

SEJARAH PERBURUHAN INDONESIA DARI MASA KE MASA

Oleh Rima Pratiwi, SH

I. PENDAHULUAN

Sejak jaman sebelum Indonesia merdeka, pemerintahan Belanda saat itu telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan publik yang mengatur hubungan kerja. Kebijakan-kebijakan yang pernah berlaku dan sedang berlaku sangat mempengaruhi keluarnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, karena Undang-Undang Ketenagakerjaan sebelum Undang-Undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 dianggap masih belum sempurna.

Kebijakan dapat dipengaruhi oleh masalah-masalah dalam dunia ketenagakerjaan yang dialami. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 adalah Undang-Undang yang berbentuk payung hukum untuk perburuhan di Indonesia yang juga mengatur hubungan kerja. Menurut Iman Soepomo hubungan kerja dapat diartikan sebagai suatu hubungan antara seorang buruh dengan seorang majikan (pengusaha).

Hubungan kerja menunjukkan kedudukan kedua belah pihak itu yang pada dasarnya menggambarkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban buruh terhadap majikan dan juga sebaliknya.¹

Hubungan kerja memang banyak menjadi permasalahan utama antara buruh dan pengusaha. Masing-masing pihak memiliki kepentingannya masing-masing, tetapi buruh lebih sering menjadi pihak yang dirugikan. Untuk menengahi permasalahan-permasalahan tersebut maka pemerintah akan menjadi penengah antara kedua kepentingan tersebut. Jalan tengah yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan mengeluarkan kebijakan publik yang mengatur ketenagakerjaan yang lebih dikenal dengan Hukum Perburuhan. Hukum Perburuhan termasuk salah satu bentuk kebijakan publik dan kebijakan publik tersebut pun diharapkan menjadi kebijakan publik yang menguntungkan pihak manapun.

¹ Iman Soepomo, Hukum Perburuhan Bidang Hubungan Kerja, (Jakarta: Djambatan, 2001), hal 1

II. Perkembangan Hukum Perburuhan

1. Perburuhan Masa Kolonial (Sebelum Tahun 1945)

Hubungan kerja di Indonesia sudah dimulai sejak jaman penjajahan dimana sebagian besar jenis pekerjaan dilakukan oleh budak atau hamba. Mereka merupakan 'buruh' pada jaman itu, dan upah yang mereka terima berupa makanan, pakaian, dan perumahan. Majikan memiliki kuasa penuh dan mutlak atas mereka, bahkan dapat dikatakan berkuasa atas hidup dan mati mereka.² Selain bentuk kerja-budak dan kerja-hamba, dikenal pula dengan bentuk kerja-paksa atau yang biasa disebut dengan kerja rodi dan bentuk kerja-sanksi-pidana (*poenale sanctie*), yaitu hubungan kerja dimana bila pihak buruh tidak melakukan kewajibannya maka akan dikenakan sanksi pidana. Tiga hubungan kerja itu diberlakukan semasa kolonialisme Hindia Belanda, yaitu:

a. Perbudakan

Indonesia mengenal perbudakan sebelum datangnya penjajah ke Nusantara (wilayah nusantara bekas

jajahan Belanda menjadi wilayah Indonesia) dan setiap suku memiliki hukum adat masing-masing termasuk hukum perburuhan.

Hukum itu tidak tertulis seperti di negara-negara barat pada jaman itu, tetapi tiap adat memiliki aturan masing-masing dalam mengatur hubungan kerja antara majikan dan budak. Pada jaman ini, budak adalah orang yang melakukan pekerjaan dibawah pimpinan orang lain yang tidak memiliki hak apapun, bahkan hak terhadap hidupnya. Mereka hanya memiliki kewajiban, yaitu melakukan pekerjaan, mematuhi semua perintah dan aturan dari pihak pemilik budak. Pemilik budak merupakan satu-satunya pihak dalam hubungan kerja ini. Pemilik budak tidak berkewajiban untuk memelihara budak mereka yang berupa pemberian pemondokan dan makan. Tetapi mereka lakukan ini atas kebijaksanaan masing-masing pemilik budak, walaupun kebanyakan terdorong oleh kepentingan pribadi karena takut akan kehilangan pekerja yang bermanfaat baginya.³

Menurut kepustakaan Indonesia, kedudukan budak di Indonesia masih lebih baik jika dibandingkan dengan negara lain pada saat itu, karena itulah pemerintah Hindia Belanda tidak mengubah hubungan antara budak dan pemiliknya.

² Iman Soepomo, Hukum Perburuhan Bidang Hubungan Kerja, cet IV (Jakarta: Djambatan, 1982), hal 8

³ Iman Sjahputra Tunggal, Teori dan Kasus Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, (Jakarta: Harvarindo, 2009), hal 1-3

Barulah mulai tahun 1817, pemerintah Hindia Belanda mulai ikut campur tangan dengan menetapkan *Regeringseglement*, semacam undang-undang dasar yang mengatur mengenai perbudakan, seperti:

- Larangan untuk memasukkan budak ke Pulau Jawa, yang berarti membatasi bertambahnya jumlah budak lain selain dari cara kelahiran (1817)
- Peraturan tentang pendaftaran budak (1819)
- Peraturan tentang pajak atas pemilikan budak (1820)
- Peraturan tentang budak dan perdagangan budak (1825)
- Peraturan tentang larangan mengangkut budak yang masih kanak-kanak (1829)
- Peraturan tentang pendaftaran nama anak budak (1833)
- Peraturan tentang penggantian nama anak budak (1834)
- Peraturan tentang pembebasan perbudakan bagi pelaut yang dijadikan budak (1848)
- Di antara semua *Regeringseglement* tersebut belum ada yang mengatur tentang pelarangan perbudakan. Tetapi pada *Regeringseglement* tahun 1825, sudah mulai bermaksud untuk meringankan nasib para budak.

Baru di tahun 1854 dalam *Regeringseglement* 1854 yang kemudian menjadi *Indische Staatsregeling* 1926 diatur dengan tegas mengenai penghapusan perbudakan. Pada pasal 115 ditetapkan bahwa "Paling lambat pada tanggal 1 Januari 1860 perbudakan di seluruh Indonesia dihapuskan" dan selanjutnya memerintahkan supaya diadakan peraturan persiapan dan pelaksanaan secara bertahap mengenai penghapusan dan juga mengenai ganti rugi akibat penghapusan tersebut⁴. Meskipun telah diatur sejak tahun 1860, praktek perbudakan masih terdapat di Indonesia. Hal ini terbukti dari laporan koloni di tahun 1922. Tetapi setelah tahun 1922 baru dapat dikatakan secara resmi bahwa di Indonesia tidak terdapat perbudakan lagi⁵.

b. Kerja Paksa/ Kerja Rodi

Selain perbudakan dahulu dikenal bentuk kerja rodi. Yaitu penduduk, anggota suku ataupun anggota desa diminta untuk melakukan pekerjaan bersama untuk membangun keperluan kerajaan maupun keperluan raja. Pekerjaan bersama yang awalnya dilakukan secara bergotong royong dan untuk keperluan bersama, kemudian berubah menjadi kerja paksa.

⁴ Iman Soepomo, *Pengantar Hukum Perburuhan*, cet II (Jakarta: Djambatan, 1976), hal 11

⁵ Abdul Jalil, *Teologi Buruh*, (Yogyakarta: LkiS, 2008), hal 38

Kerja paksa adalah kerja yang dilakukan untuk kepentingan seseorang atau pihak lain tanpa bayaran/upah⁶. Oleh <i>Oost Indische Compagnie</i>, rodi digunakan untuk membangun kepentingannya sendiri, seperti membangun benteng, pabrik, jalan, bendungan dan lainnya. Contoh yang paling dikenal adalah proyek kerja rodi yang dilakukan oleh Hendrik Willem Daendels atas pembangunan jalan Anyer sampai Banyuwangi. Kemudian secara bertahap pemerintahan Belanda mengeluarkan peraturan yang mengatur kerja rodi yang juga mulai berpihak kepada pelaku kerja rodi tersebut, meskipun perjalanan menuju penghapusan kerja rodi memakan waktu berpuluh-puluh tahun. Sebelum penghapusan kerja rodi, pemerintahan Belanda mengeluarkan beberapa <i>Regeringseglement</i> yang tampak seperti berpihak kepada kepentingan pengusaha perkebunan. Pada <i>Regeringseglement</i> 1830 pasal 114 dimintakan untuk memberikan upah kepada pekerja rodi untuk keperluan semua perkebunan. Tetapi pada <i>Regeringseglement</i> 1830 ini juga diperbolehkan semua bentuk kerja rodi di semua kebutuhan perkebunan.	Selain itu, diijinkan pula rodi untuk semua macam pekerjaan yang penetapannya diserahkan kepada pegawai, yang akhirnya banyak menggunakan kerja rodi untuk kepentingannya sendiri⁷. Pada <i>Regeringseglement</i> 1864, pemerintahan Belanda mulai mengatur pembagian jenis-jenis kerja rodi, waktu kerja untuk pekerja rodi, kewajiban untuk membayar upah, dll. Tetapi karena kurangnya pengawasan, maka peraturan tersebut masih tidak banyak membawa perbaikan⁸. Sejak tahun 1880an dimulai upaya penghapusan terhadap kerja rodi. Pemerintahan Belanda memberi kesempatan kepada penduduk untuk melepaskan diri dari kerja rodi dengan membayar pajak tertentu. Setelah itu pemerintah mulai mengurangi jenis-jenis pekerjaan yang boleh dilakukan dengan sistem rodi, hingga akhirnya dikeluarkan <i>Regeringseglement</i> pada 1 Februari 1938 untuk menghapuskan kerja rodi⁹.
--	--

⁶ Ibid, hal 15

⁷ Iman Sjahputra Tunggal, *op.cit*. hal 4

⁸ Ibid, hal 5

⁹ Iman Soepomo, 1982.*op.cit*, hal 18

c. Kerja-sanksi-pidana (Punale Sanksi)

Kerja sanksi pidana merupakan perburuhan biasa dimana pekerjaan dilakukan oleh buruh biasa dan dibawah pimpinan seorang majikan dengan menerima upah¹⁰. *Punale* sanksi merupakan ancaman pidana, terutama atas penolakan untuk melakukan suatu pekerjaan dan melarikan diri¹¹. Peraturan saat itu tidak hanya mengatur pelanggaran yang dilakukan oleh buruh, tetapi bagi majikan yang melanggar ketentuan juga diancam pidana dengan hukuman denda ataupun kurungan penjara. Tetapi kewajiban untuk buruh jauh lebih banyak dibandingkan dengan pengusaha, sehingga peluang untuk buruh melakukan kesalahan lebih besar jika dibandingkan dengan pengusaha. Jika dibandingkan dengan sistem kerja modern yang ada sekarang ini, kerja sanksi pidana lebih tepatnya dikatakan sebagai perjanjian kerja antara buruh dan majikan¹². Dengan ini, dapat dikatakan bahwa perjanjian kerja antara buruh dan majikan telah berlangsung di Indonesia sejak jaman kolonial.

Untuk melaksanakan hubungan kerja ini, para perusahaan diwajibkan untuk membuat perjanjian kerja.

Dan untuk melindungi buruh, lama perjanjian kerja maksimal adalah 3 tahun. Tetapi dalam praktek, pengusaha tidak menghitung waktu pidana, waktu istirahat dan waktu sakit yang lebih dari sebulan, sehingga hasilnya buruh terikat selama lebih dari tiga tahun. Peraturan ketika itu juga sudah mulai melindungi buruh, seperti majikan wajib mengurus buruh-buruhnya dengan baik, membayarkan upah pada waktu tertentu, memberikan pengobatan dan perumahan, menyediakan air mandi dan air minum. Bahkan ketika perjanjian kerja berakhir majikan wajib mengembalikan buruh ke daerah asalnya. Meskipun demikian, tetap peraturan kerja tersebut lebih menguntungkan pihak pengusaha. Kewajiban buruh semakin diperbanyak dan larangan untuk buruh meninggalkan tempat kerjanya diperketat. Buruh tidak boleh meninggalkan tempat kerja tanpa seijin majikan. Buruh juga tidak boleh mengundurkan diri atau membatalkan perjanjian kerja secara sepihak dengan keadaan apapun juga. Jika hal ini dilanggar, maka buruh akan menerima hukuman denda atau penjara. Sehingga dengan peraturan ini terlihat bahwa yang terikat dalam perjanjian kerja adalah buruh dan bukan majikan.

¹⁰ Iman Soepomo, 1976, *op.cit*, hal 19

¹¹ Iman Soepomo, 1982, *op.cit*, hal 22

¹² Abdul Jalil, *op.cit*, hal 41

Selama masa perjanjian kerja berlangsung, dengan keadaan apapun, buruh tidak dapat melakukan usaha untuk mempersingkat waktu masa kerjanya¹³. Punale sanksi ini pun setelah pergantian peraturan berkali-kali, akhirnya dicabut pada tahun 1941 dan mulai tanggal 1 Januari 1942 praktek *punale* sanksi sudah tidak diberlakukan lagi dari dunia perburuhan di perkebunan Indonesia¹⁴.

2. Perburuhan sejak kemerdekaan sampai dengan Orde lama (1945-1966)

Pada awal kemerdekaan, pemerintahan Indonesia ingin membentuk sebuah negara kesejahteraan (*welfare state*), di mana kesejahteraan rakyat merupakan tanggung jawab dari pemerintah. Hal ini tampak dari isi UUD 1945, pembukaan UUD 1945 dan juga pancasila yang dijadikan sebagai dasar negara. Pemerintah juga melakukan berbagai nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan peninggalan Kolonial Belanda. Pada awal kemerdekaan, pemerintah masih menggunakan peraturan-peraturan yang ditinggalkan Belanda dahulu.

Selain menggunakan peraturan peninggalan Belanda, pemerintah juga mengatur peraturan-peraturan yang mengatur hubungan industrial. Berbagai peraturan dikeluarkan pemerintah dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan dan juga berpihak kepada kepentingan buruh. Selain itu pemerintah juga memberikan kebebasan berserikat kepada buruh, yang akhirnya berdampak kepada kebijakan publik. Selain berdampak kepada kebijakan publik, serikat-serikat buruh yang bermunculan pada awal kemerdekaan juga memberikan dampak kepada pergolakan politik negara ini, tetapi hasilnya masih belum maksimal untuk kesejahteraan buruh pada masa itu¹⁵.

Serikat buruh/pekerja yang lahir dari sejak kemerdekaan 1945 sampai dengan dimulainya Orde Baru, umumnya adalah Serikat Buruh *onderbow* partai politik atau terhubung dengan sebuah partai politik. Itulah yang mengakibatkan perjuangan serikat buruh lebih berorientasi politik daripada kesejahteraan.

Ada empat jenis peraturan yang ditinggalkan Belanda yang masih digunakan dalam hubungan kerja pada masa awal kemerdekaan. Keempatnya adalah:

¹³ *Ibid*, hal 23-25

¹⁴ Iman Soepomo, *op.cit*, hal 23

¹⁵ Abdul Jalil, *op.cit*, hal 42

a. Perjanjian Kerja

Perjanjian kerja sudah berjalan semenjak jaman sebelum kemerdekaan. Bentuk dari perjanjian kerja ini tidak diatur bentuknya seperti apa, sehingga perjanjian kerja secara lisan pun diperbolehkan.

Dalam perjanjian pekerjaan ini, baik lisan maupun tulisan, dibuat sesingkat mungkin. Dalam perjanjian kerja ini juga tidak diwajibkan untuk dimuat hak dan kewajiban oleh masing-masing pihak. Umumnya, pada perjanjian kerja hanya dimuat nama kedua belah pihak, bentuk pekerjaan, lama perjanjian berlaku, besaran upah, lamanya cuti, tanggal dan tempat perjanjian kerja dibuat. Sedangkan untuk hak dan kewajiban masing-masing pihak dapat pula diatur dalam perjanjian yang lain.

b. Peraturan Majikan.

Pada peraturan majikan dibuat secara sepihak oleh majikan, sehingga isi dari peraturan ini pada dasarnya berisikan keinginan dari majikan sendiri. Ketentuan dalam membuat peraturan majikan hanyalah selama majikan tidak melanggar undang-undang tentang ketertiban umum, melanggar tata susila, melanggar ketentuan perundang-undangan yang sifatnya memaksa dan disetujui secara tertulis oleh buruh.

Sedangkan posisi buruh sudah pasti akan menyetujuinya, karena pilihan hanya dua, tetap menjadi pengangguran atau memiliki pekerjaan meskipun sangat merugikan pihak buruh. Majikan juga secara semena-mena dapat mengubah peraturan majikan tersebut, dan ketika buruh tidak menyetujuinya maka pilihannya hanyalah meneruskan pekerjaan ataupun di PHK.

c. Perjanjian Perburuhan

Menurut Imam Soepomo Perjanjian Perburuhan adalah perjanjian yang diadakan oleh satu atau beberapa serikat buruh yang terdaftar pada departemen perburuhan dengan seorang atau beberapa majikan, satu atau beberapa perkumpulan majikan yang berbadan hukum, yang pada umumnya memuat syarat-syarat perburuhan yang harus diperhatikan dalam perjanjian kerja¹⁶. Melalui pengertiannya dapat diambil kesimpulan bahwa perjanjian perburuhan merupakan kesepakatan antara pihak buruh dan majikan, untuk menetapkan hak dan kewajiban masing-masing pihak berdasarkan musyawarah dan mufakat.

¹⁶ Iman Soepomo, 1982, *op.cit*, hal 32

Perjanjian perburuhan memiliki kaitan yang erat dengan serikat buruh, karena dalam pembuatan perjanjian perburuhan, serikat buruh memegang peranan yang sangat penting. Berbeda dengan penggunaan perjanjian perburuhan di negara barat, di Indonesia masih belum banyak yang menggunakan perjanjian perburuhan. Hal ini karena serikat-serikat buruh yang ada pada masa penjajahan sangat dimandulkan fungsinya oleh Belanda. Sekalipun tidak ada peraturan yang melarang adanya serikat buruh¹⁷. Itulah sebabnya pada masa penjajahan hampir tidak ada perjanjian perburuhan. Setelah masuk pada masa kemerdekaan, mulai tumbuh banyak serikat buruh di Indonesia, demikian juga dengan perjanjian perburuhan. Untuk mengatur perjanjian perburuhan yang sesuai dengan cita-cita kemerdekaan, pemerintah bersama DPR RI kemudian mengeluarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1954 tentang Perjanjian Perburuhan Antara Serikat Buruh dengan Majikan, Lembaran Negara Nomor 69¹⁸. Selain itu, pemerintah juga mengeluarkan PP Nomor 49 Tahun 1954 tentang Cara Membuat dan Mengatur Perburuhan, PP ini menggariskan bahwa perjanjian perburuhan harus dibuat atas persetujuan kedua belah pihak, kecuali adanya keadaan yang memaksa maka salah satu pihak boleh menuntut perubahan tanpa adanya persetujuan dari pihak yang lain.

d. Peraturan Perundang-undangan

Setelah Indonesia memiliki parlemen dan majunya kekuatan politik buruh melalui serikat buruh dan partai politik buruh, akhirnya Indonesia memiliki peraturan mengenai hubungan kerja yang dapat dikatakan sebagai keberpihakan pemerintah untuk melindungi buruh. Terdapat tiga Undang-Undang Perburuhan di masa Soekarno:

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1954 tentang perjanjian perburuhan antara serikat buruh dan majikan (Lembaran negara Nomor 69)
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan (Lembaran Negara Nomor 42). Undang-Undang ini lebih banyak mengatur tentang cara penyelesaian mengenai hubungan kerja dan syarat-syaratnya.
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1964 tentang Pemutusan Kerja di Perusahaan Swasta (Lembaran Negara Nomor 93).

¹⁷ F.X. Djumaidi dan Wiwiho Soejono, *Perjanjian Perburuhan dan Hubungan Perburuhan Pancasila*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985) hal 10

¹⁸ *Ibid*, hal 11

Dengan ketiga undang-undang ini pemerintah sangat melindungi buruh. Pada dasarnya buruh tidak dapat di PHK kecuali atas keputusan proses pengadilan dan mendapat keputusan yang mengikat. Kalau terjadi perselisihan diadili dengan bentuk *ad-hoc* P4D dan P4P. Segala hal yang berhubungan dengan hubungan kerja diatur dalam Perjanjian Kerja Bersama.

Buruh memerlukan jaminan yang paling penting yaitu untuk tetap bekerja agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Di era kekuasaan Soekarno, Pemerintah menunjukkan keseriusannya dalam melindungi buruh dari pemutusan hubungan kerja yang semena-mena dengan mengajukan syarat yang bertingkat sebelum melakukan pemutusan hubungan kerja¹⁹. Dan juga melindungi buruh dari kesewenangan di luar perundang-undangan. Sebagai catatan awal, inilah yang sebenarnya ingin disempurnakan pasca Orde Baru.

3. Kondisi Perburuhan Masa Orde Baru (1966-1998)

Lahirnya era orde baru dilatarbelakangi oleh runtuhnya orde lama.

Tepatnya pada saat runtuhnya kekuasaan Soekarno yang lalu digantikan oleh Soeharto.

Salah satu penyebab yang melatarbelakangi runtuhnya orde lama dan lahirnya orde baru adalah keadaan keamanan dalam negeri yang tidak kondusif pada masa orde lama. Terlebih lagi karena adanya peristiwa pemberontakan G30S PKI. Hal ini menyebabkan presiden Soekarno memberikan mandat kepada Soeharto untuk melaksanakan kegiatan pengamanan di Indonesia melalui surat perintah sebelas maret atau Supersemar. Pemerintahan Orde Baru yang dipimpin oleh Soeharto dimulai semenjak 11 Maret 1966 ketika Soekarno dipaksa menandatangani surat yang kemudian diberi nama supersemar atau surat perintah sebelas Maret.

Sejak Indonesia dibawah kekuasaan Soeharto, Peraturan dibuat untuk mendukung stabilitas pembangunan ekonomi, melibatkan campur tangan militer dalam penyelesaian perselisihan perburuhan, membatasi kebebasan berserikat, kebijakan upah murah sebagai keunggulan komparatif guna menarik investor. Peraturan kebanyakan keluaran lembaga eksekutif. Indonesia juga membuka diri kepada dunia usaha dari internasional yang mengakibatkan banyaknya perusahaan-perusahaan asing berdiri di Indonesia.

¹⁹ Iman Soepomo, 1982. *Op.cit*, hal 40

4. Kondisi Perburuhan Era Reformasi (1998-2003)

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia beberapa waktu lampau sangat berdampak kepada kehidupan buruh, karena sebagai akibat dari krisis itu terjadi peningkatan angka pengangguran secara signifikan. Jumlah pengangguran yang bertambah diperkirakan 13 juta buruh karena mendapat PHK massal dibanyak perusahaan. Selain itu banyak juga buruh yang mengalami pemotongan gaji, dan kehilangan pekerjaan sebab beberapa proyek pembangunan terpaksa dihentikan²⁰.

Tetapi yang jelas reformasi membawa perubahan disemua sektor kehidupan termasuk perubahan terhadap politik perburuhan. Satu catatan terpenting, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997 dicabut oleh pemerintahan Habibie, dan kembali menggunakan Undang-Undang pada orde lama. Pemerintah juga meratifikasi/beberapa konvensi dasar ILO, terutama konvensi Nomor 87 yang menjamin kebebasan berserikat bagi buruh. Semenjak Indonesia meratifikasi konvensi tersebut sebagai landasan hukum bagi kebebasan berserikat, selanjutnya menyebabkan munculnya serikat-serikat buruh baru secara pesat.

Berkembangnya serikat buruh di era reformasi, agak mirip dengan keadaan di zaman orde lama. Permasalahannya pun kelihatannya sama, yaitu tidak bersatunya serikat-serikat buruh yang ada dan cenderung terjadi persaingan antar serikat buruh yang melemahkan pembelaan kepentingan buruh. Banyaknya persoalan ketenagakerjaan yang terjadi pada era ini, dan dengan dicabutnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997, maka Pemerintah membentuk suatu peraturan ketenagakerjaan yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

Latar Belakang Lahirnya Hukum Ketenagakerjaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 diciptakan atas pemikiran untuk mewujudkan keadilan sosial dalam hubungan kerja. Secara Faktual dalam hubungan ketenagakerjaan terlibat dua pihak yang secara *sosial, ekonomis, dan politis* berada pada posisi yang tidak seimbang - pengusaha adalah pihak yang kuat dibanding dengan pihak pekerja/buruh.

Tren Hukum Perburuhan Masa Reformasi

Di negara-negara berkembang seperti Indonesia yang tahap pembangunannya dilakukan secara konkuren (tahap unifikasi, tahap industrialisasi dan tahap kesejahteraan berlangsung secara bersamaan), kondisi ini sangat mempengaruhi perkembangan hukum perburuhan.

²⁰ Eggi Sudjana, *Op.cit*, hal 7

Tahap industrialisasi yang menekankan pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya akan mengarahkan hukum perburuhan untuk melindungi pemilik modal. Hal ini berarti bahwa buruh dikorbankan demi pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya. Di lain pihak pada tahap kesejahteraan fokus pembangunan adalah untuk memperhatikan kesejahteraan masyarakat termasuk buruh. Tuntutan pemulihan ekonomi dari krisis multidimensional dan tuntutan peningkatan kesejahteraan buruh berjalan bersamaan. Kondisi ini akan mempengaruhi perkembangan hukum perburuhan, sehingga akan terjadi tarik menarik kepentingan dari kedua belah pihak. Pengusaha akan berusaha untuk tetap mempertahankan ketentuan yang mengatur Perjanjian Kerja Waktu Tertentu dan *outsourcing*, dilain pihak pekerja/buruh akan berusaha meningkatkan upah minimum.

Pada tahun 1999, Pemerintah Indonesia telah memberlakukan kenaikan tingkat upah minimum yang cukup besar. Misalnya, di wilayah Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasi), upah minimum riil (setelah diperhitungkan dengan tingkat inflasi) dinaikkan sebesar 24% pada tahun 2000 dan kemudian dinaikkan lagi antara 33% hingga 36% pada tahun 2001. secara riil tingkat upah minimum yang berlaku saat ini sudah lebih tinggi daripada tingkat upah minimum tertinggi sebelum masa krisis yang dicapai pada tahun 1997.

Kebijakan peningkatan upah minimum yang cukup besar ini dilaksanakan ketika Indonesia sedang berjuang keras untuk memulihkan perekonomiannya dari krisis ekonomi yang parah. Setelah terjadi kontraksi ekonomi besar-besaran sekitar 13,7% pada tahun 1998 dan laju pertumbuhan ekonomi kurang dari satu persen pada tahun 1999, perekonomian Indonesia mengalami pertumbuhan sekitar 5% pada tahun 2000. Berbagai pihak memperkirakan bahwa pertumbuhan ekonomi pada tahun 2001 akan mencapai sekitar 3% hingga 3,5%. Dalam iklim pertumbuhan ekonomi yang rendah seperti ini, kenaikan upah minimum lebih lanjut memicu keprihatinan bahwa hal tersebut mungkin akan menghambat upaya pemulihan ekonomi, memperlambat pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang, dan mengurangi pertumbuhan penyerapan tenaga kerja di sektor industri modern.

Disamping itu, mulai bulan Januari 2001 Indonesia telah menerapkan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Dengan adanya kebijakan ini, wewenang untuk menetapkan tingkat upah minimum dialihkan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah di tingkat propinsi, kabupaten, dan kota. Terdapat tanda-tanda awal bahwa pengalihan wewenang ini mungkin akan semakin meningkatkan kenaikan upah minimum dibeberapa daerah.

Selain kenaikan upah minimum yang cukup besar pada tahun 2001, frekuensi perubahan upah minimum juga telah meningkat selama setahun terakhir ini.

III. PERKEMBANGAN HUKUM PERBURUHAN

Perkembangan Hukum Perburuhan ditandai oleh lahirnya 4 undang-undang, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh; Undang-Undang Nomor 21 tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh telah mengubah sistem keserikatburuhan di Indonesia. Dengan diundangkannya UU ini maka sistem keserikatburuhan di Indonesia berubah *single union system* menjadi *multi union system*. Hal ini disebabkan menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000, sekurang-kurangnya 10 orang buruh dapat membentuk serikat buruh di suatu perusahaan. Meskipun sedikit menyimpang dari konvensi inti ILO No. 87 namun Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 ini mendorong berjalannya demokratisasi di tempat kerja melalui serikat pekerja/serikat buruh.

Buruh diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam menentukan syarat-syarat kerja dan kondisi kerjanya. Hal ini menunjukkan bahwa perkembangan hukum perburuhan yang mengatur keserikatanburuhan mempunyai nilai positif.

2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan; Undang-Undang Nomor 13 tentang Ketenagakerjaan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997 yang sempat diundangkan namun tidak pernah efektif. Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 ini bertujuan untuk memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi, mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional dan daerah, memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya, serta untuk meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 diatur secara mendalam perihal seluk beluk hubungan kerja, perjanjian kerja bahkan sampai pada pemutusan hubungan kerja.

Yang paling menarik dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 ini adalah pengaturan mengenai PKWT dan PKWTT. PKWT adalah perjanjian kerja antara pekerja/ buruh dengan pengusaha untuk mengadakan hubungan kerja dalam waktu tertentu atau untuk pekerjaan tertentu. Sedangkan PKWTT adalah perjanjian kerja antara pekerja/ buruh dengan pengusaha untuk mengadakan hubungan kerja yang bersifat tetap.

3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial;

Seiring dengan lahirnya orde reformasi, keterbukaan dan demokratisasi di Indonesia, dorongan akan perbaikan sistem penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang adil, cepat dan biaya ringan, cukup menguat di masyarakat. Hal ini yang mendorong pihak pemerintah dan DPR untuk memperbaharui sistem ketenagakerjaan dan penyelesaian perselisihan hubungan industrial agar sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Menyadari dorongan dan perkembangan yang terjadi di masyarakat itulah, DPR dan Presiden Republik Indonesia, bersama-sama telah menyetujui lahirnya Undang-undang No. 2 tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang disahkan pada tanggal 14 Januari 2004 dan efektif mulai berlaku 14 Januari 2006.

Undang-undang Nomor 2 tahun 2004 tersebut lahir atas perintah Pasal 136 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Undang-undang Nomor 2 tahun 2004, mencabut ketentuan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta, yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Selain itu para pembuat undang-undang ini beranggapan bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian perselisihan perburuhan selama ini ternyata belum mewujudkan penyelesaian perselisihan perburuhan secara cepat, tepat, adil dan murah. Undang-Undang Nomor 2 tahun 1957 yang selama ini diterapkan sebagai dasar hukum penyelesaian perselisihan hubungan industrial dirasakan tidak dapat lagi mengakomodasi perkembangan-perkembangan yang terjadi karena hak-hak pekerja/buruh perseorangan belum terakomodasi untuk menjadi pihak dalam perselisihan hubungan industrial.

4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Perlindungan dan Pembinaan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

Dari sejarahnya, lahirnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 itu sebenarnya diawali dari inisiatif masyarakat (LSM). Dimulai pada Maret 1997 dengan berdirinya aliansi sejumlah LSM yang tergabung dalam Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia (KOPBUMI). KOPBUMI menilai bahwa akar masalah dari masifnya persoalan buruh migran disebabkan ketiadaan payung hukum bagi penyelenggaraan penempatan dan perlindungan. Oleh karenanya KOPBUMI mendesak pemerintah dan DPR untuk segera menerbitkan undang-undang khusus bagi perlindungan buruh migran. Namun, 6 atau 7 tahun proses advokasi tersebut ternyata tidak berbuah manis sebagaimana diangankan. Terbitnya Undang-Undang Perlindungan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri Nomor 39 Tahun 2004 tidak serta merta merubah kondisi buruh migran. Dan sayang, sejauh ini nampaknya belum ada evaluasi atau refleksi bersama secara menyeluruh untuk menilai letak kegagalan advokasi tersebut agar bisa diambil pelajarannya. Dari waktu ke waktu masalah yang dihadapi oleh buruh migran selalu menyerupai gunung es, lebih besar yang terbenam daripada permukaannya. Namun jauh lebih penting untuk menggali perumusan hak-hak asasi ini dari rakyat buruh migran itu sendiri.

Ini penting, menempatkan rakyat pada posisi kunci dalam penentuan nasibnya sendiri, membangun proses yang partisipatif, induktif dan genuine. Hasil rumusan ini digunakan untuk bahan koreksi undang-undang yang ada, counter legal drafting, public campaign, dikembalikan untuk pendidikan komunitas dan sekaligus menumbuhkan budaya baru dalam masyarakat. Ketiga, Menyusun parameter kinerja pemerintah dalam perlindungan BMI. Pemerintah selalu mengklaim telah melakukan peningkatan-peningkatan dalam kinerja perlindungan. Barangkali klaim itu benar adanya, atau benar sebagian misalnya. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Pembinaan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri juga segala harkat dan martabatnya. Hal ini terjadi karena Undang-Undang ini belum menciptakan sistem penempatan TKI ke Luar Negeri yang berpihak kepada TKI sebagaimana terurai di bawah ini:

Perusahaan penempatan TKI pada dasarnya *business-oriented* diberi kewenangan untuk merekrut, menampung, melatih dan sekaligus menempatkan TKI, melindungi TKI selama masa pra penempatan, pada masa penempatan dan pasca penempatan. Pembebanan tanggung jawab yang sangat berat ini tidak dapat dibebankan kepada perusahaan penempatan TKI yang *business-oriented*.

Hal ini akan menyebabkan terjadinya penempatan TKI yang tidak selektif. Penempatan TKI yang tidak selektif ini akan merupakan akar permasalahan terjadinya penganiayaan, pelecehan seksual, tidak dibayar upahnya, penipuan, pemerasan dan lain-lain akan merupakan persoalan laten yang akan berulang kembali pada masa mendatang.

IV. PERSOALAN-PERSOALAN DALAM KETENAGAKERJAAN INDONESIA

1. Problem Kelangkaan Lapangan Pekerjaan.

Kelangkaan lapangan pekerjaan bisa terjadi ketika muncul ketidakseimbangan antara jumlah calon buruh yang banyak, sedangkan lapangan usaha relatif sedikit; atau banyaknya lapangan kerja, tapi kualitas tenaga kerja buruh yang ada tidak sesuai dengan kualitas yang dibutuhkan. Kelangkaan lapangan pekerja ini memunculkan angka tingkat pengangguran yang tinggi yang dapat berakibat pada aspek sosial yang lebih luas.

Melihat persoalan ketenagakerjaan yang demikian kompleks di atas, tentu saja juga membutuhkan pemecahan yang komprehensif dan sistemis.

Sebab, persoalan tenaga kerja, bukan lagi merupakan persoalan individu, yang bisa diselesaikan dengan pendekatan individual. Akan tetapi, persoalan tenaga kerja di atas merupakan persoalan sosial, yang akhirnya membutuhkan penyelesaian yang mendasar dan menyeluruh. Jadi, problem utamanya adalah sistem Kapitalisme yang saat ini diterapkan. Dalam hal ini syariat Islam sebagai aturan yang berasal dari Allah, akan mampu menyelesaikan persoalan ini. Mengingat syariat Islam adalah aturan yang menyeluruh yang secara praktis akan menyelesaikan berbagai persoalan manusia. Sudah saatnya kita mengganti sistem Kapitalisme yang telah membuat buruh dan manusia lainnya menderita, dan menggantinya dengan syariat Islam. Inilah yang menyebabkan begitu banyaknya tenaga kerja Indonesia yang berbondong-bondong ke luar negeri, meskipun mungkin dengan taruhan nyawa, bahkan dengan dokumentasi yang tidak lengkap. Hal ini terjadi karena sektor industri yang ada belum mampu menyerap seluruh tenaga kerja yang ada di Indonesia, sehingga banyak sekali terjadi pengangguran di sana sini. Serta tutupnya beberapa perusahaan-perusahaan yang ada, yang juga mengakibatkan semakin bertambahnya jumlah pengangguran di Indonesia, terutama dampak dari kenaikan harga BBM.

Indonesia yang mendapat era reformasi tahun 1998 secara ambisius meratifikasi semua konvensi dasar ILO (*a basic human rights conventions*) yaitu; kebebasan berserikat dan berunding, larangan kerja paksa, penghapusan diskriminasi kerja, batas minimum usia kerja anak, larangan bekerja di tempat terburuk. Ditambah dengan kebijakan demokratisasi baru dibidang politik, telah membuat investor tanpa kaki ini kuatir bahwa demokratisasi baru selalu diikuti dengan diperkenalkannya undang-undang baru yang melindungi dan menambah kesejahteraan buruh. Bila ini yang terjadi maka konsekuensinya akan ada peningkatan biaya tambahan (*labor cost* maupun *overhead cost*). Bagi perusahaan yang masih bisa mentolerir kenaikan biaya operasional ini, mereka akan mencoba terus bertahan, tetapi akan lain halnya kepada perusahaan yang keunggulan komparatifnya hanya mengandalkan upah murah dan longgarnya peraturan, mereka akan segera angkat kaki ke negara yang menawarkan fasilitas bisnis yang lebih buruk.

2. Upah buruh yang terlalu kecil

Salah satu problem yang langsung menyentuh kaum buruh adalah rendahnya atau tidak sesuainya pendapatan (gaji) yang diperoleh dengan tuntutan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya beserta tanggungannya.

Faktor ini, yakni kebutuhan hidup semakin meningkat, sementara gaji yang diterima relatif tetap, menjadi salah satu pendorong gerak protes kaum buruh. Adapun dalam sistem ekonomi Kapitalis, rendahnya gaji buruh justru menjadi penarik bagi para investor asing. Rendahnya gaji juga berhubungan dengan rendahnya kualitas SDM. Persoalannya bagaimana, SDM bisa meningkat kalau biaya pendidikan mahal? Solusi terhadap problem UMR dan UMD ini tentu saja harus terus diupayakan dan diharapkan mampu membangun kondisi seideal mungkin. Untuk tujuan itu, setidaknya ada dua kondisi mendesak yang harus diwujudkan, yaitu :

1. Kondisi normal (persaingan sempurna) yang mampu menyetarakan posisi buruh-pengusaha sehingga penentuan besarnya upah disepakati oleh kedua pihak yang besarnya ditentukan oleh besaran peran serta kerja pihak buruh terhadap jalannya usaha perusahaan yang bersangkutan. Kondisi seperti ini bisa terwujud jika kualitas SDM buruh memadai sesuai dengan kebutuhan, dan besarnya pasar tenaga kerja seimbang.
2. Mewujudkan kondisi ideal ketika seluruh rakyat (bukan hanya kaum buruh) memiliki pendapatan lain untuk memenuhi kebutuhan dasar minimal (hajat asasiyah) bagi kehidupannya.

Perwujudan kondisi ini, dalam pandangan syariat Islam menjadi tanggung jawab utama negara. Dalam politik ekonomi Islam, pemerintah bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan pokok (primer) rakyat dan mempermudah kesempatan untuk kebutuhan tambahan (sekunder ataupun tersier).

Dari berbagai survei tentang masalah tenaga kerja yang biasa kita lihat dari televisi dan kita baca dari majalah disebutkan bahwa upah buruh yang ada di Indonesia paling murah, dibandingkan negara-negara Asia lainnya. Upah yang sangat kecil ini jelas sekali sangat tidak mencukupi kebutuhan keluarga, di mana semua harga barang-barang yang ada selalu naik setiap tahunnya. Jadi upah ini jelas berbanding terbalik dengan pengeluaran yang harus dikeluarkan untuk mencukupi kebutuhan keluarga.

Secara umum, perusahaan-perusahaan di sektor padat modal membayar upah lebih tinggi, dan karena itu menunjukkan penerapan peraturan upah minimum. Umumnya perusahaan yang lebih besar akan lebih mampu membayar upah lebih tinggi, dan karena itu penerapan peraturan upah minimumnya lebih baik daripada perusahaan-perusahaan kecil. Perusahaan-perusahaan modal asing juga umumnya membayar upah lebih tinggi dan menerapkan peraturan upah minimum secara lebih efektif dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan domestik.

Sementara itu, perusahaan-perusahaan yang menjual produknya ke pasar ekspor rata-rata membayar upah lebih tinggi dan menerapkan peraturan upah minimum lebih baik daripada perusahaan-perusahaan yang hanya mengincar pasaran domestik.

3. Problem Kesejahteraan Hidup

Ketika para buruh hanya memiliki sumber pendapatan berupa gaji (upah) maka pencapaian kesejahteraan tergantung kepada kemampuan gaji memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya. Dalam kenyataannya jumlah gaji relatif tetap, sementara itu kebutuhan hidup yang selalu bertambah (adanya bencana, sakit, sekolah, tambah anak, harga barang naik, listrik, telepon, biaya transportasi, dan lain-lain). Hal ini menyebabkan kualitas kesejahteraan rakyat (termasuk buruh) semakin rendah.

4. Problem Pemutusan Hubungan Kerja

Salah satu persoalan besar yang dihadapi para buruh saat ini adalah PHK. PHK ini menjadi salah satu sumber pengangguran di Indonesia. Jumlah Pengangguran di Indonesia sangat besar. Sebenarnya, PHK adalah perkara biasa dalam dunia ketenagakerjaan. Tentunya asalkan sesuai dengan kesepakatan kerja bersama (KKB) dan pihak pekerja maupun pengusaha harus ikhlas dan menyepakati pemutusan kerja ini.

Hanya saja, dalam kondisi dimana tidak terjadi keseimbangan posisi tawar menawar maka PHK, dan pekerjaan merupakan satu-satunya sumber pendapatan untuk hidup, maka PHK menjadi 'bencana besar' yang sangat menakutkan para buruh.

Secara umum PHK terjadi karena beberapa sebab seperti permintaan sendiri, berakhirnya masa kontrak kerja, kesalahan buruh, masa pensiun, kesehatan/ kondisi fisik yang tidak memungkinkan, dan meninggal dunia. Problema PHK biasanya terjadi dan kemudian menimbulkan problema lain yang lebih besar bagi kalangan buruh.

5. Oknum PJTKI

Dewasa ini banyak PJTKI yang melakukan kecurangan terhadap pengiriman TKI. Bahkan banyak PJTKI swasta yang ilegal atau tidak memiliki ijin dari Kemenakertrans. Sehingga aliran TKI ke luar negeri menjadi tidak dapat terkontrol sepenuhnya oleh pemerintah.

Banyak PJTKI swasta yang berbuat curang bahkan mengintimidasi Calon TKI dan memungut biaya melebihi komponen biaya pengiriman TKI yang telah ditetapkan Keputusan Menteri atau bahkan bagi yang banyak terjadi *human trafficking* dikalangan TKW.

Masih banyaknya Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) yang tidak mendapat izin dari Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans), sehingga menyebabkan aliran TKI tidak terkontrol. Akibatnya bisa ditebak, banyak kasus-kasus pemulangan TKI yang tidak lengkap surat-suratnya alias ilegal.

Setelah melihat permasalahan-permasalahan yang ada, maka dapat diambil kesimpulan bahwa permasalahan para TKI ini bukan hanya semata-mata dari TKI itu sendiri, tetapi juga banyak pihak yang ikut terlibat di dalamnya. Untuk itu diperlukan aturan yang jelas, baik dari negara atau pun aturan umum yang harus dipatuhi secara bersama. Aturan-aturan itu juga harus didukung oleh para penegak hukum, sehingga tercermin contoh yang baik bagi masyarakat.

V. KESIMPULAN

Bila melihat perkembangan buruh dari masa ke masa, dapat ditarik kesimpulan bahwa peningkatan kesejahteraan buruh/pekerja semakin membaik. Pemberlakuan hubungan kerja yang jelas berdasarkan peraturan perundang-undangan, penetapan upah minimum, pemberlakuan uang pesangon bagi karyawan yang di PHK dan sebagainya,

memberikan gambaran bahwa pekerja/buruh menjadi lebih sejahtera dari masa ke masa. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 sebagai bentuk konkret pengaturan ketenagakerjaan yang melindungi seluruh aspek-aspek pekerja/buruh dan pengusaha.	Maka dengan adanya pengaturan yang jelas mengenai ketenagakerjaan untuk masa yang akan datang diharapkan semua pemangku jabatan/stake holder dapat saling bersinergi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.
--	--