

SOCIALISERING PROCESS HUKUM PERBURUHAN DALAM ASPEK KEBIJAKAN PENGUPAHAN*

Saprudin**

Bagian Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin
Jalan Brigjend H. Hasan Basry, Banjarmasin, Kalimantan Selatan 70123

Abstract

The government's intervention in wage policies started during the Old Order era with the enactment of Act Number 33 of 1947 on Accidents. During the New Order era the government expanded its intervention in wage policies by taking into effect Government Regulation Number 8 of 1981 on Wage Protection. Subsequently, during the Reformation era the government imposed further limitations to the administration of rules Private Law in matters of wage. As an impact of the socialisering process undertaken from period to period, the government has established various laws on wages intended to provide legal protection to workers. In other words, throughout those periods there has been a significant progress in terms of legal protection to workers in matters of wages.

Keywords: *socialisering process, labor law, wage policies.*

Intisari

Campur tangan pemerintah di bidang pengupahan diawali pada era Orde Lama, yakni pada saat diundangkannya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1947 tentang Kecelakaan. Di era Orde Baru, peran pemerintah di bidang pengupahan semakin besar yaitu dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1981 tentang Perlindungan Upah. Selanjutnya, di era reformasi pemerintah semakin membatasi ketentuan-ketentuan yang bersifat Hukum Privat di bidang pengupahan. Akibat *socialisering process* ialah di setiap periodisasi pemerintah telah menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pengupahan yang bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi pekerja/buruh. Dengan kata lain, di setiap periodisasi tersebut telah terjadi upaya peningkatan perlindungan hukum bagi pekerja/buruh di bidang pengupahan.

Kata Kunci: *socialisering process, hukum perburuhan, kebijakan pengupahan.*

Pokok Muatan

A. Latar Belakang Masalah	543
B. Metode Penelitian	545
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan	545
1. Perkembangan <i>Socialisering Process</i> pada Hukum Perburuhan dalam Aspek Kebijakan Pengupahan	545
2. Akibat <i>Socialisering Process</i> terhadap Perlindungan Hukum bagi Pekerja/Buruh di Bidang Pengupahan	551
D. Kesimpulan	552

* Hasil Penelitian Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2009.

** Alamat korespondensi: saprudin.fhunlam@ymail.com

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan ketenagakerjaan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan tersebut dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan untuk meningkatkan harkat, martabat, dan harga diri pekerja/buruh serta untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur, baik materiel maupun spiritual.

Bidang ketenagakerjaan itu sendiri, telah diatur dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Selanjutnya, Pasal 28D ayat (2) menyatakan "Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja". Dari ketentuan kedua pasal tersebut, berarti kedudukan bidang ketenagakerjaan di Indonesia mempunyai landasan yuridis yang kuat karena telah diatur secara khusus dalam konstitusi.

Di Indonesia permasalahan bidang ketenagakerjaan mengandung berbagai dimensi yakni, dimensi ekonomi, hukum, sosial dan politik. Dimensi ekonomi pembangunan ketenagakerjaan di antaranya mencakup penyediaan para tenaga ahli dan terampil sesuai dengan kebutuhan pasar kerja. Dari dimensi hukum, pembangunan ketenagakerjaan dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi para pihak yang terlibat dalam hubungan industrial. Untuk mewujudkan hal tersebut ditetapkan berbagai kebijakan, antara lain di bidang produksi, moneter, fiskal dan upah.

Indonesia sebagai bangsa yang pernah dijajah tidak terlepas dari riwayat hubungan perburuhan yang sangat suram. Riwayat hubungan perburuhan di Indonesia diawali dengan adanya zaman perbudakan, rodi dan *Poenale Sanctie*.¹ Pada zaman tersebut telah terjadi jual-beli budak

untuk dipekerjakan di perusahaan-perusahaan milik pemerintah Belanda. Para budak tersebut dalam melakukan pekerjaan tanpa diberikan hak apapun, termasuk hak atas kehidupannya. Selain itu, terjadi kerja paksa (rodi) yang dilakukan oleh rakyat untuk kepentingan penguasa/kolonial atau pihak lain, tanpa adanya pemberian upah.

Pada awal kemerdekaan, ketentuan mengenai Hukum Perburuhan sepenuhnya diberlakukan hukum kolonial yakni *Burgerlijke Wetboek* atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disingkat KUHPerdata). Ketentuan mengenai perburuhan dalam KUHPerdata diatur dalam Buku III, Bab 7A tentang Perjanjian-Perjanjian untuk Melakukan Pekerjaan. Akan tetapi peraturan perburuhan yang diatur dalam KUHPerdata tersebut dianggap bersifat liberal dan tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia.² Sebagai contoh, konsepsi KUHPerdata memandang pekerja/buruh sebagai "barang" yang apabila tidak berproduksi, tidak akan diberi upah. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 1602b KUHPerdata, "Tiada upah yang harus dibayar untuk jangka waktu selama si buruh tidak melaksanakan pekerjaan".

Demikian halnya dengan hak-hak lain yang sepenuhnya diserahkan kepada majikan, karena masalah perburuhan merupakan masalah keperdataan. Di dalam ketentuan-ketentuan tersebut sama sekali tidak terdapat campur tangan pemerintah, khususnya di bidang pengupahan. Ketentuan tersebut hanya mengatur tentang hubungan kerja antara pemberi kerja (majikan) dengan penerima kerja (buruh).

Apabila hubungan kerja sepenuhnya diserahkan kepada para pihak (buruh dan majikan), maka tujuan Hukum Perburuhan untuk menciptakan keadilan sosial di bidang perburuhan akan sangat sulit tercapai. Majikan sebagai pihak yang kuat secara sosial dan ekonomi akan selalu menekan buruh yang selalu berada pada posisi yang

¹ Iman Soepomo, 2003, *Pengantar Hukum Perburuhan*, Djambatan, Jakarta, hlm. 14-22.

² Lalu Husni, 2003, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 11.

lemah. Berdasarkan hal tersebut pemerintah perlu melakukan campur tangan dengan cara menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pengupahan.

Di Indonesia, khususnya dalam bidang Hukum Perburuhan yang menyangkut hubungan kerja antara pekerja/buruh dengan pengusaha, pemerintah telah ikut campur tangan terhadap isi perjanjian yang dibuat oleh pengusaha dengan pekerja/buruh.³ Diantaranya mengenai penetapan upah minimum, dalam hal ini seorang pengusaha dilarang untuk membayar upah kepada pekerja/buruh di bawah ketentuan upah minimum.

Campur tangan pemerintah di bidang perburuhan khususnya mengenai pengupahan semakin lama makin menguat, sehingga terjadi perubahan di dalam sifat perjanjian kerja antara pekerja/buruh dengan pengusaha. Hubungan hukum antara kedua pihak yang awalnya bersifat hubungan keperdataan, kemudian bergeser menjadi hubungan yang bersifat publik.

Campur tangan pemerintah tersebut secara logis akan berpengaruh terhadap dominasi sifat privat dalam Hukum Perburuhan. Proses pergeseran Hukum Perburuhan dari Hukum Privat ke Hukum Publik dalam konteks yuridis dikenal dengan istilah "*Socialisering Process*". Mariam Darus Badruzaman menyebut istilah *Socialisering Process* dengan istilah "proses pemasyarakatan" (*Vermaatschappelijking*) yaitu proses pergeseran Hukum Perdata ke Hukum Publik karena campur tangan pemerintah di dalam lapangan Hukum Perdata.⁴

Menurut Pitaya, *Socialisering Process* merupakan proses ikut campur tangannya pemerintah dalam kehidupan keperdataan untuk melindungi pihak yang lemah (pekerja).⁵ Menurut Mariam Darus Badruzaman sebagaimana dikutip

Agus Yudha Hernoko,⁶ Hukum Perdata sedang mencari bentuk baru melalui campur tangan pemerintah. Akhir-akhir ini pemerintah cenderung untuk memperbanyak peraturan-peraturan hukum pemaksa (*dwingend recht*) demi kepentingan umum untuk melindungi kepentingan pihak yang lemah.

Indikator semakin banyaknya pembatasan-pembatasan terhadap kebebasan individu dan semakin banyaknya ketentuan-ketentuan yang bersifat memaksa dalam tataran mikro dapat diamati pada pelaksanaan hubungan kerja antara pekerja/buruh dengan pengusaha. Hubungan kerja yang pada awalnya merupakan hubungan kontraktual biasa yang diatur dengan mekanisme keperdataan berdasarkan asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) tereduksi sifat keperdataannya setelah negara melakukan kontrol⁷. Salah satu contoh konkret campur tangan pemerintah tersebut dalam bidang pengupahan adalah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1981 tentang Perlindungan Upah. Peraturan Pemerintah tersebut pada pokoknya mengatur mengenai perlindungan upah secara umum yang berpangkal tolak kepada fungsi upah yang harus mampu menjamin kelangsungan hidup bagi pekerja/buruh dan keluarganya.

Campur tangan pemerintah dalam bidang pengupahan, dilakukan dari penetapan peraturan perundang-undangan, pengawasan, sampai pada penegakan hukum. Hal ini menunjukkan komitmen yang kuat dari pemerintah terhadap masalah pengupahan. Pemerintah menganggap masalah pengupahan sebagai hal yang sangat krusial dalam bidang ketenagakerjaan. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: "*Sociali-*

³ Sutan Remy Syahdeini, 1993, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, hlm. 61.

⁴ Mariam Darus Badruzaman, 1991, *Perjanjian Kredit Bank*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 44-45.

⁵ Pitaya, "Dilematika Penetapan Upah Minimum", *Mimbar Hukum*, Vol. 18, No. 2, Juni 2006, hlm. 179.

⁶ Agus Yudha Hernoko, 2008, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, LaksBang Mediatama, Yogyakarta, hlm. 98.

⁷ R. Goenawan Oetomo, 2004, *Pengantar Hukum Perburuhan & Hukum Perburuhan di Indonesia*, Grhadhika Press, Depok, hlm. 24.

sering Process pada Hukum Perburuhan dalam Aspek Kebijakan Pengupahan”.

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini: (1) Bagaimana perkembangan *Socialisering Process* pada Hukum Perburuhan dalam aspek kebijakan pengupahan? dan (2) Bagaimana akibat *Socialisering Process* terhadap perlindungan hukum bagi pekerja/buruh di bidang pengupahan?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yang meliputi penelitian terhadap asas hukum, pengertian hukum dan ketentuan-ketentuan hukum. Sebagai penelitian yang bersifat normatif, penelitian ini menitikberatkan pada penelitian kepustakaan. Penelitian hukum normatif dapat dilakukan (terutama) terhadap bahan hukum primer dan sekunder, sepanjang bahan-bahan tadi mengandung kaidah-kaidah hukum.⁸ Penelitian tersebut bertujuan untuk mencari kaidah atau norma. Penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder, penelitiannya bersifat deskriptif dan analisisnya bersifat kualitatif.⁹

Bahan penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah bahan kepustakaan. Bahan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder.¹⁰ Data sekunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Di dalam penelitian kepustakaan alat yang digunakan untuk mengumpulkan data sekunder adalah studi dokumen yaitu dengan cara mempelajari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Studi

dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis. Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh kemudian diuraikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Perkembangan *Socialisering Process* pada Hukum Perburuhan dalam Aspek Kebijakan Pengupahan

a. Sejarah Perkembangan Hukum Perburuhan di Eropa

Perkembangan perburuhan di Eropa, ditandai dengan adanya Revolusi Industri dan Revolusi Perancis. Kedua revolusi tersebut, telah melahirkan paham individualisme. Paham tersebut diadopsi dalam Hukum Perjanjian sebagai “asas kebebasan berkontrak” (*contractvrijheid/freedom of contract*). Di bidang ekonomi, berkembang aliran *laissez faire*¹¹ yang dipelopori oleh Adam Smith. Aliran ini menekankan prinsip non intervensi pemerintah terhadap kegiatan ekonomi dan bekerjanya pasar.¹²

Untuk mengimbangi berkembangnya doktrin tersebut, selanjutnya berkembang teori sosial. Teori sosial bertitik-tolak pada pemikiran bahwa antara pemberi kerja dan penerima kerja ada ketidaksamaan kedudukan secara sosial ekonomi. Penerima kerja sangat tergantung pada pemberi kerja. Hukum Perburuhan memberi hak lebih banyak kepada pihak yang lemah daripada pihak yang kuat.

Di Belanda, khususnya mengenai pengupahan, campur tangan pemerintah diawali saat disahkannya Undang-Undang mengenai Jamin-

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 13-14.

⁹ Maria S.W. Soemardjono, 1997, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian Sebuah Panduan Dasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 10.

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.cit.*, hlm. 12.

¹¹ Istilah *laissez faire* bukan berasal dari Adam Smith. Istilah tersebut pada awalnya dikemukakan oleh Vincent de Gournay, salah seorang pelopor mazhab fisiokrat. Istilah lengkapnya adalah: “*laissez faire, laissez passer, le monde va alors de lui meme*”. Secara harfiah berarti: “Biarkanlah berbuat, biarkanlah berlalu, dunia akan tetap berputar”. Semboyan kemudian dimaknai: “Biarkanlah orang berbuat seperti yang mereka sukai tanpa campur tangan pemerintah”. Pemerintah hendaknya tidak memperluas campur tangannya dalam perekonomian melebihi minimum yang benar-benar esensial untuk melindungi kehidupan, untuk mempertahankan kebebasan berkontrak. Lihat Komaruddin, 1993, *Pengantar Kebijaksanaan Ekonomi*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 23.

¹² Peter Gilies, 1993, *Business Law*, The Federation Press, Sydney, hlm. 117.

an Sosial yakni Undang-Undang Kecelakaan (*Ongevalletwet*) dan Undang-Undang Sakit (*Ziektewet*). Undang-Undang Kecelakaan (*Ongevalletwet*) disahkan pertama kali pada tahun 1901 dan berlaku bagi pekerja di bidang industri. Tahun 1912, undang-undang tersebut diganti dengan Undang-Undang Kecelakaan yang baru, yang berlaku untuk semua perusahaan, kecuali di bidang pertanian.

Berkaitan dengan pengupahan hal yang penting adalah disahkannya Undang-Undang mengenai Persetujuan Kerja Kolektif (*de Wet op de Collectieve Arbeidsovereenkomst*) tahun 1927, dan Undang-Undang mengenai Pembentukan Upah (*Wet op de Loonvorming*) tahun 1970. Persetujuan Kerja Kolektif atau di dalam sistem Hukum Perburuhan Indonesia dikenal dengan istilah Perjanjian Kerja Bersama, dapat dikatakan menempati kedudukan yang sangat sentral dalam Hukum Perburuhan.

Perjanjian Kerja Kolektif mengatur mengenai syarat-syarat kerja, diantaranya mengenai upah. Selain itu, Perjanjian Kerja Kolektif sudah mulai merefleksikan usaha untuk menyeimbangkan kedudukan buruh dan majikan. Oleh karena, majikan tidak dapat lagi secara sepihak untuk mendikte persyaratan kerja kepada buruh, tetapi harus terlebih dahulu dirundingkan untuk diperoleh kesepakatan dengan serikat buruh.

Usaha untuk memberikan perlindungan hukum kepada buruh, dengan sendirinya telah mendorong pemerintah untuk lebih banyak campur tangan dalam lapangan Hukum Perburuhan. Hal tersebut membawa Hukum Perburuhan ke arah Hukum Publik. Menurut N.E Algra,¹³ di Belanda untuk ke depannya Hukum Perburuhan akan diarahkan sebagai suatu sistem tersendiri, dalam artian bukan bagian Hukum Kekayaan.

Berbeda dengan di Perancis, peraturan mengenai hubungan kerja tidak dimasukkan di dalam *Code Civil*, tetapi di dalam Kitab Undang-Undang tersendiri yakni *Code du Travail*. Berdasarkan hal tersebut, Hukum Perburuhan di Belanda pada awalnya merupakan bagian dari Hukum Privat karena pengaturan mengenai Perjanjian Kerja (*Arbeidsovereenkomsten*) diatur dalam BW.

b. Sejarah Hukum Perburuhan di Indonesia

Sejarah Hukum Perburuhan di Indonesia menurut Iman Soepomo dibagi ke dalam 3 (tiga) periode, yakni Perburuhan Zaman Perbudakan, Pekerjaan Rodi dan *Poenale Sanctie*.

1) Zaman Perbudakan

Perbudakan merupakan hubungan kerja yang pernah terjadi dalam sejarah bangsa Indonesia. Perbudakan mempunyai dua unsur yaitu unsur pemberi kerja dan penerima kerja.¹⁴ Perbudakan adalah suatu peristiwa di mana seseorang yang disebut budak melakukan pekerjaan di bawah pimpinan orang lain dan mereka tidak mempunyai hak apapun termasuk hak atas penghidupannya.¹⁵ Pemeliharaan para budak bukan kewajiban pemilik budak, karena baik sosiologis maupun yuridis tidak ada aturan yang mengatur mengenai hal tersebut.¹⁶

2) Pekerjaan Rodi

Rodi merupakan kerja paksa yang dilakukan oleh rakyat untuk kepentingan pihak penguasa atau pihak lain dengan tanpa pemberian upah dan dilakukan di luar batas kemanusiaan.¹⁷ Kompeni pandai menggunakan rodi untuk kepentingannya sendiri, sebagai contoh kerja rodi yang terjadi pada zaman Hendrik Willem Daendels (1807-1811), yakni kerja paksa membuat jalan raya dari Anyer sampai Banyuwangi.

¹³ N.E. Algra end K. Van Duyvendijk, *Rechtssaanvang*, sebagaimana telah diterjemahkan oleh J.C.T. Simorangkir, 1983, *Mula Hukum*, Binacipta, Bandung, hlm. 267.

¹⁴ Maimun, 2004, *Hukum Ketenagakerjaan Suatu Pengantar*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 1.

¹⁵ Lalu Husni, *Op.cit.*, hlm. 1.

¹⁶ Iman Soepomo, *Op.cit.*, hlm. 14.

¹⁷ Lalu Husni, *Op.cit.*, hlm. 3.

3) *Poenale Sanctie*

Poenale Sanctie merupakan hukuman yang diberikan kepada buruh karena meninggalkan atau menolak melakukan pekerjaan tanpa alasan yang dapat diterima dengan pidana denda antara Rp. 16,00 (enam belas rupiah) hingga Rp. 25,00 (dua puluh lima rupiah) atau dengan kerja paksa selama 7 (tujuh) hari hingga 12 (dua belas) hari.¹⁸ Dari beberapa fase perkembangan sejarah perburuhan di Indonesia sebagaimana yang dikemukakan oleh Iman Soepomo di atas, pada kenyataannya belum menunjukkan adanya keseimbangan kedudukan diantara buruh dan majikan. Artinya, kedudukan buruh tidak dipandang sebagai subjek melainkan hanya sebagai objek belaka yang tidak menghormati atau menjunjung harkat dan martabat buruh sebagai manusia. Kondisi ini dikarenakan pada waktu itu terutama di Indonesia masih dalam suasana penjajahan. Oleh karenanya, segala sesuatu yang berhubungan dengan perburuhan tunduk sepenuhnya pada politik hukum kolonial.

c. Perkembangan *Socialisering Process* di Bidang Pengupahan

1) Sebelum Kemerdekaan

Di zaman sebelum kemerdekaan, pada awalnya belum ada peraturan perundang-undangan mengenai hubungan kerja yang lengkap dan umum isinya serta berlaku bagi semua buruh dari semua warga negara di seluruh perusahaan. Sebagai contoh, bagi golongan pribumi mengenai hubungan kerja sepenuhnya diatur oleh Hukum Adat. Selain itu, berlaku juga apabila buruh Indonesia bekerja pada majikan golongan warga negara keturunan Eropa, yaitu dalam hubungan kerja antar golongan.

Pada tahun 1926, mulai berlaku pada 1 Januari 1927 bagi golongan Eropa dibuat peraturan baru, yaitu Buku III titel VIIA, *Burgerlijk Wetboek*. Pasal 1602 KUHPPerdata

menyatakan, “majikan diwajibkan membayar upah kepada buruh, pada waktu yang telah ditentukan”. Dari ketentuan tersebut, secara garis besar KUHPPerdata sudah berusaha memberikan rambu-rambu mengenai perlindungan hukum terhadap buruh di bidang pengupahan. Artinya, apabila terjadi hubungan kerja antara majikan dan buruh, maka majikan diwajibkan untuk membayar upah kepada buruh. Mengenai bentuk dan besarnya upah yang diberikan kepada buruh ditetapkan dalam perjanjian kerja, peraturan majikan atau dalam peraturan perburuhan.

Peraturan mengenai upah yang diatur dalam KUHPPerdata seperti tersebut di atas, masih belum menunjukkan adanya keseimbangan diantara majikan sebagai pemberi kerja dengan buruh selaku penerima kerja. Hal tersebut terjadi karena mengenai masalah pengupahan, pemerintah masih belum melakukan campur tangan. Ketentuan mengenai upah yang diatur dalam KUHPPerdata merupakan bagian dari Hukum Privat. Pemerintah tidak melakukan campur tangan terhadap hubungan kerja antara buruh dan majikan mengenai pengupahan. Hubungan kerja antara buruh dan majikan dianggap sebagai hubungan yang bersifat keperdataan.

2) Sesudah Kemerdekaan

(a) Era Orde Lama

Pada awal kemerdekaan di bidang Perburuhan khususnya mengenai jaminan sosial, untuk pertama kalinya pada tahun 1947 diundangkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1947 tentang Kecelakaan (selanjutnya disingkat UUK). Pada intinya UUK dibuat untuk melindungi buruh yang mendapat kecelakaan pada saat melakukan kerja dalam hubungan kerja dengan majikan. Meskipun pada pokoknya UUK mengatur mengenai kecelakaan kerja, akan tetapi undang-undang tersebut juga mengatur mengenai

¹⁸ Maimun, *Op.cit.*, hlm. 3.

upah. Sehingga, dapat dikatakan UUK merupakan undang-undang pertama setelah kemerdekaan yang mengatur mengenai upah. Artinya, pada saat itu pemerintah sudah mulai memperhatikan mengenai masalah pengupahan.

Selanjutnya, pemerintah semakin banyak membuat peraturan perundang-undangan di bidang perburuhan. Diantaranya, yang berkaitan dengan pengupahan ialah Undang-Undang Nomor 80 Tahun 1957 tentang Persetujuan Konvensi ILO No. 100 mengenai Pengupahan bagi Laki-laki dan Wanita untuk Pekerjaan yang Sama Nilainya. Semakin banyaknya peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah di bidang perburuhan, dengan sendirinya telah membatasi luas lapangan Hukum Privat dalam Hukum Perburuhan. Lambat-laun, dominasi Hukum Publik semakin besar dalam Hukum Perburuhan. Hal tersebut secara logis akan membawa pengaruh terhadap semakin banyaknya aturan dalam KUHPerdata mengenai hubungan kerja yang akan dihapus dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah. Sebagai contoh, diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 tahun 1964 Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) di Perusahaan Swasta, dengan sendirinya telah menghapus ketentuan mengenai *Regeling Ontslagrecht voor bjsaalde neit Europese (Staatsblad 1941 No. 396)* dan peraturan-peraturan lain mengenai PHK seperti tersebut di dalam KUHPerdata Pasal 1601 sampai dengan 1603.

Dari beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, peraturan yang secara khusus berkaitan dengan masalah pengupahan hanyalah Undang-Undang

Nomor 80 Tahun 1957 tentang Persetujuan Konvensi ILO No. 100 mengenai Pengupahan bagi Laki-laki dan Wanita untuk Pekerjaan yang Sama Nilainya. Diratifikasinya konvensi ILO tersebut dapat dikatakan sebagai tonggak sejarah perkembangan Hukum Perburuhan di Indonesia khususnya di bidang pengupahan. Undang-Undang Nomor 80 Tahun 1957 bertujuan untuk menghapus diskriminasi upah berdasarkan jenis kelamin terhadap pekerjaan yang sama. Artinya, di dalam Undang-undang tersebut terkandung asas “upah yang sama untuk pekerjaan yang sama (*equal pay for equal work*)” antara buruh laki-laki dan buruh perempuan. Asas tersebut akan dilaksanakan dengan undang-undang atau Peraturan Nasional; oleh badan penetapan upah yang didirikan menurut peraturan yang berlaku; melalui perjanjian perburuhan atau dengan menggabungkan cara-cara tersebut di atas. Berdasarkan hal tersebut, pada masa pemerintahan Orde Lama tidak begitu banyak campur tangan di bidang pengupahan. Artinya, mengenai upah masih diserahkan kepada buruh dan majikan berdasarkan peraturan yang masih berlaku, yakni KUHPerdata.

b) Era Orde Baru

Pada 19 Nopember 1969 diundangkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok mengenai Tenaga Kerja (selanjutnya disingkat UUTK). Pada saat itu, UUTK dianggap sebagai undang-undang pokok di bidang perburuhan. Oleh karena itu, UUTK hanya mengatur hal-hal yang bersifat pokok untuk selanjutnya diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan judulnya, UUTK memperkenalkan istilah baru yakni “tenaga kerja”.¹⁹ Oleh karena, di dalam UUK

¹⁹ Bandingkan dengan UU Kecelakaan 1947 *jo.* UU Kecelakaan 1951, dalam UU tersebut dijelaskan mengenai pengertian majikan dan buruh, sedangkan di dalam UUK 1948 *jo.* UUK 1951 yang dikatakan sebagai UU Pokok Kerja tidak mengatur mengenai pengertian tersebut. Seharusnya, sebagai UU Pokok harus dijelaskan mengenai pengertian-pengertian tersebut di atas, karena hal tersebut merupakan substansi yang akan diatur oleh UU tersebut. Dinyatakan dalam Pasal 1 bahwa tenaga kerja adalah tiap orang yang mampu melakukan pekerjaan baik di dalam maupun di luar hubungan kerja guna menghasilkan barang atau jasa. Bandingkan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dalam undang-undang tersebut secara jelas membedakan mengenai pengertian pekerja dengan tenaga kerja.

1948 *jo.* UUK 1951 tidak dikenal istilah tersebut. Pada intinya UUTK hanya mengatur mengenai tenaga kerja. Selanjutnya, dapat disimpulkan setiap undang-undang pokok mengenai perburuhan yang dibuat oleh pemerintah baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru secara substansi belum menggambarkan mengenai kompleksitasnya masalah yang akan diatur oleh undang-undang tersebut.

Selanjutnya, untuk melaksanakan ketentuan UU No. 80 Tahun 1957 disahkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1981 mengenai Perlindungan Upah. Setelah kurang lebih 24 (dua puluh empat) tahun setelah meratifikasi Konvensi ILO Nomor 100, Indonesia baru melaksanakan ketentuan Konvensi ILO tersebut dalam peraturan perundang-undangan, itu pun hanya sebatas dalam Peraturan Pemerintah. Hal tersebut merupakan cerminan kegamangan pemerintah dalam mengatur masalah perburuhan khususnya mengenai upah. Kondisi tersebut tidak terlepas dari diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Artinya, di satu sisi pemerintah dihadapkan mengenai masalah penanaman modal, tetapi di sisi lain pemerintah juga dituntut untuk memperbaiki kondisi nasib kaum buruh.

Dasar pertimbangan disahkannya PP No. 8 Tahun 1981 ialah karena sistem pengupahan yang berlaku pada saat itu tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan. Oleh karena itu, ketentuan-ketentuan dalam KUHPerduta mengenai upah sejauh telah diatur oleh PP No. 8 Tahun 1981 dinyatakan tidak berlaku. Pasal-pasal tersebut antara lain: Pasal 1601p, Pasal 1601q, Pasal 1601s, Pasal 1601t, Pasal 1601u, Pasal 1601v, Pasal 1602, Pasal 1602a sampai dengan Pasal 1602v

alinea 5, 1968 alinea 3 dan 1971 sepanjang yang menyangkut mengenai upah. Selain itu, ada pasal yang mengatur mengenai upah yang masih berlaku yaitu Pasal 1601q dan Pasal 1602e.²⁰ Dinyatakan tidak berlakunya sebagian pasal-pasal dalam KUHPerduta yang mengatur mengenai upah oleh PP No. 8 Tahun 1981, dapat dikatakan mengenai upah setelah adanya PP tersebut sudah tidak lagi bersifat Hukum Privat.

Pergeseran tersebut dapat dilihat melalui adanya sanksi pidana yang dinyatakan dalam PP tersebut. Ancaman tersebut diantaranya apabila pengusaha melakukan diskriminasi terhadap pembayaran upah untuk buruh laki-laki dan buruh wanita. Pengusaha yang melakukan diskriminasi tersebut akan diancam dengan pidana kurungan selamalamanya 3 (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 100.000,- (seratus ribu rupiah).

Ketentuan yang diatur dalam PP No. 8 Tahun 1981 telah memiliki sifat Hukum Publik. Oleh karena itu, sejak ditetapkannya PP tersebut, mengenai masalah upah telah terjadi dinamika, yaitu pergeseran dari Hukum Privat kepada Hukum Publik. Artinya, mengenai upah tidak lagi dianggap sebagai hubungan yang bersifat privat antara buruh dan majikan. Akan tetapi, hubungan kerja antara buruh dan majikan sudah dianggap sebagai bagian dari kepentingan umum, sehingga pemerintah merasa perlu ikut campur tangan di bidang pengupahan.

(c) Era Reformasi

Undang-Undang Ketenagakerjaan Nomor 25 Tahun 1997 yang diundangkan pada tanggal 3 Oktober 1997 dinyatakan berlakunya pada tanggal 3 Oktober 1998. Sepanjang perjalanan sejarah Hukum Perburuhan inilah satu-satu undang-undang di bidang perburuhan yang dibuat dan untuk

²⁰ Hari Supriyanto, 2004, *Perubahan Hukum Privat ke Hukum Publik Studi Hukum Perburuhan di Indonesia*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 64.

diberlakukan pada masa yang berbeda. Artinya, UUK 1997 merupakan produk dari Orde Baru, akan tetapi keberlakuannya tepat di awal masa reformasi. UUK 1997 masih belum jelas mengenai waktu pemberlakuannya, pada tahun 1999 pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 01 Tahun 1999 tentang Upah Minimum. Permenaker tersebut merupakan penyempurnaan peraturan sebelumnya mengenai upah minimum. Peraturan-peraturan tersebut diantaranya Permenaker No. 05/MEN/1989 tentang Upah Minimum, Permenaker Nomor 1 Tahun 1990 tentang Perubahan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor: PER-05/MEN/1989, Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. Per-03/MEN/1997 tentang Upah Minimum Regional.

Pada era otonomi daerah, sebagai tindak lanjut dari lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah,²¹ maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.²² Untuk memperlancar kewenangan tersebut, ditetapkan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 226 Tahun 2000 tentang Perubahan Pasal 1, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 20 dan Pasal 21 Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 1 Tahun 1999 tentang Upah Minimum.

Terhadap peraturan tersebut di atas, lebih lanjut ditegaskan oleh Pitaya, bahwa beberapa hal yang diubah melalui Kepmenakertrans tersebut sebagai berikut:²³

- (1) Penulisan dan penyebutan istilah: “Upah Minimum Regional Tingkat I (UMR Tk.

I)” diubah menjadi “Upah Minimum Provinsi”, istilah “Upah Minimum Regional Tingkat II (UMR Tk. II)” diubah menjadi “Upah Minimum Kabupaten/Kota”, istilah Upah Minimum Sektor Regional Tingkat I (UMSR Tk. I) diubah menjadi “Upah Minimum Sektor Provinsi”, istilah Upah Minimum Sektor Regional Regional Tingkat II (UMSR Tk. II) diubah menjadi “Upah minimum Sektor Kabupaten/Kota”.

- (2) Pejabat yang berwenang menetapkan besarnya upah minimum, semula Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi diubah menjadi Gubernur.

Campur tangan pemerintah di bidang pengupahan mengenai kebijakan upah minimum dengan ditetapkannya Permenaker Nomor 1 Tahun 1999 *jo*. Kepmenakertrans Nomor 226 Tahun 2000 telah membawa pergeseran yang lebih jauh mengenai sifat privat dari Hukum Perburuhan mengenai upah. Dominasi Hukum Publik semakin kuat, oleh karena pemerintah telah menetapkan kebijakan mengenai upah minimum. Pengusaha dilarang untuk memberikan upah kepada buruh di bawah ketentuan upah minimum. Aturan tersebut bisa saja untuk disimpangi, dalam artian pemerintah telah mengatur mengenai penanguhan pelaksanaan upah minimum yang diatur dalam ketentuan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor: KEP.231/MEN/2003 tentang Tata Cara Penanguhan Pelaksanaan Upah Minimum.

Pada tanggal 25 Maret 2003, diundangkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (selanjutnya disingkat UUK 2003). Di bidang pengupahan, UUK 2003 mengaturnya dalam ketentuan

²¹ Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (1) huruf h UU Nomor 32 Tahun 2004 *jo* Pasal 7 ayat (2) PP Nomor 38 Tahun 2007, telah menetapkan kewenangan di bidang ketenagakerjaan kepada pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang meliputi perencanaan, pelaksanaan sampai kepada pengendalian.

²² Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2005 dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) PP tersebut, mengenai Ketenagakerjaan merupakan Kewenangan Pemerintahan Daerah.

²³ Pitaya, *Op.cit.*, hlm. 180.

Bab X (sepuluh), bagian kedua, Pasal 88 sampai dengan Pasal 98. Dari ketentuan beberapa pasal yang mengatur mengenai pengupahan tersebut, diantaranya mengatur mengenai kebijakan pengupahan. Dari ketentuan tersebut di atas, secara makro pemerintah sudah menetapkan mengenai kebijakan pengupahan. Dari kebijakan pengupahan tersebut, terlihat begitu besar campur tangan pemerintah di bidang pengupahan. Dapat dikatakan, mengenai pengupahan hampir secara keseluruhan sudah diatur oleh pemerintah. Semakin besarnya campur tangan pemerintah di bidang pengupahan, mengakibatkan mengenai pengupahan hampir secara keseluruhan sudah dikuasai oleh Hukum Publik.

2. Akibat *Socialisering Process* terhadap Perlindungan Hukum bagi Pekerja/Buruh di Bidang Pengupahan

Kebijakan di bidang ketenagakerjaan, khususnya mengenai pengupahan erat kaitannya dengan masalah perlindungan bagi pekerja/buruh (*Arbeitsbescherming*). Menurut Iman Soepomo sebagaimana dikutip Lalu Husni,²⁴ salah satu bentuk perlindungan terhadap pekerja/buruh adalah perlindungan ekonomi, yaitu pekerja/buruh diberikan perlindungan terhadap penghasilan yang cukup, termasuk bila pekerja/buruh tidak melakukan pekerjaan di luar kehendaknya. Perwujudan perlindungan hukum terhadap pekerja/buruh tersebut dapat dianalisis dari sejarah perkembangan peraturan perundang-undangan di bidang Hukum Perburuhan yang berkaitan dengan masalah pengupahan. Dari masa Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi dapat dilihat semakin besarnya campur tangan pemerintah di bidang pengupahan.

Pada awal Orde Lama, perlindungan hukum terhadap pekerja/buruh sudah mulai dilakukan dalam UUK 1947. Artinya, orang-orang yang

dikategorikan sebagai buruh dalam undang-undang tersebut akan dijamin oleh undang-undang untuk mendapatkan upah dalam hubungan kerjanya dengan majikan. Selain itu, UUK 1947 juga memberikan jaminan terhadap dibayarnya upah apabila buruh tidak mampu bekerja karena terjadinya kecelakaan kerja. Hal tersebut merupakan salah bentuk dari pengecualian asas “*no work no pay*”.

Perlindungan hukum terhadap pekerja/buruh selayaknya lebih dikonkretkan di dalam PP Nomor 8 Tahun 1981 tentang Perlindungan Upah. Salah satu bentuk perlindungan hukum terhadap pekerja/buruh di dalam PP tersebut ialah Pengusaha dalam menetapkan upah tidak boleh mengadakan diskriminasi antara buruh laki-laki dan buruh wanita untuk pekerjaan yang sama nilainya. Hal tersebut merupakan perwujudan pelaksanaan ketentuan Undang-Undang Nomor 80 Tahun 1957. Pemerintah semakin memberikan Perlindungan hukum terhadap pekerja/buruh, khususnya mengenai upah minimum. Pemerintah telah menetapkan Permenaker Nomor 1 Tahun 1999 *jo.* Kepmenakertrans Nomor 226 Tahun 2000 tentang upah minimum. Melalui aturan tersebut pemerintah melarang kepada pengusaha untuk membayar upah di bawah ketentuan upah minimum. Artinya, kebijakan mengenai upah minimum dapat dijadikan sebagai jaring pengaman (*safety net*) bagi pekerja/buruh. Perlindungan hukum bagi pekerja/buruh di bidang pengupahan dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Di dalam undang-undang tersebut, pemerintah secara tegas mengatur mengenai kebijakan pengupahan.

Berdasarkan uraian tersebut, campur tangan pemerintah di bidang Hukum Perburuhan khususnya mengenai pengupahan dari satu periode ke periode berikutnya mengalami peningkatan. Peningkatan dalam arti cakupan materi peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan upah semakin luas. Hal tersebut

²⁴ Zainal Asikin, *et al.*, 2004, *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 97.

dilakukan untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang terlibat di dalam hubungan industrial. Semakin banyaknya pemerintah memerankan diri kepada fungsi legislasi di bidang Hukum Perburuhan dengan sendirinya telah membawa pergeseran sifat Hukum perburuhan. Pada saat ini, Hukum Perburuhan khususnya di bidang pengupahan sudah semakin banyak dikuasai oleh ketentuan Hukum Publik.

D. Kesimpulan

Campur tangan pemerintah di bidang pengupahan sudah diawali pada periode Orde Lama yakni pada saat diundangkannya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1947 tentang Kecelakaan. Undang-undang tersebut substansinya mengenai Kecelakaan Kerja, akan tetapi juga diatur mengenai ketentuan upah. Pemerintah pada saat itu telah mengatur mengenai ketentuan upah dikaitkan dengan ganti rugi akibat kecelakaan kerja di dalam hubungan kerja. Di era Orde Lama,

peran pemerintah di bidang pengupahan semakin besar melalui ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1981 tentang Perlindungan Upah. Pada era reformasi pemerintah semakin membatasi ketentuan-ketentuan yang bersifat Hukum Privat di bidang pengupahan melalui ditetapkannya Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 1 Tahun 1999 *jo.* Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 226 Tahun 2000 tentang Upah Minimum. Setelah itu, pemerintah secara tegas di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menetapkan mengenai kebijakan pengupahan. Akibat *Socialisering Process* ialah dari setiap periodisasi pemerintah telah menetapkan peraturan perundang-undangan tentang perlindungan hukum bagi pekerja/buruh. Atau dengan kata lain, di setiap periodisasi tersebut telah terjadi peningkatan perlindungan hukum bagi pekerja/buruh di bidang pengupahan. Cakupan materi peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan upah semakin luas.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asikin, Zainal, *et al.*, 2004, *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Badruzaman, Mariam Darus, 1991, *Perjanjian Kredit Bank*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Gilies, Peter, 1993. *Business Law*, The Federation Press, Sydney.
- Hernoko, Agus Yudha, 2008, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, LaksBang Mediatama, Yogyakarta.
- Husni, Lalu, 2003, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Khakim, Abdul, 2003, *Seri Hukum Perburuhan Aspek Hukum Pengupahan Berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 2003*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Maimun, 2004, *Hukum Ketenagakerjaan Suatu Pengantar*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Oetomo, R. Goenawan, 2004, *Pengantar Hukum Perburuhan & Hukum Perburuhan di Indonesia*, Grhadhika Press, Depok.
- Soemardjono, Maria S.W, 1997, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian Sebuah Panduan Dasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2005, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Soepomo, Iman, 2003, *Pengantar Hukum Perburuhan*, Djambatan, Jakarta.
- Supriyanto, Hari, 2004, *Perubahan Hukum Privat ke Hukum Publik Studi Hukum Perburuhan di Indonesia*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

B. Artikel Jurnal

Pitaya, "Dilematika Penetapan Upah Minimum",
Mimbar Hukum, Vol. 18, No. 2, Juni 2006.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk
Wetboek*).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang
Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik
Indonesia Tahun 2003 Nomor 39).

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1981
tentang Perlindungan Upah.

Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 1 Tahun
1999 tentang Upah Minimum.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmi-
grasi RI Nomor 226 Tahun 2000 tentang
Perubahan Pasal 1, Pasal 3, Pasal 4, Pasal
8, Pasal 11, Pasal 20 dan Pasal 21 Peraturan
Menteri Tenaga Kerja Nomor 1 Tahun 1999
tentang Upah Minimum.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmi-
grasi RI Nomor: KEP.231/MEN/2003 tentang
Tata Cara Penangguhan Pelaksanaan Upah
Minimum.