

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah.**

Salah satu tujuan reformasi hukum yang dilakukan dalam bidang ketenagakerjaan adalah untuk memberikan rasa keadilan dan perlindungan terhadap pekeja/buruh sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NKRI Tahun 1945) yakni melakukan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya untuk meningkatkan harkat, martabat dan harga diri tenaga kerja serta mewujudkan masyarakat sejahtera, adil, makmur dan merata baik materil maupun sprituil sesuai dengan yang dicita-citakan.

Dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2) UUD NKRI Tahun 1945) disebutkan bahwa :” Setiap warga negara berhak mendapat pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.” Ketentuan tersebut menjadi sumber dasar atas pentingnya perlindungan hukum terhadap tenaga kerja. Salah satu bentuk pelaksanaan perlindungan terhadap tenaga kerja (termasuk tenaga kontrak) yang dilakukan pemerintah adalah dengan menetapkan berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (selanjutnya disingkat UU Ketenagakerjaan).

Dengan berlakunya undang-undang ini diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan bagi tenaga kerja (termasuk tenaga kontrak) dan keluarga, sehingga dapat menjamin hak-hak dasar para tenaga kontrak dan menjamin

kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan.

Dalam kaitannya dengan bidang ketenagakerjaan persoalan hubungan kerja adalah merupakan hal yang berhubungan dengan pelaksanaan suatu pekerjaan sebagai dasar yang menentukan status dan kedudukan tenaga kerja apakah tenaga kerja tetap atau tenaga kerja kontrak (tidak tetap).

Pelaksanaan hubungan kerja yang sehat mestinya harus dapat memberikan rasa keadilan yang dapat diterima oleh semua pihak tanpa melihat status hubungan kerjanya. Dari sudut pandang yuridis yakni terlindunginya hak dan kepentingan baik tenaga kerja tetap maupun tenaga kontrak sesuai dengan harkat dan martabat manusia.

Tenaga kontrak sebagai orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat, tentunya berhak untuk mendapatkan perlindungan atas hak-hak normatif berupa hak atas upah maupun jaminan sosial.

Tenaga kontrak juga mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak tanpa membedakan jenis kelamin, ras, agama, dan aliran politik sesuai dengan minat dan kemampuan tenaga kerja yang bersangkutan.

Dalam kelangsungan kehidupan manusia tidak terlepas dari suatu pemenuhan kebutuhan hidup yang layak. Kebutuhan untuk hidup yang layak adalah merupakan tuntutan dari setiap warga negara baik sebagai pekerja/buruh tetap maupun tenaga kontrak untuk berupaya dan berdaya cipta agar kebutuhan

hidup ekonomi terpenuhi. Wujud nyata yang dapat dilihat adalah keberadaan warga negara sebagai tenaga kontrak yang bekerja dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan adanya pelaksanaan suatu kegiatan atau melakukan pekerjaan tersebut tentunya tenaga kontrak akan terikat dengan pihak lain yang menyangkut pemenuhan hak dan kewajiban yang timbul sebagai akibat adanya hubungan kerja yang didasarkan pada suatu kontrak kerja.

Pekerjaan yang dilakukan oleh tenaga kontrak dapat berupa bersifat pekerjaan secara individual maupun secara kolektif. Dalam menjalankan pekerjaan baik secara individual maupun secara kolektif berarti bahwa dalam dirinya terdapat ikatan yang dapat mempengaruhi hak dan kewajibannya.

Tenaga kontrak sebagai seorang warga negara yang melakukan pekerjaan tentunya mempunyai hak yang sama dalam hukum maupun dalam kehidupan sosial dan menikmati manfaat secara ekonomis.

Negara menjamin warga negaranya (termasuk tenaga kontrak) untuk dapat berusaha dan mendapatkan penghidupan yang layak sesuai tujuan dan cita-cita negara untuk hidup sejatera. Dan ini sudah menjadi kewajiban negara untuk memberikan penghidupan yang layak bagi warga negaranya. Hal tersebut berarti bahwa negara akan memberikan kesempatan kepada warga negara untuk menikmati dan merasakan kemakmuran bagi hidupnya.

Dalam melakukan pekerjaan seseorang dapat melakukan usaha sendiri maupun bekerja sama dengan pihak lain serta dapat bekerja untuk pihak lain. Seseorang yang bekerja pada orang lain tersebut akan menimbulkan

keterkaitan dalam pemenuhan hak dan kewajiban masing-masing, untuk itu diperlukan suatu aturan yang dapat menjembatani kebutuhan semua pihak.

Dalam perkembangan bidang ketenagakerjaan yang ada dalam masyarakat terdapat dinamika yang menggambarkan bagaimana hubungan ketenagakerjaan merupakan hubungan kerja yang sangat kompleks. Tidak dapat dipungkiri dalam perjalanannya kemungkinan dapat terjadi hubungan kerja yang tidak seimbang yang berakibat pada terjadi perselisihan dalam hubungan kerja ketika melakukan pekerjaan.

Hubungan kerja yang tidak seimbang yang cenderung menimbulkan perselisihan antara pengusaha dengan para pekerja/buruh biasanya berpokok pangkal karena adanya perasaan kurang puas. dimana pengusaha memberikan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang menurut pertimbangannya sudah baik dan bakal diterima oleh para pekerja/buruh termasuk tenaga kontrak.

Namun karena tenaga kontrak yang bersangkutan mempunyai pertimbangan dan pandangan yang berbeda-beda, maka akibatnya kebijaksanaan yang diberikan oleh pemberi kerja baik itu sebagai perusahaan swasta maupun instansi pemerintah tempat dimana si tenaga kontrak diterima bekerja itu menjadi tidak sama, dimana yang statusnya sebagai tenaga kerja tetap ada yang tidak tetap sebagai tenaga kontrak.

Terhadap status dan kedudukan dalam hubungan kerja sangat menentukan pemenuhan hak dan kewajiban berdasarkan ketentuan hukum mana pemenuhannya. Status dan kedudukan tenaga kerja pada suatu hubungan kerja juga berdampak kinerja tenaga kerja, bagi tenaga kerja yang berstatus

tetap biasanya merasa puas dan bekerja dengan bergairah sedangkan bagi tenaga kerja dengan status sebagai tenaga kontrak ada yang merasa tidak puas karena hak-haknya dibedakan antara tenaga kerja tetap dengan tenaga kontrak atau tidak tetap.

Secara umum bahwa yang menjadi pokok pangkal kekurangpuasan itu berkisar pada masalah-masalah: a) pengupahan; b) jaminan sosial; c) perilaku penugasan yang kadang-kadang dirasakan kurang sesuai kepribadian; d) daya kerja dan kemampuan kerja yang dirasakan kurang sesuai dengan tenaga kontrak yang harus diemban; e) adanya masalah pribadi.<sup>1</sup>

Perkembangan bidang ketenagakerjaan telah membuat kondisi dan situasi yang terus berkembang serta mengalami perubahan. Aktor-aktor perubahan itu sendiri tidak lain adalah kaum pekerja/buruh.

Sejalan dengan perkembangan bidang ketenagakerjaan yang terus bergulir, tentunya akan mengikuti arah kebijakan negarapun turut serta mengalami perubahan. Perubahan kebijakan ketenagakerjaan itu secara umum masuk dalam ruang lingkup yang tidak terlepas dari politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Bidang ketenagakerjaan sebagai salah satu bagian dari perubahan kebijakan politik, ekonomi, sosial dan budaya pun turut serta mengalami perubahan-perubahan walaupun hanya mengikuti perkembangan jaman. Hak-

---

<sup>1</sup> Zainal Asikin, *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, h. 202.

hak normatif tenaga kerja pun turut juga mengalami perubahan, seiring dengan kebutuhan-kebutuhan yang berkembang.<sup>2</sup>

Mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagai salah satu tujuan Indonesia merdeka menjadi tugas dan kewajiban negara, untuk itu maka negara mempunyai kewajiban untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya secara adil. Salah satu instrumen perwujudan keadilan dan kesejahteraan itu adalah hukum ketenagakerjaan.

Melalui hukum ketenagakerjaan, negara berupaya mengatur hubungan-hubungan antara orang perorangan atau antara orang dengan badan hukum dalam suatu hubungan kerja. Pengaturan ini dimaksudkan supaya jangan ada penzaliman dari yang lebih kuat kepada yang lemah, sehingga tercipta keadilan dan ketentraman di tengah-tengah masyarakat.

Pemerintah membuat peraturan yang mengatur hubungan seseorang dalam bidang ketenagakerjaan. Fakta menunjukkan bahwa banyak sekali orang yang bekerja pada orang lain ataupun bekerja pada perusahaan baik itu sektor swasta maupun pada instansi pemerintah. Hubungan kerja antara seorang tenaga kerja dengan pihak pemberi kerja baik itu sebagai perusahaan badan usaha swasta maupun instansi pemerintah atau antara tenaga kerja dengan pihak secara individual perlu diatur sedemikian rupa supaya tidak terjadi kesewenang-wenangan yang bisa merugikan salah satu pihak.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Mulyana W. Kusuma, *Perspektif Teori Dan Kebijakan Hukum*, CV. Rajawali. Jakarta, 1986, h. 43.

<sup>3</sup> Asri Wijayanti, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h. 40.

Dalam prakteknya didalam masyarakat tidak semua tenaga kontrak mendapat kesejahteraan dalam pelaksanaan suatu hubungan kerja, bisa saja tenaga kontrak telah bekerja dengan baik namun tidak menerima hak-hak normatif seperti upah dan jaminan sosial yang sesuai dengan apa yang telah dikerjakan.

Seringkali dalam fenomena pada masyarakat khususnya dalam lapangan ketenagakerjaan upah yang diterima oleh tenaga kontrak dari perusahaan atau instansi pemerintah tempat dimana dia melakukan pekerjaan besarnya masih di bawah ketentuan upah minimum yang berlaku. Tidak semua perusahaan atau instansi baik swasta maupun pemerintah dalam memberikan upah terhadap tenaga kontrak sesuai dengan peraturan pemerintah yang berlaku.

Tidak jarang demi ingin meningkatkan produktivitas di dalam perusahaan, pengusaha mengesampingkan peraturan pemerintah yang telah berlaku tentang pemberian upah bagi tenaga kerja atau tenaga kontrak sebagaimana yang diatur dalam UUD NKRI Tahun 1945 sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan bahwa: “setiap orang berhak mendapat pekerjaan dan penghidupan yang layak”.

Selanjutnya dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, Dan Pemutusan Hubungan Kerja. Menjadi dasar hukum pelaksanaan hubungan kerja antara pekerja/buruh dengan pemberi kerja baik itu sektor swasta maupun hubungan kerja di instansi pemerintah dengan model perjanjian kerja waktu tertentu yakni terhadap tenaga kontrak.

Yang tidak kalah penting dalam pelaksanaan hubungan kerja adalah perlu adanya penyusunan struktur dan skala upah yang bertujuan antara lain untuk:

1. Mewujudkan upah yang berkeadilan;
2. Mendorong peningkatan produktivitas di perusahaan;
3. Meningkatkan kesejahteraan tenaga kontrak; dan
4. Menjamin kepastian upah dan mengurangi kesenjangan antara upah terendah dan tertinggi.

Dalam hal yang berkaitan dengan pengupahan juga telah diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (selanjutnya disingkat UU Ketenagakerjaan) jo Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disingkat UU Cipta Kerja), dimana pemerintah telah menetapkan pemberian upah kepada tenaga kerja dengan standar upah minimum berdasarkan kebutuhan hidup layak dan dengan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi.

Upah minimum terdiri atas upah minimum berdasarkan wilayah provinsi atau kabupaten/kota, upah minimum berdasarkan sektor pada wilayah provinsi atau kabupaten/kota, upah minimum yang diarahkan kepada pencapaian kebutuhan hidup layak.

Kebijakan pemberian upah minimum bagi tenaga kerja termasuk tenaga kontrak juga ditindaklanjuti dengan ketentuan upah minimum provinsi yang ditetapkan oleh Gubernur dengan memperhatikan rekomendasi dari Dewan Pengupahan Provinsi dan/atau Kota/Kabupaten, dan diatur dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 tentang Pengupahan, serta ketentuan yang pelaksana dari beberapa ketentuan Undang-undang tersebut di atas.

Pada dasarnya upah yang diterima oleh tenaga kontrak merupakan hak atas prestasi kerja yang telah dilakukan. Halmana sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 1 angka 30 UU Ketenagakerjaan yang menentukan bahwa :” Upah adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundangan-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah akan dilakukan.

Di sisi lain, upah bagi tenaga kontrak merupakan salah satu aspek krusial sebagai akibat adanya hubungan kerja, sehingga perlu mewujudkan upah yang berkeadilan dengan mendorong peningkatan produktivitas di Perusahaan atau pelayanan kepada masyarakat bagi yang bekerja pada instansi pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja, menjamin kepastian upah, mengurangi kesenjangan antara upah terendah dan tertinggi, serta kelangsungan usaha.

Untuk itu, maka pengetahuan dan kemampuan manajemen perusahaan sektor swasta atau pimpinan kantor pada instansi pemerintah dalam menyusun struktur dan skala upah secara tepat waktu, kompetitif, *sustainable*, menurunkan *turn over rating* dan kelangsungan usaha atau pelayanan publik bagi masyarakat menjadi suatu keharusan bagi perusahaan dan pemerintah.

Sementara upah adalah merupakan pembayaran yang diterima pekerja/buruh termasuk tenaga kontrak selama ia melakukan pekerjaan atau dipandang melakukan pekerjaan.<sup>4</sup>

Untuk menjamin agar jangan sampai pekerja/buruh yang bekerja memperoleh upah yang terlalu rendah tapi jangan pula sampai terjadi para tenaga kontrak menuntut upah yang terlalu memberatkan perusahaan maka Negara mempunyai wewenang untuk mengadakan aturan mengenai upah kerja yang ditentukan dalam upah minimum perhari, perminggu, dan perbulan.

Selain adanya jaminan terhadap hak atas upah yang layak, hak atas jaminan sosial juga menjadi salah satu hak normatif tenaga kerja yang lahir dari suatu hubungan kerja.

Perlunya perlindungan terhadap hak atas jaminan sosial mengingat keadaan tenaga kerja baik yang tetap maupun tenaga kontrak rentan dengan kejadian atau peristiwa yang mempunyai resiko dan bahaya dalam melakukan pekerjaannya, misal keadaan sakit atau terjadi kecelakaan kerja.

Dengan demikian perlindungan terhadap hak atas jaminan sosial bagi tenaga kontrak juga menjadi masalah yang krusial dalam kaitannya dengan status kepesertaan tenaga kontrak dalam program jaminan sosial melalui BPJS Ketenagakerjaan.

Tidak dapat dipungkiri dalam prakteknya pada masyarakat fenomena adanya tenaga kerja yang mengalami peristiwa yang dapat membahayakan tenaga kontrak tidak mendapatkan pelayanan dari badan penyelenggara

---

<sup>4</sup> Imam Soepomo, *Pengantar Hukum Perburuhan*, Djambatan, Jakarta, 1999, h. 179.

jaminan sosial mengingat status kepesertaan tenaga kontrak tidak terdaftar sebagai peserta program jaminan sosial pada BPJS Ketenagakerjaan.

Beranjak dari latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka penulis merasa tertarik untuk mengetahui lebih jelas dan mendalam persoalan pemenuhan hak normatif tenaga kontrak terutama menyangkut hak atas upah dan hak atas jaminan sosial ketenagakerjaan dalam pelaksanaan suatu hubungan kerja dengan melakukan penelitian yang berjudul :“ Perlindungan Hukum Bagi Tenaga Kontrak Dalam Pelaksanaan Hubungan Kerja Pada Kantor Gubernur Pemerintah Provinsi Papua”.

## **B. Rumusan Masalah.**

Adapun permasalahan yang menjadi pokok diteliti dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Status dan Kedudukan Tenaga Kontrak Dalam Pelaksanaan Hubungan Kerja pada Kantor Gubernur Pemerintah Provinsi Papua ?
2. Bagaimanakah Pelaksanaan Pemenuhan Terhadap Hak Normatif Tenaga Kontrak pada Kantor Gubernur Pemerintah Provinsi Papua ?

## **C. Tujuan Penelitian.**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis secara mendalam Status dan Kedudukan Tenaga Kontrak Dalam Pelaksanaan Hubungan Kerja pada Kantor Gubernur Pemerintah Provinsi Papua.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis secara mendalam pelaksanaan Pemenuhan Hak Normatif terhadap Tenaga Kontrak pada Kantor Gubernur Pemerintah Provinsi Papua.

#### **D. Manfaat Penelitian.**

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun manfaat secara praktis.

##### **1. Secara Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang berguna dalam pembangunan ilmu hukum pada umumnya dan secara khususnya Hukum Ketenagakerjaan dalam bidang Hubungan Kerja dan Perlindungan Hukum Hak normatif tenaga kerja termasuk tenaga kontrak.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Sebagai sarana yang berguna bagi peneliti untuk menambah wawasan cakrawala berpikir dalam menghadapi masalah ketenagakerjaan dikemudian hari, khususnya yang berhubungan dengan masalah hubungan kerja yang berkaitan dengan pemenuhan hak-hak normatif berupa upah dan jaminan sosial sehingga nantinya dapat memberikan solusi dalam menyelesaikan masalah tersebut secara arif, bijaksana dan adil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku tanpa mengorbankan kepentingan pekerja/buruh.
- b. Sebagai masukan dan informasi bagi pengusaha dan pekerja/buruh termasuk tenaga kontrak dalam kaitannya dengan pelaksanaan hubungan

kerja dan hak normatif berupa upah dan jaminan sosial agar lebih memberikan perlindungan yang baik .

- c. Sebagai bahan masukan kepada pemerintah, khususnya Pemerintah Provinsi Papua terutama kepada pihak-pihak yang berkompeten dalam bidang ketenagakerjaan, dalam merumuskan peraturan-peraturan maupun kebijakan sehingga masalah-masalah dalam bidang ketenagakerjaan dapat diselesaikan sehingga dapat memberikan jaminan perlindungan atas hak-hak normatif pekerja/buruh termasuk tenaga kontrak dalam suatu hubungan kerja.