

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Hubungan kerja antara pengusaha dan pekerja secara hukum terikat oleh perjanjian kerja yang di dalamnya terdapat unsur pekerjaan yang disepakati, upah sebagai imbalan, dan perintah dari pengusaha. Hubungan industrial adalah suatu sistem hubungan yang terbentuk antara para pelaku dalam proses produksi barang dan/atau jasa yang terdiri dari unsur pengusaha, pekerja/buruh, dan pemerintah yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Seseorang dapat dikategorikan sebagai pekerja apabila seseorang tersebut dipekerjakan oleh pemberi kerja dan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain, hal ini sejalan dengan pengertian pekerja berdasarkan Undang-undang nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (“UU Ketenagakerjaan”).² Pemberi kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.³

Hubungan industrial antara pemberi kerja dengan pekerja/buruh diatur melalui perjanjian kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak. Perjanjian kerja dibagi menjadi 2 (dua) yaitu Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (“PKWT”) dan Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (“PKWTT”). PKWT adalah perjanjian kerja yang mengikat karyawan kontrak dan pekerja lepas, sedangkan PKWTT adalah perjanjian kerja yang mengikat karyawan tetap yang tidak memiliki masa berlaku⁴.

¹ Pasal 16 ayat (1), Undang-Undang Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan,” *Sekretariat Negara*, 2003.

² Ibid. Pasal 1 nomor 3.

³ Ibid. Pasal 1 nomor 4.

⁴ Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, “Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 Tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja Dan Waktu Istirahat, Dan Pemutusan Hubungan Kerja” (2021).

Berdasarkan UU Ketenagakerjaan, perusahaan tidak bisa memberikan status PKWT pada semua jenis pekerjaan. PKWT hanya dapat dibuat untuk pekerjaan tertentu yang menurut jenis, sifat dan kegiatannya akan selesai dalam waktu tertentu. Dalam praktiknya, tidak semua hubungan kerja antara pengusaha dan pekerja berjalan dengan baik; meskipun didasari perjanjian kerja, adakalanya terdapat perselisihan pendapat antara pengusaha dan pekerja yang berujung pada perselisihan hubungan industrial.

Perselisihan hubungan industrial adalah suatu kondisi ketidaksesuaian pendapat yang mengakibatkan pertentangan antara pihak pengusaha atau gabungan pengusaha dengan pihak pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh.⁵ Kondisi ini dapat bersumber dari perselisihan mengenai hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja, serta perselisihan yang terjadi antar serikat pekerja/serikat buruh dalam satu perusahaan. Jenis perselisihan hubungan industrial meliputi beberapa perselisihan antara lain: perselisihan hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja, dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh hanya dalam satu Perusahaan.⁶ Perselisihan hak adalah perselisihan yang timbul karena tidak dipenuhinya hak, akibat adanya perbedaan pelaksanaan atau penafsiran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama.⁷ Upah, yang merupakan hak pekerja dan diberikan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pemberi kerja, seringkali menjadi sumber perselisihan hak. Meskipun besarnya telah ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, hal ini tidak jarang menimbulkan sengketa. Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan pelaksanaan atau penafsiran dari masing-masing pihak terkait komponen upah, waktu pembayaran, atau perhitungan upah lembur.

⁵ Sekretaris Negara Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Dengan” (2004).

⁶ Ibid. Pasal 2

⁷ Ibid. Pasal 1 nomor2

Perselisihan hak yang terjadi antara pekerja dengan perusahaan memungkinkan pekerja untuk dapat menempuh 2 (dua) upaya untuk penyelesaian sengketa yang timbul di Perusahaan, yang pertama menggunakan cara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 2004 tentang penyelesaian perselisihan hubungan industrial (“UU Penyelesaian Hubungan Industrial”) yang mana penyelesaiannya terlebih dahulu melalui perundingan Bipartit secara musyawarah untuk mencapai mufakat. Perundingan Bipartit dianggap gagal apabila salah satu pihak menolak untuk berunding atau setelah dilakukannya perundingan tetap tidak mencapai kesepakatan. Perundingan Bipartit yang gagal akan membuat penyelesaian perselisihan dilanjutkan ke tahap mediasi yang dilakukan oleh Mediator yang berada di setiap kantor instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan Kabupaten/ Kota.⁸ Apabila mediasi yang telah dilakukan tetap tidak mencapai kesepakatan penyelesaian perselisihan hubungan industrial maka, Mediator akan mengeluarkan anjuran tertulis dalam waktu selambat-lambatnya sepuluh hari kerja sejak sidang mediasi pertama untuk disampaikan kepada para pihak. Jika anjuran tertulis ditolak oleh salah satu atau kedua belah pihak, maka pihak yang berkepentingan dapat melanjutkan penyelesaian perselisihan ke Pengadilan Hubungan Industrial di Pengadilan Negeri setempat.

Upaya kedua yang dapat ditempuh pekerja dalam penyelesaian sengketa perselisihan hak adalah melalui mekanisme sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan (“Permenaker 33/2016”) yang melibatkan peran pengawas ketenagakerjaan, pekerja yang mengalami perselisihan hak dapat melaporkan permasalahan tersebut kepada Pengawas Ketenagakerjaan di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi setempat. Setelah laporan diterima, Pengawas Ketenagakerjaan akan melakukan pemeriksaan dan pengujian terhadap dugaan pelanggaran hak pekerja di Perusahaan, dalam melakukan

⁸ Ibid. Pasal 8

pemeriksaan, apabila ditemukan adanya kekurangan pemenuhan hak Pekerja/buruh, Pengawas Ketenagakerjaan wajib melakukan perhitungan dan penetapan.⁹ Dalam hal para pihak tidak dapat menerima perhitungan dan penetapan yang dikeluarkan oleh Pengawas Ketenagakerjaan di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi setempat, para pihak dapat meminta perhitungan dan penetapan ulang kepada Menteri atau Pejabat pengawas ketenagakerjaan yang ditunjuk dalam hal ini adalah Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawas Ketenagakerjaan dan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia (“Dirjen Binwasnaker”). Perhitungan dan penetapan ulang yang dikeluarkan oleh Dirjen Binwasnaker merupakan putusan final dan wajib dilaksanakan.

Perhitungan dan penetapan ulang yang dikeluarkan oleh Dirjen Binwasnaker tersebut, dapat digolongkan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (“KTUN”), karena perhitungan dan penetapan tersebut dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara serta berisi Tindakan hukum Tata Usaha Negara yang bersifat konkret, individual, final dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata¹⁰ sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (“UU PTUN”). Penetapan Pengawas Ketenagakerjaan sebagai KTUN diperkuat dengan putusan Mahkamah Konstitusi No. 007/PUU-XII-2014 tertanggal 4 November 2015 pada poin 5 halaman 49 yang berbunyi:

“bahwa penetapan tertulis yang diterbitkan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan merupakan suatu Tindakan hukum TUN yang menimbulkan akibat hukum TUN bagi pekerja/buruh dan Perusahaan tertentu.”¹¹

Pihak yang merasa dirugikan akibat dari dikeluarkannya KTUN tersebut dapat mengajukan gugatan ke Badan Peradilan Tata Usaha Negara (“PTUN”) secara tertulis, dan jangka waktu pengajuan gugatan adalah 90

⁹ Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia, “Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan” (2016).

¹⁰ Pasal 1 angka 9 Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara” (2009).

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 007/PUU-XII-2014 tertanggal 4 November 2015

(sembilan puluh) hari sejak diterimanya atau diketahuinya KTUN yang akan menjadi objek gugatan.¹² Namun, dalam praktik peradilan, terdapat inkonsistensi dalam putusan PTUN terhadap pengujian Penetapan yang dikeluarkan oleh Dirjen Binwasnaker, sebagaimana yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu dalam Putusan Nomor 530/G/2023/PTUN.JKT, Majelis Hakim mengabulkan gugatan penggugat (perusahaan) dan membatalkan penetapan dan perhitungan ulang yang dikeluarkan oleh Dirjen Binwasnaker, sementara dalam Putusan Nomor 251/G/2023/PTUN.JKT yang mengangkat kasus serupa, Majelis Hakim justru menolak gugatan dan menyatakan bahwa PTUN tidak memiliki wewenang secara absolut untuk memeriksa Penetapan tersebut. Perbedaan putusan inilah yang menimbulkan ketidakpastian hukum, dan berdampak pada kredibilitas peradilan administrasi di Indonesia, serta menimbulkan pertanyaan tentang apa yang menjadi pertimbangan Hakim dalam memutus perkara tersebut mengingat objek gugatan sama-sama merupakan penetapan Dirjen Binwasnaker kepada perusahaan yang sama terkait sengketa upah lembur yang hanya dibedakan oleh identitas pekerja yang menuntut haknya.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, penulis akan membahas terkait inkonsistensi badan peradilan tata usaha negara dalam memeriksa Keputusan tata usaha negara yang diterbitkan oleh Kementerian ketenagakerjaan Republik Indonesia dengan studi kasus Putusan nomor 530/G/2023/PTUN.JKT dan putusan nomor 251/G/2023/PTUN.JKT.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dibahas yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kewenangan PTUN dalam memeriksa KTUN?

¹² Menteri/Sekretaris Negara Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara” (1986). Pasal 55

2. Bagaimana pertimbangan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara pada putusan nomor 251/G/2023/PTUN.JKT dan 530/G/2023/PTUN.JKT dalam memeriksa penetapan yang diterbitkan oleh Dirjen Binwasnaker?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan dirumuskan sebagai arahan yang jelas agar penelitian ini dapat menyelesaikan masalah yang ada secara strategis dan tidak menyimpang dari tujuan semula. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui, menganalisis, dan mengidentifikasi dasar hukum, ruang lingkup, serta batasan kewenangan PTUN dalam memeriksa KTUN terkait ketenagakerjaan.
2. Untuk mengkaji pertimbangan Hakim PTUN pada putusan nomor 251/G/2023/PTUN.JKT dan 530/G/2023/PTUN.JKT yang memeriksa dan memutus penetapan yang dikeluarkan oleh Dirjen Binwasnaker.

1.4. Kegunaan Penelitian

Penulisan hukum ini diharapkan dapat mencapai tujuan seperti yang telah dituliskan di atas sehingga penulisan ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi faktor-faktor penyebab inkonsistensi putusan PTUN dalam memeriksa KTUN yang diterbitkan oleh Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia, sehingga diharapkan dapat menjadi dasar bagi rekomendasi perbaikan sistem peradilan, guna meningkatkan kepastian hukum, konsistensi putusan, dan akuntabilitas lembaga peradilan.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan dan referensi bagi penelitian hukum selanjutnya, khususnya dalam mengkaji

lebih mendalam mengenai inkonsistensi putusan PTUN baik yang berkaitan dengan KTUN dari Dirjen Binwasnaker maupun instansi pemerintah lainnya dan penerapan hukum administrasi negara dalam sistem peradilan.

1.5. Kerangka Pemikiran (Teori dan Konsep)

1.5.1. Kerangka Teori

a) Teori kepastian hukum

Sudikno Mertokusumo dalam bukunya yang berjudul *Mengenal Hukum* berpendapat bahwa dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.¹³ Kepastian hukum merupakan landasan fundamental bagi negara dalam menegakkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sudikno Mertokusumo mengartikan Kepastian hukum sebagai:

“kepastian hukum merupakan perlindungan bagi pencari keadilan terhadap Tindakan sewenang-wenang yang mempunyai arti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib”¹⁴

Sudikno Mertokusumo memberikan pendapatnya terkait kepastian hukum yaitu merupakan sebuah jaminan agar hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum sendiri menghendaki adanya upaya peraturan hukum yang terdapat pada perundang-undangan yang mana peraturan

¹³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1999).

¹⁴ Ibid. halaman 160

tersebut dibuat oleh para pihak yang berwenang, sehingga aturan tersebut memiliki aspek yuridis yang dapat dijamin kepastiannya, bahwa hukum berfungsi sebagai suatu yang harus ditaati.

b) Teori Negara Hukum

Menurut Jimly Asshidiqie, terdapat 12 (dua belas) prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum Indonesia, yaitu:¹⁵

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
3. Asas legalitas (*deu process of law*);
4. Pembatasan kekuasaan;
5. Organ-organ penunjang yang independen;
6. Peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Peradilan Tata Usaha Negara;
8. Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*);
9. Perlindungan hak asasi manusia;
10. Bersifat demokratis (*Democratische Rechtsaataat*);
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechtsstaat*); dan
12. Transparansi dan kontrol sosial.

c) Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Berdasarkan Pasal 1 nomor 17 UU No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (“UU Administrasi Pemerintahan”) menyatakan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (untuk selanjutnya disebut “AUPB”) adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan penyelenggaraan pemerintahan. AUPB telah diatur dalam Pasal 10 UU No 30 Tahun 2014 yang menyatakan:

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum Yang Demokratis, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009, hlm. 397.

“Pasal 10

- (1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:
 - b. kepastian hukum;
 - c. kemanfaatan;
 - d. ketidakberpihakan;
 - e. kecermatan;
 - f. tidak menyalahgunakan kewenangan;
 - g. keterbukaan;
 - h. kepentingan umum; dan
 - i. pelayanan yang baik.
- (2) Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian Hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.”

AUPB merupakan salah satu sumber hukum esensial dalam Hukum Administrasi Negara dan peradilan administrasi, sehingga memiliki fungsi sebagai parameter bagi Hakim untuk menguji KTUN yang disengketakan dan menimbulkan kerugian bagi subjek hukum, demi tercapainya keadilan administratif.¹⁶

1.5.2. Kerangka Konsep

a) Peradilan Tata Usaha Negara

Berdasarkan Pasal 1 nomor 1 UU PTUN, Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.¹⁷ Kemudian, pada peradilan tata usaha negara yang dapat dijadikan sebagai pihak tergugat adalah Badan atau Pejabat terkait yang mengeluarkan suatu putusan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 nomor 6 UU PTUN yang menyatakan

¹⁶ Sanggup Leonard Agustian, “Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Sebagai Batu Uji Bagi Hakim Dalam Memutus Sengketa Peradilan Administrasi Negara,” *Jurnal Hukum Magnum Opus* 2, no. 2 (2019): 149, <https://doi.org/10.30996/jhmo.v2i2.2370>.

¹⁷ Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 1 nomor 1

“Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.”¹⁸

b) Keputusan Tata Usaha Negara

Berdasarkan Pasal 1 nomor 9 UU PTUN, Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹⁹

c) Pekerja

Bahwa terkait pekerja telah diatur dalam UU Ketenagakerjaan dan berdasarkan Pasal 1 nomor 3 UU Ketenagakerjaan, Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.²⁰ Berdasarkan pengertian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa pekerja memiliki keterkaitan dengan tenaga kerja dikarenakan tenaga kerja setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 nomor 2 UU Ketenagakerjaan.²¹

d) Sengketa Tata Usaha Negara

Berdasarkan Pasal 1 nomor 4 UU PTUN sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya

¹⁸ Ibid. Pasal 1 angka 6

¹⁹ Ibid. Pasal 1 angka 9

²⁰ Undang-Undang Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.” Pasal 1 nomor 3

²¹ Ibid.

Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²²

e) **Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawas Ketenagakerjaan dan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia**

Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawas Ketenagakerjaan dan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia atau Dirjen Binwasnaker adalah unsur pelaksana yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Ketenagakerjaan. Dirjen Binwasnaker dipimpin oleh Direktur Jenderal yang mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan pengawasan ketenagakerjaan serta keselamatan dan kesehatan kerja.²³ Dalam melakukan Pemeriksaan, apabila ditemukan adanya kekurangan pemenuhan hak Pekerja Buruh, Pengawas wajib melakukan Ketenagakerjaan perhitungan dan penetapan. Dalam hal terdapat pihak yang tidak menerima hasil perhitungan dan penetapan yang dikeluarkan oleh pengawas dapat meminta perhitungan atau penetapan ulang kepada Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dalam hal ini adalah Dirjen Binwasnaker. Berdasarkan Pasal 28 ayat (4) Permenaker 33/2016 perhitungan dan penetapan ulang oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk merupakan putusan final dan wajib dilaksanakan.

²² Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

²³ “Binwasnaker & K3 : Unit Kerja : Kementerian Ketenagakerjaan RI,” accessed May 30, 2025, <https://kemnaker.go.id/unit/binwasnaker-k3>.