

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Dunia kerja pada awalnya didominasi oleh kaum laki-laki. Hal ini salah satunya disebabkan oleh budaya patriarki. Akibatnya, perempuan hanya ditugaskan untuk mengerjakan pekerjaan domestik di rumah. Pekerjaan rumah yang dimaksud seperti mencuci, menyetrika, menyapu dan lain-lain termasuk mengasuh anak sebagai seorang ibu. Sedangkan laki-laki bertugas mencari nafkah di ruang publik (*Bread Winner*). Saat sektor perekonomian mengalami guncangan resesi, maka kebijakan-kebijakan liberalisasi perdagangan dan investasi menjadi ujung tombak upaya pemulihan yang difokuskan pada pembukaan pasar domestik terhadap kepentingan-kepentingan global untuk meningkatkan kualitas, efisiensi dan persaingan di kalangan industri manufaktur Indonesia.¹

Akhirnya, mau tidak mau perempuan ikut terjun bekerja bersama-sama dengan kaum laki-laki. Namun, terjunnya perempuan ke ruang publik mengalami diskriminasi. Terjadi segregasi kerja di mana laki-laki dan perempuan dipisahkan oleh pembatas tidak kasat mata berupa klasifikasi sosial yang memberi jenis kelamin pada pekerjaan, misalnya sekretaris adalah pekerjaan perempuan sementara manajer adalah pekerjaan laki-laki.² Segregasi antara laki-laki dan perempuan dalam dunia kerja dapat

¹ Anonim, **Strategi Pengarusutamaan Gender**, ILO Jakarta, 2003-2005.

² Epstein, 1998 dalam Artikel Dhini Rama Dhania, **Bias Gender dan Segregasi Vertikal Pada Produktivitas Wanita di Dunia Kerja**, Desember 2010.

dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu segregasi seksual horisontal dan vertikal.

Segregasi horisontal, perempuan hanya dapat bekerja di bidang pekerjaan yang dianggap “pekerjaan perempuan”. Sementara pada segregasi vertikal perempuan dapat bekerja pada bidang yang sama dengan pria, namun pria cenderung menempati posisi dan/atau mendapatkan upah yang lebih tinggi.³

Segregasi ini terjadi disebabkan oleh stigma⁴ di mana perempuan dibentuk sebagai sosok yang lemah, pasif, mudah dipengaruhi, tidak memiliki standar karir yang tinggi, cenderung memainkan peran domestik, kurang cerdas dan lebih emosional akibat siklus menstruasi.⁵ Akibatnya, perempuan terbatas hanya bekerja pada bidang-bidang tertentu saja. Bahkan ada sebuah studi meta analisis yang menelaah 46 penelitian sebelumnya membuktikan bahwa tidak dapat perbedaan psikologis yang signifikan antara laki-laki dan perempuan,

³ Crawford, 2006 dalam Artikel Dhini Rama Dhania, **Bias Gender dan Segregasi Vertikal Pada Produktivitas Wanita di Dunia Kerja**, Desember 2010. Dijelaskan pula dalam Rachmad Safa'at, **Buruh Perempuan: Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia**, IKIP Malang, Malang, 1998, hlm 82-83 bahwa segregasi kerja terhadap perempuan adalah yaitu pengelompokan jenis kerja berdasarkan gender. Dahulu, jenis pekerjaan tertentu yang ‘dihuni’ oleh laki-laki dan ketidakpuasan terhadap upah misalnya dirasakan oleh laki-laki maka pengusaha akan mencari pekerja perempuan sebagai pengganti, ketika telah diisi oleh pekerja perempuan, maka si laki-laki tidak akan sudi untuk kembali menempati posisi pekerjaan tersebut. Ketika perempuan menempati posisi jenis kerja, akan sulit untuk meningkat, dan paling tinggi perempuan akan menempati posisi supervisor dengan manager tetap dipegang oleh laki-laki. Untuk jenis pekerjaan yang sama, perempuan dan laki-laki ternyata juga terdapat perbedaan pemberian upah.

⁴ Stigma menurut kamus bahasa Indonesia adalah sifat negatif yang menghinggapai seseorang karena pengaruh lingkungannya.

⁵ Membedakan antara laki-laki dan perempuan dibedakan menjadi dua yaitu istilah “seks” yaitu perbedaan biologis dan kodrati antara laki-laki dan perempuan. Sedangkan “gender” yaitu perbedaan peran, atribut dan sikap tindak atau perilaku, yang dianggap masyarakat pantas untuk laki-laki dan perempuan. Sosok perempuan yang lemah lembut, pasif, dan bekerja mengurus rumah tangga sedangkan sosok laki-laki adalah perkasa dan bekerja di ranah publik adalah perbedaan laki-laki dan perempuan bukan dari kodrati melainkan tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Tim Penulis, **Bahan Ajar Tentang Hak Perempuan**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007, hlm 3.

pada dasarnya keduanya sama kecuali dalam keterampilan motorik dan seksualitas.⁶

Faktor budaya tersebut nyata-cukup mempengaruhi menjadikan kondisi pekerja perempuan sangat lemah. Memang saat ini sudah cukup lazim melihat perempuan bekerja di ranah publik sebagaimana pekerja⁷ laki-laki. Namun, di balik itu terdapat banyak permasalahan seperti jenjang karir kepada pekerja perempuan, upah pekerja laki-laki dan perempuan yang berbeda atas pekerjaan yang sama, lemahnya pengawasan, jam kerja yang tidak teratur dengan upah yang tidak layak seperti bentuk pekerja rumahan (*putting out system*), bahkan tanpa payung hukum, dan bekerja di ranah publik dengan jenis pekerjaan lingkup domestik.

Salah satu bidang kerja yang digeluti adalah sebagai pekerja rumah tangga. Istilah Pekerja Rumah Tangga (PRT) mungkin terdengar asing bagi sebagian orang karena lebih dikenal dengan istilah Pembantu Rumah Tangga. Perbedaan istilah ini tidak dapat dipandang secara sederhana karena hal ini berdampak cukup panjang, khususnya mengenai perlindungan hukum terhadap mereka. Oleh karena itu, digunakan istilah Pekerja Rumah Tangga sebagai orang yang melakukan pekerjaan domestik yang akan dibahas. Perempuan merupakan mayoritas dari pekerja rumah tangga, 43,6 juta atau 83% dari jumlah total. Pekerjaan rumah tangga merupakan sumber penting pekerjaan berupah bagi perempuan, mencapai 7,5% pekerja perempuan di

⁶ Hyde, 2005 dalam Artikel Dhini Rama Dhanita, **Bias Gender dan Segregasi Vertikal Pada Produktivitas Wanita di Dunia Kerja**, Desember 2010.

⁷ Di dalam penelitian ini digunakan istilah pekerja, semata-mata dengan pertimbangan efisiensi. Bila terdapat penggunaan istilah buruh dalam penelitian ini merupakan hasil kutipan tanpa dilakukan proses editing.

seluruh dunia.⁸ Maka dari itu, dalam membahas persoalan PRT diperlukan perspektif yang sedikit lebih khusus daripada pembahasan masalah perburuhan lainnya.

PRT adalah bagian dari hidup sehari-hari. Mereka bagaikan *stuntman* atau pemeran pengganti dalam sebuah film, terutama mereka-mereka yang sibuk bekerja dan beraktifitas di luar rumah. Dalam banyak hal mereka menggantikan pemberi kerja. Kenyataan sosial yang terjadi, bahwa posisi PRT sangat menunjang kehidupan manusia, ternyata sangat bertolak belakang dengan posisi mereka (PRT) di mata para pemangku kebijakan. PRT masih belum memiliki payung hukum yang menaungi kepentingan hukum mereka.

Pemerintah yang memiliki otoritas politik dalam memberikan jaminan perlindungan hukum bagi PRT nampaknya tidak serius mewujudkannya. Kevakuman hukum terkait PRT membuat kedudukan Rancangan Undang-Undang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga (RUU PRT) begitu penting keberadaannya. Namun, sampai saat ini belum juga disahkan. Padahal RUU PRT tersebut adalah salah satu jalan menuju perlindungan hukum bagi PRT.

Awalnya, harus diketahui bagaimana sesungguhnya posisi dari PRT dalam dunia perburuhan dan ketenagakerjaan Indonesia. Menurut hukum positif Indonesia, PRT tidak tergolong kategori pekerja, sehingga segala ketentuan baik jenis pekerjaan, jam kerja, jaminan kesehatan hingga pengupahan tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UUK).

⁸ Diunduh dari <http://www.balisruti.or.id> diakses pada 22 Februari 2013.

Pihak-pihak yang memiliki hubungan hukum dalam konteks ini adalah PRT sebagai pekerja dan pemberi kerja sebagai majikan.⁹ “Pemberi kerja (Pasal 1 angka (4) UUK) adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain”, sedangkan “Pekerja/buruh (Pasal 1 angka (3) UUK) adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain”.

Hubungan hukum antara pemberi kerja dan PRT diikat oleh perjanjian kerja (Pasal 1 angka (14) UUK). “Perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak”. Hubungan kerja lahir dari perjanjian kerja dan memiliki unsur-unsur, yaitu pekerjaan, upah dan perintah. Ada perintah dari pemberi kerja terhadap pekerja (dalam hal ini PRT), perintah untuk melakukan suatu pekerjaan dan dari melakukan pekerjaan itu PRT mendapat upah. Pasal 1 angka (15) UUK memberikan pengertian “Hubungan kerja adalah hubungan antara pengusaha dengan pekerja berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah dan perintah.”

Menurut Asri Wijayanti dalam bukunya *Menggugat Konsep Hubungan Kerja*, terdapat penghilangan subjek dalam konsep hubungan kerja yaitu pemberi kerja yang dapat berupa orang perseorangan (selain pengusaha) dalam melakukan perjanjian kerja, tetapi dibatasi hanya antara pekerja dan pengusaha yang dikategorikan sebagai hubungan kerja. Penghilangan subjek inilah yang menyebabkan UUK seakan-akan memberi kesempatan bahwa

⁹ Di dalam penelitian ini digunakan istilah pemberi kerja, semata-mata dengan pertimbangan efisiensi. Bila terdapat penggunaan istilah majikan dalam penelitian ini merupakan hasil kutipan tanpa dilakukan proses editing.

PRT diatur hubungannya dengan pemberi kerja. Padahal, dalam UUK hanya terdapat tujuh pasal dari keseluruhan 193 pasal. Selebihnya, diatur masalah pekerja dan pengusaha (pekerja sektor formal), karena itu seolah-olah pekerja sektor informal tidak memiliki jaminan perlindungan hukum.¹⁰

Jangankan meminta hak upah yang layak atau jaminan sosial, diakuinya PRT sebagai seorang pekerja saja sangat sulit untuk dicapai. Mereka hanya dianggap ‘membantu’ saja dan bantuan mereka juga melakukan pekerjaan-pekerjaan yang biasa dilakukan mereka di lingkup domestik (dianggap tidak memiliki keahlian lebih atau *unskill*). Oleh karena hanya membantu saja, maka upah yang diberikan kepada pekerja tersebut adalah dikembalikan lagi kepada masing-masing yang dibantu (pemberi kerja). Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa upah seorang pekerja rumah tangga sangat jauh dari layak¹¹ ditambah beban jam kerja yang tidak masuk akal (apalagi PRT yang menginap).

Persoalan PRT telah menjadi wacana lama yang tak kunjung selesai. Tidak hanya Indonesia, dunia Internasional juga menaruh perhatian terhadap keberlangsungan dan kesejahteraan PRT. Setelah perjuangan panjang dengan didukung oleh berbagai elemen, akhirnya Konferensi tahunan ILO ke-100 menghasilkan Konvensi ILO Nomor 189 Mengenai Kerja Layak Pembantu Rumah Tangga (Konvensi PRT).¹² Posisi Indonesia saat ini masih pasca penandatanganan dan pemerintah (lebih tepatnya Presiden Susilo Bambang

¹⁰ Asri Wijayanti, **Menggugat Konsep Hubungan Kerja**, Lubuk Agung, Bandung, 2011.

¹¹ Diunduh dari <http://banjarmasin.tribunnews.com> diakses pada 22 Februari 2013, disebutkan BPS merilis rata-rata upah PRT (dengan masih menggunakan istilah pembantu rumah tangga) mengalami kenaikan sebesar 0,14 persen yaitu dari Rp 311.563,00 menjadi Rp 311.994,00.

¹² Negara-negara yang telah meratifikasi masih empat negara yaitu Uruguay, Filipina, Mauritius dan Italia (pada 22 Januari 2013 lalu). Konvensi ini disahkan pada 16 Juni 2011 sekaligus ditetapkan sebagai Hari PRT Internasional di Jenewa, Swiss.

Yudhoyono berjanji untuk meratifikasinya.¹³ Artinya, Konvensi PRT ini masih belum mengikat Indonesia dalam hal pelaksanaannya (*Pacta sunt servanda*).

Dalam kenyataan PRT tidak digolongkan sebagai pekerja dan UUK tidak mengatur lebih lanjut antara pemberi kerja (mayoritas yang diatur adalah pengusaha) dan pekerja. Analisis menurut kenyataan sosial bahwa PRT bukan tergolong seorang pekerja sehingga tidak tunduk pada UUK pun pula tidak memiliki payung hukum tersendiri untuk melindungi PRT, maka dapat dilihat peraturan yang dapat melindungi PRT yaitu dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945). Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Pasal ini terkait dengan hak asasi setiap orang untuk dilindungi oleh negara dengan aturan hukum. Tidak peduli pejabat, mahasiswa, pekerja/buruh, petani, termasuk PRT, selama dia menyanggah status manusia berarti dia memiliki hak asasi manusia tanpa diskriminasi atas apapun.

Tidak sedikit pula peristiwa pekerja Indonesia di luar negeri yang berstatus sebagai pekerja domestik juga mengalami masalah serupa. Selain menyangkut dunia Internasional dan hukum negara tempat bekerja, ketiadaan payung hukum di negara asalnya untuk melindunginya¹⁴ juga mempengaruhi bentuk penyelesaian dan keinginan (*political will*) pemerintah. Memang Indonesia telah memiliki Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan

¹³ Diunduh dari <http://www.hukumonline.com> diakses pada 15 Februari 2013.

¹⁴ Hasil wawancara yang dilakukan terhadap Abdul R. Budiono selaku dosen di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dalam pembuatan majalah LPM ManifesT bertema Bantuan Hukum dalam Penegakan HAM.

dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (UU PPTKILN)¹⁵, namun belum ada aturan khusus yang mengatur masalah pekerja domestik.

UUK rupanya tidak memasukkan kategori pekerja domestik sebagai bagian pekerja yang dilindungi oleh regulasi tersebut. Indonesia sesungguhnya telah memiliki RUU PRT yang sudah masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2013 pada posisi ke-40 dari daftar 70 rancangan. Ironisnya, sudah sejak 2010 RUU PRT ini dibuat dan pada tahun 2012 lalu telah masuk tahap pembahasan namun masih belum terselesaikan. Pada tahun 2013 ini masuk dalam daftar ke-40 dari 70 calon undang-undang ini.¹⁶

Masih belum adanya keinginan pemerintah untuk melindungi PRT ini dan lebih mengutamakan lahirnya undang-undang keamanan nasional (kamnas) terlebih dahulu yang berada dalam posisi daftar teratas. Melihat fenomena yang terjadi pada kelangsungan perlindungan terhadap PRT, maka dirasa perlu untuk melakukan penelitian terhadap RUU PRT ini. Memang masih dalam bentuk rancangan, bukan merupakan peraturan dan tentu belum memiliki ketentuan mengikat. Namun, alangkah lebih baiknya bila telah dilakukan penelitian terlebih dahulu sejak berbentuk rancangan dan diperbaiki sesuai dari segi teoritik, dan benar memuat perlindungan bagi PRT minimal sesuai dengan Konvensi PRT dan hasil penelitian sebelumnya sebagai bahan penunjang.

Penelitian ini lebih dikhususkan masalah pengupahan bagi PRT. Sebagaimana telah diketahui bersama bahwa inti dari hubungan kerja dan masalah perburuhan adalah bersumber pada upah. Upah yang dirasa tidak

¹⁵ Undang-undang ini dirasa masih belum cukup melindungi para pahlawan devisa ini sehingga saat ini masih diwacanakan rancangan perubahan undang-undang tersebut.

¹⁶ Diunduh dari <http://ngada.org> diakses pada 15 Februari 2013.

layak dengan jam kerja tidak jelas juga akan menjadi beban pemberi kerja ketika harus membayar diatas upah minimum, maka patut dikaji lebih lanjut untuk kemudian menghasilkan sebuah gagasan kompromistis dalam hal pengupahan dan jam kerja. Hal ini diharapkan agar tidak terjadi revisi dan perubahan berkali-kali terhadap sebuah undang-undang sebagaimana biasa terjadi.

Untuk merancangnya menjadi sebuah gagasan kompromistis dalam kevakuman peraturan hukum positif Indonesia, maka dapat dilihat dari teori pengupahan yang menunjang juga beberapa cerminan pelaksanaan di negara lain yang dipandang telah berhasil memberikan kesejahteraan bagi PRT yaitu negara Filipina dan Afrika Selatan.¹⁷ Penulis akan melihat dan membandingkannya untuk dijadikan bahan pertimbangan bagaimana pengaturan pengupahan yang dilakukan oleh kedua negara tersebut. Maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian tentang “Kebijakan Formulasi Pengupahan Pekerja Rumah Tangga Berdasarkan Keadilan Sosial”

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dapat dirumuskan beberapa permasalahan mendasar yang terdiri dari:

1. Mengapa pengaturan pengupahan (UMK/UMP) yang ada saat ini tidak diberlakukan bagi Pekerja Rumah Tangga?
2. Bagaimana formulasi kebijakan pengupahan bagi Pekerja Rumah Tangga yang memenuhi keadilan sosial?

¹⁷ Anonim, *Domestic Work Policy Brief*, ILO Jakarta, hlm 3.

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan dan menganalisis alasan tidak diberlakukannya pengaturan pengupahan (UMK/UMP) yang ada saat ini bagi PRT.
2. Untuk membuat formulasi kebijakan pengupahan bagi PRT yang memenuhi keadilan sosial.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Adapun manfaat penelitian ini antara lain:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritik penelitian ini diharapkan mampu mengembangkan khasanah keilmuan di bidang hukum perburuhan sebagai kajian akademik dalam memberikan solusi dan kontributif bagi para pihak terkait dan penegak hukum demi mewujudkan keadilan sosial di masyarakat.

1.4.2 Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis penelitian ini antara lain:

- a. Diharapkan penelitian ini dapat dijadikan bahan hukum dan kajian akademik oleh pemerintah maupun DPR dalam kerangka penyempurnaan RUU Perlindungan PRT dalam sistem legislasi nasional.

- b. Diharapkan penelitian ini mampu menjadi sumber referensi bagi para pihak dan penegak hukum maupun praktisi hukum yang akurat dengan didasarkan pada argumentasi akademik yang ilmiah.
- c. Diharapkan penelitian ini menjadi sumber referensi bagi mahasiswa dan masyarakat membuka cakrawala di bidang perburuhan khususnya bidang PRT.

1.5 SISTEMATIKA PENULISAN

Agar mempermudah pemahaman, penulis akan mendeskripsikan secara singkat dan jelas substansi penulisan penelitian ini:

BAB I PENDAHULUAN

Berisi latar belakang pengambilan tema oleh penulis, rumusan masalah yang menjadi pokok kajian pembahasan, tujuan dan manfaat dari penelitian yang dilakukan serta sistematika penulisan penelitian ini.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Berisi teori-teori dan konsep yang akan dijadikan pisau analisis dalam membahas hasil penelitian serta terdapat penjelasan yang bersifat informatif kepada pembaca.

BAB III METODE PENELITIAN

Berisi metode penelitian yang digunakan terkait dengan metode pendekatan penelitian, jenis dan sumber data penelitian yang di dalam penelitian ini menggunakan sumber data sekunder yang dibagi atas sumber bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Kemudian teknik penelusuran guna

mendapatkan sumber data yang diperlukan serta bagaimana cara menganalisis bahan penelitian yang diperoleh.

BAB IV KETIDAKBERLAKUAN PENGATURAN PENGUPAHAN (UMK/UMP) BAGI PEKERJA RUMAH TANGGA SAAT INI

Berisi tentang analisis hasil temuan tentang permasalahan yang menjadi kajian dalam penulisan ini. Mengacu pada rumusan masalah pertama, maka bab ini akan membahas permasalahan ketidakberlakuan pengaturan pengupahan (UMK/UMP) bagi PRT dan pengaturan pengupahan bagi PRT yang tidak akomodatif terhadap perlindungan hukum bagi PRT.

BAB V FORMULASI KEBIJAKAN PENGUPAHAN PEKERJA RUMAH TANGGA BERBASIS KEADILAN SOSIAL

Berisi tentang analisis hasil temuan tentang permasalahan yang menjadi kajian dalam penulisan ini. Mengacu pada rumusan masalah kedua, maka bab ini akan membahas permasalahan kebijakan formulasi pengupahan bagi pekerja rumah tangga sebagai rekomendasi konsep instrumen pemenuhan hak-haknya sebagai pekerja di Indonesia.

BAB VI PENUTUP

Berisi kesimpulan dari pembahasan yang telah dilakukan berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian, serta saran sebagai sumbangan pemikiran dari penulis.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Pekerja Rumah Tangga dan Hubungan Kerja

Dikenal beberapa istilah yang beragam seperti buruh, pekerja, karyawan, pegawai dalam hukum perburuhan yang memiliki arti serupa. Karyawan dan pegawai biasanya sering digunakan untuk seorang yang bekerja dalam lingkup bidang administrasi. Sedangkan istilah buruh dan pekerja memiliki pengertian yang sama. Buruh dipakai lebih dulu sebagai terjemahan langsung dari kata *labor*. Pada zaman penjajahan Belanda, buruh adalah orang-orang pekerja kasar seperti kuli, mandor, tukang dan lain-lain (disebut *blue collar* atau kerah biru) sedangkan orang-orang yang mengerjakan pekerjaan 'halus' seperti pegawai administrasi disebut dengan *white collar* atau kerah putih.

Pemerintah Hindia Belanda membedakannya adalah dalam rangka untuk memecah belah golongan bumiputra¹⁸ karena buruh (*blue collar*) sering diidentikkan sebagai pekerja kasar, *unskill*, pendidikan rendah. Selain itu, penggunaan istilah buruh juga memiliki trauma masa lalu sebagai suatu kelas yang selalu menghancurkan pengusaha atau majikan dalam perjuangan (dipengaruhi oleh Marxisme).¹⁹ Sehingga untuk lebih 'memanusiakan' buruh digunakan istilah baru yaitu pekerja sebagai padanan arti buruh pada UUK.

¹⁸ Zaeni Asyhadie, **Hukum Kerja**, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 20.

¹⁹ *Ibid*.

Dalam konsep hukum perburuhan dan ketenagakerjaan, terdapat dua pihak yaitu buruh/pekerja dan majikan/pemberi kerja. Menurut Pasal 1 angka 3 UUK, pengertian “pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain”. Pekerja/buruh adalah seseorang yang bekerja pada orang lain dengan mendapatkan upah.²⁰ Pasal 1 angka 4 UUK memberikan pengertian “pemberi kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain”.

Pada dasarnya hubungan antara pekerja dan pemberi kerja berada dalam lingkup hukum perdata di mana kedua belah pihak berada pada posisi setara, nyatanya karena keadaan ekonomi pekerja menyebabkan posisinya menjadi subordinat. Lemahnya posisi pekerja ini memang sebuah keniscayaan maka hadir pemerintah sebagai penengah agar tidak terjadi kesewenang-wenangan terhadap yang lemah.

Pekerja dan pemberi kerja membuat sebuah perjanjian kerja sebagai legalisasi hubungan kontraktual yang dibuat dan legalisasi pekerjaan yang akan dilakukan. Perjanjian kerja dalam Pasal 1 angka 14 UUK yaitu perjanjian antara pekerja dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban para pihak. Cukup aneh membaca pasal ini, karena pengusaha yang termasuk kedalam pengertian pemberi kerja disebutkan secara terpisah dari pemberi kerja. Pengertian pengusaha juga diberikan secara terpisah pada Pasal 1 angka 5 UUK.

²⁰ Iman Soepomo, **Pengantar Hukum Perburuhan**, Djambatan, Jakarta, 1974.

“Pengusaha adalah: (a) Orang perseorangan, persekutuan atau badan hukum yang menjalankan suatu perusahaan milik sendiri; (b) Orang perseorangan, persekutuan atau badan hukum yang secara berdiri sendiri menjalankan perusahaan bukan miliknya; (c) Orang perseorangan, persekutuan atau badan hukum yang berada di Indonesia mewakili perusahaan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia.”

Perjanjian kerja tersebut kemudian akan melahirkan hubungan kerja.

“Hubungan kerja adalah hubungan antara pengusaha dengan pekerja berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah dan perintah” (Pasal 1 angka 15 UUK). Pengertian hubungan kerja dipersempit yaitu hanya dalam sektor formal saja. Hal ini mengakibatkan hal-hal yang diatur dalam UUK hanya mengatur perlindungan hukum terhadap pekerja sektor formal. Sedangkan pekerja sektor informal dan pekerja sektor domestik tidak termasuk di dalamnya.

Aktivitas-aktivitas sektor informal menurut Gillber dan Gugler²¹, memiliki karakteristik sebagai berikut.

- a. mudah untuk dimasuki;
- b. bersandar pada sumber daya lokal;
- c. usaha milik sendiri;
- d. operasinya dalam skala kecil;
- e. padat karya dan teknologinya bersifat adaptif;
- f. keterampilan dapat diperoleh di luar sistem sekolah formal;
- g. tidak terkena langsung oleh regulasi dan pasarnya bersifat kompetitif.

Pekerja rumah tangga tergolong sebagai pekerja sektor domestik, karena PRT memiliki hubungan kerja dengan pemberi kerja (yaitu orang perseorangan). Hubungan kerja tersebut lahir dari perjanjian kerja yang

²¹ Rachmad Safa'at, **Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa: Latar Belakang, Konsep dan Implementasinya**, Surya Pena Gemilang, Malang, 2011, hlm 202.

biasanya secara lisan. Djumadi memberikan pengertian perjanjian kerja di rumah adalah suatu perjanjian di mana pihak yang satu, buruh, membuat suatu persetujuan dengan pihak yang lain, yaitu orang yang memberi pekerjaan, majikan, untuk di bawah pengawasan majikan melakukan pekerjaan di rumah dengan imbalan yang saling disetujui sebelumnya antara kedua belah pihak.²²

PRT menurut ILO adalah orang yang bekerja dalam ruang lingkup rumah tangga dengan mendapatkan upah, mempunyai hak dan kewajiban yang jelas sesuai kesempatan antara PRT dan pemberi kerja sesuai dengan prinsip HAM.²³ PRT adalah orang yang bekerja pada rumah tangga untuk melakukan pekerjaan kerumahtanggaan dengan memperoleh upah.²⁴

Jenis pekerjaan kerumahtanggaan terdiri atas pekerjaan pokok dan pekerjaan tambahan.²⁵ Pekerjaan pokok adalah pekerjaan kerumahtanggaan pada umumnya seperti urusan boga, urusan kebersihan dan lain-lain, sedangkan pekerjaan tambahan adalah ragam pekerjaan kerumahtanggaan tambahan sesuai dengan kesepakatan antara pemberi kerja dan PRT.²⁶ Pekerjaan rumah tangga adalah kegiatan dalam mencuci alat rumah tangga, mencuci pakaian, mengasuh anak (termasuk memandikan, memberi makan), menyiapkan makanan, membersihkan rumah, menyeterika pakaian dan berbelanja.²⁷

²² Djumadi, **Hukum Perburuhan Perjanjian Kerja**, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm 77-78.

²³ Konvensi ILO Nomor 189 Tahun 2011 tentang Kerja Layak PRT.

²⁴ Pasal 1 angka 1 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 31 Tahun 2010 tentang Pekerja Rumah Tangga (Pergub DIY).

²⁵ Pasal 4 ayat 2 Pergub DIY.

²⁶ Penjelasan Pasal 4 ayat 2 Pergub DIY.

²⁷ Pudjiwati Sajogyo, **Peranan Wanita dalam Perkembangan Masyarakat**, Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, CV. Rajawali, Jakarta, 1983.

Pekerja sektor domestik tidak termasuk dalam seseorang yang dilindungi menurut UUK. Sesungguhnya, analisis yuridis dari hubungan antara pemberi kerja dan PRT merupakan hubungan kerja di mana ciri khas dari sebuah hubungan kerja yaitu adanya pekerjaan, adanya perintah dan adanya upah. PRT melakukan sebuah pekerjaan atas perintah dan mendapatkan upah atas pekerjaan yang dilakukan.

“Hubungan kerja terjadi karena adanya perjanjian kerja antara pengusaha dan pekerja”.²⁸ Pasal ini menegaskan pentingnya perjanjian kerja sebagai dasar mengikatnya suatu hubungan kerja. Dengan kata lain, untuk mengatakan ada tidaknya suatu hubungan kerja, maka landasannya adalah ada tidaknya perjanjian kerja.²⁹ Menurut UUK, perjanjian kerja dapat berbentuk tertulis dan lisan. Pembuatan perjanjian kerja tertulis harus sesuai dengan aturan undang-undang, khususnya yang menyangkut tentang hukum perjanjian kerja. Perjanjian kerja lisan terjadi karena dua hal yaitu berdasarkan kuasa wali/orang tua dan menurut undang-undang.³⁰

Perjanjian kerja yang biasanya dibuat oleh PRT adalah perjanjian kerja lisan antara PRT dan pemberi kerja. Padahal, perlindungan hukum bagi PRT saat ini masih belum memiliki payung hukum berupa undang-undang. Artinya, perjanjian kerja lisan sebagaimana disyaratkan oleh UUK dilanggar dalam lingkup hubungan kerja PRT.

²⁸ Pasal 50 UUK.

²⁹ Agusmidah, **Hukum Ketenagakerjaan Indonesia: Dinamika dan Kajian Teori**, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hlm 45.

³⁰ *Ibid.*, hlm 46.

2.2 Konsep Pengupahan

2.2.1 Teori Pengupahan

Upah bagi pekerja memiliki dua sisi manfaat yaitu sebagai imbalan atau balas jasa terhadap hasil produksi yang dihasilkan dan sebagai perangsang bagi peningkatan produktivitas. Sebagai imbalan, upah merupakan hak pekerja terhadap tenaga atau pikiran yang telah dikeluarkannya. Sebagai perangsang produktivitas, upah dapat meningkatkan motivasi pekerja untuk bekerja lebih giat lagi.³¹ Hubungan antara upah, biaya dan produktivitas yaitu upah yang diberikan merupakan sebuah biaya yang harus dikeluarkan oleh pemberi kerja atas penghargaan terhadap pekerja dan dalam rangka meningkatkan produktivitas.

Mengenai upah ini terdapat beberapa teori pengupahan untuk membantu menjelaskan apakah upah itu sebenarnya dan bagaimana upah itu seharusnya sebagai berikut.³²

a. Teori penawaran dan permintaan (Adam Smith)

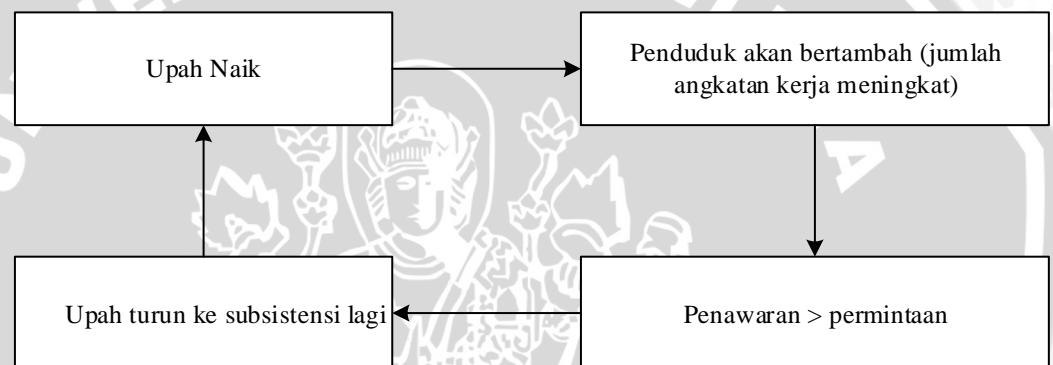
Menurut teori ini, penawaran dan permintaan sangat mempengaruhi upah dan kelangsungan jumlah pekerja. Ketika upah semakin tinggi, maka jumlah pekerja akan semakin rendah, sedangkan ketika upah semakin rendah, maka jumlah pekerja akan semakin tinggi.

b. Teori subsistensi (David Ricardo)

³¹ Prijono Tjiptoherijanto, **Upah, Jaminan Sosial dan Perlindungan Anak: Gagasan Pengembangan Sumber Daya Manusia Indonesia**, Fakultas Ekonomi UI, Jakarta, 2003, hlm 43.

³² Teori pengupahan ini digunakan untuk pekerja sektor formal, tidak ada teori pengupahan yang khusus mengenai pekerja domestik, karena itu teori pengupahan yang akan diberikan akan dikaitkan dengan pekerja domestik dalam hal penentuan upah PRT. Sentanoe Kertonegoro, **Pengupahan: Teori, Hukum dan Manajemen**, Yayasan Tenaga Kerja Indonesia, Jakarta, 2001, hlm 7-11.

Pekerja mendapat upah hanya untuk tetap bertahan hidup. Seringkali dikatakan juga suatu jumlah yang hanya cukup untuk menjaga jangan sampai pekerja mati. Jika upah dinaikkan (dari garis cukup tadi atau di atas subsistensi), maka akan mengakibatkan pertambahan penduduk yang akan meningkatkan jumlah angkatan kerja. Kenaikan jumlah angkatan kerja mengakibatkan penawaran pekerja di atas permintaan, maka berakibat upah akan tertekan turun kembali ke tingkat subsistensi.



Gambar 2.1 Teori Subsistensi David Ricardo

Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2013.

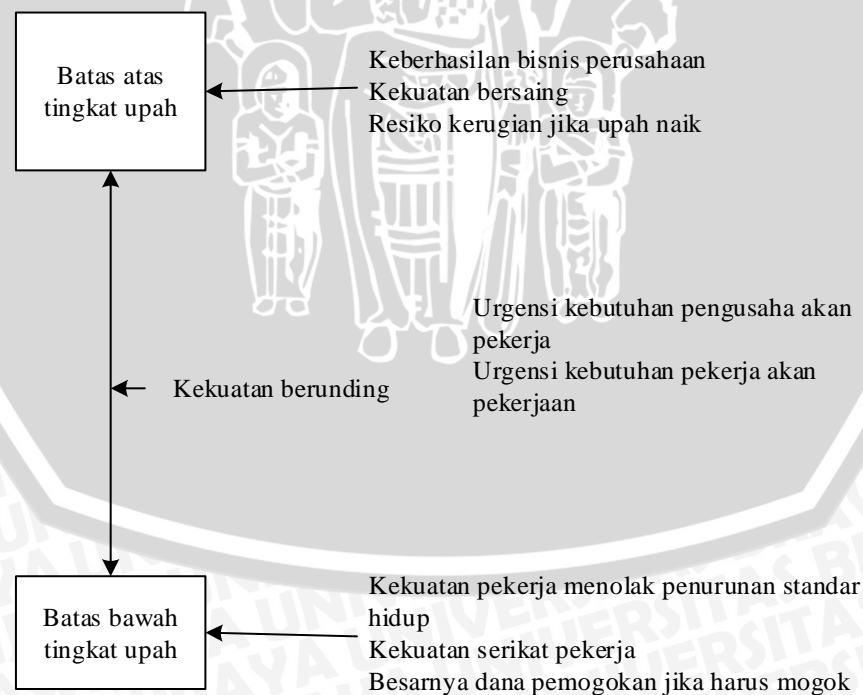
c. Teori dana upah (John Stuart Mill)

Menurut John Stuart Mill, dalam suatu masyarakat untuk pembayaran upah sudah tersedia suatu jumlah yang tertentu yang terbatas untuk upah dan dibagikan kepada seluruh pekerja. Dana untuk upah itu merupakan bagian dari dana masyarakat yang dihimpun untuk dialokasikan pada barang modal (mesin dan peralatan), bahan mentah, manajemen dan upah. Upah secara keseluruhan dapat dinaikkan hanya

ketika laju pertumbuhan dana yang dihimpun lebih tinggi dari laju pertumbuhan angkatan kerja.

d. Teori perundingan (*bargaining theory*)

Penetapan upah melibatkan dua pihak yaitu pengusaha dan pekerja. Pengusaha akan berusaha menekan tingkat upah sedangkan pekerja akan berusaha mendorong upah sampai batas atas tingkat upah. Hal-hal yang mempengaruhi adalah keberhasilan bisnis perusahaan, kekuatan bersaing dan resiko kerugian jika upah naik, kekuatan pekerja menolak penurunan standar hidup, kekuatan serikat pekerja dan besarnya dana pemogokan jika harus mogok. Semuanya itu akan bertemu dan menghasilkan sebuah tingkat upah aktual dengan kekuatan berunding bahwa seberapa pengaruh kebutuhan pengusaha akan pekerja dan urgensi kebutuhan pekerja akan pekerjaan.



Gambar 2.2 Teori Perundingan (*Bargaining Theory*)
 Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2013.



2.2.2 Dasar-Dasar Penentuan Upah

Pasal 1 angka 30 UUK memberikan pengertian upah adalah hak pekerja yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah dilakukan atau akan dilakukan.

Definisi upah juga diberikan dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 1981 tentang Perlindungan Upah (PP Perlindungan Upah) dan Konvensi ILO Nomor 95 tentang Perlindungan Upah masing-masing sebagai berikut.

Pasal 1 huruf a PP Perlindungan Upah:

“Upah adalah suatu penerimaan sebagai imbalan dari pengusaha kepada buruh untuk sesuatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan, dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang yang ditetapkan menurut suatu persetujuan atau peraturan perundang-undangan dan dibayarkan atas dasar suatu perjanjian kerja antara pengusaha dengan buruh, termasuk tunjangan baik untuk buruh sendiri maupun keluarganya.”

Konvensi ILO Nomor 95 tentang Perlindungan Upah menyatakan:

“Upah merupakan imbalan atau penghasilan bagaimanapun penyusunan atau perhitungannya, yang dapat dinyatakan dalam uang dan ditetapkan melalui kesepakatan bersama atau oleh peraturan perundang-undangan yang dibayarkan berdasarkan perjanjian kerja baik tertulis atau lisan oleh pemberi kerja kepada penerima kerja untuk pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan.”

Upah kehidupan (*living wage*) ditentukan melalui 3 metode, di mana analisisnya dilakukan berdasar hasil survei dan ketiganya dapat dikombinasikan, yaitu:³³

1. Metode teoritis

Upah harus cukup untuk membeli kebutuhan hidup minimum keluarga, jumlah makanan/ minuman yang memberi kalori, protein, karbohidrat dan vitamin untuk memelihara kesehatan.

2. Metode anggaran keluarga

Upah sebagai penghasilan harus cukup untuk membayar pengeluaran dasar untuk pangan, sandang, tempat tinggal dan transpor. Karena itu, anggaran keluarga yang lebih rendah dari tingkat subsistensi mengisyaratkan kenaikan upah.

3. Metode perbandingan

Upah harus sebanding dengan tingkat upah pekerjaan sejenis. Jika terdapat perbedaan yaitu lebih rendah dari tingkat upah umum, maka perlu dinaikkan.

Ada pula faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pengupahan yaitu pendidikan dan keterampilan pekerja, kondisi pasar kerja (penawaran dan permintaan), kemampuan serikat pekerja (SP) yaitu keberadaan dan kekuatan, kemampuan membayar perusahaan, produktivitas kerja dan biaya hidup (Indeks Harga Konsumen). Asas pengupahan menurut hukum positif yang berlaku di Indonesia adalah bahwa hak menerima upah timbul

³³ *Ibid.*, hlm 13.

pada saat adanya hubungan kerja dan berakhir pada saat hubungan kerja putus (Pasal 2 PP Perlindungan Upah).

Terdapat berbagai macam cara dan waktu pembayaran upah pekerja. Dalam hal upah pekerja dibayar secara harian, penghitungan besarnya upah sebulan adalah upah sehari dikalikan 25 bagi pekerja yang bekerja 6 hari kerja dalam 1 minggu atau dikalikan 21 bagi pekerja yang bekerja 5 hari kerja dalam 1 minggu. Dalam hal upah pekerja dibayar berdasarkan satuan hasil, upah sebulan adalah upah rata-rata 12 bulan terakhir. Dalam hal pekerja bekerja kurang dari 12 bulan, upah sebulan dihitung berdasarkan upah rata-rata selama bekerja dengan ketentuan tidak boleh lebih rendah dari upah minimum setempat.³⁴

Menurut cara menetapkan upah, terdapat berbagai sistem upah yaitu:³⁵

1. Sistem upah-jangka-waktu

Upah ditetapkan menurut jangka waktu pekerja melakukan pekerjaan. Dapat berbentuk upah jam-jaman, upah harian, upah mingguan dan upah bulanan. Upah yang didapat pekerja adalah upah tetap, keuntungannya adalah pekerja tidak perlu khawatir dan bekerja tergesa-gesa untuk mengejar hasilnya sehingga diharapkan kinerjanya baik, namun sebaliknya hal itu membuat produktivitas pekerja menurun dengan tidak adanya dorongan.

2. Sistem upah-potongan (*payment by result*)

Upah ditetapkan jika hasil pekerjaan dapat diukur menurut ukuran tertentu seperti jumlah banyaknya, jumlah beratnya, jumlah

³⁴ Asri Wijayanti, **Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 113.

³⁵ Tim Penulis, **Diktat Hukum Perburuhan**, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 131-133.

luasnya dari apa yang dikerjakan. Manfaatnya adalah produktivitas pekerja meningkat karena mengejar hasil yang sebanyak-banyaknya agar mendapat upah yang semakin tinggi juga barang modal yang digunakan secara intensif. Kelemahannya adalah upahnya yang tidak tetap, terkadang tergesa-gesa dan tidak teliti juga tindakan pekerja yang berlebihan.

3. Sistem upah-permufakatan

Upah ditetapkan untuk hasil pekerjaan tertentu, namun bukan diberikan pada masing-masing pekerja melainkan kepada sekumpulan pekerja yang bersama-sama melakukan pekerjaan tersebut. Mirip dengan sistem pemborongan pekerjaan.

4. Sistem skala-upah berubah (*sliding scale*)

Penentuan upah melihat pada harga penjualan hasil perusahaan. Naik turunnya upah tergantung dari naik turunnya harga penjualan barang hasil perusahaan.

5. Upah indeks

Penentuan upah didasarkan atas naik turunnya angka indeks biaya penghidupan. Naik turunnya upah tidak mempengaruhi nilai riil dari upah.

6. Sistem pembagian keuntungan

Pekerja menerima upah secara tetap, ditambah upah yang diterima (sebagian keuntungan) pekerja pada waktu-waktu tertentu bila ternyata terdapat keuntungan yang cukup besar.

2.2.3 Upah Minimum

Politik hukum pengupahan di Indonesia menggunakan sistem upah minimum. Kebijakan upah minimum dilakukan oleh pemerintah Indonesia sejak akhir tahun 1980-an, merupakan bagian dari *poverty alleviation strategy* yang berfungsi sebagai jaring pengaman (*safety net*) dalam rangka meningkatkan taraf hidup golongan penerima upah terendah, yang bertujuan untuk pemerataan pendapatan dalam mewujudkan keadilan sosial.³⁶

Pengertian upah minimum menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER-01/MEN/1999 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor KEP-226/MEN/2000 dan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER-17/MEN/VIII/2005 tentang Upah Minimum adalah upah bulanan terendah yang terdiri dari upah pokok termasuk tunjangan tetap. Jangkauan wilayah berlakunya upah minimum meliputi Upah Minimum Provinsi (UMP) berlaku di seluruh kabupaten/ kota dalam satu wilayah provinsi dan Upah Minimum Kabupaten/ Kota (UMK) berlaku dalam satu wilayah kabupaten/ kota.³⁷

Sebagai upaya untuk memberikan peningkatan perlindungan hukum di bidang upah, berdasarkan ketentuan Pasal 98 UUK diatur mengenai Dewan Pengupahan.³⁸ Untuk memberikan saran, pertimbangan dan merumuskan kebijakan pengupahan yang akan ditetapkan oleh pemerintah

³⁶ Hendarmin, 2002, dikutip dari Abdul Khakim, **Aspek Hukum Pengupahan Berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 2003**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm 23.

³⁷ Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor Per-01/Men/1999 jo Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor Kep-226/Men/2000.

³⁸ Asri Wijayanti, **Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi**, *Op., cit.*, hlm 119.

serta untuk pengembangan sistem pengupahan nasional dibentuk Dewan Pengupahan Nasional (DPN), Dewan Pengupahan Provinsi (DPP) dan Dewan Pengupahan Kabupaten/ Kota (DPK).

Keanggotaan Dewan Pengupahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri atas unsur pemerintah, organisasi pengusaha, serikat pekerja, perguruan tinggi dan pakar. Keanggotaan DPN diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, sedangkan keanggotaan DPP dan DPK diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/ Bupati/ Walikota.³⁹

Selain itu, upah minimum berdasarkan Kelompok Lapangan Usaha Indonesia (KLUI) disebut Upah Minimum Sektoral yang terbagi menjadi Upah Minimum Sektoral Provinsi (UMSP) dan Upah Minimum Sektoral Kabupaten/ Kota (UMSK).

Tabel 2.1

Sektor Kegiatan Berdasarkan Klasifikasi Lapangan Usaha Indonesia (KLUI)⁴⁰

No.	Kode	Nama Sektor/ Subsektor
1	Jasa Kemasyarakatan, Sosial dan Perorangan	
	Kode 91	Jasa Pemerintah dan Pertahanan Keamanan
	Kode 92	Jasa Kebersihan dan Sejahtera
	Kode 93	Jasa Sosial dan Kemasyarakatan
	Kode 94	Jasa Hiburan dan Kebudayaan
	Kode 95	Jasa Perorangan dan Rumah Tangga
	Kode 96	Badan Internasional dan Ekstrateritorial

Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2013.

Penetapan upah minimum dilakukan oleh Gubernur dengan usulan Komisi Penelitian Pengupahan dan Jaminan Sosial Dewan Ketenagakerjaan Daerah untuk UMP dan UMK sedangkan atas

³⁹ Pasal 98 ayat (2) dan (3) UUK.

⁴⁰ Abdul Khakim, **Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hlm 135.

kesepakatan organisasi pengusaha dan serikat pekerja untuk UMSP dan UMSK.

Penetapan upah minimum dilakukan dengan mempertimbangkan⁴¹: Kebutuhan Hidup Layak (KHL); Indeks Harga Konsumen (IHK); kemampuan, perkembangan dan kelangsungan perusahaan; upah pada umumnya berlaku di daerah tertentu dan antardaerah; kondisi pasar kerja; dan tingkat perkembangan perekonomian dan pendapatan perkapita.

2.3 Teori Perlindungan Hukum

2.3.1 Konsep Negara Hukum dan Negara Kesejahteraan

Negara dapat dipandang sebagai kumpulan manusia yang hidup untuk mencapai beberapa tujuan bersama. Negara hukum merupakan negara yang berlandaskan pada hukum dan menjamin keadilan bagi seluruh rakyatnya. Artinya, segala tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal tersebut sebagai wujud cerminan rasa keadilan bagi pergaulan hidup warganya.

Negara hukum (*rechtstaat*) yaitu negara yang bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat.⁴² Negara hukum adalah negara yang susunannya diatur dengan undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan hukum (*state the not*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² A. Mukhtie Fadjar, **Tipe Negara Hukum**, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm 5.

governed by men, but by laws).⁴³ Negara hukum tidak instan, tetapi haruslah dibangun. Negara hukum adalah konsep modern yang tidak tumbuh dalam masyarakat Indonesia sendiri. Proses menjadi negara hukum bukan menjadi sejarah sosial-politik bangsa.⁴⁴ Negara hukum adalah bangunan yang dipaksakan dari luar (*imposed from outside*).⁴⁵

Kekaburan pengertian atau konsep negara hukum adalah sebagai akibat perkembangan yang telah terjadi, negara demokrasi modern tidak lagi hanya bertugas memelihara suatu “*rechtsorde*” (ketertiban umum), meskipun tugas-tugas itu tetap tugasnya yang paling penting.⁴⁶

Negara hukum Indonesia ditegaskan dalam UUD 1945 bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*) dan dituangkan dalam Pasal 1 ayat (3) batang tubuh konstitusi yaitu Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum maka segala aktivitas pemerintah dan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus sesuai atau tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku. Hukum menjadi landasan pokok dalam melakukan segala aktivitas kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berbangsa dalam rangka menuju cita-cita masyarakat yang adil dan makmur secara merata.⁴⁷

Ide negara hukum dilahirkan untuk membendung adanya kesewenangan-wenangan dari kekuasaan yang mempraktekkan sistem yang *absolute* dan

⁴³ *Ibid.*, hlm 6.

⁴⁴ Abdul Aziz Hakim, **Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm 7.

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, **Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya**, Genta Press, Yogyakarta, 2008, hlm 53.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm 2.

⁴⁷ Wiratni Ahmadi, **Perlindungan Hukum bagi Wajib Pajak dalam Penyelesaian Sengketa Pajak**, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm 3.

mengabaikan hak-hak dari rakyat itu sendiri.⁴⁸ Di Eropa, negara hukum (*rechtstaat*) muncul berkaitan dengan munculnya golongan borjuis (golongan yang secara ekonomi yang sedang menanjak, tetapi secara stagnan) dan ingin merebut satu tempat dalam hukum yang selama ini dihuni oleh golongan *ancien regime* (orde lama). Golongan borjuis tersebut berupaya melakukan perubahan dan membuahkan keberhasilan yaitu prinsip “kesamaan semua orang di hadapan hukum”.⁴⁹

Sedangkan Jimly Asshidiqie⁵⁰ menyebutkan bahwa paling tidak ada sebelas prinsip pokok yang terkandung dalam negara hukum yang demokratis, yakni:

- i. adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
- ii. adanya pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan/pluralitas;
- iii. adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama;
- iv. adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme yang ditaati bersama;
- v. adanya pengakuan dan penghormatan terhadap HAM⁵¹;**
- vi. adanya pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan serta mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antarlembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal;
- vii. adanya peradilan yang bersifat independent dan tidak memihak dengan kewibawaan putusan tertinggi atas dasar keadilan dan kebebasan;

⁴⁸ Abdul Aziz Hakim, *Op., cit.*, hlm 4.

⁴⁹ Satjipto Rahardjo, *Op., cit.*, hlm 22.

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**, Konpress, Jakarta, 2005, hlm 299-300.

⁵¹ Cetak tebal dari penulis.

- viii. adanya lembaga peradilan yang dibentuk khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintah (penjabat administrasi negara);
- ix. adanya mekanisme *judicial review* oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif, baik ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif;
- x. dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip di atas;
- xi. adanya pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.

Adanya pengakuan dan penghormatan terhadap HAM (Hak Asasi Manusia) sangat penting dalam sebuah negara hukum. Konsekuensi logis dari prinsip tersebut adalah negara memiliki tugas *to respect, to protect and to fulfill* (menghormati, melindungi dan memenuhi) HAM setiap warga negaranya. Status warga negara menjadikannya sebagai pemangku hak dan kewajiban secara berimbang. Begitu pula Warga Negara Indonesia diatur, diakui dan dihormati hak dan kewajibannya dalam konstitusi UUD 1945. Contoh hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak merupakan hak warga negara Indonesia dan negara atau pemerintah Indonesia berkewajiban untuk memenuhinya (*to fulfill*).

Hak-hak dimaksud terdiri atas (i) hak sebagai manusia atau hak asasi manusia, dan (ii) hak sebagai warga negara.⁵² Hak sebagai manusia

⁵² Jimly Asshiddiqie, **Hak Konstitusional Perempuan dan Tantangan Penegakannya**, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2007, hlm 10-12.

dimiliki dan diakui secara universal untuk semua orang tanpa diskriminasi. Tanpa diskriminasi status warga negara asli Indonesia ataupun warga negara asing atau pendatang. Contoh hak universal ini adalah hak untuk hidup. Darimana saja dia berasal, dan baik laki-laki maupun perempuan berhak untuk hidup di manapun termasuk di Indonesia. Macam hak yang kedua yaitu hak sebagai warga negara inilah yang disebut dengan hak konstitusional warga negara dan hanya diperuntukkan bagi warga negara Indonesia saja.

Hak asasi manusia harus diberikan tanpa diskriminasi atas apapun karena hak asasi tidak memandang jenis kelamin, agama, suku, ras, kekayaan atau apapun. Siapapun yang berstatus manusia, maka akan melekat padanya hak asasi manusia tersebut. Bukan atas hibah pemerintah melainkan dimiliki atas akibat statusnya sebagai manusia tersebut. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) memberikan aturan yang serupa yaitu Pasal 3 ayat (3) berbunyi: “Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi”. Undang-undang ratifikasi konvensi ekosob menjamin hak yang sama antara laki-laki dan perempuan untuk turut merasakan hak-hak ekosob, termasuk hak atas pekerjaan dan hak atas kesempatan mendapatkan pekerjaan yang sama.

Negara hukum yang dianut oleh negara Indonesia, dipandang dari segi hukum, bukan dalam arti formal melainkan dalam arti material. Pengertian secara material ini diistilahkan dengan negara kesejahteraan atau negara kemakmuran (*welfare state* atau *verzorgingsstaat*), yang bertugas menjaga

keamanan sosial dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak-hak asasi warga negaranya benar-benar terjamin dan terlindungi.⁵³

Tipe negara kesejahteraan ini muncul karena dirasakan perlunya campur tangan kekuasaan publik untuk mencegah ketidakberdayaan golongan lapisan bawah.⁵⁴ Usaha (*zorg*) pemerintah untuk mencapai kesejahteraan bersama dilakukan dengan cara-cara:

- a. melindungi orang-orang terhadap resiko bekerjanya industri modern, seperti kecelakaan perburuhan;
- b. jaminan penghasilan minimum, juga karena sakit, kehilangan pekerjaan dan masa tua;
- c. menyediakan sarana yang dibutuhkan oleh setiap orang agar dapat berfungsi dengan baik dalam masyarakat, seperti perumahan, pendidikan dan kesehatan;
- d. memajukan kesejahteraan individu, seperti penyaluran aspirasi politik, kebudayaan, olah raga dan sebagainya.

Dalam teori hukum negara kesejahteraan dikatakan bahwa negara sebagai organisasi tertinggi berwenang menentukan arah kebijakan berbagai bidang kehidupan bangsa⁵⁵. Tujuan yang dimaksudkan negara kesejahteraan tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 yaitu “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan

⁵³ A. Mukhtie Fadjar, *Op., cit.*, hlm 36.

⁵⁴ Satjipto Rahardjo, *Op., cit.*, hlm 37.

⁵⁵ Wiratni Ahmadi, *Op., cit.*, hlm 2.

bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”⁵⁶

2.3.2 Teori Kebijakan Publik

Ada 3 alasan yang melatarbelakangi mengapa kebijakan publik perlu untuk dipelajari.⁵⁷ *Pertama*, pertimbangan atau alasan ilmiah (*scientific reasons*), yaitu kebijakan publik dipelajari dalam rangka untuk menambah pengetahuan yang lebih mendalam. *Kedua*, pertimbangan atau alasan profesional (*professional reasons*), yaitu studi kebijakan digunakan sebagai alas untuk menerapkan pengetahuan ilmiah dalam rangka memecahkan atau menyelesaikan masalah. *Ketiga*, pertimbangan atau alasan politis (*political reasons*). Pertimbangan politis ini yang menguatkan pentingnya mempelajari kebijakan publik, agar setiap perundangan dan regulasi yang dihasilkan dapat tepat guna mencapai tujuan yang sesuai target.

Robert Eystone memberikan definisi kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”, sedangkan Kenneth Prewitt mendefinisikan sebagai “keputusan tetap’ yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repetisi) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.”

Thomas R. Dye menyatakan bahwa “kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan.”

⁵⁶ Lihat Pembukaan UUD 1945 Alinea ke-4.

⁵⁷ Leo Agustino, **Dasar-Dasar Kebijakan Publik**, CV. Alfabeta, Bandung, 2008, hlm 5.

Richard Rose berpendapat berlainan bahwa kebijakan publik adalah “sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan.” Sedangkan menurut Carl Friedrich kebijakan adalah “serangkaian tindakan/ kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) di mana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.”⁵⁸

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, dapat ditarik kesimpulan mengenai kebijakan publik yaitu tindakan yang mempunyai maksud tertentu, memiliki pola dan dilakukan oleh pejabat pemerintah, apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan, dapat berbentuk positif (melakukan sesuatu) maupun negatif (keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu), didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.⁵⁹

Ada beberapa tahapan dalam sebuah proses pembuatan kebijakan publik, yaitu proses pengkajian kebijakan (melalui analisis kebijakan), proses pembuatan kebijakan (formulasi kebijakan) dan proses komunikasi kebijakan.⁶⁰ Titik fundamental awal dalam perumusan (formulasi) kebijakan adalah perumusan permasalahan publik agar arah kebijakannya menjadi benar, tepat dan sesuai. Tujuan perumusan masalah (*problem structuring*) adalah untuk menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi,

⁵⁸ *Ibid.*, hlm 6-7.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm 8.

⁶⁰ William N. Dunn, **Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua**, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2003, hlm 2.

mendiagnosis penyebab-penyebab masalah publik, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.⁶¹

Terdapat fase-fase perumusan permasalahan publik di mana keseluruhan fase tersebut harus dilakukan secara hati-hati untuk mendapatkan hasil akhir penyelesaian permasalahan publik tersebut.⁶²

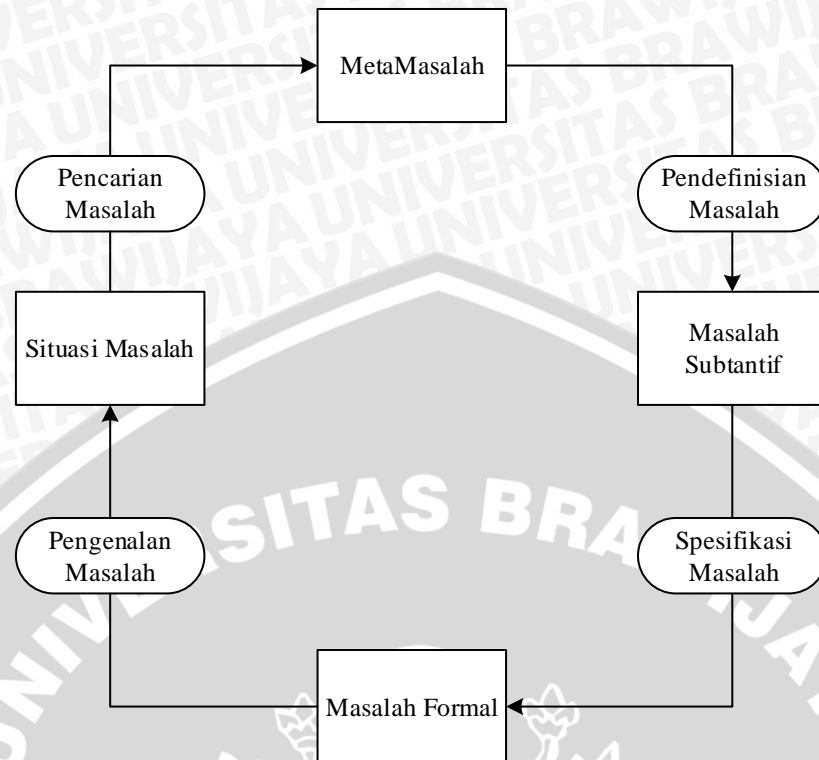
Fase pertama adalah pencarian masalah (*problem search*). Sebuah langkah awal adalah dengan merasakan keberadaan masalah publik yang dibedakan dengan masalah privat. Tujuannya adalah memanifestasi beberapa masalah yang ada di lapangan. Akibatnya, para analis dihadapkan pada metamasalah. Tahap selanjutnya adalah pendefinisian masalah (*problem definition*) di mana tahap ini merupakan penganalisisan dari metamasalah ke masalah substantif dengan jalan mengkategorikan masalah-masalah dalam kelompok-kelompok yang serupa agar dapat dirumuskan menjadi lebih rinci dan spesifik.

Tahap menspesifikan masalah (*problem spesification*) adalah proses penganalisisan atau perpindahan dari masalah substantif ke masalah formal yang secara tipikal meliputi pengembangan representasi model matematis formal dari masalah substantif. Pada tahapan pengenalan masalah (*problem sensing*), para analis berupaya menyepesifikasi masalah dalam terminologi matematis formal dari masalah substantif dengan model representasi formal dari masalah yang ada.⁶³

⁶¹ Leo Agustino, *Op., cit.*, hlm 97.

⁶² William N. Dunn, *Op., cit.*, hlm 228.

⁶³ *Ibid.*, hlm 98.



Gambar 2.3. Fase-fase Perumusan Masalah (*Problem Structuring*).

Sumber: *Bahan Hukum Primer, diolah, 2013.*

Penemuan masalah publik, yang dibedakan dengan masalah privat, juga penting dilakukan dalam rangka formulasi kebijakan. Karakteristik atau sifat masalah publik adalah sesuatu yang memiliki dampak yang luas, termasuk konsekuensi bagi orang-orang yang tidak terlibat secara langsung. Anderson memberikan definisi masalah formal sebagai kondisi atau situasi yang menimbulkan keinginan, kekusaran atau ketidakpuasan pada sebagian banyak orang yang berupaya untuk mencari perbaikan.⁶⁴

Tahap selanjutnya adalah perubahan masalah publik menjadi agenda kebijakan. Agenda kebijakan dalam perspektif formulasi kebijakan dengan cara permintaan atas kebutuhan warga yang disalurkan melalui pemerintah

⁶⁴ James E. Anderson, *Public Policy-Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1984 dalam *Ibid.*

kepada para pembuat kebijakan publik. Ada dua tipe dasar agenda yaitu agenda sistemik (*the systemic agenda*) dan agenda institusional (*the institutional agenda*). Agenda sistemik berisi mengenai semua persoalan yang dipandang secara umum oleh anggota kelompok politik sebagai sesuatu hal yang patut memperoleh perhatian publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan sah dari setiap tingkat pemerintahan yang ada.

Agenda sistemik berasal dari isu-isu yang berkembang dalam masyarakat. Ada tiga persyaratan agar isu-isu kebijakan dapat masuk ke dalam agenda sistem. *Pertama*, isu itu memperoleh perhatian yang luas atau setidaknya dapat menimbulkan kesadaran publik; *kedua*, adanya persepsi dan pandangan publik yang luas bahwa beberapa tindakan perlu dilakukan untuk memecahkan masalah tersebut; dan *ketiga*, adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah itu merupakan suatu kewajiban dan tanggung jawab yang sah pemerintah untuk menyelesaikan atau mengatasinya.⁶⁵

Agenda institusional atau agenda pemerintahan terdiri dari persoalan-persoalan yang termaktub dalam agenda sistemik di mana para pejabat publik memberikan perhatian yang serius dan aktif atas isu-isu yang berkembang dalam agenda sistemik. Agenda institusional merupakan agenda pelaksanaan yang sifatnya lebih spesifik dan konkret.

Sebuah permasalahan dapat mencapai agenda kebijakan (agenda sistemik kemudian menjadi agenda institusional). *Pertama*, kelompok yang berusaha untuk memelihara dirinya sendiri dalam suatu negara dengan jalan beraksi ketika

⁶⁵ *Ibid.*, hlm 106.

keseimbangannya terganggu. *Kedua*, kepemimpinan politik. Pengaruh para pemimpin politik, baik pertimbangan mendapatkan keuntungan politis atau perhatian terhadap kepentingan publik, akan dapat mengubah isu-isu menjadi agenda kebijakan. *Ketiga*, konsekuensi dari beberapa krisis atau kejadian yang luar biasa akan dapat mengubah masalah publik menjadi agenda kebijakan. *Keempat*, adanya geakan protes yang besar sehingga menggiring tindakan kekerasan di dalamnya. *Kelima*, permasalahan ditingkat masyarakat yang diliput oleh media massa secara besar-besaran sehingga mempengaruhi opini publik.⁶⁶

Aktor yang terlibat secara aktif dalam perumusan kebijakan adalah lembaga eksekutif (pemerintahan), lembaga legislatif juga termasuk di dalamnya badan-badan penelitian di tingkat perguruan tinggi/ universitas selain kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) yang sering menjadi perumus kebijakan masalah teknis dan rumit.

Tujuan perumusan kebijakan adalah menyelesaikan masalah dan menjadikan kehidupan publik lebih baik, sehingga prosesnya harus dilakukan dengan benar. Charles O'Jones mengatakan ada beberapa hal yang perlu dicermati untuk menghasilkan perumusan usulan kebijakan yang komprehensif yaitu:⁶⁷

- a. Jumlah dari masalah yang ditangani, apakah usulan kebijakan akan menyampaikan seluruh masalah atau ditujukan pada satu contoh saja.
- b. Lingkup analisis, apakah lingkup analisis usulan kebijakan akan melayani semua aspek masalah atau hanya aspek-aspek tertentu.
- c. Memperkirakan dampak, apakah usulan kebijakan yang diformulasi sudah diuji semua dampaknya atau hanya dibatasi pada dampak langsungnya saja.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm 108-109.

⁶⁷ Charles O'Jones, **Pengantar Kebijakan Publik**, Rajawali Press, Jakarta, 1996 dalam *Ibid.*, hlm 119.

Irfan Islamy memberikan langkah-langkah dari perspektif berbeda untuk membuat perumusan kebijakan yang komprehensif.⁶⁸ *Pertama*, mengidentifikasi alternatif-alternatif kebijakan, apa saja yang dapat dilakukan atau dirumuskan sehingga dapat menyelesaikan masalah. Para analis mengumpulkan lebih dari satu alternatif agar mereka dapat menemukan akar permasalahan yang benar. *Kedua*, setelah mengidentifikasi, masing-masing alternatif itu didefinisikan atau diberi batasan pengertian untuk memudahkan menilai dan mempertimbangkan nantinya.

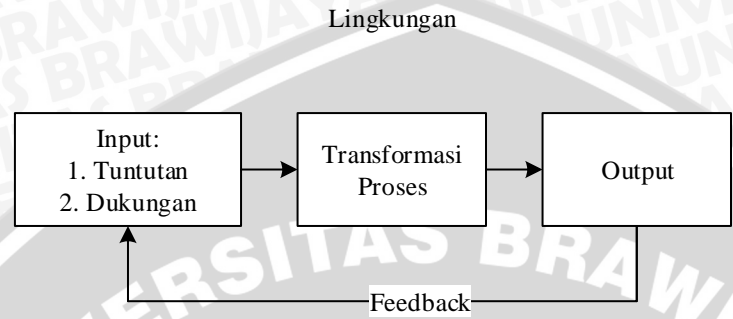
Ketiga, menilai alternatif tersebut dengan tujuan mengetahui konsekuensi (positif dan negatif). Minimal dilihat aplikabilitas dan akseptabilitas dari kebijakan. *Terakhir*, merumuskan dan memutuskan alternatif kebijakan yang visible untuk dilaksanakan. Memilih alternatif yang memuaskan yaitu alternatif yang diperkirakan atau dinilai memiliki konsekuensi positif lebih banyak daripada konsekuensi negatifnya. Menetapkan satu dari sekian banyak pilihan alternatif merupakan proses untuk memutuskan kebijakan publik (*decision-making process*) dan ini adalah inti dari proses perumusan kebijakan publik.

Thomas R. Dye memberikan sembilan model formulasi kebijakan.⁶⁹ *Pertama*, model sistem, model formulasi yang berangkat dari output suatu lingkungan atau sistem yang tengah berlangsung. Lima instrumen penting yaitu *input*, proses/ transformasi, *output*, *feedback* dan lingkungan itu

⁶⁸ Irfan Islamy, **Kebijakan Publik**, Universitas Terbuka, Jakarta, 1988 dalam *Ibid.*, hlm 119-120.

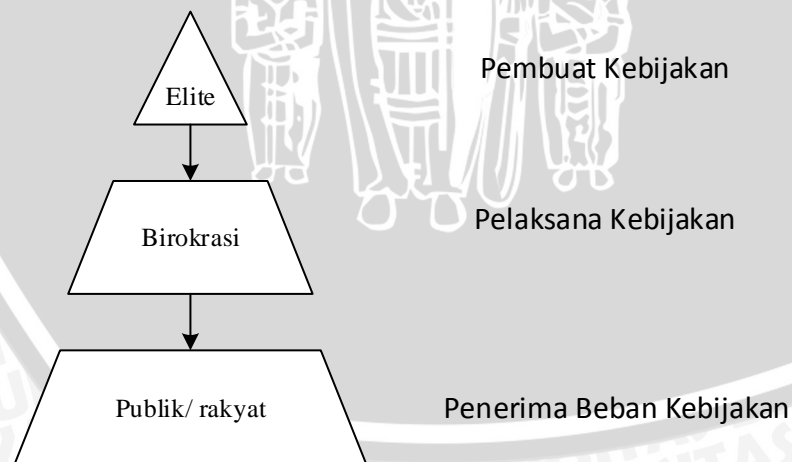
⁶⁹ Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy**, Prentice Hall, New Jersey, 1995 dalam *Ibid.*, hlm 131-137.

sendiri. Tekanan dari lingkungan bersama dengan *input* berupa tuntutan maupun dukungan, bertransformasi kemudian menghasilkan *output* selain membutuhkan *feedback* atau umpan balik untuk menyempurnakannya.



Gambar 2.4 Formulasi Kebijakan Model Sistem.
 Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2013.

Kedua, model elite. Ada dua kelompok masyarakat yaitu kelompok elite yang berkuasa dengan jumlah tidak lebih banyak dari kelompok yang dipimpin atau dikuasai. Elite berada di puncak piramida sebagai pembuat kebijakan, secara otomatis dan rasional kebijakan yang dihasilkan akan berisi kepentingan elite tersebut dibandingkan dengan kebutuhan publik.



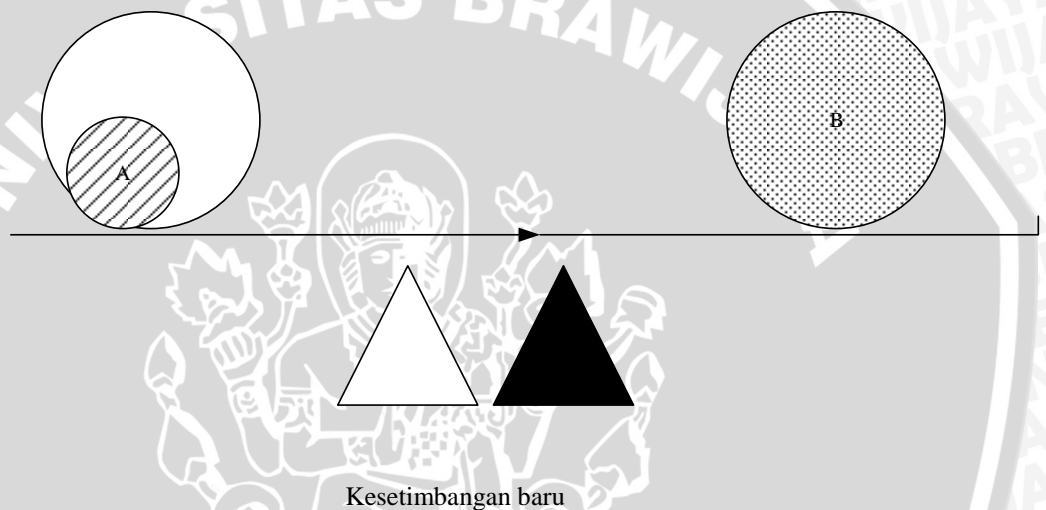
Gambar 2.5 Formulasi Kebijakan Model Elite.
 Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2013.

Ketiga, model institusional. Model formulasi kebijakan bahwa memang tugas lembaga pemerintahan membuat kebijakan secara otonom



tanpa harus berinteraksi dengan lingkungannya. *Keempat*, model kelompok. Dalam melakukan formulasi kebijakan, terjadi konflik kepentingan antar kelompok, konflik konstruktif yang kemudian berusaha untuk menemukan kesetimbangan (titik kompromi).

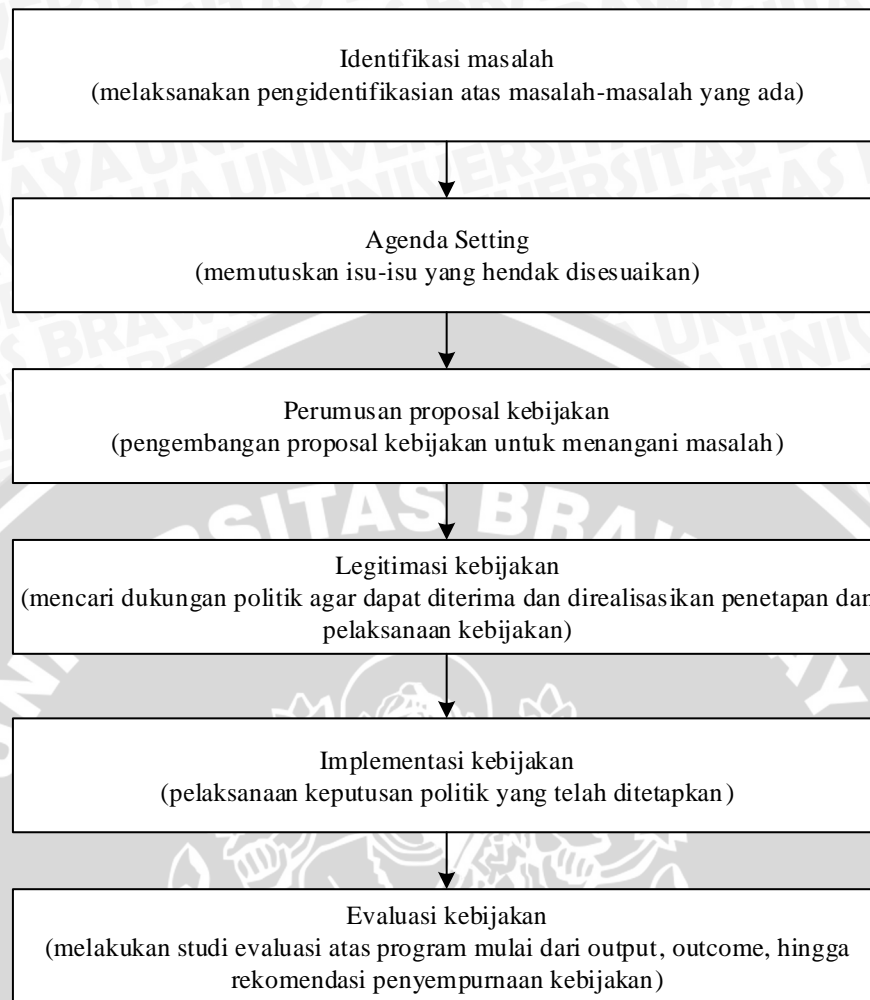
Kelima, model proses. Kebijakan publik didefinisikan sebagai suatu aktivitas yang menyertakan rangkaian-rangkaian kegiatan (yang berproses) yang berujung evaluasi kebijakan publik.



Gambar 2.6 Formulasi Kebijakan Model Kelompok.

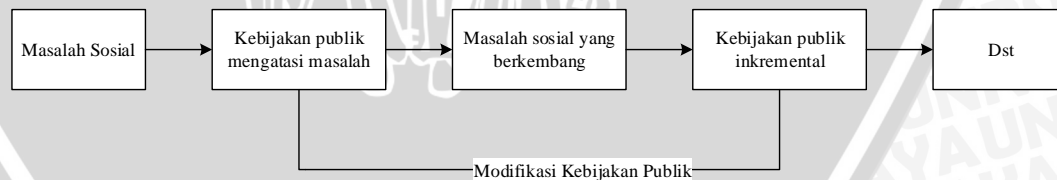
Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2013.

Keenam, model rasional. Prinsip dasarnya adalah bagaimana mempertimbangkan keputusan yang diambil dengan perhitungan rasional bagi masyarakat. Sebagai jawaban atau bantahan dari model rasional, terdapat model inkremental sebagai model *ketujuh*. Model inkremental berupa model modifikasi atau melanjutkan kebijakan yang ada ketika terdapat masalah sosial yang berkembang di lapangan.



Gambar 2.7 Formulasi Kebijakan Model Proses.

Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2013.



Gambar 2.8 Formulasi Kebijakan Model Inkremental

Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2013.

Kedelapan, model pilihan publik. Kebijakan publik yang akan dirumuskan harus berbasis pada *public choice*, karena kebijakan publik merupakan konstruksi rancang bangun teori kontrak sosial. Sehingga,

ketika ada beberapa alternatif, maka pilihan mayoritas masyarakat atau publik yang harusnya menjadi kebijakan. *Terakhir*, model teori permainan (*game theory*). Prinsip dasarnya adalah dibutuhkan pengaturan dan pemilihan strategi agar kebijakan yang ditawarkan dapat diterima. Serasional apapun kebijakan jika tidak didukung oleh pemilihan strategi yang tepat, maka kebijakan yang baik dan rasional itu tidak akan didukung oleh pengambil keputusan.

Tabel 2.2
Tahap-Tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan⁷⁰

FASE	KARAKTERISTIK
PENYUSUNAN AGENDA	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.
FORMULASI KEBIJAKAN	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.
ADOPTSI KEBIJAKAN	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus di antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.
PENILAIAN KEBIJAKAN	Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Sumber: Bahan Hukum Sekunder, diolah, 2013.

2.3.3 Pengertian Perlindungan Hukum

Manusia selain sebagai makhluk individu, juga dibebani status sebagai makhluk sosial. Artinya, manusia tersebut akan melakukan interaksi dengan manusia lain. Interaksi tersebut membentuk kumpulan manusia menjadi masyarakat. Masyarakat tersebut kemudian perlu diatur oleh hukum agar tidak terjadi gesekan antar kepentingan. Konsekuensi logis

⁷⁰ William N. Dunn, *Op., cit.*, hlm 24.

dari pengaturan kehidupan masyarakat oleh hukum, maka tata hukum harus berpangkal pada penghormatan dan perlindungan hukum bagi masyarakat tersebut. Hukum terdapat di dalam masyarakat. Demikian juga sebaliknya, di dalam masyarakat selalu ada sistem hukum sehingga timbullah adagium “*ubi societas ibi jus*”⁷¹. Menurut pendapat para ahli, hukum mempunyai empat fungsi yaitu:⁷²

- 1) Hukum sebagai pemelihara ketertiban
- 2) Hukum sebagai sarana pembangunan
- 3) Hukum sebagai sarana penegak keadilan
- 4) Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat

Intinya, perlindungan hukum adalah perlindungan terhadap harkat dan martabat serta pengakuan terhadap hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum dalam negara hukum yang bersumber pada Pancasila⁷³ dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila.⁷⁴

2.3.4 Prinsip Perlindungan Hukum

Prinsip perlindungan hukum seperti telah dijelaskan sebelumnya bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan

⁷¹ Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum suatu Pengantar**, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm 14.

⁷² Sumantoro, **Hukum Ekonomi**, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, 1986, hlm 4.

⁷³ Pancasila adalah ideologi negara, falsafah hidup negara sehingga pancasila menjadi pedoman tingkah laku hidup kenegaraan dan hidup bernegara.

⁷⁴ Philipus M. Hadjon, **Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia**, Bina Ilmu, Surabaya, 2007, hlm 19.

peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.⁷⁵ Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan salah satu parameter baik buruknya sebuah negara demokrasi.

Konsepsi perlindungan hukum di Barat bersumber pada *rechtstaats* dan *rule of law*. Konsep *rechtstaats* yang liberal dan demokratis, inti perlindungan hukum bagi rakyat adalah perlindungan terhadap kebebasan individu.⁷⁶ Dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan, dalam sosial *rechtstaats* prinsip perlindungan hukum terutama diarahkan kepada perlindungan terhadap hak sosial, hak ekonomi dan hak-hak kultural.

Prinsip kedua dalam perlindungan hukum adalah prinsip negara hukum. Hal ini sesungguhnya merupakan akibat dari dianutnya bentuk negara hukum, maka tujuan dari negara hukum itu adalah mengakui dan melindungi hak asasi manusia sebagai salah satu ciri khas negara hukum.

Di Indonesia, prinsip perlindungan hukum berdasarkan Pancasila sebagai landasan ideologi dan falsafah negara.⁷⁷ Elemen atau ciri-ciri negara hukum Pancasila adalah:⁷⁸

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm 33.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm 72.

⁷⁷ Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak manusia dan konsep-konsep *rechtstaat* dan *rule of law*.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm 85.

- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Melihat dari pengertian perlindungan hukum, maka prinsip perlindungan harkat dan martabat manusia serta pengakuan terhadap hak asasinya diambil dari konsep barat dengan landasan pijak Pancasila yakni bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Perlindungan hukum dalam bidang perburuhan (ketenagakerjaan) merupakan faktor yang sangat penting. Mengingat peristiwa perburuhan merupakan fenomena gunung es, yaitu persoalan yang terlihat hanya permukaannya saja namun faktanya akar masalahnya cukup banyak dan sangat rumit.⁷⁹

Perlindungan hukum bagi setiap warga negara nyatanya memerlukan campur tangan pemerintah untuk golongan yang lemah. Perlindungan hukum menurut Philipus, yakni:

“Selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan yang selalu menjadi perhatian, yakni kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah), terhadap pemerintah (yang memerintah). Dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan hukum adalah perlindungan bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi), misalnya perlindungan bagi pekerja terhadap pengusaha.”⁸⁰

Perlindungan hukum bagi pekerja sangat diperlukan mengingat kedudukannya yang lemah. Disebutkan oleh Zainal Asikin, yaitu:

⁷⁹ Rachmad Syafa'at, **Gerakan Buruh dan Pemenuhan Hak Dasarnya: Strategi Buruh dalam Melakukan Advokasi**, In Trans Publishing, Malang, 2008, hlm 2.

⁸⁰ Philipus M. Hadjon, **Perlindungan Hukum dalam Negara Hukum Pancasila**, Makalah disampaikan pada Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan Hukum dalam rangka Dies Natalis XL/ Lustrum VIII, Universitas Airlangga, 3 November 1994.

“Perlindungan hukum dari kekuasaan majikan terlaksana apabila peraturan perundang-undangan dalam bidang perburuhan yang mengharuskan atau memaksa majikan bertindak seperti dalam perundang-undangan tersebut benar-benar dilaksanakan semua pihak karena keberlakuan hukum tidak dapat diukur secara yuridis saja, tetapi diukur secara sosiologis dan filosofis.”⁸¹

2.3.5 Macam-macam Perlindungan Hukum

Dalam upaya menciptakan perlindungan hukum bagi PRT dapat dilihat dari dua segi:⁸²

1) Perlindungan hukum preventif

Perlindungan hukum preventif dilakukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau tindakan merugikan atau diskriminasi terhadap PRT. Dalam hal ini ditekankan pada aturan atau payung hukum yang akan melindungi mereka beserta segala konsep perlindungan di segala bidang termasuk konsep pengupahan yang dikaji secara ilmiah. Selain itu, perlu dilakukan sosialisasi terkait hak-hak dan kewajiban serta upaya hukum yang dapat dilakukan untuk mempertahankannya misalnya melalui pembentukan serikat pekerja bagi PRT. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan pemerintah bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan atau melakukan tindakan pemerintahan.

2) Perlindungan hukum represif

Perlindungan hukum represif baru dilakukan pada saat pelaksanaan perjanjian atau kesepakatan kerja berlangsung, dengan tujuan untuk menyelesaikan sengketa. Dalam hal ini lebih ditekankan pada upaya untuk

⁸¹ Zainal Asikin, et. Al., **Dasar-dasar Hukum Perburuhan**, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm 5.

⁸² Philipus M. Hadjon, **Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia**, *Op., cit.*, hlm 2.

mencari penyelesaian hukum bila terjadi sengketa atau dalam rangka mempertahankan hak-hak mereka.

Berdasarkan elemen-elemen negara hukum Pancasila tersebut, perlindungan hukum bagi rakyat terhadap pemerintah diarahkan kepada:⁸³

- a. Usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa atau sedapat mungkin mengurangi terjadinya sengketa; dalam hubungan ini sarana perlindungan hukum yang preventif patut diutamakan daripada sarana perlindungan hukum yang represif.
- b. Usaha-usaha untuk menyelesaikan sengketa (hukum) antara pemerintah dan rakyat dengan cara musyawarah.
- c. Penyelesaian sengketa melalui peradilan merupakan jalan terakhir, peradilan hendaklah merupakan “ultimum remedium” dan peradilan bukan forum konfrontasi sehingga peradilan haruslah mencerminkan suasana damai dan tentram melalui hukum acaranya.

Jenis perlindungan tenaga kerja dibagi menjadi tiga macam, yaitu⁸⁴:

1. Perlindungan ekonomis

Yaitu perlindungan tenaga kerja dalam bentuk penghasilan yang cukup, termasuk jika tenaga kerja tidak mampu bekerja di luar kehendaknya.

2. Perlindungan sosial⁸⁵

⁸³ *Ibid.*, hlm 85.

⁸⁴ Menurut Soepomo dalam Asikin (1993: 76) dikutip dari Abdul Khakim, **Dasar-dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia**, *Op.cit.*, hlm 108.

⁸⁵ Menurut penulis, hak atas pendidikan dan kesehatan bagi tenaga kerja (termasuk PRT) termasuk dalam kategori perlindungan sosial tenaga kerja.

Yaitu perlindungan tenaga kerja dalam bentuk jaminan kesehatan kerja dan kebebasan berserikat dan perlindungan hak untuk berorganisasi.

3. Perlindungan teknis

Yaitu perlindungan tenaga kerja dalam bentuk keamanan dan keselamatan kerja.

2.4 Teori Keadilan Sosial

Hukum menghendaki keadilan untuk menciptakan perdamaian dan ketenteraman dalam masyarakat.⁸⁶ Hukum harus bermuara pada keadilan, yaitu keadilan yang ada pada masyarakat. Keadilan merupakan sendi yang terakhir sebagai tujuan hukum.⁸⁷ Hukum yang diciptakan harus bersendikan moral karena sebenarnya hukum termasuk moral (jadi, norma hukum harus sesuai dengan norma moral).⁸⁸

Keadilan berasal dari kata asal adil yang artinya tidak berat sebelah.⁸⁹ Keadilan pada dasarnya merupakan sebuah konsep yang abstrak, relatif (satu orang dengan orang lain tidaklah sama). Subjek utama dari keadilan adalah struktur dasar masyarakat, atau lebih tepatnya, cara lembaga-lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan dari kerja sama sosial.⁹⁰

⁸⁶ A. Mukhtie Fadjar, *Op., cit.*, hlm 29.

⁸⁷ Agus Santoso, **Hukum, Moral dan Keadilan**, Kencana, Jakarta, 2012, hlm 4.

⁸⁸ Theo Huijbers, **Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah**, Kanesus, Yogyakarta, 1986, hlm 190.

⁸⁹ Pius A. Partanto dan Trisno Yuwono, **Kamus Kecil Bahasa Indonesia**, Arkola, Surabaya, 1994, hlm 3.

⁹⁰ John Rawls, **Teori Keadilan**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm 7.

Berbicara masalah regulasi, ada tata urutan peraturan perundang-undangan dimulai dari UUD NRI 1945 sampai dengan Perda.⁹¹ Bahkan sebelum adanya *grund norm* ada yang disebut *ius cogens* yaitu patokan hukum tertinggi yang dapat diterima secara keseluruhan, di Indonesia berupa proklamasi karena ketika tidak ada proklamasi maka tidak akan ada suatu entitas Indonesia. Setelah diproklamasikan kemerdekaan Indonesia, maka *founding father* merumuskan Pancasila yaitu:

- a. Ketuhanan Yang Maha Esa.
- b. Kemanusiaan yang Adil dan Beradab.
- c. Persatuan Indonesia.
- d. Kerakyatan yang Dipimpin oleh Khidmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan.
- e. **Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.**⁹²

Pancasila dipahami sebagai dasar falsafah negara serta sebagai falsafah hidup bangsa Indonesia, dasar pemikirannya adalah bahwa dalam setiap aspek kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara harus berdasarkan nilai-nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan dan Keadilan.

Keadilan bukanlah hanya berguna bagi mereka yang kuat, melainkan keadilan itu hendaknya berlaku bagi seluruh masyarakat.⁹³ Pancasila menegaskan bahwa keadilan sosial (*social justice*) merupakan hak seluruh rakyat Indonesia. Tidak ada diskriminasi antara perempuan dan laki-laki.

⁹¹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁹² Cetak tebal dari penulis.

⁹³ Agus Santoso, *Op., cit.*, hlm 23.

Semua mendapat hak yang sama. Hak tersebut kemudian dituangkan ke dalam konstitusi (UUD 1945). Setelah diberikan perlindungan dalam konstitusi (nondiskriminasi), negara juga harus melakukan perwujudan asas hukum ke dalam norma hukum di bawahnya. Asas-asas hukum⁹⁴ tersebut yaitu: (1) asas keterpaduan; (2) asas persamaan hak; (3) asas demokrasi; (4) **asas keadilan sosial**⁹⁵; (5) asas kesetaraan dan keadilan gender dan (6) asas nondiskriminasi.⁹⁶

Keadilan adalah tujuan akhir dari sebuah sistem hukum, yang terkait erat dengan fungsi sistem hukum sebagai sarana untuk mendistribusikan dan memelihara suatu alokasi nilai-nilai dalam masyarakat, yang ditanamkan dengan suatu pandangan kebenaran, yang secara umum merujuk pada keadilan.⁹⁷

Hukum positif tidak sepenuhnya menjamin rasa keadilan, karena keadilan biasanya tidak memiliki kepastian hukum. Namun, ketika dalam proses pembuatan hukum positif sudah dilakukan pengkajian secara ilmiah dan mengedepankan rasa keadilan untuk dituangkan ke dalam hukum positif, maka keduanya akan berjalan beriringan. Untuk menjamin tercapainya tujuan tersebut, rumusan nilai keadilan haruslah tetap

⁹⁴ Asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum umum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat. Dikutip dari Sudikno Mertokusumo, *Op.cit.*, hlm 34.

⁹⁵ Cetak tebal dari penulis.

⁹⁶ Disertasi Syaiful Anwar koleksi Pascasarjana FH-UB.

⁹⁷ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, dikutip dari Dyah Ochtorina Susanti dan IGN Parikesit Widiatedja, **Asas Keadilan: Konsep dan Implementasinya dalam Perspektif Hukum Islam dan Hukum Barat**, Bayumedia Publishing, Malang, 2011, hlm 8.

memperhatikan nilai formalitas dan validitasnya demi tercapainya rasa kepastian hukum.⁹⁸

Hukum adalah manifestasi eksternal keadilan dan keadilan adalah esensi dari roh yang merupakan perwujudan hukum. Hukum tidak akan mampu bertahan hidup apabila roh keadilan telah hilang.⁹⁹ Aristoteles mengatakan bahwa “*justice consists in treating equals equally and unequals unequally, in proportion to their inequality*”. (untuk hal-hal yang sama, diperlakukan secara sama, dan yang tidak sama juga diperlakukan tidak sama secara proporsional).¹⁰⁰

Rawls menyebut “*justice as fairness*”¹⁰¹. (prinsip rasionalitas, kebebasan, dan kesamaan). Diperlukan prinsip-prinsip keadilan yang lebih mengutamakan asas hak daripada asas manfaat.¹⁰² Keadilan harus dipahami sebagai *fairness*, dalam arti bahwa tidak hanya mereka yang memiliki bakat dan kemampuan yang lebih baik saja yang berhak menikmati berbagai manfaat sosial lebih banyak, tetapi keuntungan tersebut juga harus membuka peluang bagi mereka yang kurang beruntung untuk meningkatkan prospek hidupnya. Konsep kesamaan menurut Rawls diartikan sebagai “kesetaraan kedudukan dan hak” bukan dalam arti “kesamaan hasil” yang dapat diperoleh semua orang.

Etika baik juga penting untuk dilaksanakan dalam rangka menegakkan kerangka keadilan dalam sebuah hubungan hukum. Dengan demikian,

⁹⁸ *Ibid.*, hlm 108.

⁹⁹ *Ibid.*, hlm 9.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm 11.

¹⁰¹ John Rawls, *A Theory of Justice*, dikutip dari Dyah Ochtorina Susanti dan IGN Parikesit Widiatedja, *Ibid.*, hlm 26.

¹⁰² John Rawls, *Op., cit.*, hlm 35.

setiap hubungan hukum sepatutnya dilaksanakan berdasarkan itikad baik (*good faith*). Pada hubungan kontraktual, proses elaborasi prinsip ini harus terdapat pada tahapan negosiasi, pelaksanaan hingga penyelesaian sengketa suatu kontrak.¹⁰³

Pancasila menegaskan bahwa keadilan sosial (*social justice*) merupakan hak seluruh rakyat Indonesia. Bila keadilan dikatakan sebagai sesuatu yang selalu mengekspresikan sejenis kesetaraan¹⁰⁴, maka keadilan sosial dapat diartikan sebagai memperoleh pembagian keuntungan yang layak. Keadilan sosial merupakan prinsip kebijaksanaan rasional yang diterapkan pada konsep kesejahteraan agregatif dari kelompok.¹⁰⁵ Prinsip-prinsip keadilan sosial adalah memberi jalan untuk memberikan hak-hak dan kewajiban di lembaga-lembaga dasar masyarakat serta menentukan pembagian keuntungan dan beban kerja sama sosial secara layak.¹⁰⁶

2.5 Konsep Aliran Hukum Kritis (*Critical Legal Studies*)

Critical Legal Studies (CLS) lahir dari munculnya tentangan terhadap teori hukum tradisional, yang dianggap ukuran bagi hukum bukanlah benar atau salah, bermoral atau tidak bermoral melainkan apa saja yang diputuskan dan dijalankan oleh kelompok masyarakat yang paling berkuasa. CLS sebagai kritik terhadap hukum yang gagal berperan sebagai alat perubahan dan sebagai alat untuk mencapai keadilan yang sebenarnya.

¹⁰³ Dyah Ochtorina Susanti dan IGN Parikesit Widiatedja, *Op., cit.*, hlm 105.

¹⁰⁴ John Rawls, *Op., cit.*, hlm 70.

¹⁰⁵ John Rawls, *Op., cit.*, hlm 26.

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm 5.

Legalisme liberal dipaparkan sebagai suatu mesin pembenaran yang terutama bertugas untuk mereproduksi keadilan sosial.¹⁰⁷

Masyarakat modern meyakini adanya perasaan dikelilingi ketidakadilan tanpa mengetahui di mana letak keadilan itu yang menimbulkan skeptisme moral dan mendorong keputusan menerima tatanan yang ada yang berganti pola dari ketidakadilan yang satu ke ketidakadilan lainnya.¹⁰⁸ Kondisi ini merupakan sisi politik dari perasaan kesewenang-wenangan yang lebih umum dan absurditas yang perlahan-lahan menelusup ke dalam kesadaran setiap golongan.¹⁰⁹

Negara, suatu pengawas konflik sosial yang dianggap netral, selamanya terjebak dalam pertentangan kepentingan-kepentingan pribadi dan dijadikan alat salah satu faksi. Semakin banyak keadilan dikorbankan demi logika peraturan, semakin lebar jarak antara hukum pemerintah dan sentimen awam akan kebenaran. Akibatnya, hukum kehilangan kejernihannya, juga legitimasinya di mata orang awam; orang awam mengenal hukum sebagai catur alat-alat ajaib yang digunakan oleh golongan terhormat atau sebagai seperangkat penangkal petir yang berjatuh secara acak menimpa orang jahat maupun orang baik.¹¹⁰ Tugas utama critical legal studies adalah melancarkan kritik untuk perubahan

¹⁰⁷ A. Mukthie Fadjar, **Teori-teori Hukum Kontemporer**, Setara Press, Malang, 2012, hlm 39.

¹⁰⁸ Roberto M. Unger, *Teori Hukum Kritis*, Nusa Media, Bandung, 2012, hlm 232.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm 233.

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm 271.

yang dilakukan oleh orang lain. Untuk mengkritisi doktrin hukum yang telah terbentuk selama ini, CLS menggunakan metode:¹¹¹

1. *Trashing* atau *Delegitimation*, yaitu dilakukan untuk mematahkan atau menolak pemikiran hukum yang telah terbentuk. Teknik *trashing* dilakukan untuk menunjukkan kontradiksi dan kesimpulan yang bersifat sepihak berdasarkan asumsi yang meragukan.
2. *Deconstruction*, adalah membongkar pemikiran hukum yang telah terbentuk (CLS menerapkan teknik dekonstruksionis¹¹²). Dengan melakukan pembongkaran ini, maka dapat dilakukan rekonstruksi pemikiran hukum.
3. *Genealogy*, adalah penggunaan sejarah dalam menyampaikan argumentasi. *Genealogy* digunakan karena interpretasi sejarah sering didominasi oleh pihak yang memiliki kekuatan. Interpretasi sejarah ini yang kemudian digunakan untuk memperkuat suatu konstruksi hukum.

¹¹¹ Diunduh dari <http://ilhamendra.wordpress.com/2008/05/23/critical-legal-studies/> diakses pada 30 April 2013.

¹¹² A. Mukthie Fadjar, **Teori-teori Hukum Kontemporer**, *Op., cit.*, hlm 69.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini adalah jenis penelitian yuridis normatif (*normative legal research*). Penelitian ini difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Pengkajian dalam penelitian hukum ini difokuskan untuk menemukan konsep pengupahan bagi PRT berikut dengan bentuk formulasi kebijakan berdasarkan keadilan sosial untuk perlindungan hukum bagi PRT. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yakni *statute approach* (pendekatan perundang-undangan), *conceptual approach* (pendekatan konsep) dan *comparative approach* (pendekatan perbandingan)¹¹³.

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan PRT khususnya masalah pengupahan PRT untuk mencapai perlindungan hukum setiap warga negara¹¹⁴. Mulai dari bagaimana UUD 1945 memberikan perlindungan yang sama bagi setiap warga negara (tidak ada pembedaan atas dasar apapun) hingga peraturan dibawahnya menurut hierarki peraturan perundang-undangan.

Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan untuk mempelajari hukum positif yang berlaku di Indonesia juga mengidentifikasi terjadinya kekosongan hukum pada masalah yang diteliti dalam proses menemukan perlindungan hukum bagi PRT. UUK setelah dianalisis yang

¹¹³ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta, 2005, hlm 93.

¹¹⁴ Johny Ibrahim, **Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang, 2006, hlm 313-315.

nyatanya memang hanya melindungi pekerja sektor formal sehingga PRT belum terlindungi dan membutuhkan payung hukum tersendiri dengan kekhasan yang dimiliki. Peraturan yang digunakan di dalam negeri dan juga di luar negeri (penulis menggunakan undang-undang ketenagakerjaan Filipina dan Afrika Selatan).

Pendekatan yang kedua adalah *conceptual approach* yakni pendekatan melalui prinsip-prinsip dan konsep-konsep yang dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum. Kekosongan hukum yang menyebabkan PRT belum terlindungi juga didukung oleh minimnya literatur yang khusus membahas mengenai PRT maupun pekerja sektor domestik maupun pekerja sektor informal. Penulis akan menggunakan beberapa konsep yang didapat dari doktrin hukum untuk membantu menganalisis dan memberikan formulasi kebijakan bagi perlindungan PRT khususnya segi pengupahan.

Ketiga, pendekatan perbandingan dilakukan dengan melakukan komparasi dengan kondisi yang terjadi di negara-negara lain sebagai bahan pertimbangan merumuskan kebijakan di Indonesia sebagai solusi permasalahan juga relevansi masa kini terhadap ketentuan tersebut. Afrika Selatan dan Filipina dipilih sebagai dua referensi perbandingan mengingat dua negara tersebut telah diakui memberikan perlindungan yang terbaik bagi PRT menurut ILO. Selain itu, kedua negara tersebut juga memiliki peraturan perundang-undangan mumpuni sehingga dapat digunakan perbandingan dan bahan pertimbangan memformulasikan kebijakan pengupahan PRT di Indonesia.

3.2 Jenis Bahan Hukum Penelitian

Dalam penelitian hukum (normatif), mempunyai metode tersendiri dibandingkan dengan metode penelitian ilmu sosial, hal itu berakibat pula pada jenis datanya. Penelitian hukum yang selalu diawali dengan premis normatif, datanya juga diawali dengan data sekunder, sehingga jenis data yang digunakan dalam penelitian ini ialah dengan menggunakan data sekunder. Data sekunder diartikan sebagai data yang diperoleh bukan dari sumbernya secara langsung, tetapi diperoleh dalam bentuk data yang telah dibentuk dan diisi oleh peneliti terdahulu, seperti data dalam literatur, artikel, hasil penelitian yang berbentuk laporan dokumen-dokumen resmi dan bahan-bahan hukum tertentu.¹¹⁵

Adapun jenis data sekunder dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yakni:

3.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum utama yang dijadikan acuan atau sumber kajian dari penelitian. Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- 3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
- 4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural*

¹¹⁵ Amiruddin dkk, **Pengantar Metode Penelitian Hukum**, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm 30-32.

Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)

- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik)
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1981 tentang Perlindungan Upah
- 7) Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor Per-01/Men/1999 jo Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor Kep-226/Men/2000 tentang Upah Minimum
- 8) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 31 Tahun 2010 tentang Pekerja Rumah Tangga
- 9) Undang-Undang Ketenagakerjaan Filipina
- 10) Undang-Undang Ketenagakerjaan Afrika Selatan

3.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum penunjang yang merupakan penjelasan, penafsiran dan pengembangan dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi literatur pendukung yang berupa Naskah Akademik RUU Perlindungan PRT, RUU Perlindungan PRT, Konvensi 189 Tahun 2011 tentang Kerja Layak PRT beserta rekomendasinya, dokumen atau bahan hukum, penjelasan undang-undang, makalah, jurnal ilmiah, data hasil wawancara (pendapat pakar hukum) dan artikel-

artikel lepas yang terkait dengan pembahasan mengenai tema penelitian, artikel dan berita dari media cetak serta internet, tabulasi kasus-kasus terkait dengan PRT dan pengupahan PRT juga hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan tema yang diangkat.

3.3.3 Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang digunakan sebagai pelengkap penjelasan, penafsiran dan pengembangan dari bahan hukum primer maupun sekunder. Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari kamus hukum, kamus bahasa Inggris, dan kamus bahasa Indonesia.

3.3 Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Teknik penelusuran data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan atas bahan hukum yang diperlukan yang kemudian akan diidentifikasi dan diklasifikasikan untuk menganalisis dan menjawab permasalahan. Teknik penelusuran bahan hukum sebagaimana dimaksud diatas diperoleh pada Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) FH-UB, Perpustakaan Umum Kota Malang, Rumah Baca Cerdas (RBC), Perpustakaan LPM Manifest FH-UB, Rausyan Fekr, Koleksi Pribadi, dan penelusuran melalui internet.

3.4 Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian studi kepustakaan dan peraturan perundang-undangan akan diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa kemudian dikategorikan dan disusun secara sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Selanjutnya bahan hukum yang ada dianalisis dengan teknik analisis interpretasi, yaitu dengan menafsirkan ketentuan yang menjadi fokus penelitian ini melalui berbagai peraturan lain yang berkaitan dengan maupun asas-asas hukum perdata untuk menjawab permasalahan yang ada. Teknik analisis interpretasi yang digunakan adalah interpretasi gramatikal, yaitu dengan menguraikan ketentuan-ketentuan dalam bahan hukum menurut bahasa sehari-hari yang umum digunakan.

Teknik interpretasi sistematis juga digunakan dalam penelitian ini, yaitu penafsiran yang dilakukan dengan cara mengamati dan mengkaji hubungan antara pasal yang satu dengan pasal yang lain baik terdapat dalam undang-undang itu sendiri maupun terdapat dalam undang-undang lain sebagai satu-kesatuan utuh untuk menjelaskan makna dan tujuan.¹¹⁶ Teknik interpretasi historis tidak kalah penting digunakan agar perspektif penulis dalam melakukan analisis bahan hukum juga melakukan penggalan makna lebih mendalam untuk mengetahui maksud atau keinginan dari pembentuk undang-undang pada saat merumuskan norma hukum ke dalam undang-undang, terlebih bahan yang akan dikaji adalah masih berbentuk rancangan undang-undang.

¹¹⁶ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm 96

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik deskriptif analisis, yaitu metode penelitian dengan menggambarkan atau memaparkan subjek dan objek penelitian dari menganalisis fakta-fakta hukum berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.¹¹⁷

3.5 Definisi Konseptual Penelitian

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam penulisan ini dan memudahkan analisis serta agar didapat suatu pemahaman yang sama maka penulis mengemukakan definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut.

1. Pekerja Rumah Tangga adalah orang yang melakukan jenis pekerjaan tertentu dalam lingkup kerumahtanggaan dan menerima upah atas pekerjaan yang dilakukan dalam suatu hubungan kerja
2. Pengupahan adalah hak menerima upah yang timbul pada saat adanya hubungan kerja dan berakhir pada saat hubungan kerja putus.
3. Upah adalah imbalan atau balas jasa yang layak terhadap pekerjaan yang dilakukan dan disepakati berdasarkan kepatutan dalam suatu perjanjian kerja termasuk tunjangan bagi pekerja rumah tangga dan keluarganya.
4. Kebijakan Formulasi Pengupahan adalah perumusan kebijakan pengupahan dengan mengidentifikasi, mendefinisikan, menilai

¹¹⁷ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, **Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm 183.

alternatif-alternatif kebijakan dan akhirnya memutuskan alternatif kebijakan yang dapat dilaksanakan (*decision-making process*).

5. Keadilan Sosial adalah persetujuan dan tawar-menawar terhadap penentuan pembagian keuntungan yang layak sesuai dengan beban kerja sama sosial secara layak.



BAB IV

KETIDAKBERLAKUAN PENGATURAN PENGUPAHAN (UMK/UMP) BAGI PEKERJA RUMAH TANGGA SAAT INI

4.1 Kekhasan Terkait Pola, Hubungan, Ruang Lingkup dan Jenis Pekerjaan Pekerja Rumah Tangga

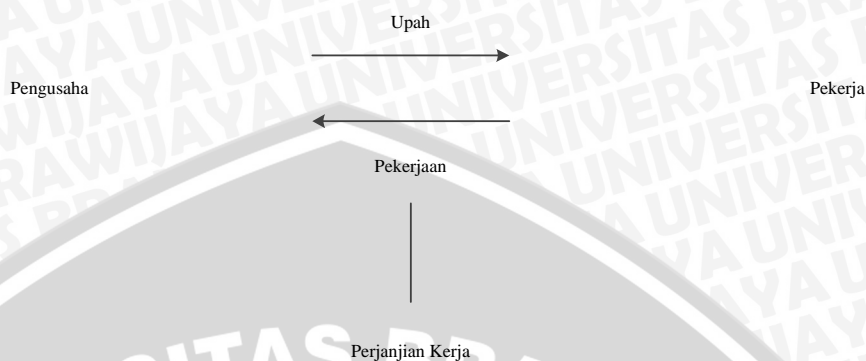
Pekerja adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain. Jenis-jenisnya terdiri dari jenis pekerja formal, informal dan domestik. Pekerja sektor formal termasuk ke dalam definisi pekerja dalam Pasal 1 angka 3 UUK yaitu setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain. Pekerja sektor formal lahir dari hubungan kerja formal yaitu hubungan antara pengusaha dengan pekerja berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah dan perintah. Para pihaknya adalah pengusaha dan pekerja, dan unsur-unsurnya adalah adanya pekerjaan (*arbeid*) yang dilakukan oleh pekerja, mendapat upah tertentu (*loon*) atas pekerjaan yang dilakukan dan ada perintah (*gezag ver houding*) dari pengusaha kepada pekerja sehingga bersifat subordinasi¹¹⁸, dan dalam waktu (*tijd*) yang ditentukan.¹¹⁹

Sektor informal adalah suatu pekerjaan yang sangat mudah dimasuki, tanpa melamar, tanpa ijin, tanpa kontrak, tanpa formalitas apapun, menggunakan sumber daya lokal, baik sebagai pekerja ataupun usaha milik sendiri yang dikelola dan dikerjakan sendiri,

¹¹⁸ Agusmidah, *Op., cit.*, hlm 45-46.

¹¹⁹ Asri Wijayanti, *Op., cit.*, hlm 36.

ukuran mikro, teknologi seadanya, hingga yang padat karya, teknologi adaptatif dengan modal lumayan dan bangunan secukupnya.¹²⁰



Gambar 4.1 Skema pengertian dari unsur hubungan kerja

Sumber: *Bahan Hukum Primer, diolah, 2013.*

Sektor domestik ada yang menggolongkan ke dalam sektor informal, namun ada pula yang menggolongkan secara tersendiri dan khusus. PRT digolongkan menjadi sektor domestik (dibedakan dari sektor informal) karena PRT berada di wilayah privat¹²¹ yaitu rumah tangga dan juga macam atau jenis pekerjaan yang dilakukan oleh PRT berada pada wilayah domestik kerumahtanggaan. Ada pula yang memberikan klasifikasi pekerja sektor informal menjadi 3 kelompok yaitu:¹²²

- a. pengusaha (pemilik usaha informal sekaligus operator dari pengusaha mandiri);

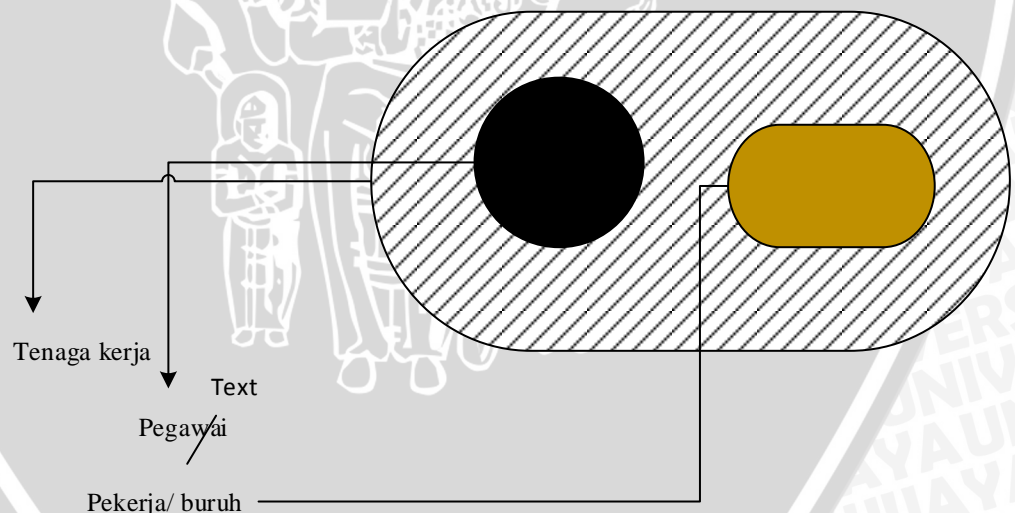
¹²⁰ Istilah sektor informal mulai dikenal dunia di awal tahun 1970'an dari sebuah penelitian ILO di Ghana, Afrika.

¹²¹ Istilah wilayah domestik maupun wilayah privat dikenal dalam istilah gender dan hukum.

¹²² Disarikan dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga (NA RUU PRT), hlm 9.

- b. pekerja mandiri (kepala dari bisnis keluarga, orang yang mempekerjakan diri sendiri, tenaga kerja keluarga tak dibayar), dan
- c. buruh upahan (pekerja dari perusahaan informal; pekerja kasual, pekerja rumahan, **PRT**¹²³, pekerja paruh waktu atau pekerja kadang-kadang, pekerja tak terdaftar.

Perbedaan pengertian inilah yang akan mengakibatkan perbedaan dalam perlakuan dan perlindungan hukumnya. Asri Wijayanti bahkan menggambarkan pekerja sektor informal di luar pengertian pekerja. Terdapat lingkaran bernama tenaga kerja, di mana tenaga kerja tersebut terdiri dari pegawai negeri, pekerja formal, pekerja informal dan orang yang belum bekerja (pengangguran). Pekerja informal dan pengangguran berada pada wilayah yang diarsir.¹²⁴



Gambar 4.2 Batasan Istilah Tenaga Kerja, Pekerja, Pegawai dan Pekerja Informal Serta Pengangguran

Sumber: *Bahan Hukum Primer, diolah, 2013.*

¹²³ Cetak tebal dari penulis.

¹²⁴ Asri Wijayanti, **Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 2.

Pengupahan merupakan bagian paling penting dalam perlindungan pekerja karena motivasi utama pekerja bekerja adalah upah. Hubungan antara pekerja dengan pemberi kerja terkait upah adalah produktivitas dan penghargaan. Pengaturan pengupahan dalam UUK nyatanya hanya diperuntukkan bagi pekerja sektor formal saja. Pengupahan pekerja sektor formal menggunakan sistem upah minimum (baik upah minimum provinsi atau UMP dan upah minimum kabupaten/ kota atau UMK). Hal ini dibuktikan dengan pengaturan yang berada dalam UUK Bab X Bagian Kedua mengenai Pengupahan mulai dari Pasal 88 hingga 98 diatur masalah larangan pengusaha membayar upah di bawah upah minimum, penentuannya dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pengusaha dan pekerja dan lain-lain.

PRT yang memiliki hubungan kerja dengan pemberi kerja seakan-akan memang tidak tunduk dan terlindungi oleh UUK termasuk dalam hal pengupahan. PRT adalah seseorang atau lebih yang melakukan suatu tindakan/perbuatan pekerjaan di dalam ruang lingkup keluarga. Pemberi kerja terdiri dari tiga jenis yaitu orang perseorangan; pengusaha; badan hukum atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja. Pemberi kerja tersebut membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain atas pekerjaan yang dilakukan.

Permasalahannya adalah pengaturan pengupahan tidak mencantumkan subjek pemberi kerja sebagai salah satu pihaknya. Kewajiban pemberi kerja dalam UUK hanya diatur dalam Pasal 35, 42, 43, 44, 45, 47 dan 48 (total hanya berjumlah 7 pasal) yang mengatur

kewajiban soal penempatan tenaga kerja dan penggunaan Tenaga Kerja Asing (TKA). Berikut akan diberikan ketujuh pasal kewajiban pemberi kerja agar terlihat jelas para pihaknya hanya terdiri dari pemberi kerja dan tenaga kerja serta pemberi kerja dan TKA.

Pasal 35 ayat (3).

Pemberi kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dalam mempekerjakan tenaga kerja wajib memberikan perlindungan yang mencakup kesejahteraan, keselamatan dan kesehatan baik mental maupun fisik tenaga kerja.

Pasal 42 ayat (1).

Setiap pemberi kerja yang mempekerjakan TKA wajib memiliki izin tertulis dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk.

Pasal 43 ayat (1).

Pemberi kerja yang menggunakan TKA harus memiliki rencana penggunaan TKA yang disahkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.

Pasal 44 ayat (1).

Pemberi kerja TKA wajib menaati ketentuan mengenai jabatan dan standar kompetensi yang berlaku.

Pasal 45 ayat (1).

Pemberi kerja TKA wajib:

a. menunjuk tenaga kerja WNI sebagai tenaga pendamping TKA yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari TKA; dan

b. melaksanakan pendidikan dan pelatihan kerja bagi tenaga kerja Indonesia sebagaimana dimaksud pada huruf a yang sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diduduki oleh TKA.

Pasal 47 ayat (1).

Pemberi kerja wajib membayar kompensasi atas setiap TKA yang dipekerjakannya.

Pasal 48.

Pemberi kerja yang mempekerjakan TKA wajib memulangkan TKA ke negara asalnya setelah hubungan kerjanya berakhir.

PRT tergolong pekerja kategori sektor domestik. Digolongkan ke dalam sektor domestik secara tersendiri memberikan konsekuensi logis yaitu kekhasan hubungan kerja PRT terkait pola, hubungan, ruang lingkup dan jenis pekerjaan. Ruang lingkup pekerjaan PRT

sebagaimana dijelaskan sebelumnya terdiri dari pekerjaan yang ada di dalam dan di luar rumah tangga.

Ada pula yang membedakan menjadi jenis pekerjaan pokok dan tambahan di mana jenis pekerjaan pokok adalah pekerjaan yang rutin dikerjakan setiap hari, sedangkan jenis pekerjaan tambahan bersifat insidental seperti mencuci mobil, menjaga toko, membantu usaha pemberi kerja, merapikan kebun, menyopir pemberi kerja dan lain-lain. Pekerjaan itu masih belum ada ketentuan baku, sehingga pekerjaan setiap PRT dapat berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan pemberi kerja.

Hubungan kerja antara PRT dengan pemberi kerja lebih bersifat semi-formal yaitu di samping berorientasi pada tugas, kadang-kadang juga terdapat hubungan kekeluargaan. Hubungan tersebut dapat disebut hubungan yang hibridis karena hubungan di antara mereka tidak semata-mata dimaksudkan sebagai hubungan hukum yakni hubungan yang mempunyai akibat hukum melainkan lebih mengedepankan terbentuknya hubungan yang bersifat kekeluargaan.¹²⁵ Dengan nilai kekeluargaan itu pula menghasilkan tidak adanya perjanjian tertulis (didasarkan saling kepercayaan), mekanisme kontrol dilakukan dengan norma sosial di masyarakat.

Hubungan kerja yang terbentuk antara PRT dengan pemberi kerja berbeda dengan hubungan kerja yang terbentuk di wilayah sektor formal. Definisi hubungan kerja dari pekerja (sektor formal) dan PRT

¹²⁵ NA RUU PRT hlm 12.

sama-sama memiliki unsur-unsur adanya upah, perintah dan pekerjaan. Persyaratan subjektif (para pihaknya) yang membedakan, dalam sektor formal, para pihaknya adalah pekerja dan pengusaha di mana tujuan dari hubungan tersebut adalah melakukan penumpukan atau akumulasi modal. Sedangkan, hubungan kerja PRT para pihaknya terdiri dari pekerja dan pemberi kerja (di mana pekerja melakukan pekerjaan tidak untuk akumulasi modal). Hal inilah yang membuat PRT sulit dikategorikan menjadi pekerja sektor formal walaupun definisi dan kriterianya sama dengan pekerja dalam UUK.

Itulah kekhasan dari sebuah hubungan kerja PRT. Begitu pula masalah penentuan upah PRT. Penentuan upah yang biasanya terjadi di lapangan yaitu disepakati berdasarkan kepatutan dengan mempertimbangkan berbagai komponen yang juga diterima oleh PRT seperti tempat tinggal, kebutuhan pribadi, makan, kesehatan yang biasanya sudah ditanggung pemberi kerja.¹²⁶

4.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Pengupahan

Penentuan upah bagi PRT dilakukan berdasarkan mekanisme tawar-menawar antara PRT dan pemberi kerja. Hasil kesepakatan dari mekanisme tawar-menawar inilah yang digunakan dengan mengesampingkan mekanisme upah minimum sebagaimana diterapkan kepada para pekerja formal. Tidak dapat dipungkiri bahwa upah PRT

¹²⁶ NA RUU PRT hlm 14.

masih sangat jauh dari standar kelayakan. Kebijakan pengupahan bagi PRT ini dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor sebagai berikut.

1. Pendidikan dan keterampilan pekerja

Pada umumnya PRT berasal dari tingkat pendidikan yang rendah. Hasil riset Rumpun Gema Perempuan (RGP) tahun 2005 menunjukkan bahwa secara umum PRT masih termarginalkan. Banyak di antara mereka yang hanya lulus Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau Sekolah Dasar (SD) saja, atau hanya mengenyam bangku SD atau SMP (tidak sampai lulus karena *drop-out* tidak memiliki biaya). Bahkan beberapa di antara mereka tidak sekolah sama sekali.¹²⁷

Di samping itu, jenis pekerjaan yang dilakukan oleh PRT, di mana dinamakan jenis pekerjaan kerumahtanggaan, dianggap sebagai pekerjaan yang tidak terlalu membutuhkan keterampilan sehingga dianggap setiap orang dapat melakukannya. Pekerjaan domestik atau kerumahtanggaan tidak terlalu mensyaratkan keterampilan yang tinggi serta didukung keterbatasan latar belakang pendidikan serta pengalaman kerja bagi PRT sehingga besarnya imbalan juga bervariasi tergantung pada jenis pekerjaan dan kebaikan hati pemberi kerja.¹²⁸

2. Kondisi pasar kerja (penawaran dan permintaan)

Pemberi kerja dan PRT sesungguhnya sama-sama membutuhkan.

Pemberi kerja membutuhkan PRT untuk mengerjakan pekerjaan

¹²⁷ NA RUU PRT hlm 2. Berdasar data BPS Februari 2008 menunjukkan 63,53% PRT di Indonesia berpendidikan di bawah SMP, hanya 2,14% yang sampai pendidikan SMA.

¹²⁸ NA RUU PRT hlm 12.

kerumahtanggaan sedangkan PRT membutuhkan pekerjaan dengan latar belakang pendidikan yang rendah. Karena lebih tinggi penawaran daripada permintaan, maka terdapat subordinasi penentuan tingkat upah dan menyebabkan PRT hanya dapat pasrah memperoleh upah dari proses tawar menawar bebas. Mengutip pendapat Satjipto Rahardjo bahwa “Menyerahkan penyelesaian kepada mekanisme pasar sosial akan menempatkan golongan lapisan bawah dalam masyarakat sebagai pihak yang sangat menderita.”¹²⁹

3. Kemampuan serikat pekerja

Keberadaan serikat pekerja dalam sektor formal dibutuhkan salah satunya dalam rangka penentuan upah (di dewan pengupahan) maupun penentuan jenis-jenis pekerjaan yang dituangkan dalam perjanjian kerja bersama. Untuk kasus PRT, telah berdiri serikat pekerja di Yogyakarta dan Jakarta namun masih belum kuat untuk menaungi keberadaan PRT.

4. Kemampuan membayar pemberi kerja

Pemberi kerja atau pengguna jasa PRT terdiri dari bermacam-macam golongan mulai dari kelas atas maupun kelas menengah. Tingkat upah juga dipengaruhi dari kemampuan membayar pemberi kerja dan bagi PRT menyesuaikan dengan jam kerja dan jenis pekerjaan yang dilakukan.

5. Produktivitas kerja

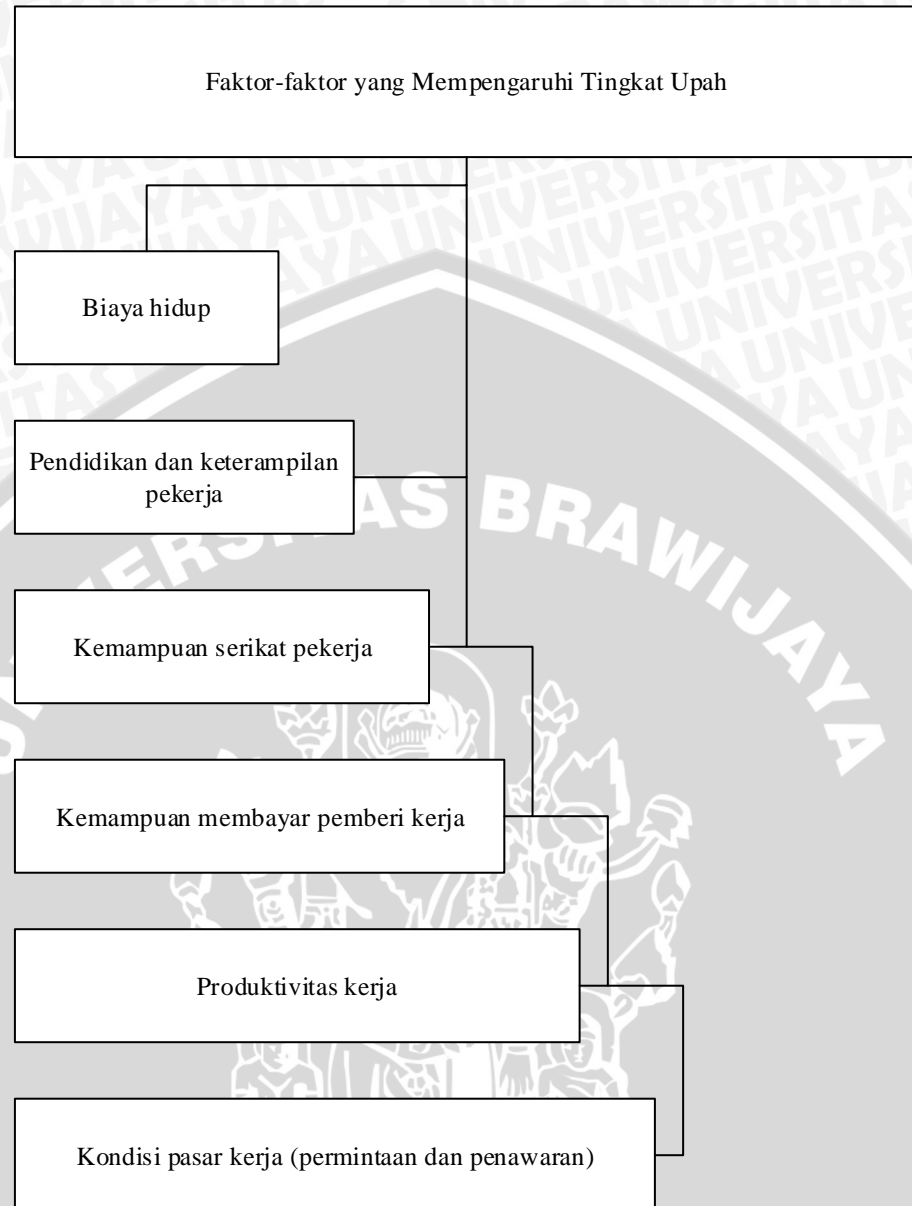
¹²⁹ Satjipto Rahardjo, *Op., cit.*, hlm 37.

Kebijakan perlindungan upah ini mengatur secara umum yang berpangkal tolak kepada fungsi upah yang harus mampu menjamin kelangsungan hidup pekerja dan keluarganya, sehingga memberikan motivasi terhadap peningkatan produksi dan produktivitas kerja.¹³⁰ Sebelumnya telah dijelaskan bahwa terdapat hubungan antara upah dan produktivitas di mana produktivitas pekerja dihasilkan dari atau berhubungan erat dengan penghargaan yang diberikan oleh pemberi kerja berupa upah. Produktivitas kerja juga dapat menjadi pertimbangan pemberi kerja menentukan tingkah upah bagi PRT.

6. Biaya hidup

Kebutuhan biaya hidup yang semakin meningkat dialami baik oleh pemberi kerja maupun PRT. Pemberi kerja mempertimbangkan pengeluaran biaya hidup dengan upah PRT sedangkan dari perspektif PRT, bagaimana upah tersebut dapat mencukupi kebutuhan untuk biaya hidup PRT.

¹³⁰ Adrian Sutedi, **Hukum Perburuhan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 144.



Gambar 4.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Tingkat Upah

Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2013.

4.3 Pengaturan Pengupahan Saat Ini Yang Tidak Akomodatif

Terhadap Perlindungan Upah Pekerja Rumah Tangga

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa pembagian pekerja sektor formal, informal dan domestik berpengaruh terhadap perlindungan hukum bagi si pekerja tersebut. PRT yang digolongkan

menjadi pekerja sektor domestik secara otomatis tidak dilindungi oleh UUK karena UUK hanya memberikan payung hukum perlindungan kepada pekerja formal. Pengaturan upah bagi PRT juga tidak menggunakan sistem upah minimum karena tidak digolongkannya PRT sebagai definisi pekerja pada Pasal 1 angka 3 UUK (disebabkan penyempitan subjek pemberi kerja menjadi pengusaha dalam definisi hubungan kerja).

Ketika tidak dapat menggunakan sistem upah minimum, PRT memiliki sistem pengupahan tersendiri. Penentuan upah bagi PRT diserahkan pada hasil tawar menawar bebas antara PRT dan pemberi kerja. Namun, melihat kenyataan di lapangan terjadi tawar menawar dengan posisi tidak bebas¹³¹ secara sosial ekonomi antara pekerja dan pemberi kerja (walaupun secara yuridis kedudukan mereka adalah setara). Secara sosial ekonomi kedudukan antara pekerja dengan pemberi kerja adalah tidak sama (terutama yang *unskilllabour*).¹³² PRT saat ini digolongkan pekerja yang *unskilllabour*.

Terdapat beberapa metode dasar-dasar penetapan upah yaitu berdasarkan teoritis adalah upah harus cukup untuk membeli kebutuhan hidup minimum keluarga. Selain itu menurut metode anggaran keluarga, upah harus cukup untuk membayar pengeluaran dasar untuk kebutuhan hidup, sedangkan metode perbandingan yaitu upah tidak boleh lebih rendah dari tingkat upah umum. Upah bagi pekerja berarti jumlah uang yang diterima pada waktu tertentu

¹³¹ Abdul Khakim, *Op., cit.*, hlm 6.

¹³² Asri Wijayanti, *Op., cit.*, hlm 9.

diartikan lagi jumlah barang kebutuhan hidup yang dapat dibeli dengan upah tersebut.

Kewajiban pemberi kerja yang merupakan akibat langsung dari perjanjian kerja adalah membayar upah. Hak untuk menerima upah bagi pekerja timbul pada saat adanya hubungan kerja antara pekerja dan pengusaha, dan berakhir pada saat hubungan kerja tersebut putus.

From each according to his ability, to each according to his need.

Artinya, semua pekerja harus menghasilkan sesuai dengan kecakapan masing-masing dan akan menerima upah sesuai dengan kebutuhannya.¹³³ Oleh karena itu Pasal 88 UUK mensyaratkan setiap pekerja berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pengupahan yang layak bagi kemanusiaan ini tidak boleh diserahkan semata-mata kepada rasa keluhuran dari pemberi kerja saja, tetapi harus dijamin oleh penguasa supaya dilaksanakan oleh pemberi kerja sebagai suatu kewajiban sosial.¹³⁴

Kenyataan di lapangan bahwa PRT mengalami diskriminasi dalam hal pengupahan. Pengupahan dirasa sangat jauh dari kelayakan dengan jam kerja yang tidak tentu. Contoh di Mataram, Nusa Tenggara Barat, dengan jam kerja *part time* (10 jam) diperoleh upah sebesar Rp. 300.000,- sampai dengan Rp. 350.000,-, sedangkan untuk PRT menginap upah kerjanya Rp. 500.000,- sampai dengan Rp. 550.000,-

¹³³ Tim Penulis, **Diktat Hukum Perburuhan**, *Op., cit.*, hlm 134-135.

¹³⁴ *Ibid.*, hlm 136.

dengan tidak tentunya batasan waktu kerja.¹³⁵ Diskriminasi pengupahan PRT disebabkan oleh beberapa faktor.

1. Pendidikan yang rendah

PRT dengan pola berpikir saat ini merupakan ruang lingkup pekerjaan perempuan (pekerjaan domestik), tingkat pendidikan yang dienyam oleh kaum perempuan berdasarkan data BPS tahun 2009 menyatakan bahwa 75,69 persen perempuan usia 15 tahun ke atas hanya berpendidikan tamat SMP ke bawah, di mana mayoritas perempuan hanya mengenyam pendidikan hingga tingkat SD, yakni sebanyak 30,70 persen.¹³⁶ Ia mengatakan, mayoritas pekerja rumah tangga tersebut adalah perempuan dengan tingkat pendidikan yang rendah, karena terhadang ekonomi keluarga sehingga tidak mampu melanjutkan pendidikannya ke jenjang lebih tinggi.¹³⁷

2. Jenis pekerjaan yang kurang dihargai

Pekerjaan yang dilakukan oleh PRT adalah pekerjaan kerumahtanggaan menyangkut tugas-tugas yang lazim dikerjakan oleh perempuan misalnya memasak, mencuci dan lain-lain.¹³⁸ Pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan oleh PRT ini dianggap sebagai pekerjaan dengan kecenderungan dan kemampuan jenis kelamin tertentu (perempuan). Selain itu, persepsi pekerjaan rumah tangga

¹³⁵ NA RUU PRT hlm 108.

¹³⁶ Mumtamah, **Irono Wanita Pekerja**, 3 Oktober 2012, diunduh dari <http://www.suaramerdeka.com> diakses pada 1 Juli 2013.

¹³⁷ Aditia Maruli, **Ada 2,5 juta PRT di Indonesia**, 26 Maret 2012, diunduh dari <http://www.antaranews.com> diakses pada 1 Juli 2013.

¹³⁸ Pekerjaan kerumahtanggaan ini dilabelkan sebagai pekerjaan perempuan dalam kecenderungan lingkup budaya patriarki.

sebagai “tidak produktif” karena tidak secara langsung menghasilkan laba atau keuntungan ekonomi untuk rumah tangga yang mempekerjakan mereka. Padahal, berdasarkan sejumlah fakta menggambarkan nilai ekonomi dan sosial untuk rumah tangga individual dan juga untuk masyarakat yang tidak cukup diperhitungkan:¹³⁹

- a. Pekerjaan rumah tangga memainkan peran penting dalam menjamin pemeliharaan dan berfungsinya rumah tangga dan kesejahteraan anggotanya.
 - b. Ketersediaan pekerjaan rumah tangga memungkinkan anggota rumah tangga untuk masuk dan tetap berada di pasar tenaga kerja.
 - c. Pekerjaan rumah tangga merangsang konsumsi dan akibatnya memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dengan menghasilkan pendapatan untuk PRT dan keluarganya.
3. Lemahnya daya tawar PRT

PRT memiliki tingkat daya tawar individual dan kolektif yang rendah sehingga mereka tidak dapat mengubah standar upah yang lebih layak menurut PRT. Wilayah tempat kerja PRT adalah rumah tangga pribadi (domestik), tidak memiliki rekan kerja, jam kerja yang panjang dan tidak terduga (apalagi PRT yang menginap) membuat mereka sulit bertemu dengan sesama pekerja untuk bertukar informasi dan hidup berorganisasi.

¹³⁹ Anonim, *Domestic Work Policy Brief, Op., cit.*, hlm 2.

Ketiga alasan itulah yang menyebabkan upah PRT, yang didasarkan pada tawar menawar bebas dan tidak seimbang, tergolong rendah. Ketiganya berkorelasi membentuk sebuah pola pikir di mana pekerjaan dari PRT tidak membutuhkan keterampilan, dan dikerjakan oleh mayoritas kaum perempuan, sehingga tidak perlu dibayar dengan upah yang setara dengan pekerja sektor formal. Oleh karena itu, PRT tidak dapat menggunakan sistem upah minimum (seperti pekerja sektor formal). Selain itu, masih belum dilakukan upaya formalisasi pekerja domestik. Profesionalisasi pekerjaan rumah tangga melalui pelatihan¹⁴⁰ dan pengakuan formal atas keterampilan dan kualifikasi merupakan sarana untuk memperkuat daya tawar PRT dalam hubungan kerja dan nantinya akan berpengaruh terhadap upah PRT.

¹⁴⁰ Pelatihan kerja ini dimaksudkan agar menghilangkan anggapan bahwa pekerjaan yang dilakukan tanpa keahlian, sehingga dengan dikeluarkannya sertifikat hasil pelatihan kerja tersebut diharapkan akan membuat PRT dibayar sebagai seorang profesional.

BAB V

FORMULASI KEBIJAKAN PENGUPAHAN PEKERJA RUMAH TANGGA BERBASIS KEADILAN SOSIAL

5.1 Perbandingan Pengaturan Pengupahan Pekerja Rumah Tangga di Berbagai Negara

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan terdapat dua negara yang dirasa paling memberikan perlindungan terhadap para pekerja sektor domestik mereka, yaitu Afrika Selatan dan Filipina.¹⁴¹ Keduanya sama-sama menerapkan sistem upah minimum sektoral atau bidang pekerjaan. Untuk mengetahui baik atau tidaknya sebuah sistem pengupahan, akan diulas bagaimana sistem upah minimum tersebut dapat mensejahterakan PRT.

Filipina merupakan salah satu dari keempat negara yang telah meratifikasi Konvensi 189. Payung hukum perlindungan terhadap PRT tertuang dalam Republic Act No. 10361 An Act Instituting Policies for the Protection and Welfare of Domestic Workers (disebut *Domestic Workers Act* atau *Batas Kasambahay*). Pertama, *Batas Kasambahay* ini melakukan perubahan penggunaan istilah dari *katulong* (pembantu) menjadi *kasambahay* (pembantu rumah tangga). Perbedaannya, *katulong* menyiratkan status yang lebih rendah dibandingkan pemberi kerja dan penambahan unsur rumah tangga dalam istilah *kasambahay* membuat PRT diperlakukan sama seperti anggota keluarga dekat.¹⁴²

¹⁴¹ NA RUU PRT hlm 59.

¹⁴² NA RUU PRT hlm 62.

Sayangnya, *Batas Kasambahay* hanya berlaku untuk PRT yang bekerja penuh waktu sebagaimana diatur dalam Article 1 Sec. 4 (d) yaitu *Definition of Terms of Domestic Worker or Kasambahay*:

Domestic Worker or “Kasambahay” refers to any person engaged in domestic work within an employment relationship such as, but not limited to, the following: general househelp, nursemaid or “yaya”, cook, gardener, or laundry person, but shall exclude any person who performs domestic work only occasionally or sporadically and not on an occupational basis.

Kasambahay atau PRT menurut definisi Filipina adalah seseorang yang melakukan pekerjaan kerumahtanggaan seperti memasak, mencuci dan sebagainya tetapi tidak termasuk seseorang yang hanya sesekali melakukan pekerjaan tersebut (dapat diartikan PRT paruh waktu).

Upah minimum (*minimum wage*) diatur dalam Sec. 24 *Domestic Workers Act*. Upah minimum untuk PRT di Filipina diharapkan tidak boleh kurang dari upah minimum dalam 3 kategori berdasarkan lokasi yaitu ibukota, wilayah perkotaan lain dan wilayah non perkotaan (*National Capital Regional, Chartered Cities and First Class Municipalities, Other Municipalities*). Bahkan secara periodik, badan upah regional (RTPWBs atau *Regional Tripartite and Productivity Wage Boards*) harus meninjau ulang, membetulkan dan menetapkan upah minimum untuk *Kasambahay*.

After one (1) year from the effectivity of this Act, and periodically thereafter, the Regional Tripartite and Productivity Wage Boards (RTPWBs) shall review, and if proper, determine and adjust the minimum wage rates of domestic workers.

Filipina dapat dikatakan sedang berusaha mengembangkan konsep perlindungan hukum untuk PRT, maka Afrika Selatan telah melaksanakannya terlebih dahulu walaupun status negara tersebut belum meratifikasi Konvensi 189. Kasus Afrika Selatan akan semakin menunjukkan 2 hal yaitu untuk melindungi PRT tidak harus menunggu proses ratifikasi. Selain itu, pemberian upah minimum kepada PRT tidak akan membuat keadaan semakin terpuruk. Kenyataannya, terdapat indikasi jelas bahwa upah rata-rata untuk PRT telah meningkat tanpa kehilangan lapangan pekerjaan signifikan sejak upah minimum mulai diberlakukan pada tahun 2002.¹⁴³

Afrika Selatan lebih memilih menggunakan sistem upah minimum sektor atau bidang pekerjaan dibandingkan sistem upah minimum nasional. Tingkat upah minimum bidang pekerjaan untuk pekerjaan rumah tangga ditetapkan menurut wilayah atau menurut kota/non kota dan menurut jam kerja. Payung hukum untuk PRT lahir dilatarbelakangi oleh permasalahan rasial di mana hampir semua PRT berkulit hitam sedangkan pemberi kerja mayoritas berkulit putih. Selain itu, adanya keinginan untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat Afrika Selatan karena 10% pekerja di Afrika Selatan adalah bekerja sebagai PRT.¹⁴⁴

Pengaturan mengenai PRT dituangkan dalam bentuk *Basic Conditions of Employment Act, No. 75 of 1997 Sectoral Determination 7: Domestic Worker Sector, South Africa* (selanjutnya disebut UU

¹⁴³ Anonim, *Domestic Work Policy Brief, Op., cit.*, hlm 3.

¹⁴⁴ NA RUU PRT hlm 59.

Kondisi Kerja Dasar 1997). Pengaturan upah minimum terdapat dalam Part B Pasal 2 (1). Upah minimum untuk PRT berdasarkan dua hal yaitu jumlah jam kerja dan wilayah (area).

With effect from 1 November 2002, an employer must pay a domestic worker at least the minimum wage prescribed in this clause.

1. *An employer must pay a domestic worker who works more than 27 ordinary hours of work per week ---*
 - a. *at least the weekly or monthly wage set out in Table 1; or*
 - b. *by agreement between the employer and domestic worker, at least the hourly rate set out in Table 1 for every hour or part of an hour that the domestic worker works.*
2. *An employer must pay a domestic worker who works 27 or less ordinary hours of work per week ---*
 - a. *at least the weekly or monthly wage set out in Table 2; or*
 - b. *by agreement between the employer and domestic worker, at least the hourly rate set out in Table 2 for every hour or part of an hour that the domestic worker works.*
3. *A domestic worker who works for less than four hours on any day must be paid for four hours' work on that day.*

Pengaturan pengupahan untuk PRT dibedakan menjadi 3 yaitu PRT yang bekerja selama 27 jam atau lebih dalam 1 minggu, kurang dari 27 jam dalam 1 minggu atau bekerja sampai dengan 4 jam dalam 1 hari. Untuk jenis yang pertama dan kedua dibagi menjadi 2 cara yaitu menggunakan upah minimum per minggu atau per bulan berdasarkan area A atau area B (wilayah selain area A). Cara kedua adalah berdasarkan kesepakatan antara pemberi kerja dan PRT dengan tetap mempertimbangkan upah minimum per minggu atau per bulan berdasarkan area A atau area B. Untuk jenis yang terakhir, PRT yang bekerja kurang dari 4 jam akan diupah 4 jam kerja per hari.

Bahkan di Pasal 3 ayat (1) UU Kondisi Kerja Dasar 1997, memberikan pengaturan tentang peningkatan upah tahunan (*annual wage increases*) minimal 8% per tahun.

Every domestic worker must be granted wage increases of at least 8% on 1 November 2003 and on 1 November 2004. The wage increases in terms of sub-clause (1) must be calculated on the domestic worker's actual wage in the preceding month.

Selain itu, Afrika Selatan juga memberikan pengaturan mengenai jam kerja (*hours of work*) pada Part D Pasal 10-18. Untuk jam kerja biasa, PRT tidak boleh bekerja lebih dari 45 jam dalam 1 minggu, 9 jam per hari jika PRT bekerja 5 hari kerja atau kurang dalam 1 minggu, 8 jam per hari jika PRT bekerja lebih dari 5 hari kerja dalam 1 minggu.

Afrika Selatan mengejar pendekatan sektoral di mana dalam hal penentuan upah minimumnya mempertimbangkan kelayakan dan tingkat upah minimum untuk PRT, kebutuhan PRT dan pemberi kerja, dampak upah minimum terhadap pengentasan kemiskinan, dampak terhadap penciptaan lapangan kerja dan tingkat upah aktual PRT.¹⁴⁵ Formalisasi hubungan kerja juga telah dilakukan yaitu dengan menetapkan persyaratan kontrak kerja tertulis atau pernyataan keterangan tertulis, meliputi jam kerja normal, persyaratan lembur, pengupahan termasuk pembayaran dengan barang, jika ada pemotongan yang disepakati dan jangka waktu upah dan metode pembayaran dalam UU Kondisi Kerja Dasar 1997.

¹⁴⁵ Anonim, *Domestic Work Policy Brief, Op., cit.*, hlm 6.

Melihat dari ulasan perbandingan Afrika Selatan dan Filipina di atas, maka sesungguhnya tidaklah jauh berbeda dengan kondisi yang terjadi di Indonesia. Mulai dari istilah PRT yang bekerja penuh waktu (atau menginap), jam kerja termasuk jenis pekerjaan. Bedanya adalah jam kerja untuk PRT Indonesia dapat dikatakan tidak manusiawi. Jumlah PRT di Indonesia pun bahkan mencapai 202.235 jiwa dari 1.714.437 jiwa atau 11,79%. Angka ini melebihi angka 10% jumlah PRT di Afrika Selatan yang membuat Pemerintah Afrika Selatan membuat peraturan perlindungan untuk PRT.

Pemerintah Afrika Selatan ini mengingatkan kepada Rakyat Jepang yang begitu percaya kepada negara. Hal ini disebabkan negara akan memberikan apa yang mereka butuhkan tanpa rakyat harus menuntutnya. Bahkan negara akan merasa bersalah apabila tidak berbuat baik kepada rakyatnya.¹⁴⁶ Pemerintah Indonesia dapat melakukan hal yang serupa ketika timbul kemauan negara untuk memberikan kesejahteraan kepada warga negaranya.

5.2 Formalisasi Pekerja Rumah Tangga

Formalisasi Pekerja Rumah Tangga merupakan langkah awal proses perlindungan hukum terhadap hak-hak sebagai seorang pekerja dari PRT. Perubahan istilah dari pembantu atau *helper* menjadi pekerja atau *worker* adalah langkah awal pekerjaan domestik diakui dan dihargai sebagai sebuah pekerjaan yang bersifat formal yang

¹⁴⁶ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, *Op. cit.*, hlm 66.

dilindungi oleh hukum ketenagakerjaan. Hal itu saja tidak cukup untuk melindungi PRT karena status formal PRT dengan kekhasan ciri yang dimiliki, akan membuat PRT semakin jauh dari perlindungan hukum.

“Blackett mengungkapkan bahwa “Peraturan khusus [...] yang mengungkapkan jenis pekerjaan, tempat kerja dan pekerja. Peraturan tersebut membuat mereka yang membayar pekerjaan tersebut, yang mengatur pekerjaan tersebut dan yang melakukan pekerjaan, menggambarkan pekerjaan tersebut dengan cara yang sama sekali berbeda. Melalui proses yang dinamis dan adanya peraturan yang lebih khusus dan lebih akurat memungkinkan pemberian penghargaan dan pengakuan bagi pekerjaan rumah tangga.”¹⁴⁷

PRT yang memiliki kekhasan pola, hubungan, ruang lingkup dan jenis pekerjaan selain membutuhkan formalisasi status, formalisasi hubungan kerja, juga perlakuan khusus untuk mengatur perlindungan hukumnya, walaupun kriterianya sama dengan pekerja dalam UUK. Pekerja dalam UUK dan PRT sama-sama butuh untuk dilindungi dengan kriteria dan definisi yang sama dengan perlakuan khusus mengingat kekhasan PRT tersebut. Jadi, hak-hak PRT diakomodasi oleh UUK sebagaimana hak-hak pekerja tanpa diskriminasi. Tabel berikut akan mencoba menjabarkan perbandingan karakteristik hak-hak pekerja dengan PRT.

¹⁴⁷ NA RUU PRT hlm 5.







Berdasarkan tabel di atas, perbedaan tujuan pekerjaan yang dilakukan oleh pekerja untuk pemberi kerja itulah yang membuat ketidakberuntungan PRT daripada pekerja menurut UUK (pekerja sektor formal). Pekerjaan PRT yang tidak bertujuan untuk akumulasi modal pemberi kerja membuat PRT dianggap melakukan pekerjaan domestik tanpa keterampilan, dibayar dengan upah rendah, jam kerja yang panjang, tidak ada upah lembur dan seterusnya. Seharusnya, PRT, yang memiliki kesamaan definisi, kriteria, hubungan kerja, dan kesamaan untuk mendapat upah, juga mendapatkan hak-hak yang diakomodasi UUK untuk pekerja sektor formal dengan perlakuan khusus (karena pada dasarnya PRT merupakan seorang pekerja layaknya definisi dalam Pasal 1 angka 3 UUK).

Formalisasi status PRT merupakan langkah awal dalam memberikan perlindungan hukum terhadap PRT. Formalisasi status dapat dilakukan dengan cara mengubah pola pikir masyarakat yang hanya menganggap remeh pekerjaan seorang PRT. Perlu dilakukan upaya untuk mengeksplorasi arti penting sosial dan ekonomi pekerjaan domestik dan kampanye peningkatan kesadaran publik.

Kemudian, dilakukan formalisasi hubungan kerja. Pada dasarnya, PRT digolongkan sebagai seorang pekerja, dengan kekhasan dan kriteria khusus yang membedakan dengan pekerja sektor formal, di mana PRT memiliki hubungan kerja yang lahir dari perjanjian kerja untuk melakukan sebuah pekerjaan dibawah perintah pemberi kerja dan mendapatkan upah atas itu. Dalam ilmu hukum, hubungan kerja

husus yang dimiliki oleh PRT ini dinamakan hubungan yang hibridis, di mana konstruksinya satu kaki berpijak pada moral dan satu kaki berpijak pada hukum (hubungan kontraktual yang terikat oleh ketentuan hukum perjanjian).

Formalisasi hubungan kerja yang dimaksud disini dapat dilakukan dengan cara menetapkan persyaratan kontrak kerja tertulis atau pernyataan keterangan tertulis, meliputi jam kerja normal, persyaratan lembur; pengupahan, termasuk pembayaran dengan barang, jika ada; pemotongan yang disepakati; dan jangka waktu upah dan metode pembayaran. Cara ini diharapkan dapat meningkatkan kepatuhan berbasis persyaratan. Kontrak tersebut membantu dalam memperjelas kewajiban pemberi kerja, menginformasikan kepada pekerja hak-haknya berkenaan dengan upah, dan dapat berfungsi sebagai bukti (jika terjadi perselisihan).¹⁴⁸

Tanpa formalisasi pekerja domestik, maka PRT akan tetap dianggap bersifat *helper* (membantu) dan bukan seorang pekerja dengan keahlian. Konsekuensi logisnya adalah PRT akan tetap mengalami diskriminasi atas hak-hak yang seharusnya diterima layaknya pekerja formal sebagaimana diatur dalam UUK termasuk hak atas upah yang layak sesuai dengan pekerjaan yang dilakukan. Hal ini selaras dengan teori perundingan (*bargaining theory*) yang menyatakan bahwa kekuatan bertanding dalam mempertahankan tingkat upah akan dipengaruhi oleh posisi tawar para pihak (PRT dan

¹⁴⁸ Anonim, *Domestic Work Policy Brief, Op., cit.*, hlm 6.

pemberi kerja).¹⁴⁹ Maka formalisasi pekerja domestik ini akan meningkatkan posisi tawar PRT yang awalnya tidak seimbang dengan pemberi kerja.

5.3 Bentuk Perlindungan Upah: Upah Sebagai Hak Asasi Pekerja Rumah Tangga

Campur tangan pemerintah sangat dibutuhkan mengingat ketidakseimbangan posisi PRT dan pemberi kerja. Bentuk campur tangan pemerintah dalam hal kebijakan pengupahan terhadap pekerja adalah upah minimum. Upah minimum dimaksudkan sebagai jaring pengaman agar upah pekerja tidak jatuh ke level yang sangat rendah akibat ketidakseimbangan pasar kerja.¹⁵⁰ Upah minimum adalah upah bulanan terendah yang terdiri atas upah pokok termasuk tunjangan tetap.¹⁵¹ Jangkauan wilayah berlakunya upah minimum meliputi¹⁵² yaitu Upah Minimum Provinsi (UMP) berlaku di seluruh kabupaten/kota dalam satu wilayah provinsi dan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) berlaku dalam satu wilayah kabupaten/kota.

Di samping itu, Upah Minimum Sektorial dibagi pula Upah Minimum Sektorial Provinsi (UMSP) dan Upah Minimum Sektorial Kabupaten/Kota (UMSK). Pembagian tersebut berdasarkan sektor dan bidang pekerjaan. Mekanisme penetapan upah minimum ditetapkan

¹⁴⁹ Sentanoe Kertonegoro, *Op., cit.*, hlm 11.

¹⁵⁰ Editus Adisu dan Libertus Jehani, **Hak-hak Pekerja Perempuan**, Agromedia Pustaka, Jakarta, 2006, hlm 7-8.

¹⁵¹ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor Per-01/Men/1999 tentang Upah Minimum.

¹⁵² Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor Per-01/ Men/ 1999 jo Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor Kep-226/ Men/ 2000.

oleh Gubernur, di mana UMP/UMK berdasarkan usulan Komisi Penelitian Pengupahan dan Jaminan Sosial Dewan Ketenagakerjaan Daerah sedangkan UMSP/UMSK atas kesepakatan organisasi pengusaha dan serikat pekerja. Besarnya UMSP dan UMSK minimal 5% lebih besar dari UMP dan UMK.¹⁵³

Pengaturan mengenai PRT dapat dikatakan mengalami kekosongan hukum di mana PRT tidak memiliki payung hukum termasuk masalah pengupahan. Sistem pengupahan untuk PRT masih menganut sistem tawar menawar bebas antara PRT dan pemberi kerja di mana kondisi pemberi kerja lebih tinggi kedudukannya dari PRT sehingga lebih menentukan besarnya upah. Cara semacam ini menurut penulis tidak memenuhi rasa keadilan sosial. Jam kerja yang panjang dan jenis pekerjaan yang tidak jelas tertulis dalam perjanjian kerja dibayar dengan upah yang dapat dikatakan rendah. Pembagian perjanjian menurut Pasal 1601 KUHPerdara adalah:¹⁵⁴

1. Perjanjian untuk Melakukan Jasa-Jasa Tertentu

Yaitu suatu perjanjian di mana satu pihak menghendaki dari pihak lainnya agar dilakukan suatu perjanjian guna mencapai suatu tujuan, untuk itu salah satu pihak bersedia membayar honorarium atau upah.

2. Perjanjian Kerja

Yaitu perjanjian antara seorang buruh dengan seorang majikan yang ditandai dengan ciri adanya suatu upah atau gaji tertentu yang diperjanjikan dan adanya suatu hubungan diperatas (*dienstverhoeding*), di mana pihak majikan berhak memberikan perintah-perintah yang harus ditaati oleh pihak lain.

3. Perjanjian Pemborongan Kerja

Yaitu suatu perjanjian antara pihak yang satu dengan pihak yang lain, di mana pihak yang satu (yang memborongkan pekerjaan) menghendaki sesuatu hasil pekerjaan yang

¹⁵³ Abdul Khakim, *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, Op., cit.*, hlm 136.

¹⁵⁴ *Ibid.*, hlm 55.

disanggupi oleh pihak lain, atas pembayaran suatu uang tertentu sebagai harga pemborongan.

Perjanjian yang mengikat PRT dan pemberi kerja tergolong dalam kategori perjanjian kerja, karena terdapat hubungan diperatas (subordinasi) antara kedua pihak walaupun pada dasarnya kedua pihak setara (sama-sama saling membutuhkan). Perjanjian untuk melakukan jasa-jasa tertentu atau perjanjian melakukan pekerjaan tertentu biasanya ditandai dengan adanya keterampilan khusus yang dimiliki dan tidak ada hubungan subordinasi. Contohnya adalah hubungan antara pasien dan dokter, notaris dan klien dan lain-lain.

Cara pengupahan PRT saat ini dirasa belum memenuhi rasa keadilan. Keadilan yang dimaksud masih belum tercapai karena ketiadaan payung hukum yang melindungi PRT, tidak dengan UUK. Maka dari itu, perlindungan terhadap PRT dapat ditarik dari sisi Hak Asasi Manusia (HAM). HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Dalam pemenuhan HAM tersebut harus dihilangkan segala bentuk diskriminasi.¹⁵⁵ Diskriminasi¹⁵⁶ yang dimaksud termaktub dalam Pasal 1 angka 3 UU HAM:

¹⁵⁵ Pasal 1 angka 1 UU HAM.

¹⁵⁶ Prinsip tanpa diskriminasi juga tertuang dalam kovenan sipil dan politik juga kovenan ekonomi, sosial dan budaya yang telah ditransformasikan ke dalam bentuk undang-undang (Undang-Undang Nomor 11 dan 12 Tahun 2005).

“Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan HAM dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.”

Hak asasi tersebut melekat pada diri setiap manusia termasuk PRT.

Hak-hak asasi yang dimaksud berupa perlindungan yang adil dan perlakuan yang sama di depan hukum.

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.”¹⁵⁷

Pada pasal ini, UU HAM menggunakan istilah ‘setiap orang’ untuk menunjuk subjek yang dikenai hak. Setiap orang diartikan baik perempuan maupun laki-laki, baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, mendapatkan perlindungan dan perlakuan yang sama di depan hukum termasuk seseorang berstatus PRT. Selain itu pula PRT berhak untuk tidak diperbudak juga berhak atas upah yang layak. Pasal 20 UU HAM juga Pasal 8 Kovenan Sipil dan Politik (Kovenan Sipil) sama-sama menyatakan larangan bahwa tidak seorangpun boleh diperbudak atau diperhamba. Upah juga merupakan bagian dari hak asasi PRT, hal ini tertulis jelas dalam UU HAM juga Kovenan Ekonomi, Sosial dan Budaya (Kovenan Ekosob).

Pasal 38 ayat (4) UU HAM menyebutkan:

“Setiap orang, baik pria maupun wanita, dalam melakukan pekerjaan yang sepadan dengan martabat kemanusiaannya

¹⁵⁷ Pasal 3 UU HAM.

berhak atas upah yang adil sesuai dengan prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya.”

Pasal tersebut tidak jauh berbeda (diperkuat) dengan Pasal 7 Kovenan Ekosob yaitu:

“Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menguntungkan, dan khususnya menjamin: (a) bayaran yang memberikan semua pekerja sekurang-kurangnya: (1) upah yang adil dan imbalan yang sesuai dengan pekerjaan yang senilai tanpa perbedaan dalam bentuk apapun, khususnya bagi perempuan yang harus dijamin kondisi kerja yang tidak lebih rendah daripada yang dinikmati laki-laki dengan upah yang sama untuk pekerjaan yang sama. (2) kehidupan yang layak bagi mereka dan keluarga mereka sesuai dengan ketentuan-ketentuan Kovenan ini; (b) kondisi kerja yang aman dan sehat; (c) kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk dipromosikan ke jenjang yang lebih tinggi, tanpa didasari pertimbangan apapun selain senioritas dan kemampuan; d. istirahat, liburan dan pembatasan jam kerja yang wajar, dan liburan berkala dengan gaji maupun imbalan-imbalan lain pada hari libur umum.”

Kovenan ini telah mengakomodasi aturan-aturan yang berkaitan dengan penghidupan (pengupahan) yang layak. Konsekuensi logis dari Pasal 7 Kovenan ini adalah Negara Pihak (Indonesia) berkewajiban untuk menepati dan menaati janji untuk memberikan jaminan terhadap upah setiap orang (yang berstatus pekerja) berupa “upah yang adil” (tidak ada diskriminasi atas apapun termasuk perbedaan laki-laki dan perempuan) dan hal-hal yang berkaitan dengan upah seperti jam kerja, jenis kerja, libur dengan upah penuh dan sebagainya.

Bentuk perlindungan upah kepada PRT tidak dapat menggantungkan pada payung hukum UUK walaupun PRT tergolong ke dalam pengertian pekerja di Pasal 1 angka 3 UUK. PRT yang memiliki kekhasan pola, hubungan, ruang lingkup dan jenis pekerjaan,

juga harus diikuti oleh perlakuan khusus dalam hal perlindungan hukumnya. Apalagi PRT tergolong ke dalam kelompok rentan. UU HAM juga memberikan perhatian khusus terhadap kelompok rentan bahwa “Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.”¹⁵⁸

Maka, untuk memberikan perlindungan upah kepada PRT yang berkeadilan sosial, dapat ditarik ke arah HAM karena HAM memberikan perlindungan secara universal kepada setiap manusia. Standar ketenagakerjaan internasional mengenai penetapan upah minimum awalnya diperkenalkan untuk mewujudkan perlindungan bagi kelompok pencari upah yang terdampak oleh upah yang sangat rendah, dan yang tidak ada pengaturan penetapan upah lain untuknya yang efektif. Penetapan upah minimum semakin dilihat sebagai alat perlindungan sosial yang bertujuan untuk penurunan angka kemiskinan dan sebagai salah satu elemen strategi pembangunan ekonomi dan sosial.

PRT cenderung berasal dari segmen masyarakat termiskin. Salah satu karakteristik khas PRT adalah wilayah kerjanya yang berada di wilayah domestik. Hal ini berkaitan erat dengan beban kemiskinan yang multidimensional dan keterampilan yang terbatas pada hal-hal sekitar pekerjaan rumah tangga, maka perempuan (jenis kelamin

¹⁵⁸ Pasal 5 ayat (3) UU HAM.

mayoritas PRT) desa pencari kerja di kota telah memilih (dengan terpaksa) berperan di sektor domestik.¹⁵⁹

5.4 Model Formulasi Kebijakan Pengupahan Berbasis Keadilan Sosial

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Negara hukum itu berkisar pada tiga kelompok pengertian (*cluster of meaning*). *Pertama*, bahwa pemerintah itu dibatasi oleh hukum. *Kedua*, negara hukum dipahami sebagai legalitas formal (dipahami sebagai sesuatu yang sangat bernilai tetapi belum tentu memiliki nilai kemanusiaan yang bersifat universal pula). *Ketiga* adalah pengaturan yang didasarkan pada hukum (*rule of law*), bukan orang (*rule of man*).¹⁶⁰

Dalam konteks Indonesia, di mana PRT dibedakan status dan kedudukannya dengan pekerja sektor formal, maka berbeda pula pengaturan dan payung hukumnya. PRT yang tidak memiliki payung hukum perlindungan berhak yang sama dengan pekerja sektor formal dengan perlakuan khusus pula. Maka dari itu, pengaturan perlindungan hukum untuk PRT memerlukan bentuk pengaturan khusus yaitu dengan undang-undang secara tersendiri dengan hak-hak yang diakomodasi sama dengan hak-hak yang melekat pada pekerja sektor formal dalam UUK.

¹⁵⁹ NA RUU PRT hlm 27.

¹⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Op., cit.*, hlm 98.

Pasal 11 Konvensi 189 mensyaratkan bahwa pekerja domestik akan mendapatkan upah minimum ketika memang terdapat pengaturan upah minimum untuk jenis pekerja tertentu.

Each member shall take measure to ensure that domestic workers enjoy minimum wage coverage, where such coverage exists, and that remuneration is established without discrimination based on sex.

UUK memperkenalkan jenis pekerja sektor formal dengan sistem pengupahan menggunakan upah minimum (UMP dan UMK). Sehingga menurut ketentuan Konvensi 189, PRT juga harus diupah dengan sistem upah minimum. Sayangnya, Konvensi 189 masih belum *pacta sunt servanda* atau mengikat Pemerintah Indonesia karena Indonesia hingga saat ini masih sampai pada tahap penandatanganan (belum ratifikasi).

Pada akhirnya, PRT masih belum terlindungi oleh hukum yang jelas di Indonesia. Padahal, PRT merupakan warga negara Indonesia yang menyanggah hak asasi sebagai manusia dan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah (Pasal 8 UU HAM). Pemerintah harus memformulasikan perlindungan hukum untuk PRT di mana perlindungan hukum tersebut termasuk perlindungan hukum dalam hal pengupahan. Harus dibuat sebuah kebijakan berbentuk aturan baru yang spesifik mengatur masalah PRT.

Sistem pengupahan PRT saat ini menggunakan sistem tawar menawar bebas antara PRT dan pemberi kerja. Hal yang menyebabkan rendahnya upah PRT seperti telah dijelaskan sebelumnya adalah

adanya ketidakseimbangan posisi antara PRT dan pemberi kerja. Bentuk perlindungan upah yang pertama adalah bentuk upah minimum sebagaimana telah terbukti menjejahterakan PRT di Filipina dan Afrika Selatan. Bentuk perlindungan upah yang kedua adalah waktu kerja (*hours of work*).¹⁶¹

Model formulasi kebijakan pengupahan yang ditawarkan oleh penulis adalah sistem upah minimum yang disesuaikan dengan waktu kerja PRT. Berikut akan diberikan daftar UMK 2013.

Penulis mengambil salah satu sampel yaitu UMP DKI Jakarta untuk dijadikan bahan menghitung upah PRT yaitu sebesar Rp. 2.200.000,- dengan 40 jam kerja dalam seminggu.¹⁶² Bila dikonversikan menjadi upah sejam adalah Rp. 13.750,- (Rp. 2.200.000,- : (40*4)). Berikut akan diberikan tabel upah 6 hari kerja dan 5 hari kerja dengan waktu kerja 3 sampai dengan 6 jam kerja dalam seminggu.

¹⁶¹ Asri Wijayanti, *Op., cit.*, hlm 111.

¹⁶² Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor KEP-102/MEN/VI/2004 tentang Waktu Kerja Lembur dan Upah Kerja Lembur.

Tabel 4.2

Upah Minimum Provinsi 2013¹⁶³

No.	Provinsi	2013
1	Nanggroe Aceh Darussalam	Rp. 1.550.000,-
2	Sumatera Utara	Rp. 1.375.000,-
3	Sumatera Barat	Rp. 1.350.000,-
4	Riau	Rp. 1.400.000,-
5	Kepulauan Riau	Rp. 1.365.087,-
6	Jambi	Rp. 1.300.000,-
7	Sumatera Selatan	Rp. 1.350.000,-
8	Bangka Belitung	Rp. 1.265.000,-
9	Bengkulu	Rp. 1.200.000,-
10	Lampung	Rp. 1.150.000,-
11	Jawa Barat	Rp. 850.000,-
12	DKI Jakarta	Rp. 2.200.000,-
13	Banten	Rp. 1.170.000,-
14	Jawa Tengah	Rp. 830.000,-
15	Yogyakarta	Rp. 947.114,-
16	Jawa Timur	Rp. 866,250,-
17	Bali	Rp. 1.181.000,-
18	Nusa Tenggara Barat	Rp. 1.100.000,-
19	Nusa Tenggara Timur	Rp. 1.010.000,-
20	Kalimantan Barat	Rp. 1.060.000,-
21	Kalimantan Selatan	Rp. 1.337.500,-
22	Kalimantan Tengah	Rp. 1.553.127,-
23	Kalimantan Timur	Rp. 1.752.073,-
24	Maluku	Rp. 1.275.000,-
25	Maluku Utara	Rp. 1.200.622,-
26	Gorontalo	Rp. 1.175.000,-
27	Sulawesi Utara	Rp. 1.550.000,-
28	Sulawesi Tenggara	Rp. 1.125.207,-
29	Sulawesi Tengah	Rp. 995.000,-
30	Sulawesi Selatan	Rp. 1.440.000,-
31	Sulawesi Barat	Rp. 1.165.000,-
32	Papua	Rp. 1.710.000,-
33	Papua Barat	Rp. 1.720.000,-

Diolah dari berbagai sumber, Juli 2013.

¹⁶³ Diakses dari <http://www.gajimu.com/main/gaji/Gaji-Minimum/ump-2012> diunduh pada 16 Juli 2013.

Tabel 4.3

Penghitungan Upah PRT Perhari, Perminggu dan Perbulan.

Hari Kerja	Waktu Kerja	Perhari	Perminggu	Perbulan
6 Hari Kerja	6 jam	Rp. 82.500,-	Rp. 495.000,-	Rp. 1.980.000,-
	5 jam	Rp. 68.750,-	Rp. 412.500,-	Rp. 1.650.000,-
	4 jam	Rp. 55.000,-	Rp. 330.000,-	Rp. 1.320.000,-
5 Hari Kerja	3 jam	Rp. 41.250,-	Rp. 247.500,-	Rp. 990.000,-
	6 jam	Rp. 82.500,-	Rp. 412.500,-	Rp. 1.650.000,-
	5 jam	Rp. 68.750,-	Rp. 343.750,-	Rp. 1.375.000,-
	4 jam	Rp. 55.000,-	Rp. 275.000,-	Rp. 1.100.000,-
	3 jam	Rp. 41.250,-	Rp. 206.250,-	Rp. 825.000,-

Dianalisis dari berbagai sumber, Juli 2013.

Misalnya, PRT dipekerjakan oleh pemberi kerja di DKI Jakarta dengan 4 jam kerja. Maka, dalam perjanjian kerja (baik lisan atau tertulis) harus dirinci pekerjaan apa saja yang akan dilakukan oleh PRT selama 4 jam (mencuci baju, mencuci piring dan lain-lain). Upah yang akan diterima oleh PRT dalam sebulan (dengan 6 hari kerja) adalah sebesar Rp. 1.320.000,- per bulan. Hal ini tidak akan memberatkan pemberi kerja, PRT dan juga tidak menyalahi aturan UMP DKI Jakarta.

Masih dengan sampel DKI Jakarta, model formulasi ini juga memiliki beberapa kelemahan. Berdasarkan hasil diskusi antara LSM, Akademisi dengan beberapa PRT di Jakarta bahwa mereka menghitung faktor-faktor seperti perpindahan, ongkos dan waktu kerja. Jarak perpindahan antara satu rumah tangga ke tempat lainnya kadang dimungkinkan mendapatkan pemberi kerja yang jaraknya berjauhan. Hal ini ditempuh baik dengan sepeda kayuh, sepeda motor maupun angkutan umum dengan tingkat kemacetan Jakarta seperti itu,

dibutuhkan waktu minimal waktu satu jam dalam hal perpindahan. Waktu perpindahan itu akan dihitung sebagai waktu yang terbuang untuk PRT. Belum lagi ongkos yang harus ditanggung sendiri oleh PRT. Model ini masih dirasa memberatkan bagi PRT tersebut.

Untuk PRT yang menginap, disamakan dengan waktu kerja pekerja sektor formal yaitu 7 jam (atau sesuai dengan kesepakatan dengan pemberi kerja dapat bekerja selama 8 jam dalam sehari) tetap dengan ketentuan melakukan jenis pekerjaan tertentu. 7-8 jam kerja tersebut dapat berbentuk akumulasi waktu sesuai dengan kebutuhan masing-masing pemberi kerja dan PRT. Bila PRT melakukan pekerjaan lebih dari 8 jam, maka upahnya akan dibayar sebagai upah lembur, begitu pula bila ada kegiatan diluar jenis pekerjaan yang dijanjikan.

Selain itu bagi pemberi kerja yang mempekerjakan PRT yang menginap, dibebankan kewajiban untuk memberi makan 3 kali sehari, kamar penginapan yang aman dan layak juga fasilitas lainnya. Di samping itu, pemberi kerja juga wajib untuk memberikan hak PRT seperti hak libur sehari dalam satu minggu, membolehkan untuk berkomunikasi, beribadah dan lain sebagainya.

Untuk PRT yang menginap, mungkin tidak akan mengeluhkan jarak perpindahan tersebut. Namun, terdapat kelemahan lain seperti pengawasan yang lemah karena berada dalam lingkup rumah tangga (privat). Pengawasan juga merupakan bagian penting dari perlindungan PRT khususnya dalam hal perlindungan upah. PRT yang menginap rentan akan eksploitasi jam kerja juga beragam jenis

pekerjaan tambahan yang tidak diperjanjikan sebelumnya. Pemberi kerja dapat mempekerjakan PRT lebih dari 8 jam dengan tidak membayarnya sebagai upah lembur.

Terlepas dari itu semua, model formulasi upah minimum yang disesuaikan dengan waktu kerja dirasa yang paling memenuhi rasa keadilan sosial. Seperti menurut Teori Keadilan John Rawls bahwa prinsip keadilan sosial adalah memberikan hak-hak dan kewajiban dengan menentukan pembagian keuntungan¹⁶⁴ dan beban kerja sama sosial secara layak.¹⁶⁵ PRT akan diupah secara layak sesuai dengan beban yang dilakukan juga pemberi kerja akan membayar upah PRT menyesuaikan dengan kemampuan pemberi kerja tersebut dengan waktu kerja PRT. Waktu kerja yang juga diatur dan ditentukan jenis-jenis pekerjaan yang dilakukan.

Upah harus ditetapkan sesuai dengan sifat, bakat dan kecakapan pekerja masing-masing. Pengupahan yang layak bagi kemanusiaan tidak boleh diserahkan semata-mata kepada rasa-keluhuran (etika) dari pemberi kerja saja, tetapi harus dijamin oleh penguasa supaya dilaksanakan oleh pemberi kerja sebagai suatu *kewajiban sosial*.¹⁶⁶

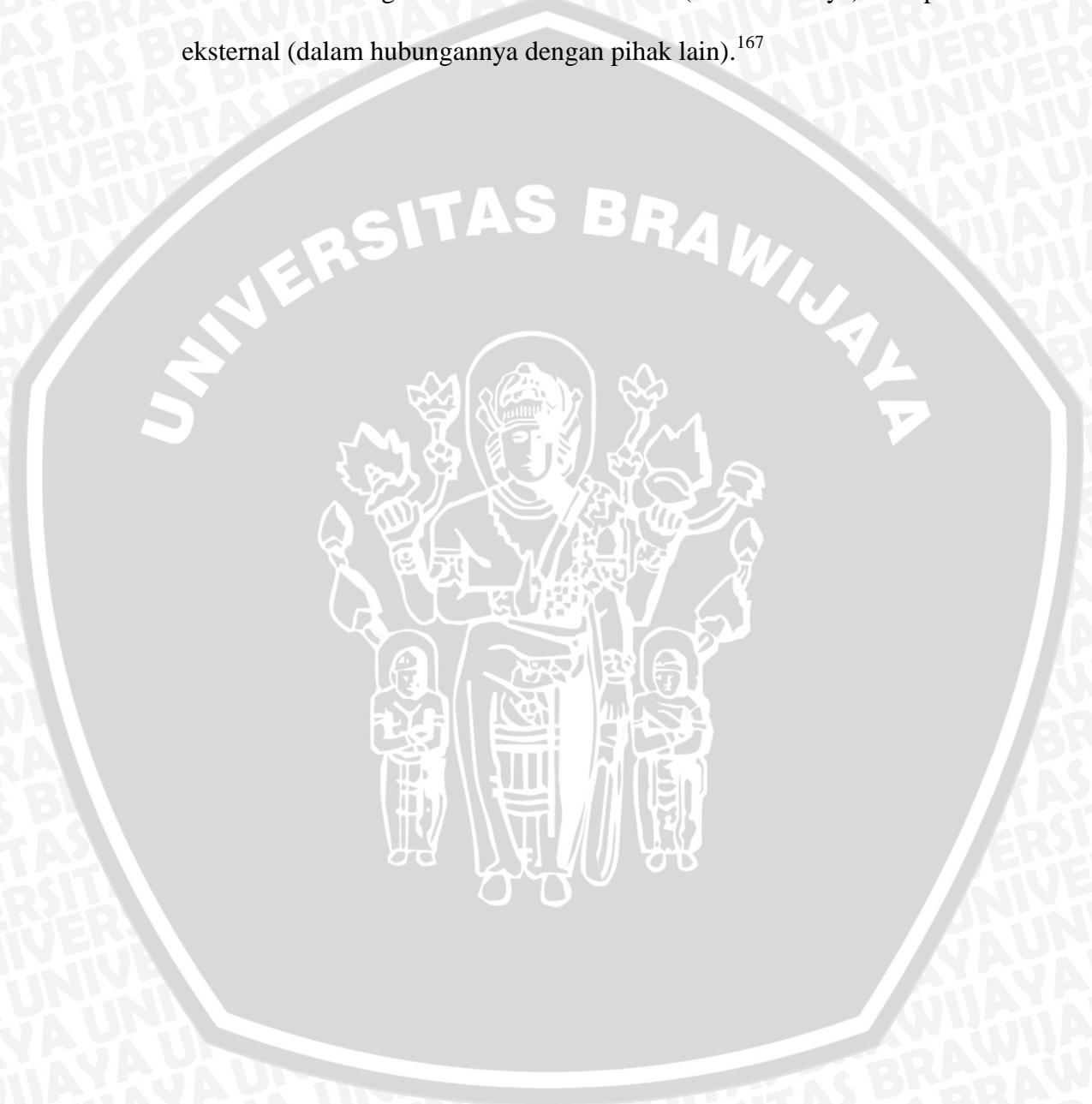
Upah adil dan wajar dalam perspektif Sentanoe Kertonegoro, keadilan (*equity*) menyangkut rasa diperlakukan secara adil (*felt justice*) sesuai hak atau hukum alam. Keadilan tersebut lahir dari persepsi manusia bahwa imbalan yang diterima adalah wajar dan adil

¹⁶⁴ Prinsip keadilan yang ditawarkan adalah hasil persetujuan dan tawar menawar yang adil. Pembagian keuntungan yang dimaksud adalah menentukan hasil yang didapat satu pihak dengan melihat beban kerja yang dilakukan.

¹⁶⁵ John Rawls, *Op., cit.*, hlm 5.

¹⁶⁶ Tim Penulis, **Diktat Hukum Perburuhan**, *Op., cit.*, hlm 136.

(*fair and equitable*) berdasarkan perbandingan antara *output* berupa imbalan (upah) dengan *input* berupa kemampuan, pendidikan, pelatihan, ketahanan terhadap kondisi kerja dan lain-lain yang berada dalam keseimbangan baik secara internal (dalam dirinya) maupun eksternal (dalam hubungannya dengan pihak lain).¹⁶⁷



¹⁶⁷ Sentanoe Kertonegoro, *Op., cit.*, hlm 41.

BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan upah minimum (baik UMP maupun UMK) tidak diberlakukan bagi Pekerja Rumah Tangga (PRT) karena terdapat penghilangan subjek pemberi kerja yang mengakibatkan UUK seakan-akan mengatur masalah PRT dengan pemberi kerja serta tidak dihargainya pekerjaan kerumahtanggaan sebagai sebuah pekerjaan dan belum adanya formalisasi pekerja domestik juga formalisasi hubungan kerjanya. Pengaturan pengupahan bagi PRT diberlakukan sistem tawar menawar bebas antara PRT dan pemberi kerja dengan ketidakseimbangan posisi tawar yang kenyataannya tidak akomodatif dalam perlindungan PRT.
2. Memformulasikan kebijakan pengupahan bagi PRT didasarkan atas kekhasan pola, hubungan, ruang lingkup dan jenis pekerjaan dari PRT juga diperbandingkan dengan model pengupahan dua negara yang dianggap memberikan perlindungan bagi PRT yaitu Afrika Selatan dan Filipina. Berdasarkan kedua hal tersebut, model formulasi kebijakan pengupahan yang berbasis keadilan sosial adalah sistem upah minimum yang disesuaikan dengan waktu kerja PRT. Model ini telah merepresentasikan keadilan bagi kedua belah

pihak menurut John Rawls dengan pembagian keuntungan dan beban kerja sama sosial secara adil dan wajar. Pemberi kerja akan memberikan upah sesuai dengan kemampuan dan menyesuaikan jam kerja dan jenis pekerjaan yang dilakukan oleh PRT.

6.2 Saran

Beberapa saran dari penulis mengenai kebijakan pengupahan bagi Pekerja Rumah Tangga dan diharapkan dapat menuju ke arah yang lebih baik yaitu:

1. a. Formalisasi pekerja domestik dan formalisasi hubungan kerja diberikan dalam bentuk undang-undang. Perlunya keinginan pemerintah untuk segera membuat aturan khusus mengenai PRT tersebut.
b. Penyebutan pembantu rumah tangga turut menyumbang ketidakformalan pekerjaan dan dikonotasikan sebagai pekerjaan tanpa keahlian. Hendaknya dibiasakan mulai dari penyebutan istilah *helper* dan *worker*. Penggunaan istilah ‘pembantu rumah tangga’ diubah menjadi ‘pekerja rumah tangga’.
2. Model formulasi yang ditawarkan di atas dicantumkan dalam undang-undang yang akan dibuat. Hendaknya juga melibatkan para pihak termasuk LSM dan Akademisi dalam pembahasan selain masalah pengupahan agar aspirasi masyarakat dapat tertampung dan menjadi undang-undang yang baik.