

JURNAL ILMIAH

YUSTITIA

VOLUME I NO. 1, SEPTEMBER 2000 – FEBRUARI 2001

FUNGSI IZIN PEMUTUSAN HUBUNGAN KERJA
SEBAGAI INSTRUMEN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI BURUH

Hotma P. Sibuea

PELAKSANAAN PUTUSAN ARBITRASE INTERNATIONAL
MENURUT UU NO. 30 TAHUN 1999

Ita Atmadja

DISKRIMINASI TERHADAP WANITA DALAM
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 10 TAHUN 1983
DAN SURAT EDARAN BAKN NOMOR 08/SE/1983

Suhartati

MOGOK SEBAGAI AKIBAT
PERSELISIHAN INDUSTRIAL

Djokopitojo

KONSEKUENSI YURIDIS TERHADAP
LIKUIDASI DEPARTEMEN PENERANGAN R.I.
BAGI TENAGA KERJA

Asep B. Hermanto

SEKILAS TENTANG PERADILAN
AGAMA di INDONESIA

Maman Suparman

HUKUM DAN KEKUASAAN

H. Anwar Mahmud

TINJAUAN HUKUM TERHADAP
BADAN PENYEHATAN PERBANKAN

JEANE NELTJE SALY

JURNAL ILMIAH FAKULTAS HUKUM UNTAG JAKARTA

YUSTITIA

VOLUME I NO. 1, SEPTEMBER 2000 – FEBRUARI 2001

**FUNGSI IZIN PEMUTUSAN HUBUNGAN KERJA
SEBAGAI INSTRUMEN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI BURUH**

Hotma P. Sibuea

**PELAKSANAAN PUTUSAN ARBITRASE INTERNATIONAL
MENURUT UU NO. 30 TAHUN 1999**

Ita Atmadja

**DISKRIMINASI TERHADAP WANITA DALAM
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 10 TAHUN 1983
DAN SURAT EDARAN BAKN NOMOR 08/SE/1983**

Suhartati

**MOGOK SEBAGAI AKIBAT
PERSELISIHAN INDUSTRIAL**

Djokopitojo

**KONSEKUENSI YURIDIS TERHADAP
LIKUIDASI DEPARTEMEN PENERANGAN R.I.
BAGI TENAGA KERJA**

Asep B. Hermanto

**SEKILAS TENTANG PERADILAN
AGAMA di INDONESIA**

Maman Suparman

HUKUM DAN KEKUASAAN

H. Anwar Mahmud

**TINJAUAN HUKUM TERHADAP
BADAN PENYEHATAN PERBANKAN**

Jeane Neltje Saly

JURNAL ILMIAH

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

YUSTITIA

Diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Penasehat

Rektor Untag Jakarta

Dekan Fakultas Hukum Untag Jakarta

Penanggung Jawab dan Ketua Penyunting

Hotma P. Sibuea, SH.

Penyunting

Evie Alfiah Jufri, S.H.

Retno Kusumaningsih, S.H.

Warih Anjari, S.H.

Mitra Bestari

Prof. Usep Ranawijaya, S.H.

Prof. Dr. Sri Soemantri, M., S.H.

Prof. H. Madjloes, S.H.

Prof. Dr. Bintang R. Saragih, S.H.

Alamat Redaksi :

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Jalan Sunter Permai Raya,

Sunter Agung Podomoro,

Jakarta Utara, Jakarta 14350 Indonesia

REDAKSI MENERIMA SUMBANGAN ARTIKEL BERUPA HASIL PENELITIAN
ATAU KARYA ILMIAH YANG BELUM PERNAH DAN TIDAK AKAN
DIPUBLIKASIKAN DI MEDIA LAIN.

Pengantar Penyunting

Untuk pertama kali Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta menerbitkan jurnal ilmiah yang sudah sejak beberapa tahun lalu dinanti-nantikan. Untuk itu patut disampaikan terima kasih kepada pimpinan Universitas dan Fakultas Hukum yang telah memberikan dorongan dan bantuan sehingga akhirnya jurnal ini dapat diterbitkan dan kini sampai di tengah pembaca yang terhormat.

Di samping itu patut pula disampaikan terima kasih kepada para penulis yang telah menyumbangkan tulisan yang disajikan dalam jurnal ilmiah ini.

Apabila di dalam jurnal ilmiah ini terdapat banyak kekurangan sudah barang tentu hal itu tidak dapat dielakkan karena sebagai manusia para penyunting tidak luput dari segala kekurangan dan kesalahan. Mudah-mudahan dengan dukungan dari berbagai pihak, kekurangan dan kesalahan tersebut dapat diperbaiki dalam penerbitan berikutnya yang direncanakan terbit enam bulan setelah terbitan pertama ini.

Semoga penerbitan jurnal ilmiah ini membawa manfaat bagi kita semua warga Fakultas Hukum Untang Jakarta dan akhirnya redaksi mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuannya yang tidak dapat disebutkan namanya satu per satu di sini.

Redaksi,

---oooOooo---

FUNGSI IZIN PEMUTUSAN HUBUNGAN KERJA SEBAGAI INSTRUMEN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI BURUH

Oleh : Hotma P. Sibuea

A. PENDAHULUAN

Penjelasan UUD 1945 menyebutkan bahwa "Negara begitu bunyinya-- yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." Negara menurut pandangan bangsa Indonesia mengemban kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Hal ini berkaitan dengan kedudukan negara dalam pandangan bangsa Indonesia tidak lain dari alat (instrumen) belaka¹ untuk mencapai tujuan bersama bangsa Indonesia. Prinsip perlindungan oleh negara menurut Penjelasan Umum UUD 1945 "... menguasai hukum dasar Negara, baik hukum yang tertulis (undang-undang) maupun hukum yang tidak tertulis." Seluruh sistem kaidah dalam negara Republik Indonesia berarti harus dipandang sebagai dijiwai oleh pokok pikiran

perlindungan tersebut. Apabila demikian, maka fungsi hukum bagi bangsa Indonesia mengandung makna sebagai instrumen perlindungan hukum bagi segenap tumpah darah dan bangsa Indonesia.²

Tujuannya adalah untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana disebut dalam Penjelasan UUD 1945 dapat diwujudkan. Pokok pikiran tersebut juga menjiwai hukum dasar tertulis sebab dalam Penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa "Undang-undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran ini dalam pasal-pasal." Hal ini mengandung arti bahwa batang tubuh undang-undang dasar adalah konkretisasi pokok-pokok pikiran perlindungan tersebut. Norma undang-undang dasar yang mengandung pokok pikiran perlindungan tersebut berdasarkan proses yang disebut normativisasi³ lebih lanjut dijabarkan dengan (oleh) peraturan rendahan seperti undang-

¹ Padmo Wahyono, Negara Republik Indonesia, Rajawali, Jakarta, 1995, hlm. 5.

² Bandingkan dengan Mochtar Kusumaatmadja yang mengatakan bahwa hukum adalah sarana pembaharuan masyarakat. (Mochtar Kusumaatmadja, Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Binacipta, Bandung 1976, hlm. 12.

³ Sjachran Basah, Perlindungan Hukum terhadap Sikap-Tindakan Administrasi Negara, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 2.

undang dan peraturan lain sehingga seluruh subsistem hukum tertulis harus dipandang sebagai dijiwai oleh pokok pikiran perlindungan.

Akan tetapi kewajiban itu tentu saja bukan dilakukan negara, melainkan oleh pemerintah karena negara hanyalah suatu bentuk pengertian abstrak. Pemerintah menurut teori ketatanegaraan Indonesia berarti mengemban kewajiban untuk melindungi tumpah darah dan bangsa Indonesia. Secara teoretis perlindungan hukum yang dapat diberikan pemerintah bersifat preventif dan represif. Perlindungan yang bersifat preventif adalah perlindungan yang bersifat pencegahan sedangkan perlindungan yang represif bersifat penyelesaian (penanggulangan).

Salah satu bentuk perlindungan (hukum) yang diberikan oleh pemerintah yang bersifat preventif adalah perlindungan dalam bidang hukum ketenagakerjaan (perburuhan) yang diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 1964 tentang Tata Cara Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta. Pemerintah menurut undang-undang ini harus memberikan perlindungan hukum kepada buruh supaya tidak terjadi pemutusan hubungan kerja secara sepihak dan sewenang-wenang oleh majikan. Untuk itu setiap pemutusan hubungan kerja harus meminta izin dari pemerintah.

Jiwa dan semangat UU Nomor 12 Tahun 1964 tidak menghendaki adanya pemutusan hubungan kerja. Dalam Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 1964 disebutkan bahwa "Pengusaha harus mengusahakan agar jangan terjadi pemutusan hubungan kerja." Walaupun pemutusan hubungan kerja tidak dapat dihindarkan (harus dilakukan), maka menurut Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 1964 harus ada izin dari pemerintah. Keharusan adanya izin dari pemerintah dalam pemutusan hubungan kerja merupakan bukti perlindungan (hukum) yang diberikan oleh pemerintah kepada buruh. Tujuannya untuk memberikan perlindungan hukum bagi buruh sehingga buruh merasa tenang bekerja.

Sesuai dengan prinsip negara hukum, maka keterlibatan pemerintah dalam setiap aspek kehidupan rakyat, termasuk dalam hal memberikan perlindungan hukum harus melalui sarana yang disebut hukum. Hukum adalah sarana keterlibatan pemerintah yang sah dalam aspek-aspek privat kehidupan rakyat. Salah satu bentuk tindakan pemerintah yang berwujud hukum adalah izin. Izin dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk berbagai-bagai maksud dan tujuan. Sesuai dengan salah satu fungsinya, maka izin dapat dipakai sebagai instrumen untuk mem-

⁴ Philip M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 13.

berikan perlindungan hukum di bidang ketenagakerjaan kepada rakyat.

B. IDENTIFIKASI MASALAH.

Berkaitan dengan uraian di atas, maka masalah yang dapat diidentifikasi adalah apakah Izin Pemutusan Hubungan Kerja dapat difungsikan sebagai instrumen perlindungan hukum bagi para buruh?

C. TINJAUAN TEORETIS TENTANG NEGARA HUKUM PANCASILA DAN FUNGSI IZIN SEBAGAI INSTRUMEN PERLINDUNGAN HUKUM

Dalam Penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa "Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (rechtstaat). Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (rechtstaat), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machtstaat) Negara Hukum Indonesia adalah Negara Hukum berdasarkan Pancasila⁵ yang bertujuan mencapai masyarakat adil dan makmur sehingga tugas pemerintah tidak hanya memelihara ketertiban melainkan turut serta dalam semua sektor kehidupan dan penghidupan. Keterlibatan pemerintah dalam semua sektor kehidupan dan penghidupan adalah konsekuensi tujuan kesejahteraan umum yang hendak dicapai yang

disebut dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa "Pemerintah Negara Indonesia... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa..." Pemerintah negara Republik Indonesia dengan demikian mengemban tugas konstitusional yang berat yaitu mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh bangsa Indonesia. Untuk mewujudkan kesejahteraan umum yang bermakna materi dan imateril tersebut, maka sesuai dengan paradigma negara hukum moderen, kedudukan pemerintah Republik Indonesia sebagai pengemban tugas bukan sebagai penguasa melainkan sebagai pelayan bangsa. Tugas pemerintah sebagai pelayan adalah melayani bangsa Indonesia dan untuk itu pemerintah melaksanakan servis publik. Salah satu tugas konstitusional pemerintah yang tercakup dalam pengertian kesejahteraan umum adalah memberikan perlindungan terhadap bangsa dan tumpah darah Indonesia. Perlindungan yang dimaksud dalam UUD 1945 tersebut adalah perlindungan dalam arti luas karena mencakup perlindungan lingkungan (tumpah darah) dan perlindungan terhadap orang (bangsa). Perlindungan terhadap orang meliputi aspek spiritual dan material ke-

⁵ Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung, 1989, hlm. 11.

⁶ Ibid., pada hlm. 12.

hidupan dan penghidupan manusia. Dalam pengertian ini tercakup pengertian perlindungan hukum.

Pemerintah yang mengemban kewajiban untuk melindungi rakyat dimaksudkan supaya rakyat dapat berusaha memenuhi kebutuhan spritual dan materialnya. Untuk melaksanakan amanat konstitusional tersebut, maka pemerintah diberi wewenang yang luas supaya dapat melakukan berbagai macam tindakan yang dianggap perlu. Kewenangan yang dimiliki pemerintah dalam menjalankan tugas konstitusional tersebut menurut Sjachran Basah⁷ meliputi wewenang :

1. Membentuk peraturan undang-undang dalam arti material pada satu pihak dan pada pihak lain membuat ketetapan (beschikking).
2. Menjalankan pemerintah dalam kehidupan bernegara dalam rangka mencapai tujuannya.
3. Menjalankan fungsi peradilan.

Berdasarkan wewenang tersebut, pemerintah dalam arti formal dapat melakukan berbagai macam tindakan hukum baik yang bersifat

memutus dan dalam arti material pemerintah memiliki wewenang untuk memerintah dan untuk melaksanakan (material).⁸ Ada 4 (empat) macam tindakan yang dapat dilakukan pemerintah yaitu membuat "Penetapan, rencana, peraturan perundang-undangan dan legislasi semu."⁹ Tindakan pemerintah yang menjadi fokus pembahasan adalah penetapan. Pada hakikatnya penetapan adalah suatu bentuk perbuatan hukum administrasi negara yang bersifat sepihak yang dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa yang berweang dan berwajib untuk itu.¹⁰ Salah satu bentuk penetapan adalah izin.¹¹ Izin adalah suatu dispensasi daripada suatu larangan.¹² Maksudnya, suatu perbuatan yang dilarang masih tetap dapat dilakukan apabila ada izin. Untuk memperoleh izin untuk melakukan suatu perbuatan yang pada hakikatnya dilarang harus dipenuhi syarat-syarat dan ditempuh prosedur yang tertentu.¹³

Dalam hakikatnya sebagai suatu bentuk perkenan untuk melakukan suatu perbuatan yang dilarang

⁷ Sjachran Basah, *Perlindungan...* Op.Cit., hlm. 7.

⁸ Abdul Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Disertai, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 181.

⁹ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 83.

¹⁰ Ibid

¹¹ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1975, hlm. 45.

¹² Prajudi Atmosudirdjo, Op. Cit. hlm. 94.

¹³ Lihat Sjachran Basah, *Sekilas Lintas Perizinan Sebagai Ujung Tombak Instrumen Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan*, *Majalah Hukum UNPAD* Nomor 12, 1993, hlm. 38.

terkandung suatu pengertian tentang fungsi izin. Sjachran Basah¹⁴ umpamanya mengemukakan bahwa lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Artinya, izin adalah instrumen (alat) yang berfungsi untuk merealisasikan cita-cita yang abstrak sebagai suatu gambaran ideal yang hendak dicapai ke dalam dunia nyata.¹⁵ Cita-cita kesejahteraan umum sebagai tujuan bersama bangsa Indonesia dalam rangka kehidupan berbangsa dan bernegara dalam Pembukaan UUD 1945 akan dapat terwujud melalui izin. Realisasi cita-cita yang abstrak menjadi nyata dapat diperankan oleh izin sebagai ujung tombak pemerintahan melalui berbagai fungsi izin. Izin sebagai suatu bentuk tindakan pemerintah dapat dipergunakan untuk berbagai macam keperluan oleh pemerintah. Philip Hadjon¹⁶ misalnya mengemukakan bahwa izin sebagai instrumen yuridis pemerintahan mempunyai beberapa fungsi yaitu untuk :

1. mengarahkan/mengendalikan aktivitas tertentu,
2. mencegah bahaya
3. melindungi objek tertentu
4. mengatur
5. seleksi orang dan/atau aktivitas tertentu.

Fungsi izin dalam mengarahkan/mengendalikan aktivitas

tertentu umpamanya tampak dalam izin mendirikan bangunan (IMB). Aktivitas pembangunan rumah, kantor, rumah kantor, rumah toko dan lain-lain sebagainya dapat diarahkan sesuai dengan rencana peruntukan yang telah ditetapkan pemerintah dengan (melalui) izin. Bangunan-bangunan tersebut diizinkan berdiri pada lokasi yang sudah ditentukan oleh pemerintah karena ada izin. Dalam hal ini berarti bahwa izin dapat mengendalikan atau mengarahkan kegiatan mendirikan rumah, kantor dan bangunan lain melalui IMB supaya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan pemerintah. Demikian pula izin dapat berfungsi untuk mencegah timbulnya bahaya. Fungsi ini umpamanya tampak dalam izin usaha industri. Dengan izin usaha industri (IUI), maka kemungkinan timbulnya bahaya dapat dicegah sebab setiap permohonan izin usaha industri harus disertai dengan analisis dampak lingkungan. Selanjutnya izin juga dapat dimanfaatkan untuk melindungi objek tertentu. Fungsi izin seperti ini umpamanya dapat dilihat dalam keharusan adanya izin apabila ada yang hendak melakukan suatu kegiatan di atau sekitar wilayah terlarang. Umpamanya tidak setiap orang dapat melakukan kegiatan di wilayah hutan lindung atau taman

¹⁵ Bandingkan dengan Sunarjati Hartono, *Apakah The Rule of Law itu* 7, Alumni, Bandung, 1982, hlm.3.

¹⁶ Phillip M. Hadjon, *Aspek-aspek Hukum Administrasi Dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) Izin*, Makalah pada Pelatihan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, Bandung, 1995, hlm. 3.

nasional sebab aktivitas di kedua areal tersebut pada hakikatnya adalah terlarang. Untuk melakukan kegiatan atau kunjungan ke lokasi hutan lindung, lokasi taman nasional dan lain-lain harus ada izin. Dengan mekanisme izin ini, maka dapat dilakukan pembatasan pengunjung ke tempat-tempat tersebut dan hal itu bertujuan untuk menjaga dan melindungi kelestarian tempat dimaksud. Lebih lanjut, izin juga dapat dimanfaatkan untuk mengatur distribusi benda-benda yang langka. Umpamanya tidak setiap orang dapat memper-dagangkan bahan bakar bensin. Untuk memper-dagangkan bensin harus ada izin usaha dari pemerintah. Izin ini diperlukan untuk melindungi konsumen sebab sebagai bahan bakar yang tidak mudah diperoleh (langka), maka pemerintah harus mengatur mekanisme penyaluran yang baik supaya tidak timbul spekulasi yang dapat membebani konsumen (rakyat). Akhirnya, izin juga dapat dimanfaatkan untuk melakukan seleksi orang dan/atau aktivitas tertentu. Fungsi izin yang demikian ini umpamanya dapat dilihat dalam izin bekerja yang harus dimiliki oleh orang asing apabila hendak bekerja di Indonesia. Sebab setiap orang asing dilarang

bekerja di Indonesia sehingga untuk dapat bekerja diperlukan izin. Jadi, berdasarkan fungsi-fungsi izin yang dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa meski fungsi izin bermacam-macam, namun terkandung suatu hakikat izin yaitu bahwa izin pada hakikatnya adalah instrumen (alat) di tangan pemerintah untuk mencapai suatu maksud atau tujuan tertentu.

D. Izin Pemutusan Hubungan dan Fungsinya Sebagai Instrumen Perlindungan Hukum Bagi Buruh.

Negara Republik Indonesia adalah organisasi bangsa Indonesia yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan bersama. Sebagai suatu organisasi bangsa, negara Republik Indonesia mengemban kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap segenap tumpah darah dan bangsa Indonesia.¹⁷ Hal itu merupakan kewajiban yang harus diemban dan diselenggarakan oleh pemerintah,¹⁸ karena merupakan bagian dari tugas servis publik yang menjadi kewajiban pemerintah sesuai dengan paradigma negara hukum material (negara kesejahteraan).¹⁹ Kewajiban yang diemban negara dan pemerintah untuk memberikan perlindungan terhadap

¹⁷. Penjelasan Umum UUD 1945.

¹⁸. Lihat Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

¹⁹. Sjachran Basah, Eksistensi..Op.Cit.,hlm. 11.

bangsa dan tumpah darah seperti tercantum dalam Pembukaan dan Penjelasan UUD 1945 adalah bersifat luas karena meliputi perlindungan terhadap manusia (bangsa) dan lingkungan (tumpah darah). Salah satu kewajiban yang diemban pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan yaitu memberikan perlindungan hukum seperti diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 1964 tentang Tata Cara Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta. Meskipun secara tersurat kewajiban untuk memberikan perlindungan hukum kepada buruh tidak disebut dalam undang-undang, namun jiwa dan semangat undang-undang tersebut menyiratkan adanya kewajiban itu. Perlindungan hukum yang diatur dalam undang-undang ini bersifat preventif (pencegahan) dan represif.²⁰ Perlindungan hukum preventif dapat dilakukan pemerintah dalam pemutusan hubungan kerja dengan cara menolak permohonan izin melakukan pemutusan hubungan kerja yang diajukan majikan. Sedangkan perlindungan hukum represif dapat dilakukan pemerintah dengan jalan membatalkan pemutusan hubungan kerja secara sepihak dan sewenang-wenang oleh majikan.

Kewajiban pemerintah untuk memberikan perlindungan hukum

terhadap buruh dalam hal pemutusan hubungan kerja bertitik tolak dari pandangan pembentuk undang-undang bahwa kedudukan buruh secara ekonomis adalah lemah dibandingkan dengan majikan dalam hubungan kerja di antara keduanya. Apabila terjadi persengketaan antara buruh dan majikan, maka buruh yang lemah sulit memperjuangkan kepentingan dan mempertahankan kedudukannya. Kenyataan ini menjadi dasar bagi pembentuk undang-undang untuk meletakkan kewajiban di pundak pemerintah supaya memberikan perlindungan hukum terhadap buruh. Hal itu dapat diberikan pemerintah karena pemerintah dapat turut campur dalam penyelesaian sengketa pemutusan hubungan kerja yang tidak dapat diselesaikan secara damai oleh buruh dan majikan. Campur tangan pemerintah melalui aparatnya yaitu P4D dan P4P dalam pemutusan hubungan kerja dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pemutusan hubungan kerja secara sepihak dan sewenang-wenang oleh majikan. Pencegahan tersebut dapat dilakukan pemerintah dengan cara mengawasi setiap maksud majikan untuk melakukan pemutusan hubungan kerja.

Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 12 Tahun 1964 disebutkan

²⁰ Philip M. Hadjon, *Perlindungan... Op. Cit.*, hlm. 3.

bahwa "Bentuk campur tangan ini adalah pengawasan preventif yaitu untuk tiap-tiap pemutusan hubungan kerja oleh pengusaha diperlukan izin dari instansi pemerintah."

Apabila terjadi sengketa hubungan kerja antara buruh dan majikan, maka majikan (pengusaha) menurut undang-undang tidak diperbolehkan untuk malakukan pemutusan hubungan kerja. Majikan (pengusaha) dan buruh terlebih dahulu dan dengan segala daya upaya harus melakukan perundingan supaya dapat dilakukan penyelesaian secara damai. Akan tetapi apabila hal itu tidak tercapai, maka majikan (pengusaha) dapat mengajukan permohonan untuk melakukan pemutusan hubungan kerja. Keterlibatan pemerintah melalui P4D/P4P dalam penyelesaian sengketa pemutusan hubungan kerja dengan demikian hanya apabila buruh dan majikan tidak dapat menyelesaikan persengketaan di antara mereka secara damai.

Hal itu dapat diketahui dari bagian lain dari Penjelasan Umum UU Nomor 12 Tahun 1964 yang menyebutkan bahwa "Bila jalan perundingan tidak berhasil mendekatkan kedua belah pihak barulah Pemerintah tampil ke muka dan campur tangan dalam pemutusan hubungan kerja yang hendak dilakukan oleh pengusaha."

Adanya keharusan meminta izin dari Pemerintah (P4D/P4P) apabila

hendak melaksanakan pemutusan hubungan kerja bertitik tolak dari pandangan yang tercantum dalam bagian Penjelasan Umum UU Nomor 12 Tahun 1964 yaitu bahwa "Bagi kaum buruh putusnya hubungan kerja berarti permulaan masa pengangguran dengan segala akibatnya....." Supaya tidak terjadi pengangguran dengan segala akibat negatif yang ditimbulkannya, maka pemutusan hubungan kerja sedapat mungkin harus dihindarkan. Prinsip ini tertuang dalam Pasal 1 UU Nomor 12 Tahun 1964 yang menyebutkan bahwa " Pengusaha harus mengusahakan agar jangan terjadi pemutusan hubungan kerja." Dalam Penjelasan Umum Nomor 12 Tahun 1964 selanjutnya disebutkan bahwa :

Pokok pangkal yang harus dipegang teguh dalam menghadapi masalah pemutusan hubungan kerja ialah bahwa sedapat mungkin pemutusan hubungan kerja harus dicegah dengan segala upaya, bahkan dalam beberapa hal dilarang.

Hal itu dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang tercantum dalam bagian Penjelasan UU Nomor 12 Tahun 1964 yaitu ".....untuk menjamin kepastian dan ketentraman hidup kaum buruh....." Demi kepastian dan ketentraman hidup buruh (sebagai golongan rakyat yang secara ekonomis kedudukannya lemah), maka hendaklah pemutusan hubungan kerja itu dilakukan sebagai alternatif terakhir yang tidak dapat dihindarkan.

Izin sebagai suatu instrumen hukum dapat dimanfaatkan pemerintah untuk mencegah terjadinya pemutusan hubungan kerja secara sepihak dan sewenang-wenang karena setiap rencana pemutusan kerja yang dilakukan oleh majikan harus mendapat izin dari pemerintah (P4D/P4P). Dalam Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 1964 disebutkan bahwa pengusaha hanya dapat memutuskan hubungan kerja dengan buruh setelah mendapat izin dari P4D atau P4P.

Hal ini berarti bahwa pemutusan hubungan kerja adalah suatu bentuk perbuatan yang dilarang oleh majikan apabila tidak ada izin dari pemerintah. Akan tetapi sebagai suatu bentuk perbuatan yang dilarang dilakukan, maka tidak berarti bahwa pemutusan hubungan kerja sama sekali tidak boleh dilakukan majikan. Pemutusan hubungan kerja pada hakikatnya tetap dapat dilakukan majikan hanya dan sepanjang ada izin dari pemerintah. Dalam hal ini majikan dapat mengesampingkan larangan pemutusan hubungan kerja tersebut apabila dan sepanjang ada izin dari pemerintah. Dengan perkataan lain, meskipun pemutusan hubungan kerja adalah suatu perbuatan yang dilarang tetapi larangan itu dapat dikesampingkan apabila ada izin. Hal ini sesuai dengan hakikat izin sebagai suatu perkenan untuk me-

lakukan perbuatan yang dilarang.²¹ Dengan demikian, pada tingkat terakhir penilaian boleh atau tidaknya pemutusan kerja dilakukan adalah pemerintah.

Untuk memperoleh izin melakukan pemutusan hubungan kerja, undang-undang menetapkan syarat dan prosedur yang harus ditempuh. Antara lain bahwa majikan harus mengajukan permohonan kepada P4D atau P4P untuk melakukan pemutusan hubungan kerja. Dalam permohonan harus dijelaskan bahwa maksud untuk memutuskan hubungan kerja telah dirundingkan tetapi tidak menghasilkan persesuaian paham. Prosedur dan persyaratan yang ditentukan undang-undang apabila hendak melakukan pemutusan hubungan kerja semata-mata bertujuan supaya tidak terjadi pemutusan hubungan kerja secara sepihak dan sewenang-wenang oleh majikan.

Supaya keharusan meminta izin dari pemerintah apabila hendak melakukan pemutusan hubungan kerja dipatuhi, maka pembentuk undang-undang mengenakan sanksi terhadap tindakan yang melanggar keharusan tersebut. Sanksi (ancaman hukuman) pemutusan hubungan kerja yang dilakukan tanpa izin adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU Nomor 12 Tahun 1964 menyebutkan bahwa "Pemutusan hubungan kerja tanpa izin seperti

²¹ Prajudi Atmosudirdjo, Hukum... Op. Cit., hlm. 94.

tersebut pada Pasal 3 adalah batal karena hukum." Ancaman hukuman batal demi hukum terhadap pemutusan hubungan kerja tanpa izin pemerintah mengandung arti bahwa pemutusan hubungan kerja tersebut dengan sendirinya (otomatis) dianggap sebagai tidak pernah terjadi. Konsekuensinya bahwa hubungan kerja dan hubungan hukum antara buruh dengan majikan tetap berlangsung dan hal itu berarti bahwa buruh tetap dapat bekerja. Ancaman hukuman yang demikian keras mengandung arti bahwa pemutusan hubungan kerja tanpa izin dari pemerintah dipandang oleh pembentuk undang-undang sebagai perbuatan sewenang-wenang yang sangat tercela yang tidak patut dilakukan. Hal ini sekaligus menunjukkan keberpihakan (kepedulian) pembentuk undang-undang terhadap nasib buruh yang sudah selayaknya perlu mendapat perlindungan hukum supaya tidak menjadi korban kesewenang-wenangan pengusaha. Jadi, dengan mekanisme izin, pemerintah sebagai instansi pengawas dan pemberi izin sekaligus dapat memetik manfaat ganda. Di satu pihak pengawasan itu dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan terjadinya kesewenang-wenangan pihak majikan yang secara ekonomis lebih kuat kedudukannya daripada buruh. Di lain pihak dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap

buruh yang umumnya berkedudukan lemah supaya buruh dapat bekerja dengan tentram dan tidak menjadi korban kesewenang-wenangan majikan.

Dasar pertimbangan pemerintah dalam menolak atau memberikan izin pemutusan hubungan kerja bukanlah hukum semata-mata. Oleh sebab itu apabila majikan mengajukan permohonan untuk melakukan pemutusan hubungan kerja, maka pemerintah harus meneliti permohonan tersebut secara seksama sebelum memberikan izin untuk melakukan pemutusan hubungan kerja. Kalau perlu pemerintah dapat menolak memberikan izin kepada pengusaha untuk melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap buruh dengan alasan yang bukan semata-mata yuridis, tetapi karena alasan-alasan lain. Artinya, sekalipun majikan sudah memenuhi segala macam persyaratan dan menempuh prosedur untuk melakukan pemutusan hubungan kerja, namun tidak otomatis pemerintah harus memberikan izin pemutusan hubungan kerja. Pemerintah karena alasan-alasan tertentu dapat menolak memberikan izin pemutusan hubungan kerja. Oleh sebab itu, pemerintah dalam memberikan izin kepada majikan untuk melakukan pemutusan hubungan kerja tidak semata-mata mempertimbangkan aspek yuridis. Hal ini disebutkan dalam Pasal 8 ayat 1 UU Nomor 22

Tahun 1957 yang menyebutkan bahwa :

Panitia Daerah dalam usahanya menyelesaikan suatu perselisihan perburuhan mempergunakan segala daya upaya dan menimbang sesuatu dengan mengingat hukum, perjanjian-perjanjian yang ada, kebiasaan keadilan dan kepentingan negara.

Hal yang sama disebut pula dalam Pasal 15 UU Nomor 22 Tahun 1957 bahwa "Dalam memberikan putusannya, Panitia Pusat menimbang sesuatu dengan mengingat hukum, perjanjian yang ada, kebiasaan, keadilan dan kepentingan negara." Dengan perkataan, lain dalam memberikan izin pemutusan hubungan kerja, maka dasar pertimbangan P4D/P4P bukan semata hukum melainkan juga hal lain seperti kepentingan negara. Jadi, karena dan untuk kepentingan negara bisa saja P4D/P4P menolak memberikan izin pemutusan hubungan kerja sekalipun persyaratan yang perlu untuk itu sudah dipenuhi majikan.

Apabila ditinjau dari sudut pandang fungsi izin²² sebagaimana dikemukakan, maka jelas bahwa izin pemutusan hubungan dapat difungsikan sebagai instrumen perlindungan hukum bagi buruh. Dengan keharusan meminta izin dari

pemerintah dalam melakukan pemutusan hubungan kerja, pemerintah dapat memetik manfaat ganda. Di satu pihak pemerintah dapat mengontrol dan sekaligus mengendalikan tindakan pengusaha supaya pengusaha bertindak sesuai dengan gambaran ideal yang hendak dicapai dalam lapangan hukum perburuhan seperti tercantum dalam Penjelasan Umum UU Nomor 12 Tahun 1964 yaitu memberikan kepastian dan ketentraman hidup bagi kaum buruh. Di lain pihak dengan melakukan pengawasan, maka pengusaha tidak dapat bertindak secara sepihak dan sewenang-wenang dalam melakukan pemutusan hubungan kerja sehingga buruh tidak dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh majikan. Dengan sendirinya hal ini akan memberikan kepastian bahwa buruh tetap dapat bekerja dan akhirnya hal itu akan memberikan ketentraman hidup bagi buruh.

Akan tetapi proses pencapaian cita-cita ideal tersebut tidak mungkin terwujud apabila hal itu diserahkan semata-mata kepada para pihak yang terkait yaitu buruh dan majikan. Apabila diserahkan kepada kedua pihak, maka mustahil hal itu dapat diwujudkan mengingat kepentingan kedua belah pihak bertolak belakang. Di satu pihak pengusaha dengan perhitungan

²² Phillip M. Hadjon, Aspek-aspek..Op.Cit., hlm. 13.

secara ekonomis berusaha sedapat mungkin mengurangi cost (biaya) untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya. Untuk itu upah buruh sebagai bagian dari cost sedapat mungkin harus dikurangi dan upah buruh berarti menjadi rendah. Di lain pihak buruh demi kepentingan hidupnya sedapat mungkin berusaha memperoleh upah yang lebih besar dan bagi pengusaha hal itu berarti akan memperbesar cost. Perbedaan kepentingan yang tidak mustahil akan berkembang menjadi pertentangan kepentingan dengan sendirinya akan mengakibatkan terjadinya tarik-menarik di antara kedua pihak. Dalam pertentangan kepentingan ini logis apabila pihak yang lemah kedudukannya secara ekonomis selalu akan menjadi pihak yang kalah dan itu berarti pihak buruh. Untuk mencegah hal inilah pemerintah perlu campur tangan dalam menyelesaikan perbedaan kepentingan tersebut supaya buruh tidak menjadi korban kesewenangan pengusaha yang secara ekonomis lebih kuat kedudukannya yang secara relatif akan lebih mudah untuk memperjuangkan dan mempertahankan kepentingannya. Dalam kedudukan sebagai penengah, maka pemerintah harus bertindak secara adil dan tindakan pemerintah tersebut dimanifestasi-

kan dalam bentuk izin pemutusan hubungan kerja. Izin inilah yang menjadi instrumentarium pemerintahan yang dapat mengendalikan tindakan pengusaha supaya tidak menyimpang dari cita-cita ideal yang dirumuskan dalam undang-undang atau bahkan cita-cita bangsa Indonesia yaitu rakyat yang sejahtera. Apabila izin pemutusan hubungan kerja disalahgunakan oleh pemerintah (P4D/P4P) dan kemungkinan itu selalu terbuka, maka jelas cita-cita ideal tidak mungkin dapat diwujudkan dalam kenyataan lewat izin. Jadi, apa yang dikemukakan oleh Sjachran Basah bahwa "... lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud,"²³ bisa melenceng apabila terjadi penyalahgunaan izin pemutusan hubungan kerja. Izin sebagai instrumentarium hukum ternyata bisa saja menjadi pedang bermata dua.

E. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka jelas dapat diketahui bahwa izin sebagai ujung tombak pemerintahan dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kewajiban yang diembannya sesuai dengan maksud pembentuk undang-undang yaitu memberikan perlindungan hukum terhadap buruh.

²³ Sjachran Basah, Sistem Perizinan... Op.Cit., hlm. 2.

DAFTAR PUSATAKA

- Abdul Hamid Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Penyelenggaraan Pemerintah Negara, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Kuntjoro Purbopranoto, Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, Alumni, Bandung, 1975.
- Padmo Wahyono, Negara Republik Indonesia, Rajawali, Jakarta, 1995.
- Phillip M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Phillip M. Hadjon, Aspek-Aspek Hukum Administrasi Dari Keputusan Tata Usaha Negara (Izin), makalah Pelatihan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, Bandung, 1995.
- Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia, Indonesia, Jakarta, 1983.
- Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung, 1989.
- Sjachran Basah, Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara, Alumni, Bandung, 1992.
- Sjachran Basah, Sekilas Lintas Perizinan Sebagai Ujung Tombak Instrumen Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan, Majalah Hukum UNPAD, Nomor 12, tahun 1993.
- Sjachran Basah, Sistem Perizinan Lingkungan Sebagai Instrumen Pengendalian Lingkungan, Makalah Seminar Hukum Lingkungan, Jakarta, 1996.
- Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum Suatu Pengantar, Liberty Yogyakarta, 1996.
- Sunarjati Hartono, Apakah The Rule of Law Itu ?, Alumni Bandung, 1982.