

DIMENSI BARU PERAN PEMERINTAH DALAM MENGATASI MASALAH KETENAGAKERJAAN MELALUI PEMBANGUNAN HUKUM DI INDONESIA¹

Oleh :
Catharina Dewi Wulansari²

ABSTRAK

Seperti diketahui saat ini dunia sedang mengalami cukup banyak perubahan, di mulai dengan adanya isu globalisasi hingga pada isu-isu mengenai Hak Asasi Manusia. Gejala globalisasi sebenarnya terjadi akibat kecenderungan perusahaan untuk memperluas jangkauan kegiatan ekonomi seperti penjualan, kepemilikan, dan/atau manufaktur mereka ke pasar baru di luar negeri, sehingga daya jangkauannya tidak terbatas lagi pada satu Negara. Implikasi dari adanya globalisasi sendiri adalah perusahaan-perusahaan yang dahulunya hanya bersaing dengan perusahaan lokal dan daerah sekarang harus menghadapi pesaing asing. Akibat lebih lanjut dari meluasnya globalisasi ini adalah meningkatkan persaingan, dan selanjutnya diikuti dengan keinginan kuat untuk melakukan perbaikan guna menekan biaya. Akibat dari situasi ini banyak telah kita jumpai perusahaan-perusahaan di suatu negara tertentu memindahkan operasional perusahaannya ke luar negeri.

I. PENDAHULUAN

Pada satu sisi, adanya globalisasi membawa konsekuensi positif yakni para pengusaha berusaha untuk selalu melakukan ekspansi. Mereka harus membuat strategi yang dapat menyeimbangkan kesempatan dan ancaman, dan hal ini telah menghasilkan perubahan strategi dan organisasi yang dikenal dengan istilah strategi ekspansi global (*global expansion*). Di Negara-negara lain, perusahaan besar dan perusahaan kecil telah berusaha untuk tumbuh menjadi perusahaan internasional. Mereka berusaha untuk melakukan peningkatan daya saing (*improve competitiveness*) yang arahnya

menunjang kekuatan perusahaan dan mengurangi kelemahannya. Strategi ini dilakukan dengan berbagai cara: dengan perampingan (*downsizing*), mendorong produktivitas; merger, mencapai ukuran yang semakin besar sementara biaya-biaya yang berlebihan dikurangi dengan program-program yang mengarah pada usaha peningkatan yang berkelanjutan. Namun di sisi lain bagi perusahaan-perusahaan tidak memiliki kemampuan daya saing yang tinggi akan mengalami berbagai permasalahan antara lain berupa penutupan bidang usaha atau melakukan merger.

Selain itu pada satu sisi, arus globalisasi dan pola perkembangan ekonomi tadi memang membawa perekonomian suatu bangsa semakin terintegrasi secara dinamis dengan perekonomian dunia. Namun, di sisi lain berlaku pula hukum persaingan yaitu yang akan ke luar sebagai pemenang dan

¹ *Orasi Ilmiah* disampaikan dilingkungan Civitas Akademika Universitas Katolik Parahyangan, Bandung 15 November 2006

² *Guru Besar* Hukum Perburuhan, dan Sosiologi Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan

memperoleh manfaat dari ekonomi dunia adalah mereka yang telah secara mantap mempersiapkan diri. Sebagai contoh dapat dilihat pada awal November 2006 ini telah terjadi kasus gagalnya 20 investor tekstil Cina untuk melakukan investasi di Jawa Barat akibat kendala peraturan ketenagakerjaan yang berlaku di Indonesia. Kegagalan ini terjadi disebabkan karena mereka lebih memilih untuk berinvestasi di Negara-negara lain seperti Kamboja dan Vietnam yang relatif iklim investasinya lebih kondusif.

II. MASALAH KETENAGAKERJAAN

Ketidak mampuan negara Indonesia untuk bersaing dalam pasar global menyebabkan banyak perusahaan-perusahaan Indonesia yang gulung tikar. Selain itu perusahaan-perusahaan asing juga malas dalam melakukan investasi di Indonesia karena kemampuan daya saing kita dengan negara lainpun rendah. Kondisi ekonomi seperti itu akan berdampak terhadap masalah ketenagakerjaan yakni tingginya tingkat pengangguran di Indonesia serta kualitas kesejahteraan tenaga kerja yang rendah. Hal ini semakin diperparah dengan jumlah penduduk Indonesia yang sangat tinggi serta daya saing kemampuan tenaga kerjanya yang rendah. Apabila hal ini dibiarkan sudah dapat dipastikan bahwa di negara kita yang tercinta ini akan muncul berbagai masalah sosial baik berupa masalah kemiskinan, kesehatan, kesejahteraan, tingginya tingkat kriminalitas, dan lain-lain, yang semuanya itu berpokok pangkal pada masalah ketenagakerjaan.

Melihat begitu besarnya masalah ketenagakerjaan dan masalah sosial yang akan dihadapi akibat masalah globalisasi ini maka muncul kekawatiran bahwa ketidak mampuan negara Indonesia untuk mengantisipasi kondisi globalisasi dapat berakibat terhadap kemunduran serta

kehancuran negara. Sebagai warga negara yang baik kita tidak mungkin tinggal diam melihat negara kita sedikit demi sedikit menjadi hancur akibat ketidakmampuan dalam bersaing di pasar. Berbagai upaya yang telah dilakukan selama ini ternyata tetap belum juga dapat mengubah kondisi negara Indonesia. Karena itu sudah sewajarnya diperlukan suatu dimensi baru dalam mengantisipasi kondisi tersebut, dimana berbagai komponen bangsa sebaiknya bersatu padu dalam mencoba mengatasi permasalahan yang dihadapi ini termasuk juga komponen pemerintah. Bagaimana dimensi baru peran pemerintah dalam mengatasi masalah ketenagakerjaan akibat adanya globalisasi ini dapat dilihat dalam uraian berikut ini.

III. DIMENSI BARU PERAN PEMERINTAH DALAM MENGATASI MASALAH KETENAGAKERJAAN DI INDONESIA

Pertanyaan yang sebaiknya harus dijawab terlebih dahulu dalam membahas dimensi baru peran pemerintah dalam mengatasi masalah ketenagakerjaan terutama akibat dari adanya globalisasi adalah apakah memang dibutuhkan adanya intervensi pemerintah dalam mengatasi persaingan pasar akibat globalisasi sehingga terhindari adanya peningkatan masalah ketenagakerjaan di Indonesia. Untuk menjawab pertanyaan ini dapatlah dikutip pendapat Friedman yang menjelaskan tentang peran negara dalam konsep negara modern yakni:³

".....first, as protector, secondly, as diposer of social services, thirdly, as industrial manager, fourthly, as economic controller, fifthly as arbitrator"

³ W. Friedman., *Law in Changing Society*, Stevens & Sons Limited, London, 1959, hlm. 495.

Dari pendapat Friedman tersebut dapat disimpulkan bahwa adalah suatu yang dapat dibenarkan apabila pemerintah melaksanakan prinsip-prinsip negara modern dengan melibatkan dirinya sebagai pengontrol ekonomi. Sejalan dengan pendapat Friedman di atas, Pratama Rahardja menjelaskan tujuan dilakukannya campur tangan pemerintah yakni:⁴

1. Menjamin agar kesamaan hak bagi setiap individu dapat tetap terwujud dan eksploitasi dapat dihindarkan.
2. Menjaga agar perekonomian dapat tumbuh dan mengalami perkembangan yang teratur dan stabil
3. Mengawasi kegiatan-kegiatan perusahaan besar yang dapat mempengaruhi pasar, agar mereka tidak menjalankan praktik-praktik monopoli yang merugikan.
4. Menyediakan barang public (*public good*) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
5. Mengawasi agar eksternalitas kegiatan ekonomi yang merugikan masyarakat dapat dihindari atau dikurangi.

Pendapat tersebut semakin mempertegas kemungkinan keterlibatan peran pemerintah dalam permasalahan ekonomi terutama yang mengakibatkan naiknya permasalahan ketenagakerjaan.

Selanjutnya dengan diperkenalkannya intervensi pemerintah tersebut, maka akan dilanjutkan dengan pembahasan mengenai dimensi baru peran pemerintah mengatasi masalah ketenagakerjaan akibat dari adanya globalisasi. Sebelum membahas mengenai masalah ini perlu dibahas terlebih dahulu mengenai peran

pemerintah selama ini dalam mengatasi masalah ketenagakerjaan. Apabila dikaji beberapa kebijakan tentang masalah ketenagakerjaan, maka tampak bahwa peran pemerintah di sana lebih kepada hal-hal yang bersifat mikro atau sektoral.

Permasalahan ketenagakerjaan lebih dianggap sebagai permasalahan tersendiri yang terlepas dari kebijakan ekonomi serta kebijakan lainnya. Hal ini sering kali menyebabkan kegagalan kebijakan-kebijakan ketenagakerjaan untuk dapat menyelesaikan permasalahannya sendiri. Akibatnya, kebijakan tersebut terlihat sempit dan tidak bersifat menyeluruh. Seharusnya kebijakan ketenagakerjaan lebih bersifat makro dan antar sektoral karena terdapat hubungan yang sangat erat antara masalah ekonomi dan masalah ketenagakerjaan. Hal ini dapat diperjelas dengan pendapat A.G.B. Fisher dalam *International Labour Review* pada tahun 1935 yang menyatakan bahwa struktur ekonomi akan mengalami perubahan dalam proses pembangunan ekonomi. Tulisan ini mengungkapkan pendapat bahwa berbagai negara dapat dibedakan berdasarkan kepada persentasi tenaga kerja yang bekerja di sektor primer, sekunder dan tertier.

Data yang dikumpulkan menunjukkan bahwa apabila makin tinggi pendapatan per kapita suatu negara, semakin kecil peranan sektor pertanian dalam menyediakan kesempatan kerja. Akan tetapi sebaliknya, sektor industri makin penting peranannya dalam menampung tenaga kerja. Gambaran di atas menunjukkan bahwa masalah ketenagakerjaan jika ingin diatasi maka sebaiknya kebijakan-kebijakan tentang perubahan struktur ekonomi juga turut mendapat perhatian. Sebagai contohnya apabila ingin mengatasi masalah ketenagakerjaan dengan meningkatkan penyerapan tenaga kerja maka sebaiknya kebijakan pemerintah diarahkan kepada

⁴ Pratama Rahardja, *Pengantar Ilmu Ekonomi (Mikro Ekonomi & Makro Ekonomi)* Lembaga Penerbitan Fakultas ekonomi Universitas Indonesia, 2002. hlm. 40

perubahan struktur ekonomi ke arah sektor industri karena akan menyerap tenaga kerja jauh lebih banyak dari pada sektor pertanian.

Memperkuat pendapat di atas, Kuznets⁵ mengadakan penyelidikan lebih lanjut mengenai perubahan struktur ekonomi dalam proses pembangunan. Kuznets bukan saja menyelidiki tentang perubahan persentasi penduduk yang bekerja di berbagai sektor dan sub-sektor dalam pembangunan ekonomi, akan tetapi juga menunjukkan perubahan sumbangan berbagai sektor kepada produksi nasional dalam proses tersebut. Hal ini juga menunjukkan kontribusi masalah ketenagakerjaan terhadap masalah ekonomi. Sehingga sulit pula pemisahan pembahasan masalah ketenagakerjaan tanpa mencoba mengkaitkannya dengan permasalahan ekonomi. Demikian pula apabila ingin membahas mengenai kebijakan ketenagakerjaan maka harus pula dikaitkan dengan kebijakan ekonomi.

Di samping itu perlu pulalah disadari bahwa dalam menciptakan pembangunan ekonomi, masyarakat haruslah bersedia berkorban, baik secara materiil maupun dalam bentuk lain. Mengutip pendapat Lewis, "*Like everything else, economic growth has its costs*": yang berarti bahwa pembangunan ekonomi, di samping memberi manfaat kepada masyarakat, untuk menciptakannya masyarakat harus pula membuat pengorbanan-pengorbanan. Pengorbanan tersebut pada umumnya berupa perombakan terhadap struktur sosial yang lama, mengembangkan teknologi dan cara berpikir modern, menggantikan nilai-nilai sosial dan kebudayaan yang lama dengan yang sesuai serta yang diperlukan oleh suatu

masyarakat modern, dan perombakan terhadap tata kerja yang tradisional yang kurang berdisiplin dengan tata kerja yang mengikuti aturan-aturan tertentu. Oleh karena itu pembahasan mengenai kebijakan ketenagakerjaan di sini akan dikaitkan dengan kebijakan-kebijakan lain di luar kebijakan ketenagakerjaan.

Pembahasan mengenai dimensi baru peran pemerintah dalam mengatasi masalah ketenagakerjaan harus memperhatikan posisi negara Indonesia sebagai negara berkembang. Seperti pada umumnya negara berkembang, kapasitas yang rendah dari negara tersebut untuk meningkatkan output totalnya harus diimbangi dengan penurunan tingkat perkembangan penduduk. Sehingga penghasilan riil per kapita akan dapat meningkat. Dengan kapasitas yang rendah untuk menaikkan output totalnya dan tanpa diimbangi dengan turunnya tingkat perkembangan penduduk, maka akan terjadi penundaan pembangunan ekonomi yang akan berakibat pada munculnya masalah ketenagakerjaan.

Oleh karena itu terdapat empat aspek kondisi penduduk yang perlu diperhatikan oleh negara-negara berkembang guna menentukan kebijakan ketenagakerjaan, yaitu:

- ♦ Adanya tingkat perkembangan penduduk yang relatif tinggi.
- ♦ Adanya struktur umum yang tidak favorabel.
- ♦ Tidak adanya distribusi penduduk yang seimbang.
- ♦ Tidak adanya tenaga kerja yang terdidik dan terlatih.

Bagaimana ke empat aspek tersebut perlu diperhatikan dapat dilihat dalam uraian di bawah ini;

⁵ S. Kuznets, *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press, 1966, Bab 3 & 8.

Tingkat Perkembangan Penduduk yang Tinggi

Penduduk memiliki dua peranan dalam pembangunan ekonomi; satu dari segi permintaan dan yang lain dari segi penawaran. Dari segi permintaan penduduk bertindak sebagai konsumen dan dari segi penawaran bertindak sebagai produsen. Oleh karena itu perkembangan penduduk yang cepat tidaklah selalu merupakan penghambat bagi jalannya pembangunan ekonomi jika penduduk ini mempunyai kapasitas yang tinggi untuk menghasilkan dan menyerap hasil produksi yang dihasilkan. Ini berarti tingkat pertambahan penduduk yang tinggi disertai dengan tingkat penghasilan yang tinggi pula. Karena itu dengan melihat bahwa banyaknya jumlah penduduk di Indonesia yakni ketiga terbesar di dunia, tidak akan menjadi permasalahan apabila penduduk tersebut memiliki penghasilan yang besar.

Guna menghindari permasalahan ketenagakerjaan akibat tingginya jumlah penduduk di Indonesia, maka pemerintah sebaiknya wajib berperan untuk meningkatkan jumlah penghasilan penduduk tersebut. Memang selama ini pemerintah sudah berupaya meningkatkan jumlah penghasilan penduduk melalui pemberian upah minimum baik sektoral maupun regional serta kebijakan pengupahan lainnya. Tetapi hal ini belumlah memadai mengingat upah minimum tersebut didasarkan lebih kepada kebutuhan fisik minimal yang jelas tidak cukup dapat meningkatkan kesejahteraan. Disinilah diperlukan peningkatan peran pemerintah yakni dengan membuat ketentuan-ketentuan yang dapat memperbaiki struktur upah yang ada.

Selain itu sehubungan dengan tingginya jumlah penduduk, memang terdapat Teori dari Profesor A. Hansen mengenai stagnasi secular (*Secular Stagnation*) yang mengatakan bahwa

bertambahnya jumlah penduduk justru akan menciptakan/memperbesar permintaan agregatif, terutama investasi, namun untuk Indonesia ternyata kondisi tersebut tidak berlaku dapat terlihat dalam contoh kasus investor Cina di Jawa Barat dimana mereka membatalkan investasinya. Hal ini berarti bahwa selain masalah tenaga kerja maka, iklim investasi di Indonesia perlu pula diperbaiki guna meningkatkan investor asing hadir dan mengembangkan usahanya di Indonesia. Peran pemerintah yang harus dilakukan adalah membuat aturan-aturan hukum yang baru yang dapat membantu dalam memperbaiki iklim investasi selain itu pengaturan ketenagakerjaannya sendiripun haruslah juga diperbaiki guna menunjang iklim investasi yang baik. Karena apabila iklim investasi tidak diperbaiki maka dapat dipastikan masalah ketenagakerjaan akan semakin bertambah dengan tingginya tingkat pengangguran.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa bagi negara-negara yang sedang berkembang keadaannya sama sekali terbalik, yaitu bahwa perkembangan penduduk yang cepat justru akan menghambat perkembangan ekonomi. Bahkan Adam Smith, David Ricardo dan Thomas Robert Malthus berpendapat bahwa selalu akan ada perlombaan antara tingkat perkembangan output dengan tingkat perkembangan penduduk. Pada akhirnya perlombaan tersebut akan dimenangkan oleh perkembangan penduduk. Selanjutnya karena penduduk juga berfungsi sebagai tenaga kerja, maka pasti akan terdapat kesulitan dalam penyediaan lapangan pekerjaan. Dengan penduduk dapat memperoleh pekerjaan, maka memungkinkan terjadinya peningkatan kesejahteraan. Sebaliknya apabila mereka tidak dapat memperoleh pekerjaan, maka justru akan menekan standar hidup menjadi lebih rendah.

Bagi negara-negara sedang berkembang pada umumnya produktivitas penduduk rendah sehingga mengakibatkan rendahnya tingkat produksi pula. Hal ini disebabkan karena sebagian besar penduduk tinggal di desa dan hidupnya sebagian besar berasal dari sektor pertanian. Maka hampir semua penghasilan yang didapatnya akan dikonsumsi seluruhnya. Kalau pun terdapat sisa, maka jumlahnya hanya relatif kecil. Akibatnya tingkat investasi juga akan menjadi rendah. Keadaan tersebut akan dapat dihindari apabila pemerintah pada negara-negara yang sedang berkembang yang memiliki jumlah penduduk yang tinggi dan berperan membuat kebijakan-kebijakan hukum yang dapat menunjang iklim investasi untuk dapat mendorong perkembangan ekonomi. Hal ini dapat dilakukan dengan kemampuan manajerial termasuk organisasi dan administrasi yang dapat mengimbangi tantangan penduduk tersebut.

Struktur Umur Yang tidak favorabel.

Di negara Indonesia dapat dijumpai kondisi yang mempengaruhi masalah ketenagakerjaan yakni tingkat kelahiran yang tinggi (Natalitas) dan tingkat kematian (Mortalitas) yang rendah. Keadaan ini mengakibatkan adanya segolongan besar penduduk usia muda yang lebih besar proporsinya daripada golongan penduduk usia dewasa. Keadaan penduduk yang seperti ini disebut sebagai penduduk berciri ekspansif. Sehingga dapat dijumpai struktur penduduk yang sebagian besar adalah muda usia. Akibatnya beban tanggungan yang ada sangat tinggi. Proporsi yang besar dari penduduk usia muda ini tidak menguntungkan bagi pembangunan ekonomi karena:

1. Penduduk golongan muda usia, cenderung untuk memperkecil angka penghasilan perkapita dan mereka semua merupakan konsumen dan bukan sebagai

produsen dalam perekonomian tersebut.

2. Adanya golongan penduduk usia muda yang besar jumlahnya di suatu negara akan mengakibatkan alokasi faktor-faktor produksi kearah "investasi-investasi sosial" dan bukan ke "investasi-investasi capital" oleh karena itu paling tidak ia akan menunda perkembangan ekonomi.

Disinilah pula perlunya peran pemerintah untuk mengatasi masalah ketenagakerjaan dengan cara membuat berbagai macam peraturan yang berkaitan pembatasan usia perkawinan, peraturan tentang keluarga berencana guna mengurangi jumlah penduduk usia muda yang dapat menimbulkan beban tanggungan yang sangat tinggi.

Distribusi Penduduk yang Tidak Seimbang

Negara Indonesia yang merupakan negara berkembang berbeda kondisinya dengan negara-negara maju karena sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian. Sehingga berakibat timbulnya urbanisasi yang biasanya terjadi karena adanya tingkat upah yang lebih menarik di sektor industri (di kota) daripada tingkat upah di desa (sektor pertanian). Hal ini dapat mengakibatkan adanya ketidakseimbangan perkembangan ekonomi antara sektor pertanian dan sektor industri, yaitu bila urbanisasi terus terjadi maka berakibat terhadap kekurangan tenaga kerja di sektor pertanian. Dengan demikian maka sektor pertanian tidak cukup dalam menyediakan barang-barang atau pun jasa-jasa yang dibutuhkan oleh sektor industri. Akibatnya perkembangan akan tergantung dari sektor perdagangan internasional. Sebagai contoh kasus adalah ketergantungan negara Indonesia atas barang-barang hasil pertanian dari negara lain seperti dalam kasus kekurangan stok beras yang mengakibatkan harus dilakukannya

import beras oleh pemerintah baru-baru ini.

Di sinilah muncul pembaharuan peran pemerintah, yakni membuat kebijakan-kebijakan yang mampu mengatasi masalah urbanisasi sehingga dapat membantu terjadinya distribusi penduduk yang seimbang. Selanjutnya dengan adanya distribusi penduduk yang seimbang tersebut akan teratasilah kelangkaan tenaga kerja di sektor-sektor tertentu. Keuntungannya adalah tidak tergantungnya masyarakat Indonesia akan produk-produk import bahkan produk-produk dalam negeri masih tetap dapat dikonsumsi oleh masyarakat Indonesia sendiri bahkan oleh masyarakat di negara lain. Dengan demikian proses produksi akan tetap berlangsung di Indonesia yang itu berarti bahwa tenaga kerja di Indonesia akan terserap dalam proses produksi tersebut. Hal ini akan mampu mengurangi tingginya tingkat pengangguran yang dapat mengakibatkan berbagai masalah ketenagakerjaan di Indonesia.

Kualitas Tenaga Kerja yang Rendah

Rendahnya kualitas tenaga kerja Indonesia juga merupakan penghalang pembangunan ekonomi. Hal ini disebabkan karena rendahnya tingkat pendidikan dan tingkat pengetahuan tenaga kerja, sehingga sulit untuk memperoleh lapangan pekerjaan yang menuntut kualitas. Pada era globalisasi ini bagi tenaga kerja yang tidak memiliki kualitas maka akan memperoleh kesulitan untuk dapat bersaing dengan tenaga kerja yang telah memiliki kualitas. Sehingga dalam persaingan tersebut sudah dapat dipastikan bahwa tenaga kerja yang tidak memiliki kualitas akan tersisih bahkan menganggur. Dengan kata lain pendidikan adalah suatu faktor penting bagi tenaga kerja untuk meningkatkan kesejahteraannya. Di sinilah peran pemerintah harus diperbaharui sehingga tidak saja berfungsi untuk mencari

pekerjaan-pekerjaan yang membutuhkan kemampuan pendidikan yang rendah melainkan juga kemampuan pendidikan yang tinggi. Selain itu peran pemerintah dituntut untuk menambah kemampuan keahlian tenaga kerja agar kualitasnya bertambah sehingga mampu memperoleh pekerjaan yang baik pula.

Karena itulah dalam mengatasi masalah ketenagakerjaan pemerintah memiliki peran untuk menciptakan pembangunan ekonomi, yang hasilnya dapat secara merata dinikmati oleh masyarakat. Selain itu pemerintah juga diharapkan memiliki peran menciptakan pembangunan yang seimbang di berbagai daerah, menciptakan kesempatan kerja semaksimal mungkin, dan melindungi perkembangan perusahaan-perusahaan nasional, dan juga mampu untuk menciptakan iklim investasi yang baik sehingga memudahkan perusahaan-perusahaan asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Dalam banyak kebijakan pembangunan di negara-negara berkembang tujuan memaksimalkan pertambahan pendapatan nasional dan pendapatan per kapita telah dikorbankan untuk mempercepat tujuan-tujuan lain.

Di negara kita misalnya, bidang-bidang usaha yang boleh dilaksanakan oleh modal asing makin lama makin bertambah sempit dan syarat pemasukannya bertambah berat. Tujuan dari kebijaksanaan ini adalah untuk mempertinggi partisipasi pengusaha-pengusaha nasional dalam usaha-usaha pembangunan. Karena pada umumnya pengusaha-pengusaha nasional mempunyai keahlian dan modal yang lebih terbatas daripada modal asing, kebijaksanaan yang demikian dapat memperlambat lajunya pembangunan ekonomi dan dengan demikian dapat memperlambat perkembangan pendapatan per kapita.

IV. DIMENSI BARU PERAN PEMERINTAH DALAM MENGATASI MASALAH KETENAGAKERJAAN MELALUI PEMBANGUNAN HUKUM DI INDONESIA

Harus diakui bahwa di dalam praktek banyak negara-negara berkembang melakukan penyimpangan pembangunan ekonomi dari tujuan-tujuan ideal. Bahkan pembangunan yang terjadi telah menciptakan jurang pendapatan yang bertambah lebar di antara berbagai golongan masyarakat dan perkembangan ekonomi yang tidak seimbang di berbagai daerah. Di samping itu masalah pengangguran yang terjadi, semakin lama semakin bertambah serius. Karena itu perencanaan pembangunan harus dilakukan oleh aparat-aparat pemerintah, pengusaha swasta maupun pelaksana-pelaksana perusahaan pemerintah, dan individu-individu dalam masyarakat. Apabila pemerintah menjalankan kegiatan yang tidak sesuai dengan yang digariskan dalam perencanaan pembangunan, maka proses pembangunan akan tidak dapat berjalan seperti yang diharapkan.

Melihat begitu banyaknya dimensi baru peran pemerintah dalam mengatasi masalah ketenagakerjaan maka perlu dilakukan dengan melalui pembangunan hukum dalam sektor-sektor yang terkait seperti yang digambarkan di atas. Pembangunan hukum dimaksudkan di sini adalah upaya untuk membangun suatu tata hukum nasional yang berlandaskan kepada jiwa dan kepribadian bangsa. Dalam kongkritisasinya pembangunan hukum nasional itu berarti pembentukan kaidah-kaidah hukum baru untuk mengatur berbagai bidang kehidupan masyarakat.⁶

Apabila diperhatikan pendapat tersebut lebih jauh, terdapat beberapa hal yang patut disoroti. **Pertama**, bahwa dalam melakukan pembangunan hukum maka bangsa Indonesia haruslah menyesuaikan diri dengan nilai-nilai yang dianut oleh bangsa Indonesia itu sendiri sehingga tidak meninggalkan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia dan hukum yang dihasilkan dapat diterima secara mendalam oleh seluruh rakyat karena merupakan cerminan langsung dari nilai-nilai yang mereka anut. Hal ini disebabkan karena pada umumnya sebuah aturan hukum akan lebih mudah diterima masyarakat apabila hukum tersebut merupakan cerminan nilai hidup mereka. Pernyataan ini beralasan adanya sebagaimana juga dinyatakan Mochtar Kusumaatmadja bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari sistem nilai-nilai yang dianut oleh suatu masyarakat.⁷ **Kedua**, bentuk kongkritisasi pembangunan hukum adalah berupa pembentukan kaidah-kaidah hukum baru. Hanya saja persepsi ini menggambarkan bahwa pembangunan hukum hanya dilihat dalam arti sempit yakni berupa pembentukan kaidah hukum baru. Hal inilah yang akhirnya menyebabkan masalah di dalam masyarakat karena seringkali muncul anggapan bahwa dengan membuat berbagai peraturan di bidang hukum ketenagakerjaan telah dirasakan cukup sehingga upaya-upaya pendukung lainnya tidaklah perlu menjadi prioritas.

Adalah lebih tepat apabila hendak mengatasi masalah ketenagakerjaan melalui pembangunan hukum, maka pembangunan hukum itu sendiri harus diartikan secara luas yakni melibatkan pula bagian-bagian lain, selain sekedar hanya pembentukan kaidah hukum. Sebagai sebuah mata rantai maka tentu

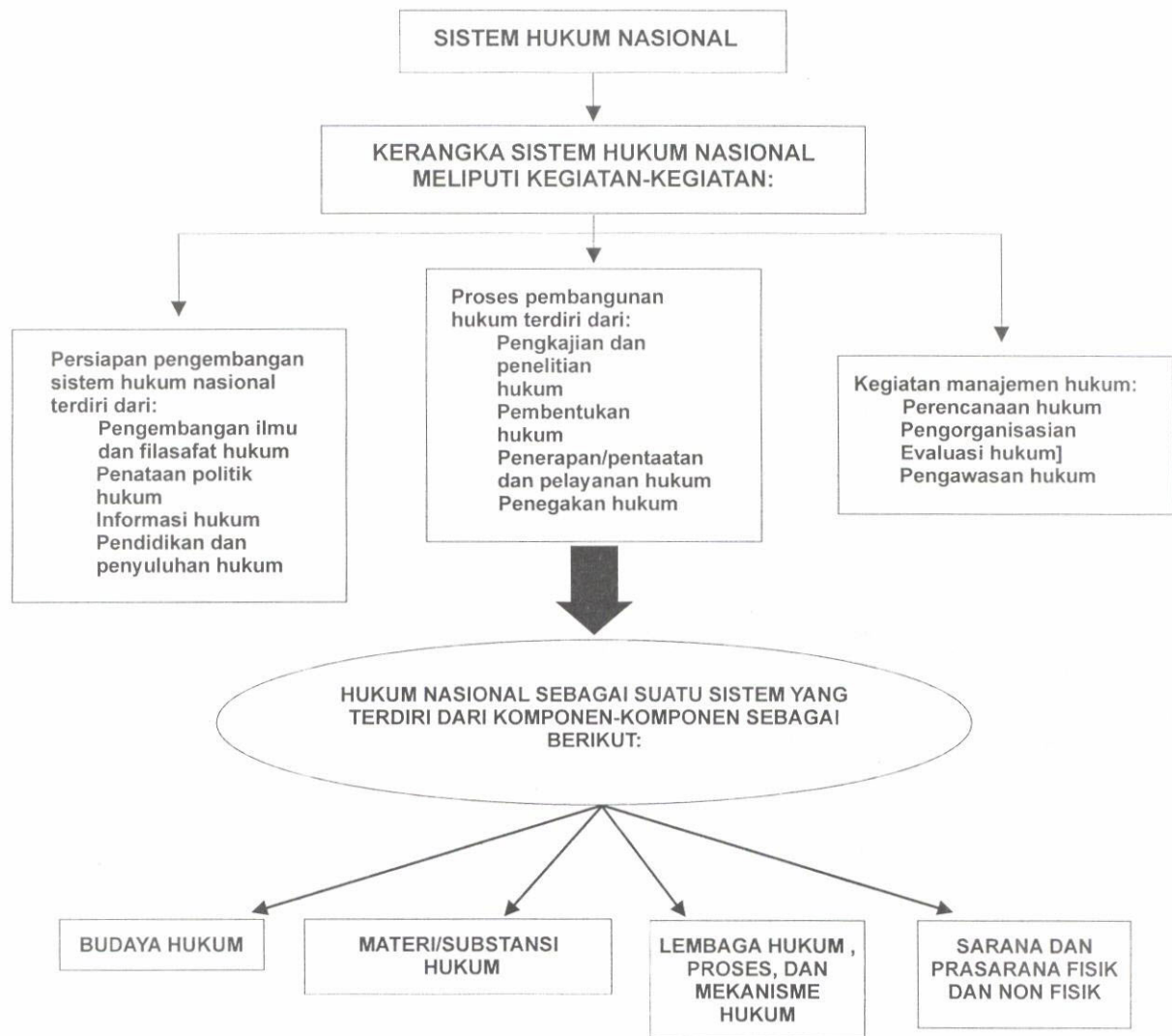
⁶ M Busyro Muqoddas, *Politik Hukum Nasional Sebuah Pengantar*, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm. vi.

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 23.

saja dalam pembangunan hukum bukan sekedar satu bagian saja yang dibangun, melainkan seluruh bagian lain yang terdapat di dalam mata rantai tersebut juga harus turut dibangun. Kelemahan yang terlihat apabila kita hanya membangun satu bagian saja sedangkan bagian lain tidak dibangun bahkan diabaikan adalah hukum tersebut menjadi sulit untuk dilaksanakan.

Dalam rangka meningkatkan peran pemerintah dalam mengatasi masalah ketenagakerjaan melalui pembangunan hukum di Indonesia, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain adalah: bahwa dalam melakukan pembangunan hukum tidak dapat dilepaskan dari Kerangka Sistem Hukum Nasional yang ada. Hal ini dikarenakan bahwa kegiatan pembangunan hukum adalah merupakan salah satu kegiatan yang terdapat dalam Kerangka Sistem Hukum Nasional. Sehingga apabila ingin membahas mengenai masalah pembangunan hukum sebaiknya pula dikaitkan dengan masalah Kerangka Sistem Hukum Nasional. Hal ini dapat digambarkan dalam skema di bawah ini:

KERANGKA SISTEM HUKUM NASIONAL



V. PENUTUP

Masalah-masalah yang terjadi selama ini di bidang ketenagakerjaan di Indonesia dapatlah dikatakan sebagai akibat dilepaskannya kegiatan pembangunan hukum dari kegiatan-kegiatan lain di dalam Sistem Hukum Nasional sehingga aturan-aturan hukum yang sudah dibangun sering tidak dapat mengatur masalah-masalah di dalam praktek secara maksimal

Oleh karena itu apabila dicermati uraian di atas, maka yang terlihat adalah bahwa di dalam dimensi baru peran pemerintah dalam mengatasi masalah ketenagakerjaan melalui pembangunan hukum, yang harus dilakukan sudah barang tentu secara menyeluruh perlu pembentukan kebijakan hukum di berbagai sektor yang tidak dapat dilepaskan dari Pembangunan Sistem Hukum Nasional. Di samping itu pula dalam pembangunan hukum tersebut harus diperhatikan bukan hanya aspek regulasi saja yang mendapatkan penekanan, akan tetapi budaya hukum, materi atau substansi hukum, lembaga hukum, proses dan mekanisme hukum serta sarana dan prasarana hukum perlu juga mendapatkan penekanan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Ilmu Perundang-undangan*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1995.
- Abdul Rachman, *Hukum Perburuhan Di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- , *Aneka Masalah Hukum dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1979
- Andra Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Kanisius, Yogyakarta, 1999.
- Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Belannte Don & Mark Jackson, 1990. *Ekonomi Ketenagakerjaan*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. hlm. 368.
- Björn Hettne, *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001
- B. Simanjuntak, *Perubahan dan Perencanaan Sosial*, Tarsito, Bandung, 1992
- Darji Darmodiharjo, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum (Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995
- Djumadi, *Hukum Perburuhan Perjanjian Kerja*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004.
- Emeritus J. Gilissen & Emeritus Frits Gorlé, *Sejarah Hukum (suatu Pengantar)*, PT. Refika Aditama, Bandung, 1991
- Frans Wiryanto Jomo, *Membangun Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1986
- Friedman, *Law In Changing Society*, Stevens & Sons Limited, London, 1977.
- Fuller, Lon L, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven, 1964
- Ginandjar Kartasasmita, *Pembangunan Untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, CIDES, Jakarta, 1996.
- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni (Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif)*, Rimdipress, Jakarta, 1973
- Iman Soepomo, *Hukum Perburuhan Bidang Hubungan Kerja*, Djambatan, Jakarta, 1987.
- , *Pengantar Hukum Perburuhan*, Djambatan, Jakarta, 1983.
- International Legal Center, *Legal Education in Changing World*,

- International Legal Center, New York, 1975.
- Irmayanti M. Budiyo, *Realitas dan Objektivitas Refleksi Kritis Atas Cara Bekerja Ilmiah*, Wedatama Widya Sastra, Jakarta, 2002.
- Joseph W. Eaton, *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional dari konsep ke aplikasi*, UI Press, Jakarta, 1986.
- J. Pareira Mandalangi, *Percikan gagasan Tentang Hukum*, Volume I. 1993.
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, CitraAditya Bhakti, Bandung, 2004.
- Komar Andasasmita, *Hukum Pemborongan, Melakukan Pekerjaan Tertentu, Perburuhan (Teori dan Praktek), Cetakan Pertama, Ikatan Notaris Indonesia (Teori dan Praktek)*, Ikatan Notaris Indonesia Komisariat Daerah Jawa Barat, Bandung, 1983.
- Kuznets, S, *Modern Economic Growth*, New Haven, Yale University Press, 1966, Bab 3 & 8.
- Lalu Husmi, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Rajawali Pers, Bandung, 2004.
- , *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Melalui Pengadilan dan Di Luar Pengadilan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004.
- Busyro Muqoddas, *Politik Hukum Nasional Sebuah Pengantar*, UII Press, Yogyakarta, 1992.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002.
- Nurimansjah Hasibuan, *Ekonomi Industri (Persaingan, Monopoli, dan Regulasi)*, LP3ES, Jakarta, 1993
- Pratama Rahardja, *Pengantar Ilmu Ekonomi (Mikro Ekonomi & Makro Ekonomi)* Lembaga Penerbitan Fakultas ekonomi Universitas Indonesia, 2002.
- J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum (Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum)*, PT. CitraAditya Bhakti, Bandung, 1996
- Sadono Sukirno, *Ekonomi Pembangunan (Proses, Masalah, dan Dasar Kebijakan)*, Borta Gorat, Medan, 1981
- Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000.
- Sendjun Manulang, *Pokok-pokok Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, BPHN, Jakarta, 1983.
- , *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1983
- Sondang P. Siagian, *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*, CV. Haji MasAgung, Jakarta, 1988
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1996
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995
- Gunawan Setiandja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990
- Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhartara Karya Aksara, Jakarta, 1982
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, PT. Alumni, Bandung, 2002