

KONVENSI ILO NO. 144 tentang KONSULTASI TRIPARTIT UNTUK MENINGKATKAN PELAKSANAAN STANDAR KETENAGAKERJAAN INTERNASIONAL

Oleh : Harry Suryatna

LATAR BELAKANG

Lahirnya perangkat (Instrumen) standar ketenagakerjaan internasional yang berupa Konvensi ILO No. 144 tentang Konsultasi Tripartit, tidak bisa terlepas dari latar belakang sejarah berdirinya ILO.

Sejak awal, peran utama ILO adalah mengupayakan kerjasama antara pemerintah, pengusaha, dan pekerja untuk mewujudkan keadilan sosial. Pada Konperensi Perdamaian tahun 1919, Komisi Perundang-undangan Perburuhan Internasional dibentuk dan diberi tugas untuk menyusun mekanisme kelembagaan untuk mewadahi kerjasama tersebut. Hasilnya adalah ditetapkannya suatu kelembagaan yang berupa organisasi ketenagakerjaan/ perburuhan internasional (yang sekarang dikenal dengan nama International Labour Organisation atau ILO) dalam BAB XIII Perjanjian Versailles Liga Bangsa-bangsa.

Dengan adanya struktur tripartit di ILO, maka pada setiap Konperensi Umum organisasi tersebut masing-masing negara anggota di wakili oleh unsur tripartit negara yang bersangkutan.

Hal penting yang perlu dicatat disini, adalah adanya suatu keinginan dan tujuan untuk menjamin hak pekerja dan pengusaha di dalam memperoleh kesempatan untuk ikut serta berpartisipasi secara aktif dan bekerjasama dengan pemerintah di dalam tahap-tahap kegiatan:

- Penetapan standar Internasional (Konvensi dan Rekomendasi ILO);
- Penetapan Agenda Konperensi; dan
- Pengawasan Pelaksanaan Standar

Kerjasama tripartit, lebih lanjut dikukuhkan dalam Deklarasi ILO pada Konperensi Perburuhan Internasional tahun 1944 di Philadelphia yang menyatakan antara lain bahwa kerjasama tripartit merupakan :

upaya internasional yang harmonis, terpadu, dan berkesinambungan yang memungkinkan wakil-wakil pekerja dan pengusaha – dengan status yang “setara”, bergabung dengan pemerintah dalam diskusi dan pengambilan keputusan yang bersifat demokratis untuk menggalang “kesejahteraan bersama”

Sejak saat itu, banyak ketentuan-ketentuan Konvensi ILO yang dibuat mencantumkan ayat-ayat yang menetapkan bahwa organisasi-organisasi pekerja dan pengusaha harus mau saling berhubungan dan bekerjasama dalam menjalankan fungsinya masing-masing. Beberapa Konvensi tersebut antara lain menyatakan bahwa :

- Pelaksanaan Konvensi hanya boleh dilakukan setelah terlebih dahulu dikonsultasikan dengan organisasi-organisasi yang mewakili pengusaha dan pekerja;
- agar dibentuk lembaga-lembaga guna menjamin terlaksananya konsultasi antara wakil-wakil pekerja dan pengusaha;
- kewajiban mendirikan suatu badan atau prosedur kerja guna memastikan keterlibatan wakil-wakil pekerja dan pengusaha;
- badan-badan umum pemerintah yang berwenang harus mengupayakan kerjasama antara organisasi-organisasi

yang mewakili pekerja dan pengusaha di dalam :

- a. menerapkan perundang-undangan untuk maksud memberikan kekuatan hukum bagi pelaksanaan Konvensi; dan
- b. merumuskan kebijakan nasional.

Untuk itu, perlu diingat dan diperhatikan bahwa tercapainya fungsi kerjasama tripartit yang harmonis dikaitkan dengan standar ketenagakerjaan internasional haruslah didasarkan pada keyakinan bahwa hal tersebut di dukung oleh dialog yang bersifat serupa di tingkat nasional. Sesungguhnya pelaksanaan fungsi kerjasama tripartit ini hanya terdiri dari suatu kewajiban memberikan informasi, bukan untuk melakukan konsultasi.

Namun demikian, kewajiban yang diberikan kepada pemerintah didalam menyampaikan laporan sesuai Pasal 23 Konstitusi ILO, mengharuskan pemerintah negara anggota ILO untuk *menyampaikan salinan laporan* pelaksanaan kewajiban Pasal 19 dan 22 Konstitusi ILO kepada wakil-wakil pengusaha dan pekerja. Hal ini menyiratkan bahwa partisipasi aktif organisasi-organisasi pekerja dan pengusaha dalam pengawasan pelaksanaan standar perburuhan internasional sangatlah diharapkan.

TUJUAN DAN RUANG LINGKUP KONVENSI ILO NO.144

Pada intinya tujuan Konvensi ini adalah untuk mengembangkan "konsultasi" yang efektif antara pemerintah dengan wakil pekerja dan wakil pengusaha.

Konvensi ini menuntut komitmen pemerintah negara anggota ILO yang meratifikasi untuk melaksanakan kewajiban melaksanakan ketentuan pasal 23 ayat 2 Konstitusi ILO.

Negara-negara yang sudah meratifikasi Konvensi No. 144 berkewajiban *menjalankan prosedur* untuk menjamin terlaksananya konsultasi tripartit yang efektif dalam ruang lingkup berikut :

- a. Penyusunan tanggapan pemerintah terhadap rancangan bahan yang akan didiskusikan sesuai agenda sidang Konferensi Ketenagakerjaan Internasional (International Labour Conference/ILC). Dalam hal ini pemerintah diminta menanggapi pertanyaan (questionnaires) agenda Konferensi misalnya : rancangan konvensi atau rekomendasi, bahan diskusi umum, atau bahan lainnya yang akan didiskusikan dalam konferensi.
- b. Penyusunan saran dan tanggapan yang dibuat dalam rangka "penyampaian Konvensi dan/atau Rekomendasi baru ILO yang disahkan ILC kepada *penguasa yang berwenang*" (submission) sesuai

dengan Pasal 19 Konstitusi Organisasi Perburuhan Internasional.

Pasal 19 Konstitusi ILO yang mengamanatkan bahwa dalam jangka waktu 12 bulan atau paling lambat 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak diadopsinya suatu standar, maka negara anggota harus sudah menyampaikan instrumen baru tersebut kepada pihak yang berwenang di negara yang bersangkutan dan melaporkannya kepada ILO.

- c. Penyusunan saran dan tanggapan atas penelaahan/pengkajian ulang atas Konvensi-konvensi yang belum diratifikasi dan Rekomendasi-rekomendasi ILO.

Penelaahan kembali terhadap konvensi yang belum diratifikasikan dimaksudkan untuk meninjau kemungkinan diratifikasinya konvensi yang bersangkutan. Demikian pula terhadap rekomendasi ILO, penelaahan dilakukan untuk mempertimbangkan tindak lanjut dari rekomendasi tersebut misalnya : apakah rekomendasi tersebut dapat dijadikan referensi atau sebagian aturannya dapat dimasukkan kedalam peraturan perundang-undangan nasional.

- d. Penyusunan laporan pelaksanaan Konvensi yang diratifikasi sesuai dengan Pasal 22 Konstitusi Organisasi Perburuhan Internasional.

Laporan yang dibuat merupakan informasi sejauh mana Konvensi yang telah diratifikasi dilaksanakan oleh negara anggota, sehingga ILO mengetahui apakah konvensi tersebut memberikan pengaruh yang signifikan terhadap peraturan perundang-undangan nasional atau apakah ada kesulitan di dalam melaksanakannya.

- e. Pembahasan rencana penarikan kembali (*denunciation*) Konvensi-konvensi yang telah diratifikasi.

Negara anggota, setelah berkonsultasi dengan wakil organisasi pekerja dan pengusaha, harus menetapkan sifat dan bentuk prosedur konsultasi sesuai dengan praktek/tata cara yang berlaku secara nasional dan bentuknya diserahkan kepada negara yang bersangkutan. Untuk memperlancar prosedur konsultasi tersebut, maka organisasi pengusaha dan organisasi pekerja harus memilih wakil-wakilnya secara bebas dan terwakili secara seimbang.

Konsultasi harus ditetapkan dan diadakan dalam kurun waktu tertentu, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun.

Pihak berwenang yang kompeten harus memfasilitasi dukungan administratif prosedur konsultasi dan membuat pengaturan-pengaturan sebagaimana mestinya dengan

organisasi-organisasi perwakilan untuk membiayai pelatihan-pelatihan tentang prosedur tersebut.

BEBERAPA PENGERTIAN DALAM KONVENSI ILO NO.144

Pengertian yang terdapat dalam Konvensi mencakup 3 (tiga) hal penting yaitu :

1. Konsultasi;
2. Keterwakilan (organisasi yang paling mewakili);
3. Hak kebebasan berserikat;
4. Pemilihan secara bebas;
5. Komposisi perwakilan yang berimbang.

Konsultasi

Pengertian Konsultasi hendaknya dibedakan dari pengertian "informasi", atau "membuat ketetapan bersama". Pengertian konsultasi juga harus dibedakan dari pengertian "negosiasi" yang menyiratkan inisiatif yang diambil oleh pihak-pihak yang berbeda atau memiliki benturan kepentingan, dengan tujuan mencapai mufakat.

Konsultasi yang dimaksudkan disini adalah lebih ditekankan *untuk membantu pemerintah di dalam mengambil keputusan* daripada mencapai kata sepakat. Agar supaya lebih efektif dan bermanfaat, konsultasi tersebut hendaknya tidak sekedar hanya

menjalankan kewajiban saja tetapi tetapi juga agar mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah.

* **Keterwakilan**

Menurut Pasal 3 ayat 1 Konstitusi, wakil-wakil pengusaha dan pekerja yang ikut berpartisipasi dalam prosedur konsultasi harus dengan bebas memilih "organisasi-organisasi perwakilan" mereka sendiri. Artinya hal ini sesuai dengan Pasal 1, yaitu oleh "organisasi-organisasi yang paling mewakili pengusaha dan pekerja yang menikmati kebebasan berserikat".

Memorandum Kantor ILO Geneva pada waktu menanggapi pertanyaan pemerintah Swedia tentang penafsiran istilah organisasi menyebutkan bahwa organisasi yang paling mewakili pengusaha dan pekerja dalam pasal 1 Konvensi "tidak berarti hanya organisasi pengusaha dan organisasi pekerja yang terbesar". Apabila dalam suatu negara terdapat dua atau lebih organisasi pengusaha dan pekerja yang masing-masing mewakili satu wadah pendapat yang signifikan, maka meskipun salah satu dari mereka secara organisasi lebih besar dari lainnya, mereka semuanya dapat dianggap sebagai organisasi yang paling mewakili"

Pemerintah hendaknya berupaya untuk memperoleh persetujuan dari seluruh

organisasi yang berkepentingan di dalam menyusun prosedur konsultasi. Tetapi, bila hal ini tidak dimungkinkan, maka pada akhirnya pemerintahlah yang harus mengambil keputusan organisasi-organisasi mana yang layak ditunjuk sebagai yang paling mewakili, dengan maksud yang baik dan memperhatikan situasi dan kondisi nasional yang ada.

Konvensi menetapkan bahwa organisasi-organisasi yang diikuti sertakan adalah organisasi-organisasi pengusaha dan pekerja yang paling mewakili. Namun demikian, Konvensi tidak menghalangi keikutsertaan wakil-wakil organisasi-organisasi lain. Ada baiknya bila mengetahui pandangan organisasi kategori lain misalnya – pekerja mandiri, petani, atau anggota koperasi. Konvensi juga tidak menolak lembaga-lembaga swadaya masyarakat untuk ikut dalam proses konsultasi.

Keikutsertaan organisasi lain sebagaimana tersebut di atas adalah dimaksudkan untuk memungkinkan dilakukannya konsultasi melalui *badan* atau *forum* yang komposisi pesertanya tidak harus ketat secara tripartit sehingga istilah "tripartit" tidak dimunculkan dalam bagian paragraf "operatif" Konvensi. Namun demikian, perlu ditekankan disini bahwa konsultasi dengan pihak lain tersebut tidak boleh menjadi konsultasi yang bersifat

dominan sehingga memperkecil peran utama keterwakilan organisasi yang diakui apalagi menggantikan perannya.

* Hak kebebasan berserikat

Klausula pasal 1 Konvensi menyebutkan bahwa organisasi-organisasi yang paling mewakili adalah organisasi yang menikmati "hak kebebasan berserikat" hak kebebasan berserikat yang dimaksudkan disini adalah untuk menjamin bahwa konsultasi berlangsung dalam kondisi yang memungkinkan organisasi-organisasi perwakilan untuk mengemukakan sudut pandang masing-masing dengan kebebasan dan kemandirian penuh. Keadaan ini dimungkinkan apabila "*prinsip-prinsip*" yang terkandung dalam Konvensi ILO No. 87 dan No. 98 di hargai sepenuhnya.

Pemilihan secara bebas

Pasal 3 ayat 1 Konvensi antara lain menyatakan bahwa wakil-wakil pekerja dan pengusaha harus "dipilih secara bebas" oleh organisasi masing-masing.

Prinsip pemilihan secara bebas pada prakteknya barulah diakui jika organisasi-organisasi itu sendiri mengangkat wakil-wakil mereka secara langsung. Namun demikian, dalam hal wakil-wakil tersebut di angkat oleh pemerintah berdasarkan setelah didominasi oleh organisasi masing-masing,

dengan catatan bahwa dalam hal ini pemerintah terikat untuk mengangkat wakil-wakil yang diajukan tersebut. Prinsip dan praktek seperti ini juga dihargai/diakui.

Komposisi perwakilan yang berimbang

Pasal 3 ayat 2 Konvensi menyatakan bahwa "pengusaha dan pekerja wajib terwakili dalam komposisi yang berimbang dalam badan-badan tempat konsultasi berlangsung"

Komposisi yang berimbang disini *hendaknya tidak ditafsirkan sebagai penentuan jumlah perwakilan secara ketat yang angkanya harus tepat sama*. Tetapi yang dimaksud kan disini adalah untuk memastikan bahwa "kepentingan" pengusaha dan pekerja terwakili dengan benar dan secara berimbang sehingga pandangan/pendapat yang mereka ajukan mendapatkan porsi yang seimbang.

REKOMENDASI ILO NO. 152

Rekomendasi Nomor 152 tentang Konsultasi Tripartit Untuk Meningkatkan Implementasi Standar Ketenagakerjaan Internasional dan Kegiatan Tingkat Nasional Berkaitan Dengan Kegiatan-Kegiatan ILO merupakan petunjuk teknis pelaksanaan suatu konvensi, dalam hal ini adalah Konvensi ILO Nomor 144.

Oleh karena rekomendasi "*tidak mengikat*" maka tidak perlu diratifikasi.

Rekomendasi isinya antara lain memberikan petunjuk bahwa konsultasi tripartit dapat dilakukan melalui berbagai komite khusus yang dibentuk masing-masing untuk menangani masalah-masalah tertentu atau dapat dilakukan melalui sebuah badan/lembaga yang mempunyai kewenangan untuk membahas bidang ekonomi, sosial atau ketenagakerjaan.

PERAN ORGANISASI PENGUSAHA DAN PEKERJA

Pada dasarnya, pasal 23 Konstitusi ILO dan Konvensi ILO No. 144 telah menjamin peran aktif organisasi pengusaha dan pekerja di dalam turut memberikan pandangan-pandangan dan menerima informasi-informasi tentang laporan-laporan pemerintah kepada ILO.

Disamping itu, organisasi pengusaha dan pekerja baik menerima atau tidak menerima informasi laporan dari pemerintah dapat sewaktu-waktu memberikan komentar atas hal-hal yang berkaitan dengan materi berikut:

- Laporan-laporan pemerintah mengenai *submission*, konvensi yang telah dan belum belum diratifikasi serta rekomendasi;
- Materi kuesioner bahan Konferensi Ketenagakerjaan Internasional;

- Masalah-masalah sebagai akibat pelaksanaan Konvensi;
- Langkah-langkah sehubungan dengan Konvensi yang belum diratifikasi dan Rekomendasi ILO;
- Penarikan kembali (denunciation) Konvensi yang sudah diratifikasi.

KERJASAMA TRIPARTIT DI INDONESIA

Lembaga kerjasama Tripartit mengenai masalah ketenagakerjaan di Indonesia diatur berdasarkan Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor: KEP. 258/MEN/1983 tentang Lembaga Tripartit Indonesia, serta Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor : KEP. 98/MEN/1999 tentang Kerjasama Tripartit Sektoral.

Lembaga Kerjasama Tripartit Nasional Indonesia

Lembaga ini berfungsi sebagai forum konsultasi dan permusyawaratan untuk memberikan pertimbangan, saran dan pendapat kepada Menteri dalam penyusunan kebijakan dan pemecahan masalah ketenagakerjaan.

Dalam menjalankan fungsi tersebut maka Lembaga Kerjasama Tripartit Indonesia bertugas untuk :

- a. Menggalang komunikasi dan kerjasama timbal balik sebaik-baiknya dengan segenap unsur anggotanya.
- b. Menampung dan memecahkan masalah ketenagakerjaan, baik yang merupakan masalah nasional, regional maupun sektoral.

Dalam melaksanakan tugasnya maka lembaga ini dibantu oleh Sekretariat Lembaga Kerjasama Tripartit.

Dalam keputusan Menteri tersebut ditetapkan juga bahwa keputusan dalam sidang Lembaga Kerjasama Tripartit diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Namun dalam hal musyawarah tidak dapat mencapai suatu keputusan, maka "Keputusan" diserahkan kepada Ketua atau Ketua Pengganti.

Lembaga Kerjasama Tripartit Sektoral

Lembaga Kerjasama Tripartit Sektoral ini identik dengan Lembaga Kerjasama Tripartit Indonesia, namun dikhususkan untuk sector usaha tertentu.

Sampai saat ini tercatat beberapa Tripartit Sektoral antara lain Sektor Perhubungan, Sektor Keuangan, Sektor Konstruksi, Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral dan Sub Sektor Perkebunan.

Mekanisme Tripartit

Disamping Tripartit dalam bentuk kelembagaan, di Indonesia, prinsip Tripartit diterapkan pula dalam "bentuk" mekanisme.

Mekanisme Tripartit yang diterapkan sudah berlangsung lama yaitu melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan. Dalam Undang-Undang tersebut secara jelas dicantumkan bahwa panitia yang mempunyai kewenangan "*memutuskan*" perselisihan ketenagakerjaan, terdiri dari wakil pemerintah, wakil dari pekerja dan wakil dari pengusaha.

MASALAH YANG DIHADAPI

Dengan diratifikasinya Konvensi ILO Nomor 87 tentang Freedom of Association, maka pendekatan monolithic berubah menjadi pendekatan pluralistic. Ratifikasi ini ditindak lanjuti dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh dan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor KEP.16/MEN/2001 tentang Tata Cara Pencatatan Serikat Pekerja/Serikat Buruh. Saat ini Indonesia mempunyai lebih dari 60 serikat pekerja. Untuk menetapkan wakil serikat/serikat buruh yang duduk di dalam kelembagaan Tripartit, telah dicoba dengan membuat

pedoman yaitu yang diatur dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor : KEP. 201/MEN/2001 tentang Keterwakilan Dalam Kelembagaan Hubungan Industrial. Namun sampai saat ini Lembaga Kerjasama Tripartit (terutama yang berada di tingkat Nasional) masih dalam tahap penyesuaian.

Sedangkan khusus untuk mengelola masalah ketenagakerjaan yang berkaitan dengan kegiatan ILO dalam rangka memenuhi kewajiban Konvensi ILO No.144, pada saat ini sedang diproses suatu komite yang anggotanya terdiri dari wakil-wakil pemerintah, pengusaha dan pekerja.

PENUTUP

Kewajiban yang diamanatkan oleh Konvensi

menharuskan pemerintah untuk menjalankan prosedur agar terlaksana konsultasi yang efektif antar unsur tripartit dengan memperhatikan:

Bahwa ruang lingkup Konvensi terbatas hanya pada materi-materi yang berkaitan dengan persiapan bahan menghadiri sidang umum Konferensi Ketenagakerjaan Internasional dan Laporan Tahunan pemerintah kepada ILO sesuai pasal 19 dan 22 Konstitusi ILO.

Forum, Komite, atau Lembaga konsultasi yang terbentuk bukan untuk mengambil, membuat, atau menyepakati keputusan melainkan lebih ditekankan *untuk membantu pemerintah di dalam mengambil keputusan* daripada mencapai kata sepakat.***

KEPUSTAKAAN

1. *Konsultasi Tripartit, Standar perburuhan Internasional.* Laporan III (1B), Konferensi Perburuhan Internasional, Sidang ke-88, Tahun 2000
2. *Konsultasi Tripartit*, Myra Maria Hanartani.
3. *Handbook of Procedures relating to International Labour Conventions and Recommendations.* International Labour Office, Geneva, Ref.2/1998.