

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP POLITIK HUKUM KEWENANGAN
PENGAWAS KETENAGAKERJAAN: DESENTRALISASI ATAU RE-
SENTRALISASI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN
2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Dr. Holyness N. Singadimedja, S.H., M.H

Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran
Jl. Dipati Ukur Nomor 35, Coblong, Bandung, Jawa Barat 40132
holyness75.hs@gmail.com

Naskah diterima: 20 Juli; direvisi: 20 Agustus; disetujui: 30 Agustus

ABSTRAK

Pengawasan ketenagakerjaan merupakan suatu sistem yang sangat penting dalam penegakan atau penerapan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan. Pengawasan ketenagakerjaan adalah kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan. Lahirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah banyak menjadi pembicaraan di kalangan Pengawasan Ketenagakerjaan di Indonesia. Permasalahan penelitian yaitu: Bagaimana politik hukum ketenagakerjaan dalam pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan di pemerintahan daerah: desentralisasi atau re-sentralisasi? Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, spesifikasi penelitian yang digunakan yaitu deskriptif. Urusan Pengawasan Ketenagakerjaan yang sebelumnya tersebar di semua tingkatan pemerintahan, sekarang dipusatkan ke Daerah Provinsi, yaitu dalam hal penyelenggaraannya. Sistem ini diharapkan dapat menjadi solusi atas berbagai eksekutif negatif dari otonomi daerah, yang dihadapi di lapangan selama tidak kurang dari 10 tahun terakhir. Gambaran ke depannya, Pengawasan Ketenagakerjaan akan menjadi lebih independen, sehingga kinerjanya akan lebih efektif dan efisien dalam melindungi/menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban para pengusaha dan pekerja.

Kata kunci: *Pengawasan Ketenagakerjaan, Desentralisasi, Re-sentralisasi*

YURIDICAL ANALYSIS OF LEGAL POLITICS AUTHORITY OF LABOR OF SUPERVISORS: DECENTRALIZATION OR RE-CENTRALIZATION UNDER THE LAW NUMBER 23 YEAR 2014 REGARDING REGIONAL GOVERNMENT

Dr. Holyness N. Singadimedja, S.H., M.H

Faculty of Law, University of Padjajaran

Dipati Ukur Street Number 35, Coblong, Bandung, Jawa Barat 40132

holyness75.hs@gmail.com

ABSTRACT

Labor inspection is a very important system in the enforcement or application of labor laws and regulations. Labor inspection is the activity of supervising and enforcing the implementation of legislation in the field of manpower. The birth of Law Number 23 Year 2014 on Regional Government replacing Law Number 32 of 2004 on Regional Government has become a discussion among the Labor inspection in Indonesia. The research problem is: What is the politics of labor law in the implementation of labor inspection in local government: decentralization or re-centralization? The approach method used in this research is the normative juridical approach method, the research specification used is descriptive. The Supervisory of Labor Inspection which was previously spread in all levels of government, is now concentrated to the Provincial Region, namely in the case of its implementation. This system is expected to be a solution to various negative excesses of regional autonomy, which have been faced in the field for not less than 10 years. In the future, Labor Inspection will become more independent, so that its performance will be more effective and efficient in protecting/balancing the rights and obligations of employers and workers.

Keyword: *Labor Inspection, Decentralization, Re-centralisation*

A. Latar belakang

Pengawasan ketenagakerjaan merupakan suatu sistem yang sangat penting dalam penegakan atau penerapan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan. Pengawasan ketenagakerjaan adalah kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan. Penegakan atau penerapan peraturan perundang-undangan merupakan upaya untuk melindungi serta menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban bagi pengusaha dan pekerja/buruh. Keseimbangan tersebut diperlukan untuk menjaga kelangsungan usaha dan ketenangan dalam bekerja, yang pada akhirnya akan meningkatkan produktivitas kerja dan kesejahteraan tenaga kerja.

Pelaksana dari pengawasan ketenagakerjaan itu sendiri adalah Pegawai Negeri Sipil yang memegang jabatan sebagai Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan. Dapat dikatakan bahwa Pengawas Ketenagakerjaan adalah penegak hukum di sektor ketenagakerjaan. Secara sederhana, mungkin pengawas ketenagakerjaan dapat diibaratkan seperti penyidik PNS di bidang ketenagakerjaan. Pengawasan ketenagakerjaan merupakan jabatan dalam melaksanakan salah satu dari fungsi negara, yaitu penyelenggaraan ketenagakerjaan. Hal ini secara implisit tertuang dalam Pembukaan Alinea Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia. Tugas dan fungsi itulah yang menjadi kewenangan pemerintah, yaitu yang sering disebut dengan istilah Urusan Pemerintahan, urusan Pemerintahan ini yang kemudian diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengawasan Ketenagakerjaan masuk dalam kategori Urusan Pemerintahan Konkuren yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

Sebelum memahami pengertian pengawas ketenagakerjaan satu hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa kedudukan hukum ketenagakerjaan yang merupakan bagian dari hukum administrasi negara. Dalam hukum administrasi negara hubungan hukum yang terjadi adalah antara penguasa sebagai subjek yang memerintah dan warga masyarakat sebagai subjek yang diperintah.¹ Secara Teori hukum ketenagakerjaan merupakan bagian dari bidang hukum administrasi yang meliputi peraturan-peraturan (*regeling*) ketenagakerjaan serta penyelenggaraannya (*bestuur*). Administrasi mengandung arti yang sama dengan pemerintah (*bestuur*), maka hukum administrasi dinamakan pula hukum tata pemerintahan. Perkataan pemerintah dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif (*uitvoerende macht*) hal mana berarti bahwa pemerintah merupakan bagian dari badan perlengkapan dan fungsi pemerintahan. Jadi mempunyai tugas menjalankan pemerintahan yang bukan perundang-undangan maupun peradilan.² Demikian pula dengan Hukum Ketenagakerjaan yang berhubungan dengan perjanjian kerja masuk bidang hukum perdata, namun hubungan kerjanya masuk ke dalam bidang administrasi dan memiliki ketentuan yang apabila dilanggar akan berdampak pada timbulnya sanksi.

¹ Safri Nugraha, *et. al.*, *Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*, (Jakarta: Center For Law and Good Governance Studies (CLGS-FHUI), 2007), hlm. 390.

² A.D. Belinfante, *Kort Begrip van het Administratief Recht*, (Dutch: Samson 7e druk: Alpheen aan den Rijn, 1985), hlm. 11.

Pengawasan ketenagakerjaan pada hakikatnya merupakan bagian dari pengawasan pada umumnya, sebagai pelaksana dari fungsi penyelenggara pemerintahan yang dimiliki oleh negara. Pengawasan ketenagakerjaan berfungsi untuk menegakkan aturan ketenagakerjaan yang sebagaimana besar adalah mengenai perlindungan buruh/pekerja, yang merupakan konsekuensi lebih lanjut dari hubungan ketenagakerjaan di mana terdapat tiga pihak (tripartit) yaitu pemerintah, buruh dan pengusaha.

Dalam pengawasan ketenagakerjaan pemerintah bukan merupakan bagian dari suatu sistem manajemen, meskipun secara filosofis pengawasan ketenagakerjaan bertujuan untuk mengendalikan perusahaan agar memenuhi ketentuan dan aturan yuridis yang berlaku sesuai dengan tujuan pengawasan. Dengan demikian pengendalian tidak dilakukan secara langsung (*direct/internal control*) melainkan sebatas penilaian terhadap kinerja perusahaan berdasarkan aturan hukum positif yang berlaku. Apabila ditemukan indikasi penyimpangan, pengawas tidak mempunyai kewenangan untuk secara langsung merubah dan memperbaiki penyimpangan tersebut. Dengan demikian pengawasan ketenagakerjaan cenderung berupa *indirect control* atau pengendalian tidak langsung. Pengawasan ketenagakerjaan juga merupakan pengawasan yang dilakukan oleh pihak luar (*external control*) karena pada dasarnya pemerintah bukan merupakan kesatuan manajemen.

Pengertian Pengawasan Ketenagakerjaan terdapat dalam Pasal 1 angka 32 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan:

Pengawasan Ketenagakerjaan adalah kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.

Penjelasan undang-undang tersebut tidak menjabarkan secara terperinci kegiatan pengawasan. Adapun ILO merumuskan pengawasan ketenagakerjaan sebagai suatu proses yang terdiri dari sejumlah kegiatan yang dilakukan dalam berbagai tahap dan terdiri dari sejumlah kegiatan yang dilakukan dalam berbagai tahap dan terdiri dari berbagai tindakan yang harus saling menopang antara satu kegiatan dengan kegiatan lainnya, di mana "*Preventive inspection is a process where inspectors judge an employer's ability effectively manage labour protection issues in his or her enterprise in accordance with the legal requirements*".³

Proses atau tahap dalam pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan tersebut juga terdapat dalam Pasal 1 huruf d Peraturan Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia Nomor PER.03/MEN/1984 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Terpadu menegaskan bahwa: "(...) suatu sistem pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang merupakan rangkaian kegiatan:

1. Penyusunan rencana;
2. Pemeriksaan di perusahaan atau di tempat kerja;
3. Penindakan korektif baik secara preventif maupun represif;
4. Pelaporan hasil pemeriksaan;

³ Pengawasan preventif adalah proses di mana pengawas menilai kemampuan pemberi kerja secara efektif mengelola masalah perlindungan tenaga kerja di perusahaannya sesuai dengan persyaratan hukum.

Berdasarkan berbagai pengertian dan ruang lingkup di atas, maka untuk pengawasan ketenagakerjaan yang lengkap adalah: Serangkaian kegiatan yang secara umum bertujuan untuk mengetahui kinerja dari hubungan antara pengusaha dan pekerja, untuk selanjutnya memberikan penilaian dan koreksi terhadap hubungan tersebut, yang apabila bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku akan dikenakan sanksi. Kemudian lahirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah banyak menjadi pembicaraan di kalangan Pengawasan Ketenagakerjaan di Indonesia.

B. Perumusan Masalah

Berbagai hal yang melatarbelakangi penulisan judul ini telah dipaparkan sebelumnya, selanjutnya penulisan ini mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut: Bagaimana politik hukum ketenagakerjaan dalam pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan di pemerintahan daerah: desentralisasi atau re-sentralisasi?

C. Tujuan Penulisan

Sejalan dengan pokok permasalahan tersebut, maka tujuan penelitian adalah: Untuk menganalisis dan mendeskripsikan politik hukum ketenagakerjaan dalam pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan di pemerintahan daerah: desentralisasi atau re-sentralisasi.

D. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, spesifikasi penelitian yang digunakan yaitu deskriptif. Penarikan kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah dikumpulkan dilakukan dengan metode analisis normatif kualitatif. Normatif yaitu mempergunakan sumber-sumber data sekunder saja yaitu peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka.⁴ Kualitatif karena merupakan proses analisis data tanpa menggunakan rumus dan angka-angka yang berasal dari informasi-informasi hasil studi kepustakaan yaitu data yang diambil dari instansi-instansi terkait maupun hasil pengamatan dalam penelitian yang dilakukan dengan masalah yang dibahas tersebut.

E. Kerangka Teoretis dan Yuridis

1. Sejarah Pengawasan Ketenagakerjaan

Di Indonesia pengawasan ketenagakerjaan dipicu oleh praktek *romusha* dan kerja rodi/paksa yang merupakan praktek kesewenang-wenangan dari penjajah pada masa sebelum kemerdekaan Republik Indonesia. Pada dasarnya peraturan mengenai pengawasan perburuhan telah dimulai pada tahun 1924 dengan adanya Ordonansi Pengawasan Perburuhan (*Ordonantie* tanggal 5 Mei 1924, *Staatblad* 1924 Nomor 211) yang memberikan wewenang kepada pegawai pengawasan perburuhan untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang diperlukan sebagai dasar campur tangan negara dalam permasalahan perburuhan. Namun demikian “negara” pada masa itu adalah Pemerintahan Belanda, maka perlindungan terhadap buruh dianggap tidak terlaksana dengan baik. Pengawasan cenderung menekankan pada tindakan

⁴ Ronny H. Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Semarang: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 9.

pengusaha dan buruh/pekerja untuk bekerja maksimal sehingga hasil yang dicapai memuaskan bukan berorientasi pada perlindungan.

Pada tahun 1941, peraturan tersebut diganti dengan Peraturan tentang Hak Mendapatkan Keterangan Dalam Soal Perburuhan (*Regeling* 1941 Nomor 381). Peraturan ini tidak mengatur mengenai pengawasan lagi, tetapi lebih kepada kewenangan negara yang luas untuk terlibat dan mengetahui aktivitas yang terjadi dalam bidang ketenagakerjaan.

Pada masa kemerdekaan diberlakukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1948 tentang Pengawasan Perburuhan di sebagian wilayah. Kemudian baru diberlakukan untuk seluruh wilayah negara Indonesia melalui Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 1948 tentang Pengawasan Perburuhan untuk seluruh Indonesia, akibat kondisi nasional secara umum pasca proklamasi. Pelaksanaan pertahun 1948 aturan tidak memperoleh perhatian khusus. Begitu juga ketika kedaulatan telah diakui secara global pada kuartal akhir abad ke-20, pengawasan ketenagakerjaan tidak mengalami perkembangan dan peraturannya tidak diimplementasikan dengan optimal.

Sekitar tahun 1970 adanya upaya meningkatkan program keselamatan kerja secara nasional, melalui Undang-undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja yang sampai dengan sekarang masih digunakan. Pada tanggal 25 Maret 2003, Presiden Megawati Soekarnoputri mengesahkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Undang-undang ini mencabut Undang-undang tentang Ketenagakerjaan sebelumnya yang dianggap sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan zaman.

Namun demikian dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tidak tercantum ketentuan yang mencabut Undang-undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 1948 tentang Pengawasan Perburuhan dari Republik Indonesia untuk seluruh Indonesia yang mengatur tentang keberlakuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1948 tentang Pengawasan Perburuhan dalam Pasal 179 sampai 181 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, di sisi lainnya juga diatur mengenai pengawasan ketenagakerjaan

Selanjutnya ratifikasi Konvensi ILO Nomor 81 menjadi Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan, selain Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan juga mengatur mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan beserta sanksinya. Dilanjutkan dengan keluarnya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pengawasan ketenagakerjaan melalui dinas ketenagakerjaan di tingkat pemerintah daerah.

Dengan keluarnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengganti Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah baik kabupaten dan kota tidak lagi memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengawasan ketenagakerjaan karena berdasarkan undang-undang yang baru kewenangan ditarik oleh pemerintah pusat dan di dekonsentrasikan kepada pemerintah daerah provinsi yang tentunya dengan

pertimbangan politis terhadap akibat tidak efektifnya pengawas ketenagakerjaan dalam melaksanakan tugasnya melalui sistem otonomi daerah.

2. Perspektif Politik Hukum Dalam Hukum Ketenagakerjaan

Timbulnya hukum ketenagakerjaan dikarenakan adanya ketidaksetaraan posisi tawar yang terdapat dalam hubungan ketenagakerjaan (antara pekerja/buruh dengan pengusaha/majikan), dengan alasan itu dapat dilihat tujuan utama hukum ketenagakerjaan adalah agar dapat meniadakan ketimpangan hubungan diantara keduanya. Fungsi dan tujuan hukum ketenagakerjaan tidak lepas dari tujuan hukum pada umumnya, yang oleh Gustav Radbruch disebut sebagai tiga nilai dasar dari hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.⁵

Theo Huijbers menguraikan tiga tujuan hukum sebagai: *pertama*, memelihara kepentingan umum dalam masyarakat, *kedua*, menjaga hak-hak manusia, *ketiga*, mewujudkan keadilan dalam hidup bersama.⁶ Pendapat Sunaryati Hartono bahwa hukum bukan merupakan tujuan, akan tetapi hanya merupakan jembatan yang akan membawa kepada ide yang dicita-citakan.⁷ Ide yang dicita-citakan itu adalah merupakan tujuan hukum itu sendiri.

Untuk mencapai tujuan hukum tersebut maka diperlukan proses pembentukan dan pelaksanaan hukum agar sesuai dengan tujuan tersebut, untuk itu diperlukan politik hukum. Dalam hal ini politik hukum sebagai kebijakan dasar juga dimaksudkan sebagai sarana dalam rangka mewujudkan pembinaan hukum nasional.

Dalam usaha untuk mewujudkan pembinaan hukum nasional, politik hukum menentukan hukum yang seharusnya berlaku mengatur berbagai kehidupan dalam kehidupan bermasyarakat dan benegara yang sering diistilahkan dengan kebijakan hukum (*legal policy*)⁸. Pemahaman ini diperkuat dengan melihat pada pengertian *policy* di dalam literatur Ilmu Politik dan Pemerintahan. *Policy* (kebijakan) diartikan sebagai suatu tindakan berpola yang mengarah kepada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu.⁹

Bagi T. Mohammad Radhie, politik hukum memiliki kaitan dengan pembinaan hukum nasional dikarenakan menyangkut persoalan pembaharuan hukum. Menurutnya pembaharuan hukum sangat ditentukan oleh politik hukum, oleh karenanya beliau menyatakan bahwa untuk memahami arah pembangunan hukum di Indonesia dan memperoleh gambaran mengenai Tata Hukum Indonesia baru yang

⁵ Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1977), hlm. 42

⁶ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Kanisius, 1982), hlm. 289. Namun bagi Mochtar Kusumaatmadja fungsi ini masih bersifat konservatif dengan titik berat paada fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis. Beliau menekankan fungsi hukum dalam negara yang sedang membangun, hendaknya mampu membantu proses perubahan masyarakat tersebut (berasal dari pendapat Roscoe Pound "law as tool of social engineering") dapat dilihat dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan Kumpulan Karya Tulis*, (Bandung: Alumni, 2002), hlm. 14.

⁷ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 1.

⁸ M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1989), hlm. 100.

⁹ Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1991), hlm. 13.

sedang dibentuk, perlu diketahui terlebih dahulu politik hukum nasional yang dianut negara Indonesia.¹⁰

Utrechth mensinyalir bahwa politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak.¹¹ Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa sajakah yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan *social werkelijkheid* (kenyataan sosial). Politik hukum membuat suatu *ius constituendum* dan berusaha agar *ius constituendum* ini berlaku di kemudian hari sebagai *ius constitutum* baru.¹²

Pendapat Utrechth ini senada dengan Satjipto Rahardjo, beliau menambahkan bahwa politik hukum sebagaimana juga hukum itu sendiri merupakan institusi yang dinamis, karena senantiasa mengarah pada *ius constituendum* yaitu hukum yang seharusnya berlaku.¹³ Ini disebabkan dalam politik hukum selalu dicari hukum apa dan bagaimana yang paling sesuai dengan kondisi dan perkembangan masyarakat. Sebagai seorang pakar Sosiologi Hukum, memandang hukum sebagai fenomena sosial, di mana pembentukan hukum harus senantiasa mengikuti perkembangan masyarakat, dalam pembentukan hukum khususnya Hukum Ketenagakerjaan sulit mewujudkan cita dan keinginan masyarakat tersebut, dikarenakan masyarakat yang dimaksudkan (pekerja/buruh dan pengusaha/majikan) memiliki kepentingan masing-masing.

Berdasarkan hal tersebut, maka politik hukum sebagai arah sistem hukum nasional dan mewujudkan pembinaan hukum nasional harus dapat memberikan arahan bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan oleh para penyelenggara pemerintahan dari pusat sampai satuan pemerintahan yang lebih rendah. Kebutuhan akan peran pemerintahan daerah diperkuat oleh suatu pemahaman mengenai paradigma negara kesejahteraan, yang menghendaki camp tangan negara disegala bidang kehidupan masyarakat.¹⁴

F. Hasil Pembahasan

Pemerintahan Daerah bersifat dinamis sehingga terhadap peraturan perundang-undangan yang mendasari tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu terus dilakukan pembaharuan dan perbaikan dari waktu ke waktu sebagaimana yang terjadi pada perubahan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengertian Pemerintah Daerah baik menurut Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan pengertian yang sama yaitu pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut

¹⁰ Abdurrahman, *Perkembangan Pemikiran tentang Pembinaan Hukum Nasional di Indonesia*, (Jakarta: Akademika Pressindo, 1989), hlm. 22.

¹¹ E. Utrechth, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1966), hlm. 74-75. Lebih lanjut menuliskan bahwa politik hukum dapat dijadikan alat bagi sebagian kalangan (diistilahkannya '*ruling class*') guna menjauhkan hukum dari *social werkelijkheid*.

¹² Agusmidah, *Dilematika Hukum Ketenagakerjaan Tinjauan Politik Hukum*, (Jakarta: Sofmedia, 2011), hlm. 4.

¹³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1996), hlm. 352.

¹⁴ Satjipto Raharjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyat*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 20-25.

asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perbedaan mendasar antara kedua undang-undang tersebut adalah tidak terletak pada pengertian pemerintahan daerah itu sendiri karena baik di Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 maupun Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 mempunyai arti yang sama. Perbedaan kedua UU tersebut terletak pada isi-isi yang ada di dalamnya, seperti pengaturan, wewenang, pengisian jabatan, hak dan kewajiban daerah dan lain-lain. Contohnya adalah perbedaan pengaturan antara kedua undang-undang tersebut dalam pengisian masa jabatan yang kosong.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 57 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 ialah Kepala Daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah Pasal 19 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD.

Menurut Kamus Praktis Bahasa Indonesia yang disusun oleh A.A Waskito, kata kewenangan memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintahan.¹⁵

Cheema dan Rondinelli dalam buku *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience* yang dikutip oleh Agussalim menegaskan bahwa kewenangan lebih tepat diartikan dengan *authority* sedangkan Hans Antlov dalam bukunya *Federation of Intent in Indonesia 1945-1949* menggunakan istilah *power*.

Sumber kekuasaan dan wewenang bagi Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Kekuasaan dan kewenangan pemerintah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, baik pada pemerintahan pusat maupun daerah dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat. Pembentuk undang-undang menentukan suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya baik kepada organ yang sudah ada maupun yang baru dibentuk.

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan terdiri dari tiga bentuk yaitu pelimpahan kewenangan dengan atribusi, pelimpahan kewenangan dengan delegasi dan pelimpahan kewenangan dengan mandat.

1. Teori Kewenangan

a. Teori Pendelegasian Kewenangan dengan Atribusi

Atribusi atau *attributie* mengandung arti pembagian. Atribusi digambarkan sebagai pemberian kewenangan kepada suatu organ lain yang menjalankan kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri tanpa ditunjuk untuk menjalankan kewenangannya itu. Atribusi kewenangan itu terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu

¹⁵ Agussalim, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 95.

konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak di dahului oleh suatu pasal untuk diatur lebih lanjut.¹⁶ Menurut H.D. van Wijk yang dikutip oleh Aggussalim menyatakan bahwa kekuasaan atau kewenangan pemerintah bersumber dari *Originale legislator* yang diartikan sebagai kekuasaan atau kewenangan yang bersumber daripada pembuat undang-undang asli dan *Delegated legislator* yang diartikan sebagai pemberi dan pelimpahan kekuasaan atau kewenangan dari suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggung jawab sendiri.¹⁷

b. Teori Pendelegasian Kewenangan dengan Delegasi

Delegasi mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan ini tidak bisa dilakukan tanpa adanya kekuatan hukum seperti undang-undang atau peraturan hukum lainnya. Dengan adanya delegasi maka ada penyerahan wewenang dari badan pemerintahan atau pejabat pemerintahan yang satu ke badan atau pejabat yang lainnya yang lebih rendah kedudukannya. Dalam delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum pemberian delegasi karena untuk menarik kembali delegasi yang telah didelegasikan juga diperlukan peraturan perundang-undangan yang sama seperti pemberian delegasi itu ada. Delegasi adalah penyerahan kewenangan oleh organ yang hingga saat itu ditunjuk untuk menjalankannya kepada satu organ lain yang sejak saat itu menjalankan kewenangan yang didelegasikan atas namanya dan menurut pendapatnya sendiri.

c. Teori Pendelegasian Kewenangan dengan Mandat

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, mandat memiliki arti perintah dan tugas yang diberikan oleh pihak atasan. Menurut Heinrich yang dikutip dalam buku Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum menyatakan bahwa mandat dapat berupa *opdracht* (suruhan) pada suatu alat perlengkapan (organ) untuk melaksanakan kompetensinya sendiri maupun tindakan hukum oleh pemegang suatu wewenang memberikan kuasa penuh (*volmacht*) kepada sesuatu subjek lain untuk melaksanakan kompetensi nama si pemberi mandat. Jadi si penerima mandat bertindak atas nama orang lain. Pada mandat, tidak ada penciptaan atau penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan. Mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja pada mandat, pemberi mandat tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila menginginkannya. Pemberi mandat juga dapat memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat sehingga secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari mandans. Selain kepada pegawai bawahan, mandat dapat pula diberikan kepada organ atau pegawai bawahan sesuai ketentuan hukum yang mengaturnya.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 102.

¹⁷ *Ibid.*,

Berdasarkan teori kewenangan di atas, kewenangan pengawasan ketenagakerjaan merupakan kewenangan yang diberikan secara atributif oleh peraturan perundang-undangan langsung kepada pemerintah. Baik itu yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat kepada Kementerian Tenaga Kerja maupun kepada pemerintah daerah berdasarkan tugas tanggung jawab dan wewenangnya serta kewenangan delegatif dari Kementerian Tenaga Kerja dan Dinas Tenaga Kerja kepada pegawai pengawas ketenagakerjaan.

2. Kewenangan yang diberikan kepada UU

a. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Pasal 178 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ini mengatur bahwa Pengawasan Ketenagakerjaan dilaksanakan oleh unit kerja tersendiri pada instansi yang lingkup tugas kabupaten/kota, masing-masing memiliki kewenangan dan tugas dalam pengawasan ketenagakerjaan dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Ini artinya, kewenangan pengawasan ketenagakerjaan ada pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota. Melalui undang-undang ini pengawas ketenagakerjaan juga memiliki wewenang sebagai PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil), jumlah pengawas PPNS sampai dengan 2014 adalah 563 orang dan spesialis 361 orang. Peran PPNS dalam proses penyidikan terkait pelanggaran hak normatif yang mengandung unsur pidana, seperti pelanggaran upah minimum, hak berserikat dan hak atas jaminan sosial.

b. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahaan *ILO Convention No. 81 Concerning Labour Inspection in Industry And Commerce* (Konvensi ILO Nomor 81 mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan). Dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003, kebijakan pengawasan ketenagakerjaan bersifat sentralistik secara penuh. Undang-undang ini juga mengatur bahwa pengawasan ketenagakerjaan harus berada di bawah supervisi dan kontrol pemerintah pusat. Ini artinya, Pengawasan Ketenagakerjaan semestinya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.

c. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Sejak Undang-undang Nomor Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan terjadi perubahan signifikan dalam pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan, yakni penyelenggaraan yang tadinya sentralisasi menjadi desentralisasi (sebelumnya dasar hukum kewenangan pengawas ketenagakerjaan dengan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003). Sehingga memberi kewenangan besar kepada pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengelola pengawasan ketenagakerjaan. Sebelumnya, untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dibentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 2 ayat (4), Peraturan Pemerintah tersebut menegaskan: “Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas 31 (tiga puluh satu) bidang urusan pemerintahan meliputi: Pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum; perumahan; penataan ruang; perencanaan pembangunan; perhubungan; lingkungan hidup; pertanahan; kependudukan dan catatan sipil; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; keluarga berencana dan keluarga sejahtera; sosial; ketenagakerjaan dan transmigrasi.

Dalam Pasal 6 Bab III Pembagian Urusan Pemerintahan, yang menjadi kewenangan pemerintah adalah: Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) menjadi kewenangannya. Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: Pendidikan; kesehatan; lingkungan hidup; pekerjaan umum; penataan ruang; perencanaan pembangunan; perumahan; kepemudaan dan olahraga; penanaman modal; koperasi dan usaha kecil dan menengah; kependudukan dan catatan sipil; ketenagakerjaan.

Pengawasan ketenagakerjaan sebagai urusan pemerintahan telah dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Pembagian urusan Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Peraturan Pemerintah ini cenderung seimbang. Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan yang serupa. Perbedaannya hanya nampak pada skala atau ruang lingkungannya.

Urusan berskala Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kota, urusan berskala Provinsi menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan urusan berskala nasional menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Kelemahan aspek pengawasan ketenagakerjaan dalam era otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, seringkali tidak berjalan optimal karena sistem otonomi daerah sering dipengaruhi oleh kepentingan praktis, menarik investasi dan kepentingan memperoleh pendapatan asli daerah melalui kebijakan pemerintah daerah. Anggaran yang terbatas juga menjadi kendala pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan. Kemudian, tingkat mutasi pegawai yang tinggi serta penempatan pegawai tidak sesuai kompetensinya, tidak tersedianya sarana dan prasarana pengawasan ketenagakerjaan.

Permasalahan ini dapat memperlemah perlindungan terhadap masyarakat dalam mencapai keadilan dan kesejahteraan. Kementerian Ketenagakerjaan mencatat akhir 2014 jumlah pengawas ketenagakerjaan 1.776 orang. Bertugas mengawasi 265.209 perusahaan. Idealnya, dibutuhkan 4.452 petugas pengawas ketenagakerjaan sehingga masih ada kekurangan 2.676 orang pengawas. Dari 514 kabupaten/kota di Indonesia, 155 Kabupaten/Kota saat itu belum punya pengawas ketenagakerjaan.

Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, pembagian urusan Pengawasan Ketenagakerjaan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah tidak lagi berimbang. Kewenangan yang ada pada pemerintah pusat adalah penetapan sistem dan pengelolaan personel pengawas. Kewenangan yang ada pada daerah Provinsi adalah penyelenggaraan Pengawasan Ketenagakerjaan. Sedangkan daerah Kabupaten/Kota sama sekali tidak memiliki kewenangan apapun dalam urusan Pengawasan Ketenagakerjaan.

Sistem inilah yang disebut dengan istilah “sentralistik terbatas”. “Sentralistik” itu maksudnya terpusat dan “terbatas” itu maksudnya dibatasi hanya pada Daerah Provinsi. Jadi, urusan Pengawasan Ketenagakerjaan yang sebelumnya tersebar di semua tingkatan pemerintahan, sekarang dipusatkan ke Daerah Provinsi, yaitu dalam hal penyelenggaraannya.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dalam hal ini terdapat kontradiksi/inkonsistensi pengaturan. Undang-undang yang satu mengatakan demikian, sedangkan undang-undang yang lain mengatur secara berbeda. Tidak tanggung-tanggung, konflik ini melibatkan tiga undang-undang yang mengatur satu hal yang sama, undang-undang yang mana yang harus dipatuhi dan dilaksanakan.

Politik hukum yang lebih mementingkan kebijakan pemberlakuan (*enactment policy*) dengan mengabaikan kebijakan dasar (*basic policy*) menjadi salah satu faktor utama timbulnya inkonsistensi. Sesungguhnya, politik hukum itu berguna untuk menentukan hukum yang benar-benar sesuai antara harapan dan kenyataan, antara aturan-aturan (bunyi Pasal) dalam undang-undang tersebut.

Pengertian inkonsistensi adalah ketidaksesuaian yang menyangkut substansi/materi antar peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan yang mengatur suatu hal yang berkaitan atau bisa juga disebut sebagai ketidaksinkronan. Dalam *Black Law Dictionary* disebut sebagai “*lacking consistency, not compatible with another fact or claim*”. Dalam RPJMN 2004-2009 disebutkan bahwa masalah politik hukum pada umumnya menyangkut masalah substansi hukum yang ditandai oleh adanya inkonsistensi peraturan perundang-undangan: “Peraturan perundang-undangan yang ada masih banyak yang tumpang tindih, inkonsisten dan bertentangan antara peraturan yang sederajat satu dengan lainnya, antara peraturan tingkat pusat dan daerah dan antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan di atasnya”.

Timbulnya inkonsistensi dikarenakan perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas yang menjadikan sulitnya pelaksanaan di lapangan atau menimbulkan banyak interpretasi dan berakibat terjadinya inkonsistensi. Dalam sistem hukum, apabila terjadi konflik, maka sistem itu sendiri yang akan menyelesaikannya. Sebagai bagian dari sistem hukum, di sinilah peran asas hukum. Dan salah satu asas yang berperan penting dalam penyelesaian konflik semacam ini adalah asas *lex speciali derogat legi generali*. Asas ini mengatakan bahwa aturan yang mengatur secara khusus itu mengalahkan aturan yang mengatur secara umum, sehingga yang harus dipatuhi dan dilaksanakan adalah aturan yang bersifat khusus. Hal tersebut yang disebut kontradiksi pengaturan pengawasan ketenagakerjaan khususnya di daerah.

Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tidak dibuat khusus untuk mengatur tentang Pengawasan Ketenagakerjaan. Begitu pula Undang-undang tentang Ketenagakerjaan. Undang-undang tentang Ketenagakerjaan ini memang mengatur banyak hal terkait aspek-aspek ketenagakerjaan, namun tidak khusus untuk mengatur tentang Pengawasan Ketenagakerjaan. Berbeda dengan kedua undang-undang tersebut, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003 dibuat secara khusus untuk mengesahkan dan mengadopsi Konvensi *International Labour Organization* tentang Pengawasan Ketenagakerjaan. Undang-undang ini secara khusus dan spesifik dari awal sampai akhir hanya berbicara mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan. Berdasarkan hal tersebut, sudah jelas bahwa di antara ketiga undang-undang tersebut, yang bersifat *lex specialis* adalah Undang-undang Nomor 21 Tahun 2003. Dengan demikian, dalam hal ini, undang-undang inilah yang harus dipatuhi dan diterapkan. Konsekuensinya, Pengawasan Ketenagakerjaan sebagai salah satu Urusan Pemerintahan sepenuhnya harus menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, sesuai standar yang berlaku secara internasional.

Hal ini selaras dengan fungsi Pengawasan Ketenagakerjaan sebagai lembaga penegak hukum nasional. Bila dibandingkan dengan lembaga penegak hukum lainnya, sebut saja Kepolisian, Kejaksaan maupun Komisi Pemberantasan Korupsi, semuanya bersifat sentralistik yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Contoh lainnya adalah penegakan hukum sektoral di bidang keimigrasian, perpajakan, bea cukai, lingkungan hidup, serta pengawasan obat dan makanan. Semuanya ditangani oleh Pemerintah Pusat, dengan membentuk instansi vertikal di daerah. Begitu pula seharusnya Pengawasan Ketenagakerjaan, yaitu sepenuhnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, yang mana pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh instansi vertikal.

Kemudian bagaimanakah sikap jajaran pemerintahan terhadap perihal kewenangan Pengawasan Ketenagakerjaan ini? Apakah asas *lex specialis derogat legi generali* yang kemudian diterapkan, bahwa asas hukum yang digunakan adalah *lex posteriori derogat legi priori*. Asas ini mengatakan bahwa aturan yang baru itu mengalahkan aturan yang lama. Maka, dalam hal ini, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan dasar hukum pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan. Dengan demikian, konsep Pengawasan Ketenagakerjaan yang “sentralistik terbatas” akan segera diterapkan.

Sebagai akibatnya, harus dilakukan serah terima atas segala personel, pendanaan, sarana dan prasarana serta dokumen (P3D) dari Daerah Kabupaten/Kota ke Daerah Provinsi. Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah telah menyatakan bahwa serah terima dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak undang-undang tersebut diundangkan dilakukan paling lambat 2 Oktober 2016. Dengan demikian, sistem Pengawasan Ketenagakerjaan yang terpusat di Daerah Provinsi sekiranya sudah akan diterapkan secara penuh pada tahun 2017.

G. Penutup

1. Kesimpulan

Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembagian urusan Pengawasan

Ketenagakerjaan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah tidak lagi berimbang. Kewenangan yang ada pada Pemerintah Pusat adalah penetapan sistem dan pengelolaan personel pengawas. Kewenangan yang ada pada Daerah Provinsi adalah penyelenggaraan Pengawasan Ketenagakerjaan. Sedangkan Daerah Kabupaten/Kota sama sekali tidak memiliki kewenangan apapun dalam urusan Pengawasan Ketenagakerjaan. Sistem ini disebut dengan istilah “sentralistik terbatas”. “Sentralistik” itu maksudnya terpusat, dan “terbatas” itu maksudnya dibatasi hanya pada Daerah Provinsi. Jadi, urusan Pengawasan Ketenagakerjaan yang sebelumnya tersebar di semua tingkatan pemerintahan, sekarang dipusatkan ke Daerah Provinsi, yaitu dalam hal penyelenggaraannya. Sistem ini diharapkan dapat menjadi solusi atas berbagai eksekusi negatif dari otonomi daerah, yang dihadapi di lapangan selama tidak kurang dari 10 tahun terakhir. Gambaran ke depannya, Pengawasan Ketenagakerjaan akan menjadi lebih independen, sehingga kinerjanya akan lebih efektif dan efisien dalam melindungi/menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban para pengusaha dan pekerja.

2. Saran

Disharmonisasi dalam penerapan peraturan perundang-undangan terhadap substansi pengaturan yang sama perlu untuk direfleksi dan dievaluasi oleh pembentuk peraturan perundang-undangan khususnya legislatif dalam hal ini Tim Perumus. Hal tersebut diupayakan untuk terciptanya peraturan yang responsif dan aplikatif di mana pada era pemerintahan saat ini re-sentralistik mulai diambil sebagai kebijakan untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang belum dirasakan optimal pada sisi Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota termasuk pada pengawasan ketenagakerjaan yang telah dibahas tersebut.

H. Daftar Pustaka

1. Buku

- Abdurrahman. *Perkembangan Pemikiran tentang Pembinaan Hukum Nasional di Indonesia*. Jakarta: Akademika Pressindo. 1989.
- Agusmidah. *Dilematika Hukum Ketenagakerjaan Tinjauan Politik Hukum*. Jakarta: Sofmedia. 2011.
- Belinfante, A.D. *Kort Begrip van het Administratief Recht*. Dutch: Samson 7e druk: Alpheen aan den Rijn. 1985.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius. 1982.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan Kumpulan Karya Tulis*. Bandung: Alumni. 2002.
- Lubis, M. Solly. *Serba-Serbi Politik dan Hukum di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju. 1989.
- Nugraha, Safri. *Et, Al. Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*. Jakarta: Center For Law and Good Governance Studies (CLGS-FHUI., 2007.
- Raharjo, Satjipto. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyat*. Yogyakarta: Genta Publishing. 2009.
- _____. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti. 1996.

_____. *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni. 1977.

Soemitro, Ronny H. *Metodologi Penelitian Hukum*. Semarang: Ghalia Indonesia. 1982.

Utrecth, E. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar. 1966.

Wahab, Solihin Abdul. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara. 1991.

2. Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. UUD Tahun 1945. Naskah Asli.

_____. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen.

_____. *Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

_____. *Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan*.

_____. *Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.

_____. *Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279.

_____. *Undang-undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Ratifikasi ILO Convention No. 182 Concerning the Prohibition anil Intermediate Action for the Elimination of The Worst Forms of Child Labour*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 30. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3941.

_____. *Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pememrintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten dan Kota*.