

DISERTASI

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK-HAK
PEKERJA PADA PASCA BENCANA ALAM**

***THE LEGAL PROTECTION OF
WORKERS RIGHTS' ON POST OF NATURAL DISASTER***



Oleh :

DEE LUBIS
B013191008

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

DISERTASI

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK-HAK
PEKERJA PADA PASCA BENCANA ALAM**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor
Pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan Oleh:

DEE LUBIS

B013191008

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

DISERTASI

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK-HAK
PEKERJA PADA PASCA BENCANA ALAM**

Disusun dan diajukan oleh:

**DEE LUBIS
B013191008**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi
Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Senin Tanggal 8 Januari 2024
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Promotor,

Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP 196408241991032002

Co. Promotor,

Co. Promotor,

Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.
NIP 195404201981031003

Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.
NIP 195606071985031001

Ketua Program Studi S3
Ilmu Hukum,

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,

Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si.
NIP 196408241991032002

Prof. Dr. Hamzan Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP 197312311999031003

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Dengan ini saya,

Nama : **Dee Lubis**
NIM : B013191008
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Disertasi yang berjudul: **PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK-HAK PEKERJA PADA PASCA BENCANA ALAM** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Disertasi ini diberi tanda *Citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 8 Januari 2024

Yang Menyatakan,



Dee Lubis
B013191008

PRAKATA

Alhamdulillah Rabbil Alamin, puji syukur peneliti panjatkan kehadirat Allah SWT, atas selesainya karya Disertasi ini setelah melalui proses pembimbingan dan penelitian. Peneliti menyadari bahwa seluruh rangkaian proses ini dapat terselesaikan semata-mata karena kehendak dan ridha dari-Nya melalui keterlibatan banyak pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini peneliti mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah membantu dan turut mengantar penyelesaian karya disertasi untuk selanjutnya akan dipertahankan di hadapan tim penguji pada tahap ujian Promosi pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. selaku promotor dan juga Ketua Program Studi Pascasarjana yang telah banyak meluangkan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan peneliti, yang dimulai sejak peneliti mengikuti tes masuk Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin. Penghargaan dan rasa hormat yang mendalam penulis ucapkan kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S. dan Prof. Dr. Ansori Ilyas, S.H., M.H. selaku Ko-Promotor yang selama proses bimbingan sangat bijak dan arif memberikan koreksi dan pencerahan untuk penyelesaian karya disertasi ini. Ucapan yang sama peneliti sampaikan kepada tim penguji masing-masing yang amat terpelajar Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si, Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.,

Prof. Dr. Ansori Ilyas, S.H., M.H, Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P, Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H, dan Dr. Sulbadana, S.H., M.H. yang banyak memberi saran dan kritikan yang konstruktif.

Sebagai sebuah proses, karya disertasi ini lahir dari pergulatan panjang penulis dalam mengikuti Studi Doktoral di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Rangkaian proses tersebut dapat diselesaikan atas bantuan dan bimbingan banyak pihak, terutama seluruh dosen pengasuh mata kuliah yang banyak mewarnai pikiran akademik peneliti. Olehnya, peneliti mengucapkan terima kasih yang mendalam dan mendoakan semoga ilmu yang diajarkan tercatat sebagai kebajikan dan amal jariyah di sisi Allah SWT.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang tinggi penulis sampaikan kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H, M.A.P. selaku Dekan dan seluruh pimpinan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu dan mensupport peneliti dalam proses studi.

Penghargaan dan ucapan terima kasih secara khusus peneliti sampaikan kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., MS. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum, Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P, Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H, dan Andi Murlikanna, S.Sos. yang telah membimbing peneliti sampai pada tahap penyusunan draft Proposal Disertasi. Peneliti sadari bahwa apa yang peneliti hasilkan hingga saat ini tidak terlepas dari peran dan arahnya selaku promotor dan ko-promotor saat itu.

Penghargaan yang mendalam dan rasa terima kasih yang tulus, peneliti sampaikan kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin atas segala bantuan dan fasilitas yang diberikan. Demikian pula ucapan yang sama peneliti haturkan kepada seluruh pimpinan dan segenap staf administrasi Universitas Hasanuddin.

Penghargaan yang setinggi-tingginya juga saya sampaikan kepada Gubernur Sulawesi Tengah, Bupati Parigi Moutong, Walikota Palu, Bupati Donggala dan Bupati Sigi sebagai tempat penulis melakukan penelitian terkait dengan judul disertasi ini, serta penghargaan secara khusus penulis sampaikan kepada Bupati Donggala Dr. Drs. Kasman Lassa, S.H., M.H. beserta istri Hj. Indotang Kasman Lassa, S.Sos, M.Ap. yang telah memberikan kesempatan serta dukungan baik moril maupun materil kepada penulis untuk melanjutkan Pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Hasanuddin Makassar.

Ucapan terima kasih tidak lupa pula penulis sampaikan kepada Dr. Sulbadana, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Tadulako Palu yang telah memfasilitasi penulis sehingga dapat menempuh studi Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Demikian juga penulis mengucapkan terima kasih kepada Dr. Surahman, S.H., M.H. dan Dr. Asri Lasatu, S.H., M.H. selaku Dosen Fakultas Hukum Universitas Tadulako Palu yang telah banyak memberikan sumbangan pemikiran dan koreksi dalam penulisan disertasi ini.

Permohonan maaf dan sujudku kepada kedua orang tuaku, Burhanuddin Lubis (Alm) dan Aena Basadu (Almh) yang telah melahirkan, membesarkan, dan mendidik saya dengan penuh cinta dan kasih sayang

serta pengorbanan yang tak terhingga. Kepada saudaraku Becce Lubis dan Baco Lubis. Terima kasih atas doa dan bantuan yang tiada hentinya untuk kesuksesan peneliti dalam menempuh pendidikan sejak dari SD hingga saat ini.

Kepada ketiga pujaan hatiku Putri Mei Lestari Lubis, S.H, Rezki Kurniarum Lubis dan Moh. Faturrahman Pratama Lubis peluk ciumku dan permohonan maaf atas waktu, kebersamaan, dan kasih sayangku yang sempat berkurang selama saya menempuh pendidikan.

Ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada Arlianda, Cindy Sampelan, Grace Sampelan, Ardiansyah, Yanti S. Kalanda, Inggrit F. Sahureka, Sri Wahyuni, S.E, Hasan Basri, S.E., M.M, Adi Kusno, S.H., M.Si, Al Amin Enteding, Muh. Rifki, dan Asikin yang telah banyak membantu dalam menyelesaikan penelitian ini.

Akhirnya, kepada istri tercinta Hj. Istiqomah, S.Ag, M.Pd, terima kasih yang tak terhingga atas kebahagiaan yang kau berikan serta kesetiaan yang kau persembahkan selama menjadi pendamping hidupku. Teristimewa pengertian, pengorbanan, kesabaran, spirit serta doa yang senantiasa kau panjatkan kehadirat-Nya, sehingga diriku menjadi pribadi yang kokoh dalam menjalani masa studi hingga saat ini. Semoga seluruh pengorbanan dan doamu membawa berkah dalam keluarga kecil kita, sekaligus sebagai spirit dalam mempertahankan kebahagiaan dan kebersamaan hingga maut memisahkan. Amin ya rabbal alamin.

Makassar, September 2023

Dee Lubis

ABSTRAK

DEE LUBIS, *Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Pekerja pada Pasca Bencana Alam*, (dibimbing oleh Marwati Riza, Syamsul Bachri, dan Anshori Ilyas).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap hak-hak pekerja pasca bencana alam, menemukan bentuk perlindungan hukum yang ideal terhadap hak pekerja pasca bencana alam khususnya terhadap, menganalisa dan merumuskan penegakan hak normatif pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam. Penelitian ini adalah penelitian *sosio-yuridis* dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan sosiologi, pendekatan perbandingan dan pendekatan kasus.

Penelitian dilakukan di Provinsi Sulawesi Tengah khususnya wilayah yang terdampak bencana alam dalam bentuk gempa bumi, tsunami dan likuifaksi pada tanggal 28 September 2018 yaitu wilayah Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi, dan Kabupaten Parigi Moutong disingkat PADAGIMO. Data diperoleh melalui wawancara ke sejumlah responden baik terhadap pekerja/ buruh, keluarga pekerja/buruh, pihak perusahaan, maupun pemerintah setempat. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui penelusuran berbagai dokumen dan sumber kepustakaan lainnya, data yang diperoleh diolah secara kualitatif untuk menemukan model dan bentuk perlindungan hukum yang ideal terhadap hak pekerja pasca bencana alam. Penelitian ini dilakukan sebelum terbitnya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2021 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 6 tahun 2023 tentang cipta kerja serta berbagai peraturan pelaksanaannya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa belum ada ketentuan hukum secara normatif yang secara khusus mengatur hak-hak pekerja seperti hak atas kehilangan pekerjaan bagi buruh/pekerja pasca bencana alam, adapun Undang-undang Ketenagakerjaan maupun program jaminan kehilangan pekerjaan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2021 masih bersifat **diskriminatif** karena hanya memberikan jaminan terhadap peserta program jaminan kehilangan pekerjaan sedangkan terhadap buruh/pekerja yang tidak ikut sebagai peserta tidak diberikan jaminan kehilangan pekerjaan, sementara di sisi lain keikutsertaan sebagai peserta harus membayar sejumlah uang sebagai iuran peserta. Sejak ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2021 tentang jaminan kehilangan pekerjaan pada tanggal 2 Februari 2021, sebagian besar perusahaan di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah khususnya tempat penelitian penulis belum melaksanakan ketentuan normatif dalam peraturan pemerintah tersebut. Dan juga belum ada penegakan hukum terhadap perusahaan yang tidak melaksanakan ketentuan normatif dalam peraturan pemerintah tentang program jaminan kehilangan pekerjaan, maka isu hukum dalam penelitian ini adalah ketentuan normatif Undang-undang Ketenagakerjaan maupun Badan Penyelenggara Jaminan Sosial serta Peraturan Daerah belum memberikan kepastian hukum tentang dana bencana alam untuk para pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam.

Kata kunci : Perlindungan Hukum, Hak Pekerja, Pasca Bencana Alam.

ABSTRACT

DEE LUBIS, *"The Legal Protection Of Workers Rights' on Post of Natural Disaster"*. Promotor by Marwati Riza, Syamsul Bachri, and Ansori Ilyas.

This study aims to determine the legal protection of workers' rights after a natural disaster, to find the ideal form of legal protection for workers' rights after a natural disaster in particular, to analyze and formulate the enforcement of the normative rights of workers who lost their jobs after a natural disaster. This research is a socio-juridical research using a statutory approach, a sociological approach, a comparative approach and a case approach.

The research was conducted in Central Sulawesi Province, especially areas affected by natural disasters in the form of an earthquake, tsunami, and liquefaction on September 28, 2018, namely Palu City, Donggala Regency, Sigi Regency, and Parigi Moutong Regency, abbreviated PADAGIMO. The data was obtained through interviews with a number of respondents, both to workers/labor, families of workers/labourers, companies, and local governments. While secondary data was obtained through searching various documents and other literature sources, the data obtained were processed qualitatively to find models and forms of ideal legal protection for workers' rights after natural disasters. This research was conducted before the issuance of Law Number 11 of 2021 regarding work creation and various implementing regulations.

The results show that there is no normative legal provision that regulates workers' rights such as the right to job loss for workers/workers after a natural disaster, while the job loss guarantee program regulated in Government Regulation of the Republic of Indonesia PP Number 37 of 2021 is still discriminatory because only provide guarantees for participants of the job loss guarantee program while for workers/workers who do not participate as participants are not given job loss guarantees, while on the other hand participation as participants must pay a certain amount of money as participant contributions. Since the stipulation of Government Regulated into PP Number 37 of 2021 concerning job loss guarantees on February 2, 2021, most companies in the Central Sulawesi Province, especially where the author's research is located, have not implemented the normative provisions in the government regulation. And also there is no law enforcement against companies that do not implement the normative provisions in government regulations regarding the job loss guarantee program.

Keywords : *Protection, Workers' Rights and Natural Disasters.*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN DISERTASI.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iv
PRAKATA	v
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR BAGAN	xv
DAFTAR SINGKATAN	xvi
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	22
C. Tujuan Penelitian.....	23
D. Manfaat Penelitian.....	23
E. Orisinalitas Penelitian	24
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Hak Asasi Manusia.....	28
B. Negara Hukum	39
C. Teori Perlindungan Hukum	47
D. Teori Negara Kesejahteraan	52
E. Teori Penegakan Hukum.....	75
F. Teori Keadilan	81

G. Alur Pikir	87
H. Definisi Operasional	89

BAB III. METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian	92
B. Pendekatan Dan Jenis Penelitian	92
C. Lokasi Penelitian	93
D. Populasi Dan Sampel Penelitian	94
E. Jenis dan Sumber Data	96
F. Analisis Data	96

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hakikat Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Yang Kehilangan Pekerjaannya Pasca Bencana Alam	97
1. Hakikat Perlindungan Hukum Dari Negara Terhadap Pekerja Yang Kehilangan Pekerjaannya Pasca Bencana Alam.....	97
2. Bentuk Perlindungan Hukum Dari Perusahaan Terhadap Pekerja Pasca Bencana Alam.....	109
3. Jaminan Atas Kehilangan Pekerjaan Dari Perusahaan Terhadap Pekerja Pasca Bencana Alam.....	113
B. Implementasi Perlindungan Hukum Dalam Pemenuhan Hak-hak Pekerja Yang Kehilangan Pekerjaannya Pasca Bencana Alam	123
1. Hak Normatif Pekerja Dalam Ketentuan Undang-Undang Ketenagakerjaan....	123
2. Hak Normatif Pekerja Dalam Ketentuan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS).....	126
3. Hak-hak Normatif Pekerja Dalam Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP)	135
4. Hak Normatif Pekerja Dalam Ketentuan Undang-Undang Cipta Kerja.....	154

C. Bentuk Pengaturan Perlindungan Hukum Yang Ideal Dalam Pemenuhan Hak-Hak Pekerja Yang Kehilangan Pekerjaannya Pasca Bencana Alam.....	168
1. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana	168
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja	174
3. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2021 Tentang Jaminan Kehilangan Pekerjaan.....	181
4. Tanggung Jawab Pemerintah Atas Jaminan Kehilangan Pekerjaan	192
5. Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Bencana Alam	199
6. Peraturan Daerah Kota Palu Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah	200
7. Peraturan Daerah Kabupaten Donggala Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Penanggulangan Bencana Alam	202
8. Peraturan Daerah Kabupaten Sigi Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Penggulangan Bencana	206
D. Tanggung Jawab Dan Wewenang Kepala Daerah pada Penanggulangan Bencana Alam	210

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	213
B. Saran	215

DAFTAR PUSTAKA	217
-----------------------------	------------

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel : 1. Daftar Perusahaan Swasta di Kota Palu dan Pekerja (Buruh) Yang Terdampak Gempa Bumi Tahun 2018.....	18
Tabel : 2. Daftar Perusahaan Swasta di Kabupaten Donggala dan Pekerja (Buruh) Yang Terdampak Gempa Bumi Tahun 2018.	19
Tabel : 3. Daftar Perusahaan Swasta di Kabupaten Sigi dan Pekerja (Buruh) Yang Terdampak Gempa Bumi Tahun 2018.....	20
Tabel : 4. Daftar Perusahaan Swasta di Kabupaten Parigi Moutong dan Pekerja (Buruh) Yang Terdampak Gempa Bumi Tahun 2018	21
Tabel : 5. Daftar Perusahaan Yang Menjadi Lokasi Penelitian di Kota Palu	94
Tabel : 6. Daftar Perusahaan Yang Menjadi Lokasi Penelitian di Donggala	95
Tabel : 7. Daftar Perusahaan Yang Menjadi Lokasi Penelitian di Sigi.....	95
Tabel : 8. Daftar Perusahaan Yang Menjadi Lokasi Penelitian di Parigi Moutong	96
Tabel : 9. Jumlah dan Jenis Perselisihan yang Terdaftar pada Kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Sulawesi Tengah dalam 5 tahun terakhir	111
Tabel : 10. Jumlah Perusahaan yang terdaftar pada Kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Sulawesi Tengah 5 Tahun Terakhir	111
Tabel : 11. Jumlah dan Jenis Perselisihan yang Terdaftar pada Kantor Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Palu Tahun 2009	116
Tabel : 12. Jumlah dan Jenis Perselisihan yang Terdaftar pada Kantor Dinas Tebaga kerja dan Transmigrasi Kabupaten Donggala dalam 5 Tahun Terakhir.....	116

DAFTAR BAGAN

Bagan : 1. Skema Alur Pikir.....	88
Bagan : 2. Manfaat JKP	148
Bagan : 3. Penerima Manfaat Dan Sumber Pendanaan JKP.....	148
Bagan : 4. Tugas Pokok Pelayanan Program JKP Secara Terpadu...	149
Bagan : 5. Sistem Jaminan Sosial Nasional.....	150
Bagan : 6. Penyelenggara, Peserta, Manfaat, Dan Pendanaan JKP..	150
Bagan : 7. Iuran Program JKP.....	151
Bagan : 8. Pengajuan Manfaat JKP	152
Bagan : 9. Bukti PHK Untuk Syarat Menerima JKP.....	152
Bagan : 10. Kriteria Bukan Penerima Manfaat JKP	153
Bagan : 11. Hak Atas Manfaat JKP.....	153

DAFTAR SINGKATAN

1. UUD NRI 1945 = Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. UU = Undang-Undang
3. PADAGIMO = Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi, dan Kabupaten Parigi Moutong
4. BNPB = Badan Nasional Penanggulangan Bencana
5. BPBD = Badan Penanggulangan Bencana Daerah
6. Permendagri = Peraturan Menteri Dalam Negeri
7. PP = Peraturan Pemerintah
8. Perpres = Peraturan Presiden
9. BPJS = Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
10. JKP = Jaminan Kehilangan Pekerjaan
11. JKN = Jaminan Kesehatan
12. PHK = Pemutusan Hubungan Kerja
13. UMR = Upah Minimum Regional
14. UMP = Upah Minimum Provinsi
15. UMK = Upah Minimum Kabupaten/Kota
16. RPJP = Rencana Pembangunan Jangka Panjang
17. RPJM = Rencana Pembangunan Jangka Menengah
18. RKP = Rencana Kerja Pemerintah
19. DIPA = Daftar Isian Pelaksana Anggaran
20. PERPPU = Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
21. AAUPB = Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik
22. KKN = Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
23. DPRD = Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
24. SPM = Standar Pelayanan Minimal

25. NSPK	= Norma Standar Prosedur dan Kriteria
26. ISDR	= <i>International Strategy for Disaster Reduction</i>
27. SOP	= Standar Operasional Prosedur
28. PROTAP	= Prosedur Tetap
29. TRS	= Tim Reaksi Cepat
30. APIP	= Aparat Pengawasan Internal Pemerintah
31. KTUN	= Keputusan Tata Usaha Negara
32. APBN	= Anggaran Pendapatan Belanja Negara
33. APBD	= Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
34. DSP	= Dana Siap Pakai
35. BTT	= Belanja Tidak Terduga
36. PUPR	= Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang
37. NGO	= Non Governmental Organization
38. OPD	= Organisasi Perangkat Daerah
39. RKB	= Rencana Kebutuhan Belanja
40. JITUPASNA	= Pengkajian Kebutuhan Pascabencana
41. RTG	= Rumah Tahan Gempa
42. PA	= Pengguna Anggaran
43. PPA	= Pembantu Pengguna Anggaran
44. KPA	= Kuasa Pengguna Anggaran
45. PPK	= Pejabat Pembuat Komitmen
46. PPTK	= Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan
47. TPN	= Tim Pendamping Nasional
48. TPM	= Tim Pendamping Masyarakat
49. TPD	= Tim Pendamping Desa
50. TPP	= Tim Pendukung Pembangunan

51. TP4D	= Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintah dan Pembangunan Daerah
52. BP	= Bendahara Pengeluaran
53. BPP	= Bendahara Pengeluaran Pembantu
54. TP4	= Tim Pendamping Percepatan Pembangunan Perumahan
55. TAPD	= Tim Anggaran Pemerintah Daerah
56. P4MP	= Percepatan Pembangunan Perumahan Dan Permukiman Masyarakat Pascabencana
57. GBPP	= Garis Besar Pokok Pembelajaran
58. BNBA	= <i>By Name by Adress</i>
59. BPKAD	= Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
60. RRB	= Rumah Rusak Berat
61. SP3	= Surat Perjanjian Pelaksanaan Pekerjaan
62. RRS	= Rumah Rusak Sedang
63. RRR	= Rumah Rusak Ringan
64. RAB	= Rencana Anggaran Biaya
65. LPJ	= Laporan Pertanggungjawaban
66. SKPDB	= Sistem Komando Penanganan Darurat Bencana
67. DVI	= Disaster Victim Investigation
68. RAN PRB	= Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pembukaan Alinea Ke IV mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagai implementasi dari amanat tersebut dilaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera yang senantiasa memperhatikan hak atas penghidupan dan perlindungan bagi setiap warga negaranya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga penanggulangan bencana merupakan salah satu pengimplementasian terhadap terwujudnya tanggung jawab Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam memberikan perlindungan bagi setiap warga negara.

Tuhan Yang Maha Esa memberikan kepada manusia akal budi dan nurani yang memberikan kepadanya kemampuan untuk membedakan mana yang baik dan mana yang tidak baik akan membimbing dan mengarahkan sikap dan perilaku dalam menjalani kehidupannya. Dengan akal budi dan nuraninya itu, maka manusia memiliki kebebasan untuk memutuskan sendiri perilaku atau perbuatannya. Selain itu, untuk mengimbangi kebebasan

tersebut manusia memiliki kemampuan untuk bertanggung jawab atas semua tindakannya.¹

Konsep Hak Asasi Manusia merupakan hak dasar dan kebebasan yang melekat pada manusia sejak lahir dan merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa tidak dapat diingkari. Pengingkaran terhadap hak tersebut berarti pula pengingkaran terhadap martabat kemanusiaan. Oleh karenanya negara, pemerintah, atau organisasi kemasyarakatan apapun wajib mengemban tanggungjawab untuk mengakui dan melindungi hak asasi pada setiap manusia tanpa kecuali. Hal itu berarti bahwa hak asasi manusia harus selalu menjadi titik tolak dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara tanpa kecuali.²

Sebagai dasar negara, Pancasila mengandung pemikiran bahwa manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan dua aspek penting yaitu, aspek individualitas (pribadi) dan aspek sosialitas (bermasyarakat). Untuk itu, kebebasan setiap orang dibatasi oleh hak asasi orang lain. Ini berarti bahwa setiap orang mengemban kewajiban mengakui dan menghormati hak asasi orang lain. Kewajiban ini juga berlaku bagi setiap organisasi pada tataran manapun, terutama negara dan pemerintah. Dengan demikian, negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk menghormati, melindungi, membela dan menjamin hak asasi manusia setiap warga negara dan penduduknya tanpa diskriminasi.³

¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Setiap warga negara wajib menghormati hak asasi manusia, ketentuan tersebut diatur dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjiwai seluruh pasal dalam batang tubuhnya, khususnya persamaan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan, selain itu negara harus memberikan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi setiap warga negaranya, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengeluarkan pendapat baik lisan maupun tulisan, kebebasan individu untuk memeluk agama dan hak untuk memperoleh pendidikan.⁴

Pada prinsipnya pembangunan nasional dilaksanakan untuk membangun manusia Indonesia dan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materil maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Pada program pembangunan nasional, pekerja mempunyai peranan dan kedudukan yang sangat penting sebagai pelaku dan tujuan pembangunan. Dalam proses pembangunan diperlukan kualitas pekerja dan peran sertanya dalam pembangunan serta meningkatkan perlindungan hak-hak pekerja sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, menjamin persamaan kesempatan kerja, serta perlakuan tidak diskriminatif atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha.²

Dalam hubungan industrial Pancasila, pemerintah sebagai regulator memiliki peranan penting dalam menciptakan hubungan yang harmonis

² Konsideran Menimbang Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

antara pengusaha dan pekerja dalam proses produksi barang dan/atau jasa. Peranan pemerintah diwujudkan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang berpihak pada penciptaan harmonisasi, dengan menetapkan norma-norma hukum ketenagakerjaan yang berkeadilan dan tidak bersifat inparsial.³

Untuk menciptakan hukum yang berkeadilan, tugas negara adalah mengawasi pelaksanaan hukum tersebut termasuk melalui pemberian sanksi kepada pihak yang melanggarnya. Hanya dengan cara tersebut, hak-hak pengusaha dan pekerja dapat terlindungi. Samsul Bahri merinci setidaknya ada 4 (empat) fungsi pemerintah dalam hubungan industrial yaitu : menetapkan kebijakan, memberikan pelayanan, melaksanakan pengawasan, dan melakukan penindakan terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan baik di bidang ketenagakerjaan maupun pelanggaran ketentuan tindak pidana umum.⁴

Ketentuan Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dimana “setiap pekerja/buruh berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.⁵ Pada ayat (2) menyebutkan “untuk mewujudkan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan

³ Asri Lasatu, Perlindungan Hukum Atas Hak-Hak Normatif Pekerja Dalam Sistem Hubungan Industrial, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2016, hal. 2

⁴ Syamsul Bahri, Politik Hukum Perburuhan, Rangkang Education, Yogyakarta, Cet. I, 2005, hal. 152-153.

⁵ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemerintah menetapkan kebijakan pengupahan yang melindungi pekerja/ buruh.”⁶

Pada ayat (3) Undang-Undang Ketenagakerjaan menguraikan Kebijakan Pengupahan meliputi antara lain upah kerja lembur, upah minimum, upah tidak masuk kerja karena melakukan kegiatan lain di luar pekerjaannya, upah karena menjalankan hak waktu istirahat kerjanya, bentuk dan cara pembayaran upah, upah tidak masuk kerja karena berhalangan, denda dan potongan upah, upah untuk pembayaran pesangon, hal-hal yang dapat diperhitungkan dengan upah, struktur dan skala pengupahan yang proporsional, selain itu juga diatur upah untuk perhitungan pajak penghasilan.

Pekerja yang tidak bekerja karena terjadi keadaan di luar kendalanya dan termasuk keadaan darurat (*force majeure*), apakah hal tersebut akan mengurangi hak pekerja untuk memperoleh upah kerja? Undang-Undang Ketenagakerjaan tidak memberikan kepastian hukum terhadap pekerja yang kehilangan pekerjaannya akibat terjadinya bencana alam. Seperti halnya Aparatur Sipil Negara yang diatur aturan cuti karena alasan penting dalam peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara No 24/2017 Bab III Poin E, untuk buruh juga bisa mengacu pada Pasal 93 ayat (2) Undang-Undang No. 13/2003 tentang ketenagakerjaan yang menyebutkan bahwa pengusaha wajib membayar upah pekerja apabila pekerja sakit termasuk pekerja perempuan yang sakit pada hari pertama dan kedua masa haidnya, pekerja menikah, menikahkan, membaptiskan anaknya, mengkhitankan, suami atau istri atau anak atau menantu atau orang tua atau mertua atau anggota

⁶ Ibid.

keluarga dalam satu rumah meninggal dunia, istri melahirkan atau keguguran kandungan, pekerja tidak dapat melakukan pekerjaannya karena sedang menjalankan kewajiban terhadap negara, pekerja melaksanakan tugas serikat pekerja/ serikat buruh atas persetujuan pengusaha dan Pekerja melaksanakan tugas pendidikan dari perusahaan. pekerja tidak dapat melakukan pekerjaannya karena menjalankan ibadah yang diperintahkan agamanya, pekerja bersedia melakukan pekerjaan yang telah dijanjikan tetapi pengusaha tidak mempekerjakannya, baik karena kesalahan sendiri maupun halangan yang seharusnya dapat dihindari pengusaha, pekerja melaksanakan hak istirahat.

Ketentuan normatif Undang-Undang Ketenagakerjaan khususnya Pasal 93 ayat (1) secara tegas menyebutkan “*upah tidak dibayar apabila pekerja/buruh tidak melakukan pekerjaan*”, pengecualian sebagaimana Pasal 93 ayat (2) tidak menyebutkan terkait dengan keadaan bencana alam, seperti gempa bumi, tsunami dan likuifaksi yang terjadi di Provinsi Sulawesi Tengah khususnya di wilayah Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi, dan Kabupaten Parigi Moutong (PADAGIMO), pada tanggal 28 September 2018.

Tanggal 02 November 2020, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan aturan operasionalnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang penggunaan tenaga kerja asing, Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang perijinan kerja waktu tertentu, alih daya, waktu kerja, dan waktu istirahat, dan pemutusan hubungan kerja, Peraturan Pemerintah

Nomor 36 Tahun 2021 tentang pengupahan, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2021 tentang jaminan kehilangan pekerjaan. Undang-Undang cipta kerja sampai saat ini masih menjadi perdebatan pasca dikabulkan sebagian gugatan penggugat di Mahkamah Konstitusi (MK) dalam permohonan uji formil. Majelis Hakim Konstitusi menegaskan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) cacat secara formil. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Terkait dengan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut penulis berpendapat bahwa oleh karena Undang-Undang Cipta Kerja telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat maka seharusnya Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang penggunaan tenaga kerja asing, Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang perijinan kerja waktu tertentu, alih daya, waktu kerja, dan waktu istirahat, dan pemutusan hubungan kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang pengupahan, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2021 tentang jaminan kehilangan pekerjaan harus dilakukan gugatan uji materil di Mahkamah Agung terlebih dahulu karena kewenangan menguji Peraturan Pemerintah adalah kewenangan Mahkamah Agung bukan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Dalam Amar Putusan yang dibacakan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi Anwar Usman, Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah mengabulkan untuk sebagian permohonan yang diajukan oleh Migrant CARE, Badan Koordinasi Kerapatan Adat Nagari Sumatera Barat,

Mahkamah Adat Minangkabau, serta Muchtar Said, Majelis Hakim Konstitusi dalam amar putusannya :

“Menyatakan pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai 'tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan'. Menyatakan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini⁷” ucap Anwar yang dalam kesempatan itu didampingi oleh delapan hakim konstitusi lainnya.

Mahkamah Konstitusi memerintahkan pembentuk undang-undang melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan tersebut diucapkan. Dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan, maka Undang-Undang Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional secara permanen. Selain itu, memerintahkan Pemerintah untuk menanggukuhkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Dalam konteks *Das Sein* dan *Das Solen* (harapan hukum dan kenyataan hukum) sangat sulit bagi perusahaan untuk dituntut harus membayar upah pekerja sementara di sisi lain pekerja tidak dapat melaksanakan pekerjaan dan juga perusahaan tidak beroperasi oleh karena hancur dihantam bencana alam dalam bentuk gempa bumi, tsunami dan likuifaksi. Artinya perusahaan lumpuh total dan tidak ada income bagi

⁷ Dikutip dari link <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816> , di unduh pada 19 Juni 2022.

perusahaan, jika dilihat dari konteks *das sein* (Harapan Hukum), maka perusahaan wajib membayar upah pekerja yang tidak dapat melaksanakan pekerjaannya karena terjadi sesuatu hal yang diluar kemampuannya (bersifat *force majeure*) seperti halnya bencana alam. Namun dalam konteks *das sollen* (kenyataan hukum) sesuai dengan hasil penelitian tidak ada satupun perusahaan di wilayah PADAGIMO (Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi dan Kabupaten Parigi Moutong) yang melakukan pembayaran kepada pekerja yang kehilangan pekerjaannya akibat terjadinya bencana alam yaitu Gempa bumi yang diikuti dengan tsunami, dan likuifaksi yang terjadi diwilayah tersebut pada tanggal 28 September 2018.

Pada tanggal 28 September 2018, di Sulawesi tengah tepatnya di Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi, dan Kabupaten Parigi Moutong (PADAGIMO) serta daerah sekitarnya telah terjadi bencana alam dalam bentuk gempa bumi, tsunami dan likuifaksi secara bersamaan. Sulawesi Tengah adalah daerah rawan bencana yang merupakan jalur patahan gempa Palu-Koro, sehingga sering terjadi bencana yang mengakibatkan banyak kerugian.

Kejadian bencana alam merupakan suatu rangkaian peristiwa yang dapat mengancam masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam dan faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan

dampak psikologis.⁸ Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2007, bencana terbagi menjadi 3 macam, yang pertama bencana alam, kedua bencana non alam, dan yang terakhir bencana sosial. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam. Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh rangkaian peristiwa non alam. Sedangkan yang disebut bencana sosial adalah serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh perbuatan manusia, meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, dan teror.⁹

Dalam upaya mengatasi permasalahan bencana tersebut, Pemerintah wajib bertanggung jawab dalam penanggulangan bencana. Selain bencana yang terjadi kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis, sangat berpengaruh besar terhadap kesejahteraan warga negara. Akibat dari peristiwa itu dampak dari bencana juga bersifat kompleks dan beragam sehingga dapat mempengaruhi stabilitas ekonomi, politik, dan sosial serta berbagai aspek lainnya.

Salah satu dari dampak terjadinya bencana tersebut adalah hilangnya kesempatan dan hak-hak pekerja di berbagai tempat mereka bekerja. Saat bencana alam berupa gempa bumi yang disusul dengan likuifaksi di Palu Sulawesi Tengah yang terjadi sebelumnya, yang dihadapi oleh perusahaan bukan saja kerusakan aset (bangunan, peralatan kantor, mobil, dll). Bukan juga hilangnya sumber daya manusia akibat kematian atau cedera berat.

⁸ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

⁹ *Ibid.*

Namun, perusahaan juga mengalami kerugian akibat lumpuhnya wilayah tempat mereka bekerja dan beroperasi, baik dalam sosial, ekonomi dan pemerintahan akibat bencana.

Dalam konteks harapan hukum (*das sein*) seharusnya ketika terjadi bencana alam yang menyebabkan pekerja tidak dapat melaksanakan kegiatannya di perusahaan, pihak perusahaan tetap harus membayarkan gaji/upah kepada pekerja selama tidak dapat melaksanakan pekerjaannya di perusahaan tersebut, sampai perusahaan dapat beroperasi kembali dan pekerja dapat bekerja kembali di perusahaan dimaksud. Oleh karena itu, maka sejak awal perusahaan harus menyiapkan dana bencana alam dalam manajemen keuangan perusahaan. Sebab bagaimanapun juga pekerja harus tetap hidup dan menghidupi keluarganya walaupun tidak bekerja lagi di perusahaan. Paling tidak biaya dana bencana alam dari perusahaan disiapkan dan diberikan kepada pekerja sampai pekerja itu mendapatkan pekerjaan di tempat lain.

Ketika terjadi bencana alam di wilayah PADAGIMO pada tanggal 28 September 2018, maka sebagian besar perusahaan hancur dan tidak dapat beroperasi. Walaupun masih ada yang beroperasi tetapi kenyataan dan fakta hukum yang diungkap oleh peneliti sebagian besar perusahaan mengalami kehancuran dan kebangkrutan sehingga harus meninggalkan wilayah Kota Palu dan sekaligus menutup perusahaan. Ada juga perusahaan yang kemudian membuka kembali perusahaannya dan mulai menata manajemen keuangannya termasuk mengurangi karyawan/pekerja.

Tetapi kenyataan menunjukkan tidak ada satu pun perusahaan di wilayah sebagaimana dimaksud yang membayar upah pekerja pada saat pekerja kehilangan pekerjaannya akibat terjadinya bencana alam karena perusahaan tempat mereka bekerja telah hancur dan mengalami kebangkrutan sehingga mantan pekerja perusahaan itu harus mengalami kehidupan yang terombang-ambing dan tidak jelas, mereka harus bekerja serabutan untuk sekedar bisa bertahan hidup bersama keluarganya. Bahkan anak-anaknya harus putus sekolah karena tidak ada biaya untuk menyekolahkan anak-anak, karena biaya tersebut tadinya bersumber dari perusahaan tempat mereka bekerja. Jika sejak awal pihak perusahaan telah menyiapkan dana bencana alam atau pemerintah pusat maupun pemerintah daerah menyiapkan regulasi terkait dengan pembayaran upah pekerja pada saat terjadinya keadaan *force majeure* seperti bencana alam maka para pekerja tidak perlu mengalami nasib yang tidak menentu karena perusahaan tidak beroperasi akibat terjadinya bencana alam (*force majeure*) tersebut.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan penulis, tidak ada satu pun regulasi yang mengatur terkait dengan penyiapan dana bencana alam dari pihak perusahaan untuk para pekerja yang berhenti bekerja atau diberhentikan bekerja akibat perusahaan tidak beroperasi sebagai akibat terjadinya bencana alam. Jika kita meneliti ketentuan normatif dalam Pasal 93 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, bahwa pengusaha wajib membayar upah pekerja apabila; 1) Pekerja sakit termasuk pekerja perempuan yang sakit pada hari

pertama dan kedua masa haidnya; 2) Pekerja menikah, menikahkan, mengkhitan, membaptiskan anaknya, istri melahirkan atau keguguran kandungan, suami atau istri atau anak atau menantu atau orang tua atau mertua atau anggota keluarga dalam satu rumah meninggal dunia; 3) Pekerja tidak dapat melakukan pekerjaannya karena sedang menjalankan kewajiban terhadap negara; 4) Pekerja tidak dapat melakukan pekerjaannya karena menjalankan ibadah yang diperintahkan agamanya; 5) Pekerja bersedia melakukan pekerjaan yang telah dijanjikan tetapi pengusaha tidak mempekerjakannya, baik karena kesalahan sendiri maupun halangan yang seharusnya dapat dihindari pengusaha; 6) Pekerja melaksanakan hak istirahat; 7) Pekerja melaksanakan tugas serikat pekerja/serikat buruh atas persetujuan pengusaha dan 8) Pekerja melaksanakan tugas pendidikan dari perusahaan. Sangat jelas dalam ketentuan dimaksud bahwa tidak tersedia dana bencana alam terhadap pekerja yang kehilangan pekerjaan akibat terjadinya bencana alam di wilayah tersebut yang mengakibatkan perusahaan tidak dapat beroperasi lagi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Pasal (1) menyebutkan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang selanjutnya disingkat BPJS adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial. Tetapi jaminan sosial dimaksud tidak meliputi jaminan dana bencana alam, dimana dana yang diberikan jaminan dan merupakan ruang lingkup

tugas pokok dari BPJS terbagi dua yaitu : 1) BPJS Kesehatan, 2) BPJS Ketenagakerjaan.

BPJS Kesehatan hanya menyelenggarakan program jaminan kesehatan, sedangkan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program :
(a) Jaminan Kecelakaan Kerja, (b) Jaminan Hari Tua, (c) Jaminan Pensiun; dan (d) Jaminan kematian.

Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menyebutkan :

Dalam hal terjadi krisis keuangan dan kondisi tertentu yang memberatkan perekonomian, Pemerintah dapat melakukan tindakan khusus untuk menjaga kesehatan keuangan dan kesinambungan penyelenggaraan program Jaminan Sosial.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menyebutkan :

Kondisi tertentu yang memberatkan perekonomian dapat berupa tingkat inflasi yang tinggi, keadaan pascabencana yang mengakibatkan penggunaan sebagian besar sumber daya ekonomi negara, dan lain sebagainya. Tindakan khusus untuk menjaga kesehatan keuangan dan kesinambungan penyelenggaraan program Jaminan Sosial antara lain berupa penyesuaian Manfaat, iuran, dan/atau usia pensiun, sebagai upaya terakhir.

Ketentuan normatif tersebut di atas, sudah menyebutkan keadaan pasca bencana tetapi tindakan khusus pemerintah hanya meliputi penyesuaian manfaat, iuran, dan/atau usia pensiun. Hal tersebut tidak menyentuh kebutuhan sehari-hari dari para pekerja yang tidak dapat bekerja akibat terdampak bencana alam. Seharusnya narasi yang dicantumkan

dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial adalah :

Dalam hal terjadi bencana alam, pemerintah memberikan tindakan khusus berupa pemberian gaji/upah kepada pekerja yang tidak dapat bekerja akibat terdampak bencana alam (*force majeure*) sampai pekerja tersebut mendapatkan pekerjaan kembali dan/atau sampai batas waktu yang ditentukan.

Jika narasi tersebut telah tercantum secara normatif dalam ketentuan undang-undang khususnya undang-undang tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, maka hal tersebut telah memenuhi harapan hukum (*das sein*) dari sisi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Demikian juga seharusnya undang-undang ketenagakerjaan secara tegas mencantumkan narasi :

Pengusaha wajib membayar upah pekerja apabila pekerja tidak dapat melaksanakan pekerjaannya karena perusahaan tidak dapat beroperasi akibat terjadinya bencana alam (*force majeure*) sampai pekerja tersebut mendapatkan pekerjaan kembali dan/atau sampai batas waktu yang ditentukan.

Seharusnya narasi tersebut telah tercantum secara normatif dalam ketentuan undang-undang khususnya undang-undang tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dan Undang-Undang Ketenagakerjaan, karena sampai saat ini tidak ada aturan terkait perlindungan hukum terhadap pekerja yang kehilangan pekerjaannya sebagai akibat terjadinya bencana alam. Perlindungan hukum dimaksud harus dalam bentuk dana bencana alam sehingga walaupun mereka tidak bekerja di perusahaan sebagai akibat dari kejadian bencana alam tetapi mereka tetap diberikan gaji/upah untuk menghidupi keluarganya sampai mereka mendapatkan pekerjaan kembali

atau sesuai dengan waktu yang ditentukan dalam ketentuan perundang-undangan. Itulah yang menjadi fokus penelitian penulis dengan saran agar dibuatkan regulasi yang lebih tegas baik dalam undang-undang ketenagakerjaan maupun dalam undang-undang badan penyelenggara jaminan sosial.

Peneliti mendapatkan fakta bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang terdiri dari 193 pasal, tidak ada satu pasal pun yang secara normatif memberikan penegasan kepada pihak pemerintah atau pihak perusahaan untuk membayarkan upah pekerja pada saat pekerja tidak dapat melakukan kegiatan di perusahaan akibat perusahaan tersebut terkena bencana alam (*force majeure*). Pasal 61 ayat (1) huruf d hanya menyebutkan “perjanjian kerja berakhir apabila adanya keadaan atau kejadian tertentu yang dijadikan klausul dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama yang dapat menyebabkan berakhirnya hubungan kerja”. Penjelasan pasal 61 ayat (1) huruf d tersebut menyebutkan “keadaan atau kejadian tertentu seperti bencana alam, kerusuhan sosial, atau gangguan keamanan”.

Ketentuan tersebut tidak memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak pekerja pasca bencana alam. Demikian pula di dalam ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja terdapat 35 pasal dan tidak ada satu pasal pun yang bersifat memberikan perlindungan hukum dan jaminan hak-hak pekerja tetap dibayarkan pada saat pekerja tidak dapat melaksanakan pekerjaannya

karena perusahaan mengalami keadaan bencana alam (*force majeure*).

Karena ruang lingkup program jaminan sosial tenaga kerja hanya meliputi :

- 1) Jaminan Kecelakaan Kerja, 2) Jaminan Kematian, 3) Jaminan Hari Tua,
- 4) Jaminan Pemeliharaan Kesehatan.

Demikian juga pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) terdapat 71 pasal dan tidak satu pasal pun memberikan jaminan hukum terhadap pekerja yang tidak dapat bekerja akibat perusahaan tempatnya bekerja terdampak bencana alam. Kalimat bencana alam hanya terdapat dalam Pasal 56 ayat (3) tetapi itupun hanya terbatas pada pengertian tindakan khusus pemerintah yaitu kondisi tertentu yang memberatkan perekonomian dapat berupa tingkat inflasi yang tinggi, keadaan pascabencana yang mengakibatkan penggunaan sebagian besar sumber daya ekonomi negara, dan lain sebagainya. Tindakan khusus untuk menjaga kesehatan keuangan dan kesinambungan penyelenggaraan program Jaminan Sosial antara lain berupa penyesuaian manfaat, iuran, dan/atau usia pensiun, sebagai upaya terakhir.

Kondisi psikologis sebelum dan sesudah bencana alam yang dialami pekerja tentu sangat berbeda, dimana sebelum terjadinya bencana alam pekerja menerima upah/gaji berdasarkan hak-hak normatif yang ditentukan oleh perusahaan dan dengan upah/gaji tersebut pekerja dapat memberi kehidupan terhadap kelangsungan keluarganya, biaya sekolah anak-anaknya dan kebutuhan lainnya. Sedangkan ketika terjadi bencana alam

dimana perusahaan sebagai tempatnya bekerja menjadi hancur dan tidak dapat beroperasi dan/atau mengalami kebangkrutan, maka secara otomatis pekerja tersebut tidak dapat bekerja lagi sementara di sisi lain kebutuhan rumah tangganya tetap harus terpenuhi termasuk biaya pendidikan anak-anaknya. Inilah yang tidak termuat dalam ketentuan normatif Undang-Undang Ketenagakerjaan maupun Undang-Undang tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Olehnya itu, fokus penelitian penulis adalah pada jaminan hilangnya pekerjaan yang diakibatkan oleh adanya bencana alam sebagaimana yang terjadi di wilayah Kota Palu, Kabupaten Donggala, Kabupaten Sigi dan Kabupaten Parigi Moutong pada tanggal 28 September 2018 yang lalu.

Sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Kepala Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil Menengah & Tenaga Kerja Kota Palu yaitu Bapak Setyo Susanto, Atd¹⁰ menyebutkan pekerja yang terdampak bencana alam dalam bentuk gempa bumi, tsunami, dan likuifaksi di wilayah Kota Palu tanggal 28 september 2018 sebanyak 515 orang yang bekerja di beberapa perusahaan antara lain :

Tabel : 1

**Daftar Perusahaan Swasta di Kota Palu dan pekerja (buruh)
Yang terdampak gempa bumi Tahun 2018**

No	Nama Perusahaan	Jenis Usaha	Lokasi	Jumlah Pekerja Terdampak
1	Mall Tatura Palu	Mall	Kota Palu	185
2	Palu Grand Mall	Mall	Kota Palu	172
3	Hotel Roa-roa	Hotel	Kota Palu	35

¹⁰ Wawancara Penulid dengan Kepala Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil Menengah & Tenaga Kerja Kota Palu Bapak Setyo Susanto, Atd , Januari 2022.

4	Kampoeng Nelayan Hotel	Hotel	Kota Palu	18
5	Mercure Hotel	Hotel	Kota Palu	82
6	Swiss bel-hotel	Hotel	Kota Palu	23
JUMLAH				515

Sumber Data Primer dan Sekunder, Dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Palu Tahun 2018

Sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Donggala yaitu Bapak Drs. Moh. Ilham Yunus, M.Si¹¹ menyebutkan pekerja yang terdampak bencana alam dalam bentuk gempa bumi, tsunami, dan likuifaksi di wilayah Kabupaten Donggala tanggal 28 september 2018 sebanyak 325 orang yang bekerja di beberapa perusahaan antara lain :

Tabel 2
Daftar Perusahaan Swasta di Kabupaten Donggala
dan pekerja (buruh) yang Terdampak Gempa Bumi
Tahun 2018

No	Nama Perusahaan	Jenis Usaha	Lokasi	Jumlah Pekerja Terdampak
1	PT.Berkah Batu Banawa	Tambang	Kab. Donggala	77
2	PT.Surya Labuan	Tambang	Kab. Donggala	53
3	PT.Balik Papan Ready.Mix	Tambang	Kab. Donggala	43
4	PT. Sinar Mutiara Megalithindo	Tambang	Kab. Donggala	36
5	PT. Multisari Bimatama	Tambang	Kab. Donggala	33
6	PT. Risgun Perkasa Abadi	Tambang	Kab. Donggala	31
7	PT. Sirtu karya utama	Tambang	Kab. Donggala	52
JUMLAH				325

¹¹ Wawancara Penulis dengan Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Donggala Bapak Drs.Moh.Ilham Yunus.M.Si, Januari 2022

Sumber Data Primer dan Sekunder, Dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah Donggala Tahun 2018

Sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sigi yaitu Bapak Febrianto Borman, S.STP,M.Si¹² menyebutkan pekerja yang terdampak bencana alam dalam bentuk gempa bumi, tsunami, dan likuifaksi di wilayah Kabupaten Sigi tanggal 28 september 2018 sebanyak 217 orang yang bekerja di beberapa perusahaan antara lain :

Tabel 3
Daftar Perusahaan Swasta di Kabupaten Sigi
dan pekerja (buruh) Yang Terdampak Gempa Bumi
Tahun 2018

No	Nama Perusahaan	Jenis Usaha	Lokasi	Jumlah Pekerja Terdampak
1	CV. Anugrah Sigi	Kontraktor	Kab.Sigi	47
2	CV. Lintang Selatan	Kontraktor	Kab.Sigi	43
3	BFI Sigi Biromaru	Finance	Kab.Sigi	32
4	Toko Sri Rezeki	Toko	Kab.Sigi	34
5	Toko Alhadi	Toko	Kab.Sigi	31
6	Toko Mega Buana	Toko	Kab.Sigi	30
JUMLAH				217

Sumber Data Primer dan Sekunder, Dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah Sigi Tahun 2018

¹² Wawancara penulis dengan Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Sigi oleh Bapak Febrianto Borman, S.STP,M.Si, Januari 2022.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Ardin¹³, selaku karyawan BFI Sigi Biromaru pada tanggal 15 Juli 2021 mengatakan bahwa kantor tempatnya bekerja yaitu BFI Sigi Biromaru mengalami kehancuran total dan tidak dapat beroperasi lagi akibat bencana alam gempa bumi dalam bentuk likuifaksi (Tanah Berpindah) di wilayah Kabupaten Sigi, beberapa karyawan meninggal dan yang lainnya menyelamatkan diri keluar wilayah Sulawesi Tengah dan sepengetahuan Bapak Ardin sampai saat ini tidak ada satupun karyawan (Pekerja) yang dibayarkan upah pada saat tidak bekerja lagi di perusahaan tersebut akibat bencana alam dan juga pihak pekerja (Karyawan) tidak mengajukan gugatan maupun keberatan karena memang pekerja tidak mengetahui kalau ada hak-hak pekerja yang harus dibayarkan pada saat pasca terjadinya bencana alam tersebut¹⁴.

Sesuai dengan hasil wawancara penulis dengan Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Parigi Moutong yaitu Bapak Drs.I Wayan Sariana¹⁵ menyebutkan pekerja yang terdampak bencana alam dalam bentuk gempa bumi, tsunami, dan likuifaksi di wilayah Kabupaten Parigi Moutong tanggal 28 september 2018 sebanyak 25 orang yang bekerja di beberapa perusahaan antara lain :

Tabel 4
Daftar Perusahaan Swasta di Kabupaten Parigi Moutong
dan pekerja (buruh) Yang Terdampak Gempa Bumi
Tahun 2018

No	Nama Perusahaan	Jenis Usaha	Lokasi	Jumlah Pekerja Terdampak
1	PT.Tompotika Raya	Kontraktor	Kab.Parigi	5

¹³ Wawancara penulis dengan Karyawan BFI Sigi Biromaru Bapak Ardin, Juli 2021.

¹⁴ Wawancara penulis dengan Karyawan BFI Sigi Biromaru Bapak Ardin, Juli 2021.

¹⁵ Wawancara penulis dengan Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Parigi Moutong oleh Bapak Drs.I Wayan Sariana, Januari 2022.

	Parigi		Moutong	
2	PT.Parigi Aquakultura Prima	Kontraktor	Kab.Parigi Moutong	6
3	BFI Financial Cabang Parigi Moutong	Finance	Kab.Parigi Moutong	7
4	PT. Surya Kemenangan Sejahtera	Kontraktor	Kab.Parigi Moutong	3
5	PT. Parigi Naori	Kontraktor	Kab.Parigi Moutong	2
6	Toko Harapan Baru	Toko	Kab.Parigi Moutong	2
JUMLAH				25

Sumber Data Primer dan Sekunder, Dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah Parigi Moutong Tahun 2018

Hasil wawancara penulis dengan Saudari Linda¹⁶ selaku karyawan PT.BFI Financial-Cabang Parigi Moutong menyebutkan bahwa diperusahaannya terdapat beberapa korban jiwa dari pekerja pada saat terjadinya gempa bumi pada tanggal 28 september 2018, dan pihak perusahaan tidak menyiapkan anggaran khusus untuk dana bencana alam yang diberikan kepada pekerja yang meninggal pada saat terjadinya bencana atau yang diberikan kepada pekerja yang kehilangan pekerjaannya akibat terjadinya bencana alam. Karyawan juga tidak mengetahui mengenai hak-hak tersebut¹⁷.

Berdasarkan uraian di atas, maka isu hukumnya adalah ***ketentuan normatif Undang-Undang Ketenagakerjaan maupun Badan Penyelenggara Jaminan Sosial serta Peraturan Daerah belum memberikan kepastian hukum tentang dana bencana alam untuk para pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam.***

¹⁶ Wawancara penulis dengan karyawan PT.BFI Financial-Cabang Parigi Moutong Saudari Linda, Agustus 2021.

¹⁷ Wawancara penulis dengan karyawan PT.BFI Financial-Cabang Parigi Moutong Saudari Linda, Agustus 2021.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penulis akan menguraikan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah hakikat perlindungan hukum terhadap hak-hak pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam?
2. Bagaimana implementasi perlindungan hukum mengenai pengaturan dalam pemenuhan hak-hak pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam?
3. Bagaimanakah bentuk pengaturan perlindungan hukum yang ideal dalam pemenuhan hak-hak pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan penelitian yaitu sebagai berikut :

1. Untuk menemukan hakikat perlindungan hukum terhadap hak-hak pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam.
2. Untuk mengetahui implementasi perlindungan hukum dalam pemenuhan hak-hak pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam.
3. Untuk mengetahui bentuk pengaturan perlindungan hukum yang ideal dalam pemenuhan hak-hak pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemikiran dalam pengembangan khasanah ilmu pengetahuan khususnya kepada materi yang menyangkut hukum ketenagakerjaan secara umum dan masalah perlindungan hukum terhadap hak-hak pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam.
- b. Dapat digunakan sebagai landasan untuk menyelesaikannya permasalahan di bidang ketenagakerjaan, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak bagi pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam di Indonesia.

2. Secara praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan-masukan kepada pemerintah khususnya dalam membuat regulasi yang berkaitan dengan ketenagakerjaan guna meningkatkan perlindungan hukum hak-hak bagi pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam di Indonesia.
- b. Penelitian ini berguna untuk menambah wawasan dengan memberikan gambaran bagi pembaca terutama di bidang hukum, baik para mahasiswa fakultas hukum maupun masyarakat tentang pentingnya perlindungan hukum terhadap hak-hak pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam di Indonesia. Serta implikasinya terhadap penyelesaian masalah yang timbul berkaitan

dengan ketenagakerjaan sehingga perlindungan hukum terhadap hak-hak bagi pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam dapat dilindungi dalam bentuk ketentuan perundang-undangan.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran literatur, belum ditemukan penelitian ilmiah yang mengkaji secara khusus tentang perlindungan hukum atas hak-hak pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam. Hasil penelusuran penelitian terdahulu pada studi kepustakaan di bidang hukum ketenagakerjaan diperoleh beberapa tulisan tetapi judul dan fokus pembahasan berbeda, antara lain :

1. Marwati Riza, "Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Migran Indonesia". Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar, Tahun 2009. Fokus kajian berkaitan dengan substansi hukum ketenagakerjaan yang dapat melindungi Pekerja Migran Indonesia (PMI), dan kedudukan hukum PMI dalam perjanjian penempatan dan perjanjian kerja sebagai instrumen perlindungan hukum PMI, serta pengaruh faktor sosial dan budaya terhadap pengaturan perlindungan PMI.
2. Badriyah Rifai, "Analisis tentang Keadaan Hukum Awak Kapal Dalam Perjanjian Hubungan Kerja Laut dan Implikasinya di Indonesia". Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 1996. Fokus kajian mengevaluasi secara normatif ketentuan hukum yang berhubungan dengan perjanjian kerja laut, mengevaluasi segi reseptif

ketentuan yang diberlakukan melalui penerapan ketentuan hukum yang berhubungan dengan perjanjian kerja laut, mengevaluasi hak dan kewajiban awak dan pengusaha kapal dan untuk mendapatkan gambaran tentang taraf kehidupan awak kapal.

3. Anshori Ilyas, "Hak Mogok dan Peningkatan Kesejahteraan Pekerja". Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar, Tahun 2007. Fokus kajian pada belum signifikannya penggunaan hak mogok terhadap peningkatan kesejahteraan pekerja dan perbaikan manajemen perusahaan.
4. Mustari, "Perlindungan Hukum Bagi Pemenuhan Hak-Hak Pekerja Perempuan Dalam Peningkatan kesejahteraan". Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar, Tahun 2013. Fokus kajiannya spesifik masalah perlindungan hak pekerja perempuan dalam hukum positif, yang dikaitkan dengan prinsip-prinsip dasar HAM. Selain itu, juga mempersoalkan pengaruh faktor budaya, ekonomi dan pendidikan terhadap perlindungan pekerja perempuan.
5. H. Ahmad HB, "Tanggung Jawab Pemerintah Terhadap Pemutusan Hubungan Kerja", Tahun 2013. Disertasi pada Universitas Muslim Indonesia Makassar. Fokus kajiannya adalah perlindungan hukum bagi pekerja terhadap pemutusan hubungan kerja dan sanksi hukumnya, yang dikaitkan dengan pengaruh faktor sosial, budaya dan ekonomi terhadap pelaksanaan pemutusan hubungan kerja di perusahaan.

6. Agusmidah, "Dilematika Hukum Ketenagakerjaan Tinjauan Politik Hukum". Disertasi pada Universitas Sumatera Utara (USU), Tahun 2007. Fokus kajian terletak pada kebijakan pemerintah sebagai regulator dalam mengatur sistem hubungan kerja yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan, termasuk kebijakan pemberlakuan (*enactment policy*) yang banyak dipengaruhi oleh orientasi pemegang kekuasaan. Materi lain yang dikaji adalah pergolakan antara keinginan pasar internasional dengan sistem kontraktual dengan adanya desakan kaum pekerja untuk mendapatkan perlindungan secara optimal oleh pemerintah melalui berbagai regulasi.
7. Asri Lasatu, "Perlindungan Hukum Atas Hak-Hak Normatif Pekerja Dalam Sistem Hubungan Industrial", Tahun 2016. Disertasi pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar. Fokus kajian perlindungan hukum atas hak-hak normatif pekerja dalam pelaksanaan sistem hubungan industrial, serta model sistem hubungan industrial yang ideal dalam hubungan pengusaha dan pekerja.

Dari beberapa hasil penelitian tersebut, peneliti menjamin dan dapat mempertanggung jawabkan orisinalitas penelitian ini. Perbedaannya dengan penelitian ini, tidak hanya pada judul penelitian tetapi perbedaan mendasar terletak pada fokus kajian. Penelitian ini secara spesifik akan mengkaji model perlindungan hukum atas hak-hak pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam, yang secara normatif mengkaji bagaimana hakikat perlindungan hukum terhadap hak-hak pekerja yang

kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam? Bagaimana implementasi perlindungan hukum dalam pemenuhan hak-hak pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam? Serta bagaimana bentuk pengaturan perlindungan hukum yang ideal dalam pemenuhan hak-hak pekerja yang kehilangan pekerjaannya pasca bencana alam.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak Asasi Manusia

Sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, manusia mengemban tugas untuk mengelola dan memelihara alam semesta dengan sebaik-baiknya serta penuh tanggung jawab untuk kesejahteraan umat manusia, untuk itu maka manusia di anugerahi hak asasi untuk menjamin keberadaan harkat dan martabat kemuliaan dirinya serta keharmonisan lingkungannya. Hak asasi manusia adalah hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, untuk itu maka Hak Asasi Manusia harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun. Selain hak asasi sebagaimana dimaksud di atas, manusia juga mempunyai kewajiban dasar antara manusia yang satu terhadap yang lain dan terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sebagai bentuk pengejawantahan kaidah dalam hubungan manusia tersebut maka Bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan konsep Hak Asasi yang telah disepakati bersama dalam Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta berbagai

instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia.¹⁸

Kalau kita mempelajari Hak Asasi Manusia secara lebih mendalam maka istilah Hak Asasi itu sendiri merupakan terjemahan dari istilah *droit de l'homme* (bahasa Prancis) yang berarti hak-hak manusia atau *human Rights* (bahasa Inggris) atau *mensenrechten* (bahasa Belanda).¹⁹ Menurut D.F. Schelten yang menulis Hak Asasi Manusia dalam bukunya yang berjudul *menen mensenrechten*, hal penting yang membedakan antara *mensenrechten* (HAM) dengan *grondrechten* (hak dasar manusia). Menurut Aswanto Hak dasar diambil dari terjemahan *grondrechten* merupakan hak yang diperoleh seseorang, karena menjadi warga negara dari suatu negara. Dasar dari hak dasar berasal dari negara, bersifat domestik dan tidak bersifat universal, sedangkan hak asasi, berasal dari terjemahan *Mensen rechten* yaitu hak yang diperoleh seseorang karena dia manusia dan bersifat universal. Sedangkan di Indonesia antara hak dasar dan hak asasi tidak dibedakan dan disebut dengan HAM.²⁰

Dalam perspektif HAM, pekerja merupakan salah satu kelompok (komunitas) manusia yang mendapatkan perhatian secara khusus oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). DUHAM yang dideklarasikan pada tanggal 10 Desember 1948 terdiri dari 30 pasal yang berisi sederetan HAM,

¹⁸ Konsideran Menimbang Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

¹⁹ Wibowo Alamsyah, *Perlindungan HAM Dalam Penangkapan dan Penahanan pada Proses Penyidikan*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2004, hal. 14.

²⁰ Asri Lasatu, *Perlindungan Hukum*, *Op.Cit.*, hal. 21-22

yang meliputi hak sipil dan hak politik, serta hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak terpenting dalam DUHAM yang secara khusus melindungi pekerja dalam hubungan kerja, antara lain :

- a. Larangan perbudakan (Pasal 4).
- b. Hak untuk berkumpul dan berserikat (Pasal 20).
- c. Hak atas jaminan sosial (Pasal 22).
- d. Hak atas kebebasan memilih pekerjaan, menentukan syarat-syarat perburuhan, dan mendapat upah layak (Pasal 23).
- e. Hak untuk istirahat, pembatasan jam kerja, dan libur berkala dengan tetap menerima upah (Pasal 24).
- f. Hak atas hidup yang memadai untuk kesehatan, kesejahteraan, layanan sosial, jaminan saat menganggur, sakit, menjanda dan lain-lain (Pasal 25).²¹

Penjelasan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa²² :

Manusia di anugerahi oleh Tuhan Yang Maha Esa akal budi dan nurani untuk membedakan hal yang baik dan yang buruk yang akan membimbing dan mengarahkan sikap dan perilaku dalam menjalani kehidupannya. Dengan akal budi dan nuraninya itu, maka manusia memiliki kebebasan untuk memutuskan sendiri perilaku atau perbuatannya. Di samping itu, untuk mengimbangi kebebasan tersebut manusia memiliki

²¹ *Ibid*, hal. 22.

²² Penjelasan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

kemampuan untuk bertanggung jawab atas semua tindakan yang dilakukannya.²³

Hak asasi manusia yang melekat pada manusia secara kodrati sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hak-hak ini tidak dapat diingkari. Pengingkaran terhadap hak tersebut berarti mengingkari martabat kemanusiaan. Untuk itu maka negara, pemerintah, atau organisasi apapun mengemban kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak asasi manusia pada setiap manusia tanpa kecuali. Hal ini berarti bahwa hak asasi manusia harus selalu menjadi titik tolak dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.²⁴

Di Indonesia, Pancasila sebagai dasar negara mengandung pemikiran bahwa manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan menyandang dua aspek yakni, aspek individualitas (pribadi) dan aspek sosialitas (bermasyarakat). Untuk itu, kebebasan setiap orang dibatasi oleh hak asasi orang lain. Ini berarti bahwa setiap orang mengemban kewajiban mengakui dan menghormati hak asasi orang lain. Kewajiban ini juga berlaku bagi setiap organisasi pada tataran manapun, terutama negara dan pemerintah. Dengan demikian, negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk menghormati, melindungi, membela, dan menjamin hak asasi manusia setiap warga negara dan penduduknya tanpa diskriminasi.²⁵

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum kewajiban menghormati hak asasi manusia tersebut, tercermin yang menjiwai

²³ Ibid, hal. 1

²⁴ Ibid, hal. 1

²⁵ Ibid, hal. 1

keseluruhan pasal dalam batang tubuhnya, terutama berkaitan dengan persamaan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, kebebasan memeluk agama dan untuk beribadat sesuai dengan agama dan kepercayaannya itu, hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran.²⁶

Sejarah bangsa Indonesia hingga kini mencatat berbagai penderitaan dan kesenjangan sosial yang disebabkan oleh perilaku tidak adil dan diskriminatif atas dasar etnik, ras, warna kulit, budaya, bahasa, agama, golongan, jenis kelamin dan status sosial lainnya. Perilaku tidak adil dan diskriminatif tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia, baik yang bersifat vertikal (dilakukan oleh aparat negara terhadap warga negara atau sebaliknya) maupun horizontal (antarwarga negara sendiri) dan tidak sedikit yang masuk dalam kategori pelanggaran hak asasi manusia yang berat (*gross violation of human rights*).²⁷

Pada kenyataannya selama lebih lima puluh tahun usia Republik Indonesia, pelaksanaan penghormatan, perlindungan, atau penegakan hak asasi manusia masih jauh dari memuaskan.

Hal tersebut tercermin dari kejadian berupa penangkapan yang tidak sah, penculikan, penganiayaan, perkosaan, penghilangan paksa, bahkan pembunuhan, pembakaran rumah tinggal dan tempat ibadah, penyerangan pemuka agama beserta keluarganya. Selain itu, terjadi pula penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat publik dan aparat negara yang seharusnya menjadi

²⁶ Ibid, hal. 1

²⁷ Ibid, hal. 2

penegak hukum, pemelihara keamanan, dan pelindung rakyat, bukan sebaliknya.²⁸

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menerbitkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia menugaskan kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara dan seluruh Aparatur Pemerintah, untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat, serta segera meratifikasi berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak Asasi Manusia, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.²⁹

Pengaturan mengenai hak asasi manusia pada dasarnya sudah tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk undang-undang yang menegaskan berbagai konvensi internasional mengenai hak asasi manusia. Namun untuk memayungi seluruh peraturan perundang-undangan yang sudah ada, perlu dibentuk Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia.³⁰

Landasan pemikiran pembentukan Undang-undang Hak Asasi Manusia di Indonesia adalah sebagai berikut: ³¹

(a) Tuhan Yang Maha Esa adalah pencipta alam semesta dengan segala isinya; (b) pada dasarnya, manusia dianugerahi jiwa, bentuk, struktur,

²⁸ Ibid, hal. 2

²⁹ Ibid, hal. 2

³⁰ Ibid, hal. 2

³¹ Ibid, hal. 2

kemampuan, kemauan serta berbagai kemudahan oleh Penciptanya, untuk menjamin kelanjutan hidupnya; (c) untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan martabat manusia, diperlukan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, karena tanpa hal tersebut manusia akan kehilangan sifat dan martabatnya, sehingga dapat mendorong manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*); (d) karena manusia merupakan makhluk sosial, maka hak asasi manusia yang satu dibatasi oleh hak asasi manusia yang lain, sehingga kebebasan atau hak asasi manusia bukanlah tanpa batas; (e) hak asasi manusia tidak boleh dilenyapkan oleh siapapun dan dalam keadaan apapun; (f) setiap hak asasi manusia mengandung kewajiban untuk menghormati hak asasi manusia orang lain, sehingga di dalam hak asasi manusia terdapat kewajiban dasar; (g) hak asasi manusia harus benar-benar dihormati, dilindungi, dan ditegakkan, dan untuk itu pemerintah, aparatur negara, dan pejabat publik lainnya mempunyai kewajiban dan tanggung jawab menjamin terselenggaranya penghormatan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia.

Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menyebutkan bahwa pengaturan mengenai hak asasi manusia ditentukan dengan berpedoman pada Deklarasi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, serta Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-hak Anak, dan berbagai instrumen internasional lainnya yang mengatur mengenai hak asasi manusia. Materi Undang-undang ini disesuaikan juga dengan kebutuhan

hukum masyarakat dan pembangunan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.³²

Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga mengatur secara terperinci mengenai hak untuk hidup dan hak untuk tidak kehilangan paksa dan/atau tidak dihilangkan nyawa, hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan, hak mengembangkan diri, hak memperoleh keadilan, hak atas kebebasan pribadi, hak atas rasa aman, hak atas kesejahteraan, hak turut serta dalam pemerintahan, hak wanita, hak anak, dan hak atas kebebasan beragama. Selain mengatur hak asasi manusia, diatur pula mengenai kewajiban dasar, serta tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam penegakan hak asasi manusia.³³

Selain hal tersebut di atas, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 mengatur mengenai Pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia sebagai lembaga mandiri yang mempunyai fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab untuk melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia.³⁴

Undang-undang Hak Asasi Manusia, mengatur pula tentang partisipasi masyarakat berupa pengaduan dan/atau gugatan atas pelanggaran hak asasi manusia, pengajuan usulan mengenai perumusan kebijakan yang berkaitan dengan hak asasi manusia kepada Komisi

³² Ibid, hal. 3

³³ Ibid, hal. 3

³⁴ Ibid, hal. 3

Nasional Hak Asasi Manusia, penelitian, pendidikan, dan penyebarluasan informasi mengenai hak asasi manusia.³⁵

Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia ini merupakan payung dari seluruh peraturan perundang-undangan tentang hak asasi manusia. Oleh karena itu, pelanggaran baik langsung maupun tidak langsung atas hak asasi manusia dikenakan sanksi pidana, perdata, dan atau administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁶

Di samping DUHAM, terdapat Kovenan SIPOL dan Kovenan EKOSOB yang dikenal sebagai *the International Bill of Human Rights*. Tanpa memperhatikan apakah suatu negara telah secara formal mengadopsi secara khusus dokumen-dokumen tersebut, hak-hak yang termaktub di dalam dokumen-dokumen tersebut telah mencapai status sebagai hukum kebiasaan internasional (*customary international law*). Ketiga dokumen tersebut telah diakui sebagai standar acuan bersama untuk setiap negara di dunia.

Filosofi perlindungan pekerja pada prinsipnya berkaitan dengan perlindungan hak untuk memperoleh pekerjaan (*right to work*) dan hak dalam pekerjaan (*right in work*). *Right to work* tercantum dalam Pasal 6 Kovenan EKOSOB yang mengatur pengakuan atas hak pekerjaan, termasuk hak semua orang atas kesempatan untuk mencari nafkah melalui pekerjaan yang dipilih atau diterima secara bebas, dan akan mengambil langkah-langkah yang memadai guna melindungi haknya. Sedangkan *right in work*

³⁵ Ibid, hal. 3

³⁶ Ibid, hal. 3

tercantum pasal pasal 7 yang mengatur tentang hak setiap orang untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menguntungkan dalam rangka menjamin pembayaran upah yang adil, kehidupan yang layak bagi mereka beserta keluarganya, kondisi kerja yang sehat, serta kesempatan untuk dipromosikan ke jenjang yang lebih tinggi berdasarkan senioritas dan kemampuan, istirahat, liburan, dan pembatasan jam kerja yang wajar.³⁷

Hak untuk memperoleh pekerjaan sebagai salah satu hak yang telah diatur dalam kovenan hak EKOSOB merupakan hal yang sangat prinsipil karena secara langsung berhubungan dengan kemampuan seseorang untuk memenuhi hak asasi lainnya, sebagaimana diungkapkan oleh Manisuli Ssenyonjo³⁸ :

Although the right to work has been described as the right to be economically exploited, only a right to wage-earning Labour, and a duty to work, ie a duty imposed on individuals to disassociate themselves from state support, the importance of the right to work has been aptly summarised by the ICESCR as follow;

The right to work is essential for realising other human Rights [including the Rights to life, Education, Health, Housing, and adequate food] and forms an inseparable and inherent part of human dignity. Every individual has the right to be able to work, allowing him/her to live in dignity. The right to work contributes at the same time to the survival of individual and to that of his/her family, and insofar as work is freely chosen or accepted, to his/her Development and recognition within the community.

Adapun kesimpulan penting dari Komite Hak EKOSOB menyangkut hak untuk memperoleh pekerjaan, yakni hak atas pekerjaan merupakan hal

³⁷ Asri Lasatu, Op.Cit, hal. 23

³⁸ Manisuli Ssenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009, hal. 284

yang penting dalam mewujudkan HAM lainnya, termasuk hak hidup, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas perumahan dan hak atas pangan yang layak dan itu adalah bentuk yang tak terpisahkan dan melekat pada martabat manusia. Setiap manusia memiliki hak untuk bekerja, dengan bekerja berarti mengizinkan mereka untuk hidup bermartabat. Hak atas pekerjaan juga memberikan kontribusi terhadap bertahan hidupnya seseorang dan keluarganya dan selama pekerjaan itu adalah pekerjaan yang dipilihnya secara bebas atau diterimanya untuk pengembangan dirinya dan mendapat pengakuan dalam masyarakat.

Berdasarkan standar HAM internasional, terdapat dua aspek yang terkandung di dalam hak atas pekerjaan yaitu (1) Non diskriminasi yang khususnya ditujukan kepada pekerja asing dan pemberian upah yang sama kepada pekerja laki-laki dan perempuan; (2) Kebebasan dari perbudakan, bebas dari pemaksaan dan bebas dari kerja paksa dan kerja wajib serta eksploitasi pekerja anak.³⁹

Hak atas pekerjaan terdiri dari banyak aspek, khususnya yang telah dibentuk melalui konvensi ILO. Adapun esensinya adalah non diskriminasi dalam memberikan jaminan terhadap kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan dan jaminan atas pekerjaan yang bermartabat, yakni bekerja dengan kondisi yang aman dan sehat serta memperoleh upah yang sesuai (upah sesuai dengan pekerjaannya) sehingga pekerja dapat menghidupi dirinya sendiri dan keluarganya dengan layak. Sebagaimana yang terangkum dalam Komentar Umum 18 Kovenan EKOSOB bahwa kewajiban dasar dari hak atas pekerjaan dalam konteks Pasal 6 Kovenan EKOSOB

³⁹ Asri Lasatu, Op.Cit, hal. 25

meliputi kewajiban untuk menjamin non diskriminasi dan persamaan perlindungan kepada pekerja.

B. Negara Hukum

Negara hukum sudah merupakan tipe negara yang umumnya dimiliki oleh bangsa-bangsa di dunia. Negara hukum meninggalkan tipe negara yang memerintah berdasarkan kemauan sang penguasa. Sejak perubahan tersebut, maka negara diperintah berdasarkan hukum yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya serta penguasa pun tunduk pada hukum tersebut.⁴⁰

Berdasarkan konsep teori Kedaulatan Negara (*Soeverignty*) pada hakikatnya negara hukum menyatakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum. Seluruh alat perlengkapan negara apa pun namanya, termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa kecuali.⁴¹ Jika dikaitkan dengan perspektif sejarah, konsep pemikiran negara hukum seperti ini sebenarnya dapat dilihat dari awal munculnya teori Negara Hukum yang dimulai sejak abad XIX hingga abad XX.⁴² Menurut Krabbe sebagaimana dikutip oleh Usep Ranawijaya disebutkan, bahwa negara sebagai pencipta dan penegak hukum dalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahkan negara. Berdasarkan pengertian tersebut, hukum

⁴⁰ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum*, Op.Cit., hal. 2

⁴¹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia, Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, Cetakan Pertama, 2003, hlm. 12.

⁴² Krisna Harahap, *HAM dan Upaya Penegakannya di Indonesia*, Bandung: Grafitri Budi Utami, 2003, hlm. 22.

bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (*impersonal*).⁴³

Konsep negara hukum secara teoritis awalnya dikenal di negara-negara Eropa Kontinental dengan istilah *Rechtstaat* artinya negara berdasarkan hukum yang upayanya untuk membatasi dan mengatur kekuasaan. Paham ini berkembang di negara-negara Anglo Saxon khususnya di Inggris dengan sebutan *The Rule of Law* atau negara yang kekuasaannya dibatasi oleh hukum.⁴⁴ Hukum menjadi salah satu unsur penting dalam kehidupan bernegara sebagaimana dikemukakan Sri Soemantri Martosoewignyo, bahwa negara yang dikategorikan sebagai negara hukum harus mempunyai unsur sebagai berikut:⁴⁵ (1) Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan; (2) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara); (3) Adanya pembagian kekuasaan dalam negara; dan (4) Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtterlijke controle*).

Negara hukum menurut Friedrich Julius Stahl harus memenuhi unsur-unsur utama negara hukum, yaitu :⁴⁶ (1) Mengakui dan melindungi hak asasi manusia; (2) Penyelenggaraan negara harus berdasarkan *trias politica*; (3)

⁴³ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara, Dasar-dasarnya*, Jakarta: Ghalia, 1983, hlm. 181.

⁴⁴ Bagir Manan (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Kumpulan Essai Guna Menghormati Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignyo, SH., Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996, hlm. 77.

⁴⁵ R. Sri Soemantri Martosoewignyo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 29.

⁴⁶ Padmo Wahyono (1), *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: In-Hill Co, 1989, hlm. 151.

Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah harus berdasarkan pada undang-undang; dan (4) Adanya peradilan administrasi negara.

Pendapat lain dari A.V. Dicey mengemukakan bahwa unsur utama pemerintahan yang kekuasaannya di bawah hukum negara adalah :⁴⁷ (1) Supremasi dari hukum, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum); (2) Persamaan dalam kedudukan hukum bagi setiap orang; dan (3) Konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia, dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.

Menurut Von Munch sebagaimana dikutip A. Hamid S. Attamimi, dikatakan bahwa unsur negara berdasarkan atas hukum ialah adanya :⁴⁸ (1) Hak asasi manusia, (2) Pembagian kekuasaan, (3) Keterikatan semua organ negara pada undang-undang dasar dan keterikatan peradilan pada undang-undang dan hukum, (4) Aturan dasar tentang proporsionalitas (*verhältnismässigkeit*). (1) Pengawasan peradilan terhadap putusan-putusan (penetapan-penetapan) kekuasaan umum, (2) Jaminan peradilan dan hak-hak dasar dalam proses peradilan, (3) Pembatasan terhadap berlaku surutnya undang-undang.

⁴⁷ M. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Tata Hukum Negara Indonesia*, Jakarta: UI-Press, 1983, hlm. 161.

⁴⁸ Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV", *Disertasi*, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hlm. 312.

Salah satu unsur terpenting dalam negara hukum adalah keterikatan organ negara pada undang-undang dan hukum, maka peraturan perundang-undangan atau dalam konteks lebih luas adalah hukum, haruslah dirumuskan secara jelas, tidak multi tafsir, dan mampu mewujudkan kepastian hukum. Hal ini sesuai dengan pendapat Arif Hidayat, yang mengatakan bahwa secara umum konsep negara hukum pada prinsipnya mencakup empat tuntutan dasar, yakni: (1) kepastian hukum; (2) hukum berlaku sama bagi seluruh penduduk; (3) adanya legitimasi demokratis dalam pembuatan hukum; serta (4) menjunjung tinggi martabat manusia.⁴⁹ Demikian pula menurut Hans Kelsen yang dalam pandangannya mengatakan bahwa konsep *rule of law* (negara hukum) yang berarti penegakan hukum, maka: (1) hukum ditegakkan demi kepastian hukum; (2) hukum itu dijadikan sumber utama bagi hakim dalam memutuskan perkara; (3) hukum tidak didasarkan pada kebijaksanaan dalam pelaksanaannya; dan (4) hukum

Pendapat tersebut di atas sesuai pendapat Gustav Radbruch⁵⁰ yang mengatakan bahwa :

Gagasan hukum merupakan gagasan kultural tidak bisa formal, berarti terarah pada cita hukum (*rechtsidee*), yaitu keadilan. Untuk mengisi cita keadilan ini dengan isi yang konkrit harus dilihat dari sisi finalitasnya, dan untuk melengkapi cita hukum serta finalitas, dibutuhkan kepastian. Oleh sebab itu, hukum memiliki tiga aspek penting, yaitu: keadilan, kepastian dan finalitas. Aspek keadilan menunjukkan pada kesamaan hak di depan hukum, aspek finalitas menunjukkan pada tujuan keadilan yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia, berarti menentukan isi hukum, sedangkan aspek

⁴⁹ Arif Hidayat, "Kepastian Hukum Harus Sejalan dengan Rasa Keadilan" dalam Antara News, <http://www.antaraneews.com>, diakses tanggal 12 November 2011.

⁵⁰ Ibid.

kepastian menunjukkan pada jaminan bahwa hukum (yang berisi keadilan dan norma-norma yang memajukan kebaikan), dan benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati. Aspek keadilan merupakan kerangka ideal dari hukum, sedangkan aspek kepastian merupakan kerangka operasional hukum.

Negara hukum lebih mengutamakan bentuk daripada isi. Negara hukum tidak mempedulikan kandungan moral kemanusiaan yang terdapat di dalamnya. Dengan karakteristik tersebut, negara hukum menjadi identik dengan bangunan peraturan perundang-undangan. Kualitasnya hanya ditentukan oleh ketundukannya kepada hukum. Tipe tersebut lazim disebut sebagai negara hukum formil (*ormele rechtsaat*), tidak ada patokan atau watak kemanusiaan tertentu sebagai determinan. Sang penguasa menjadi bebas untuk menentukan dan mengikuti politik yang dibuatnya sendiri. Satu-satunya determinan adalah kebijaksanaan yang dibuatnya dituangkan ke dalam hukum. Legalitas menjadi prinsip dasar tidak perlu memperhatikan legitimitas.⁵¹

Konsep pokok negara hukum adalah adanya pembatasan oleh hukum, dalam pengertian bahwa setiap sikap, tingkah laku, dan perbuatan, baik yang dilakukan oleh penguasa maupun oleh warga negaranya terbebas dari tindakan sewenang-wenang dari para penguasa negara. Lebih lanjut Syamsul Bahri⁵² menjelaskan bahwa untuk membatasi kekuasaan pemerintah, seluruh kekuasaan di dalam negara haruslah dipisah dan dibagi ke dalam kekuasaan yang mengenai bidang tertentu. Pembatasan

⁵¹ Satjipto Rahardjo, Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya, Genta Publishing, Yogyakarta, Cet. II, 2009, hal. 2

⁵² Syamsul Bahri, Dimensi Hukum dan Demokrasi Kehadiran Calon Presiden Independen, Jurnal Konstitusi, Universitas Hasanuddin Makassar, Vol. I No. 1 November 2009, hal. 70.

kekuasaan pemerintah juga harus tunduk pada kehendak rakyat (demokrasi) dan haruslah dibatasi dengan aturan hukum yang pada tingkatan tertinggi disebut konstitusi.

Satjipto Rahardjo⁵³ mengemukakan bahwa negara-negara hukum di dunia memiliki latar belakang sejarah yang berbeda-beda. Di Jerman, *rechtstaat* adalah suatu bangunan hukum murni yang tidak berhubungan dengan politik. Teori Hans Kelsen yang dikenal sebagai “*Reine Rechtslehre*” (ajaran hukum murni) memberikan landasan teori bagi konsep tersebut. Kelsen mengatakan, negara adalah tidak lain suatu bangunan hukum. Negara hukum tidak lain berisi tentang teori hukum positif, atau ajaran hukum murni adalah ilmu hukum dan bukan politik hukum *sie ist rechtswissenschaft, nicht aber rechtspolitik*). Didasarkan pada paham tersebut, maka sasaran utama dan satu-satunya diarahkan kepada pengetahuan atau mencari tahu tentang “apa itu hukum” (*auf das recht gerichtete erkenntnis sichstellen*). Maka semua hal yang tidak berhubungan dengan hukum harus dikeluarkan (*alles ausscheiden mochte, was nicht zu dem exakt als recht bestimmten gegenstande gehort*).

Indonesia adalah negara hukum, pengakuan tersebut secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Ketentuan ini sebelum amandemen UUD NRI 1945 merupakan rumusan penjelasan yang selengkapnyanya berbunyi

⁵³ Satjipto Rahardjo, Op.Cit., hal. 6-7

“Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*)”.

Sejalan dengan pikiran tersebut, Satjipto Rahardjo⁵⁴ berangkat dari substansi UUD NRI 1945, dibuatlah suatu konstruksi negara hukum Republik Indonesia adalah suatu negara dengan nurani atau negara yang memiliki kepedulian (*a state with conscience and compassion*). Negara hukum Indonesia bukan negara yang hanya berhenti pada tugasnya menyelenggarakan berbagai fungsi publik, bukan negara “*by job description*”, melainkan negara yang ingin mewujudkan moral yang terkandung di dalamnya. Negara hukum Indonesia lebih merupakan negara “*by moral desing*”.

Salah satu karakteristik paham negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah adanya tanggung jawab pemerintah untuk mengupayakan *bestuur Borg* atau penyelenggaraan kesejahteraan umum. E. Utrecht adanya *bestuur Borg* ini menjadi suatu tanda-tanda yang menyatakan adanya suatu *welfare state*.⁵⁵

Teori negara hukum baru populer pada Abad XIX, tetapi teori Negara Hukum sebenarnya telah lama ada dan berkembang sesuai dengan tuntutan keadaan. Dimulai dari jaman Plato hingga kini, konsepsi tentang negara hukum banyak mengalami perubahan yang mengilhami ahli filsafat dan pakar hukum untuk merumuskan teori Negara Hukum dan hal-hal yang harus ada dalam teori negara hukum. Plato dan Aristoteles misalnya, telah

⁵⁴ Ibid, hal. 92-93.

⁵⁵ E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, hal. 30.

merumuskan bahwa negara hukum adalah negara yang diperintah oleh pemerintah negara yang adil. Dalam filsafatnya, disinggung angan-angan (cita-cita) manusia yang berkorespondensi dengan dunia yang mutlak yang disebut dengan: cita-cita untuk mengejar kebenaran (*idée der warhead*), cita-cita untuk mengejar kesusilaan (*idée der zodelijkheid*), cita-cita untuk mengejar keindahan (*idée der schonheid*), dan cita-cita untuk mengejar keadilan (*idee der gorechtigheid*).⁵⁶

Teori negara hukum lahir sebagai hasil perjuangan individu untuk melepaskan dirinya dari keterikatan serta tindakan sewenang-wenang penguasa. Atas dasar tersebut maka penguasa tidak dibenarkan melakukan tindakan sewenang-wenang kepada individu dan kekuasaannya harus pula dibatasi. Pembatasan kekuasaan dapat dilakukan melalui undang-undang atau peraturan perundang-undangan dan menurut Rukmana Amanwinata disebut dengan asas legalitas negara hukum.⁵⁷

Perkembangan teori Negara Hukum, memberikan batasan pengertian bahwa dalam *rechtstaat* sering dikaitkan dengan pengertian demokrasi, sehingga pengertian negara hukum yang ideal adalah “negara hukum yang

⁵⁶ Lihat dalam Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, 2000, hlm. 131. Demikian pula Krabe, telah merumuskan bahwa negara sebagai pencipta dan penegak hukum di dalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku, dalam arti ini hukum membawahi negara. Hukum itu bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (*impersonal*). Lihat dalam Usep Ranawijaya, *Op. Cit.*, hlm. 181.

⁵⁷ Rukmana Amanwinata, “Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945”, *Disertasi*, Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 1996, hlm. 122-123.

demokratis". Menurut Padmo Wahjono,⁵⁸ bahwa perumusan hukum dalam suatu negara hukum harus dirumuskan secara demokratis, yaitu memang dikehendaki oleh rakyat, karena kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat (tanpa ada pembatasan),⁵⁹ akan menimbulkan *absolute-demokratic*, yang tidak berbeda sifatnya dengan kekuasaan tidak terbatas pada satu orang diktator maupun pada sekelompok orang diktator (*diktatur proletariaat*). Oleh sebab itu, menurut Padmo Wahjono bahwa rumusan yang terdapat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 (memuat sila-sila Pancasila), merupakan jaminan pembatasan bagi kemungkinan timbulnya demokrasi yang absolut, bahkan jaminan ini lebih tegas jika dibandingkan dengan rumusan negara hukum yang demokratis atau sebaliknya negara demokrasi yang dibatasi oleh pola negara hukum.

C. Teori Perlindungan Hukum

Untuk membahas Perlindungan Hukum terhadap hak-hak pekerja, tentu di bagi dalam 3 (Tiga) tahapan yaitu perlindungan hukum pekerja sebelum bencana alam, saat terjadinya bencana, dan sesudah terjadinya bencana alam. Untuk itu, penulis menggunakan teori perlindungan hukum dari Philipus M. Hadjon dan dari Soetjipto Rahardjo.

⁵⁸ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan Kedua, 1986, hlm. 8-9.

⁵⁹ Sebelum amandemen, tidak ada batasan yang jelas tentang pelaksanaan kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, karena dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ditegaskan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Setelah amandemen ketiga UUD 1945, maka kedaulatan rakyat ini mempunyai batasan yaitu dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Menurut Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif sebagai berikut :

a) Perlindungan hukum Preventif

Berkaitan dengan perlindungan hukum preventif ini secara gramatikal berarti pencegahan, sehingga Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa akhir-akhir ini disadari pentingnya sarana perlindungan hukum preventif terutama dikaitkan dengan sarana *freies ermessen* sudah diatur sarana preventif berupa keberatan (*inspraak*). Dengan sarana itu, misalnya sebelum pemerintah menetapkan *bestemmingplannen*, rakyat dapat mengajukan keberatan, atau dimintai pendapatnya mengenai rencana keputusan tersebut.⁶⁰

Memperhatikan pandangan Hadjon tersebut yang mengkaji sarana perlindungan hukum yang terjadi pada era itu, sehingga dari hasil penelitiannya menunjukkan belum memadainya sarana perlindungan hukum preventif pada masa itu. Tetapi perkembangan ilmu hukum yang demikian pesat, sehingga sekarang hal itu sudah sangat memadai dalam setiap pembuatan kebijakan di negara ini selalu didahului dengan kajian akademik seperti dalam bentuk naskah akademik. Saat ini setiap aturan dan kebijakan selalu dibuatkan naskah akademiknya oleh para akademisi, berbeda halnya pada saat Hadjon melakukan penelitiannya.

⁶⁰. Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi)*, Peradaban, Surabaya, Hlm 3.

b) Perlindungan hukum Represif

Secara etimologis, kata represif bermakna mengekang, sehingga bila dikaitkan dengan sarana perlindungan hukum yang bersifat represif dapat dimaknai dengan bentuk perlindungan hukum dengan cara penegakan hukum berdasarkan hukum atau peraturan hukum berlaku kepada masyarakat yang melakukan perbuatan melawan hukum. Penegakan hukum ini dalam perspektif yang lebih luas, sebab bukan hanya dalam hukum pidana atau perdata saja melainkan dalam arti luas. Hal ini dapat dimaknai dari kata yang menegaskan bahwa di Indonesia dewasa ini terdapat berbagai badan secara partiil menangani perlindungan hukum bagi rakyat. dimana Rochmat Soemitro mengelompokkan menjadi tiga badan, yaitu:

- a) Pengadilan dalam lingkungan Peradilan umum (disingkat peradilan umum);
- b) Lembaga Pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi;
- c) Badan-badan khusus.⁶¹

Berkaitan dengan perlindungan hukum bagi masyarakat, lebih lanjut

Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa;

Dengan menggunakan konsep barat sebagai kerangka pikir dengan landasan pijak pada Pancasila, maka prinsip perlindungan hukum bagi (di Indonesia) adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dengan prinsip Negara hukum yang berdasarkan Pancasila⁶².

Pancasila sebagai Dasar Negara kita, merupakan sumber rujukan masyarakat Indonesia dalam berinteraksi antara sesama masyarakat,

⁶¹. Philipus M. Hadjon, *Ibid*, hlm 10.

⁶². Philipus M, Hadjon, *Ibid*, hlm 19.

karena Pancasila mengandung nilai-nilai kehidupan masyarakat sebagai pedoman bertingkah laku. Masyarakat telah dibatasi oleh nilai-nilai dalam kehidupan bermasyarakat sehingga dalam bersosialisasi antara sesama warga masyarakat terjadi keteraturan. Dengan keteraturan dalam berinteraksi, maka kehidupan masyarakat menjadi damai.

Perlindungan hukum merupakan pengetatan nilai-nilai atau tatanan kemasyarakatan yang dipositifkan pelaksanaannya. Sehingga setiap tindakan yang merugikan orang lain atau melanggar peraturan perundangan yang berlaku, maka negara tampil memaksakan sanksinya. Dengan demikian, maka masyarakat terayomi dari perbuatan sewenang-wenang dari masyarakat dan kekuasaan lainnya. Sebagaimana ditegaskan terdahulu bahwa tujuan hukum adalah keadilan, kepastian dan kemanfaatan sehingga hukum diharapkan dapat mencapai tujuannya, dan misi yang diembannya.

Sedangkan Menurut pendapat Soetjipto Rahardjo mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam kepentingannya tersebut. Kemudian dikemukakan bahwa salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat.⁶³

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula munculnya teori perlindungan hukum ini berasal dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles dan ZeNomer

⁶³ Soetjipto Rahardjo, 1983, *Permasalahan Hukum Indonesia*: Alumni, Bandung, Hlm 121.

Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, hukum dan moral merupakan suatu kesatuan yang tidak boleh dipisahkan. Para penganut dari aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.⁶⁴

Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan dari hukum itu sendiri, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum merupakan suatu perlindungan yang diberikan kepada subjek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Pembentukan hukum ketenagakerjaan ke arah fleksibilitas ketenagakerjaan tidak boleh terlepas dari paradigma dasar dibentuknya hukum ketenagakerjaan, baik sisi kesejarahan dimana timbulnya hukum ketenagakerjaan dikarenakan usaha untuk memberi perlindungan hukum dan sosial terhadap pekerja/buruh di tempat kerja dari tindakan sewenang-wenang pengusaha/majikan. Perlindungan mana didasarkan pada pemikiran dasar yaitu untuk mewujudkan keadilan sosial.⁶⁵

Dalam hal ini, kebijakan ketenagakerjaan dalam program pembangunan selalu diusahakan pada terciptanya kesempatan kerja sebanyak mungkin di berbagai bidang usaha yang diimbangi dengan

⁶⁴ Soejtipto Rahardjo, *Ibid* hlm 53.

⁶⁵ Agusmidah, 2011, *Delimatika Hukum Ketenagakerjaan Tinjauan Politik Hukum*, PT Sofmedia, Jakarta, hlm 268.

peningkatan mutu dan peningkatan perlindungan terhadap tenaga kerja/buruh.

D. Teori Negara Kesejahteraan

Teori Negara kesejahteraan (*welfare state*) dianggap sebagai jawaban yang paling tepat atas bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat. Keyakinan ini diperkuat oleh munculnya kenyataan empiris mengenai kegagalan pasar (*market failure*) dan kegagalan negara (*government failure*) dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁶⁶

Pendirian Negara Republik Indonesia pada dasarnya bertujuan untuk mensejahterakan seluruh rakyat tanpa kecuali. Dengan kata lain negara Indonesia bertujuan untuk membentuk negara kesejahteraan. Tujuan pembangunan nasional adalah peningkatan kesejahteraan sosial bukan hanya pertumbuhan ekonomi semata tetapi untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup yang minimal, karena hal tersebut bukanlah merupakan tujuan utama didirikan negara Republik Indonesia oleh pendiri negara.

Pasal-pasal tentang kesejahteraan dalam UUD NRI 1945 dan amandemennya lebih banyak, jika dibandingkan dengan konstitusi negara

⁶⁶ William R. Keech, "Market Failure and Government Failure", *Paper submitted for presentation to Public Choice World Congress*, Public Version 1.0-2-27-12, Miami, 2012, hlm.5.

lain yang bertujuan kesejahteraan seperti Norwegia, Jepang, Amerika, dan Malaysia yang memiliki indeks pembangunan manusia relatif tinggi. Indonesia memiliki 14 pasal kesejahteraan dalam UUD 1945 namun tidak memiliki kekuatan untuk membentuk masyarakat yang sejahtera jika dibandingkan dengan konstitusi negara lain yang bertujuan kesejahteraan seperti Norwegia, Jepang, Amerika, dan Malaysia yang memiliki indeks pembangunan manusianya relatif tinggi. Norwegia hanya mencantumkan 3 pasal dalam konstitusinya Pasal 110, 110a dan Pasal 110b⁶⁷ walaupun pengaturan Pasal-pasal tentang kesejahteraan sangat sedikit dalam konstitusi negara tersebut dalam kenyataannya mampu mencapai IPM yang hampir sempurna. Begitu juga dengan Jepang yang hanya mencantumkan 1 pasal saja tentang kesejahteraan dalam konstitusi negara Jepang.⁶⁸

Rakyat mempunyai legitimasi menuntut negara untuk melaksanakan apa yang menjadi kewajibannya. Maka seharusnya rakyat dapat menuntut apa yang menjadi haknya yang telah diatur begitu jelas dan tegas oleh konstitusi, sehingga terdapat keseimbangan antara hak dan kewajiban warga negara dan negaranya.

1. Sejarah Lahirnya Negara Kesejahteraan

Dalam kamus *online Merriam-Webster Dictionary*, kata *'welfare'* diartikan sebagai *'the state of being happy, healthy, or successful'*. Menurut terjemahan bebas, kata *'welfare'* mengandung beberapa makna, yaitu

⁶⁷ [http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-libraryfiles/Norway_Constitution_1814_\(as%20amended\)en.pdf](http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-libraryfiles/Norway_Constitution_1814_(as%20amended)en.pdf), diakses 27 Maret 2017.

⁶⁸ The Constitution Of Japan, http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html, diakses 27 Maret 2017.

keadaan bahagia, sehat, atau sukses. Menurut Andersen dalam salah satu studinya, mengungkapkan bahwa *welfare state*:

“A welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of the market forces in at least three directions -first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; -second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain “social contingencies” (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crisis; and -third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.”⁶⁹

Welfare state merupakan institusi negara dimana kekuasaan yang dimilikinya (dalam hal kebijakan ekonomi dan politik) ditujukan untuk memastikan setiap warga negara beserta keluarganya memperoleh pendapatan minimum sesuai dengan standar kelayakan. Memberikan layanan sosial bagi setiap permasalahan yang dialami warga negara (baik dikarenakan sakit, tua, atau menganggur), dan kondisi lainnya seperti krisis ekonomi. Yang memberikan perlindungan hukum terhadap setiap warga negara untuk mendapatkan hak-haknya tanpa memandang perbedaan status, kelas ekonomi, dan perbedaan lain.

Selain itu penelitian lain yang dilakukan Assar Lindbeck *tentang Research Institute of Industrial Economics*, menyatakan:

Welfare state. According to a narrow definition, the welfare state comprises two types of government spending arrangements: (i) cash benefits to households (transfers, including mandatory income

⁶⁹ J. G. Andersen, 2007, *Welfare States and Welfare State Theory*, Aalborg: Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for ekonomi, Politik og Forvaltning, (CCWS Working Paper), Aalborg Universitet, Denmark, hlm. 4.

*insurance) and (ii) subsidies or direct government provision of human services (such as child care, pre-schooling, education, health care, and old-age care). By broader definitions, the welfare state may also include price regulation (such as rent control and agricultural price support), housing policies, regulation of the work environment, job-security legislation, and environmental policies. This essay is confined to the narrow definition.*⁷⁰

Welfare state bisa dilihat dari sudut pandang terbatas dan sudut pandang luas. Dari perspektif terbatas, *welfare state* merupakan tata kelola keuangan pemerintah yang ditujukan untuk sektor rumah tangga (konsumsi dalam negeri, penghasilan, asuransi), serta subsidi atau dana sosial untuk kesehatan anak, pendidikan, kesehatan umum, dan perawatan orang tua. Dari sudut pandang yang luas, *welfare state* bisa digambarkan sebagai intervensi pemerintah melalui kebijakan publik, termasuk di antaranya kebijakan perumahan, peraturan tenaga kerja, undang-undang perpajakan, serta kebijakan lingkungan, dengan tujuan untuk kesejahteraan masyarakat.

Konsep kesejahteraan (*welfare*) sering diartikan berbeda oleh orang dan negara yang berbeda. Merujuk pada Spicker, Midgley, Tracy dan Livermore, Thompson, dan Suharto, pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna; **Pertama**, sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Midgley, mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai "...a

⁷⁰ Assar Lindbeck, 2006, *The Welfare State-Background, Achievements, Problems*, Research Institute of Industrial Economics, IFN Working Paper No. 662, Research Institute of Industrial Economics, Stockholm, Sweden, hlm. 2.

condition or state of human well-being".⁷¹ **Kedua**, sebagai pelayanan sosial, di Inggris, Australia, dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*). **Ketiga**, sebagai tunjangan sosial yang, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang-orang miskin, cacat, pengangguran, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut "*social illfare*" ketimbang "*social welfare*".⁷² **Keempat**, sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian kedua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).⁷³

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya *pemerintah* dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui

⁷¹ James Midgley, *et. al.*, "The Handbook of Social Policy", dalam Michelle Livermore, 2000, Sage, London, hlm. xi-xv.

⁷² Edi Suharto, "Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos", *Seminar*, Seminar "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia", Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM UGM, Yogyakarta, 2006, hlm. 4.

⁷³ Edi Suharto, Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran apa yangbisa dipetik untuk membangun Indonesia?, Makalah disampaikan pada Seminar "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi Otonomi di Indonesia", Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2006.

perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).

International Tiscali Encyclopaedia menjelaskan *welfare state* pertama kali dipopulerkan oleh Alfred Zimern tahun 1930-an untuk membedakan antara kebijakan demokratis dengan *welfare state* di beberapa kawasan Eropa yang diktator. Bagian-bagian *welfare state* dibangun di Jerman (1883), New Zealand (1898), Austria-Hungaria (akhir abad 19), Norwegia (1909), Swedia (1910), Italia dan Rusia (1911), serta Amerika Serikat (1935).⁷⁴

Welfare state diperkenalkan pada abad 18 melalui gagasan Jeremy Bentham (1748-1832), bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin kepada rakyatnya tentang kebahagiaan yang sebesar-besarnya (*The greatest happiness/ welfare, of the greatest number of their citizen*).

Jeremy Bentham dalam konsepnya sering menggunakan istilah “*utility*” (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan, berdasarkan prinsip utilitarianisme yang dikembangkan Jeremy Bentham bahwa suatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra (seluas-luasnya) adalah sesuatu yang baik, namun sebaliknya bahwa sesuatu yang menimbulkan sakit adalah sesuatu yang *not good* (buruk), oleh karena itu pemerintah harus melakukan aksi (kebijakan dan program) yang selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan kepada rakyat

⁷⁴ International Tiscali Encyclopaedia (on-line), “welfare state”, <http://www.tiscali.co.uk/reference/welfarestate>, diakses 27 Juni 2016.

sebanyak mungkin, gagasan Jeremy Bentham untuk mewujudkan *welfare state* berkaitan langsung dengan reformasi hukum, peranan konstitusi dan pengembangan kebijakan sosial. Melalui pemikiran Jeremy Bentham tersebut ia dikenal sebagai “Bapak Kesejahteraan Negara” (*The Father of welfare state*).⁷⁵

Sir William Beveridge dan T.H. Marshall yang berasal dari Inggris dalam laporannya/ pemikirannya mengenai *Social Insurance and allied Services* yang terkenal dengan nama *Beveridge Report*, bahwa Sir William Beveridge menyebutkan dengan istilah *Want, Squalor, Ignorance, Disease, dan Idleness* sebagai “*The Five Giants Evils*” yang harus diperangi dalam laporannya itu, Sir William Beveridge mengusulkan sebuah sistem asuransi komprehensif yang dipandanginya mampu melindungi orang dari buaian hingga liang lahat (*from cradle to grave*), pengaruh laporan Sir William Beveridge tidak hanya di Inggris, melainkan juga menyebar ke negara-negara lain seperti Eropa bahkan hingga ke AS dan kemudian menjadi dasar bagi pengembangan skema jaminan sosial di negara-negara tersebut.⁷⁶

2. Ideologi *Welfare State* Konstitusi

Teori negara hukum mengharuskan lembaga-lembaga pemegang kekuasaan negara menjalankan kekuasaannya di bawah kendali hukum. Fungsi negara ditentukan oleh tipe-tipe negara yang dianut. Umumnya

⁷⁵ Edi Suharto, Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara, *Op.cit*, hlm. 4.

⁷⁶ Naya Amin Zaini, “Politik Hukum dan HAM (Kajian Hukum Terhadap Kewajiban Pemenuhan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia)”, *Jurnal Panorama Hukum*, Vol.1, No.2, 2016, hlm. 5-6.

negara yang berideologi hukum formal (klasik) mengenal tipe negara liberal individualis kapitalistik, sehingga dalam perwujudannya, negara yang bertipe semacam ini semata-mata bertindak sebagai penjaga malam (*nachtwachter-staat, Nachwachter*).⁷⁷

Tugas pokok negara yang menganut ideologi semacam ini, dititikberatkan pada bagaimana menjamin dan melindungi status ekonomis dari kelompok yang menguasai alat-alat pemerintahan yang dalam sistem klas dikenal dengan istilah *rulling elite*, yang merupakan kelas penguasa atau golongan eksekutif. Paham negara hukum formal seperti ini menimbulkan berbagai akibat buruk bagi kalangan selain *the rulling class* atau klas bawah dalam wujud : (1) klas bawah tidak mendapat perhatian serius oleh alat-alat pemerintahan; (2) lapangan pekerjaan alat-alat pemerintahannya sangat sempit; (3) terjadi pemisahan antara negara dan masyarakatnya.⁷⁸ Dengan demikian, apabila paham negara hukum formal liberalistik dipertahankan, maka rakyat kebanyakan akan mengalami penderitaan dan kemiskinan yang 'dalam', sementara kalangan eksklusif akan semakin kaya karena tipe negara yang memiliki paham seperti ini hanya memberi proteksi kepada kalangan elite, sehingga cita-cita negara untuk memakmurkan rakyatnya justru terbalik, dimana rakyat menjadi tidak berdaya dan hidup di bawah ambang batas (di bawah garis kemiskinan).

Pengalaman buruk yang ditunjukkan tipe negara yang berideologi hukum formal (klasik) tersebut dalam bentuk penderitaan-penderitaan sosial

⁷⁷ E. Utrecht, 1985, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Ichtiar Baru, Jakarta, hlm. 3-4.

⁷⁸ Ibid.

memberi pencerahan kepada para pemikir dan konseptor kenegaraan untuk berusaha keras mencari konsep-konsep negara yang dianggapnya lebih sesuai dengan nilai-nilai dasar yang dikehendaki rakyatnya. Dari pencarian tersebut melahirkan 2 (dua) ideologi, yakni sebagai berikut:

Pertama, aliran pemikiran yang memandang bahwa upaya untuk menghilangkan keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan oleh sistem negara yang berideologi liberal kapitalistik hanya dengan jalan sosialisasi masyarakat sepenuh-penuhnya. Kaum sosialis ini, utamanya yang beraliran sosialis ilmiah yang dipelopori Karl Max secara radikal mendasarkan pandangannya pada konsep sosialisasi mutlak. Baginya, keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara berideologi liberal individualistik berakar pada dibenarkannya hak milik perseorangan atas alat-alat produksi dan bersamaan dengan itu diberikan kebebasan berusaha untuk mengejar keuntungan pribadi.⁷⁹

Kedua, aliran pemikiran yang berusaha mempertahankan tingkat kebebasan sejauh mungkin dalam negara hukum sembari membenarkan perlunya negara campur tangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan rakyat (umum) semaksimal mungkin. Ideologi dan paham negara demikian berusaha mengkombinasikan asas negara hukum dengan asas negara sosialis. Aliran pemikiran ini sampai pada konsepsi tentang socio-capitalist state yang mengutamakan fungsi welfare sebagaimana diperkenalkan oleh Mac Iver. Dalam perkembangannya, aliran ini memandang bahwa negara

⁷⁹ Marilang, "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat (Studi Pengelolaan Tambang)", *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Keilmuan Secara Aktual*, Edisi Khusus, Juni, 2010, hlm. 110.

tidak lagi berfungsi sebagai instrument kekuasaan semata (*instrument of power*) melainkan mulai dipandang sebagai tool pelayanan (*an agency of service*). Dalam suasana alam pikiran semacam inilah timbul dan berkembang gejala "*welfare state*" sebagai jawaban para pemikir kenegaraan terhadap keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara yang berideologi liberal individualis kapitalistik dan konsep negara yang berideologi *socio-capitalist state*.⁸⁰

Ideologi *welfare state* mengajarkan tentang peranan negara yang lebih luas ketimbang sekedar sebagai penjaga malam, yang oleh Utrecht dikatakan bahwa lapangan pekerjaan pemerintah suatu negara hukum modern sangat luas, yaitu bertugas menjaga keamanan dalam arti kata yang seluas-luasnya, yakni keamanan sosial di segala bidang kemasyarakatan dalam suatu *welfare state*. Sehingga ketika itu, para pemikir kenegaraan menyatakan bahwa masa ekonomi liberal telah ditinggalkan, sistem ekonomi liberal klasik diganti dengan sistem ekonomi yang dipimpin oleh pusat (*central geleide economie*), *Staatssonthouding* telah digantikan oleh *Staatsbemoeenis*, pemisahan antara negara dengan masyarakatnya telah ditinggalkan.

Perwujudan ideologi *welfare state* oleh negara-negara Anglo Saxon yang versi konsep negara hukumnya dipengaruhi oleh sistem *the rule of law* sebagaimana diperkenalkan AV. Dicey dengan konsep *rule of law* yang memiliki unsur-unsur sebagaimana berikut: **Pertama**, supremasi aturan-

⁸⁰ W. Riawan Tjandra, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 23.

aturan hukum (*supremacy of the law*) yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*) dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum apabila melanggar hukum; **Kedua**, kedudukan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*); **Ketiga**, terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang (oleh Undang-Undang Dasar di negara lain seperti antara lain Indonesia) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif yang pada masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan.⁸¹

3. Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia

Berkenaan dengan tema sentral yang akan diangkat pada penulisan ini, maka terlebih dahulu akan dijelaskan konsepsi negara hukum kesejahteraan. Menurut penulis, konsepsi negara hukum kesejahteraan merupakan landasan pemikiran dalam mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan. Sebab, di dalam konsepsi negara hukum kesejahteraan termuat nilai-nilai keadilan yang merupakan rohnya pembangunan ekonomi.

⁸¹ Marilang, "Ideologi *Welfare State* Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 2, Juni, 2012, hlm. 264-266.

Paham negara hukum kesejahteraan sering juga disebut sebagai negara hukum modern dalam arti material. Bagir Manan mengatakan bahwa konsep Negara hukum kesejahteraan adalah :

“Negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.⁸²

Negara Hukum kesejahteraan menurut Bagir Manan tersebut menempatkan negara atau pemerintah tidak saja sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan kesejahteraan umum bagi rakyatnya.

Bagir Manan dalam karyanya yang lain menyatakan bahwa konsepsi negara hukum modern atau negara hukum kesejahteraan mengandung tiga aspek yaitu: aspek politik, hukum, dan sosial-ekonomi. Aspek politik menghendaki adanya pembatasan kekuasaan negara dalam kehidupan politik. Aspek hukum mengharuskan negara adanya prinsip supremasi hukum dalam proses penegakan hukum, asas legalitas dan *rule of law*, sedangkan aspek sosial menghendaki terciptanya keadilan sosial dan kesejahteraan umum.

Ciri-ciri negara hukum kesejahteraan menurut Muchsan adalah, Negara bertujuan mensejahterakan kehidupan warganya secara merata, dan negara dituntut untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada masyarakat. Tanpa pelayanan yang baik dan merata

⁸² Bagir Manan, 1996, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, FH UNLA, Bandar Lampung, hlm. 9.

mustahil akan terwujud kesejahteraan pada kehidupan masyarakat. Sehubungan dengan ciri-ciri tersebut maka ada dua gejala yang pasti muncul dalam negara kesejahteraan, yakni **Pertama** campur tangan pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat sangat luas dan **Kedua** dalam pelaksanaan fungsi pemerintah sering digunakan asas diskresi. Intervensi pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat ini dituntut demi terciptanya kesejahteraan masyarakat yang merasa bukan kesejahteraan menurut konsepsi liberal. Dengan adanya campur tangan ini, dapat dihindari terjadinya *free fight liberalism*, yang hanya akan menguntungkan pihak yang kuat saja".⁸³

Apabila diamati, konsepsi negara hukum kesejahteraan sesungguhnya merupakan pengembangan dari konsepsi negara hukum material. Dalam upaya menciptakan kesejahteraan rakyat muncul konsepsi negara hukum kesejahteraan yang diintrodusir oleh Otto Bar sebagaimana dikutip oleh Amran Muslimin,⁸⁴ bahwa : Negara hukum modern menjadi Negara yang bersifat Negara Kebudayaan (*culturstaat*) atau Negara Kesejahteraan (*welvaarstaat*). Negara dianggap sebagai perusahaan yang mendatangkan manfaat bagi rakyat, karena menyelenggarakan kepentingan umum dan melalui (*wetmatigheid van udmministratie*). Saluran-saluran hukum dibuat oleh Raja bersama-sama dengan rakyat. Jadi rakyat ikut menentukan kepentingan umum, bukan raja sendiri seperti dalam *polizeistaat*.

⁸³ Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap perbuatan Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 4-5

⁸⁴ Amran Muslimin, 1982, *Beberapa Asas-asas dan Pengertian-pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, hlm. 87.

Menurut Mac Iver, negara tidak dipandang lagi sebagai alat kekuasaan (*instrument of power*) semata, tetapi lebih dari itu, dipandang sebagai alat pelayanan (*an agency of services*). Paham yang pragmatis ini, kemudian melahirkan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum modern atau negara hukum material, yang menurutnya memiliki ciri-ciri sebagai berikut:⁸⁵ 1) Dalam negara hukum kesejahteraan, yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial ekonomi rakyat; 2) Pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan daripada pembagian kekuasaan yang berorientasi politis, sehingga peran eksekutif lebih besar daripada peran legislatif; 3) Hak milik tidak bersifat mutlak; 4) Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga turut serta dalam usaha-usaha sosial dan ekonomi; 5) Kaidah-kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebankan kewajiban tertentu kepada warga negara; 6) Peran hukum publik condong mendesak hukum privat, sebagai konsekuensi semakin luasnya peran negara; 7) Lebih bersifat negara hukum material yang mengutamakan keadilan sosial yang material pula.

Tampak dari uraian di atas, bahwa peran negara telah ditempatkan pada posisi yang kuat dan lebih besar dalam menciptakan kesejahteraan umum (*public welfare*) dan keadilan sosial (*social justice*). Konsepsi negara demikian, dalam berbagai literatur disebut dengan istilah, antara lain: *social services state* atau *an agency of services* (negara sebagai alat pelayanan)

⁸⁵ Mac Iver, 1950, *The Modern State*, Oxford University Press, London, hlm. 4.

atau *social rechtsstaat* (negara hukum sosial). Lemaire menyebutnya dengan terminologi “*bestuurzor*” (negara menyelenggarakan kesejahteraan umum) atau “*verzorgingstaat*” (negara kesejahteraan). Konsepsi negara hukum modern ini, selain menghendaki setiap tindakan negara atau pemerintah harus berdasarkan hukum, juga negara disertai peran, tugas, dan tanggung jawab yang lebih luas untuk mensejahterakan rakyat.⁸⁶

Oleh karena itu, tugas negara *in case* pemerintah adalah merumuskan dalam setiap undang-undang agar tujuan tersebut yaitu kesejahteraan masyarakat dapat terwujud sehingga akan terlihat dan dapat dirasakan secara nyata bahwa hukum sangat berperan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Inilah yang oleh Satjipto Raharjo bahkan lebih jauh lagi mengatakan bahwa, “Hukum hendaknya membuat bahagia”.⁸⁷

Cita negara hukum kesejahteraan dimana negara berperan aktif dalam mengatur perekonomian termaktub dalam pembukaan UUD NRI 1945. Banyak istilah yang digunakan dan semuanya mengarah kepada kesejahteraan masyarakat. Para “*founding fathers*” negara kita menggunakan istilah “adil dan makmur” sebagaimana tertuang dalam Alinea kedua pembukaan UUD NRI 1945. Istilah lain adalah “kesejahteraan umum”

⁸⁶ Marojohan S. Panjaitan, “Pengembangan Sistem Ekonomi Kerakyatan dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan Berdasarkan UUD 1945”, *Jurnal Wawasan Hukum*, Vol. 26, No. 01, 2012, hlm. 441-451.

⁸⁷ Satjipto Raharjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 9-11.

dan keadilan sosial yang tertuang dalam Alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945. Dalam Pasal 33 UUD NRI 1945.⁸⁸

Alinea ke IV pembukaan UUD NRI 1945 yang menyatakan “untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Selain itu dalam alinea keempat juga terdapat Pancasila yang di dalam sila ke lima menyatakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Jika dimaknai dalam bidang ekonomi maka rakyat berhak diperlakukan adil secara ekonomi dan dapat mengakses kesejahteraan dalam hidupnya. Dalam UUD NRI 1945 konsepsi negara hukum kesejahteraan Indonesia juga diakomodir dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34. Pasal 33 UUD NRI 1945 yang menyatakan diatur secara rinci sebagai landasan konstitusional bagi ikut sertanya negara dalam perekonomian nasional. Ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa:⁸⁹

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- 4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar pada demokrasi atas ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

⁸⁸ Yohanes Suhardin, “Peranan Hukum Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat”, *Jurnal Hukum Pro Justisia*, Vol. 25, No. 3, 2007, hlm. 272.

⁸⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pencantuman ketentuan sistem perekonomian nasional dalam konstitusi merupakan peletakan landasan konstitusional bagi kebijakan perekonomian nasional. Konstitusi merupakan acuan kebijakan bagi pemerintah dari sebuah negara hukum kesejahteraan dalam mengambil setiap kebijakan ekonomi. Konstitusi tidak boleh dilanggar dan dikalahkan demi kepentingan ekonomi.⁹⁰ Sedangkan Pasal 34 menekankan, filantropi negara harus dilakukan untuk mereka yang tidak mampu bekerja karena kefakiran, kemiskinan, dan keterlantaran. Dalam UUD NRI 1945, yang telah diamandemen, hak sosial dan ekonomi warga negara yang harus dipenuhi negara semakin diperluas, menuju *extensive positive rights*. Menurut Jimly Ashidiqqie ketentuan tentang ekonomi dalam UUD NRI 1945 merupakan instrumen pengendalian terhadap dinamika pasar sekaligus sarana perekayasa perkembangan ekonomi untuk mencapai cita-cita bersama yaitu terciptanya keadilan (*justice*), terciptanya kemakmuran bersama dan kebebasan. Konstitusi berfungsi sebagai penyeimbang antara kepentingan negara, masyarakat dan pasar.⁹¹

Konstitusi secara jelas menginginkan terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia, dimana negara menganugerahkan hak sosial dan ekonomi secara luas kepada setiap warga negara. Dengan demikian, di Indonesia, negara bukanlah minimal state atau *necessary evil*, dan bahkan bukan pula sekadar *enabling state* yang hanya memodifikasi pasar seraya

⁹⁰ Muh. Risnain, "Peningkatan Daya Saing Bangsa Melalui Reformasi Pembangunan Hukum Dalam Mewujudkan Cita Negara Kesejahteraan", *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 5, No. 3, 2016, hlm. 300.

⁹¹ Jimly Assidique, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas Gramedia, Jakarta, hlm. 68-70.

tetap memuja individualisme. Berdasarkan konstitusi di Indonesia, negara adalah *development agents* yang tidak hanya mendorong *equality of opportunity*, namun juga secara aktif berupaya menegakkan keadilan sosial (*equality of outcome*). Negara secara jelas diamanatkan untuk menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan orang per orang.

Implikasinya, negara berperan penting dalam penyediaan barang dan jasa publik (*provider state*) menuju *unconditional welfare state*, dengan kebijakan fiskal (keuangan negara) secara aktif menjalankan fungsi redistribusi pendapatan untuk keadilan sosial. Dengan melakukan tafsir ekonomi atas konstitusi, maka untuk kasus Indonesia, model *welfare state* berdasarkan UUD NRI 1945 akan terdiri dari empat pilar utama, yaitu:⁹² **Pertama**, sistem jaminan sosial universal, sebagai *backbone* program kesejahteraan; **Kedua**, pembangunan berbasiskan keunggulan sumber daya produktif perekonomian untuk pemenuhan hak-hak dasar warga negara, khususnya kesehatan dan pendidikan, sebagai penopang sistem jaminan sosial untuk mencapai efisiensi dan mencegah eskalasi biaya jaminan sosial, serta memfasilitasi tenaga kerja dengan keahlian yang dibutuhkan untuk masuk ke pasar tenaga kerja; penciptaan lapangan kerja secara luas sebagai titik tolak pembangunan, dan menyusun ulang perekonomian dalam rangka redistribusi aset dan alat produktif, dengan koperasi sebagai bentuk badan usaha yang paling dominan dalam perekonomian;

⁹² Indonesia dan Negara Kesejahteraan, <http://www.republika.co.id/berita/koran/pareto/16/08/15/obxy868-indonesia-dan-negara-kesejahteraan>, diakses 24 Maret 2017.

Ketiga, pertumbuhan ekonomi yang tinggi, inklusif, berkeadilan, dan berorientasi pada pemerataan (*redistribution with growth*), sebagai hasil redistribusi aset dan alat produksi, serta penguasaan produksi secara bersama-sama melalui koperasi, dengan sektor-sektor strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. *Keempat*, reformasi birokrasi dan penguatan kapasitas fiskal, untuk penciptaan pemerintahan yang kuat dan responsif sebagai *agent of development* dan penyedia barang dan jasa publik secara luas, serta pengelolaan sumber daya alam dan sektor-sektor strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak dan penting bagi negara, sebagai penopang *welfare state* untuk menegakkan keadilan sosial.

Fokus kajian pembahasan negara hukum kesejahteraan Indonesia adalah pada pilar pertama yaitu tentang Sistem jaminan sosial universal, sebagai *backbone* program kesejahteraan. Kebijakan pemerintah untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial yang berlaku universal bagi seluruh warga negara Indonesia adalah konsekuensi dari amendemen kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disetujui pada tanggal 18 Agustus, 2000 terutama tentang Hak Asasi Manusia “Setiap orang berhak atas jaminan sosial...,” *vide* Pasal 28H (3). Juga, amendemen keempat yang disetujui pada 10 Agustus 2002, khususnya revisi klausul kesejahteraan sosial, dimana pemerintah bertanggung jawab untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Pasal 34 ayat (2)). Dalam pandangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai lembaga yang berwenang membuat dan

mengubah undang-undang dasar, fungsi negara untuk mengembangkan jaminan sosial dimaksud bukan hanya dipandang masih tetap relevan melainkan justru dipertegas guna mewujudkan cita-cita kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat.

Indonesia berarti cenderung pada model *institutionalist welfare state* versi rezim Konservatif karena program jaminan sosial tidak sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar (swasta). Ketentuan yang menyebutkan empat perusahaan asuransi yang ada otomatis menjadi badan penyelenggara jaminan sosial telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan pada perkara tahun 2005 Nomor 007/PUU-III/2005 tentang Konstitusionalitas Sistem Asuransi Sosial yang Dikembangkan Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN).⁹³ Mahkamah Konstitusi berpendapat :

“...Undang-Undang SJSN telah cukup memenuhi maksud Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam arti bahwa sistem jaminan sosial yang dipilih Undang-Undang SJSN telah cukup menjabarkan maksud Undang-Undang Dasar yang menghendaki agar sistem jaminan sosial yang dikembangkan mencakup seluruh rakyat dan bertujuan untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan ...”⁹⁴

⁹³ Alfitri, *Op. cit.*, hlm. 465-468.

⁹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-VIII/2010, perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 11 November 2011, hlm. 91. Jo. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005 perihal Konstitusionalitas Sistem Asuransi Sosial yang Dikembangkan Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional, 31 Agustus 2005, hlm. 263. Karena Mahkamah Konstitusi mempunyai pendirian yang sama pada kedua perkara, pertimbangan hukum yang dipakai Mahkamah Konstitusi pada putusan Nomor 007/PUU-III/2005 mutatis mutandis diterapkan putusan Nomor 50/PUU-VIII/2010.

Pemerintah tetap bertanggung jawab terhadap jaminan sosial seluruh warga negara dengan menyelenggarakan program jaminan sosial yang dikelola oleh sebuah badan hukum yang dibentuk pemerintah berdasarkan undang-undang. Di samping itu, prinsip subsidi yang menjadi ciri dari rezim Konservatif juga diterapkan dimana pemerintah bertanggung jawab terhadap warga negara yang miskin dan/atau tidak mampu untuk membayar iuran wajib asuransi kesejahteraan sosial (vide Pasal 10 ayat (1), ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dan Asuransi Kesehatan (vide Pasal 17 ayat (4), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 21 ayat (1), ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (selanjutnya disebut UU SJSN)).

Mahkamah Konstitusi ternyata membenarkan tafsiran ideologi *welfare state* versi pemerintah yang cenderung kepada kebijakan institutionalist yang Konservatif dan bukan institutionalist yang Demokrasi Sosial seperti yang didalilkan oleh para pemohon. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi bahwa pemberlakuan sistem asuransi sosial telah sesuai dengan norma *welfare state* dalam Pembukaan UUD NRI 1945 dan Pasal 34 UUD NRI 1945 bisa disarikan sebagai berikut :⁹⁵

Pertama, paham negara kesejahteraan Indonesia adalah paham yang terbuka terhadap model *welfare state* yang ada; konstitusi

⁹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-VIII/2010, perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 11 November 2011, hlm. 91. Jo. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 007/PUU-III/2005 perihal Konstitusionalitas Sistem Asuransi Sosial yang Dikembangkan Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional, 31 Agustus 2005, hlm. 263. Karena Mahkamah Konstitusi mempunyai pendirian yang sama pada kedua perkara, pertimbangan hukum yang dipakai Mahkamah Konstitusi pada putusan Nomor 007/PUU-III/2005 mutatis mutandis diterapkan putusan Nomor 50/PUU-VIII/2010.

negara Indonesia telah memberikan kriteria konstitusionalnya, yaitu Pasal 34 ayat (2) UUD NRI 1945 “komprehensif dan pemberdayaan masyarakat tidak mampu”; sepanjang sistem yang kemudian dianut oleh pemerintah telah memenuhi kriteria Konstitusional tadi, maka sistem itu sesuai dengan paham negara kesejahteraan Indonesia. **Kedua**, konsep jaminan sosial dalam UU SJSN yang mewajibkan orang yang memenuhi syarat untuk menjadi peserta asuransi dan kemudian untuk membayar premi program-program jaminan sosial, sedangkan pemerintah membiayai orang yang tidak mampu membayar premi, telah menerapkan prinsip asuransi sosial dan kegotong-royongan.

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi bahwa paham negara kesejahteraan yang dianut Indonesia adalah paham yang terbuka lebih sesuai dengan fakta sejarah kebijakan kesejahteraan sosial (*social welfare*) di Indonesia. Para pendiri negara tidak menetapkan secara spesifik model *welfare state* seperti apa yang dimaksud oleh Pancasila dan UUD NRI 1945, padahal waktu paham negara kesejahteraan Indonesia dimasukkan ke dalam dasar negara tahun 1945 itu dua model *welfare state* (*institutionalist* dan *residualist*) beserta tiga variasinya (Demokrasi Sosial, Konservatif, dan Liberal) sudah berkembang. Dalam perjalanan kehidupan berbangsa, negara ternyata juga tidak lebih berperan besar dari *civil society* (keluarga dan masyarakat) dalam memajukan kesejahteraan umum. Negara terlihat baru berperan besar melalui program sosialnya (Jamkesmas, bantuan langsung tunai, subsidi, dan operasi pasar) ketika isu kesenjangan sosial semakin nyata sebagai akibat dari krisis ekonomi yang menyebabkan jumlah masyarakat miskin meningkat dan juga daya beli masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokok menurun tajam. Keseluruhan program sosial ini merupakan bagian dari kebijakan *welfare state*, karena *welfare state* tidak

hanya terkait dengan pemberian jaminan sosial, tapi juga kebijakan menyangkut kesejahteraan warga negara yang ditujukan untuk memperbaiki dampak eksternal ekonomi pasar melalui alokasi program-program sosial dalam belanja publik/anggaran.⁹⁶

Konsep dan model *welfare state* sangat cair (*fluid*) dalam prakteknya, dan juga sering mengalami transisi dari satu model ke model lain. Contohnya model *welfare state* di Inggris sejak era 1970 menjadi lebih dekat ke arah bentuk Liberal dari Konservatif, karena pemerintah membatasi diri dalam menggunakan program kesejahteraan, yakni hanya untuk mengatasi kesenjangan sosial. Dalam prakteknya juga, negara-negara yang mengadopsi institutionalist-demokrasi sosial *welfare state* (Swedia, Norwegia dan Denmark) ternyata adalah negara maju yang berpaham pasar. Fakta lain, Bo Rothstein menemukan alokasi anggaran negara-negara industri maju untuk belanja publik, termasuk di dalamnya program sosial, meningkat secara dramatis sejak era 1960. Padahal negara-negara industri maju ini memiliki kecenderungan beragam dalam menjalankan konsep *welfare state*: Demokrasi Sosial bagi negara-negara Skandinavia; Konservatif bagi rata-rata negara Eropa, dan Liberal bagi Amerika Serikat.⁹⁷

Konsepsi negara hukum kesejahteraan sesungguhnya merupakan pengembangan dari konsepsi negara hukum material menempatkan ne-gara

⁹⁶ Bo Rothstein, 1998, *Just Institution Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, hlm. 28.

⁹⁷ Meskipun jika dibandingkan tetap saja negara-negara beraliran Konservatif, menghabiskan anggaran untuk belanja publik sekitar 50 persen lebih banyak dari Amerika Serikat yang beraliran liberal; sedangkan negara-negara Skandinavia yang rata-rata beraliran Demokrasi Sosial membelanjakan anggaran dua kali lipat dari Amerika Serikat.

atau pemerintah tidak saja sebagai penjaga ke-amanan atau ketertiban masyarakat, tetapi memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan. Dalam upaya menciptakan kesejahteraan rakyat muncul konsepsi negara hukum kesejahteraan. Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*). Cita negara hukum kesejahteraan termaktub dalam pembukaan UUD NRI 1945. Banyak istilah yang digunakan dan semuanya mengarah kepada kesejahteraan masyarakat. Para '*founding fathers*' negara kita menggunakan istilah "adil dan makmur" sebagaimana tertuang dalam Alinea kedua pembukaan UUD NRI 1945. Istilah lain adalah "kesejahteraan umum" dan keadilan sosial yang tertuang dalam Alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945. Dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 menggunakan istilah "kemakmuran rakyat", konsepsi negara hukum kesejahteraan Indonesia juga diakomodir dalam Pasal-Pasal 27 ayat (2), 31, 32, 33, dan 34 UUD NRI 1945. Secara konstitusi Indonesia menganut ideologi *welfare state* namun dalam realitasnya semakin jauh dari kesejahteraan. Pasal demi pasal hanya sebatas bait tulisan dan tidak diimplementasikan, di sinilah tanggung jawab negara dituntut untuk mewujudkan *welfare state*.

E. Teori Penegakan Hukum

Berdasarkan pendapat F.H. van der Burg, penegakan hukum merupakan pelaksanaan dari perlindungan hukum yang bersifat represif yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa/perselisihan. Penegakan

hukum dalam bahasa Inggris *law enforcement*, sedangkan dalam bahasa Belanda *rechthandhaving*. Istilah penegakan hukum dalam bahasa Indonesia membawa kita kepada pemikiran bahwa penegakan hukum selalu dengan *force* sehingga ada yang berpendapat bahwa penegakan hukum hanya bersangkutan dengan hukum pidana saja. Pikiran seperti ini diperkuat dengan kebiasaan kita menyebut penegak hukum itu polisi, jaksa dan hakim. Tidak disebut pejabat administrasi yang sebenarnya juga menegakkan hukum. Andai kata istilah asing tersebut diterjemahkan menjadi “penanganan hukum” ruang lingkup penegakan hukum tentu lebih luas.⁹⁸

Soerjono Soekanto dalam bukunya Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, juga membahas penegakan hukum dari aspek hukum pidana. Penjelasan serta contoh-contoh yang diberikan juga berkaitan dengan hukum pidana. Namun demikian, tidaklah berarti bahwa Soerjono Soekanto sependapat dengan anggapan yang melihat penegakan hukum selalu dengan *force* yang hanya terkait dengan hukum pidana dan menganggap penegak hukum hanya polisi, jaksa dan hakim.⁹⁹

Diakuinya, ruang lingkup istilah penegakan hukum adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Hanya saja, dalam buku tersebut pembahasan penegak hukum dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum (mereka yang bertugas di bidang kehakiman, Kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan,

⁹⁸ Andi Hamzah, Penegakan Hukum Lingkungan, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hal. 48.

⁹⁹ Asri Lasatu, Perlindungan Hukum..., *Op.Cit.*, hal. 35.

dan pemasyarakatan) yang tidak hanya mencakup *law enforcement*, akan tetapi juga *peace maintenance*.¹⁰⁰

Di samping itu, pembahasan dan analisa contoh kasus banyak menggunakan pendekatan sosiologi dan pendekatan antropologi, dengan mengkaji keterkaitan antara budaya dan stratifikasi masyarakat dengan efektivitas penegakan hukum. Hal ini penting peneliti paparkan karena teori penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, menjadi teori utama dalam pembahasan hasil penelitian. Perlindungan hukum pekerja yang menjadi fokus dalam penelitian ini, lebih banyak bersangkut paut dengan hukum administrasi negara dengan tidak mengesampingkan aspek hukum perdata dan hukum pidana, sesuai dengan sifat hukum ketenagakerjaan yang memiliki aspek hukum publik dan aspek hukum privat.¹⁰¹

Teori ini sangat relevan dijadikan pisau analisis dalam pembahasan hasil penelitian, selain faktor substansi hukum, penegak hukum, serta sarana dan prasarana yang berpengaruh dalam penegakan hukum, faktor masyarakat dan kebudayaan juga menjadi variabel yang turut menentukan efektivitas penegakan hukum. Hubungan kerja antara pekerja dengan pengusaha merupakan salah satu bentuk hubungan hukum yang sangat rentang melahirkan perselisihan, selain karena perbedaan status sosial, perbedaan tujuan dan misi yang dipertemukan dalam wadah perusahaan juga memiliki andil yang menyebabkan perbedaan pandangan dalam

¹⁰⁰ Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Raja Grafindi Persada, Jakarta, 2011, Cet. Ke-10, hal. 19.

¹⁰¹ Asri Lasatu, Perlindungan Hukum..., *Op.Cit.*, hal. 35.

menafsirkan peraturan perundang-undangan, peraturan perusahaan/PKB, dan perjanjian kerja yang pada akhirnya akan menimbulkan perselisihan.¹⁰²

Penegakan hukum tidak hanya sebatas dalam ranah hukum pidana, tetapi juga terdapat dalam ranah hukum publik dan hukum perdata. Namun demikian, penegakannya berbeda satu sama lain. Penegakan hukum administrasi berupa pengenaan sanksi, baik sanksi administratif, sanksi perdata, maupun sanksi pidana. Pengenaan sanksi administrasi langsung dilakukan oleh badan/pejabat pemerintah tanpa harus melalui proses pengadilan, sedangkan pengenaan sanksi pidana dilakukan oleh pengadilan.¹⁰³

Penegak hukum dalam pandangan Soerjono Soekanto termasuk yang membentuk dan menerapkan hukum,¹⁰⁴ serta menempatkan faktor penegak hukum sebagai titik sentral penegakan hukum, oleh karena undang-undang disusun oleh penegak hukum, penerapannya dilaksanakan oleh penegak hukum, dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat.¹⁰⁵

Secara konsepsional, inti dan arti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai

¹⁰² Ibid, hal. 36.

¹⁰³ Philipus M. Hadjon, et al, Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi, Gadjah Mada University Press, 2011, Cet. I, hal. 8.

¹⁰⁴ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hal. 8

¹⁰⁵ Ibid, hal. 69

rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹⁰⁶

Manusia di dalam pergaulan hidup, pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud di dalam pasangan-pasangan tertentu, misalnya ada pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi, pasangan nilai kelestarian dengan nilai novatisme, dan seterusnya. Di dalam penegakan hukum, pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan, umpamanya perlu penyerasian antara nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman, sebab nilai-nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedang nilai ketenteraman titik tolaknya adalah kebebasan. Di dalam kehidupannya, maka manusia memerlukan keterikatan maupun kebebasan di dalam wujud yang serasi.

Pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut, memerlukan penjabaran secara lebih konkret lagi, oleh karena nilai-nilai lazimnya bersifat abstrak. Penjabaran lebih konkret terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah hukum yang mungkin berisikan suruhan, larangan atau kebolehan. Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas atau yang seharusnya. Perilaku tersebut bertujuan

¹⁰⁶ Ibid, hal. 5-6

menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi penegakan hukum secara konsepsional.¹⁰⁷

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka La Favre menyatakan bahwa pada hakikatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).¹⁰⁸

Atas dasar uraian tersebut, Soerjono Soekanto menyatakan bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi apabila ada ketidakserasian antara “tritunggal” nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup.

Oleh karena itu, dapatlah dikatakan bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain itu, ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksana keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat bahwa pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila

¹⁰⁷ Ibid, hal. 5-6

¹⁰⁸ Ibid, hal. 7

pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.

Berdasarkan penjelasan di atas, Soerjono Soekanto berkesimpulan bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum,¹⁰⁹ adalah:

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur efektivitas penegakan hukum.¹¹⁰

F. Teori Keadilan

Ketika berbicara tentang konsep keadilan, tentunya para pakar ilmu filsafat, hukum, ekonomi, dan politik di seluruh belahan dunia, tidak akan melewati pelbagai teori yang dikemukakan oleh John Rawls. Melalui karya-karyanya, seperti *A Theory of Justice*, *Political Liberalism*, dan *The Law of*

¹⁰⁹ Ibid, hal. 8

¹¹⁰ Asri Lasatu, Op.Cit. hal. 40

Peoples, Rawls dikenal sebagai salah seorang filsuf Amerika kenamaan di akhir abad ke-20. Didasari oleh telaah pemikiran lintas disiplin ilmu secara mendalam, John Rawls dipercaya sebagai salah seorang yang memberi pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus mengenai nilai-nilai keadilan hingga saat ini.¹¹¹

Di dalam buku “TJ”, John Rawls mencoba untuk menganalisa kembali permasalahan mendasar dari kajian filsafat politik dengan merekonsiliasikan antara prinsip kebebasan dan prinsip persamaan. Rawls mengakui bahwa karyanya tersebut sejalan dengan tradisi kontrak sosial (*social contract*) yang pada awalnya diusung oleh pelbagai pemikir kenamaan, seperti John Locke, Jean Jacques Rousseau, dan Immanuel Kant. Namun demikian, gagasan sosial kontrak yang dibawa oleh Rawls sedikit berbeda dengan para pendahulunya, bahkan cenderung untuk merevitalisasi kembali teori-teori kontrak klasik yang bersifat utilitarianistik dan intuisionistik. Dalam hal ini, kaum utilitaris mengusung konsep keadilan sebagai suatu keadaan dimana masyarakat dapat memperoleh kebaikan dan kebahagiaan secara sama rata. Rawls berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Akan tetapi, menurutnya, kebaikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau mengganggu rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan, khususnya masyarakat lemah. Oleh karena

¹¹¹ Teori Keadilan John Rawls (John Rawls Theory of Justice), Article in SSRN Electronic Journal, May 2009. <https://www.researchgate.net/publication/308803683>

itu, sebagian kalangan menilai cara pandang Rawls sebagai perspektif "*liberal-egalitarian of social justice*".¹¹²

Secara spesifik, Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaannya yang dikenal dengan "posisi asli" (*original position*) dan "selubung ketidaktahuan" (*veil of ignorance*). Sebagaimana pada umumnya, setiap teori kontrak pastilah memiliki suatu hipotesis dan tidak terkecuali pada konsep Rawls mengenai kontrak keadilan. Dirinya berusaha untuk memosisikan adanya situasi yang sama dan setara antara tiap-tiap orang di dalam masyarakat serta tidak ada pihak yang memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, seperti misalnya kedudukan, status sosial, tingkat kecerdasan, kemampuan, kekuatan, dan lain sebagainya. Sehingga, orang-orang tersebut dapat melakukan kesepakatan dengan pihak lainnya secara seimbang.¹¹³

Kondisi demikianlah yang dimaksud oleh Rawls sebagai "posisi asli" yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*). Hipotesa Rawls yang tanpa rekam historis tersebut sebenarnya hampir serupa dengan apa yang dikemukakan oleh Thomas Nagel sebagai "pandangan tidak darimanapun (*the view from nowhere*), hanya saja dirinya

¹¹² Ibid

¹¹³ Ibid

lebih menekankan pada versi yang sangat abstrak dari “*the State of Nature*”.¹¹⁴

Sementara itu, konsep “selubung ketidaktahuan” diterjemahkan oleh Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Melalui dua teori tersebut, Rawls mencoba menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip kesamaan yang adil. Itulah sebabnya mengapa Rawls menyebut teorinya tersebut sebagai “*justice as fairness*”.¹¹⁵

Rawls menjelaskan bahwa para pihak di dalam posisi asali masing-masing akan mengadopsi dua prinsip keadilan utama. *Pertama*, setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan-kebebasan dasar yang paling luas dan kompatibel dengan kebebasan-kebebasan sejenis bagi orang lain. *Kedua*, ketidaksamaan sosial dan ekonomi diatur sedemikian rupa, sehingga: (a) diperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat yang paling tidak diuntungkan, dan (b) jabatan-jabatan dan posisi-posisi harus dibuka bagi semua orang dalam keadaan dimana adanya persamaan kesempatan yang adil.¹¹⁶

Prinsip pertama tersebut dikenal dengan “prinsip kebebasan yang sama” (*equal liberty principle*), seperti misalnya kemerdekaan berpolitik (*political of liberty*), kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi

¹¹⁴ Ibid

¹¹⁵ Ibid

¹¹⁶ Ibid

(*freedom of speech and expression*), serta kebebasan beragama (*freedom of religion*). Sedangkan prinsip kedua bagian (a) disebut dengan “prinsip perbedaan” (*difference principle*) dan pada bagian (b) dinamakan dengan “prinsip persamaan kesempatan” (*equal opportunity principle*).¹¹⁷

“Prinsip perbedaan” pada bagian (a) berangkat dari prinsip ketidaksamaan yang dapat dibenarkan melalui kebijaksanaan terkontrol sepanjang menguntungkan kelompok masyarakat yang lemah. Sementara itu prinsip persamaan kesempatan yang terkandung pada bagian (b) tidak hanya memerlukan adanya prinsip kualitas kemampuan semata, namun juga adanya dasar kemauan dan kebutuhan dari kualitas tersebut. Sehingga dengan kata lain, ketidaksamaan kesempatan akibat adanya perbedaan kualitas kemampuan, kemauan, dan kebutuhan dapat dipandang sebagai suatu nilai yang adil berdasarkan perspektif Rawls. Selain itu, prinsip pertama memerlukan persamaan atas hak dan kewajiban dasar, sementara pada prinsip kedua berpijak dari hadirnya kondisi ketimpangan sosial dan ekonomi yang kemudian dalam mencapai nilai-nilai keadilan dapat diperkenankan jika memberikan manfaat bagi setiap orang, khususnya terhadap kelompok masyarakat yang kurang beruntung (*the least advantage*).¹¹⁸

Dalam kaitannya dengan prinsip-prinsip tersebut, Rawls meneguhkan adanya aturan prioritas ketika antara prinsip satu dengan lainnya saling berhadapan. Jika terdapat konflik di antara prinsip-prinsip tersebut, prinsip

¹¹⁷ Ibid

¹¹⁸ Ibid

pertama haruslah ditempatkan di atas prinsip kedua, sedangkan prinsip kedua (b) harus diutamakan dari prinsip kedua (a). Dengan demikian, untuk mewujudkan masyarakat yang adil Rawls berusaha untuk memosisikan kebebasan akan hak-hak dasar sebagai nilai yang tertinggi dan kemudian harus diikuti dengan adanya jaminan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk menduduki jabatan atau posisi tertentu. Pada akhirnya, Rawls juga menisbatkan bahwa adanya pembedaan tertentu juga dapat diterima sepanjang meningkatkan atau membawa manfaat terbesar bagi orang-orang yang paling tidak beruntung.¹¹⁹

Keadilan berasal dari kata adil. Menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) adil berarti sama berat, tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, berpegang pada kebenaran, sepatutnya, tidak sewenang-wenang. Misalnya, para pekerja mengemukakan tuntutan yang adil. Keadilan sebagai kata sifat berarti perbuatan atau perlakuan yang adil.

Pada hakikatnya, keadilan adalah suatu sikap untuk memperlakukan seseorang sesuai dengan haknya. Dan yang menjadi hak setiap orang adalah diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya, yang sama derajatnya, yang sama hak dan kewajibannya, tanpa membedakan suku, keturunan, agama dan golongan.¹²⁰

Keadilan menurut Aristoteles adalah tindakan yang terletak di antara memberikan terlalu banyak dan sedikit yang dapat diartikan memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan apa yang menjadi haknya.

¹¹⁹ Ibid

¹²⁰ Asri Lasatu, Op.Cit, hal. 48

Keadilan dalam pandangan Aristoteles yang kecenderungannya melihat keadilan dari aspek ekonomi, *“justice consits in treating equals equally and unequalls unequally, in proportion to their inequality”* terhadap hal-hal yang sama diperlakukan secara sama, dan terhadap hal-hal yang tidak sama juga diperlakukan tidak sama, dengan demikian disebut proporsional.¹²¹ Ia membedakan keadilan dalam 2 (dua) jenis yaitu :

1. Keadilan komutatif adalah keadilan yang berhubungan dengan persamaan yang diterima oleh setiap orang tanpa melihat jasa-jasanya. Intinya harus bersikap samak kepada semua orang, tidak melihat dari segi manapun.
2. Keadilan distributif adalah keadilan yang diterima seseorang berdasarkan jasa-jasa atau kemampuan yang telah disumbangkannya (sebuah prestasi). Keadilan ini menekankan pada asas keseimbangan, yaitu antara bagian yang diterima dengan jasa yang telah diberikan.

G. Alur Pikir

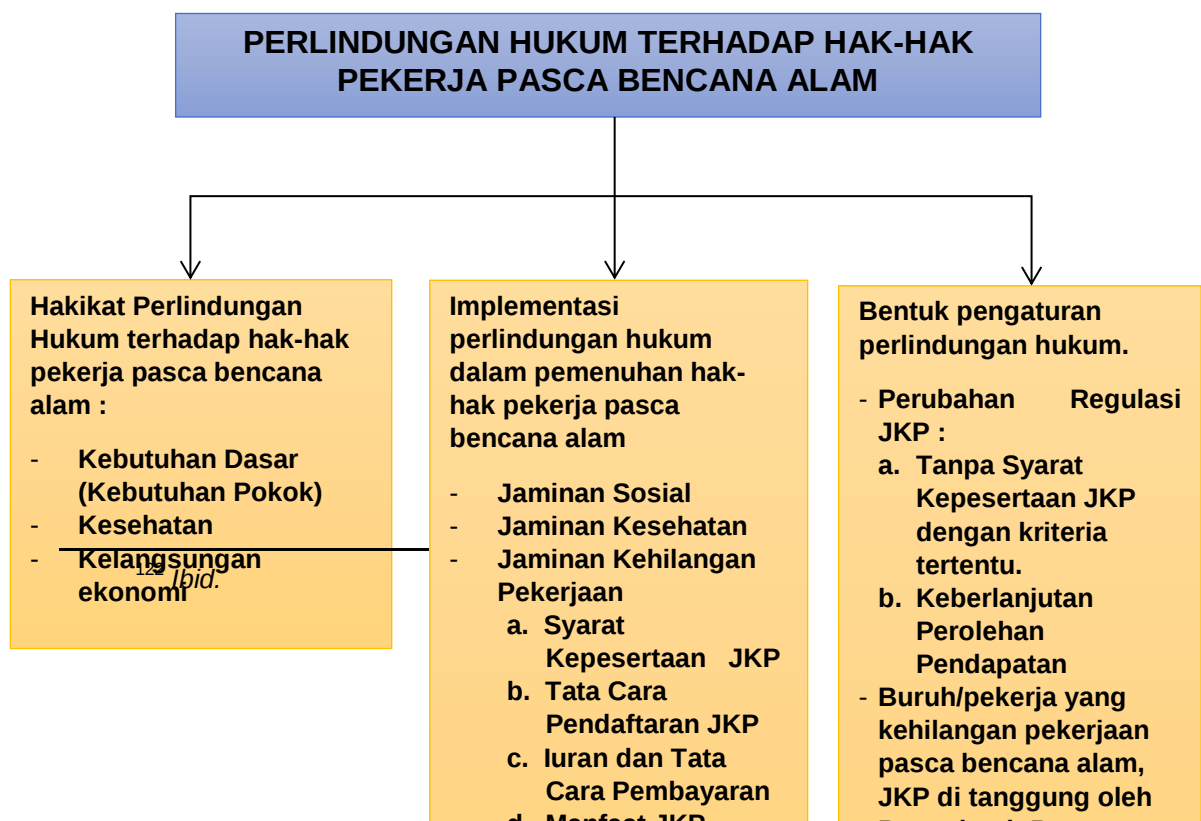
Hubungan hukum antara pekerja dan pengusaha pada dasarnya merupakan hubungan keperdataan (kontraktual) yang disepakati dalam bentuk tertulis maupun lisan. Fakta menunjukkan bahwa hubungan kerja antara pekerja dan pengusaha masih bersifat sub-ordinat (tidak setara), mengharuskan pemerintah turut campur tangan untuk melindungi pekerja sebagai pihak yang lemah. Berdasarkan fakta tersebut, maka pemerintah mempunyai tanggung jawab penuh untuk memberikan perlindungan atas

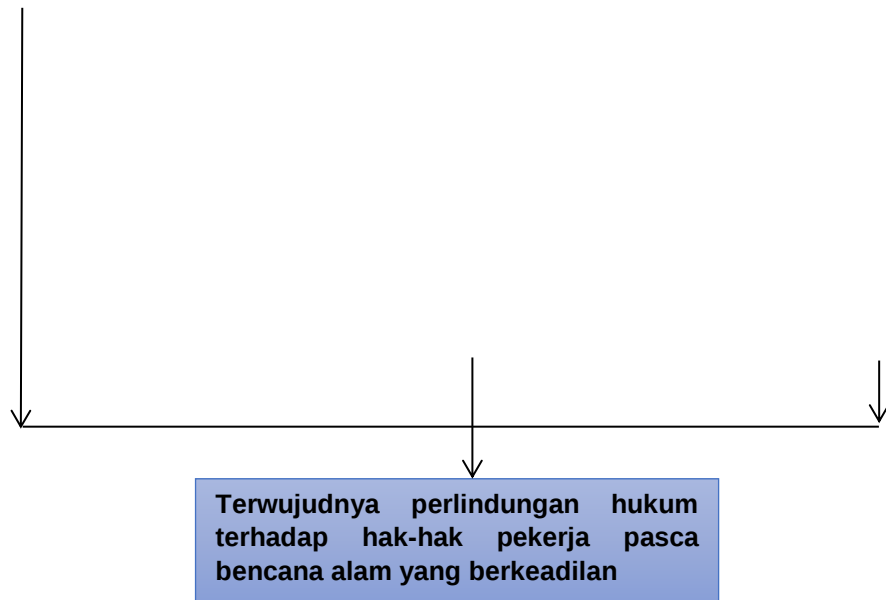
¹²¹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Ghali Indonesia, Bogor, 2008, hal. 125-126.

hak-hak normatif pekerja khususnya pasca bencana alam, baik perlindungan hukum preventif maupun perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengakomodir semaksimal mungkin kepentingan pekerja, sehingga tidak melanggar hak-hak normatif pekerja. Sedangkan perlindungan hukum represif berkaitan dengan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui upaya litigasi dan non litigasi.

Selanjutnya untuk mempermudah perumusan konsep komponen utama pada alur pemikiran yang akan dikembangkan adalah *independent variables* (variabel bebas), *dependen variables* (variabel terikat), level (indikator dari variabel bebas yang akan diobservasi), Measures (indikator dari variabel terikat yang akan diobservasi).¹²² Alur pemikiran di bawah menggambarkan alur logika penelitian dan hubungan antar konsep yang ingin diteliti.

Bagan : 1
Bagan Kerangka Pikir





H. Definisi Operasional

Berdasarkan indikator yang disusun dalam bagan alur kerangka pikir, maka konsep-konsep tersebut perlu diberi pengertian atau definisi operasional, sebagai acuan dalam pelaksanaan penelitian sebagai berikut :

1. Hak-hak pekerja (buruh) adalah sejumlah peraturan perundangan dan hak asasi manusia yang terkait dengan hubungan antara buruh dengan majikan. Hak ini biasanya diperoleh melalui undang-undang ketengakerjaan yang secara umum mengatur gaji, tunjangan dan kondisi kerja yang aman serta negosiasi.

2. Hakikat perlindungan hukum pekerja (buruh) adalah perlindungan untuk menjamin hak-hak dasar para pekerja/buruh dan menjamin kesempatan, serta menghindarkan dari perlakuan diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha dan kepentingan pengusaha.
3. Bencana alam adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan masyarakat yang disebabkan oleh baik faktor alam, faktor non alam maupun faktor manusia, sehingga mengakibatkan korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak lainnya.
4. Kebutuhan dasar adalah unsur-unsur yang dibutuhkan oleh manusia dalam mempertahankan keseimbangan fisiologis maupun psikologis yang bertujuan mempertahankan kehidupan dan kesehatan manusia itu sendiri.
5. Kesehatan adalah kondisi kesejahteraan fisik, mental dan sosial yang lengkap dan bukan sekedar tidak adanya penyakit.
6. Kelangsungan Ekonomi adalah upaya manusia memenuhi kebutuhan hidupnya dengan menggunakan sumber daya yang tersedia, melakukan segala bentuk usaha dan upaya dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup dan mendapatkan kesejahteraan hidup.
7. Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP) adalah Jaminan Sosial yang diberikan kepada Pekerja/Buruh yang mengalami pemutusan hubungan

kerja berupa manfaat uang tunai, akses informasi pasar kerja dan pelatihan kerja.

8. Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.
9. Pengusaha adalah :
 - a. orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang menjalankan suatu perusahaan milik sendiri;
 - b. orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang secara berdiri sendiri menjalankan perusahaan bukan miliknya;
 - c. orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang berada di Indonesia mewakili perusahaan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia.
10. Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial yang diselenggarakan oleh negara guna menjamin warganegaranya untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar yang layak.
11. Jaminan Kesehatan (JKN) adalah program jaminan sosial yang diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip asuransi sosial dan prinsip ekuitas dengan tujuan menjamin agar peserta memperoleh manfaat pemeliharaan kesehatan dan perlindungan dalam memenuhi kebutuhan dasar kesehatan.
12. Perusahaan adalah:
 - a. setiap bentuk usaha yang berbadan hukum atau tidak, milik orang perseorangan, milik persekutuan, atau milik badan hukum, baik milik

- swasta maupun milik negara yang mempekerjakan pekerja/buruh dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain;
- b. usaha-usaha sosial dan usaha-usaha lain yang mempunyai pengurus dan mempekerjakan orang lain dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.
13. Regulasi adalah aturan yang dibuat oleh otoritas untuk mengawasi segala hal agar berjalan tertib dan lancar.
14. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum dan undang-undang serta kewenangan lainnya untuk mengatur komunitas di wilayah tertentu yang umumnya adalah suatu negara.
15. Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan administrasi pemerintahan oleh pemerintah di daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dengan landasan dasar otonomi dan tugas, pemerintah daerah merujuk pada otonomi administratif disuatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian sosio-yuridis. Pada penelitian ini, hukum tidak dikonstruksikan sebagai suatu sistem norma dalam bentuk peraturan perundang-undangan tetapi hukum dikonstruksikan sebagai suatu