

PENYELESAIAN PERSELISIHAN PERBURUHAN SEBELUM DAN SETELAH LAHIRNYA PERADILAN TATA USAHA NEGARA



Oleh : Ni'Matul Huda ¹⁾

Hampir bisa dikatakan, bahwa problematika yang berkaitan dengan perburuhan adalah muncul bersamaan dengan munculnya perindustrian yang kian pesat, sejauh mana usia perindustrian kita, setua itu juga usia problema perburuhan. Tentu, semenjak itu juga penyelesaian terhadap masalah itu harus ditangani, meski, baru dengan lahirnya UU No.5 tahun 1986 masalah itu masuk kompetensi PTUN. Ternyata, ada sisi-sisi perbedaan sebelum kelahiran Undang-Undang tersebut dibandingkan dengan sesudah kelahiran undang-undang tersebut. Uraian yang lebih jelas akan didapatkan dalam tulisan Ni'matul Huda berikut.

PENDAHULUAN

Dalam suatu negara maju dan yang sedang berkembang faktor tenaga kerja memegang peranan penting disamping faktor-faktor yang lain, yaitu alam dan modal. Peranan penting faktor tenaga kerja menuntut pihak pemerintah untuk mengeluarkan peraturan hukum yang mengatur hubungan antara tenaga

kerja dan majikan, hak-hak dan kewajiban kedua belah pihak serta cara untuk menyelesaikan sengketa dan masalah-masalah lain yang timbul sebagai akibat adanya hubungan kerja.

Hubungan kerja adalah suatu hubungan antara seorang buruh dengan seorang majikan.¹⁾ Hubungan kerja hendak menunjukkan

¹⁾ Ni'matul Huda, SH., adalah staf pengajar FH. UII. Saat ini sedang menempuh jenjang S-2 di Universitas Padjajaran.

¹⁾ Iman Soepomo, *Hukum Perburuhan Bidang Hubungan Kerja*, Djambatan, Jakarta, 1978, hal.1.

kedudukan kedua belah pihak itu yang pada dasarnya menggambarkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban majikan terhadap buruh.

Penjelasan Pasal 1 UU No.14 tahun 1969 tentang Ketentuan pokok mengenai Tenaga Kerja, menyatakan bahwa ciri khas hubungan kerja adalah angkatan bekerja dibawah perintah orang lain dengan menerima upah.²⁾

Dari penjelasan UU ini dapat ditarik kesimpulan bahwa hubungan kerja timbul jika seseorang atau banyak orang bekerja dibawah perintah orang lain dengan menerima upah.

Betapapun harmonisnya hubungan kerja antara buruh dan majikan, terjadinya perselisihan perburuhan tidak dapat dihindari. Perbedaan penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan perburuhan atau ketidak sesuaian paham mengenai pelaksanaan suatu perjanjian perburuhan dapat menimbulkan perselisihan hak (*rechtgeschillen*).³⁾

Demikian pula ketidaksesuaian pendapat terhadap perubahan syarat-syarat kerja dan jaminan sosial lainnya dapat menimbulkan perselisihan kepentingan (*belangengeschillen*).⁴⁾

Berlarut-larutnya penanganan penyelesaian kedua jenis perselisihan perburuhan ini pada hakekatnya dapat merugikan kedua belah pihak yang berselisih pada khususnya dan masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu upaya pengakhiran perselisihan perburuhan secara cepat, tepat dan adil terhadap perselisihan kepentingan ini merupakan keinginan semua pihak.

Ketentuan penyelesaian perselisihan perburuhan yang berlaku di Indonesia pada saat ini adalah UU No.22 Tahun 1957 tentang Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan beserta peraturan pelaksanaannya. Kemudian sejak diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka perselisihan perburuhan juga menjadi kompetensi peradilan tata usaha negara dan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan merupakan sub sistem dalam sistem peradilan tata usaha negara.

PENGATURAN PENYELESAIAN PERSELISIHAN PERBURUHAN

Pada awal kemerdekaan, masalah penyelesaian perselisihan perburuhan di Indonesia diatur dalam Instruksi Menteri Perburuhan No.PBU.1022-45/U.4091 tentang tatacara Penyelesaian Perburuhan. Ketentuan ini memberikan wewenang kepada kantor-kantor perburuhan tertentu untuk menangani kasus perburuhan baik secara konsiliasi, mediasi, ataupun secara arbitrase. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Kekuasaan Militer No.1 Tahun 1951, pemogokan di perusahaan-perusahaan vital harus diselesaikan oleh Panitia Penyelesaian Pertikaian Perburuhan, dan perselisihan perburuhan yang terjadi di perusahaan-perusahaan yang tidak vital diselesaikan secara damai (konsiliasi) melalui instansi/pegawai perantara perselisihan perburuhan di daerah-daerah.

Dalam praktek peraturan kekuasaan militer No.1 Tahun 1951 tidak membawa hasil yang diinginkan. Maka tahun 1951 Pemerintah mengeluarkan Undang-undang Darurat No.16

²⁾ Ramdlon Naning, *Perangkat Hukum Hubungan Perburuhan (Industrial Pancasila)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 138.

³⁾ Hanami T. Blanpain R., *Industrial Conflict Resolution in Market Economics*, Deventer : Kluwer Law and Taxation Publisher, 1979, hal. 199.

⁴⁾ *Ibid.*, hal. 200.

tahun 1951 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan, dan mencabut Peraturan Kekuasaan Menteri No.1 Tahun 1951.

Pada pokoknya UU darurat ini memungkinkan penyelesaian perselisihan perburuhan secara wajib maupun secara sukarela, dan memberikan ancaman sanksi pidana terhadap pihak yang tidak patuh terhadap putusan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan. Sanksi pidana tersebut berupa pidana kurungan selamalamanya tiga bulan atau denda sebanyak-banyaknya sepuluh ribu rupiah (Pasal 18 ayat 3).

Suatu keistimewaan dari undang-undang darurat ini ialah bahwa jika majikan dan serikat buruh tidak mengadakan pemisahan sukarela, yaitu menyerahkan perkaranya kepada seorang juru pemisah atau sebuah dewan pemisah untuk diselesaikan (voluntary arbitration), perselisihannya akan diselesaikan oleh instansi-instansi tersebut dalam UU Darurat itu (compulsory arbitration). Demikian itu bila pihak-pihak yang berselisih atau salah satu dari mereka itu, memberitahukannya kepada pegawai perantara, keharusan untuk memberitahu itu tidak ada sanksinya.⁵⁾

Undang-undang Darurat tersebut seringkali mendapat ancaman dari pihak serikat buruh karena dipandang sebagai peraturan pengekan hak mogok, karena :

1. Suatu pihak yang hendak melakukan tindakan terhadap pihak lainnya, harus memberitahukan maksudnya itu dengan surat kepada panitia Daerah. Tindakan itu baru boleh dilakukan secepat-cepatnya tiga minggu sesudah pemberitahuan itu diterima

oleh Panitia Daerah. Pelanggaran atas ketentuan ini diancam dengan pidana.

2. Putusan Panitia Pusat yang sifatnya mengikat, harus ditaati. Pelanggaran atas ketentuan ini juga diancam dengan pidana.⁶⁾

Rangkaian kedua ketentuan ini tidak memungkinkan serikat buruh untuk menekan atau memaksakan kehendaknya kepada pihak majikan dengan jalan mengadakan pemogokan tanpa ancaman pidana. Oleh karena itu pihak serikat buruh maupun dari pihak pengusaha menghendaki agar UU Darurat dicabut (Memory Penjelasan UU No.22 Tahun 1957).⁷⁾ Akhirnya UU Darurat tersebut dicabut dengan diundangkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1957 tentang Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan.

Dalam pasal 1 ayat 1 sub c UU No.22 Tahun 1957 disebutkan, yang dimaksud dengan perselisihan perburuhan ialah :

"Pertentangan antara majikan atau kumpulan majikan dengan serikat buruh atau gabungan serikat buruh berhubungan dengan tidak adanya persesuaian paham mengenai hubungan kerja, syarat-syarat kerja dan/atau keadaan perburuhan".

Dari rumusan tersebut terlihat bahwa UU No.22 Tahun 1957 hanya mengatur penyelesaian perselisihan antara serikat pekerja/buruh dengan pengusaha dengan demikian adanya perselisihan pekerja/buruh yang tidak menjadi anggota serikat pekerja/buruh dengan pengusaha/majikan, tidak mendapat perlindungan dari UU No.22 1957

⁵⁾ HP. Rajagukguk - Koko Kosidin, **Bahan Penataran Hukum Perburuhan**, Kerjasama Pemerintah Indonesia - Belanda, 1989.

⁶⁾ Koko Kosidin, **Penyelesaian Perselisihan Perburuhan**, UNSIKA, Bandung 1992, hal. 30-31.

⁷⁾ Memory Penjelasan UU. No.22 tahun 1957 tentang **Penyelesaian Perselisihan Perburuhan**.

tersebut. Begitu pula dalam perselisihan yang menyangkut pemutusan hubungan kerja, tidak dapat dikategorikan sebagai perselisihan dari UU No.22 Tahun 1957 tetapi dapat dimasukkan dalam kategori pasal 2 UU No.12 tetapi dapat dimasukkan dalam kategori Pasal 2 UU No.12 tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan kerja di Perusahaan Swasta.⁸⁾

Menurut UU No. 22 Tahun 1957, perselisihan hak juga menjadi wewenang Panitia Perselisihan Perburuhan, dengan demikian Perselisihan Hak dapat diajukan kepada :

- a) Pengadilan Negeri, dalam hal ini dapat diajukan oleh pengusaha/majikan, pekerja/buruh maupun serikat pekerja/buruh dengan sanksi perdata.
- b) Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan/Industrial yang selanjutnya disebut P-4, hal ini dapat diajukan oleh pengusaha/majikan atau perkumpulan pengusaha mauun serikat pekerja/buruh dengan sanksi perdata dan/atau pidana berupa kurungan selama 3 bulan atau denda setinggi-tingginya Rp 10.000,00 (Pasal 26 UU No.22 Tahun 1957).

Dalam perselisihan kepentingan hanya dapat diajukan ke Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan/Industrial dan tidak dapat diajukan ke Pengadilan Negeri karena tidak ada dasar hukumnya. Hal ini dapat dimengerti oleh semua pihak karena Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan selain memutuskan berdasarkan hukum, perjanjian/kesepakatan yang ada, juga memutus dengan mengikat berdasarkan kebiasaan, keadilan maupun kepentingan negara, sedangkan pengadilan negeri didalam memutus berdasarkan hukum perjanjian yang ada.

Pasal 2 UU No.22 Tahun 1957 juga menentukan :

- 1) Bila terjadi perselisihan perburuhan, maka serikat buruh dan majikan mencari penyelesaian itu secara damai dengan jalan perundingan.
- 2) Persetujuan yang tercapai karena perundingan itu dapat disusun menjadi perjanjian perburuhan menurut ketentuannya yang tercantum dalam undang-undang perjanjian perburuhan.

Dengan demikian, bila terjadi perselisihan antara buruh dan majikan maka pertama-tama harus diselesaikan dengan cara damai dengan melalui perundingan, dan hasil dari perundingan tersebut dapat disusun menjadi perjanjian perburuhan, sehingga tentunya mempunyai kekuatan sama dengan perjanjian perburuhan.

Dari jiwa yang terkandung dalam ketentuan pasal 2 ini jelas bahwa perselisihan perburuhan ini dapat diselesaikan dengan cepat. Tetapi dalam praktek di lapangan misalnya saja untuk melangkah ke tahap pertama: musyawarah, tidaklah semudah yang diduga. Mengajak pihak-pihak yang bersengketa agar mau duduk bersama dalam satu meja untuk bermusyawarah sering mengalami kesulitan.

Kalau dari pihak buruh, biasanya panggilan untuk musyawarah itu dengan cepat dilaksanakan, karena buruh merasa bahwa kepentingannya yang akan dibicarakan, jadi lebih cepat penyelesaiannya lebih baik. Lain halnya dengan pihak pengusaha. Pelbagai alasan dikemukakan untuk tidak menghadiri musyawarah. Bisa saja dengan alasan sedang ke luar negeri atau sedang sibuk dengan perbagai kesibukan lain. Padahal intinya

⁸⁾ Hartono Widodo dan Judiantoro, *Segi Hukum Penyelesaian Perselisihan Perburuhan*, Rajawali Pers, Jakarta, 1989, hal. 25.

pengusaha itu enggan bermusyawarah atau paling tidak ingin mengulur-ulur waktu sambil mencari kesempatan menyusun siasat tuntutan buruh itu batal. Hal yang sama terjadi pada tahap penyelesaian di P4P, bayangkan saja berapa lama buruh harus menanti, berapa banyak korban waktu, tenaga dan biaya semata-mata karena buruh menuntut pesangon tiga bulan gaji dan sebagainya.

Dari uraian di atas terlihat bahwa penyelesaian perselisihan perburuhan ini harus melalui jalan yang panjang, yaitu sering terjadinya pengeluaran waktu oleh salah satu pihak, dalam hal ini sering dilakukan oleh pengusaha, bahkan sering terjadi putusan dari P4P atau P4D seakan-akan tidak mempunyai kekuatan mengikat.⁹⁾ Banyak dalih pengusaha untuk membatalkan setiap putusan yang dianggap merugikan pihaknya. Padahal menurut pasal 13 UU No.22 Tahun 1957 bahwa putusan panitia pusat bersifat mengikat dan dapat dimulai dilaksanakan bila dalam 14 hari setelah diambil, menteri perburuhan tidak membatalkan putusan atau menunda pelaksanaan putusan itu. Ketentuan ini berarti dapat dilaksanakan kecuali menteri membatalkan atau menunda pelaksanaannya.

Pasal 16 UU No.22 Tahun 1957 juga menentukan :

- 1) Jika perlu untuk melaksanakan suatu putusan Panitia Pusat, maka oleh pihak yang bersangkutan dapat dimintakan pada Pengadilan Negeri di Jakarta, supaya putusan dinyatakan dapat dijalankan.
- 2) Sesudah dinyatakan dapat dilaksanakan demikian oleh Pengadilan Negeri, maka putusan itu dilaksanakan menurut aturan yang biasa untuk menjalankan putusan perdata.

Dari ketentuan-ketentuan ini jelas bahwa Putusan Panitia Pusat ini mempunyai kekuatan untuk dapat dilaksanakan, namun dalam praktek menunjukkan lain, dimana sering terjadi bahwa putusan itu dapat dikesampingkan atau dibatalkan oleh pihak pengusaha. Dalam hal ini buruh tidak dapat berbuat apa-apa, buruh dalam posisi yang lemah.

Dengan demikian meningkatnya kebutuhan dan berkembangnya pembangunan di berbagai sektor serta untuk kelancaran pelaksanaan tugas dalam menangani perselisihan perburuhan oleh Menteri Tenaga Kerja dikeluarkan Keputusan No.: Kep. 297/MEN/1985 tentang Pedoman Kerja Pegawai Perantara; Keputusan No.: Kep. 1108/MEN/1986 tentang Tata Cara Pemutusan Hubungan Kerja dan Penetapan Uang Pesangon, uagn jasa dan ganti kerugian.

Apabila kita lihat selama ini terjadinya perselisihan perburuhan dikarenakan adanya pelanggaran disiplin kerja dan salah pengertian diantara pekerja/buruh dengan pengusaha/majikan, diantaranya :

1. tidak disiplin masuk kerja, yaitu tang terlambat dan pulang sebelum waktunya dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh pengusaha;
2. tidak cakap atau tidak sanggup melaksanakan petunjuk-petunjuk atasan mengenai tugas yang diberikan;
3. menolak melakukan tugas yang dilimpahkan atau menolak melakukan perintah yang wajar sesuai dengan tata tertib dan peraturan perusahaan;
4. melakukan suatu tindakan yang tidak terpuji, dengan sengaja mengintip kamar, sehingga terganggu ketentraman dan kesenangan

⁹⁾ Berita Buana, tanggal 6 Juli 1982.

tamu yang mengakibatkan kerugian perusahaan.

5. Tidak hormat menghormati, bertindak kasar/ congkak atau memperlihatkan sikap yang menjengkelkan dan menentang perintah atasan.

CARA PENYELESAIAN PERSELISIHAN PERBURUHAN

Perselisihan perburuhan, seperti halnya dengan tiap perselisihan lainnya, dapat diselesaikan secara damai oleh mereka yang berselisih sendiri baik tanpa maupun dengan bantuan pihak ketiga atau secara tidak damai diserahkan kepada Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan.

1. Penyelesaian Secara Sukarela

Perselisihan perburuhan biasanya dimulai dengan tuntutan dari pihak organisasi buruh kepada pihak majikan mengenai misalnya kenaikan upah.

Tuntutan ini pertama-tama harus diselesaikan oleh kedua belah pihak dengan jalan perundingan. Hasil perundingan, bila merupakan persetujuan dapat disusun menjadi suatu perjanjian perburuhan menurut ketentuan-ketentuan dalam UU Perjanjian Perburuhan.

Jika dalam perundingan tersebut oleh pihak-pihak yang berselisih tidak dapat diperoleh persesuaian paham, maka sebetulnya barulah terjadi suatu perselisihan perburuhan, yaitu "pertentangan antara majikan dengan serikat buruh berhubung dengan tidak adanya persesuaian paham mengenai syarat-syarat kerja".

Bagi yang berselisih itu hanya dua jalan yang dapat ditempuh yaitu:

1. Menyerahkan perselisihan mereka secara sukarela kepada orang juru pemisah atau

sebuah badan/dewan pemisah untuk diselesaikan dengan arbitrase atau;

2. Menyerahkan perselisihan itu kepada pegawai perburuhan.

Penyerahan perselisihan kepada juru pemisah atau dewan pemisah harus dilakukan dengan surat perjanjian antara kedua belah pihak. Dalam surat perjanjian itu diterangkan:

- a. pokok persoalan yang menjadi perselisihan dan yang akan diserahkan kepada juru atau dewan pemisah untuk diselesaikan ;
- b. nama pengurus atau wakil serikat buruh dan majikan serta tempat kedudukan mereka;
- c. siapa yang ditunjuk menjadi juru pemisah atau dewan pemisah serta tempat tinggalnya;
- d. bahwa kedua belah pihak akan tunduk kepada keputusan yang akan diambil oleh juru pemisah atau dewan pemisah;
- e. hal-hal yang perlu untuk melancarkan pemisahan.

Penunjuk juru pemisah atau pembentukan dewan pemisah demikian pula mengenai tata cara pemisahan, terserah sepenuhnya kepada persetujuan kedua belah pihak.

Pegawai perburuhan atau panitia penyelesaian perselisihan perburuhan daerah - selanjutnya disebut panitia daerah- yang telah pernah memberi perantaraan, dapat pula dipilih menjadi juru pemisah atau dewan pemisah atau atas permintaan membantu kedua belah pihak dalam memilih juru pemisah atau atas permintaan membantu kedua belah pihak dalam memilih juru pemisah atau membentuk dewan pemisah dan menyusun tata cara pemisahan.

Dalam praktek seringkali panitia daerah ditunjuk sebagai dewan pemisah, karena dengan demikian pihak-pihak yang berselisihan

tidak usah mengeluarkan biaya bagi pemisahan itu.

Sebetulnya sama saja putusan panitia daerah selaku dewan pemisah dan putusan panitia daerah sebagai instansi "pengadilan" perburuhan. Bahkan putusan panitia daerah selaku dewan pemisah dapat merugikan karena tidak dapat dimintakan banding kepada panitia pusat.¹⁰⁾

Putusan juru atau dewan pemisah harus memuat:

- a. hal-hal yang termuat dalam surat perjanjian penyerahan tersebut diatas,
- b. ikhtisar tuntutan, balasan dan penjelasan lebih lanjut oleh kedua belah pihak,
- c. pertimbangan yang menjadi dasar putusan itu,
- d. pokok putusan.

Putusan harus diberi tanggal, dibubuhi nama tempat putusan itu diambil dan ditanda tangani oleh juru pemisah atau anggota-anggota dewan pemisah. Terhadap putusan juru pemisah atau dewan pemisah tidak dapat dimintakan pemeriksaan ulangan.

Terhadap putusan juru pemisah dapat dimintakan pemerikasaan ulangan. Terhadap putusan juru pemisah atau dewan pemisah dapat dimintakan pengesahan dari Panitia pusat dan Panitia Pusat harus memberi pengesahan, kecuali :

1. Jika ternyata putusan itu melampaui kekuasaan juru atau dewan pemisah;
2. didalamnya terdapat hal-hal yang menunjukkan itikad buruk;
3. didalamnya terdapat hal-hal yang bertentangan dengan undang-undang tentang ketertiban umum atau dengan tata susila.

Jika panitia pusat menolak pengesahan ini panitia pusat harus mengatur akibat penolakan itu.

Putusan yang disahkan oleh panitia pusat memperoleh kekuasaan hukum sebagai putusan panitia pusat, artinya:

1. dapat dimintakan pengadilan negeri supaya putusan itu dinyatakan dapat dijalankan (*fiat executie*) dan selanjutnya dilaksanakan menurut aturan yang biasa untuk menjalankan suatu putusan perdata,
2. pihak yang tidak tunduk pada putusan itu diancam dengan pidana kurungan selamalamanya tiga bulan atau denda setinggi-tingginya sepuluh ribu rupiah.

2) *Penyelesaian Secara Wajib*

Tiap perselisihan yang tidak dapat diselesaikan dengan perundingan dan oleh yang berselisih tidak diserahkan kepada juru atau dewan pemisah, oleh pihak-pihak tersebut atau oleh salah satu dari pihak mereka, harus diberitahukan dengan surat kepada pegawai kementerian perburuhan yang oleh menteri perburuhan ditunjuk untuk memberi perantara dalam perselisihan perburuhan.

Pemberitahuan wajib ini dipandang sebagai permintaan kepada pegawai perburuhan untuk memberi perantaraan guna mencari penyelesaian dalam perselisihan tersebut. Perantaraan yang wajib diberikan itu dimulai dengan mengadakan penyelidikan tentang duduk perkara perselisihan dan sebab-sebabnya.

Dalam waktu tujuh hari selambat-lambatnya, pegawai mengadakan perundingan dengan pihak-pihak yang berselisih dan mengusahakan serta memimpin perundingan

¹⁰⁾ Iman Soepomo, Pengantar Hukum Perburuhan, Djambatan, Cet. ke-7, Jakarta, 1985, hal. 99.

antara pihak-pihak itu ke arah mencapai penyelesaian secara damai, artinya mencapai persesuaian paham antara pihak-pihak itu. Persetujuan yang tercapai dalam perundingan itu mempunyai kekuatan hukum sebagai perjanjian perburuhan.

Jika perundingan itu tidak menghasilkan persetujuan dan karena itu pegawai berpendapat bahwa perselisihan itu tidak dapat diselesaikan dengan perantaraan olehnya, maka hal itu olehnya segera diserahkan kepada Panitia Daerah dengan memberitahukan hal itu kepada pihak-pihak yang bersangkutan.

Panitia Daerah pertama-tama juga memberi perantaraan, yaitu segera setelah menerima penyerahan perselisihan, mengadakan perundingan dengan pihak-pihak yang berselisih.

Jika perundingan itu menghasilkan persetujuan, persetujuan ini juga mempunyai kekuatan hukum sebagai perjanjian perburuhan.

Jika perundingan tidak menghasilkan persetujuan, Panitia daerah bersiap-siap untuk mengambil keputusan. Panitia Daerah menimbang segala sesuatu dengan mengingat hukum, perjanjian yang ada, kebiasaan, keadilan dan kepentingan negara.

Putusan Panitia Daerah dapat bersifat anjuran, yaitu menganjurkan kepada pihak-pihak yang bersangkutan agar menerima penyelesaian menurut ketentuan-ketentuan yang dimuat di dalam putusan itu.

Jika Panitia Daerah berpendapat bahwa perselisihan itu sukar dapat diselesaikan dengan putusan yang berupa anjuran maka Panitia Daerah memberi putusan yang bersifat mengikat.

Salinan surat putusan itu segera disampaikan kepada kedua belah pihak yang berselisih dengan surat tercatat atau dengan perantaraan pegawai kepaniteraan masing-

masing satu lembar.

Putusan yang bersifat mengikat ini, jika terhadapnya dalam waktu 14 hari setelah putusan itu diambil, tidak dimintakan pemeriksaan ulangan kepada Panitia Pusat, dapat mulai dilaksanakan.

Jika putusan itu tidak dilaksanakan secara sukarela, maka untuk melaksanakan putusan itu oleh yang bersangkutan dapat dimintakan kepada Pengadilan Negeri yang daerah khususnya meliputi tempat kedudukan pihak terhadap siapa putusan itu akan dijalankan, supaya putusan itu dinyatakan dapat dijalankan. Sesudah dinyatakan dapat dijalankan demikian oleh Pengadilan Negeri itu, putusan dilaksanakan menurut aturan yang biasa untuk menjalankan putusan perdata.

Barang siapa tidak tunduk pada putusan yang bersifat mengikat itu, diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya tiga bulan atau denda setinggi-tingginya sepuluh ribu rupiah.

Terhadap putusan Panitia Daerah yang bersifat mengikat itu dalam waktu 14 hari setelah putusan diambil, salah satu pihak yang berselisih dapat minta pemeriksaan ulangan kepada Panitia Pusat, kecuali bila menurut pendapat Panitia Pusat putusan itu mengenai soal yang khusus bersifat lokal.

Yang menurut Panitia Pusat sendiri ialah yang tidak mengenai hal-hal sebagai berikut :

1. soal yang meliputi lebih dari satu wilayah Panitia Daerah;
2. perselisihan mengenai perjanjian perburuhan atau upah di perusahaan perkebunan, pelabuhan, pelayaran, pengangkutan udara dan ril;
3. perselisihan mengenai pemberhentian massal (lebih dari 9 orang);

4. perselisihan mengenai pembentukan/ perubahan peraturan pensiun/jaminan hari tua dan jaminan sakit;
5. semua putusan Panitia Daerah yang bertentangan dengan undang-undang atau bertentangan dengan perjanjian perburuhan yang berlaku.¹¹⁾

Selain menerima pemeriksaan ulangan, Panitia Pusat dapat pula menarik perselisihan perburuhan dari tangan pegawai atau Panitia Daerah untuk diselesaikan, bila perselisihan itu menurut pendapatnya dapat membahayakan kepentingan negara atau kepentingan umum. Bahkan dalam praktek Panitia Pusat acap kali menarik putusan Panitia Daerah yang berupa anjuran yang oleh salah satu pihak ditolak atau salah satu pihak tidak menyatakan pendiriannya menerima atau menolak anjuran itu. Penarikan ini sebenarnya tidak mempunyai dasar dalam UU No. 22 Tahun 1957.

Dalam mengambil putusan, Panitia Pusat menimbang sesuatu dengan mengingat hukum, perjanjian yang ada, kebiasaan, keadilan dan kepentingan negara. Semua putusan Panitia Pusat bersifat mengikat.

Jika perlu, untuk melaksanakan putusan Panitia Pusat, oleh pihak yang bersangkutan dapat dimintakan kepada Pengadilan Negeri di Jakarta, supaya putusan itu dilaksanakan menurut aturaan yang biasa untuk menjalankan putusan perdata.

Barang siapa tidak tunduk pada putusan Panitia Pusat itu diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya tiga bulan atau denda setinggi-tingginya sepuluh ribu rupiah.

Dalam waktu 14 hari setelah putusan itu diambil, Menteri Perburuhan dapat membatalkannya atau menunda pelaksanaannya, jika demikian itu dipandang perlu untuk memelihara ketertiban umum dan untuk melindungi kepentingan-kepentingan negara.

Dalam surat putusan pembatalan atau penundaan itu diatur akibat-akibat pembatalan atau penundaan tersebut.

Jika dikaitkan dengan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara khususnya Pasal 48 dan 51 ayat (3), maka perselisihan perburuhan menurut UU No. 22 tahun 1957 mempunyai kedudukan tersendiri dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 48 UU No. 5 tahun 1986 menyatakan sebagai berikut :

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasa 48 UU No.5 tahun 1986 disebutkan bahwa upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur

¹¹⁾ *Ibid.*, hal. 101.

tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintah sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaian itu sendiri harus dilaksanakan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan "banding administratif". Dalam hal penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilaksanakan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut "keberatan".

Jika diperhatikan Pasal 48 UU No.5 Tahun 1986 tersebut maka setiap perselisihan perburuhan masuk kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, dan penyelesaiannya harus diselesaikan sesuai dengan Pasal 48 UU No.5 Tahun 1986.

Pasal 51 UU. No.5 tahun 1986 menyatakan :

- (1) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutuskan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding.
- (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara juga bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan Tata Usaha Negara di dalam daerah hukumnya.
- (3) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.
- (4) Terhadap putusan Pengadilan Tinggi tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.

Sehubungan dengan masuknya Perselisihan Perburuhan dalam kompetensi Peradilan tata Usaha Negara, maka harus dipenuhi lebih dahulu ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No.5 Tahun 1986. Dalam Pasal 1 angka 4 UU No.5 Tahun 1986 dinyatakan bahwa sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jadi sengketa itu timbul akibat keputusan Tata Usaha Negara, karenanya hal itu merupakan titik sentral.

Berdasarkan Pasal 1 butir 3 UU No.5 Tahun 1986 dirumuskan bahwa Keputusan tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari rumusan di atas dapat dijabarkan unsur-unsurnya, sebagai berikut :

a. penetapan tertulis

Dengan maksud untuk memudahkan dalam pembuktian, maka sifat tertulis terhadap isi keputusan merupakan keharusan, sedangkan mengenai bentuknya tidak. Sehingga memo atau nota pendapat digolongkan dalam keputusan itu, dengan syarat :

- a.1. Badan atau Pejabat Administrasi negara mana yang mengeluarkannya;
- a.2. maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;

a.3. kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan didalamnya.¹²⁾

b. konkrit

Yaitu menentukan situasi hukum yang nyata. Sehingga obyek yang diputuskan dalam keputusan Tata Usaha Negara itu abstrak, tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan.

c. individual

Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu, baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena Keputusan itu disebutkan secara jelas.

d. final

Sudah definitif, dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum berupa hak dan kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

Walaupun pada prinsipnya Keputusan itu harus tertulis, akan tetapi berdasarkan Pasal 3 UU No.5 Tahun 1986 ada pengecualian yakni terdapat Keputusan lisan, apabila Badan atau Pejabat tata Usaha Negara dalam tenggang waktu tertentu (ditetapkan) dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau dalam jangka waktu 4 bulan (jika tidak ditetapkan dalam ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan) sejak permohonan diajukan tidak diindahkan, maka terjadi penolakan secara diam-diam. Penolakan demikian dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dianggap telah mengeluarkan keputusan yang tidak tertulis.

Dalam hal P4 tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon oleh pemohon, maka P4 dapat digugat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Tindakan tidak mengeluarkan

keputusan tersebut dikategorikan telah mengeluarkan keputusan penolakan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No.5 Tahun 1986. Oleh karenanya, bukan hanya buruh yang dapat menggugat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, melainkan juga majikan yang memohon ijin untuk pemutusan hubungan kerja yang diajukan pada Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan.

Dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 diputuskan beberapa hal yang tidak termasuk pengertian keputusan Tata Usaha Negara (pengecualian terhadap Pasal 1 angka 3), ialah Keputusan Tata Usaha Negara yang :

- a. merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. mengatur yang bersifat umum;
- c. masih memerlukan persetujuan;
- d. dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP dan KUHP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. mengenai tata usaha ABRI;
- g. dan Panitia Pemilihan baik di Pusat, maupun di Daerah mengenai pemilihan umum.

Hal di atas merupakan pembatasan terhadap ruang lingkup kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara, dan masuk dalam wewenang mutlak pengadilan umum.

Pembatasan lain sebagaimana yang diterapkan dalam Pasal 49 yang menyangkut Keputusan yang dikeluarkan dalam :

- a. waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

¹²⁾ Sjacharn Basah, Sengketa Administrasi, dalam **Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara**, FH. UII, Yogyakarta, 1987, hal. 71.

b. keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan yang dimaksudkan kepentingan umum, adalah kepentingan bangsa dan negara/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan-kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pembatasan berikutnya muncul dari Penjelasan Umum angka 1, yaitu:

"Sengketa administrasi di lingkungan ABRI dan dalam soal-soal militer yang menurut ketentuan UU No. 16 tahun 1953 dan UU No. 19 tahun 1958, diperiksa, diputus dan diselesaikan oleh Peradilan Tata Usaha Negara".

Kemudian dalam Pasal 48 pun terdapat pula pembatasan, yaitu bilamana berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku sengketa administrasi itu harus diselesaikan terlebih dahulu dengan menggunakan seluruh upaya administratif yang tersedia (Pasal 48 ayat 1).

Manakala ditelaah lebih lanjut, ternyata pembatasan-pembatasan itu dapat dapat digolongkan dalam dua hal, yaitu pembatasan secara langsung dan tidak langsung.¹³⁾

Pembatasan langsung yaitu sama sekali tertutup kemungkinan untuk Pengadilan Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus sengketa administrasi yang diakibatkan oleh Keputusan sebagaimana diatur oleh Pasal 2 jo Pasal 49 dan Penjelasan Umum angka 1 UU No. 5 tahun 1986.

Pembatasan tidak langsung masih terbuka kemungkinan Pengadilan Tata Usaha Negara (dalam hal ini Pengadilan Tinggi Tata

Usaha Negara) memeriksa dan memutus sengketa administrasi, dengan ketentuan setelah seluruh upaya administratif yang tersedia itu ditempuh (Pasal 48 ayat (2) jo Pasal 51 ayat (3)).

Dengan demikian Keputusan tertulis Tata Usaha Negara yang dijadikan pangkal sengketa Tata Usaha Negara mendapat perluasan (Pasal 3) dan pembatasan langsung (Pasal 48 jo Pasal 51 ayat 3).

Gugatan yang diajukan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara selalu menuntut agar keputusan Panitia Penyelesaian Perburuhan yang disengkatakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai ganti rugi.

Adapun alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan ialah :

1. Keputusan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Keputusan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan tersebut terdapat penyalahgunaan wewenang (*de tournement de pouvoir*);
3. Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan dalam mengeluarkan keputusan bertindak sewenang-wenang (*kennelijk onredelijk*).

Terhadap putusan Pengadilan Tinggi tata Usaha Negara dalam hal sengketa Tata Usaha Negara dalam bidang perburuhan dapat diajukan permohonan kasasi.

¹³⁾ Ibid., hal. 74.

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa perselisihan perburuhan yang terjadi antara serikat pekerja/buruh dengan pengusaha/majikan diatur dalam UU No.22 Tahun 1957 sedangkan perselisihan perburuhan antara buruh yang tidak menjadi anggota serikat pekerja/buruh dengan pengusaha/majikan tidak mendapat perlindungan dari UU No.22 Tahun 1957, tetapi mendapat perlindungan dari UU No.12 Tahun 1964 tentang pemutusan hubungan kerja di perusahaan swasta.

Perselisihan perburuhan dibedakan antara perselisihan hak dan perselisihan kepentingan. Perselisihan hak, ada dua instansi yang berwenang menyelesaikannya, yaitu pengadilan negeri dan panitia penyelesaian perselisihan perburuhan. Sedang perselisihan kepentingan hanya dapat diajukan kepada panitia penyelesaian perselisihan perburuhan.

Dengan lahirnya UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan tata Usaha Negara maka perselisihan perburuhan masuk dalam kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Pengadilan Tata Usaha Negara baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perselisihan perburuhan tersebut setelah seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan, yaitu melalui banding administratif dan keberatan.

DAFTAR PUSTAKA

Hanami T. Blanpain R., *Industrial Conflict Resolution in Market Economics*, Deventer; Kluwer Law and Taxation Publisher, 1987.

Hartono Widodo dan Judiantoro, *Segi Hukum Penyelesaian Perselisihan Perburuhan*, Rajawali Pers, Jakarta, 1989.

HP. Rajagukguk - Koko Kosidin, *Bahan Penataran Hukum Perburuhan*, Kerjasama Pemerintah Indonesia - Belanda, Bandung, 1989.

Iman Soepomo, *Hukum Perburuhan Bidang Hubungan Kerja*, Djambatan, Jakarta, 1978.

-----, *Pengantar Hukum Perburuhan*, Djambatan, Cetakan Ketujuh, Jakarta, 1985.

Koko Kosidin, *Penyelesaian Perselisihan Perburuhan*, UNSIKA, Bandung, 1992.

Ramdlon Naning, *Perangkat Hukum Hubungan Perburuhan (Industrial Pancasila)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.

R. Subekti dan R Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.

-----, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Jurusan HTN FH-UII, Yogyakarta, 1987.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1957 tentang *Penyelesaian Perselisihan Perburuhan*.

Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang *Peradilan Tata Usaha Negara*.

Berita Buana, 6 Juli 1982. ■