

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang.

Didalam penjelasan Undang – Undang Dasar 1945, Soepomo selaku perancang utamanya menulis bahwa Indonesia adalah rechtsstaat (negara yang berdasar atas hukum) bukan machtsstaat (negara berdasarkan atas kekuasaan), menurut Stahl, konsep negara hukum yang disebut rechtsstaat mencakup empat elemen penting, yaitu : (1). Perlindungan hak asasi manusia, (2). Pembagian kekuasaan, (3). Pemerintahan berdasarkan undang – undang, (4). Peradilan yang bebas dan mandiri.¹

Ketentuan dalam pasal 2 Undang – Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan bahwa Pembangunan ketenagakerjaan berlandaskan Pancasila dan Undang – undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mempunyai makna Pembangunan ketenagakerjaan dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, tujuan pembangunan ketenagakerjaan yang dilaksanakan untuk mewujudkan manusia dan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, makmur, dan merata baik materiil maupun spiritual, kemudian Pasal 3 menyatakan bahwa Pembangunan ketenagakerjaan diselenggarakan atas asas keterpaduan dengan malalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah yang bertujuan memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan dan meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya,

¹ Faisal, *Ilmu Hukum sebuah kajian kritis, filsafat, keadilan dan tafsir*, Thafa media, Yogyakarta, 2015, hlm.84-85

makna dari pasal 3 adalah asas pembangunan ketenagakerjaan pada dasarnya sesuai dengan asas pembangunan nasional, khususnya asas Demokrasi Pancasila serta asas adil dan merata. Pembangunan ketenagakerjaan mempunyai banyak dimensi dan keterkaitan yaitu antara pemerintah, pengusaha dan pekerja/buruh. Pembangunan ketenagakerjaan dilaksanakan secara terpadu dalam bentuk kerjasama yang saling mendukung.² Peraturan perundang – undangan ketenagakerjaan merupakan salah satu pilar utama yang tidak dapat diabaikan dalam penegakan hukum ketenagakerjaan secara menyeluruh karena secara teori yuridis keberadaan perundang – undangan menurut Friedman merupakan substansi hukum (*legal substansi*) yang menjadi bagian unsur sistem hukum.³ Kepemerintahan yang baik (*good Governance*) adalah pengaturan dan / penyelenggaraan pemerintahan yang tidak semata – mata oleh Pemerintah, melainkan harus mengikutsetakan pihak Swasta dan Masyarakat yang saling berhubungan dengan harmonis sesuai dengan peran dan tanggung jawab masing – masing, Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap Negara hukum. Secara Normatif, prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang – undang atau berdasarkan kewenangan yang dianut disetiap Negara hukum.

2 Ramli Lanny, *Hukum dan peraturan Ketenagakerjaan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2008, hlm. 159

3 Abdul khakim, *aspek hukum penyelesaian perselisihan hubungan industrial*, Citra Aditya bakti, Bandung, 2015, hlm 28

Sudah banyak prestasi dan penghargaan di Bidang Lingkungan yang sudah diraih Pemerintah Kota Surabaya, baik pada tingkat nasional maupun Internasional dan negara - negara seluruh duniapun telah mengakui keberhasilan Kota Surabaya dalam mengelola dan menata lingkungan Drainase Kota seperti sungai, Boezem dan saluran air / got, adapun kunci keberhasilan tidak lepas dari Pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Surabaya yang dilakukan dengan tepat guna serta didukung Sumber Daya Manusia (SDM) dan kinerja Aparatur Sipil Negara yang bekerja secara Profesional, guna mempertahankan prestasi perlu adanya suatu penambahan sumberdaya manusia, peran serta dari semua elemen masyarakat Kota Surabaya termasuk didalamnya kalangan akademisi dan pihak swasta dengan kerjasama yang baik tidaklah mustahil prestasi dapat diraih lebih banyak lagi, sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat dan juga upaya mempertahankan prestasinya dilakukan inovasi baru dengan melakukan rekrutmen tenaga kerja kontrak dengan sistem Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) sebagai pendukung operasional yang dikenal dengan sebutan Satuan Tugas (satgas), tugas pokok dan fungsi satgas secara rutin melaksanakan pembersihan / normalisasi saluran dari sedimen / lumpur dan sampah yang ada dipelaluan air dan saluran air, supaya pada waktu hujan tiba saluran air, gorong – gorong dan Sungai dapat berfungsi dan terintegrasi dengan baik dan lancar sehingga tidak terjadi genangan pada waktu musim penghujan, jumlah tenaga kerja satgas di salah satu Organisasi Perangkat Daerah Kota Surabaya Tahun 2019 diperkirakan mencapai 2300 orang,

fenomena ini dimulai pada Tahun 2013 adapun proses rekrutmen awalnya dilakukan dengan penyedia jasa/pihak ketiga dengan sistem outsourcing, namun perkembangannya Pemerintah Kota Surabaya melalui Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) sebagai Kuasa Pengguna Anggaran melakukan perekrutan tenaga kerja / satgas secara langsung perseorangan dengan sebuah Surat Perintah Kerja, rekrutmen perseorangan secara langsung dinilai lebih efektif dan efisien ditengah – tengah tuntutan peningkatan pelayanan kepada masyarakat, namun permasalahannya dalam Surat Perintah Kerja yang disepakati kedua belah Pihak tidak mengacu / berpedoman pada Undang – undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagai landasan Hukum yang dapat dijadikan rujukan apabila dikemudian hari ada suatu upaya hukum oleh pekerja kontrak. Hubungan industrial merupakan sisi rawan dibidang ketenagakerjaan, kerawanan ini menjadi lebih serius manakala hubungan industrial berkembang menjadi bermuatan politik, demi terlaksananya hubungan industrial yang baik hubungan kerja yang sudah terjalin harus dikelola secara profesional oleh tenaga-tenaga yang benar-benar memiliki kompetensi yang memadai.⁴ Hubungan Industrial pada dasarnya adalah hubungan kerja, hubungan kerja adalah hubungan hukum, Hubungan hukum adalah suatu hubungan yang dilakukan antara subyek hukum mengenai obyek hukum dan membawa akibat hukum. pengertian akibat hukun adalah suatu akibat yang ditimbulkan oleh adanya hubungan hukum. Suatu hubungan hukum memberikan hak dan kewajiban yang telah

⁴ Khakim, Abdul, *aspek hukum penyelesaian perselisihan hubungan industrial*, Citra Aditya bakti, Bandung, 2015, h 13-14.

ditentukan oleh undang – undang, sehingga kalau dilanggar akan berakibat bahwa orang yang melanggar itu dapat dituntut di muka sidang pengadilan.⁵ Pelaksanaan hubungan industrial yang kurang baik pada hakikatnya menunda masalah. Tidak mustahil bahwa penundaan masalah merupakan “*bom waktu*” yang pada saatnya akan meledak dan tidak terkendali yang dapat menimbulkan kerugian bagi kedua belah pihak.

1.2. Rumusan masalah

1. Bagaimana keabsahan surat perintah kerja dalam pengangkatan pekerja kontrak perorangan oleh Pemerintah Kota Surabaya ?
2. Apa upaya yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya gunaantisipasi adanya upaya hukum dari pekerja kontrak ?

1.3. Tujuan Penelitian

- a. Menganalisis keabsahan surat perintah kerja dalam pengangkatan pekerja kontrak perorangan oleh Pemerintah Kota Surabaya
- b. Menganalisis upaya yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya gunaantisipasi adanya upaya hukum dari pekerja kontrak.

1.4. Manfaat Penelitian.

Manfaat yang dapat diambil dari penyusunan tesis ini adalah memberikan kontribusi pihak - pihak terkait khususnya Pemerintah Kota Surabaya dan masyarakat pada umumnya, manfaat yang dapat diambil tesis ini terbagi dalam sisi teoritis dan praktis yaitu:

⁵ Dirdjosisworo, Soedjono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 129

1.4.1. Teoritis.

Secara teoritis hasil dari tesis ini diharapkan mempunyai arti yang positif dan bermanfaat bagi:

1. Pengembangan ilmu pengetahuan tentang Hukum Ketenagakerjaan.
2. Sebagai masukan bagi konsep Manajemen Pendidikan yang berkaitan dengan pengembangan sains/ilmu pengetahuan dalam pembelajaran.

1.4.2. Praktis

Adapun secara praktis hasil tesis ini diharapkan memberi manfaat:

1. Memberikan informasi sekaligus masukan kepada Pemerintah Kota Surabaya dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayanan masyarakat untuk terciptanya suatu pemerintahan yang baik.
2. Sebagai tambahan ilmu pengetahuan bagi guru/pendidik, masyarakat dan mahasiswa khususnya, sebagai proses pembelajaran dan pengembangan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan hukum ketenagakerjaan.

1.5. Originalitas Penelitian.

Dalam membuat sebuah karya kita haruslah menjaga orisinalitas dari karya kita, terutama pada karya akademik, originalitas merupakan kriteria utama dan kata kunci dari hasil karya akademik seperti skripsi, tesis, atau disertasi harus memperlihatkan bahwa karya itu orisinal.

Sebagaimana dikemukakan oleh Estelle Phillips terkait originalitas yang diterjemahkan sebagai berikut :

1. Mengemukakan sesuatu yang belum dikemukakan sebelumnya;

2. menyelesaikan pekerjaan empiris yang belum terselesaikan sebelumnya;
3. membuat sintesa yang belum pernah dibuat sebelumnya;
4. menggunakan materi yang sudah diketahui namun dengan pendekatan yang lain;
5. mencoba sesuatu dinegaranya terhadap sesuatu yang telah diterapkan dinegara lain;
6. mengambil teknik tertentu dan menerapkan di bidang baru;
7. menggunakan bukti baru untuk menyelesaikan masalah lama;
8. menjadi ilmu interdisipliner dan menggunakan metodologi yang berbeda dengan metodologi sebelumnya;
9. mengambil gagasan orang lain dan menafsirkan kembali dengan cara yang berbeda;
10. menunjukkan sesuatu yang baru dari disiplin ilmu si peneliti yang belum pernah ditunjukkan oleh peneliti sebelumnya.

Untuk lebih mempermudah maka penulis mengambil sampel tiga penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan masalah dengan penelitian yang akan dilakukan penulis untuk dijadikan perbandingan agar terlihat keorisinalitasan dari penulis, adapun sampel penelitian diambil dari Tesis sebagai berikut :

1. Tesis Hukum Universitas Muhammadiyah Jember Fakultas Hukum, disusun oleh Alfian Fardiansyah, Judul Analisis Yuridis Perjanjian Kerja Kontrak di Dinas Perhubungan Kabupaten Jember (Studi Surat Perjanjian Melaksanakan pekerjaan Nomor 800/483/412/2013) Tahun Penelitian

2014, penelitian ini memiliki kesamaan materi membahas tentang perjanjian kerja pemerintah, namun ada perbedaan materi yang diangkat terkait upah dan masa kerja, sedangkan dalam tesis ini lebih fokus kepada masalah Pelaksanaan SMK3, dan Pembentukan Perjanjian Kerja Bersama.

2. Tesis Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, disusun oleh Apri Amalia, Tahun Penelitian 2016, Judul Analisis Perjanjian Kerja Waktu Tertentu berdasarkan Undang – undang Ketenagakerjaan dan Hukum Perjanjian, penelitian ini memiliki kesamaan materi membahas tentang perjanjian kerja, namun ada perbedaan materi yaitu membahas pelaksanaan Pekerja Kontrak PKWT dilingkungan Perusahaan Swasta, sedangkan dalam tesis ini membahas Pelaksanaan pekerja Kontrak PKWT dilingkungan Pemerintah.
3. Tesis Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Sarif Kasim, Riau, disusun oleh Juli Gusnia Ningsih, dengan Judul Pelaksanaan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) ditinjau dari Undang – undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan pada PT. Arjuna Mahkota Plywood di Kecamatan Tanah Putih Rokan Hilir, Tahun Penelitian 2014, penelitian ini memiliki kesamaan membahas materi tentang perjanjian kerja, namun ada perbedaan di metode penelitian, metode penelitian yang dipakai adalah metode observasi, sedangkan dalam tesis ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif.

1.6. Tinjauan Pustaka.

Tinjauan pustaka dalam sebuah susunan karya tulis ilmiah bisa diartikan sebagai penegasan terhadap batasan – batasan karya ilmiah. Intisari ini termuat secara utuh dalam *keyword dibagian abstrak*. menurut Gandas tinjauan pustaka adalah bab yang mengemukakan sejumlah teori serta pendapat terhadap fokus penelitian yang ingin dilakukan.

1.6.1. Konsep Hukum Ketenagakerjaan.

1.6.1.1. Pengertian dan Sumber – sumber Hukum Ketenagakerjaan.

Sumber Hukum adalah tempat dimana kita menemukan aturan hukum. Sumber hukum ketenagakerjaan mendasarkan pada sumber hukum Indonesia di bidang Ketenagakerjaan. Berbicara mengenai sumber hukum ketenagakerjaan, berarti membahas mengenai sumber – sumber hukum Indonesia di bidang ketenagakerjaan. Sumber hukum pada umumnya dibedakan menjadi dua, yaitu sumber hukum dalam arti materiil dan sumber hukum dalam arti formil. Sumber Hukum materiil adalah sumber hukum yang menemukan isi hukum (perasaan/keyakinan individu dan pendapat umum yang membentuk dan menemukan isi hukum). Sumber hukum materiil tergantung dari tinjauan atau sudut pandang para ahlinya, misalnya sebagai berikut :

- a. Tinjauan ahli sejarah, yang menyebabkan timbulnya hukum adalah sejarah yang pernah terjadi.
- b. Tinjauan ahli filsafat, yang menyebabkan timbulnya hukum adalah upaya untuk mencari keadilan.

c. Tinjauan ahli Hukum, yang menyebabkan timbulnya hukum adalah aturan yang mengatur.

Sumber hukum dalam arti formil, artinya sumber hukum yang dikenal dari bentuknya (Tempat dimana dapat ditemukan dan dikenal hukum).

Adapun macam dari sumber hukum formil adalah sebagai berikut :

a. Peraturan perundang – undangan.

Dalam undang – undang No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan – paraturan perundang – undangan, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang – undang Nomor 10 Tahun 2004, pengundangan adalah penempatan perundang – undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.

b. Hukum kebiasaan.

Artinya, Perbuatan manusia yang dilaksanakan berulang – ulang, diterima oleh masyarakat dengan baik. Apabila terdapat subyek hukum yang melanggar ketentuan itu atau yang berlawanan berakibat berakibat ada perasaan atau sebagai pelanggaran perasaan hukum.

c. Yurisprudensi.

Rentetan putusan hakim mengenai hal – hal tertentu yang dianggap baik untuk diikuti oleh hakim – hakim yang lain jika hakim jika hakim menghadapi perkara yang sama.⁶

⁶ Boediningsih, Widyawati, *Hukum Administrasi Negara*, Narotama University Press, Surabaya, 2013 hlm.25-28

d. Peraturan Lain

Peraturan ini kedudukannya lebih rendah dari undang – undang, dan pada umumnya merupakan peraturan pelaksanaan undang – undang, peraturan peraturan itu adalah :

- Peraturan pemerintah.

Peraturan pemerintah ini ditetapkan oleh presiden untuk mengatur lebih lanjut ketentuan – ketentuan dalam undang – undang.

- Peraturan Presiden
- Peraturan Daerah.

e. Perjanjian.

Perjanjian kerja hanya berlaku antara pihak pekerja dan majikan. Perjanjian perburuhan mengikat serikat pekerja dan majikan atau dapat juga antara perkumpulan serikat pekerja dan perkumpulan majikan.

1.6.1.2. Pengertian dan Unsur Hukum Ketenagakerjaan

Indonesia adalah negara hukum, sebagai negara hukum segala aspek kehidupan bangsa Indonesia diatur oleh hukum termasuk dalam hubungan industrial yang menyangkut tenaga kerja. Pengaturan ini demi terpenuhinya hak para tenaga kerja agar tidak terjadi eksploitasi dan pelanggaran terhadap tenaga kerja. Hukum perburuhan sekarang ini disebut dengan istilah ketenagakerjaan, sehingga hukum perburuhan sama dengan hukum ketenagakerjaan. Di Indonesia pengaturan hukum Ketenagakerjaan diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Hukum ketenagakerjaan atau perburuhan merupakan bagian dari hukum pada umumnya. Sebagai bagian dari

hukum pada umumnya atau memberikan batasan pengertian hukum ketenagakerjaan atau perburuhan tidak terlepas dari pengertian hukum pada umumnya. Berbicara tentang batasan hukum, para ahli saat ini belum ada menemukan batasan yang baku serta memuaskan semua pihak tentang hukum, hal ini dikarenakan hukum memiliki bentuk dan cakupan yang sangat luas. Bentuk dan cakupan yang luas ini menjadikan hukum dapat diartikan dari berbagai sudut pandang yang berbeda-beda⁷ Menurut Soetikno, hukum perburuhan/ketenagakerjaan adalah keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan hukum mengenai hubungan kerja yang mengakibatkan seseorang secara pribadi ditempatkan dibawah perintah/pimpinan orang lain dan mengenai keadaan-keadaan penghidupan yang langsung bersangkutan paut dengan hubungan kerja tersebut.⁸ Imam Soepomo sendiri memberikan pengertian hukum perburuhan (Ketenagakerjaan) adalah himpunan peraturan-peraturan, baik tertulis maupun tidak tertulis yang berkenaan dengan kejadian dimana seorang bekerja pada orang lain dengan menerima upah, dengan kata lain hukum perburuhan adalah seperangkat aturan dan norma yang tertulis ataupun tidak tertulis yang mengatur pola hubungan industrial antara pekerja atau buruh, sedangkan menurut Mollenaar, hukum perburuhan adalah bagian dari hukum yang berlaku yang pada pokoknya mengatur hubungan antara buruh dan majikan, buruh dengan buruh dan

7 Lalu Husni, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm.20

8 Abdul Khakim, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm.4

buruh dengan penguasa, dari pengertian hukum perburuhan diatas hukum ketenagakerjaan memiliki beberapa unsur yaitu:

- a. Serangkaian peraturan yang berbentuk tertulis maupun tidak tertulis;
- b. Mengatur tentang kejadian hubungan kerja antara pekerja dan pengusaha atau majikan;
- c. Adanya orang bekerja pada dan dibawah orang lain dengan mendapat upah sebagai balas jasa.
- d. Mengatur perlindungan pekerja atau buruh meliputi masalah keadaan sakit, haid, hamil, melahirkan, keberadaan organisasi pekerja atau buruh dan sebagainya.

Hukum ketenagakerjaan adalah hukum yang berkaitan dengan hubungan kerja, dimana pekerjaan itu dilakukan dibawah pimpinan dengan keadaan penghidupan yang langsung bersangkutan paut dengan hubungan kerja (M.G. Levenbach). Ketenagakerjaan disebutkan dalam undang – undang Ketenagakerjaan adalah hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama dan sesudah masa kerja, berdasarkan uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Hukum Ketenagakerjaan adalah serangkaian peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang berkaitan dengan tenaga kerja baik sebelum kerja (*pre employment*), pada saat kerja (*during employment*) dan sesudah kerja (*post employment*).

1.6.1.3. Asas dan Tujuan Hukum Ketenagakerjaan

Bahwa pembangunan ketenagakerjaan diselenggarakan atas asas keterpaduan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan

daerah. Asas pembangunan ketenagakerjaan pada dasarnya sesuai dengan asas pembangunan nasional, khususnya asas demokrasi, asas adil, dan merata. Hal ini dilakukan karena pembangunan ketenagakerjaan menyangkut multidimensi dan terkait dengan berbagai pihak yaitu antara pemerintah, pengusaha, dan pekerja atau buruh, sehingga pembangunan ketenagakerjaan dilakukan secara terpadu dalam bentuk kerja sama yang saling mendorong. Jadi, asas hukum ketenagakerjaan adalah asas keterpaduan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah. Adapun tujuan dari Hukum Ketenagakerjaan yaitu

- a. Memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi;
- b. Mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional dan daerah;
- c. Memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan;
- d. Meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya.

1.6.1.4. Sifat dan kedudukan Hukum Ketenagakerjaan Indonesia.

Sifat Hukum Ketenagakerjaan masuk lingkup *hukum privat dan publik*, mengingat bidang – bidang kajian hukum itu merupakan satu kesatuan dan tidak mungkin dilakukan maka menjadikan hukum ketenagakerjaan termasuk kedalam hukum fungsional, yaitu mengandung bidang hukum lainnya.

Kedudukan hukum ketenagakerjaan didalam tatanan hukum Indonesia terletak dibidang Hukum Administrasi/tata negara, hukum perdata, dan hukum pidana, kedudukan tersebut membawa konskuensi yuridis bahwa ketentuan peraturan – peraturan hukum ketenagakerjaan haruslah berdasarkan pada teori hukum yang menelaah bidang tersebut.

Kedudukan hukum ketenagakerjaan didalam tatanan hukum Indonesia secara teoritis dapat dipisahkan menjadi tiga bidang, yaitu perdata, administrasi, dan pidana, dalam praktiknya harus dijalankan berhubungan satu sama lain. Hubungan hukum yang dilakukan oleh pengusaha dan pekerja didasarkan pada perjanjian kerja, pengaturan masuk lingkup hukum perikatan yang menjadi hukum perdata. Selama proses pembuatan, pelaksanaan, dan berakhirnya hubungan kerja terdapat pelanggaran hukum maka dapat diterapkan sanksi pidana yang menjadi kajian dalam hukum pidana.⁹

1.6.2. Instrumen Pemerintahan dalam Hukum Keperdataan.

Instrumen Pemerintahan adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi Negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya, Pemerintah (Government) adalah lembaga atau organisasinya, sedangkan pemerintahan (governance) adalah kegiatan (proses)nya, hal ini bisa dilihat pada pernyataan berikut : “governance lebih merupakan kegiatan yang proses saling berhubungan antara pemerintah dengan masyarakatnya dalam berbagai hal yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat dan

⁹ Asri Wijayanti, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018 , hlm.15-16

campur tangan pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut (Kolman).¹⁰ Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap Negara hukum, secara normatif prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang – undang atau berdasarkan kewenangan yang dianut disetiap negara hukum.

Kedudukan Hukum (*rechts positie*) Pemerintahan terbagi menjadi dua, pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit :

A. Pemerintahan dalam arti luas

Ada beberapa pendapat dari sarjana mengenai pemerintahan :

1. Montesquieu : Pemerintah dalam arti luas menurut ajaran “ trias Politica “ :
 - Pembentukan Undang – undang;
 - Pelaksana;
 - Peradilan.
2. Van Vollenhoven : Pemerintahan dalam arti luas, yang dalam bahasa Belanda disebut bewindvoering atau regeren, meliputi
 - Membuat peraturan (regel-geven);
 - Pemerintah/pelaksana (bestuur);
 - Peradilan (rechtspraak);
 - Polisi (politie).

¹⁰ Suhady Idup, *Kepemerintahan yang baik* ,Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia ,Jakarta,2009, hlm 10-11

3. A.M. Donner : mengadakan pembagian berdasarkan ilmu administrasi pemerintahan dalam arti luas itu meliputi :

- Badan – badan pemerintahan dipusat yang menentukan haluan negara;
- Instansi – instansi yang melaksanakan keputusan badan tersebut diatas.

B. Pemerintahan dalam arti sempit.

Kalau dilihat dari ajaran trias politica, maka yang dimaksud dengan pemerintahan dalam arti sempit adalah badan pelaksana (executive bestuur) saja, tidak termasuk badan perundang-undangan, badan peradilan, dan badan kepolisian, sedangkan menurut Van Poelje, yang dimaksud pemerintahan dalam arti sempit adalah sebagai organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan (government/bestuur).¹¹

Membahas kedudukan hukum pemerintah didalam melakukan tugas-tugasnya, ada dua kedudukan yang melekat padanya, yaitu sebagai wakil badan hukum dan di satu sisi sebagai wakil dari jabatannya. Sebagai wakil dari Badan Hukum, kedudukan hukum pemerintah tidak berbeda jauh dengan kedudukan perseorangan atau badan hukum perdata pada umumnya, yaitu diatur dan tunduk pada ketentuan – ketentuan hukum keperdataan, serta dapat melakukan tindakan hukum

¹¹ Boediningsih, Widyawati, *Hukum Administrasi Negara*, Narotama University Press, Surabaya, 2013, hlm 44-51.

keperdataan.¹² Dalam hubungan Ketenagakerjaan pemerintah dapat dikatakan sebagai pengusaha atau pemberi kerja, sebagaimana Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, pengertian pengusaha adalah Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang menjalankan suatu perusahaan milik sendiri.

1.6.3. Bentuk – bentuk Perjanjian Pemerintah.

Bentuk Instrumen keperdataan yang sering dipergunakan pemerintah adalah perjanjian yang bentuknya sebagai berikut perjanjian perdata biasa, perjanjian perdata dengan syarat-syarat standar, perjanjian mengenai kewenangan publik.

a. Perjanjian Biasa

Dalam membuat suatu perjanjian pemerintah sering menggunakan instrumen perjanjian biasa dalam menjalankan dan menjadi salah satu Pihak didalamnya. Dalam melakukan perjanjian perdata biasa ini, pemerintah disamping menggunakan sarana hukum keperdataan, sekaligus melibatkan diri didalamnya, sehingga pemerintah tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum perdata.

b. Perjanjian Perdata dengan syarat-syarat standar.

Pada umumnya, perjanjian dengan syarat-syarat standar itu berbentuk konsesi. Indroharto menyebutnya dengan kontrak adhesive, yaitu suatu perjanjian yang seluruhnya telah disiapkan secara sepihak hingga pihak

12 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 223.

lawan tidak ada pilihan tidak ada pilihan lain kecuali menerima atau menolaknya.

c. Perjanjian mengenai kewenangan publik.

Menurut Indroharto yang dimaksud perjanjian mengenai kewenangan publik adalah Perjanjian antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga masyarakat dan yang diperjanjikan adalah cara badan atau pejabat tata usaha negara menggunakan kewenangan pemerintahannya, ketika pemerintah melakukan tindakan hukum publik, ia menggunakan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang – undangan , oleh karena itu, tindakannya selalu bersifat sepihak.

1.6.3.1. Bentuk Perjanjian Kerja

Bentuk perjanjian kerja adalah bebas, artinya perjanjian kerja tersebut dapat dibuat secara: Tertulis dan Lisan atau tidak tertulis, Pengecualian : perjanjian kerja laut, perjanjian kerja akad (antar kerja antar daerah), dan perjanjian kerja akad (antar kerja antar negara), harus di buat secara tertulis, perjanjian kerja yang dibuat secara tertulis lebih menjamin adanya kepastian hukum¹³

1.6.3.2. Pengertian, Subyek dan Obyek Perjanjian Kerja.

Perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak.¹⁴

¹³ Boediningsih, Widyawati, *Hukum Administrasi Negara*, Narotama University Press, Surabaya, 2013, hlm 51-53.

¹⁴ Djumaldji, FX, *Perjanjian Kerja*, Edisi Revisi, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm 7.

Selain pengertian normatif seperti tersebut di atas, Imam Soepomo berpendapat bahwa perjanjian kerja adalah suatu perjanjian dimana pihak kesatu (pekerja), mengikatkan diri untuk bekerja dengan menerima upah dari pihak kedua yakni majikan, dan majikan mengikatkan diri untuk memperkerjakan buruh dengan membayar upah.¹⁵ Pasal 1601a KUH Perdata memberikan pengertian sebagai berikut : “Perjanjian kerja adalah suatu perjanjian dimana pihak kesatu, yaitu pekerja, mengikatkan dirinya untuk menyerahkan tenaganya kepada pihak lain, yaitu majikan, dengan upah selama waktu yang tertentu”.

Subyek Hukum dalam perjanjian kerja pada hakikatnya adalah subyek hukum dalam hubungan kerja. Yang menjadi objek dalam perjanjian kerja adalah tenaga yang melekat pada diri pekerja. Atas dasar tenaga telah dikeluarkan oleh pekerja / buruh maka ia akan mendapatkan upah.¹⁶

1.6.4. Sistem Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.

Sistem penyelesaian perselisihan hubungan industrial menurut Undang – undang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial terbagai dalam dua jalur kelembagaan, yaitu melalui jalur diluar pengadilan dan melalui pengadilan.

1. Jalur di luar Pengadilan

a. Perundingan Bipartit.

b. Konsiliasi.

¹⁵ Soepomo, Imam, *Pengantar Hukum Perburuhan*, Djambatan, Jakarta, 1983, hlm 53.

¹⁶ Wijayanti, Asri, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm.42

- c. Arbitrase.
 - d. Mediasi.
2. Jalur melalui pengadilan.
- a. Pengadilan Tingkat Pertama
 - b. Pengadilan Tingkat Kasasi.

1.7. Metodologi Penelitian.

1.7.1. Tipe Penelitian.

Matode yang digunakan dalam penelitian ini digunakan dalam penelitian ini penenelitian yuridis normatif. Mahmud Marzuki dalam bukunya “ *Penelitian Hukum*”, menjelaskan bahwa penelitian hukum itu bukan bersifat ilmu deskriptif, melainkan ilmu yang bersifat preskriptif . Untuk mencapai suatu kebenaran yang koheren, penulis harus memulai dengan hipotesis yang dilengkapi dengan data dan berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Berarti penelitian hukum dibuat untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi karenanya dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi isu hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis isu yang dihadapi lalu kemudian memberikan solusi untuk masalah yang diteliti tersebut. Penelitian hukum dilakukan untuk mencapai kebenaran yang koheren serta mengidentifikasi apakah ada aturan hukum atau prinsip hukum yang mengatur atau apakah perilaku seseorang sesuai dengan norma – norma hukum yang berlaku.

Penelitian ini akan membutuhkan penerapan penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian ini didasarkan pada bahan hukum dengan

menelaah teori – teori, konsep konsep, asas – asas hukum serta peraturan – peraturan perundang – undangan yang berhubungan dengan penelitian sehingga dapat dikatakan sebagai penelitian yang berbasis perpustakaan dan fokus dalam membaca dan menganalisa bahan primer dan sekunder yang diteliti.

1.7.2. Pendekatan Masalah.

Penulisan tesis ini menggunakan pendekatan *Case study*, *statute Approach* dan *Conceptual Aproach*, dimana *Case Study* digunakan untuk mempelajari secara intensif latar belakang masalah keadaan dan posisi suatu peristiwa yang sedang berlangsung saat ini. Perlu digaris bawahi bahwa *case study* tidak sama dengan *case approach*. *Case Study* merupakan studi terhadap kasus tertentu berbagai aspek hukum.

Statute Approach dilakukan dengan menelaah peraturan perundang – undangan yang memiliki sangkut paut dengan permasalahan (isu hukum) yang telah diteliti. Pendekatan perundang – undangan (*statute*) dapat berupa legislasi dan regulasi dan dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang yang satu dengan yang lain maupun kesesuaian akibat hukum dengan aturan perundang-undangan yang berlaku, dengan demikian, *statute Approach* merupakan pendekatan menggunakan legalisasi dan regulasi.

Sementara *Conceptual Approach* dilakukan apabila peneliti tidak beranjak dari peraturan perundang-undangan yang ada karena memang belum atau tidak ada peraturan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi.

Sehingga tentunya penulis akan sulit untuk membangun argumentasi hukum maka perlu untuk membangun suatu konsep yang dapat dijadikan acuan dalam penelitiannya dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang ditemukan melalui pandangan-pandangan sarjana atau doktrin - doktrin hukum, selanjutnya barulah membuat konsep dan mendefinisikan masalah tersebut serta membangun argumentasi hukum sehingga terbentuk kesimpulan dan saran terbaik untuk memecahkan masalah tersebut.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum (*legal Sources*).

Bahan hukum dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum Primer, yaitu bahan – bahan hukum yang mempunyai kekuatan yang mengikat secara yuridis seperti undang – undang.

Bahan hukum Sekunder, yaitu bahan – bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum Primer seperti penelitian, rancangan perundang-undangan, literature, buku-buku, jurnal, majalah, dan teks-teks tentang hukum. Bahan hukum sekunder berupa konsep – konsep yang berasal dari perpustakaan dan / atau media elektronik.

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan maupun terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus dan ensiklopedi, memberikan petunjuk bahan hukum tersier yang berasal dari kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia.

1.7.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengelolaan Bahan Hukum.

Penyusunan penelitian ini menggunakan cara untuk mendapatkan bahan-bahan hukum yang diperlukan sesuai dengan pokok bahasan. Bahan hukum dikumpulkan dengan cara pencatatan, Dokumentasi foto, Pengadaan literatur dan internet. Bahan primer, sekunder, dan tersier ini diperoleh dengan menggunakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap bahan – bahan yang harus penulis kumpulkan untuk keperluan penelitian ini, setelah bahan – bahan hukum tersebut dikumpulkan selanjutnya dengan diambil wilayah – wilayah yang menjadi pembahasannya. Bahan hukum yang dikumpulkan kemudian dipilah-pilahkan sesuai dengan rumusan masalah, bab dan sub bab yang ada.

1.7.5. Analisa Bahan Hukum.

Bahan hukum yang terkumpul yang diperoleh akan diinventarisasikan dan diidentifikasi. Sumber bahan hukum yang berupa bahan hukum primer dan sekunder, tersier diolah atau dianalisis secara kualitatif. Analisa ini dilakukan dalam rangka menjawab pokok permasalahan dalam penelitian ini. Dalam penelitian hukum normatif, analisis hukum juga dapat dilakukan dengan metode interpretasi. Setelah semua bahan hukum dianalisis, maka dapat ditarik dalam suatu kesimpulan.

1.8. Pertanggungjawaban Sistematika.

Memuat tata urut yang ditulis dalam penulisan Tesis sebagai hasil penelitian yang dimulai dari Bab Pendahuluan sampai dengan Bab Penutup, sebagaimana berikut :

- a. Bab pertama, merupakan bab Pendahuluan yang didalamnya mengurai tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Originalitas Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metodologi Penelitian, kemudian diakhiri dengan Pertanggungjawaban Sistematis.
- b. Bab kedua, membahas permasalahan hukum yang pertama, yaitu Keabsahan pengangkatan tenaga kontrak oleh Pemerintah Kota Surabaya.
- c. Bab ketiga, membahas permasalahan hukum yang kedua, yaitu Upaya Pemerintah Kota Surabaya guna mengantisipasi adanya upaya hukum dari pekerja kontrak.
- d. Bab keempat, merupakan bab terakhir yang pada hakikatnya akan ditemukan kesimpulan dalam bentuk jawaban masalah dan kemudian disarankan sebagai alternatif pemecahan masalah.