

## PERMASALAHAN PENEGAKAN HUKUM PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN

Luthvi Febryka Nola

1

### Abstrak

*Saat ini masih banyak terjadi kasus kecelakaan kerja yang mengakibatkan banyak korban. Kasus kecelakaan kerja seharusnya dapat dicegah melalui pengawasan ketenagakerjaan. Namun dalam kenyataan, pengawasan ketenagakerjaan sangat terbatas. Terkait permasalahan tersebut, tulisan ini mengkaji mengapa pengawasan ketenagakerjaan masih sangat terbatas dan apa solusi terhadap permasalahan tersebut. Hasilnya, diketahui bahwa keterbatasan pengawasan dikarenakan lima faktor yaitu aturan yang terlalu umum dan tidak sinkron, tenaga pengawas yang kurang independen dan berintegritas, terbatasnya sarana penunjang pengawasan, adanya ketidakpedulian, dan minimnya budaya kepatuhan hukum masyarakat. Adanya aturan pengawasan yang lebih komprehensif menjadi salah satu solusi untuk mengefektifkan pengawasan ketenagakerjaan. DPR RI melalui fungsi legislasi perlu mendorong lahirnya UU baru sebagai pengganti UU No. 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 No. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia.*

### Pendahuluan

Pada tanggal 21 Juni 2019, terjadi kebakaran di pabrik perakitan korek api gas di Langkat, Sumatera Utara. Kebakaran ini mengakibatkan adanya 30 korban jiwa yang 5 di antaranya adalah anak-anak (Republika, 22 Juni 2019). Dari kejadian tersebut, pihak kepolisian telah menangkap pemilik, manager operasional, dan manager personalia pabrik dengan dugaan pelanggaran terhadap Pasal 356 KUHP mengenai adanya kelalaian yang mengakibatkan hilangnya nyawa orang lain. Ada sejumlah kelalaian yang sedang diselidiki oleh pihak kepolisian, di antaranya pintu pabrik

yang terkunci dan ketiadaan standar serta peralatan keselamatan dalam bekerja (Kompas, 22 Juni 2019).

Kasus kebakaran pabrik yang mengakibatkan banyak korban jiwa bukan pertama kali terjadi. Sebelumnya pada tahun 2015 terjadi kecelakaan kerja di PT Mandom Indonesia (Bekasi) yang menewaskan 27 orang. Selanjutnya pada tahun 2017 kebakaran juga terjadi di pabrik kembang api PT Panca Buana Cahaya Sukses di Tangerang yang menewaskan 49 orang. Secara nasional, kasus kecelakaan kerja mengalami kenaikan dari yang tadinya 123.000 kasus pada 2017 meningkat menjadi 157.313 kasus



pada 2018 (sinarharapan.co, 15 Januari 2019).

Menurut Ketua Konfederasi Persatuan Buruh Indonesia, Ilhamsyah, salah satu faktor yang menyebabkan tingginya kasus kecelakaan kerja adalah karena terbatasnya pengawasan ketenagakerjaan (tirto.id, 23 Juni 2019). Pengawasan ketenagakerjaan merupakan “kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan” (Pasal 1 angka 32 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan). Pengawasan ketenagakerjaan bukan hanya terkait masalah keselamatan dan kesehatan kerja (K3), melainkan juga praktik ketenagakerjaan pada umumnya. Tulisan ini mengkaji mengenai penyebab terbatasnya pengawasan pemerintah khususnya pengawasan ketenagakerjaan dan mencari solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut.

### **Keterbatasan Pengawasan Ketenagakerjaan**

Pengawasan ketenagakerjaan telah diatur secara khusus dalam UU No. 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 No. 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia (UU No. 3 Tahun 1951). Adapun istilah pengawasan ketenagakerjaan dalam UU No. 3 Tahun 1951 disebut sebagai pengawasan perburuhan. Berdasarkan penjelasan umum ini, salah satu alasan pembentukan dari UU khusus tentang pengawas perburuhana adalah untuk memperkuat posisi pegawai pengawas. Pada saat itu pengawas perburuhan sering ditolak atau dipersulit dalam menjalankan tugasnya. Meskipun UU No. 3 Tahun 1951 telah berlaku lebih dari 68 tahun

namun sampai saat ini pengawas perburuhan tetap kerap menerima penolakan.

Hal ini menunjukkan adanya permasalahan terkait penegakan hukum, aturan pengawasan ketenagakerjaan khususnya UU No. 3 Tahun 1951. Menurut Soerjono Soekanto (2004: 8), ada lima faktor yang memengaruhi penegakan hukum, yaitu hukum itu sendiri, penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat dan budaya. Segi hukum dipengaruhi 3 hal yaitu tidak diikutinya asas berlakunya UU; belum ada aturan pelaksana yang sangat dibutuhkan; dan ketidakjelasan arti kata dalam UU.

Salah satu asas berlakunya UU yang tidak dipenuhi oleh aturan pengawasan ketenagakerjaan adalah asas sinkronisasi peraturan. Aturan yang tidak sinkron tersebut terkait dengan kedudukan pengawas ketenagakerjaan. Menurut Pasal 178 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, kedudukan pengawas terdapat di pusat, provinsi, dan/atau kabupaten/kota. Sedangkan menurut UU No. 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan Konvensi ILO No. 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan (UU Pengesahan Konvensi ILO) kedudukan pengawas ketenagakerjaan terdapat di pusat. Selanjutnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) menentukan bahwa pengawasan ketenagakerjaan hanya dilakukan oleh pusat dan provinsi. Selain itu, UU No. 3 Tahun 1951 juga tidak menentukan mengenai pendelegasian aturan pelaksanaan terhadap UU tersebut. Padahal UU No. 3 Tahun 1951 membutuhkan aturan pelaksana karena sifat pengaturannya yang sangat umum.

Dari segi penegak hukum, ada beberapa faktor yang menghalanginya melakukan penegakan hukum, antara lain keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dan minimnya kemampuan untuk menunda pemuasan kebutuhan terutama kebutuhan materil (Soerjono Soekanto, 2004: 34-35). Kedua faktor inilah yang menghalangi pengawas ketenagakerjaan dalam upaya menegakkan hukum ketenagakerjaan. Keterbatasan kemampuan menempatkan diri dipengaruhi oleh sistem perekrutan tenaga pengawas yang sangat dipengaruhi oleh kebijakan dari pejabat di daerah sehingga pengawas tidak dapat berkehendak bebas (*independen*). Sedangkan minimnya kemampuan untuk menunda pemuasan kebutuhan terlihat dari berkembangnya praktek suap dalam tubuh pengawas ketenagakerjaan (*sindonews.com*, 24 Maret 2015).

Dari segi sarana atau fasilitas, penegakan hukum dipengaruhi oleh keberadaan tenaga pengawas yang berkualitas, organisasi yang baik, peralatan yang memadai dan keuangan yang cukup (Soerjono Soekanto, 2004: 37). Keempat hal ini menjadi permasalahan pengawasan ketenagakerjaan. Peningkatan kualitas pengawas terhambat oleh sistem kepegawaian dari tenaga pengawas di mana posisi pengawas sangat dipengaruhi oleh kebijakan dari pejabat di daerah. Pada prakteknya sering kali pengawas ketenagakerjaan yang sudah dilatih menggunakan pendanaan yang tidak sedikit dipindahkan ke bagian lain.

Permasalahan organisasi pengawasan ketenagakerjaan terjadi akibat pengawasan ketenagakerjaan tidak hanya dilakukan pegawai pengawas Kemenaker akan tetapi juga instansi terkait lainnya

seperti kepolisian, dan imigrasi (Kemenkumham). Antarinstansi ini terkadang terdapat *overlapping* kewenangan seperti terkait pengawasan terhadap tenaga kerja asing (TKA). UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur TKA sebagai objek pengawasan ketenagakerjaan, sedangkan imigrasi juga melakukan pengawasan berdasarkan UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Ditariknya pengawasan ke provinsi juga berpengaruh kepada penganggaran dan ketersediaan peralatan penunjang kegiatan.

Faktor keempat yang memengaruhi penegakan hukum adalah faktor masyarakat, yaitu pendapat masyarakat mengenai hukum yang dipengaruhi oleh pandangannya terhadap perilaku penegak hukum. Berkembangnya pandangan miring terkait kinerja pengawas yang tidak independen dan mudah disuap akan menimbulkan sikap antipati dan ketidakpedulian masyarakat terhadap pengawasan ketenagakerjaan. Hal ini terbukti dengan meningkatnya keberadaan pabrik yang memproduksi barang berbahaya di rumah atau disekitar rumah warga. Masyarakat membiarkan kondisi tersebut seperti yang terjadi di Langkat, diperkirakan di sekitar lokasi pabrik yang terbakar masih banyak terdapat industri serupa (*Kompas*, 22 Juni 2019).

Faktor terakhir yang memengaruhi penegakan hukum adalah kebudayaan yang mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga dipatuhi dan apa yang dianggap buruk sehingga

dihindari (Soerjono Soekanto, 2004: 59-60). Pengawas ketenagakerjaan memiliki peranan penting dalam menumbuhkan budaya patuh terhadap aturan ketenagakerjaan termasuk pada aturan K3. Permasalahannya, dengan keterbatasan pengawasan dari segi jumlah dan kualitas membuat tidak semua perusahaan dapat diawasi dan diberikan pemahaman tentang pentingnya mematuhi aturan ketenagakerjaan.

Sanksi merupakan salah satu instrumen yang dapat memengaruhi nilai kepatuhan masyarakat. Namun aturan sanksi dalam UU No. 3 Tahun 1951 sangat minim (kurungan maksimal 3 bulan dan denda sebanyak-banyaknya lima ratus rupiah) sehingga saat terjadi pelanggaran maka yang dipergunakan adalah aturan lain. Dalam kasus Langkat misalnya, yang dipergunakan adalah KUHP yang memiliki sanksi lebih berat. Dengan tidak dipergunakannya aturan tentang pengawasan ketenagakerjaan, kepercayaan masyarakat terhadap pengawas ketenagakerjaan tentu menjadi berkurang dan memengaruhi wibawa dari pengawas di mata masyarakat.

### **Revisi UU Pengawasan Ketenagakerjaan Sebagai Suatu Solusi**

Beberapa pihak menghubungkan lemahnya pengawasan ketenagakerjaan dengan sedikitnya jumlah pengawas ketenagakerjaan. Menurut Direktur Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan dan Keselamatan Kesehatan Kerja (Binwasnaker K3) Kemenaker, Sugeng Priyanto,

jumlah pengawas hanya 1.600 orang sedangkan angkatan kerja mencapai 130 juta. Padahal idealnya perbandingan jumlah pengawas dan pekerja adalah 1:350 (tirto.id, 23 Juni 2019). Dengan demikian, menambah jumlah pengawas menjadi salah satu solusi mengatasi keterbatasan pengawasan.

Selain menambah jumlah pengawas, pengaturan tentang pengawasan ketenagakerjaan juga perlu diperbaiki. Berdasarkan uraian terkait keterbatasan pengawasan ketenagakerjaan, permasalahan utama terdapat pada pengaturan pengawasan ketenagakerjaan yang belum komprehensif dan perlu disesuaikan dengan kondisi ketenagakerjaan saat ini. UU Pengawasan Ketenagakerjaan perlu menegaskan bahwa pengawasan ketenagakerjaan merupakan suatu sistem. Sebagai suatu sistem maka menurut Friedman (2009:17), peraturan perundang-undangan perlu mencakup tiga hal yaitu struktur, substansi, dan budaya hukum yang saling berinteraksi.

Substansi hukum merupakan kumpulan norma hukum beserta perumusannya dan acara untuk menegakkannya (Soerjono Soekanto, 2004: 59). Substansi yang perlu diatur terkait dengan pengawasan ketenagakerjaan adalah kejelasan lingkup pengawasan di pusat dan daerah; bagi aturan yang bersifat umum juga perlu pendelegasian kepada aturan pelaksana baik dalam bentuk PP, Permen, dll. Pendelegasian tersebut harus disertakan dengan aturan batas waktu pembuatan aturan sehingga ada kepastian hukum. Selain itu perlu diatur pengetatan syarat mutasi tenaga pengawas supaya tidak mudah dipindah. Pengetatan syarat mutasi ini tidak hanya dalam

rangka meningkatkan kualitas tenaga pengawas akan tetapi juga menjaga supaya tenaga pengawas tetap independen.

Struktur hokum merupakan wadah atau bentuk dari sistem misalnya kelembagaan dan hubungan antar lembaga (Friedman, 2009:16). UU pengawas ketenagakerjaan perlu mengatur stuktur pengawasan dengan cara memperjelas kedudukan tenaga pengawas. Berkaitan dengan kedudukan pengawas maka harus dilakukan harmonisasi antar UU. Berdasarkan UU Pemda maka pengawasan sampai tingkat provinsi. Selanjutnya koordinasi antarinstansi pusat dan daerah serta dengan instansi lainnya juga perlu diatur karena ketenagakerjaan tidak hanya melibatkan Kemenaker. Koordinasi tersebut dapat dilakukan melalui pembentukan badan atau forum khusus koordinasi.

Budaya hukum mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, konsepsi yang dianggap baik sehingga dipatuhi dan buruk sehingga dihindari (Soerjono Soekanto, 2004: 59). Untuk menumbuhkan budaya taat hukum ketenagakerjaan, maka perlu adanya aturan terkait pengawasan komunitas atau keterlibatan masyarakat guna membantu sistem pengawasan, budaya kepatuhan sukarela melalui peningkatan penyuluhan hukum ketenagakerjaan sebagai upaya menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk senantiasa mematuhi aturan ketenagakerjaan. Selain itu, sanksi yang tegas sebagai pengganti saksi lama yang sangat ringan perlu diatur. Pemberatan sanksi juga perlu dikenakan kepada pengawas ketenagakerjaan yang menyalahgunakan kewenangannya.

Materi terkait sistem pengawasan ketenagakerjaan dapat dimasukkan dalam draf RUU tentang Pengawasan Ketenagakerjaan yang merupakan revisi terhadap UU No. 3 Tahun 1951. RUU ini sedang dalam proses pembentukan di DPR RI dan masuk dalam Prolegnas Tahun 2015-2019.

## **Penutup**

UU khusus yang mengatur tentang pengawasan ketenagakerjaan telah ada semenjak tahun 1951. Hanya saja keberadaan aturan tersebut tidak mampu mengangkat posisi pengawas ketenagakerjaan. Hingga saat ini penolakan terhadap pengawas dan pelanggaran terhadap aturan ketenagakerjaan masih terus terjadi. Pelanggaran tersebut berdampak pada masih terjadinya kecelakaan kerja yang tidak hanya mengakibatkan kerugian secara materil akan tetapi juga menimbulkan korban jiwa.

Peraturan perundang-undangan terkait dengan pengawasan ketenagakerjaan memiliki sejumlah kelemahan baik dari segi hukum, penegak hukum, sarana, masyarakat, dan budaya hukum. Oleh sebab itu perlu dilakukan revisi terhadap UU No. 3 Tahun 1951. UU Pengawasan Ketenagakerjaan ke depan hendaknya mengatur pengawasan sebagai suatu sistem yang meliputi masalah substansi, stuktur, dan budaya hukum. Komisi 9 DPR RI sebagai komisi yang membidangi masalah ketenagakerjaan melalui fungsi legislasi dapat mendorong supaya UU Pengawasan Ketenagakerjaan dapat segera terbentuk.

## Referensi

“Angka Kecelakaan Kerja di Indonesia Terus Meningkat”, [http://www.sinarharapan.co/ekonomi/read/5791/angka\\_kecelakaan\\_kerja\\_di\\_indonesia\\_terus\\_meningkat](http://www.sinarharapan.co/ekonomi/read/5791/angka_kecelakaan_kerja_di_indonesia_terus_meningkat), diakses 24 Juni 2019.

Friedman, Lawrence M. (2009). *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media.

“Kebakaran Pabrik Macis Tewaskan 30 Orang”, *Republika*, 22 Juni 2019, hal. 2.

“Kebakaran Pabrik Korek Tak Boleh Terulang, Dinas Mesti Lebih Giat”, <http://www.tirto.id/kebakaran-pabrik-korek-tak-boleh-terulang-dinas-mesti-lebih-giatecVo>, diakses 1 Juli 2019.

Soekanto, Soerjono. (2004). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

“Suap Marak di Pengawasan Ketenagakerjaan”, <https://nasional.sindonews.com/read/980529/149/suap-marak-di-pengawasan-ketenagakerjaan-1427168052>, diakses 25 Juni 2019.

“30 Tewas Akibat Kelalaian”, *Kompas*, 22 Juni 2019, hal. 11.



Luthvi Febryka Nola  
*luthvi.nola@dpr.go.id*

Luthvi Febryka Nola, S.H., M.Kn., menyelesaikan Pendidikan S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjajaran pada tahun 2003 dan pendidikan S2 Magister Kenotariatan Universitas Indonesia pada tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda Hukum Perdata pada Pusat Penelitian – Badan Kehalian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang dipublikasikan dan buku antara lain: “Penjamin Resi Gudang di Indonesia: Analisis Politik Hukum Undang-Undang Nomor 9 tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang” (2010), “Penerapan Penyelesaian Sengketa Alternatif dalam Kasus yang Melibatkan Pekerja Rumah Tangga” (2011), dan “Advokasi Huoleh Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)” (2014).

## Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

*Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.*