

# PENGGUNAAN INSTRUMEN SANKSI PIDANA DALAM PENEGAKAN HAK NORMATIF PEKERJA/BURUH

**M. Hadi Shubhan**

Fakultas Hukum, Universitas Airlangga  
Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan - Surabaya  
Email: hadi@fh.unair.ac.id

**Submitted:** 28 February 2019, **Reviewed:** 25 May 2019, **Accepted:** 04 April 2020

## **Abstract**

---

*This study examines theories, norms and practices regarding labour criminal sanctions in industrial relations. The purpose of this research is to find answers normatively and alternative praxis of legal efforts for workers / laborers to uphold normative rights that have been violated by employers by using labor criminal instruments. This is a normative legal research using statute, conceptual, and case approach. The results shows that there is a tendency, from various fields of law governing industrial relations which is now more functional, especially by workers/labourers whose rights are violated by employers in the field of labour criminal law. It was also found that labour criminal sanctions in industrial relations have their own characteristics compared to general criminal sanctions contained in the Criminal Code and even compared to certain other criminal sanctions outside the Criminal Code. In terms of law enforcement, several labour criminal cases have been decided by the court such as the criminal union busting, where the crime does not include workers in workers' social security and criminal wages below the minimum wage.*

**Key words:** labour, criminal sanction, industrial relation.

## **Abstrak**

---

Penelitian hukum ini mengkaji teori, norma dan praktik mengenai sanksi pidana perburuhan dalam hubungan industrial. Tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan jawaban normatif dan praksis alternatif upaya hukum bagi pekerja/buruh untuk menegakkan hak-hak normatif yang telah dilanggar oleh pengusaha dengan menggunakan instrumen pidana perburuhan. Metode yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Dari penelitian ini ditemukan bahwa terdapat kecenderungan, dari berbagai bidang hukum yang mengatur hubungan industrial yang sekarang lebih difungsikan terutama oleh pihak pekerja/buruh yang dilanggar hak-haknya oleh pengusaha adalah bidang hukum pidana perburuhan. Dalam kajian juga ditemukan bahwa sanksi pidana perburuhan dalam hubungan industrial memiliki karakteristik tersendiri dibandingkan sanksi pidana umum yang ada dalam KUHP dan bahkan dibandingkan dengan sanksi pidana tertentu lainnya diluar KUHP. Dalam praktik penegakan hukum dilapangan, sudah ditemukan beberapa kasus pidana perburuhan yang telah diputus oleh pengadilan seperti pidana *union busting*, pidana tidak mengikutsertakan pekerja dalam jaminan sosial pekerja, dan pidana pengupahan dibawah upah minimum.

**Kata Kunci:** perburuhan, sanksi pidana, hubungan industrial.

## Latar Belakang

Perkembangan hukum perburuhan di Indonesia memasuki era baru setelah adanya reformasi 1998 yang berpengaruh pada dinamika hubungan industrial, terutama terkait dengan legislasi dan regulasi. Masa reformasi sangat menentukan substansi dari berbagai legislasi maupun regulasi yang ada. Terkait bidang hubungan industrial, suasana dan situasi sosial politik, oleh Iman Soepomo dikatakan sebagai sumber hukum material hukum perburuhan<sup>1</sup>. Pada masa reformasi tersebut, lahir 3 (tiga) paket undang-undang bidang hubungan industrial, yaitu UU Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan UU Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.

Tiga paket undang-undang bidang hubungan industrial tersebut, sudah memberikan perlindungan hukum yang cukup memadai terhadap pekerja/buruh di dalam hubungan industrial. Namun demikian masih lemah dalam implementasinya, baik dalam bidang pengawasan ketenagakerjaan maupun dalam bidang penegakan di pengadilan, terutama pemberian sanksi terhadap pihak-pihak yang melanggar, baik sanksi keperdataan, sanksi administratif, maupun sanksi pidana.

UU No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh lahir sebagai bentuk

kebebasan berserikat bagi pekerja/buruh. Sebelum lahirnya UU Serikat Buruh, di Indonesia hanya dibolehkan dan diakui satu serikat pekerja, yaitu SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia). Dengan lahirnya UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh ini, maka dibebaskan untuk mendirikan SP (Serikat Pekerja)/SB (Serikat Buruh) dalam satu perusahaan, sepanjang dipenuhi syarat-syarat tertentu. Syarat-syarat tersebut cukup permisif dan tidak restriktif. Kebebasan mendirikan serikat pekerja terbukti efektif untuk menumbuhkan berdirinya multi-union serikat pekerja di perusahaan secara khusus maupun di dalam hubungan industrial secara umum. Dari pendataan yang dilakukan Kementerian Ketenagakerjaan (Kemanaker) per tahun 2014, tercatat ada 6 konfederasi, 100 federasi dan 6.808 serikat pekerja tingkat perusahaan di Indonesia. Jumlah itu meliputi 1.678.364 orang anggota serikat pekerja (SP).<sup>2</sup> Dalam UU No. 21 Tahun 2000 mengatur adanya sanksi pidana terhadap pelaku *union busting* (pemberangusan serikat pekerja).

UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan lahir sebagai hukum materiil yang mengatur hubungan industrial, yang merupakan pengganti dari UU Ketenagakerjaan sebelumnya, yaitu UU Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja, dan UU No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan yang belum sempat

1 Iman Soepomo, *Pengantar Hukum Perburuhan*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 8

2 Hukumonline, "Inilah Data Serikat Pekerja di Indonesia" <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55b8691e26785/inilah-data-serikat-pekerja-di-indonesia>, diakses 27 Maret 2018.

berlaku. Seharusnya UU Nomor 25 tahun 1997 dilaksanakan mulai tanggal 1 Oktober 1998 namun tidak jadi diberlakukan sebagai akibat adanya penolakan dari sekelompok serikat pekerja. Akibatnya UU ini ditunda selama dua tahun melalui UU Nomor 11 tahun 1998. Setelah dua tahun ditunda, pekerja tetap melakukan resistensi terhadap keberlakuan UU Nomor 25 tahun 1997 tersebut bahkan menuntut untuk melakukan pencabutan. Hal ini mengakibatkan pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 tahun 2000 untuk mengakomodasikan keinginan para pekerja tersebut, sambil mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Ketenagakerjaan sebagai pengganti UU Nomor 25 tahun 1997 tersebut.

UU Ketenagakerjaan ini didalamnya terdapat norma yang cukup progresif bagi perlindungan pekerja/buruh, seperti, ketentuan jumlah kompensasi PHK (pesangon dan uang penghargaan masa kerja) yang lebih baik dari ketentuan sebelumnya, ketentuan pekerja kontrak (PKWT) yang sangat restriktif, dan prosedur PHK yang cukup rumit. Hal lain yang cukup progresif dari UU Ketenagakerjaan ini adalah adanya sanksi pidana terhadap pelanggaran beberapa norma tertentu. Sanksi pidana ini tidak ada dalam UU Ketenagakerjaan sebelumnya yaitu UU Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja. Disamping terdapat sanksi pidana, dalam UU Ketenagakerjaan 2003 juga membentuk

yang berfungsi melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana perburuhan.

UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial merupakan hukum formal/hukum acara untuk menegakkan hukum material yang ada dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan beserta peraturan organiknya, khusus mengenai perselisihan hubungan industrial yang terdiri dari perselisihan hak, perselisihan kepentingan, perselisihan PHK, dan perselisihan antar serikat pekerja dalam satu perusahaan. UU PPHI ini mengatur mengenai alur penyelesaian perselisihan hubungan industrial serta pembentukan adanya pengadilan hubungan industrial (PHI) yang merupakan pengadilan khusus dilingkungan pengadilan negeri. Penyelesaian perselisihan hubungan industrial ini lebih memiliki karakter hukum keperdataan dibanding dengan karakter hukum administrasi negara maupun karakter hukum pidana perburuhan.

Undang-Undang PPHI menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja Di Perusahaan Swasta. Namun demikian meskipun UU PPHI menggantikan UU No. 22 Tahun 1957 dan UU 12 Tahun 1964, terdapat banyak perbedaan mendasar antara keduanya tersebut. Salah satu perbedaan mendasar adalah UU PPHI menempatkan penyelesaian perselisihan antara pengusaha dan pekerja

ke dalam domain hukum keperdataan. Pergeseran domain dari hukum administrasi negara ke hukum keperdataan mengakibatkan kurangnya peran negara dalam memfasilitasi dan memberikan perlindungan hukum kepada pekerja/buruh, ketika terjadi suatu perselisihan dalam hubungan industrial serta menjadikan pekerja/buruh berhadapan-hadapan langsung dengan pengusaha ketika terjadi perselisihan hubungan industrial tersebut tersebut.

Aspek bidang hukum ketenagakerjaan yang meliputi hukum keperdataan, hukum administrasi negara, dan hukum kepidanaan tersebut, memiliki karakteristik sendiri-sendiri, serta masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangannya, baik bagi pihak perusahaan, pihak pekerja, maupun pihak pemerintah. Namun dari ketiga aspek hukum tersebut, menarik untuk dikaji adalah aspek bidang hukum kepidanaan dalam rezim hukum perburuhan tersebut. Hal ini karena, aspek bidang hukum kepidanaan itu relatif baru berkembang setelah adanya reformasi hukum perburuhan melalui 3 paket UU bidang perburuhan. Disamping itu juga jalur sanksi kepidanaan mulai dipakai oleh kalangan pekerja untuk menegakkan hak-hak normatif yang dilanggar oleh pihak perusahaan.

Adapun beberapa putusan pengadilan terkait penggunaan instrumen sanksi pidana dalam penegakan hak normatif pekerja/buruh adalah: pertama dalam perkara pidana BPJS dengan terpidana Presiden Direktur PT NTP, yang telah diputus oleh PN Sumedang dengan Putusan Nomor: 109/Pid.Sus/2017/PN. Smd:

kedua, dalam perkara pidana *union busting* dengan terpidana general manager PT. KJ yang telah diputus oleh PN Bangil dengan putusan nomor 879/Pid.B/2010/Pn.Bgl. jo. Putusan PT Surabaya Nomor 54/Pid/2009/PT.Sby jo. Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor: 1038 K/Pid.Sus/2009; ketiga, Dalam perkara pidana kejahatan upah minimum, dengan terpidana pemilik UD. SD yang telah diputus oleh PN Malang dengan putusan Nomor: 69/Pid.Sus/2012/PN.MLG ; keempat, dalam perkara pidana kejahatan upah minimum dengan terpidana direktur PT. PPB yang telah diputus oleh PN Surabaya dengan putusan nomor 4318/Pid.B/2009/ PN.Sby. jo. Putusan PT Surabaya Nomor Nomor 635/PID/2010/ PT. SBY. Jo. Putusan Kasasi MA No. 1438 K/Pid.Sus/2011 jo. Putusan PK No. 86 PK/PID. SUS/2013.

Adanya regulasi yang memuat sanksi pidana khususnya dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan serta adanya regulasi mengenai keberadaan PPNS menarik dikaji secara komprehensif. Kajian komprehensif ini mencakup mengenai landasan teori kepidanaan dalam bidang perburuhan, aspek regulasi pidana bidang perburuhan, dan praktik penerapan sanksi pidana perburuhan di pengadilan. Penelitian yang sebelumnya kebanyakan membahas mengenai aspek pidana perburuhan tertentu, seperti, pidana pengupahan dibawah ketentuan upah minimum, sedangkan penelitian ini mencakup lebih komprehensif, sehingga bisa berguna bagi penelitian berikutnya

untuk mengkaji aspek tertentu bidang pidana perburuhan dalam pengembangan selanjutnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka masalah yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah mengenai apa hakikat dan fungsi hukum perburuhan di Indonesia, apa landasan teoritik dan normatif penggunaan instrumen hukum pidana perburuhan oleh pekerja/buruh dalam menegakkan hak-hak normatifnya, serta apa *ratio decidendi* dari hakim yang menjatuhkan sanksi pidana terhadap penguasa yang melanggar hak-hak normatif pekerja/buruh. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta pendekatan kasus (*case approach*).

## Pembahasan

### A. Hakikat dan Fungsi Hukum Perburuhan di Indonesia

Hukum perburuhan (*arbeidsrecht/labour law*) merupakan hukum yang mengatur mengenai hal ihwal hubungan kerja antara pengusaha dengan pekerja/buruh serta pemerintah yang berfungsi sebagai regulator, supervisor, dan pelayanan didalamnya. Dari batasan mengenai hukum perburuhan tersebut,

maka terdapat beberapa unsur yang menjadi bagian dari hukum perburuhan yang penting yaitu:<sup>3</sup>

1. adanya hubungan kerja;
2. adanya pihak pengusaha dan buruh/pekerja;
3. terdapatnya peran pemerintah.

Hukum perburuhan dapat dibedakan dengan hukum ketenagakerjaan. Hukum ketenagakerjaan merupakan genus dari hukum perburuhan. Hukum ketenagakerjaan lebih luas dari hukum perburuhan, karena hukum ketenagakerjaan mencakup pula hal ihwal diluar hubungan kerja akan tetapi terkait pula dengan sumber daya manusia. Jadi ketika membicarakan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pengusaha dan pekerja, maka istilah yang tepat digunakan adalah hukum perburuhan dan bukan hukum ketenagakerjaan. Iman Soepomo mengartikan hukum perburuhan sebagai himpunan peraturan baik tertulis maupun tidak, yang berkenaan dengan kejadian dimana seseorang bekerja pada orang lain dengan menerima upah<sup>4</sup>. Guus Heerma van Voss<sup>5</sup>, seorang professor hukum perburuhan dari Universitas Leiden Belanda mendefinisikan *labour law* sebagai bagian dari hukum berkenaan pengaturan perburuhan baik bersifat perorangan maupun kolektif.

---

3 Budi Santoso, *Hukum Ketenagakerjaan: Perjanjian Kerja Bersama* (Malang: Universitas Brawijaya Press 2012), hlm. 8.

4 Iman Soepomo, *op. cit.*, hlm. 1

5 Guus Heerma van Voss, *Bab-Bab Tentang Hukum Perburuhan Indonesia*, (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012), hlm. 1.

Adapun konsep hubungan kerja adalah hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah, dan perintah (vide: Pasal 1 angka 15 UU Ketenagakerjaan). Unsur yang penting didalam hubungan kerja tersebut adalah unsur perintah. Perintah merupakan petunjuk atau kehendak baik lisan maupun tertulis yang dikehendaki oleh pengusaha terhadap pekerja/buruh. Adanya unsur perintah ini maka berarti hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh adalah hubungan subordinasi, dimana pengusaha sebagai atasan/majikan yang memberikan perintah dan pekerja/buruh sebagai bawahan yang menerima dan melaksanakan perintah.

Hubungan subordinasi dalam hubungan kerja, memberikan makna bahwa memang sejak lahirnya hubungan kerja, maka posisi pekerja/buruh tidak *equal* dengan posisi pengusaha. Ketidak-*equal*-an tersebut, maka peran negara sangat determinan untuk menjaga keseimbangan hubungan industrial tersebut. Hubungan hukum didalam hubungan kerja antara buruh/pekerja dengan pengusaha pada hakikatnya timpang dan tidak seimbang, yang berarti kewajiban pekerja/buruh lebih banyak dari pengusaha, misalnya: hak pengusaha atas hasil kerja yang menjadi kewajiban buruh diiringi oleh kewajiban-kewajiban pekerja/buruh lainnya, buruh wajib masuk kerja, buruh wajib mengenakan

pakaian dinas dengan segala atributnya, buruh wajib mengisi daftar presensi, dan seterusnya. Hal ini disebabkan posisi buruh yang kurang beruntung dibandingkan dengan posisi pengusaha sebagai pemilik perusahaan.<sup>6</sup> Lebih lanjut dalam hubungan kerja hubungan antara pekerja/buruh dengan pengusaha adalah bersifat sub-ordinasi (hubungan diperatas/vertical). Hal ini berbeda dengan hubungan hukum pada umumnya (dalam suatu perikatan) yang sifatnya koordinasi (horizontal).<sup>7</sup>

Adapun pihak-pihak yang terlibat dalam hubungan industrial selaku pihak pemangku kepentingan dalam hubungan kerja, adalah:

- a. perusahaan/pengusaha
- b. pekerja/buruh dan serikat pekerja/serikat buruh; dan
- c. negara/pemerintah.

Ketiga pihak tersebut tidak dapat independen dengan tidak memperhatikan pihak lain, melainkan saling membutuhkan serta saling bersinergi untuk mewujudkan suatu hubungan industrial yang harmonis dan kondusif untuk meningkatkan produktifitas nasional secara umum dan produktifitas internal perusahaan.

Pihak perusahaan/pengusaha merupakan pihak yang menginisiasi terjadinya hubungan kerja. Sebagai pihak yang menginisiasi hubungan kerja, pengusaha akan melakukan rekrutmen terhadap pekerja/buruh, dan setelah masuk menjadi pekerja/buruh, maka pengusaha yang mempekerjakan pekerja/

6 *Ibid.*, hlm. 8

7 R. Goenawan Oetomo, *Pengantar Hukum Perburuhan dan Hukum Perburuhan di Indonesia*, (Jakarta: Grahadika Binangkit Press, 2004), hlm. 15.

buruh dibawah perintahnya. Perintah tersebut baik dalam bentuk lisan maupun tertulis, baik dalam bentuk formal seperti dimuat dalam PK, PP, PKB maupun regulasi perusahaan lainnya maupun dalam bentuk informal, seperti pengumuman, instruksi kerja, dan surat edaran.

Pihak pekerja/buruh bekerja di perusahaan milik pengusaha dan menjadi subordinasi dari pengusaha/perusahaan. Apa yang dilakukan pekerja/buruh merupakan pelaksanaan dari apa yang diperintah atau yang dimaui oleh pengusaha, sehingga tentu apa yang dikerjakan pekerja/buruh akan memberikan manfaat bagi pengusaha/perusahaan. Pekerja/buruh menjadi pekerja/buruh dari perusahaan tentu atas seleksi dari perusahaan. Dalam konteks kondisi sosial ekonomi di Indonesia, maka kesempatan kerja yang tersedia jauh lebih sedikit daripada jumlah tenaga kerja yang memerlukannya. Dengan kondisi sosial ekonomi ini, maka akan berlaku hukum permintaan dan penawaran dimana semakain banyak tenaga kerja tapi sedikit kesempatan kerja maka nilai dari tenaga kerja tersebut menjadi murah.

Pihak negara/pemerintah merupakan pihak ketiga diluar pengusaha dan pekerja yang terlibat dalam hubungan industrial. Fungsi pemerintah dalam hubungan industrial adalah membuat regulasi (sebagai regulator), melakukan pengawasan (supervisi), serta melakukan pelayanan dibidang ketenagakerjaan. Fungsi pemerintah ini

sangat diperlukan untuk memastikan bahwa terdapatnya regulasi dan regulasi yang dibuat adalah memberikan perlindungan pada pekerja/buruh selaku pihak bawahan (subordinasi) dari pengusaha, juga untuk memastikan bahwa regulasi itu ditaati oleh pengusaha dan pekerja/buruh melalui supervisinya, serta memberikan kemudahan dalam berbagai pelayanan di bidang ketenagakerjaan.

Dalam sistem hukum perburuhan, khususnya di Indonesia, norma yang berlaku adalah terdiri atas norma heteronom dan norma otonom. Norma heteronom adalah ketentuan-ketentuan hukum di bidang perburuhan yang dibuat oleh pihak ketiga yang berada di luar para pihak yang terikat dalam suatu hubungan kerja. Pihak ketiga yang paling dominan disini adalah pemerintah/negara. Oleh karena itu, bentuk norma heteronom adalah semua peraturan perundang-undangan di bidang perburuhan yang ditetapkan oleh pemerintah/negara yang sah. Misalnya: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Tenaga Kerja, Peraturan Daerah, traktat bilateral maupun multilateral berupa MoU atau ILO Convention, Konvensi PBB.<sup>8</sup> Sedangkan Norma otonom adalah ketentuan-ketentuan hukum di bidang perburuhan yang dibuat oleh para pihak yang terlibat dalam suatu hubungan kerja, yaitu buruh/pekerja dengan pihak pengusaha. Bentuk norma otonom disini terdiri atas:

- a. Perjanjian Kerja;
- b. Peraturan Perusahaan;

---

8 Aloysius Uwiyono, dkk, *Asas-Asas Hukum Perburuhan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 8.

- c. Perjanjian Kerja Bersama;
- d. Kebiasaan yang telah menjadi hukum (*customary law*); dan
- e. Aturan penyelenggaraan perusahaan.

Kedua kelompok norma, yakni, norma heteronom dan norma otonom, saling melengkapi sebagai suatu kaidah yang berlaku dalam hubungan industrial. Pada prinsipnya norma heteronom lebih tinggi kedudukannya daripada norma otonom. Hal ini karena Norma otonom pada prinsipnya adalah melengkapi norma heteronom. Apabila terjadi pertentangan antara norma heteronom dan norma otonom, maka yang berlaku adalah norma heteronom, kecuali jika norma otonom yang lebih baik memberikan perlindungan bagi pekerja/buruh. Ini artinya, bahwa norma otonom tidak boleh menyimpangi norma heteronom, kecuali jika penyimpangan tersebut memberikan perlindungan atau hak yang lebih baik bagi pekerja/buruh. Apabila dalam norma heteronom tidak diatur, maka norma otonom diberi ruang untuk mengatur norma tersebut.

Adapun contoh penerapan norma heteronom dan norma otonom dalam hal terjadi dissinkronisasi antar keduanya adalah sebagai berikut:

- a. Mengenai besaran pembayaran Tunjangan Hari Raya (THR). Dalam Permenaker Nomor 6 Tahun 2016 tentang Tunjangan Hari Raya Keagamaan Bagi Pekerja/Buruh di Perusahaan, ditentukan bahwa bagi pekerja/buruh yang memiliki masa kerja satu tahun atau lebih diberikan

THR sebesar 1 (satu) bulan upah. Jika ada perusahaan yang di dalam Peraturan Perusahaan atau PKB nya menentukan bahwa THR bagi pekerja/buruh yang memiliki masa kerja satu tahun atau lebih diberikan THR sebesar 2 (dua) bulan upah atau lebih, maka penyimpangan dalam PP atau PKB ini diperbolehkan dan ketentuan yang berlaku adalah yang ada didalam PP atau PKB yang menentukan THR bagi pekerja/buruh yang memiliki masa kerja satu tahun atau lebih diberikan THR sebesar 2 (dua) bulan upah atau lebih tersebut. Sebaliknya jika PP atau PKB nya menentukan bahwa THR bagi pekerja/buruh yang memiliki masa kerja satu tahun atau lebih diberikan THR sebesar 1/2 (setengah) bulan upah, maka PP atau PKB tersebut adalah batal demi hukum dan yang berlaku adalah ketentuan yang ada dalam Permenaker Nomor 6 Tahun 2016 tersebut yang menentukan bahwa THR bagi pekerja/buruh yang memiliki masa kerja satu tahun atau lebih diberikan THR sebesar 1 (bulan) bulan upah tersebut.

- b. Mengenai upah minimum. Berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/665/KPTS/013/2018 tentang Upah Minimum Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2019 bahwa upah minimum Kota Surabaya 2019 ditentukan sebesar Rp. 3.871.052,61. Jika ada perjanjian kerja yang telah disepakati antara pengusaha dengan pekerja/buruh yang menyatakan



bahwa pekerja/buruh bersedia diberi upah sebesar Rp. 2.500.000,-, maka perjanjian kerja tersebut batal demi hukum, dan yang berlaku adalah ketentuan upah minimum sebagaimana yang ditentukan dalam Keputusan Gubernur Jatim tersebut yang sebesar Rp. 3.871.052,61 dan bahkan pengusaha tersebut dapat dikenakan sanksi pidana jika membayar upah sebesar Rp. 2.500.000,- sesuai dengan kesepakatan dalam perjanjian kerja.

- c. Mengenai Pesangon. Berdasarkan Pasal 165 UU No. 13 Tahun 2003 ditentukan bahwa besarnya pesangon bagi pekerja/buruh atas PHK karena perusahaan pailit adalah satu kali ketentuan Pasal 156. Jika telah terjadi kesepakatan antara pengusaha dengan pekerja/buruh bahwa pesangon hanya setengah dari ketentuan Pasal 156, maka kesepakatan tersebut mengikat. Hal ini karena menurut Pasal 151 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2003, bahwa PHK dapat dirundingkan sesuai kesepakatan. Bahkan dalam praktiknya, perusahaan yang telah dinyatakan pailit, seringkali tidak bisa melunasi kewajiban-kewajiban utangnya termasuk kewajiban membayar hak-hak pekerja/buruh.

## **B. Penggunaan Instrumen Sanksi Hukum Pidana Perburuhan**

Norma-norma yang ada dalam hukum perburuhan pada dasarnya memiliki karakteristik hukum publik, meskipun aspek hukum privatnya juga banyak diatur. Hal

ini karena dalam hukum perburuhan telah menempatkan peran serta negara/pemerintah pada posisi yang sangat penting. Peran negara tersebut adalah sebagai pembuat norma heteronom dalam hubungan industrial, melakukan pengawasan/supervisi pada pelaksanaan hubungan industrial, serta memberikan pelayanan terhadap hal yang terkait dengan hubungan industrial tersebut.

Masuknya pemerintah/negara merupakan suatu *conditio sine quanon* dalam hubungan industrial, oleh karena pola hubungan kerja yang merupakan hubungan sub-ordinasi dimana pihak pengusaha merupakan pihak yang memiliki posisi yang lebih tinggi sebagai majikan atau pemberi perintah, sedangkan pekerja/buruh sebagai pihak yang posisinya lebih rendah sebagai bawahan atau yang diperintah. Ketidakseimbangan posisi tersebut perlu diselaraskan dengan masuknya negara/pemerintah dalam hubungan industrial. Dengan demikian terdapat intervensi negara dalam hubungan industrial, akan tetapi intervensi yang positif dalam arti afirmasi bagi pekerja/buruh.

Pada sisi lain, meskipun hukum perburuhan pada dasarnya memiliki karakteristik publik, akan tetapi hukum perburuhan memiliki aspek keperdataan. Aspek keperdataan ini ada karena hubungan perikatan antara pengusaha dan pekerja/buruh dimulai atau didasarkan pada perjanjian kerja antara keduanya. Disamping perjanjian kerja terdapat pula norma otonom, seperti Peraturan Perusahaan dan PKB yang dibuat dan oleh karenanya

berlaku dan mengikat bagi pengusaha dan buruh dalam perusahaannya dalam hubungan industrial tersebut. Norma otonom ini lebih banyak memiliki karakteristik keperdataan dibanding dengan karakteristik publik. Namun demikian, meskipun hubungan industrial memiliki aspek keperdataan, akan tetapi aspek keperdataan diposisikan sebagai sub-ordinasi dari aspek publik. Ini berarti bahwa norma heteronom harus dipatuhi oleh pengusaha dan buruh dan tidak boleh disimpangi. Norma otonom dapat mengatur lebih lanjut atau dapat menyimpangi norma heteronom apabila hal tersebut memberikan perlindungan atau hak yang lebih baik bagi buruh.

Dari karakteristik hukum perburuhan yang bersifat publik dan dilengkapi aspek keperdataan, maka setidaknya ada tiga wilayah bidang hukum yang memperkaya norma hukum perburuhan baik norma heteronom maupun norma otonom, yakni, hukum administrasi negara, hukum kepidanaan, dan hukum keperdataan. Sehingga penegakkan hukum pun akan mencakup penegakkan hukum administrasi negara, hukum pidana perburuhan, dan hukum keperdataan.

Penegakan terhadap norma hukum adalah suatu upaya untuk mengimplementasikan ide-ide keadilan hukum, kepastian hukum serta kemanfaatan sosial menjadi suatu kenyataan.<sup>9</sup> Salah satu aspek hukum dalam penegakkan hukum perburuhan, adalah penegakan hukum pidana. Penegakkan hukum pidana ini masuk dalam ranah bidang

hukum publik. Karena masuk dalam ranah hukum publik, maka keterlibatan negara sangat dominan dalam penegakkan hukum ini. Sebagai area bidang hukum publik, maka penegakkan hukum pidana dalam hukum perburuhan memiliki peran yang sangat strategis terutama bagi perlindungan terhadap buruh. Hal ini karena posisi buruh yang tidak seimbang terhadap pengusaha, dimana buruh tidak memiliki sumber daya yang memadai baik dari aspek finansial maupun dari aspek SDM. Sehingga untuk mengurangi keterbatasan itu, maka kehadiran pemerintah/negara dalam proses penegakkan hukum, dalam hal ini penegakkan hukum pidana perburuhan sangat penting.

Dalam konsep penegakkan hukum pidana secara umum, maka ada anggapan bahwa pembedaan terhadap pelaku pelanggaran hukum pidana merupakan sarana ultimum remedium, yang berarti bahwa hukum pidana merupakan alat terakhir untuk memberikan sanksi terhadap pelaku pelanggaran suatu norma hukum. Meskipun konsep ultimum remedium, bukan merupakan suatu asas dan tidak pula dinormakan dalam peraturan perundang-undangan, seringkali dijadikan pedoman bagi banyak kalangan terutama aparat penegak hukum pidana.

Berbeda dengan penegakkan hukum pidana umum, yang seringkali berpegang pada konsep ultimum remedium, didalam penegakkan hukum perburuhan tidak dikenal dengan hukuman pidana sebagai *ultimum remedium*.

9 Dellyana Shant, *Konsep Penegakan Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1998), hlm. 32.

Penegakkan hukum pidana dalam perburuhan tidak digantungkan pada penegakkan hukum keperdataan maupun hukum administrasi negara melalui pengawas ketenagakerjaan. Ada beberapa dasar mengapa penegakkan hukum pidana perburuhan berdiri sendiri dan tidak harus melalui proses penegakkan hukum keperdataan melalui Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI) dan proses sanksi administratif melalui pengawas ketenagakerjaan, yaitubahwa tujuan pemidanaan dalam hukum perburuhan mengandung dua tujuan yakni disamping sebagai sarana untuk memulihkan hak-hak pekerja/buruh yang dilanggar oleh pengusaha, juga untuk memulihkan suatu keadaan dimana terdapat pelanggaran hukum perburuhan oleh pengusaha.

Disamping itu pula terdapat ketentuan dalam Pasal 189 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang berbunyi bahwa:

“Sanksi pidana penjara, kurungan, dan/atau denda tidak menghilangkan kewajiban pengusaha membayar hak-hak dan/atau ganti kerugian kepada tenaga kerja atau pekerja/buruh”.

Pasal 189 UU Ketenagakerjaan ini memberikan makna bahwa antara sanksi pidana dan sanksi perdata saling berdiri sendiri tanpa menghilangkan atau tanpa harus mendahului satu dengan yang lainnya.

Dengan adanya ketentuan pasal 189 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ini pula berarti mengesampingkan ketentuan

dalam pasal 81 KUHP yang dikenal dengan konsep *pre-judicial*. Ketentuan *pre-judicial* dalam pasal 81 KUHP, sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 1980 tentang pasal 16 UU No. 14 Tahun 1970 dan *Prejudicieel Geschil*, dimana tentang *Prejudicieel Geschil* disebutkan bahwa *prejudicieel* itu mengenai perbuatan-perbuatan pidana tertentu yang disebut dalam KUHP, antara lain seperti dalam Pasal 284 KUHP. Jadi Pre-Yudisial tersebut tidak berlaku umum untuk semua ketentuan pidana, apalagi terhadap ketentuan pidana perburuhan yang notabene sebagai tindak pidana tertentu diluar KUHP.

Dengan demikian, salah satu karakteristik dari hukum pidana perburuhan adalah independen terhadap bidang hukum yang lain, yang berarti bahwa hukum pidana perburuhan bukan sub-ordinasi dari bidang hukum keperdataan, dan bukan pula sub-ordinasi dari bidang hukum administrasi negara. Sehingga penegakkan hukum pidana perburuhan tidak harus didahului dengan penegakkan bidang hukum keperdataan, seperti gugatan ke pengadilan hubungan industrial, dan tidak pula harus didahului dengan penegakan hukum administrasi negara, seperti nota pengawasan dari pegawai pengawas ketenagakerjaan.

Penegakkan hukum pidana perburuhan dimulai dari penyelidikan dan penyidikan atas dugaan pelanggaran hukum perburuhan. Pada tingkat penyidikan, disamping dilakukan oleh kepolisian sebagai penyidik utama, dapat pula dilakukan oleh pegawai pengawas

ketenagakerjaan yang telah diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil (PPNS). Hal ini diatur dalam Pasal 182 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menyatakan bahwa:

“Selain penyidik pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, juga kepada pegawai pengawas ketenagakerjaan dapat diberi wewenang khusus sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Dari ketentuan Pasal 182 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tersebut, maka penyidikan utama dalam pelanggaran hukum perburuhan adalah oleh kepolisian. Ini berarti bahwa adanya PPNS dalam hukum perburuhan tidak mengesampingkan kepolisian sebagai penyidik. Hal ini sebagaimana dalam kasus tindak pidana *union busting* (pemberangusan serikat pekerja) yang terjadi di sebuah perusahaan di Bangil Pasuruan, sebagaimana dalam Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor: 1038 K/Pid. Sus/2009 junto Putusan PT Surabaya Nomor 54/Pid/2009/PT.Sby Junto Putusan PN Bangil Nomor 850/Pid.B/2009/PN.Bangil, dimana penyidikan saat itu dilakukan oleh penyidik kepolisian, bukan oleh PPNS di Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Pasuruan.

Dengan demikian karakteristik lain dari hukum pidana perburuhan adalah adanya PPNS sebagai penyidik lain disamping kepolisian. Keberadaan PPNS sebagai penyidik dalam perkara pidana perburuhan disebabkan karena hukum materiil dari pidana perburuhan sangat

khas dan memerlukan keahlian tersendiri, sehingga dengan diberikannya kewenangan penyidikan pada PPNS yang orangnya adalah pegawai pengawas ketenagakerjaan di dinas tenaga kerja penanganan perkara akan lebih efektif dan berkualitas. Hal ini karena pengawas ketenagakerjaan yang diberi tugas sebagai PPNS cukup mumpuni dalam pemahaman hukum perburuhan, karena PPNS tersebut harus lulus sertifikasi PPNS serta tugas kesehariannya adalah menangani persoalan-persoalan perburuhan.

## C. Kajian Kasus Pidana Perburuhan

### 1. Pidana Terkait Pelanggaran BPJS di Sumedang

#### Kasus Posisi

Perkara ini bermula ketika perusahaan PT. NP di Sumedang yang bergerak dibidang pertekstilan sedang mengalami kesulitan keuangan, sehingga mengakibatkan banyak kewajiban perusahaan yang seharusnya dibayar menjadi tidak terbayar. Salah satu kewajiban yang tidak dibayar oleh perusahaan adalah iuran BPJS. Total kewajiban perusahaan yang tertunggak dalam pembayaran iuran BPJS adalah sekitar Rp. 940 Milyar, untuk iuran BPJS bulan Mei 2015 – Januari 2016. Tunggakan sebesar Rp. 940 Milyar tersebut terdiri dari premi yang menjadi beban pengusaha senilai Rp. 546 Milyar, premi yang menjadi beban pekerja senilai Rp. 223 Milyar yang sudah dipotong oleh pengusaha akan tetapi belum disetorkan kepada BPJS, serta

denda sebesar Rp. 169 Milyar.

Atas tidak dibayarnya BPJS tersebut, sebelumnya telah ada kesepakatan antara pengusaha dengan serikat pekerja bahwa iuran BPJS sementara ditunda dulu karena lebih diprioritaskan untuk membayar upah dan hak lainnya.

### **Putusan Pengadilan**

Atas persoalan tidak dibayarkannya iuran BPJS oleh perusahaan PT. NP di Sumedang tersebut, Presiden Direktur perusahaan dijadikan terdakwa oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) dengan dakwaan tindak pidana “Pemberi Kerja Memungut, Tidak Membayar dan menyetor iuran Yang Menjadi Beban Peserta Dari Pekerjaannya Dan Yang Menjadi Tanggungjawabnya Kepada BPJS” dengan melanggar Pasal 55 juncto Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang R.I. No.: 24 Tahun 2011 tentang BPJS.

Atas dakwaan JPU tersebut, Pengadilan Negeri Sumedang sebagaimana dalam Putusan Nomor: 109/Pid.Sus/2017/PN. Smd memutuskan bahwa Terdakwa terbukti bersalah melakukan tindak pidana “Pemberi Kerja Memungut, Tidak Membayar dan menyetor iuran Yang Menjadi Beban Peserta Dari Pekerjaannya Dan Yang Menjadi Tanggungjawabnya Kepada BPJS” dengan melanggar Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang R.I. No.: 24 Tahun 2011 tentang BPJS, dengan menjatuhkan pidana denda sebesar Rp. 940 Milyar.

Adapun *ratio decidendi* hakim dengan

memutus menjatuhkan pidana denda adalah karena yang melakukan tindak pidana tersebut adalah perusahaan sehingga termasuk tindak pidana korporasi. Hakim berpendapat bahwa tidak dibayarkannya iuran BPJS pekerja adalah karena kesalahan perusahaan selaku badan hukum/pemberi kerja dan bukan merupakan pribadi dari terdakwa oleh karenanya pertanggungjawaban yang dapat dimintakan secara hukum adalah kepada korporasi.

### **Analisis Kasus**

Jaminan sosial merupakan salah satu hak yang strategis bagi pekerja/buruh. Dengan jaminan sosial, maka pekerja/buruh akan terlindungi dalam beberapa hal, yaitu, terlindungi secara fisik apabila terjadi sakit atau kecelakaan kerja sehingga mampu bekerja kembali ketika sehat serta terlindungi dari penurunan kualitas hidup akibat tidak bekerja lagi ketika mengalami PHK baik karena batas usia pensiun maupun sebab yang lain. Disamping itu pula, dengan adanya perlindungan tersebut, maka akan memberikan rasa aman dan nyaman bagi pekerja dalam bekerja, sehingga produktifitas kerja akan meningkat, yang berarti akan menguntungkan semua pemangku kepentingan, yaitu pekerja itu sendiri, perusahaan, maupun pemerintah.

Jaminan sosial bagi pekerja kini telah memasuki rezim baru, yaitu sistem jaminan sosial nasional (SJSN) dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Raimi baru jaminan sosial ini sangat progresif bagi

perlindungan terhadap pekerja. Baru pada saat sekarang pekerja dilindungi dalam suatu jaminan pensiun, disamping jaminan hari tua. Meskipun cakupan jaminan pensiun belum memadai, namun sudah dimulai dan diharapkan pada saatnya nanti bisa memadai bagi perlindungan pekerja pada saat sudah tidak bekerja karena usia pensiun. Demikian pula norma lain, yang cukup progresif, seperti subsidi pemerintah daerah terhadap beban iuran yang harus ditanggung oleh pekerja dengan skema Penerima Bantuan Iuran (PBI).

Salah satu norma yang progresif dalam UU BPJS adalah pengenaan sanksi terhadap pemberi kerja, apabila pemberi kerja tidak membayar dan menyetor iuran yang menjadi tanggung jawabnya. Sanksi tersebut bisa berupa sanksi administrasi bisa pula sanksi pidana. Kewajiban pemberi kerja, dalam hal ini salah satunya adalah pengusaha terkait dengan BPJS, antara lain memungut iuran yang menjadi beban Peserta dari Pekerjaannya dan menyetorkannya kepada BPJS serta wajib membayar dan menyetor iuran yang menjadi tanggung jawabnya kepada BPJS, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UU BPJS. Terhadap kewajiban pengusaha ini apabila dilanggar oleh pengusaha maka dapat dikenai sanksi pidana, yaitu pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,- (satu miliar rupiah), sebagaimana diatur dalam Pasal 55 UU BPJS.

Pada kasus a quo, perusahaan PT. NP tidak membayar iuran BPJS baik iuran yang

merupakan tanggung jawabnya, yakni JHT sebesar 3,7%, JKK sebesar 0,89 %, dan JKM 0,3%. Demikian pula iuran BPJS yang menjadi beban pekerja tidak dibayarkan meskipun upah pekerja telah dipotong. Total kewajiban perusahaan yang tertunggak dalam pembayaran iuran BPJS adalah sekitar Rp. 938 Milyar, untuk iuran BPJS bulan Mei 2015 – Januari 2016. Tunggakan sebesar Rp. 940 Milyar tersebut terdiri dari premi yang menjadi beban pengusaha senilai Rp. 546 Milyar, premi yang menjadi beban pekerja senilai Rp. 223 Milyar yang sudah dipotong oleh pengusaha akan tetapi belum disetorkan kepada BPJS, serta denda sebesar Rp. 169 Milyar.

Hakim berpendapat bahwa tindakan Direktur Utama PT. NP tersebut melanggar ketentuan UU BPJS, yaitu Pasal Pasal 55 juncto Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS.

Hal yang menarik dari *ratio decidendi* putusan hakim adalah pendapat hakim yang hanya mendenda pengusaha sebesar iuran yang tertunggak tersebut, yakni sebesar Rp. 940.113.147,09 dan tidak menghukum pidana penjara. Alasan hakim adalah bahwa kondisi tertunggaknya iuran tersebut adalah karena kondisi keuangan perusahaan yang sedang mengalami kesulitan sehingga hal tersebut merupakan tindak pidana korporasi, yang berarti sanksinya adalah denda. Amar putusan ini dapat saja dibenarkan oleh karena sanksi yang ada di dalam Pasal 55 UU BPJS sifatnya alternatif antara sanksi pidana penjara atau

sanksi denda. Namun demikian cukup disayangkan amar putusan hakim tidak disertai perintah bahwa jika uang sebesar itu tidak dibayar maka sebagai pengganti adalah pidana penjara. Hakim malah memerintahkan bahwa apabila denda tersebut tidak mampu dibayar maka harta benda PT NP dapat disita oleh Jaksa dan dilelang untuk membayar denda. Hal ini bisa tidak menimbulkan efek jera bagi terpidana untuk tetap tidak membayar, karena perintah melakukan sita dan melelang oleh Jaksa juga tidak mudah untuk dilaksanakan, oleh sebab biasanya asset-aset perusahaan sudah dalam status dijaminkan kepada bank.

Disamping itu pula, pidana yang hanya berupa denda sejumlah uang tidak efektif karena uang denda tersebut dibayarkan kepada BPJS, dan pekerja tidak menikmati uang denda tersebut. Mestinya hakim dapat membuat putusan bahwa denda tersebut adalah dikembalikan kepada pekerja terutama terkait iuran kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, dan jaminan kematian.

## **2. Pidana *Union Busting* di PT. KJ di Bangil**

### **Kasus Posisi**

Perkara ini dimulai ketika sejumlah pengurus salah satu Serikat Pekerja (SP) mengajukan dua kali permohonan secara tertulis tentang perundingan pembuatan PKB ke Perusahaan. Perusahaan tidak merespon permohonan tertulis tersebut. Kemudian SP tersebut melaporkan ke pengawas ketenagakerjaan di Dinas Tenaga

Kerja Kabupaten setempat, dan selanjutnya pengawas ketenagakerjaan menindaklanjuti adanya dugaan pelanggaran normatif oleh Perusahaan. Pengawas mengeluarkan nota pengawasan kepada Perusahaan untuk menindaklanjuti permohonan SP, akan tetapi Perusahaan tetap tidak menindaklanjuti hal tersebut.

Selanjutnya SP memberitahukan pada Perusahaan dan Disnaker untuk rencana akan mogok kerja. Setelah ada pemberitahuan rencana akan mogok tersebut, Perusahaan mengeluarkan pengumuman di lingkungan kerja bahwa siapapun yang mengikuti mogok kerja tersebut maka tidak akan diikutkan pada kegiatan piknik dan tidak akan memperoleh tunjangan prestasi untuk tahun berikutnya dan pemberian bonus akan dipertimbangkan. Atas pengumuman perusahaan tersebut, terdapat 150 pekerja yang merupakan anggota SP tersebut mengundurkan diri dari keanggotaan SP tersebut agar tidak terkena sanksi tersebut.

Rencana mogok kerja oleh SP tersebut akhirnya direalisasikan pelaksanaannya. Setelah terjadinya mogok kerja tersebut, Perusahaan melakukan PHK terhadap beberapa pengurus SP tersebut.

### **Putusan Pengadilan**

Atas perkara kasus ini, seorang General Manager Perusahaan di ajukan dakwaan oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) ke pengadilan dengan tuntutan pelanggaran menghalang-halangi serikat pekerja untuk menjadi pengurus dan melakukan kegiatan SP dengan

cara melakukan PHK, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 43 ayat (1) juncto Pasal 28 UU No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh.

Atas dakwaan JPU tersebut, Pengadilan Negeri Bangil Pasuruan sebagaimana dalam Putusan Nomor: 850/Pid.B/2009/PN.Bangil memutuskan bahwa Terdakwa terbukti bersalah melakukan tindak pidana “menghalang-halangi kegiatan serikat pekerja/serikat buruh”, dan menjatuhkan pidana penjara selama 1 tahun 6 bulan. Adapun *ratio decidendi* hukum majelis hakim adalah bahwa PHK yang dilakukan oleh perusahaan dianggap cacat yuridis dan batal demi hukum oleh karena tidak memenuhi prosedur PHK yaitu, para pihak harus terlebih dahulu menghindari PHK, jika tidak bisa maka PHK harus dirundingkan terlebih dahulu secara bipartit, dan apabila perundingan bipartit tidak menghasilkan persetujuan maka harus memperoleh penetapan dari PHI terlebih dahulu. Demikian pula intimidasi dan PHK terhadap empat buruh itu ada kaitan dengan aktifitas serikat pekerja, karena jika tidak maka perusahaan akan mem-PHK pekerja lain yang berjumlah 103 dan nyatanya perusahaan tidak mem-PHK 103 pekerja tersebut.

Atas putusan Pengadilan Negeri Bangil Pasuruan Nomor:850/Pid.B/2009/PN.Bangil tersebut, Terdakwa mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Surabaya. Atas permohonan banding Terdakwa tersebut, Pengadilan Tinggi Surabaya dalam Putusan Nomor:54/Pid/2009/PT.Sby memutuskan

untuk menolak permohonan banding tersebut. Adapun *ratio decidendi* putusan banding tersebut adalah bahwa pertimbangan hukum dari Majelis Hakim tingkat pertama adalah sudah tepat dan benar.

Atas Pengadilan Tinggi Surabaya dalam Putusan Nomor: 54/Pid/2009/PT.Sby tersebut, Terdakwa mengajukan Kasasi ke Mahkamah Agung. Atas permohonan kasasi Terdakwa tersebut, Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor: 1038 K/Pid.Sus/2009 memutuskan menolak permohonan kasasi tersebut. Adapun *ratio decidendi* putusan tersebut adalah bahwa PN Bangil dan PT Surabaya tidak salah dalam menerapkan hukum, sudah memberikan pertimbangan yang tepat dan benar tentang fakta-fakta yang terungkap di persidangan dan mengenai lamanya pidana yang dijatuhkan.

### **Analisis Kasus**

UU Serikat Pekerja merupakan hal baru yang ada di Indonesia dan sebelumnya UU yang sama tidak pernah ada. Lahirnya UU No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh terkait dengan situasi saat itu rezim orde baru yakni reformasi pergantian rezim Presiden Suharto yang terkenal diktator dan korup. Pada masa rezim orde baru, kebebasan berserikat sangat dibatasi, termasuk kebebasan mendirikan serikat pekerja di perusahaan. Pada saat itu berlaku ketentuan *single union*, yakni di Indonesia dan demikian pula di perusahaan hanya boleh ada satu serikat pekerja, yaitu, serikat pekerja seluruh Indonesia (SPSI).



Dengan lahirnya UU No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, maka kebijakan yang diberikan negara terkait dengan kebebasan berserikat pekerja adalah *multi-union*, yang artinya siapapun bebas mendirikan serikat pekerja dengan nama dan afiliasi apapun, dengan memenuhi syarat yang telah ditentukan oleh UU.

Selain kebebasan untuk mendirikan serikat pekerja, UU No. 21 Tahun 2000 juga memberikan perlindungan hukum yang kuat terhadap kegiatan yang terkait dengan serikat pekerja. Dalam Pasal 28 UU No. 21 Tahun 2000 dikenal dengan pasal perlindungan *union busting* (pemberangusan serikat pekerja). *Union busting* tersebut mencakup menghalang-halangi pembentukan, menjadi pengurus, dan/atau melakukan kegiatan serikat pekerja.

Dalam kasus yang terjadi di PT. KJ di Bangil ini, pengusaha (salah satu *general manager*) melakukan tindakan intimidasi berupa pengumuman kepada pekerja bahwa apabila mengikuti mogok kerja akan dikenakan sanksi berupa tidak akan diikutkan piknik dan tidak akan memperoleh tunjangan prestasi untuk tahun berikutnya dan pemberian bonus akan dipertimbangkan, serta melakukan PHK terhadap empat pengurus serikat pekerja. Mogok kerja yang diserukan oleh serikat pekerja tersebut bertujuan untuk mengajukan perundingan pembuatan Perjanjian Kerja Bersama (PKB) atau *collective labour agreement*.

Tindakan perusahaan PT. KJ yang

melakukan intimidasi terhadap para pekerja serta melakukan PHK terhadap pengurus serikat pekerja terkait dengan mogok kerja merupakan bentuk *union busting*. Hal ini karena mogok kerja yang dilakukan oleh serikat pekerja tersebut merupakan mogok kerja yang sah serta materi yang diperjuangkan juga dilindungi oleh UU yakni mengajukan permohonan pembuatan PKB. Undang-undang No. 13 Tahun 2003 menentukan bahwa pengusaha wajib melayani apabila serikat pekerja/ serikat buruh di perusahaan menghendaki perundingan pembuatan perjanjian kerja bersama (Pasal 111 ayat (4)).

Adapun sanksi yang dapat dikenakan terhadap pelaku *Union Busting* adalah sanksi pidana berupa pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/ atau denda paling sedikit Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 43 UU No. 21 Tahun 2000 tersebut. Dalam kasus diatas, pengusaha dihukum pidana penjara selama 1 tahun 6 bulan.

Hal yang menarik dari *ratio decidendi* putusan hakim yang menghukum pengusaha dengan sanksi *union busting* adalah karena pengusaha hanya melakukan PHK terhadap pengurus serikat pekerja dan tidak melakukan PHK terhadap semua pekerja yang dianggap melakukan pelanggaran berupa mogok kerja. Hal ini membuktikan bahwa PHK tersebut memang bermaksud untuk melakukan *union busting* terhadap pengurus serikat pekerja

tersebut. Apabila pengusaha memang bermaksud melakukan PHK terhadap pekerja yang melakukan mogok kerja, maka tentunya pengusaha akan mem-PHK terhadap semua pekerja yang melakukan mogok kerja tersebut, dan bukan hanya terhadap empat pengurus serikat pekerja tersebut. Sehingga alasan bahwa empat pengurus serikat pekerja di-PHK karena melakukan mogok kerja adalah hanya dalih pengusaha saja, karena sejatinya tujuan pengusaha mem-PHK empat pengurus serikat tersebut adalah karena ingin menghalangi kegiatan serikat pekerja atau yang lebih dikenal dengan tindak pidana *union busting*. Disamping itu juga sebagaimana yang dikemukakan Budi Santoso<sup>10</sup> bahwa PHK bukanlah hak mutlak pengusaha, melainkan pengusaha wajib memenuhi aspek persyaratan prosedural serta aspek substansi alasan yang dilarang dalam PHK.

### **3. Kasus Pidana Pengupahan dibawah Ketentuan Upah Minimum di Surabaya dan di Malang**

#### **Kasus Posisi di Surabaya**

Perkara ini dimulai ketika PT. PPB, berkedudukan di Surabaya, mempekerjakan orang sebanyak 35 orang. Perusahaan membayar upah pekerja yang paling rendah adalah sebesar Rp. 680.000,-, sedangkan Ketentuan Upah Minimum Kota Surabaya saat itu adalah Rp. 934.500,-. Pembayaran

upah dilakukan setiap bulan pada akhir bulan yang bersangkutan.

Salah satu orang dari pekerja tersebut telah dirumahkan oleh Perusahaan dengan mendapat gaji 50%. Adapun alasan Perusahaan merumahkan pekerja tersebut serta membayar upah lebih rendah dari ketentuan UMK adalah kinerja dan *performance* karyawan dalam melaksanakan visi dan misi perusahaan dibawa standar (*konduite*) serta kinerja perusahaan pada saat itu secara umum dalam kondisi tidak sehat. Pada saat dirumahkan, pekerja yang dirumahkan dipanggil dua kali oleh perusahaan, akan tetapi pekerja tersebut tidak memenuhi panggilan perusahaan tersebut.

#### **Putusan Pengadilan PN Surabaya**

Atas perkara kasus ini, direktur Perusahaan diajukan dakwaan oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) ke pengadilan dengan tuntutan pelanggaran ketentuan upah minimum sebagaimana diatur dalam Pasal 185 ayat (1) juncto Pasal 90 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Atas dakwaan JPU tersebut, Pengadilan Negeri Surabaya sebagaimana dalam Putusan Nomor: 4318/Pid.B/2009/ PN.Sby memutuskan bahwa Terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah telah melakukan tindak pidana "Pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum", sebagaimana diatur dan diancam pidana

10 Budi Santoso, "Justifikasi Efisiensi Sebagai Alasan Pemutusan Hubungan Kerja", *Jurnal Mimbar Hukum Vol. 25. No. 3*, (Oktober 2013): 407.

dalam Pasal 90 ayat (1) jo Pasal 185 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan serta menjatuhkan pidana penjara selama 1 (satu) tahun dan denda sebesar Rp100.000.000,-.

Atas putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor: 4318/Pid.B/2009/ PN.Sby tersebut, Terdakwa mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Surabaya. Atas permohonan banding Terdakwa tersebut, Pengadilan Tinggi Surabaya dalam Putusan Nomor:635/PID/2010/ PT.SBY memutuskan untuk menolak permohonan banding tersebut.

Atas Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya Nomor:635/PID/2010/ PT.SBY tersebut, Terdakwa mengajukan Kasasi ke Mahkamah Agung. Atas permohonan Kasasi Terdakwa tersebut, Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor:1438 K/Pid.Sus/2011 memutuskan menolak permohonan kasasi tersebut. Adapun *ratio decidendi* putusan kasasi tersebut adalah bahwa alasan kasasi tidak dapat dibenarkan serta PN Surabaya dan PT Surabaya tidak salah dalam menerapkan hukum, dan Terdakwa terbukti sebagai Pengusaha (Terdakwa sebagai Direktur PT. Panca Puji Bangun) telah membayar upah lebih rendah dari upah minimum, melanggar Pasal 90 ayat (1), Pasal 5 ayat (1) Undang-undang RI Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Atas Putusan Kasasi Nomor:1438 K/Pid. Sus/2011 tersebut, Terdakwa mengajukan PK ke Mahkamah Agung. Atas permohonan PK terdakwa tersebut, Mahkamah Agung dalam

Putusan PK Nomor: 86 PK/PID.SUS/2013 memutuskan menolak permohonan PK tersebut. Adapun *ratio decidendi* putusan PK adalah bahwa bukti novum yang diajukan tidak benar. Majelis PK berpendapat bahwa Terdakwa selaku Direktur memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan mengenai penggajian pekerja, sehingga tidak dapat beralasan bahwa Terdakwa hanyalah bawahan dari pemilik perusahaan serta Terdakwa hanyalah melanjutkan kebijakan pengupahan sebelumnya. Terdakwa tidak dapat membuktikan adanya keberatan menggaji dibawah upah minimum kepada pemilik perusahaan.

### **Kasus Posisi di Malang**

Perkara ini bermula ketika Pemilik UD SD di Malang memperlakukan kebijakan pemotongan upah terhadap pekerja yang dianggap tidak memenuhi target pekerjaan yang telah ditentukan oleh perusahaan, berupa pemotongan upah sebesar Rp. 10.000 per hari. Kemudian terjadi perselisihan dan disepakati upah dibayar Rp. 800.000,- padahal ketentuan upah minimum kota Malang pada tahun 2010 adalah sebesar Rp. 1.062.068,-.

Adapun alasan terdakwa tidak memberikan upah sesuai ketentuan upah minimum adalah karena pekerja tidak memenuhi target perusahaan. Terdakwa tidak mengajukan penangguhan upah minimum. Pekerja yang diberikan upah dibawah ketentuan upah minimum telah bekerja pada pengusaha selama 8-12 tahun.

## Putusan Pengadilan PN Malang

Atas perkara kasus ini, pemilik UD. SD di ajukan dakwaan oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU) ke pengadilan dengan tuntutan pelanggaran ketentuan upah minimum sebagaimana diatur dalam Pasal 185 ayat (1) juncto Pasal 90 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Atas dakwaan JPU tersebut, Pengadilan Negeri Malang sebagaimana dalam Putusan Nomor: 69/Pid.Sus/2012/PN.MLG memutuskan bahwa Terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah telah melakukan tindak pidana. “Pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum”, sebagaimana diatur dan diancam pidana dalam Pasal 90 ayat (1) jo Pasal 185 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan serta menjatuhkan pidana penjara selama 6 (enam) bulan dengan masa percobaan selama 1 (satu) tahun.

## Analisis Kasus

Unsur hubungan kerja terdiri dari tiga hal, yaitu, adanya perintah, adanya pekerjaan, dan adanya upah. Suatu hubungan kerja tanpa adanya upah, dapat menjurus pada bentuk perbudakan. Sehingga unsur upah dalam hubungan kerja sangat penting khususnya bagi pekerja/buruh, karena memang tujuan pekerja/buruh bekerja adalah untuk mendapatkan upah dari perusahaan. Demikian pula unsur perintah untuk melakukan pekerjaan itu memiliki arti penting bagi pengusaha, karena

memang tujuan pengusaha mempekerjakan pekerja/buruh adalah untuk mendapatkan pekerjaan atas perintahnya.

Upah sebagai unsur penting bagi pekerja/buruh dalam hubungan kerja, sehingga UU Ketenagakerjaan memberikan perlindungan yang khusus. Salah satu bentuk perlindungan upah bagi buruh adalah ketentuan mengenai adanya upah minimum. Adapun upah minimum terdiri dari:

1. Upah Minimum Propinsi (UMP);
2. Upah Minimum Sektoral Propinsi (UMSP);
3. Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK); dan
4. Upah Minimum Sektoral Kabupaten/Kota (UMSK).

Upah minimum ditetapkan oleh gubernur di masing-masing provinsi untuk setiap tahun. Bagi pengusaha yang tidak mampu memenuhi ketentuan upah minimum, maka dapat mengajukan penangguhan pemberlakuan upah minimum. Apabila permohonan penangguhan dikabulkan oleh gubernur, maka gubernur akan mengeluarkan surat keputusan penangguhan tersebut. Apabila pengusaha tidak mengajukan penangguhan atau mengajukan penangguhan akan tetapi tidak disetujui oleh gubernur, maka konsekuensi yuridisnya adalah pengusaha harus membayar upah pekerja/buruh diatas upah minimum tersebut.

Dalam kasus yang terjadi di perusahaan PT. PPB di Surabaya dan juga di perusahaan UD. SD di Malang, pengusaha membayar

upah di bawah upah minimum dengan alasan bahwa kinerja pekerja/buruh tidak sesuai dengan target yang ditentukan oleh perusahaan. Alasan ini tentu tidak dapat dibenarkan, karena upah minimum itu tidak boleh dikaitkan dengan capaian target atau prestasi kerja tertentu. Hal ini karena upah minimum komponennya adalah upah pokok dan tunjangan tetap. Sedangkan hal yang dapat dikaitkan dengan target atau prestasi kerja tertentu adalah tunjangan tidak tetap. Filosofi ketentuan upah minimum adalah untuk melindungi pekerja dari pembayaran upah yang tidak layak dan bukan menstimulus pekerja untuk mencapai target tertentu.

Dalam UU Ketenagakerjaan Indonesia, pengusaha yang melanggar ketentuan upah minimum diancam dengan sanksi pidana. Ancaman sanksi pidana menunjukkan bahwa pelanggaran ketentuan upah minimum dianggap sebagai kejahatan. Pemerintah ingin memperkuat upaya penegakan upah minimum melalui ancaman sanksi pidana bagi mereka yang melanggarnya. Hampir semua elemen pekerja disambut baik peraturan tersebut, meskipun sebagian besar pesimistis ketentuan tersebut akan efektif. Di sisi lain, pengusaha menganggap bahwa ancaman sanksi pidana akan menjadi kontraproduktif dalam upaya meningkatkan daya saing ekonomi.<sup>11</sup>

Seringkali terjadi perdebatan apakah pengusaha yang membayar upah dibawah ketentuan upah minimum itu baru dapat

dikenakan sanksi pidana jika pekerja sudah memperselisihkan haknya melalui penyelesaian perselisihan hubungan industrial di PHI. Dalam UU Ketenagakerjaan tidak ada satu ketentuan pun yang menyatakan bahwa sanksi pidana dapat dikenakan setelah ada putusan PHI yang mengadili perselisihan hak tersebut. Karena tidak ada ketentuan yang demikian, maka sanksi pidana dapat saja dikenakan terhadap pengusaha yang melakukan pelanggaran ketentuan upah minimum meskipun belum diperselisihkan melalui PHI. Dalam kedua kasus diatas baik yang terjadi di Surabaya maupun yang terjadi di Malang, juga sama sekali tidak terkait dengan perselisihan di PHI.

Pelanggaran terhadap ketentuan upah minimum dikenakan sanksi pidana yang cukup berat yaitu pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah). Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 185 ayat (1) UU Ketenagakerjaan. Perbuatan pelanggaran ketentuan upah minimum merupakan suatu kejahatan di dalam hubungan industrial.

## Simpulan

Hakikat dari hukum perburuhan adalah sebagai hukum yang mengatur hubungan industrial antara pengusaha dengan pekerja

11 Budi Santoso, "Enforcing The Minimum Wage Through Criminal Sanctions: A Case Of Indonesia", *Jurnal International Business Management Vol. 8 No.1*, (2014): 8.

yang turut campur didalamnya adalah negara. Sedangkan fungsi dari hukum perburuhan adalah sebagai bentuk afirmasi perlindungan terhadap pekerja karena hubungan industrial memiliki karakteristik yang khusus dibanding dengan hubungan keperdataan lainnya. Salah satu karakteristik dari hubungan industrial adalah bahwa pengusaha selalu memiliki posisi tawar yang lebih tinggi dari pekerja/buruh, sehingga hukum perlu memberikan afirmasi terhadap pekerja/buruh di dalam hubungan industrial tersebut. Adapun salah satu afirmasi hukum bagi pekerja/buruh tersebut adalah adanya perlindungan bagi pekerja/buruh dalam bentuk jaminan sosial, kebebasan berserikat, dan penetapan upah minimum.

Secara teoritik, pelanggaran terhadap ketentuan yang merupakan bentuk afirmasi terhadap pekerja/buruh seperti perlindungan jaminan sosial, kebebasan berserikat, dan penetapan upah minimum oleh pengusaha, maka pengusaha dapat dikenakan sanksi baik sanksi perdata, sanksi administrasi, maupun sanksi pidana. Masing-masing sanksi tersebut berposisi mandiri dan bukan berurutan satu dengan yang lainnya. Hal ini berarti bahwa sanksi pidana dapat dikenakan terhadap pengusaha yang melakukan pelanggaran terhadap jaminan sosial, kebebasan berserikat, dan penetapan upah minimum, meskipun belum diperselisihkan di PHI ataupun belum mendapatkan sanksi administrasi dari pegawai pengawas ketenagakerjaan, seperti

di dalam kasus pidana BPJS di PT. NP di Sumedang, kasus *Union Busting* di PT. KJ di Bangil, kasus pidana pengupahan di PT.PPB di Surabaya dan di UD. SD di Malang.

Secara normatif, sanksi pidana dalam hubungan industrial memiliki beberapa karakteristik khusus, antara lain, sebagai instrumen hukum yang utama (premium remedium) dan mandiri tidak bergantung pada sanksi lain serta adanya penyidik pegawai negeri sipil didalam penegakan hukumnya. Filosofi adanya penyidik pegawai negeri sipil dalam pidana perburuhan adalah oleh karena penyidik pegawai negeri sipil lebih menguasai aspek hukum materiil perburuhan yang memiliki beberapa karakteristik khusus. Namun demikian meskipun ada penyidik pegawai negeri sipil untuk melakukan penyidikan pidana perburuhan, akan tetapi hal ini tidak menghilangkan kewenangan kepolisian untuk menyidik pelanggaran pidana perburuhan tersebut.

Dalam praktik di peradilan, sudah banyak terdapat putusan pengadilan yang memutuskan meskipun pula ada putusan pengadilan yang salah dalam menerapkan sanksi pidana perburuhan. Adapun ratio decidendi putusan yang menerapkan sanksi pidana terhadap perusahaan yang melanggar hak normatif buruh adalah bahwa pengusaha telah melanggar hak normatif dari pekerja dan pengusaha tidak memiliki itikad baik dalam menyelesaikan kewajibannya tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Dellyana, Shant. *Konsep Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 1998.
- Oetomo, R. Goenawan. *Pengantar Hukum Perburuhan dan Hukum Perburuhan di Indonesia*. Jakarta: Grahadika Binangkit Press, 2004.
- Santoso, Budi. *Hukum Ketenagakerjaan: Perjanjian Kerja Bersama*. Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012.
- Soepomo, Iman. *Pengantar Hukum Perburuhan*. Jakarta: Djambatan, 2003.
- Uwiyono, Aloysius, dkk. *Asas-Asas Hukum Perburuhan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- Van Voss, Guus Heerma. *Bab-Bab Tentang Hukum Perburuhan Indonesia*. Denpasar: Pustaka Larasan, 2012.

### Jurnal

- Santoso, Budi, “Justifikasi Efisiensi Sebagai Alasan Pemutusan Hubungan Kerja”. *Jurnal Mimbar Hukum Vol. 25. No. 3*, (Oktober, 2013): 407.
- Santoso, Budi, “Enforcing The Minimum Wage Through Criminal Santions: A Case Of Indonesia”. *Jurnal International Business Management Vol. 8 No.1*, (2014): 8.

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang *Serikat Pekerja/Serikat Buruh*

- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang *Ketenagakerjaan*
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang *Badan Penyelenggara Jaminan Sosial*
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial*.

### Putusan Pengadilan

- Putusan PN Sumedang Nomor: 109/Pid.Sus/2017/PN. Smd.
- Putusan PN Bangil Nomor 879/Pid.B/2010/Pn.Bgl.
- Putusan PT Surabaya Nomor 54/Pid/2009/PT.Sby.
- Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor: 1038 K/Pid.Sus/2009.
- Putusan PN Malang Nomor: 69/Pid.Sus/2012/PN.MLG .
- Putusan PN Surabaya dengan putusan nomor 4318/Pid.B/2009/ PN.Sby.
- Putusan PT Surabaya Nomor Nomor 635/PID/2010/ PT. SBY.
- Putusan Kasasi MA No. 1438 K/Pid.Sus/2011.
- Putusan PK No. 86 PK/PID.SUS/2013.

### Naskah Internet

- Hukumonline. “Inilah Data Serikat Pekerja di Indonesia”. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55b8691e26785/inilah-data-serikat-pekerja-di-indonesia>. Diakses 27 Maret 2018.