

**TINJAUAN YURIDIS
PERAN PEGAWAI PENGAWAS KETENAGAKERJAAN
MENURUT UU NOMOR 13 TAHUN 2003
TENTANG KETENAGAKERJAAN
DAN UU NOMOR 2 TAHUN 2004 TENTANG
PENYELESAIAN PERSELISIHAN HUBUNGAN INDUSTRIAL**

Oleh : Myra M. Hanartani, SH, MA

LATAR BELAKANG

Masalah ketenagakerjaan terus berkembang sejalan dengan perkembangan dunia industri dan hubungan industrial yang semakin kompleks sehingga memerlukan penanganan yang secara konsepsional dan terencana.

Penanganan masalah ketenagakerjaan secara konsepsional dan terencana dari aspek yuridis telah dilakukan melalui program reformasi hukum ketenagakerjaan yang dimulai tahun 1998. Sampai saat ini telah dilahirkan berbagai undang-undang yang sangat strategis di bidang ketenagakerjaan antara lain, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang

Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial serta berbagai undang-undang yang meratifikasi konvensi-konvensi ILO. Demikian pula saat ini telah diterbitkan berbagai peraturan pelaksanaan dari undang-undang tersebut.

Namun demikian yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana norma-norma ketenagakerjaan yang termuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut ditegakkan dan dilaksanakan dengan baik oleh masyarakat, utamanya para pihak dalam hubungan industrial yakni pengusaha dan pekerja/buruh. Oleh karena itu, pengawasan ketenagakerjaan menjadi sangat penting. Pengaturan mengenai pengawasan ketenagakerjaan ini telah diatur, utamanya dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pengawasan Perburuhan, Undang-undang Nomor 1 Tahun

1970 tentang Keselamatan Kerja dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan serta berbagai undang-undang yang memuat ketentuan tentang pengawasan ketenagakerjaan termasuk Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Dari berbagai peraturan perundang-undangan tersebut dapat terlihat peran sentral Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan sebagai pelaksana pengawasan ketenagakerjaan untuk terlaksananya pengawasan ketenagakerjaan dengan baik. Untuk itu maka perlu adanya pemahaman yang mendalam terhadap peran penting pegawai pengawas agar dapat diupayakan peningkatan kualitas dan kuantitas pegawai pengawas dalam rangka mewujudkan suatu pengawasan ketenagakerjaan yang berdayaguna dan berhasil guna.

ASPEK HUKUM PENGAWAS KETENAGAKERJAAN

Sebagaimana kita ketahui bahwa ketentuan-ketentuan mengenai pengawasan

ketenagakerjaan terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Namun dasar hukum pengawasan ketenagakerjaan yang paling pokok adalah Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pengawasan Perburuhan. Dalam Undang-undang ini diatur bahwa Pengawasan Ketenagakerjaan (dalam undang-undang ini diistilahkan sebagai Pengawasan Perburuhan), diadakan guna :

- a. mengawasi berlakunya undang-undang dan peraturan perburuhan (ketenagakerjaan) pada khususnya;
- b. mengumpulkan bahan-bahan keterangan tertulis soal-soal hubungan kerja dan keadaan perburuhan dalam arti seluas-luasnya guna membuat undang-undang dan peraturan-peraturan perburuhan (ketenagakerjaan);
- c. menjalani pekerjaan lain-lainnya yang diserahkan kepadanya dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya.

Dari rumusan tersebut diatas terlihat luasnya fungsi dan tugas pengawasan ketenagakerjaan, tidak hanya sekedar mengawasi berlakunya undang-undang dan peraturan-peraturan ketenagakerjaan tetapi termasuk

mengumpulkan bahan-bahan ketenagakerjaan tentang soal-soal hubungan kerja dan keadaan ketenagakerjaan (perburuhan) dalam rangka pembuatan peraturan perundang-undangan dan tugas lainnya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sehubungan dengan luasnya fungsi dan tugas pengawasan ketenagakerjaan tersebut maka oleh undang-undang ini, Menteri diperintahkan menunjuk pegawai-pegawai pengawasan ketenagakerjaan yang berkewajiban menjalankan pengawasan ketenagakerjaan. Dalam menjalankan tugasnya pegawai pengawas ketenagakerjaan berhak memasuki semua tempat-tempat dimana dijalankan atau biasa dijalankan pekerjaan dan pengusaha tidak boleh menolak. Apabila ditolak maka pegawai pengawas dapat meminta bantuan polisi. Sehubungan dengan pelaksanaan tugas pengawas tersebut, pengusaha diwajibkan memberi semua keterangan yang sejelas-jelasnya baik lisan maupun tertulis.

Dengan adanya kewenangan dan hak pegawai pengawas ketenagakerjaan memasuki tempat-tempat dimana dijalankan atau biasa dijalankan pekerjaan serta

meminta keterangan-keterangan yang diperlukan kepada pengusaha maka pegawai pengawas ketenagakerjaan diwajibkan merahasiakan segala keterangan tentang rahasia-rahasia di dalam suatu perusahaan yang didapatkannya berhubungan dengan jabatannya dan apabila pegawai pengawas ketenagakerjaan melanggarnya diancam hukuman penjara selama-lamanya 6 (enam) bulan dan dapat dipecat dari jabatannya.

Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja diatur mengenai Pengawasan dalam Bab V Pasal 5 s/d Pasal 8. Pengawasan Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) dalam undang-undang ini dilakukan oleh direktur yang ditunjuk oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan, sebagai pengawas umum, sedangkan para pegawai pengawas menjalankan pengawasan langsung terhadap ditaatinya ketentuan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja.

Dalam berbagai peraturan pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 telah diatur mengenai pegawai pengawas yang memiliki keahlian khusus di bidang K3 dan menjadi pegawai pengawas K3 yang mempunyai kewenangan melakukan

pengawasan terhadap obyek pengawasan keselamatan dan kesehatan kerja.

Pegawai pengawas ketenagakerjaan yang telah memenuhi kualifikasi dan persyaratan tertentu, sesuai Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dapat diangkat menjadi Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai kewenangan menyidik perkara pidana di bidang ketenagakerjaan.

Dengan demikian maka pelanggaran terhadap norma-norma ketenagakerjaan yang terdapat dalam berbagai Undang-undang yang mempunyai sanksi pidana, pegawai pengawas ketenagakerjaan yang berkualifikasi sebagai PPNS dapat melakukan tindakan proyustisia melalui pembuatan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dan mengajukannya ke polisi sebagai penyidik umum atau jaksa sebagai penuntut umum.

PERAN PEGAWAI PENGAWAS MENURUT UU NOMOR 13 TAHUN 2003 DAN UU NOMOR 2 TAHUN 2004

UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan merupakan undang-undang

yang mengatur norma ketenagakerjaan secara luas dan komprehensif. Undang-undang ini merupakan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan yang pada awal era reformasi mendapat kecaman dari berbagai pihak sehingga sebelum Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 tersebut berlaku, dilakukan penyempurnaan. Dilihat dari sisi cakupan materi, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 sama dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok mengenai Tenaga Kerja.

Cakupan pokoknya meliputi ketentuan yang mengatur sebelum selama dan sesudah bekerja. Namun berbeda dengan Undang-undang Nomor 14 tahun 1969, Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, kandungannya sangat terperinci dan lebih mendetil serta mengandung norma-norma baru sesuai tuntutan perkembangan jaman. Mengenai pengawasan ketenagakerjaan dalam Undang-undang ini diatur dalam bab-bab di bagian akhir yang terlihat pada BAB XIV tentang "PENGAWASAN" dan BAB XV tentang "PENYIDIKAN" (Pasal 176 s/d 182 atau sebanyak 7 Pasal).

Kurangnya pasal yang menyangkut pengawasan dalam undang-undang ini tidak berarti bahwa undang-undang ini mengabaikan aspek pengawasan. Justru ketentuan-ketentuan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 melengkapi, mempertegas dan memperkuat pengawasan ketenagakerjaan yang telah diatur oleh Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja.

Secara tegas disebutkan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 bahwa pengawasan ketenagakerjaan dilakukan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan yang mempunyai kompetensi dan independen guna menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan. Hal ini berarti bahwa pegawai pengawas ketenagakerjaan mempunyai peranan sentral dalam pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan dalam rangka menegakkan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan.

Untuk itu maka seorang pegawai pengawas ketenagakerjaan wajib memiliki kompetensi yang memenuhi standar tertentu dan independen dalam melaksanakan tugasnya sesuai peraturan

perundang-undangan tanpa pengaruh dan intervensi dari pihak lain. Oleh karena itu, pegawai pengawas ketenagakerjaan ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan. Dengan adanya kewenangan Menteri yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan menetapkan pegawai pengawas, Menteri juga berwenang menetapkan standar pelayanan atau pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh pegawai pengawas yang berlaku di seluruh Indonesia. Dengan demikian, maka tidak terjadi perbedaan pelaksanaan pengawasan di daerah satu dengan daerah yang lain.

Dengan adanya ketentuan mengenai pengawasan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003, maka sudah menjadi kewajiban pegawai pengawas untuk melakukan pengawasan terhadap ditaatinya norma-norma atau ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 itu sendiri. Pengawasan dapat berupa pemberi petunjuk tentang pelaksanaan norma sebagaimana mestinya, memberikan penjelasan tentang hak dan kewajiban masing-masing pihak, baik pihak pengusaha maupun pekerja bahkan pegawai

pengawas ketenagakerjaan yang diberi wewenang khusus sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sesuai peraturan perundang-undangan, dapat melakukan penyidikan terhadap pelanggaran norma-norma atau ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 yang mempunyai sanksi ancaman pidana.

Dalam BAB XV tentang Penyidikan Pasal 182 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 diuraikan secara lebih terperinci wewenang Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sebagai berikut :

- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- b. melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- d. melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti dalam perkara tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- e. melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- g. menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti yang membuktikan tentang adanya tindak pidana di bidang ketenagakerjaan.

Walaupun ketentuan-ketentuan yang menyangkut ketenagakerjaan telah diatur dalam berbagai undang-undang terutama dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003, namun tidak tertutup kemungkinan terjadi perbedaan pendapat diantara para pihak, terutama antar pengusaha/organisasi pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh atau bahkan perbedaan pendapat antara serikat pekerja/serikat buruh yang satu dengan yang lain. Perbedaan pendapat ini sering bermuara pada perselisihan diantara para pihak. Untuk itulah maka Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial mengatur mengenai tata cara penyelesaian perselisihan serta lembaga-lembaga

penyelesaian perselisihan industrial. Secara teoritis Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 dikenal sebagai hukum formal atau hukum prosedur, sedangkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 dan Undang-Undang lain di bidang ketenagakerjaan dikenal dengan hukum materil. Hukum formil mengatur tata cara atau prosedur beracara dalam menerapkan hukum materil sehingga keduanya sangat terkait satu sama lain. Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 tidak menyinggung tentang pengawasan ketenagakerjaan. Namun demikian peran pegawai pengawas ketenagakerjaan secara teoritis dan praktek di lapangan dapat terlihat dalam hal pegawai perantara/mediator, konsiliator atau arbiter menangani suatu perselisihan dapat meminta pendapat pegawai pengawas terutama dalam penyelesaian perselisihan yang bersifat normatif. Demikian juga di hadapan Pengadilan Hubungan Industrial, sesuai dengan keahliannya dalam penguasaan norma ketenagakerjaan dapat diminta kesaksiannya sebagai saksi ahli.

Sebagai pegawai pengawas ketenagakerjaan, mereka mempunyai kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atau kontrol terhadap pelaksanaan

peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan. Dalam pelaksanaan tugas tersebut, ada peluang bagi pegawai pengawas melakukan tindakan-tindakan yang bersifat preventif apabila ditemukan gejala-gejala akan terjadinya perselisihan hubungan industrial di perusahaan akibat terjadinya perbedaan pendapat dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan, sebelum permasalahan tersebut tidak dibawa oleh para pihak ke dalam proses penyelesaian lebih lanjut (bipartit, konsiliasi, arbitrase, mediasi dan Pengadilan Hubungan Industrial). Tindakan preventif tersebut antara lain berupa pemberian penjelasan atau pemahaman terhadap norma ketenagakerjaan. Dengan demikian diharapkan para pihak dapat melaksanakan hak dan kewajiban masing-masing sesuai dengan norma-norma yang berlaku, sehingga perselisihan dapat dicegah. Dalam hal terjadi pemogokan, pegawai pengawas dapat memberikan pendapatnya ada tidaknya perselisihan normatif sehingga dapat diketahui pemogokan tersebut didasarkan pada perselisihan normatif atau tidak.

Sedangkan tindakan pegawai pengawas yang bersifat represif, dapat

dilakukan baik sebelum proses penyelesaian perselisihan maupun sedang dalam proses penyelesaian perselisihan hubungan industrial apabila ditemukan adanya pelanggaran ketentuan dalam undang-undang yang mempunyai ancaman pidana. Tindakan represif tersebut dilakukan oleh pegawai pengawas yang berkualifikasi sebagai PPNS, untuk selanjutnya diteruskan ke polisi sebagai penyidik umum atau jaksa penuntut umum dan kemudian diproses ke pengadilan pidana.

PENUTUP

Dari uraian bab-bab di atas, terlihat pentingnya pengawasan ketenagakerjaan dalam rangka menegakkan pelaksanaan

peraturan perundang-undangan di bidang ketengakerjaan. Peran sentral pegawai pengawas dalam terlaksananya pengawasan ketenagakerjaan dengan baik, terletak pada kompetensi, independensi dan sikap professional setiap pegawai pengawas dan didukung oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang memberi kewenangan dan hak-hak tertentu kepada pegawai pengawas ketenagakerjaan dalam menjalankan tugasnya.*****

*Myra M. Hanartani, SH, MA
Kepala Biro Hukum Depnakertrans*