven, *Op. Cit.*, hal. 52.

dalam bidang pengawasan ketenagakerjaan, kerja sama internasional dalam bidang pengawasan ketenagakerjaan, dan pengembangan sistem pengawasan ketenagakerjaan itu sendiri. Adapun ketentuan mengenai ruang lingkup dalam pengawasan ketenagakerjaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan lebih mengarah pada institusi pelaksana pengawasan ketenagakerjaan yang mempunyai ruang lingkup pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dengan kewenangan tertinggi berada pada Pemerintah Pusat dan dilaksanakan dengan koordinasi regional.

3.6.3 Prosedur Pengawasan

Dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan terdapat Bab khusus yang mengatur mengenai tata cara pengawasan ketenagakerjaan. Dipaparkan mengenai prosedur langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam melaksanakan pengawasan ketenagakerjaan pada tempat yang dijadikan obyek oleh pengawas ketenagakerjaan. Namun demikian, bab yang diatur lebih bersifat kewenangan umum bukan teknis pengawasan lapangan (*on-the-spot observation*). Pengaturan terdapat dalam Pasal 22 dan Pasal 23.

- “(1) Unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota menyelenggarakan pengawasan ketenagakerjaan sesuai dengan kewenangannya, yang pelaksanaannya dilakukan oleh Pengawas Ketenagakerjaan.
- (2) Tata cara pengawasan ketenagakerjaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dalam Pasal 22 ayat (2) ditetapkan tata cara pengawasan ketenagakerjaan: “...dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” merupakan pernyataan yang menunjukkan bahwa dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan tidak mengatur secara mendetail mengenai tata cara

pengawasan ketenagakerjaan tersebut. Selanjutnya, dalam Pasal 23 yang merupakan pasal kedua dalam Bab IV Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan tersebut, yang diatur hanya apabila terjadi permasalahan pengawasan ketenagakerjaan yang berdampak nasional dan internasional.

- “(1) Dalam hal terjadi permasalahan atas pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota yang berdampak nasional atau internasional, maka unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah Pusat melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan pengawasan ketenagakerjaan.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara berkoordinasi dengan instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota dimana permasalahan tersebut terjadi.”

Maka ketentuan prosedur pengawasan ketenagakerjaan dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan sebagaimana telah diuraikan di atas masih cukup terbatas.

3.6.4 Hasil dan Tindak Lanjut Pengawasan

Pengaturan mengenai hasil dan tindak lanjut pengawasan dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan ini tidak berbeda dengan ketentuan dalam Undang-undang yang telah dibahas dalam sub-bab sebelumnya yaitu mengenai penjagaan kerahasiaan dari hasil pengawasan.

“Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Pengawas Ketenagakerjaan wajib:

a. merahasiakan segala sesuatu yang menurut sifatnya patut dirahasiakan.”¹¹⁴

¹¹⁴Indonesia (d), *Op. Cit.*, ps. 20.

Dalam Pasal 10, 11, dan 12 Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan ini diatur juga bahwa hasil dari pengawasan dari tiap unit ketenagakerjaan harus dilaporkan kepada Bupati/Walikota hingga Presiden.

“Pasal 10

(1) Hasil pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan di Kabupaten/ Kota dilaporkan kepada Bupati/Walikota.

(2) Bupati/Walikota melaporkan hasil pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan di wilayahnya kepada Gubernur.

Pasal 11

(1) Hasil pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi dilaporkan kepada Gubernur.

(2) Gubernur melaporkan hasil pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan di wilayahnya kepada Menteri dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri.

Pasal 12

Menteri melaporkan hasil pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan secara nasional kepada Presiden.”

Dalam hal terdapat dugaan penyimpangan atau pelanggaran yang bersifat pidana, pegawai pengawas juga mempunyai kewenangan sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dengan lebih jelas dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Kewenangan pegawai pengawas sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Pasal 19 Ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan ini.

Pengaturan mengenai hasil dan tindak lanjut pengawasan dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan hampir sama dengan peraturan pengawasan ketenagakerjaan lainnya, pegawai pengawas tetap harus merahasiakan hasil pengawasannya. Selibuhnya pengaturan berikutnya adalah mengenai laporan hasil pengawasan kepada Bupati/Walikota, Gubernur, Menteri dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri, untuk selanjutnya dilaporkan kepada Presiden.

3.7 Kewenangan Pegawai Pengawas dan Laporan Pengawasan Ketenagakerjaan

3.7.1. Kewenangan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan

Pada dasarnya, kewenangan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan telah diatur dalam sub-bab Prosedur Pengawasan di masing-masing Undang-undang maupun Peraturan Presiden. Namun demikian, terdapat dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER.03/MEN/1984 Tahun 1984 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Terpadu yang dianggap lebih spesifik dalam menjelaskan kewenangan pegawai pengawas dibanding peraturan-peraturan lainnya.¹¹⁵ Peraturan Menteri tersebut membagi pegawai pengawasan kedalam dua kategori, yaitu Pegawai Pengawas Umum dan Pegawai Pengawas Spesialis yang ditunjuk oleh Menteri. Meskipun demikian, sesuai Pasal 182 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pegawai pengawas tenaga kerja tetap dapat mempunyai kewenangan sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil apabila ditemukan dugaan pelanggaran atau kejahatan dalam hubungan kerja yang mengharuskan pengawas ketenagakerjaan tersebut melakukan tindakan yuridis yang sesuai secara cepat. Dalam sub-bab berikut ini akan dijelaskan juga mengenai kewenangan dan mekanisme pengangkatan Pegawai Pengawas Umum, Pegawai Pengawas Spesialis, maupun Pegawai Pengawas yang telah mendapatkan kewenangan sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil.

A. Pegawai Pengawas Umum

Pegawai Pengawas Umum ialah Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan yang disertai tugas mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan secara preventif,¹¹⁶ dimana Pegawai Pengawas Umum mempunyai

¹¹⁵Wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan Norma Pengupahan, *Op. Cit.*

¹¹⁶Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (a), *Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Terpadu*, Permenakertrans No. 03, Tahun 1984, ps. 1.

kewenangan untuk mencegah dilakukannya pelanggaran dalam hubungan kerja melalui pembinaan dan penyuluhan. Yang bersangkutan tidak berwenang untuk memerintahkan atau menjatuhkan sanksi kepada pengusaha dan buruh/pekerja dalam tahap ini, tetap wajib melaporkan hasil pengawasannya pada instansi pengawasan terkait.¹¹⁷ Dalam Pasal 6 ayat 1 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER.03/MEN/1984 diatur persyaratan rekrutmen Pegawai Pengawas Umum yaitu:

- “1) Untuk dapat ditunjuk sebagai Pegawai Pengawas Umum harus memenuhi syarat:
- a) Pegawai Departemen Tenaga kerja;
 - b) Berpendidikan sekurang-kurangnya Sarjana Muda atau Pangkat Pengatur Muda Tk. I (Gol. II/b);
 - c) Telah mengikuti pendidikan sebagai Pegawai Pengawas Umum;”

Dengan demikian, Pegawai Pengawas Umum merupakan Pegawai Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang berpangkat minimal golongan II/b. Dalam prakteknya, pengertian mengenai berpendidikan sekurang-kurangnya sarjana muda tidak diterapkan secara kaku karena lulusan Diploma Tiga masih dimungkinkan untuk direkrut sebagai tenaga pengawas umum.¹¹⁸ Selanjutnya, kewenangan bagi Pegawai Pengawas Umum terdapat dalam Pasal 8 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER.03/MEN/1984, meliputi :

- a. Memasuki tempat kerja;
- b. Meminta keterangan lisan maupun tertulis kepada pengusaha atau pengurus, dan atau tenaga kerja atau serikat buruh/serikat tenaga kerja tanpa dihadiri oleh pihak ketiga;

¹¹⁷Wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan Norma Pengupahan, *Op. Cit.*

¹¹⁸*Ibid.*

- c. Menjaga, membantu dan memerintahkan pengusaha atau pengurus dan atau tenaga kerja agar mentaati peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan;
- d. Menyelidiki keadaan ketenagakerjaan yang belum jelas dan atau tidak diatur dalam peraturan perundangundangan;
- e. Memberikan peringatan atau tegoran terhadap penyimpangan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan;
- f. Meminta bantuan polisi apabila ditolak memasuki perusahaan atau tempat kerja atau pihak-pihak yang di panggil tidak memenuhi panggilan;
- g. Meminta pengusaha atau pengurus seorang pengantar untuk mendampingi dalam melakukan pemeriksaan.

Selain dari kewenangan tersebut, Pegawai Pengawas Umum juga mempunyai tugas pokok dan kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER.03/MEN/1984:

“Pegawai Pengawas Umum mempunyai tugas dan kewajiban:

- a) Melaksanakan pemeriksaan pertama dan kontrol di perusahaan atau di tempat kerja;
- b) Memberikan bimbingan, pembinaan dan penyuluhan kepada tenaga kerja dan pengusaha atau pengurus tentang peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan;
- c) Merahasiakan segala sesuatu yang diperoleh yang perlu dirahasiakan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya;
- d) Melaporkan semua kegiatan yang berhubungan dengan tugas dan kewajiban;
- e) Mencatat hasil pemeriksaan dalam buku Akte Pengawas Ketenagakerjaan dan disimpan oleh pengusaha atau Pengurus.”

Berdasarkan pasal-pasal di atas, maka Pegawai Pengawas Umum kewenangannya hanya berada dalam lingkup pengawasan preventif hanya dapat memberikan teguran/peringatan tanpa mempunyai kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif ataupun melakukan penyidikan.

B. Pegawai Pengawas Spesialis

Pegawai Pengawas Spesialis merupakan jabatan lanjutan dari Pegawai Pengawas Umum, meski sama-sama memiliki kewenangan preventif. Sebagai jabatan lanjutan dan sesuai namanya, Pegawai Pengawas Spesialis mempunyai karakteristik khusus yang berbeda dengan Pegawai Pengawas Umum berupa pengawasan hubungan kerja sesuai dengan keahlian tertentu yang dimilikinya¹¹⁹. Pegawai Pengawas Spesialis memiliki kewenangan represif disamping kewenangan preventif berupa kewenangan represif *non-justicia*.¹²⁰

“Pegawai Pengawas umum berfungsi untuk mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan yang bersifat preventif dan represif non yusticial.”¹²¹

Dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER.03/MEN/1984 juga diatur persyaratan untuk menjadi Pegawai Pengawas Spesialis, yaitu telah empat tahun menjabat sebagai Pegawai Pengawas Umum, serta mempunyai keahlian khusus yang dipelajari selama pendidikan kilat (diklat) sebagai Pegawai Pengawas Spesialis.¹²² Selanjutnya dalam Pasal 11 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER.03/MEN/1984 diatur kewenangan Pegawai Pengawas Spesialis. Secara umum, kewenangan yang terdapat dalam huruf a-d dan j-k Pasal 11 ini tidak berbeda dengan kewenangan Pegawai Pengawas Umum, namun dalam huruf e-i dan j-l terdapat

¹¹⁹Wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan Norma Kerja dan Waktu Istirahat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Op. Cit.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Op. Cit.*, ps. 7.

¹²²Wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan Norma Kerja dan Waktu Istirahat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Op. Cit.*

kewenangan represif *non-justicia* yang merupakan kewenangan khas Pegawai Pengawas Spesialis.

“Pegawai Pengawas Spesialis berwenang

- a) Memasuki tempat kerja;
- b) Meminta keterangan baik lisan maupun tertulis kepada pengusaha atau pengurus, dan atau tenaga kerja atau serikat buruh tanpa dihadiri oleh pihak ketiga;
- c) Menjaga, membantu dan memerintahkan pengusaha atau pengurus dan atau tenaga kerja agar mentaati peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan;
- d) Memberikan peringatan atau tegoran terhadap penyimpangan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan;
- e) Melakukan pengujian tehnik persyaratan keselamatan dan kesehatan kerja;
- f) Menetapkan dan menyelesaikan masalah kecelakaan yang berhubungan dengan hubungan kerja;
- g) Memanggil pengusaha atau pengurus dan atau tenaga kerja atau serikat buruh;
- h) Membuat berita acara setiap pelanggaran;
- i) Melarang pemakaian atau penggunaan bahan/alat pesawat yang berbahaya;
- j) Meminta bantuan polisi apabila ditolak memasuki perusahaan atau tempat kerja atau pihak-pihak yang di panggil tidak memenuhi panggilan;
- k) Meminta pengusaha atau pengurus seorang pengantar untuk mendampingi dalam melakukan pemeriksaan;
- l) Melaksanakan penyidikan setiap pelanggaran peraturan perundang-undangan.”¹²³

Dalam Pasal 12 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER.03/MEN/1984 dijelaskan mengenai tugas pokok dan kewajiban Pegawai Pengawas Spesialis yang mana bunyi pasal tersebut serupa dengan penjelasan tugas pokok dan kewajiban pegawai pengawas umum dalam Pasal 9. Dengan demikian, jelaslah bahwa Pegawai Pengawas Umum maupun Pegawai Pengawas Spesialis mempunyai tugas dan kewajiban yang kurang lebih sama.

C. Penyidik Pegawai Negeri Sipil

Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang

¹²³Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (a), *Op. Cit.*, ps. 11.

khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.¹²⁴ Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.¹²⁵ Dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau KUHAP) disebutkan bahwa penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia (POLRI) dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil (Penyidik Pegawai Negeri Sipil atau PPNS) yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Dalam KUHAP tidak dijelaskan perbedaan kewenangan antara Penyidik POLRI dan PPNS sehingga kewenangan PPNS adalah sama dengan kewenangan Penyidik POLRI, sehubungan dengan pengawasan ketenagakerjaan, PPNS yang dimaksud adalah PPNS ketenagakerjaan dengan dasar hukum Pasal 182 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan diatur mengenai kewenangan PPNS Ketenagakerjaan yaitu:

- a. Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidanag ketenagakerjaan;
- c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- d. Melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti dalam perkara tindak pidana dibidang ketenagakerjaan;

¹²⁴Indonesia (e), *Undang-undang Tentang Hukum Acara Pidana*, Nomor 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 4309, ps. 1 ayat (1).

¹²⁵*Ibid.*, ps. 1 ayat (2).

- e. Melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- f. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana dibidang ketenagakerjaan; dan
- g. Menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti yang membuktikan tentang adanya tindak pidana di bidang ketenagakerjaan.

Selain kewenangan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, PPNS juga mempunyai kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 KUHAP yaitu:

- a. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
- b. Melakukan tindakan pertama pada saat itu, di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan;
- c. Menyuruh berhenti seseorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- d. Melakukan penyitaan benda atau surat;
- e. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. Mengadakan penghentian penyidikan;
- i. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan;¹²⁶

Pengangkatan PPNS ketenagakerjaan dapat diusulkan terhadap pengawas ketenagakerjaan yang dianggap telah layak menjadi PPNS dan mengikuti pendidikan PPNS yang

¹²⁶*Ibid.*, *Op. Cit.*, ps. 7 ayat (1).

diselenggarakan oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Selanjutnya pengaturan mengenai pengangkatan PPNS tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.04.PW.07.03 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan, Mutasi, dan Pemberhentian Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil. Dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.04.PW.07.03 Tahun 2007 ini disebutkan bahwa pengangkatan PPNS diajukan oleh Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen yang membawahi Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang mana dalam hal ini, pengajuan tersebut diajukan oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Pengajuan pengangkatan PPNS tersebut harus memuat dasar hukum formil yang menjadi landasan pengangkatan PPNS yang bersangkutan dan pada daerah mana ia akan bekerja. Pengajuan ini kemudian disampaikan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia setelah mendapat pertimbangan dari Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia. Selain itu, usul pengangkatan harus melampirkan catatan-catatan administratif terkait identitas dan kependudukan. Calon yang diusulkan sebelum dilantik dan diambil sumpah dan janji sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.04.PW.07.03 Tahun 2007, Adapun persyaratan untuk menjadi PPNS adalah sebagai berikut:

- a. Masa kerja sebagai pegawai negeri sipil paling sedikit 2 (dua) tahun;
- b. Pangkat paling rendah Pengatur Muda Tingkat I (golongan II/b);
- c. Berijazah paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas;
- d. Bertugas di bidang teknis operasional penegakan hukum;
- e. Telah mengikuti pendidikan dan pelatihan khusus di bidang penyidikan;

- f. Setiap unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan dalam daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP3) pegawai negeri sipil paling sedikit bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir berturut turut;
- g. Sehat jasmani dan jiwa yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter dari rumah sakit pemerintah atau rumah sakit swasta; dan
- h. Mendapat pertimbangan dari Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.¹²⁷

Berdasarkan uraian singkat di atas, maka pegawai pengawas ketenagakerjaan terdiri dari tiga kategori sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Pegawai Pengawas Umum yang memiliki kewenangan preventif yang berupa pengawasan, pembinaan, pemberian penyuluhan, dan peringatan terkait hubungan kerja. Pegawai Pengawas Spesialis memiliki kewenangan preventif dan represif *non-justicia*, yang dapat memerintahkan pelanggar dalam hubungan kerja untuk memenuhi norma kerja (*compliance*) atau memberikan larangan-larangan tertentu. Selanjutnya, Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang memiliki kewenangan represif *justicia*, dapat melakukan penyidikan secara mutlak sesuai dengan ketentuan dalam KUHAP dan membuat Berita Acara Pemeriksaan untuk selanjutnya diserahkan kepada Penuntut Umum dan diselesaikan dalam lingkup peradilan.

3.7.2. Laporan Pengawasan Ketenagakerjaan

Setelah dilaksanakannya pengawasan ketenagakerjaan oleh pegawai pengawas, selanjutnya hasil pengawasan tersebut akan dilaporkan ke instansi terkait yang bertanggungjawab untuk menangani laporan pengawasan lebih lanjut. Laporan pengawasan merupakan elemen penting dalam pengawasan ketenagakerjaan karena merupakan bukti tertulis dari

¹²⁷Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan, Mutasi, dan Pemberhentian Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil*, Permen Hukham No. M. 04, Tahun 2007, ps. 3.

apa yang diawasi dalam suatu hubungan kerja. Laporan pengawasan ketenagakerjaan pada dasarnya bersifat teknis sehingga tidak diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970, tentang Keselamatan Kerja maupun Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Dalam tiga undang-undang tersebut diatur secara singkat bahwa laporan hasil pengawasan harus dirahasiakan. Namun demikian, dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan), dijelaskan lebih rinci mengenai laporan pengawasan ketenagakerjaan. Diatur bahwa para pengawas atau kantor pengawasan lokal harus menyampaikan laporan berkala ke kantor pengawasan pusat mengenai hasil-hasil kegiatan pengawasan mereka, untuk kemudian kantor pengawasan pusat harus menerbitkan laporan umum tahunan mengenai kegiatan-kegiatan pengawasan yang dibawahinya. Satu tulisan laporan harus disampaikan kepada direktur jenderal ILO sekurang-kurangnya tiga bulan sesudah penerbitan. Dalam laporan tersebut harus disertakan berbagai kelengkapan, salah satunya adalah Konstitusi ILO. Dalam Konvensi ILO tersebut diatur juga mengenai hal-hal apa yang harus dilaporkan oleh kantor pusat.

“The annual report published by the central inspection authority shall deal with the following and other relevant subjects in so far as they are under the control of the said authority:

- (a) laws and regulations relevant to the work of the inspection service;*
- (b) staff of the labour inspection service;*
- (c) statistics of workplaces liable to inspection and the number of workers employed therein;*
- (d) statistics of inspection visits;*
- (e) statistics of violations and penalties imposed;*
- (f) statistics of industrial accidents;*
- (g) statistics of occupational diseases.”¹²⁸*

¹²⁸Indonesia (b), *Op. Cit.*, ps. 21

Meskipun ketentuan mengenai laporan pengawasan ketenagakerjaan telah diatur cukup jelas dalam Konvensi ILO Nomor 81, dirasakan perlu pengaturan yang lebih khusus dalam suatu peraturan pelaksana. Peraturan pelaksana tersebut adalah Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: PER.09/MEN/V/2005 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan. Peraturan Menteri ini menjadi peraturan pelaksana yang berlaku bagi Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan). Peraturan ini mengatur lebih lanjut mengenai laporan pengawasan ketenagakerjaan dengan disertai lampiran formulir laporan pengawasan ketenagakerjaan. Dalam Peraturan Menteri Nomor 09 Tahun 2005 juga tercantum ketentuan yang berisi apa saja yang perlu dicantumkan dalam laporan pengawasan ketenagakerjaan, serupa dengan pengaturan dalam Pasal 21 Konvensi ILO.

- “(2). Data pengawasan ketenagakerjaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi :
- a. Pegawai pengawas ketenagakerjaan ;
 - b. Objek pengawasan ketenagakerjaan ;
 - c. Objek pengawasan norma jamsostek ;
 - d. Kegiatan pemeriksaan dan pengujian ;
 - e. Perijinan objek pengawasan ketenagakerjaan ;
 - f. Jenis kecelakaan kerja dan penyakit akibat kerja ;
 - g. Jenis pelanggaran dan tindak lanjut ;
 - h. Penyidikan.”¹²⁹

¹²⁹Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (b), *Peraturan Menteri Tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan*, Permen Nakertrans No. 09, Tahun 2005, ps. 2 ayat (2).

Selanjutnya dalam Peraturan Menteri ini diatur juga mengenai tata cara penyampaian laporan pengawasan ketenagakerjaan tersebut. Laporan yang merupakan hasil dari pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan tersebut harus disampaikan secara individual oleh pengawas kepada atasan langsung pegawai pengawas tersebut.

- “(1). Pegawai pengawas ketenagakerjaan secara individual wajib membuat laporan setiap kegiatan pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawabnya.
- (2). Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) menggunakan formulir yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal.
- (3). Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada atasan langsung pegawai pengawas ketenagakerjaan yang bersangkutan setiap selesai melaksanakan tugas atau setiap tahap penyelesaian untuk kegiatan yang bersifat berkelanjutan.”¹³⁰

Instansi di Provinsi selanjutnya menyampaikan laporan tersebut kepada Direktur Jenderal. Direktur Jenderal adalah Direktur Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan.¹³¹ Selanjutnya Direktur Jenderal menyampaikan laporan tersebut kepada Menteri yang mana berdasarkan ketentuan Pasal 1 Ayat 9 Menteri yang dimaksud adalah Menteri Tenaga Kerja, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 9 Peraturan Menteri Nomor 09 Tahun 2005:

- “(1).Berdasarkan laporan individu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) instansi di Kabupaten/Kota menyampaikan laporan pelaksanaan pengawasan kepada instansi di Provinsi.
- (2).Instansi di Provinsi menyusun rekapitulasi laporan pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan dari instansi di masing- masing Kabupaten/Kota di wilayah provinsi yang bersangkutan.
- (3).Instansi di Provinsi menyampaikan laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) kepada Direktur jenderal.
- (4).Direktur Jenderal menyampaikan laporan pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan secara nasional kepada Menteri.”

¹³⁰Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (b), *Op. Cit.*, ps. 3.

¹³¹*Ibid.*, ps. 1 Ayat (8).

Laporan individu pegawai pengawas ketenagakerjaan mengacu pada nota pemeriksaan sebagaimana terdapat dalam lampiran Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER.03/MEN/1984 Tahun 1984 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Terpadu. Apabila tidak terdapat unit kerja pengawasan ketenagakerjaan Kabupaten/Kota, maka laporan tersebut disampaikan langsung kepada instansi Provinsi atau Direktur Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan. Hal tersebut terdapat dalam Pasal 4 Ayat 5 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER.03/MEN/1984 Tahun 1984:

“Dalam hal unit kerja pengawasan ketenagakerjaan tidak berada dalam lingkup tugas dan tanggung jawab instansi di Kabupaten/Kota atau di Provinsi maka unit kerja pengawasan tersebut menyampaikan laporan pelaksanaan pengawasan kepada instansi di Provinsi atau Direktur Jenderal.”

Peraturan Menteri Nomor 09 Tahun 2005 dilampiri dengan tiga belas lembar formulir yang akan digunakan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan dalam membuat laporan individualnya. Formulir tersebut terdiri dari:

- a) Data Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan, formulir ini berisi mengenai keahlian spesifik pegawai pengawas bersangkutan;
- b) Data Obyek Pengawasan, formulir ini berisi mengenai obyek yang diawasi yang terdiri atas jumlah tenaga kerja, kategori perusahaan, status perusahaan, perangkat hubungan industrial dan penghargaan K3 (Keselamatan dan Kesehatan Kerja) yang dimiliki perusahaan tersebut;
- c) Obyek Pengawasan Keselamatan dan Kesehatan Kerja, yaitu pemantauan mengenai bahan-bahan material yang terdapat pada perusahaan tersebut yang dianggap membahayakan K3 itu sendiri, serta alat-alat lain yang bersifat preventif maupun menyembuhkan akibat penggunaan alat-alat berbahaya tersebut;

- d) Data JAMSOSTEK, yaitu data yang terkait dengan jaminan-jaminan dan kesejahteraan tenaga kerja;
- e) Kegiatan Pemeriksaan Ketenagakerjaan, data ini berisi mengenai keterampilan pengawas ketenagakerjaan berdasarkan pemeriksaan yang telah ia jalani dan pembinaan pengawas ketenagakerjaan yang ia ikuti. Data ini diisi dalam dua formulir.
- f) Data Penerbitan Perizinan K3, yaitu data perizinan atas barang-barang berbahaya yang digunakan oleh perusahaan tersebut.
- g) Data Kecelakaan Kerja dan Penyakit Akibat Kerja, data ini terdiri dari tiga formulir yang berisi mengenai penyebab kecelakaan dan penyakit dalam kerja, jumlah korban kecelakaan dan santunan yang telah dibayarkan oleh perusahaan terhadap korban.
- h) Data Pelanggaran Norma Kerja, yang berisi mengenai jenis pelanggaran norma kerja yang dilakukan oleh pihak perusahaan.
- i) Data Pelanggaran Norma K3, yang juga jenis pelanggaran dilakukan oleh perusahaan;
- j) Data Penyidikan Norma Ketenagakerjaan, yang berisi mengenai perusahaan mana yang melanggar dan dilakukan penyidikan lebih lanjut termasuk dengan jumlah perusahaan yang diajukan BAP (Berita Acara Penyidikan) dan penghentian penyidikan. Data ini dilaporkan oleh instansi atau unit kerja pengawasan ketenagakerjaan yang ruang lingkupnya pada Kabupaten/Kota.
- k) Data Pelaksanaan Penyidikan Norma Ketenagakerjaan, yaitu mengenai kelanjutan dari Data Penyidikan Norma Ketenagakerjaan yang dilaporkan oleh instansi atau unit kerja pengawasan ketenagakerjaan yang ruang lingkupnya berada pada provinsi.

Adapun lampiran di atas merupakan formulir laporan yang digunakan oleh unit pengawasan ketenagakerjaan Kabupaten/Kota dan unit pengawasan ketenagakerjaan Provinsi, sebagaimana tertulis dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Nomor 09 Tahun 2005:

- “(1) Laporan unit pengawasan ketenagakerjaan Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (1) menggunakan formulir sebagaimana terlampir dalam Lampiran I Peraturan Menteri ini.
- (2). Laporan unit pengawasan ketenagakerjaan Provinsi sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (2) menggunakan formulir sebagaimana terlampir dalam Lampiran II Peraturan Menteri ini.”

Dengan demikian dapat diketahui bahwa laporan pengawasan ketenagakerjaan merupakan bagian terpenting dalam kegiatan pengawasan ketenagakerjaan. Laporan tersebut harus disampaikan secara akurat agar tujuan pengawasan ketenagakerjaan tercapai serta menjadi landasan penentuan tindakan selanjutnya bagi perusahaan yang diawasi. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: PER.09/MEN/V/2005 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan mengatur secara jelas mengenai mekanisme penyampaian laporan ketenagakerjaan dengan hal-hal yang patut disertakan dalam laporan tersebut disertai dengan formulir guna mempermudah rekapitulasi data dan penyeragaman laporan pengawasan ketenagakerjaan.

3.8 Sanksi dalam Pengawasan Ketenagakerjaan

*“Here again it must be clearly recognised that the will of a government to enforce the laws and regulations protecting workers can be judged by the weight of the penalties prescribed and the way in which they are applied by the courts. The authority of a labour inspectorate depends on the severity and promptness of the penalties. Other factors play a role - the competence of the officials, the value of their recommendations and the dynamism of the service - but ultimately it is the thought of penalties that in large part determines the way in which the advice or warnings of the inspectors are heeded and establishes their authority. It should be noted that, in certain countries, in particular the socialist countries of Europe, labour inspectors can impose fines.”*¹³²

Pengawasan ketenagakerjaan dilaksanakan untuk menegakkan pelaksanaan undang-undang yang berorientasi pada perlindungan dan kesejahteraan tenaga kerja. Kekuasaan yang diberikan kepada pengawas ketenagakerjaan akan kehilangan arti jika pihak yang melakukan pelanggaran

¹³²Labour Administration and Labour Inspection, *Op. Cit.*, hal. 40

tersebut dapat bebas dari hukuman sebagaimana maksud dari kutipan di atas. Keseriusan Pemerintah dapat dilihat dari tindak lanjut indikasi pelanggaran yang dilaporkan oleh pegawai pengawas. Maka selain kualitas pegawai pengawas, Pemerintah juga harus menegakkan sanksi dengan tegas agar menimbulkan efek jera bagi para pelaku sehingga perlindungan buruh/pekerja dapat terus ditegakkan. Sanksi-sanksi yang dapat dijatuhkan kepada perusahaan adalah sebagai berikut:

- a. sanksi administratif, yaitu meliputi peringatan atau teguran oleh pemerintah, penutupan perusahaan, sebagiaian atau seluruhnya, penundaan izin usaha dalam waktu tertentu dan penempatan perusahaan di bawah pengampuan.
- b. sanksi perdata yang dijatuhkan adalah pembayaran ganti kerugian kepada penderita.
- c. sanksi pidana yang dijatuhkan melalui keputusan pengadilan, yaitu sanksi pidana kurungan dan denda.¹³³

Tujuan penerapan sanksi dalam bidang hukum administrasi adalah agar perbuatan pelanggaran hukum dihentikan,¹³⁴ sedangkan tujuan pemberian sanksi dalam bidang hukum perdata adalah untuk menciptakan keseimbangan antara hak dan kewajiban serta mengganti kerugian pihak korban.¹³⁵ Tujuan penerapan sanksi dalam bidang hukum pidana adalah untuk memelihara keamanan dan pergaulan hidup yang teratur sehingga ketertiban masyarakat yang dicita-citakan dapat diwujudkan melalui sarana hukum.¹³⁶

Terkait dengan sanksi pengawasan ketenagakerjaan, maka ketiga jenis sanksi tersebut hanya bisa diberikan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan yang juga menjabat sebagai PPNS. Apabila sudah sampai pada lingkup peradilan,

¹³³Hidayati Agam, "Sejauh Mana Keefektifan Sanksi Pidana yang Dijatuhkan terhadap Perusahaan atas Pelanggaran Aturan Keselamatan dan Kesehatan Kerja, (Tesis Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1994), hal. 79.

¹³⁴Lalu Husni, *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Melalui Pengadilan dan di Luar Pengadilan* (Jakarta: PT. Rajawali Grafindo Persada, 2007), hal. 125

¹³⁵*Ibid.*

¹³⁶Leden Marpaung, *Asas, Teori dan Praktek Hukum Pidana* (Jakarta: sinar Grafika, 2005), hal. 105.

maka kewenangan untuk memberikan sanksi tersebut merupakan fungsi pengawasan pada tahap represif *justicia*.¹³⁷ Dalam prakteknya, pegawai pengawas ketenagakerjaan tidak bisa menjalankan fungsi represif *justicia*, tetapi harus didahului dengan pengawasan preventif yang apabila ditemukan pelanggaran akan diberikan nota 1 (laporan pemeriksaan) oleh pengawas untuk dipatuhi pengusaha.¹³⁸ Apabila nota 1 ini diabaikan, maka proses akan beralih ke pengawasan represif *non-justicia*, dengan nota 2 yang berisi sanksi berupa pelaksanaan nota 1 dan nota 2.¹³⁹ Apabila kedua tahap dan nota tersebut masih diabaikan, pengawas baru dapat menjalankan represif *justicia* melalui PPNS. Proses sanksi dan pengawasan ini dilakukan secara bertingkat dan tidak dibenarkan apabila pengawas langsung bertindak *represif justicia*.

Sebelum diberlakukannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, apabila terjadi sengketa ketenagakerjaan antara pekerja dan pengusaha, maka penyelesaian perselisihan diselenggarakan melalui Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan (P4) yang terdiri atas P4D (Daerah), P4P (Pusat), dilanjutkan dengan veto Menteri Tenaga Kerja. Namun veto tersebut masih dapat diajukan gugatan banding ke Pengadilan Tata Usaha Negara hingga kasasi di Mahkamah Agung. Hal ini berdampak pada penyelesaian perselisihan memakan waktu yang lama dan proses yang berlarut-larut. Pengadilan Hubungan Industrial, tidak hanya penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang melibatkan pekerja/buruh secara kolektif melalui serikat buruh/pekerja saja yang terakomodasi tetapi juga perseorangan. Selain itu, upaya penyelesaian perselisihan dalam Pengadilan Hubungan Industrial juga memungkinkan adanya acara pemeriksaan cepat dan tidak ada pengadilan banding tetapi dapat langsung diajukan kasasi sehingga menjadi lebih efisien dibandingkan melalui P4.

¹³⁷Wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan Norma Kerja dan Waktu Istirahat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Op. Cit.*

¹³⁸Yang dimaksud dengan nota pemeriksaan adalah nota yang ditulis oleh pengawas berisi pemberitahuan atau peringatan hal-hal apa saja yang harus dipenuhi oleh pengusaha. *Ibid.*

¹³⁹*Ibid.*

Apabila seorang pengusaha telah diketahui melakukan pelanggaran dalam hubungan kerja, penyelesaian perkaranya dalam Pengadilan Hubungan Industrial belum mengakomodir penegakkan sanksi administratif dalam perburuhan secara tegas hanya menekankan pada penyelesaian perselisihan perdata saja. Selain memang ketentuan mengenai sanksi administratif yang diatur dalam Pasal 190 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan terkait pengawasan ketenagakerjaan belum diperjelas dengan Peraturan Menteri, hal ini juga dapat diketahui bahwa dalam prakteknya, PPNS kerap terlibat sebagai penggugat maupun tergugat dalam Pengadilan Tata Usaha Negara dalam hal menjatuhkan sanksi bagi para majikan yang melanggar.¹⁴⁰ Dari sini dapat kita lihat bahwa Pemerintah melalui PPNS mengalami kendala dalam menjatuhkan sanksi administratif apalagi sanksi pidana, padahal seharusnya pemberian sanksi perdata tidak meniadakan sanksi administratif dan pidana apabila memang jelas telah dilanggar. Terutama terkait kesehatan dan keselamatan kerja. Begitu pula sebaliknya, Sanksi pidana penjara, kurungan, dan/atau denda tidak menghilangkan kewajiban pengusaha membayar hak-hak dan/atau ganti kerugian kepada tenaga kerja atau pekerja/buruh.¹⁴¹

Saat ini, pemberian sanksi kepada direksi dan pengurus suatu perusahaan yang dianggap telah melalaikan peraturan baik disengaja maupun karena tidak mengalami kendala. Teori *Business Judgement Rule*¹⁴² digunakan bagi para direksi dan pengusaha untuk menghindarkan diri dari sanksi pidana. Padahal

¹⁴⁰*Ibid.*

¹⁴¹Indonesia (a), Op. Cit., ps. 189.

¹⁴²*Business Judgement Rule* adalah salah satu dari beberapa doktrin dalam hukum perusahaan. *Business Judgement Rule* adalah kebijakan dalam perusahaan untuk melindungi seorang direksi perusahaan dalam mengambil keputusan. Tetapi dalam mengambil keputusan tersebut tidak ada unsur kepentingan pribadi, diputuskan berdasarkan informasi yang mereka percaya, oleh keadaan yang tepat dan secara rasional serta keputusan tersebut adalah yang terbaik untuk perusahaan, artinya tidak ada unsur-unsur kecurangan (*Fraud*), benturan kepentingan (*Conflict of Interest*), perbuatan melawan hukum (*illegality*), ataupun ada konsep kesalahan yang disengaja (*gross negligence*). Namun dalam prakteknya, *Business Judgement Rule* digunakan untuk menghindarkan pembuat kebijakan untuk menerima sanksi yang bersifat yustisia dengan alasan tindakan pertanggungjawaban seorang direksi adalah bertujuan baik dan demi kepentingan perusahaan meskipun bersifat spekulatif, sehingga apabila dari tindakan spekulatif tersebut ada suatu kerugian atau kesalahan yang terjadi, pembuat kebijakan tersebut tidak dihukum dengan alasan kepentingan perusahaan. Lihat <http://repository.usu.ac.id/handle/123456789/5432> diakses pada 3 Mei 2010.

menurut pendapat Prof. Mardjono Reksodiputro, sifat pertanggungjawaban pidana dalam suatu perusahaan (korporasi):

- a. pengurus korporasi sebagai pembuat, dan penguruslah yang bertanggungjawab
- b. korporasi sebagai pembuat dan pengurus bertanggungjawab
- c. korporasi sebagai pembuat dan juga sebagai yang bertanggungjawab¹⁴³

Apabila teori ini diaplikasikan, kerugian ataupun kecelakaan kerja yang dialami oleh pekerja dapat dipertanggungjawabkan pengusaha sepanjang berhubungan dengan segala ketentuan dan perintah perusahaan. Dengan demikian, selain dijatuhi sanksi dalam ketentuan sanksi pidana dan administratif dalam Bab XVI Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, seluruh unsur pelanggaran yang dilakukan oleh pengusaha tersebut juga dapat dijerat sesuai dengan ketentuan pidana umum dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

3.9 Analisis

3.9.1. Komparasi

A. Kelembagaan

Secara kelembagaan, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja mengatur bahwa pengawasan ketenagakerjaan berada sepenuhnya di bawah kewenangan Menteri Perburuhan. Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan PerPres Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan, pengawasan ketenagakerjaan berada di bawah

¹⁴³Yang dimaksud dengan pembuat dalam hal tersebut adalah pembuat suatu tindakan. Lihat Mardjono Reksodiputro, "Tindak Pidana Korporasi dan Pertanggungjawabannya-Perubahan Wajah Pelaku Kejahatan di Indonesia" (Pidato Dies Natalis ke-47 PTIK), Juni 1993.

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan dijalankan oleh Unit Kerja Pengawasan Ketenagakerjaan yang berada pada pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dengan melakukan koordinasi di bawah kendali pemerintah pusat. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) bahwa pengawasan ketenagakerjaan harus berada dibawah kendali pemerintah pusat meskipun tidak spesifik pada suatu kementerian atau departemen tertentu. Dalam Undang-undang ini juga ditekankan bahwa pegawai pengawas harus melalui proses pembinaan dan pendidikan. Perubahan penamaan/istilah dari jabatan Menteri Perburuhan menjadi Menteri Tenaga Kerja hingga Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, pada dasarnya tidak menimbulkan perubahan signifikan karena tanggungjawabnya masih mengenai lingkup ketenagakerjaan.

B. Tugas Pokok, Fungsi, dan Ruang Lingkup

Pada dasarnya, tiap peraturan pengawasan ketenagakerjaan sebagaimana dibahas sebelumnya memiliki tugas pokok, fungsi, dan ruang lingkup yang cukup berbeda. Tugas pokok dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan PerPres Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan lebih difokuskan pada pengaturan pengawasan ketenagakerjaan secara umum, sedangkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja lebih mengarah pada hubungan kerja dimana didalamnya terdapat penggunaan alat berat. Adapun undang-undang Nomor 21 Tahun

2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) hanya mengatur mengenai pengawasan ketenagakerjaan pada bidang industri dan perdagangan. Karakteristik peraturan pengawasan ketenagakerjaan tersebut mempunyai pengaruh yang signifikan terkait tugas pokok dan fungsi pengawasan ketenagakerjaan. Contohnya terdapat dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja dimana tugas pokoknya lebih mengarah pada penegakan peraturan kesehatan dan keselamatan kerja dan fungsi investigasi atas kondisi fisik dan mental pekerja yang mengoperasikan alat berat, serta Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) yang tugas pokoknya lebih cenderung kepada pelibatan pihak-pihak pemangku kepentingan dalam ketenagakerjaan di bidang industri dan perdagangan, dan sebagainya. Keberlakuan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) pada dasarnya tidak merubah atau menambah ruang lingkup pengawasan ketenagakerjaan karena pada dasarnya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia dan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ruang lingkupnya mencakup seluruh hubungan kerja secara keseluruhan, termasuk bidang industri dan perdagangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003

tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan).¹⁴⁴

Adapun fungsi pengawasan ketenagakerjaan dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia adalah pengusutan pelanggaran dan kejahatan yang diduga terjadi dalam pelaksanaan hubungan kerja, sedangkan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja berfungsi untuk mengetahui kesehatan badan, kondisi mental, dan kemampuan fisik dari tenaga kerja. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) juga mengatur mengenai fungsi pengawasan ketenagakerjaan secara lebih luas yaitu menegakkan penerapan peraturan-peraturan ketenagakerjaan dan memberikan keterangan teknis yang bersifat preventif edukatif serta menemukan indikasi pelanggaran yang terjadi. Dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan serta Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan memiliki kesamaan fungsi yaitu pelaksanaan hak dan kewajiban pekerja dan pengusaha, serta pengembangan sistem pengawasan ketenagakerjaan.

Pengaturan mengenai ruang lingkup dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-

¹⁴⁴Secara umum, pengawasan ketenagakerjaan mempunyai tugas pokok menegakkan pelaksanaan undang-undang serta peraturan-peraturan perburuhan, menjalankan pekerjaan lain yang diatur melalui undang-undang atau peraturan lainnya, mengawasi dan mengendalikan kecelakaan kerja yang menggunakan alat-alat berat yang mempunyai resiko kecelakaan kerja tinggi, mewujudkan pelaksanaan hak dan kewajiban buruh/pekerja dan pengusaha, melaksanakan koordinasi antar lembaga pengawas tingkat regional untuk pelayanan informasi dan pengembangan pengetahuan dalam bidang pengawasan ketenagakerjaan, menjalin kerja sama internasional dalam bidang pengawasan ketenagakerjaan, serta mengembangkan sistem pengawasan ketenagakerjaan

undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan meliputi segala tempat dimana diduga terjadi hubungan kerja karena ketiga peraturan tersebut mengatur pengawasan ketenagakerjaan secara umum. Sedangkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja ruang lingkupnya adalah seluruh tempat kerja di darat, laut, dan udara, khususnya tempat kerja dimana digunakan alat-alat atau bahan berbahaya. Adapun Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) ruang lingkupnya berada pada hubungan kerja yang terjadi industri dan perdagangan saja.

C. Prosedur

Secara umum, prosedur pengawasan ketenagakerjaan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, serta Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah mengenai tahap pemberian keterangan oleh pengusaha dan pekerja sebagaimana dimintakan oleh pegawai pengawas. Adapun ketentuan bahwa polisi dapat dilibatkan dalam pengawasan telah diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia dan ketentuan mengenai pelaksanaan pengawasan oleh Unit Kerja Pengawasan Ketenagakerjaan diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun

2003 tentang Ketenagakerjaan dan PerPres Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan. Teknis prosedur pengawasan ketenagakerjaan mulai diperjelas dengan berlakunya Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor Per.03/Men/1984 Tahun 1984 Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Terpadu dimana terdapat prosedur yang lebih rinci mengenai tahap pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan, meliputi:

- a) Pemeriksaan pertama, adalah pemeriksaan lengkap yang dilakukan kepada perusahaan atau tempat kerja baru atau yang belum pernah diperiksa.
- b) Kontrol, adalah pemeriksaan ulang yang dilakukan setelah pemeriksaan pertama baik secara lengkap maupun tidak
- c) Pemeriksaan khusus, adalah pemeriksaan yang dilakukan terhadap masalah ketenagakerjaan yang bersifat khusus seperti pengujian, kecelakaan, adanya laporan pihak ketiga, perintah atasan.

Disamping tahap-tahap tersebut, sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan), terdapat prosedur yang lebih komprehensif dalam pengawasan ketenagakerjaan dan harus diterapkan dalam ketiga tahapan di atas. Dimulai dengan pegawai pengawas mendatangi lokasi kerja, dilanjutkan dengan pelaksanaan proses pengawasan dimana pegawai pengawas harus didampingi oleh pihak yang ditunjuk oleh pengurus perusahaan. Dalam hal pegawai pengawas ditolak atau dihalangi untuk memeriksa suatu lokasi, pegawai pengawas dapat meminta bantuan pendampingan Polisi untuk memasuki tempat tersebut. Pengawas juga dapat melibatkan pemangku kepentingan di bidang ketenagakerjaan seperti serikat

buruh/pekerja dan serikat pengusaha. Pegawai pengawas diharuskan memberitahukan kepada pihak pengusaha sebelum melaksanakan tugasnya, kecuali apabila datang tanpa pemberitahuan terlebih dahulu untuk meminta keterangan lisan maupun tertulis dari pengusaha. Dalam hal ini, pengusaha berkewajiban memberi keterangan yang dimintakan oleh pegawai pengawas. Pegawai pengawas juga berhak bertanya kepada buruh/pekerja di perusahaan bersangkutan tanpa keterlibatan pihak ketiga.

Seluruh hal yang disebutkan di atas merupakan proses riil pemeriksaan yang meliputi penelitian terhadap dokumen-dokumen tertulis dan benda-benda yang digunakan dalam kerja. Selanjutnya pegawai pengawas dapat memasang tanda peringatan, serta pengambilan alat bukti jika diperlukan atas sepengetahuan pengusaha untuk keperluan penyelidikan dan hal lain yang terkait.

D. Hasil dan Tindak Lanjut

Pengaturan mengenai hasil dan tindak lanjut pengawasan ketenagakerjaan dalam setiap peraturan dibahas relatif memiliki perbedaan. Dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia tidak dijelaskan apa tindakan yang diambil oleh instansi terkait selain hanya dilaporkan setiap tahunnya oleh Menteri Perburuhan. Sementara itu, dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja terdapat ketentuan banding dalam hal terdapat pihak yang merasa berkeberatan setelah menerima keputusan Direktur yang ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja untuk pengawasan ketenagakerjaan. Ketentuan tersebut sudah tidak diberlakukan lagi karena dalam pengawasan ketenagakerjaan sudah tidak terdapat mekanisme banding dari laporan pengawasan serta jabatan Direktur yang dimaksud tidak

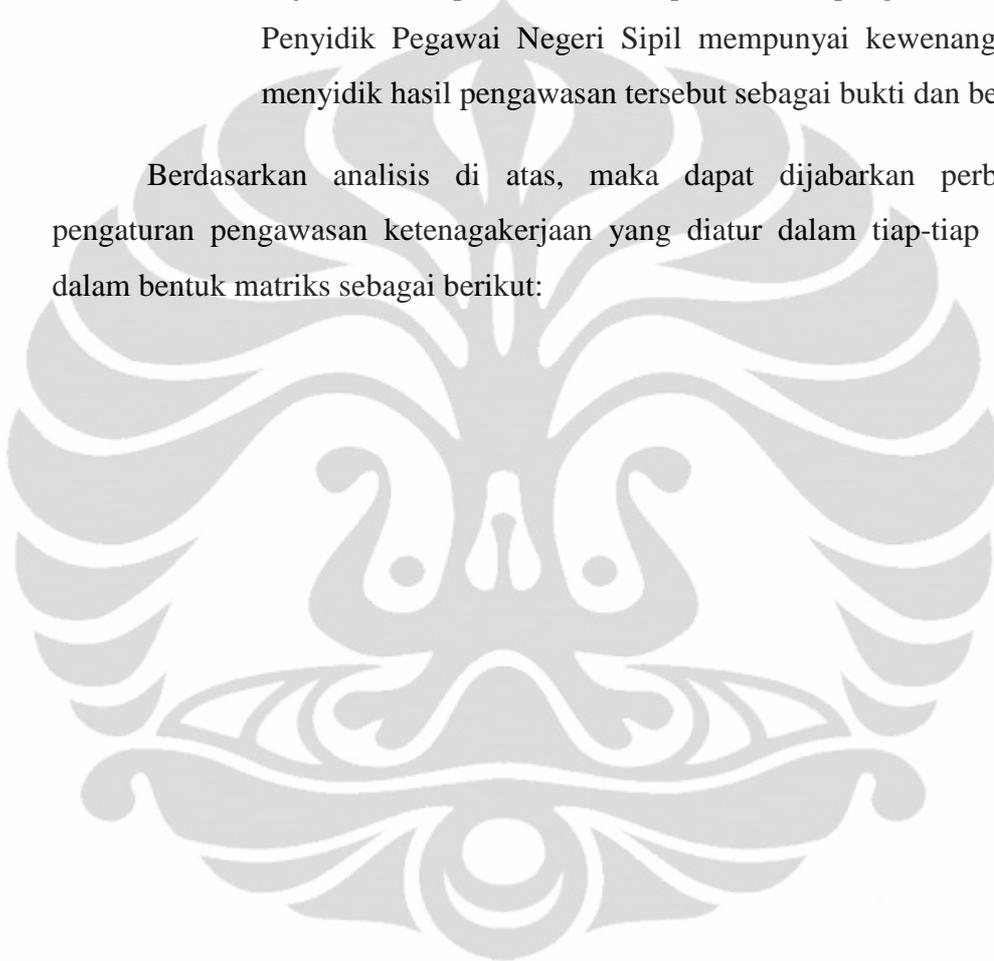
terdapat lagi dalam struktur keorganisasian Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.¹⁴⁵ Ketentuan bahwa hasil pengawasan ketenagakerjaan dapat ditindaklanjuti melalui jalur penyidikan oleh PPNS berlaku sejak diundangkannya Undang-undang nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Selain itu, dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan), hasil dan tindak lanjut pengawasan tersebut menjadi terperinci melalui adanya pengaturan mengenai dengan batas waktu untuk pelaporan secara struktural dan prosedur penyelesaian permasalahan dalam pengawasan ketenagakerjaan. Pengaturan mengenai hasil dan tindak lanjut pengawasan ketenagakerjaan di Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan menambahkan tahap berupa laporan hasil pemeriksaan kepada UPKP terkait.

Dengan demikian, maka seluruh pengaturan mengenai hasil dan tindak lanjut pengawasan ketenagakerjaan selain yang diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja masih berlaku dan menjadi suatu rangkaian proses kerja. Apabila digabungkan, maka hasil dan tindak lanjut pengawasan ketenagakerjaan dimulai dengan pegawai pengawas dari tiap unit ketenagakerjaan regional diwajibkan menjaga kerahasiaan laporan hasil pemeriksaan. Apabila terjadi permasalahan, maka masalah tersebut harus diselesaikan sesuai dengan lingkup Unit Kerja Pengawasan Ketenagakerjaan terkait. Selanjutnya laporan tersebut disampaikan kepada Unit Kerja Pengawasan Ketenagakerjaan Kabupaten/Kota, Provinsi,

¹⁴⁵Saat ini, direktorat yang menangani tindak lanjut dari pelaksanaan dan hasil pelaporan adalah Direktorat Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan. Wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan Norma Pengupahan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Op. Cit.*

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, hingga Presiden. Selain itu, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi menyampaikan laporan hasil pengawasan tersebut kepada direktur jenderal ILO sekurang-kurangnya tiga bulan sesudah diumumkan oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Adapun jika diduga terjadi tindak pidana dalam laporan hasil pengawasan tersebut, Penyidik Pegawai Negeri Sipil mempunyai kewenangan untuk menyidik hasil pengawasan tersebut sebagai bukti dan berkas.

Berdasarkan analisis di atas, maka dapat dijabarkan perbandingan pengaturan pengawasan ketenagakerjaan yang diatur dalam tiap-tiap peraturan dalam bentuk matriks sebagai berikut:



Gambar 3.1 matriks perbandingan pengawasan ketenagakerjaan

Undang-undang	Kelembagaan	Tugas Pokok, Fungsi, dan Ruang Lingkup	Prosedur	Hasil dan Tindak Lanjut
<p>UU No. 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia</p>	<p>Di bawah kendali Menteri Perburuhan dengan koordinasi utuh. Pegawai Pengawas merupakan PNS Departemen Perburuhan (Pasal 1 ayat (6)).</p>	<p>Mengawasi berlakunya undang-undang dan peraturan-peraturan perburuhan, mengumpulkan keterangan-keterangan mengenai hubungan kerja dan keadaan perburuhan untuk tujuan penyusunan Undang-undang dan peraturan-peraturan perburuhan, serta untuk menjalankan pekerjaan lain yang diatur melalui Undang-undang atau peraturan lainnya, berfungsi mencakup pengusutan pelanggaran dan kejahatan yang diduga terjadi dalam pelaksanaan hubungan kerja. Ruang lingkungnya berlaku bagi seluruh jenis hubungan kerja yang memuat imbalan berupa upah dan berlaku di seluruh wilayah</p>	<p>Pegawai pengawas mendatangi lokasi kerja, meminta keterangan lisan maupun tertulis dari pengusaha, dan buruh/pekerja bersangkutan tanpa keterlibatan pihak ketiga. Selama proses pengawasan, pegawai pengawas harus didampingi pihak yang ditunjuk oleh pengurus perusahaan. Dalam hal pegawai pengawas ditolak atau dihalangi untuk memeriksa suatu lokasi, pegawai pengawas dapat didampingi oleh Polisi untuk memasuki tempat tersebut. (Pasal 2, 3, 4, 6).</p>	<p>Laporan hasil pemeriksaan tersebut harus dirahasiakan dan selanjutnya akan dilaporkan setiap tahunnya oleh Menteri Perburuhan. (Pasal 1 ayat (2), (6)).</p>

		Indonesia (Pasal 2, 5, 8).		
UU No. 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja	Di bawah kendali Menteri Tenaga Kerja dan koordinasi secara utuh (1 ayat (5), (6), (7)).	Tugas pokok lebih mengarah pada pengawasan terkait kecelakaan kerja yang menggunakan alat-alat berat yang mempunyai resiko kecelakaan kerja tinggi. Berfungsi untuk mengetahui kesehatan badan, kondisi mental, dan kemampuan fisik dari tenaga kerja. Ruang lingkupnya meliputi segala tempat kerja di darat, laut, maupun udara, serta tempat kerja dimana digunakan alat-alat atau bahan berbahaya (Pasal 2, 8).	Pengusaha berkewajiban memberi keterangan yang dimintakan oleh pegawai pengawas (Pasal 12 huruf (a), 14, 7, 8).	Terdapat ketentuan banding dalam hal terdapat pihak yang merasa berkeberatan setelah menerima keputusan Direktur yang ditunjuk oleh Menteri Tenaga Kerja. Tata cara permohonan, susunan panitia, tugas panitia, dan hal lain terkait dengan banding ditetapkan oleh Menteri Tenaga Kerja (Pasal 6).
UU. No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	Berada di bawah Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Dan dilaksanakan oleh unit kerja yang berada di Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota (Pasal 1 ayat (33), 177, 178).	Mewujudkan pelaksanaan hak dan kewajiban pekerja dan pengusaha, penegakkan dan penjaminan pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan dengan ruang lingkup yang mencakup segala hal yang berhubungan	Pelaksanaan pengawasan dilaksanakan oleh unit kerja tersendiri. Tata cara dan prosedur pengawasannya diatur dalam Keputusan Presiden dalam hal ini Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010 (Pasal 178).	Pegawai pengawas harus menjamin kerahasiaan hasil pemeriksa. Hasil dan tindak lanjut secara spesifik diatur dalam Keputusan Menteri, dan dalam hal diduga terjadi tindak pidana dalam hubungan kerja, pegawai pengawas diberikan

		dengan tenaga kerja yang terjadi sebelum, selama, dan sesudah masa kerj (Pasal 1 ayat (1), 4, 134, 176, 178 ayat (1)).		kewenangan untuk menyidik sebagai penyidik pegawai negeri sipil (Pasal 179 ayat (2), 181, 182).
UU. No. 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan <i>ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce</i> (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan)	Di bawah kendali Pemerintah Pusat dan dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang telah mendapatkan pelatihan pengawasan ketenagakerjaan. Ratifikasi Konvensi ILO No. 81 harus didaftarkan kepada Direktur Jenderal ILO untuk dipublikasikan kepada seluruh Negara anggota ILO dan disampaikan kepada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa (Pasal 4, 6, 7 ayat (3), 31, 33, 35).	Membina kerjasama dengan pihak-pihak berkepentingan dalam penegakan perundangan bidang sosial, khususnya lembaga-lembaga yang mempunyai tujuan sama seperti organisasi buruh/pekerja dan pengusaha. Berfungsi menegakkan penerapan peraturan-peraturan ketenagakerjaan, memberikan keterangan teknis yang bersifat preventif edukatif serta menemukan indikasi pelanggaran yang terjadi. Ruang lingkupnya yaitu bidang kerja perindustrian dan di bidang kerja perdagangan setiap negara	melibatkan pemangku kepentingan di bidang ketenagakerja-an seperti serikat buruh/pekerja dan serikat pengusaha. Pegawai pengawas diharuskan memberitahukan kepada pihak pengusaha sebelum melaksanakan tugasnya, kecuali apabila datang tanpa pemberitahuan terlebih dahulu serta melakukan wawancara terhadap saksi, buruh/pekerja, dan pengusaha. Pemeriksaan meliputi penelitian terhadap dokumen-dokumen tertulis dan benda-benda yang digunakan dalam kerja, pemasangan tanda peringatan, serta pengambilan alat bukti jika diperlukan atas sepengetahuan pengusaha (Pasal 11,	Dilaporkan secara berkala ke kantor pengawasan pusat mengenai hasil-hasil kegiatan pengawasan. Selanjutnya, kantor pengawasan pusat menerbitkan laporan umum tahunan mengenai kegiatan-kegiatan pengawasan yang dibawahinya. Laporan harus disampaikan kepada direktur jenderal ILO sekurang-kurangnya tiga bulan sesudah penerbitan. Dalam hal terjadi permasalahan mengenai bidang usaha tertentu merupakan cakupan dan kewenangan Konvensi ILO Nomor 81 atau bukan, hal tersebut diselesaikan oleh pihak berwenang dari negara yang bersangkutan (Pasal 13, 15 b dan c, 17, 20, 21, 26).

		anggota ILO yang memberlakukan konvensi ini (Pasal 1, 3, 5, 19, 22, 25).	12 ayat (1)).	
PerPres No. 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan	Menetapkan tiga unit kerja pengawasan ketenagakerjaan berbasis lingkup wilayah yaitu unit kerja yang ruang lingkupnya berada pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dengan kewenangan pengawasan berada pada Pemerintah Pusat. Pegawai pengawas berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil dan telah mendapatkan pembinaan dan pelatihan pegawai pengawas ketenagakerjaan (Pasal 1 ayat (5), 26).	Koordinasi antar lembaga pengawas tingkat regional, pelayanan informasi dan pengembangan pengetahuan dalam bidang pengawasan ketenagakerjaan, kerja sama internasional dalam bidang pengawasan ketenagakerjaan, dan pengembangan sistem pengawasan ketenagakerjaan (Pasal 1 ayat (1), dan 31).	Koordinasi antar tingkat regional dan dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 22, 23).	Pengawas diwajibkan menjaga kerahasiaan laporan pemeriksaan. Hasil pengawasan tiap unit ketenagakerjaan harus dilaporkan kepada Bupati/Walikota, hingga Presiden. (Pasal 10, 11, dan 12, dan 20).

3.9.2. Kewenangan Pegawai Pengawas dan Laporan Pengawasan

A. Pegawai Pengawas

Dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja tidak dijelaskan pembagian jenis pegawai pengawas beserta kewenangannya secara spesifik. Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor Per.03/Men/1984 Tahun 1984 Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Terpadu diatur mengenai dua jenis pegawai pengawas yaitu Pegawai Pengawas Umum dan Pegawai Pengawas Spesialis. Kewenangan Pegawai Pengawas Umum hanya berada dalam lingkup pengawasan preventif, berupa pemberian teguran/peringatan tanpa adanya kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif ataupun melakukan penyidikan. Namun demikian, hasil pengawasan Pegawai Pengawas Umum menjadi dasar bagi Pegawai Pengawas Spesialis yang mempunyai kewenangan yang kurang lebih sama dengan Pegawai Pengawas Umum, perbedaannya terletak pada keahlian yang mereka miliki guna memenuhi kebutuhan khusus tertentu dalam pengawasan ketenagakerjaan, misalnya keahlian mengendalikan alat berat untuk mengawasi/memeriksa pelaksanaan dan *Standard Operational Procedure* (S.O.P.) penggunaan alat berat dan sebagainya. Selain itu, Pegawai Pengawas Spesialis memiliki tambahan kewenangan berupa kewenangan represif *non-justicia* yang dapat memerintahkan pelanggar dalam hubungan kerja untuk memenuhi norma kerja (*compliance*) atau memberikan larangan-larangan tertentu. Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, diatur mengenai dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang memiliki

kewenangan represif *justicia* untuk menyidik sesuai dengan hukum acara pidana

Berdasarkan ketiga kategori pengawas ketenagakerjaan di atas, akan muncul anggapan bahwa pengawasan oleh pengawas PPNS akan lebih efektif daripada dua kategori pengawas lainnya. Namun demikian, untuk dapat menjadi PPNS diperlukan proses tes dan kualifikasi tertentu yang harus dilalui dan dipenuhi oleh pegawai pengawas yang merupakan PNS biasa. Disamping itu, ketiga kategori pengawas ini merupakan jenjang karir dalam Direktorat Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan, Selanjutnya, apabila seluruh pegawai pengawas memiliki fungsi penyidik, dikhawatirkan pegawai pengawas tersebut akan langsung menggunakan kewenangannya sebagai penyidik dan beracara di peradilan pidana apabila ditemukan pelanggaran ketenagakerjaan. Hal tersebut menyita waktu selain juga akan mengurangi efektivitas pengawasan ketenagakerjaan.

Pada akhir tahun 2010, pengawas ketenagakerjaan berjumlah 2.384 orang yang terdiri dari 1.460 orang Pegawai Pengawas Umum, 361 orang Pegawai Pengawas Spesialis dan 563 Penyidik Pegawai Negeri Sipil.¹⁴⁶ Seluruh pengawas ketenagakerjaan itu harus mengawasi 216.547 perusahaan yang menjadi objek pengawasan ketenagakerjaan di seluruh Indonesia. Jumlah ini dirasakan kurang untuk mencapai kebutuhan ideal 3.609 orang, sehingga masih dibutuhkan 1.225 pengawas ketenagakerjaan lagi di seluruh Indonesia.¹⁴⁷ Namun demikian, rekrutmen pengawas ketenagakerjaan sebagaimana juga PNS pada umumnya terkendala masalah formasi ketenagakerjaan Kemenakertrans.

¹⁴⁶Wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan Norma Kerja dan Waktu Istirahat Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Op. Cit.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

B. Laporan Pengawasan

Pada awalnya, laporan pengawasan ketenagakerjaan hanya berupa laporan hasil pengamatan pengawas yang tidak mempunyai format tertentu. Adapun sejak berlakunya Peraturan Menteri Tenaga Kerja NOMOR PER.03/MEN/1984 TAHUN 1984 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Terpadu, mulai terdapat formulir-formulir yang harus diisi berdasarkan hasil pengamatan pengawas selama kunjungan pengawasan. Dengan disahkannya Konvensi ILO Nomor 81 dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan), maka obyek yang harus terdapat dalam laporan pengawasan juga mengalami penyempurnaan. Hal tersebut dapat dilihat dengan disahkannya Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: Per.09/Men/V/2005 Tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan. Laporan pengawasan ketenagakerjaan harus memuat data-data tertentu yang dilaporkan kepada unit ketenagakerjaan yang bersangkutan. Laporan ini terdiri dari sejumlah formulir yang harus memuat informasi:

1. Data seputar pegawai pengawas ketenagakerjaan, berisi informasi identitas, pendidikan, dan keahlian spesifik pegawai pengawas bersangkutan.
2. Data obyek pengawasan, yang memuat informasi tentang obyek pengawasan. Terdiri atas jumlah tenaga kerja, kategori perusahaan, status perusahaan, perangkat hubungan industrial dan penghargaan seputar keselamatan dan kesehatan kerja yang dimiliki perusahaan tersebut.

3. Data obyek pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja, yaitu informasi penggunaan bahan-bahan yang terdapat pada perusahaan tersebut yang dianggap membahayakan. Juga memuat penggunaan alat-alat yang bersifat preventif apabila terjadi kecelakaan kerja.
4. Data jamsostek, yaitu informasi seputar jaminan-jaminan dan kesejahteraan tenaga kerja;
5. Data perizinan seputar k3, yaitu informasi atas izin penggunaan barang-barang berbahaya yang digunakan oleh perusahaan tersebut.
6. Data kecelakaan dan penyakit akibat kerja, yaitu informasi berisi mengenai penyebab kecelakaan dan penyakit dalam kerja, jumlah korban kecelakaan dan santunan yang telah dibayarkan oleh perusahaan terhadap korban.
7. Data pelanggaran norma kerja, informasi mengenai jenis pelanggaran norma kerja yang dilakukan oleh pihak perusahaan.
8. Data penyidikan norma ketenagakerjaan, yang berisi mengenai perusahaan mana yang melanggar dan dilakukan penyidikan lebih lanjut termasuk dengan jumlah perusahaan yang diajukan BAP (Berita Acara Penyidikan) maupun penghentian penyidikan.
9. Data perizinan objek pengawasan ketenagakerjaan, yaitu informasi mengenai perizinan administratif dan mendasar dalam suatu perusahaan yang diawasi. Mengenai perizinan perusahaan ini biasanya mengacu pada peraturan regional masing-masing.

Proses pembuatan laporan yang merupakan hasil dari pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan tersebut dikerjakan langsung oleh pegawai pengawas bersangkutan. Laporan pegawai pengawas tersebut mengacu pada nota pemeriksaan yang dibuat oleh pegawai pengawas selama melakukan kunjungan

pengawasan. Apabila laporan individu tersebut telah selesai dikerjakan, laporan tersebut selanjutnya harus disampaikan kepada atasan langsung dari pegawai pengawas tersebut. Secara koordinasi, laporan pengawasan yang terdapat pada instansi kabupaten/kota disampaikan kepada instansi provinsi untuk selanjutnya disampaikan kepada instansi pusat yaitu Direktur Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan. Selanjutnya Direktur Jenderal menyampaikan laporan tersebut kepada Menteri Ketenagakerjaan dan Transmigrasi, dan dilanjutkan dengan penerbitan laporan hasil pengawasan ketenagakerjaan selama satu tahun yang juga disampaikan kepada Presiden dan Direktur Jenderal ILO. Pada dasarnya, kriteria dalam laporan pengawasan ketenagakerjaan tersebut secara materi maupun pertanggungjawaban cukup baik dan merupakan hal-hal penting yang secara fundamental diperlukan untuk memperhatikan pelaksanaan peraturan ketenagakerjaan.

3.9.3. Sanksi bagi Pelanggar

Dalam pemberian sanksi, terdapat mekanisme bertingkat dimana pegawai pengawas tidak bisa langsung melakukan fungsi represif *justicia*, tetapi harus didahului dengan pengawasan preventif lalu represif *non-justicia*. Adapun jenis sanksi dalam pengawasan ketenagakerjaan terdiri dari:

- a. Sanksi administratif, meliputi peringatan atau teguran oleh pemerintah, pencabutan dan penundaan izin tertentu, penutupan perusahaan dalam waktu tertentu atau permanen, serta penempatan perusahaan di bawah pengampuan. Sanksi administratif bisa dijatuhkan setelah Pegawai Pengawas Spesialis melakukan koordinasi dengan unit ketenagakerjaan regional terkait.
- b. Sanksi perdata, meliputi pemenuhan prestasi berupa ganti rugi dan hal lain yang diputuskan secara damai maupun oleh Pengadilan Hubungan Industrial.

- c. Sanksi pidana yang dijatuhkan melalui keputusan pengadilan, yaitu sanksi pidana kurungan dan denda. Sanksi ini hanya dapat diberikan melalui proses penyidikan.

Berdasarkan ketiga jenis sanksi di atas, pemberian sanksi perdata dan sanksi pidana relatif lebih lama untuk ditetapkan karena harus melalui proses hukum acara, sedangkan sanksi administratif relatif lebih cepat untuk diterapkan karena diberikan berdasarkan kewenangan Kementerian Tenaga Kerja dan Administrasi. Namun demikian, pemberian sanksi administratif seringkali digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara oleh pengusaha yang bersangkutan.¹⁴⁸

Pemberian sanksi yang efektif akan menciptakan iklim kerja yang kondusif serta memungkinkan perlindungan dan kesejahteraan buruh terlaksana. Oleh karena itu, pegawai pengawas ketenagakerjaan harus mengetahui jenis sanksi apa yang layak diberikan kepada para pelanggar. Pada dasarnya, apabila pengusaha telah terbukti melakukan pelanggaran atau kejahatan, maka sanksi yang akan diterima seharusnya bersifat kumulatif dari ketiga jenis sanksi di atas. Tidak dibenarkan apabila satu jenis sanksi telah dipenuhi menghapus jenis sanksi lainnya¹⁴⁹. Hal tersebut berarti bahwa apabila seorang pengusaha telah menyebabkan buruh/pekerja mengalami kecelakaan kerja, maka pengusaha tersebut harus menerima sanksi administratif, perdata, dan pidana sebagai cerminan

¹⁴⁸Pada awalnya, pemberlakuan sanksi ketenagakerjaan merupakan bagian dari kewenangan publik sehingga apabila terjadi pelanggaran ketenagakerjaan, maka negara berwajib menjatuhkan sanksi pidana apabila terbukti. Adapun perkembangan sanksi ini juga meluas ke ranah perdata dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan yang memberlakukan P4P (Panitia Penyelesaian Perselisihan Pusat) dan P4D (Panitia Penyelesaian Perselisihan Daerah). Berdasarkan undang-undang tersebut, pemberian sanksi terhadap pelanggar peraturan perburuhan adalah sanksi perdata berdasarkan putusan P4D yang masih dapat diajukan banding ke P4P. Penjatuhan sanksi pidana sejak diberlakukannya undang-undang tersebut menjadi alternatif apabila putusan P4P tidak dipatuhi. Selanjutnya berlaku Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pengadilan Hubungan Industrial yang menghapus keberlakuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1957 atau dengan kata lain, P4P maupun P4D telah ditiadakan dan digantikan dengan Pengadilan Hubungan Industrial. Bentuk sanksi yang dapat diberlakukan dalam Pengadilan Hubungan Industrial juga merupakan sanksi perdata. Namun demikian, dengan adanya Pengadilan Hubungan Industrial bukan berarti menghapus perbuatan pidana yang terjadi dalam hubungan kerja, justru Pengadilan Hubungan Industrial hanya akan menyelesaikan sengketa yang sifatnya perdata saja dan memberikan ruang kepada pelanggar peraturan ketenagakerjaan untuk dijatuhkan sanksi pidana sesuai peraturan yang berlaku. Dalam konteks pengawasan ketenagakerjaan, sebelum dijatuhkannya sanksi perdata dan pidana, pegawai pengawas tetap harus memastikan dijatuhkannya sanksi administratif terlebih dahulu sebagai bagian dari fungsi pengawasan ketenagakerjaan. Dengan kata lain, sanksi perdata dan pidana ketenagakerjaan tidak dapat langsung diterapkan karena sanksi yang diberikan bergantung kepada kewenangan dan nota yang diberikan pengawas.

¹⁴⁹ Lihat Marwan Effendi, <http://bataviase.co.id/node/116098>

konsistensi penegakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan pemberlakuan ketiga jenis sanksi ini secara serempak tentunya akan menimbulkan efek jera yang lebih besar bagi para pelanggar peraturan dan akan lebih efektif dalam penegakan peraturan ketenagakerjaan, namun hal tersebut harus dikembalikan pada jenis pelanggaran mana yang telah dilanggar.



BAB 4

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, kesimpulannya adalah sebagai berikut:

1. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan), kelima peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia tetap dianggap berlaku. Hal tersebut dikarenakan kelima peraturan perundang-undangan tersebut mengatur pengawasan ketenagakerjaan dalam perspektif yang berbeda sesuai dengan karakteristik utama peraturan perundangan tersebut. Meskipun demikian, terdapat sejumlah pasal dalam peraturan perundangan lama yang sudah tidak relevan dengan keadaan saat ini.
2. Berdasarkan kelima peraturan perundang-undangan tersebut, kelembagaan yang bertanggungjawab atas pengawasan ketenagakerjaan berada pada Unit Kerja Pengawasan Ketenagakerjaan yang lingkungannya pada Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota dengan melaksanakan koordinasi antar tingkat dan tanggungjawab berada pada Pusat yaitu Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Tugas Pokok pengawasan ketenagakerjaan adalah menegakkan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum dan peraturan mengenai perburuhan secara khusus, mewujudkan pelaksanaan hak dan kewajiban pekerja dan pengusaha, menjalin koordinasi antar lembaga pengawas tingkat regional untuk melakukan komunikasi antar tingkat yang berguna untuk pelayanan informasi dan

pengembangan pengetahuan dalam bidang pengawasan ketenagakerjaan, menjalin kerja sama internasional dalam bidang pengawasan ketenagakerjaan, serta mengembangkan sistem pengawasan ketenagakerjaan itu sendiri. Fungsi pengawasan ketenagakerjaan adalah menemukan pelanggaran dalam hubungan kerja, pengusutan pelanggaran dan kejahatan yang diduga terjadi dalam hubungan kerja, serta terciptanya kesehatan, keselamatan, dan keamanan dalam ketenagakerjaan. Ruang lingkup pengawasan ketenagakerjaan setelah berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) bergantung pada parameter yang diimplementasikan untuk tiap tahun-tahun pengesahan peraturan yang ada terdapat titik berat ruang lingkup yang berbeda-beda, misalnya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia dan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang lebih mengkhususkan ruang lingkup pengawasan ketenagakerjaan secara umum bagi setiap hubungan kerja yang timbul, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja yang ruang lingkupnya pada hubungan kerja terkait kesehatan dan keselamatan kerja, serta Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 yang tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) ruang lingkupnya khusus pada sektor industri dan perdagangan.

3. Dalam menjalankan tugasnya, pegawai pengawas ketenagakerjaan dapat masuk tempat kerja dengan maupun tanpa bantuan dari Polisi. Pegawai pengawas juga berhak bertanya dan memintakan keterangan serta bukti fisik kepada pengusaha dan pekerja terkait hubungan kerja

yang terjadi dan dilaporkan secara tertulis kepada Inspektorat Pengawasan yang menjadi ruang lingkupnya. Laporan tertulis tersebut harus dijaga kerahasiaannya oleh pegawai pengawas. Dalam hal ditemukan pelanggaran oleh pegawai pengawas, maka berdasarkan laporan tersebut, pegawai pengawas mempunyai tiga kewenangan dalam menyelesaikan masalah yaitu: a) preventif berupa pembinaan dan memberikan nasihat serta peringatan, b) represif *non-justicia* berupa perintah pemenuhan ketentuan yang dilanggar dan sanksi administratif, serta c) represif *justicia* berupa penyidikan lebih lanjut yang dilakukan oleh pegawai pengawas yang merangkap sebagai PPNS yang hasil dari penyidikan berupa Berita Acara Penyidikan itu diserahkan kepada Penuntut Umum untuk diselesaikan dalam pengadilan pidana.

B. Saran

1. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan), maka seyogyanya pengawasan ketenagakerjaan perlu diintegrasikan ke dalam satu peraturan perundang-undangan secara komprehensif. Peraturan itu sebaiknya berupa satu undang-undang yang untuk keperluan teknis pelaksanaan dapat diatur lebih lanjut dalam berbagai bentuk peraturan pelaksana dibawahnya. Pada dasarnya, ketentuan-ketentuan dalam Konvensi ILO Nomor 81 yang diratifikasi dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO *Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) telah dapat mengakomodir aspek filosofis-teknis dari pengawasan ketenagakerjaan namun undang-undang ini ruang lingkupnya hanya berada pada bidang industri dan perdagangan. Adapun ketentuan-ketentuan yang bertentangan dalam peraturan-

peraturan lama tersebut memerlukan revisi atau amandemen. Untuk itu, saran penyusunan Undang-undang payung cukup relevan untuk dilaksanakan.

2. Perlu adanya pembagian tugas pokok, fungsi, dan wewenang yang jelas dari tiap inspektorat pengawasan tiap regional. Meskipun Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) dikatakan bahwa tanggung jawab pengawasan ketenagakerjaan berada di Pusat yaitu Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, tanggung jawab inspektorat pengawasan dalam Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota juga menjadi rancu. Karena pada dasarnya, Pemerintah Kabupaten/Kota juga mempunyai kewenangan yang juga luas terhadap pengawasan di daerah yang menjadi ruang lingkungannya.
3. Ketentuan mengenai sanksi dalam pengawasan ketenagakerjaan harus diperjelas. Berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce* (Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) mengakibatkan kewenangan yang diberikan kepada pegawai pengawas ketenagakerjaan cukup luas. Namun demikian, ketentuan sanksi administratif maupun pidana dalam pengawasan ketenagakerjaan masih kurang jelas sehingga kadang pegawai pengawas memberikan sanksi berdasarkan diskresinya sendiri tanpa ada peraturan khusus yang mengatur mengenai jenis sanksi apa yang dapat dijatuhkan oleh pengawas apabila ditemukan pelanggaran dalam obyek yang diawasinya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Adam (Ed.). *Webster's Illustrated Dictionary*, (New York: New York, Books, Inc, 1958).
- Agam, Hidayati. "*Sejauh Mana Keefektifan Sanksi Pidana yang Dijatuhkan terhadap Perusahaan atas Pelanggaran Aturan Keselamatan dan Kesehatan Kerja*, (Tesis Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1994).
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- . *Perihal Undang-undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- . *Konsitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- Belinfante, AD. *Kort Begrip van het Administratief Recht. Alpheen aan den Rijn*, (Samson: 7e druk 1985).
- Dessler, Gary. *Management Fundamentals A Frame Work*, (Virginia: Reston Publishing Company, 1977).
- Hamzah, Andi. *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2004).
- 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).
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, cet. 1, (Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007).
- Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri, *Buku Pedoman Pengawasan Umum di Lingkungan Departemen Dalam Negeri*, (Jakarta: Penerbit Departemen Dalam Negeri, 1981).
- International Labour Office, *International Labour Conference, 100th Session, Report V: Labour Administration and Labour Inspection*, (Geneva: International Labour Office, 2011).
- International Labour Office, *Labour Inspection: A Workers' Education Manual*, (Geneva: International Labour Office, 1986).

- Mamudji, Sri . Et. Al.. *Metode Penelitian dan Penulisah Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005).
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Penerbit IND-HILL.CO, 1992)
- Manulang, Sendjun. *Pokok-Pokok Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990).
- Nugraha, Safri et. al. *Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*, (Jakarta: Center For Law and Good Governance Studies (CLGS-FHUI), 2007).
- Purwanto, Helena dan Syaifullah. “*Hukum Perburuhan Bidang Kesehatan Kerja dan Keamanan Kerja*” (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005).
- Rajagukguk, H.P.. “Peran Serta Pekerja dalam Pengelolaan Perusahaan (Co-Determination)” (makalah disampaikan pada Orasi dan Panel Diskusi: 75 tahun DR. H.P. Rajagukguk, SH yang diselenggarakan atas kerjasama antara Fakultas Hukum UKI dengan Program Kajian Wanita dan Gender Program Pascasarjana UI dan Fakultas Hukum UI, Jakarta, 20 September 2000).
- Reksodiputro, Mardjono. “*Tindak Pidana Korporasi dan Pertanggungjawabannya-Perubahan Wajah Pelaku Kejahatan di Indonesia*” (Pidato Dies Natalis ke-47 PTIK).
- Sarwoto. *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, (Jakarta: Ghalia Indonesia. 1987).
- Siagian, S.P. *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1970).
- Soepomo, Iman. *Hukum Perburuhan: Bidang Hubungan Kerja*, Cet VI, (Jakarta: Djambatan, 1987).
- Sujamto. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, cet. ke 2, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986).
- Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara, *Ilmu Negara*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007).
- Uwiyono, A. et. al., *Bahan Kuliah Hukum Perburuhan* (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007).
- Von Richtofen, Wolfgang. “*Labour Inspection: A Guide to the Profession*” (Geneva: International Labour Office, 2002).

Marpaung, Leden. *Asas, Teori dan Praktek Hukum Pidana*, (Jakarta: sinar Grafika, 2005).

Perundang-undangan

Indonesia, Undang-undang Dasar 1945.

-----, *Undang-undang Tentang Ketenagakerjaan*, Nomor 13 tahun 2003, LN Nomor 39 Tahun 2003 TLN. Nomor 4279.

-----, *Undang-undang Tentang Kecelakaan Kerja*, Nomor 1 Tahun 1970, LN Nomor 1 Tahun 1970 TLN. Nomor.

-----, *Undang-undang Tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 nr. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia*, Nomor 3 Tahun 1951. LN Nomor Tahun TLN. Nomor.

-----, *Undang-undang Tentang Hukum Acara Pidana*, Nomor 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981, TLN No. 4309.

-----, *Undang-undang tentang Pengesahan ILO Convention Nomor 81 Concerning Labour Inspection in Industry and Commerce (Konvensi ILO Nomor 81 Mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam industri dan perdagangan)*, UU Nomor 21 tahun 2003, LN Nomor 91 Tahun 2003 TLN. Nomor 4309.

-----, *Peraturan Presiden Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan*, Perpres Nomor 21 tahun 2010. Lembaran lepas 2010.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengangkatan, Mutasi, dan Pemberhentian Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil*, Permen Hukham No. M. 04, Tahun 2007.

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Tentang Pokok-pokok Pengawasan di Bidang Ketenagakerjaan dan Ketransmigrasian*. Keputusan Transmigrasi dan Tenaga Kerja nomor: KEP.23/MEN/2002.

-----, *Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Terpadu*, Permenakertrans No. 03, Tahun 1984.

-----, *Peraturan Menteri Tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan*, Permen Nakertrans No. 09, Tahun 2005.

Internet

“Kasus Nirmala, Cermin Pentingnya UU Perlindungan TKI dan Buruh Migran”
<http://hukumonline.com/berita/baca/hol10388/kasus-nirmala-cermin-pentingnya-uu-perlindungan-tki-dan-tenaga-kerja-migran>

“Klarifikasi Istilah Teknis Auditing Di lingkungan Pengawasan Pemerintah”
<http://www.bpkp.go.id/unit/puslitbangwas/Istilahaudit.pdf>

“Labour Inspection”, <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang--en/index.htm>

“Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen,”
<http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/84/jbptunikompp-gdl-s1-2007-habibinim4-4172-bab-2.doc>

“Sekilas Tentang ILO,” http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/documents/publication/wcms_098256.pdf

“Serikat Pekerja: Pengawasan Ketenagakerjaan Mandul”
<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/12/19/brk,20071219-113865,id.html>

“Sistem Kewenangan Rakyat Kembali Menjadi Kewenangan Pemerintah Pusat”,
<http://www.pikiran-rakyat.com/node/137379>

“Studi Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan Dan Kepatuhan Pengusaha Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Ketenagakerjaan”
<http://www.nakertrans.go.id/litbang.html,35>, naker diakses pada 13 Januari 2011.

“Studi Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan Dan Kepatuhan Pengusaha Terhadap Peraturan Perundang-undangan Ketenagakerjaan”
<http://www.depnakertrans.go.id/litbang.html,42> diakses pada 11 Desember 2010.

David Weil http://www.hctar.org/pdfs/Weil.strategic_approach08.pdf

Global Wage

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_145265.pdf

<http://bangim76.wordpress.com/tip-trik-menghadapi-pengawas-ketenagakerjaan/>

<http://bataviase.co.id/node/525493> diakses pada 18 Februari 2011

<http://disnaker.malangkab.go.id/index.php?kode=25> dan

<http://www.antarane.com/berita/1262937959/pemerintah-ubah-departemen-jadi-kementerian> diakses pada 27 April 2011.

<http://hukumonline.com/berita/baca/hol14852/outsourcing-harusnya-dibatasi-untuk-jenis-pekerjaan-tertentu>

<http://hukumonline.com/berita/baca/hol19878/menanti-ditegakkannya-sanksi-pidana-ketenagakerjaan>

<http://hukumonline.com/berita/baca/lt4b4169cdc0369/menilik-peran-pengawas-ketenagakerjaan>

<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/405820/League-of-Nations> diakses pada 18 Februari 2011.

<http://www.dpr.go.id/id/Komisi/Komisi-IX>, diakses pada 1 Maret 2011.

<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/publications/discussion/dp17907.pdf>

<http://www.nydailynews.com/topics/Nordic+Countries> diakses pada 1 Maret 2011.

<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/12/19/brk,20071219-113865,id.html>

Jon C. Messenger and Naj Ghosheh
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/genericdocument/wcms_141336.pdf

lihat <http://repository.usu.ac.id/handle/123456789/5432> diakses pada 3 Mei 2010.

Muhammed Muqtada http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_127678.pdf

Nicolas Pons-Vignon
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/genericdocument/wcms_141464.pdf

Professor James Heintz http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---cepol/documents/publication/wcms_116721.pdf

Richard B. Freeman
http://www.petersoninstitute.org/publications/chapters_preview/66/5iie2350.pdf

Scott McDonald, Marion Jansen, Erik von Uexkull
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/presentation/wcms_142314.pdf

