
HARMONISASI NORMA KERJA INTERNASIONAL KE DALAM HUKUM KETENAGAKERJAAN INDONESIA: KAJIAN HUKUM NORMATIF

AZIZ PANJI A.

Universitas Narotama

02125032@mhs.narotama.ac.id

ABSTRACT

This study examines the issue of harmonization between international labor law norms, particularly the International Labor Organization (ILO) conventions ratified by Indonesia, and domestic labor regulations. The main problem is that Indonesia has ratified 26 ILO conventions, including all eight fundamental conventions, but there is a consistent gap between these international commitments and the actual legal conditions of labor. This study uses a normative legal research method with a statute approach, a comparative approach, and a historical approach. Primary legal materials include ratified ILO conventions, Law No. 13 of 2003 on Manpower, and Law No. 6 of 2023. The study found three main structural problems: first, the mechanism for transforming international norms into Indonesian national law is inconsistent and lacks clear standards; second, Law No. 6 of 2023, which is the enactment of the Job Creation Perppu, contains a number of provisions that run counter to ILO protection standards; and third, the weak labor inspection system perpetuates the gap between written law and actual practice despite legislative reforms. This study argues that true harmonization requires more than just formal ratification; it requires substantive legislative transformation and effective enforcement.

Keywords: *Labour Law, ILO Conventions, Legal Harmonization, Norm Transformation, Job Creation Law*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional dalam bidang ketenagakerjaan merupakan salah satu arena yang memperlihatkan secara jelas adanya ketegangan antara komitmen normatif di tingkat global dan realitas politik serta ekonomi di tingkat domestik. Negara-negara yang menjadi anggota organisasi internasional umumnya berkomitmen untuk mengadopsi berbagai standar internasional ke dalam sistem hukum nasionalnya. Dalam konteks Indonesia, keterlibatan dalam rezim ketenagakerjaan internasional dimulai ketika Indonesia bergabung dengan International Labour Organization (ILO) pada tahun 1950. Sejak saat itu, Indonesia secara bertahap meratifikasi berbagai konvensi ILO

sebagai bentuk komitmen terhadap perlindungan hak-hak pekerja. Hingga saat ini, Indonesia telah meratifikasi 26 konvensi ILO, termasuk delapan konvensi fundamental yang mencakup kebebasan berserikat, penghapusan kerja paksa, penghapusan pekerja anak, serta penghapusan diskriminasi dalam dunia kerja.

Konvensi-konvensi fundamental tersebut mencakup Konvensi No. 87 dan 98 tentang kebebasan berserikat dan hak untuk berunding bersama, Konvensi No. 29 dan 105 mengenai penghapusan kerja paksa, Konvensi No. 138 dan 182 tentang penghapusan pekerja anak, serta Konvensi No. 100 dan 111 mengenai kesetaraan upah dan penghapusan diskriminasi dalam pekerjaan. Ratifikasi konvensi-konvensi tersebut secara formal menunjukkan komitmen Indonesia untuk menyesuaikan sistem hukum nasional dengan standar internasional di bidang ketenagakerjaan. Melalui proses ratifikasi, ketentuan-ketentuan dalam konvensi internasional tersebut diharapkan dapat diintegrasikan ke dalam kebijakan dan regulasi ketenagakerjaan nasional sehingga perlindungan terhadap pekerja dapat terjamin secara lebih komprehensif.

Namun demikian, komitmen formal melalui ratifikasi konvensi internasional tidak selalu diikuti oleh implementasi yang efektif dalam praktik. Kondisi ketenagakerjaan di Indonesia menunjukkan adanya kesenjangan yang cukup signifikan antara standar normatif internasional dan realitas di lapangan. Sebagian besar angkatan kerja Indonesia masih bekerja di sektor informal yang tidak sepenuhnya tercakup oleh perlindungan hukum ketenagakerjaan formal. Data menunjukkan bahwa lebih dari 57 persen angkatan kerja berada di sektor informal, sehingga mereka tidak memiliki akses yang memadai terhadap berbagai bentuk perlindungan seperti jaminan sosial, standar upah minimum, maupun perlindungan terhadap kondisi kerja yang layak.

Di sektor formal sekalipun, implementasi standar ketenagakerjaan internasional sering kali menghadapi berbagai hambatan struktural. Hal ini terlihat dalam dinamika perubahan regulasi ketenagakerjaan nasional, terutama sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Meskipun kemudian pemerintah menerbitkan pengganti melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sejumlah kalangan akademisi, organisasi masyarakat sipil, serta serikat pekerja menilai bahwa beberapa ketentuan dalam regulasi tersebut justru berpotensi melemahkan standar perlindungan pekerja yang sebelumnya dijamin dalam undang-undang ketenagakerjaan sebelumnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini berupaya mengkaji secara lebih mendalam hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional dalam konteks perlindungan ketenagakerjaan di Indonesia. Secara khusus, penelitian ini memfokuskan pada tiga persoalan utama, yaitu: pertama, bagaimana mekanisme hukum tata negara Indonesia dalam mentransformasikan konvensi ILO ke dalam sistem hukum nasional serta berbagai kelemahan yang menyertainya; kedua, sejauh mana ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 selaras atau justru bertentangan dengan standar konvensi ILO yang telah diratifikasi oleh Indonesia; dan ketiga, faktor-faktor struktural apa saja yang menyebabkan

tetap bertahannya kesenjangan antara komitmen internasional Indonesia di bidang ketenagakerjaan dengan praktik implementasinya dalam sistem hukum nasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah: pendekatan perundang-undangan untuk menganalisis teks hukum primer secara sistematis; pendekatan perbandingan untuk membandingkan standar konvensi ILO dengan ketentuan hukum nasional; dan pendekatan historis untuk menelusuri evolusi kebijakan ketenagakerjaan Indonesia dalam relasinya dengan standar internasional (Marzuki, 2005).

Bahan hukum primer meliputi: Konvensi ILO Nomor 87, 98, 29, 105, 138, 182, 100, dan 111 beserta instrumen ratifikasinya; Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan; Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang; Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020; dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang mengatur mekanisme ratifikasi.

Bahan hukum sekunder meliputi literatur hukum internasional publik (khususnya tentang mekanisme transformasi norma internasional), hukum ketenagakerjaan Indonesia, dan kajian akademis tentang hubungan ILO dengan kebijakan ketenagakerjaan nasional.

Analisis dilakukan dengan cara membandingkan norma demi norma antara standar konvensi ILO yang relevan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, mengidentifikasi titik-titik divergensi, dan mengevaluasinya dalam konteks kewajiban hukum internasional Indonesia. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis isi normatif (normative content analysis) yang berorientasi preskriptif..

HASIL DAN PEMBAHASAN

Indonesia menganut sistem hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional yang cenderung bersifat dualistik. Dalam kerangka dualisme, hukum internasional dan hukum nasional dipandang sebagai dua sistem hukum yang terpisah dan memiliki ruang keberlakuan masing-masing. Oleh karena itu, suatu norma hukum internasional tidak serta-merta berlaku secara langsung dalam sistem hukum nasional. Agar dapat diterapkan secara efektif di dalam negeri, norma tersebut harus terlebih dahulu ditransformasikan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan nasional. Pandangan ini sejalan dengan pemikiran yang dikemukakan oleh para ahli hukum internasional, seperti Malcolm N. Shaw, yang menyatakan bahwa negara yang menganut sistem dualisme mensyaratkan adanya proses legislasi domestik sebelum suatu perjanjian internasional dapat memiliki kekuatan mengikat di tingkat nasional. Dalam konteks Indonesia, mekanisme ratifikasi dan pengesahan perjanjian internasional diatur dalam Undang-

Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Pasal 9 dan Pasal 10 undang-undang tersebut mengatur prosedur ratifikasi perjanjian internasional melalui instrumen hukum tertentu, seperti undang-undang atau keputusan presiden. Meskipun demikian, undang-undang ini tidak memberikan standar yang jelas mengenai bagaimana ketentuan substantif dari perjanjian internasional harus ditransformasikan secara rinci ke dalam sistem hukum nasional.

Ketiadaan standar transformasi yang jelas tersebut menyebabkan implementasi perjanjian internasional di Indonesia sering kali berlangsung secara tidak konsisten. Dalam praktiknya, terdapat variasi bentuk instrumen hukum yang digunakan untuk meratifikasi atau mengadopsi perjanjian internasional, termasuk konvensi yang dikeluarkan oleh organisasi internasional seperti International Labour Organization (ILO). Beberapa konvensi ILO ditransformasikan melalui undang-undang yang secara eksplisit mengadopsi prinsip dan ketentuan yang terkandung di dalam konvensi tersebut. Namun, sebagian konvensi lainnya hanya diratifikasi melalui Keputusan Presiden (Keppres), yang secara yuridis memiliki kekuatan normatif lebih rendah dibandingkan dengan undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Perbedaan instrumen hukum ini berimplikasi pada kekuatan implementasi konvensi tersebut dalam praktik penegakan hukum nasional. Ketika suatu konvensi hanya diratifikasi melalui Keputusan Presiden tanpa diikuti oleh pengaturan yang lebih rinci dalam undang-undang sektoral, maka norma yang terkandung dalam konvensi tersebut cenderung tidak memiliki mekanisme implementasi yang jelas.

Salah satu contoh yang sering dibahas dalam kajian hukum ketenagakerjaan adalah ratifikasi Konvensi ILO Nomor 87 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak untuk Berorganisasi. Indonesia meratifikasi konvensi ini melalui Keputusan Presiden Nomor 83 Tahun 1998. Meskipun langkah tersebut menunjukkan komitmen politik Indonesia terhadap prinsip kebebasan berserikat, instrumen Keppres tidak memberikan pengaturan yang cukup rinci mengenai mekanisme implementasi dan penegakan hak tersebut dalam sistem hukum nasional. Berbeda dengan undang-undang yang biasanya disertai dengan pengaturan operasional, sanksi, serta mekanisme pengawasan, Keputusan Presiden umumnya hanya berfungsi sebagai instrumen pengesahan formal terhadap suatu perjanjian internasional. Akibatnya, implementasi norma kebebasan berserikat dalam praktik sering kali bergantung pada peraturan lain yang tidak selalu secara langsung merujuk pada standar yang ditetapkan oleh konvensi ILO tersebut.

Ketidakkonsistenan dalam proses transformasi konvensi internasional ini menimbulkan persoalan hukum yang cukup signifikan. Salah satu persoalan utama adalah tidak adanya kejelasan mengenai hierarki norma ketika terjadi konflik antara ketentuan hukum nasional dengan standar internasional yang telah diratifikasi. Dalam sistem hukum Indonesia, hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali. Undang-undang ini menetapkan urutan norma hukum mulai dari Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, hingga peraturan daerah. Namun, perjanjian

internasional tidak secara eksplisit ditempatkan dalam struktur hierarki tersebut. Akibatnya, apabila terdapat pertentangan antara undang-undang nasional dengan ketentuan dalam konvensi internasional yang telah diratifikasi melalui Keppres, tidak terdapat pedoman yang jelas mengenai norma mana yang harus diutamakan.

Permasalahan ini menjadi semakin kompleks ketika dikaitkan dengan perkembangan regulasi ketenagakerjaan nasional, khususnya setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi undang-undang. Undang-undang ini merupakan kelanjutan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang sebelumnya dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam berbagai kajian akademik dan diskursus publik, sejumlah ketentuan dalam regulasi tersebut dinilai menimbulkan perdebatan terkait kesesuaiannya dengan standar ketenagakerjaan internasional yang telah ditetapkan oleh ILO.

Salah satu isu yang menjadi sorotan adalah pengaturan mengenai pekerja kontrak dan sistem alih daya (*outsourcing*). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 memperluas kemungkinan penggunaan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) serta praktik alih daya dalam berbagai sektor pekerjaan. Dari perspektif fleksibilitas pasar tenaga kerja, kebijakan ini sering dipandang sebagai upaya untuk meningkatkan daya saing investasi dan menciptakan iklim usaha yang lebih kondusif. Namun, dari perspektif perlindungan pekerja, perluasan penggunaan kontrak kerja jangka pendek dapat meningkatkan tingkat ketidakamanan kerja (*job insecurity*) bagi pekerja. Dalam kerangka standar internasional, ILO melalui Recommendation No. 198 tentang Employment Relationship telah memperingatkan bahwa penggunaan hubungan kerja tidak langsung atau *outsourcing* dapat berpotensi digunakan oleh pengusaha untuk menghindari kewajiban perlindungan ketenagakerjaan yang seharusnya diberikan kepada pekerja.

Isu kedua berkaitan dengan perubahan struktur kompensasi pemutusan hubungan kerja (PHK). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 memperkenalkan mekanisme baru yang melibatkan sistem Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP) sebagai bagian dari perlindungan bagi pekerja yang mengalami PHK. Sistem ini dimaksudkan sebagai bentuk perlindungan sosial yang memberikan manfaat berupa uang tunai, akses informasi pasar kerja, serta pelatihan kerja bagi pekerja yang kehilangan pekerjaan. Meskipun demikian, sejumlah kalangan berpendapat bahwa keberadaan sistem JKP berpotensi menggeser sebagian tanggung jawab pengusaha dalam memberikan pesangon kepada pekerja yang terkena PHK. Dalam perspektif standar internasional, khususnya Konvensi ILO Nomor 158 tentang Pemutusan Hubungan Kerja, pengalihan tanggung jawab perlindungan dari pengusaha kepada sistem asuransi sosial harus dilakukan secara hati-hati agar tidak menurunkan tingkat perlindungan yang seharusnya diterima oleh pekerja.

Isu ketiga berkaitan dengan kebebasan berserikat dan efektivitas perlindungan terhadap aktivitas serikat pekerja. Secara normatif, Indonesia telah mengakui kebebasan berserikat melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh.

Undang-undang ini secara formal sejalan dengan prinsip yang diatur dalam Konvensi ILO Nomor 87. Namun, dalam praktiknya masih terdapat berbagai laporan mengenai praktik union busting, yaitu tindakan yang dilakukan oleh pengusaha untuk menghambat atau melemahkan aktivitas serikat pekerja. Praktik tersebut menunjukkan bahwa ratifikasi konvensi internasional dan pembentukan regulasi nasional belum sepenuhnya menjamin perlindungan substantif terhadap hak-hak pekerja.

Untuk memahami mengapa kesenjangan antara komitmen normatif dan praktik ketenagakerjaan tetap bertahan, penelitian ini mengidentifikasi beberapa faktor struktural yang memengaruhi proses pembentukan dan implementasi kebijakan ketenagakerjaan di Indonesia. Faktor pertama adalah adanya asimetri akses dalam proses legislasi. Dalam proses pembentukan undang-undang, kelompok pengusaha dan kepentingan investasi sering kali memiliki akses yang lebih kuat terhadap proses perumusan kebijakan dibandingkan dengan serikat pekerja. Kondisi ini menyebabkan kebijakan yang dihasilkan cenderung lebih responsif terhadap kepentingan ekonomi dan investasi dibandingkan dengan kepentingan perlindungan tenaga kerja.

Faktor kedua adalah ketiadaan mekanisme evaluasi atau review periodik terhadap kesesuaian regulasi nasional dengan konvensi internasional yang telah diratifikasi. Berbeda dengan beberapa kawasan regional seperti Uni Eropa yang memiliki sistem monitoring kepatuhan terhadap standar sosial secara berkala, Indonesia belum memiliki prosedur formal yang secara sistematis menilai apakah regulasi ketenagakerjaan nasional masih selaras dengan standar ILO. Pengawasan yang dilakukan oleh ILO melalui *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR)* pada dasarnya bersifat rekomendatif dan tidak memiliki kekuatan mengikat secara langsung dalam sistem hukum nasional.

Faktor ketiga adalah lemahnya kapasitas pengawasan ketenagakerjaan. Efektivitas perlindungan hukum tidak hanya bergantung pada kualitas regulasi, tetapi juga pada kemampuan negara untuk menegakkan regulasi tersebut di lapangan. Dalam konteks Indonesia, jumlah pengawas ketenagakerjaan masih jauh dari memadai jika dibandingkan dengan jumlah perusahaan dan tenaga kerja yang harus diawasi. Selain itu, keterbatasan sumber daya, independensi kelembagaan, serta kewenangan yang terbatas sering kali menghambat aparat pengawas dalam menjalankan tugasnya secara optimal. Ketika mekanisme pengawasan tidak berjalan secara efektif, maka norma hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan akan sulit diwujudkan dalam praktik.

Dengan demikian, hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional dalam bidang ketenagakerjaan di Indonesia tidak hanya dipengaruhi oleh aspek normatif, tetapi juga oleh dinamika politik, ekonomi, dan kelembagaan yang lebih luas. Ratifikasi konvensi internasional merupakan langkah penting dalam menunjukkan komitmen negara terhadap standar global, namun tanpa mekanisme transformasi yang jelas, proses legislasi yang inklusif, serta sistem pengawasan yang kuat, komitmen tersebut berisiko tetap berada pada tingkat simbolik tanpa menghasilkan perubahan nyata dalam perlindungan hak-hak pekerja.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa hubungan antara hukum ketenagakerjaan internasional dan hukum ketenagakerjaan Indonesia bersifat asimetris: komitmen formal melalui ratifikasi telah tinggi, tetapi harmonisasi substantif masih bermasalah. Tiga problem struktural mengenai mekanisme transformasi yang tidak konsisten, ketentuan UU No. 6/2023 yang bergerak berlawanan dengan beberapa standar ILO, dan lemahnya sistem pengawasan merupakan satu kesatuan masalah yang tidak dapat diselesaikan hanya dengan reformasi legislatif parsial. Dengan demikian, menurut peneliti diperlukan: (1) revisi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 untuk menetapkan prosedur transformasi norma internasional yang konsisten dan mengikat; (2) tinjauan menyeluruh (*comprehensive review*) terhadap UU No. 6 Tahun 2023 untuk mengidentifikasi pasal-pasal yang berpotensi melanggar kewajiban konvensi ILO yang telah diratifikasi; dan (3) penguatan kelembagaan pengawasan ketenagakerjaan sebagai prasyarat agar reformasi normatif dapat berdampak nyata.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Hadiz, Vedi R. (1997). *Workers and the State in New Order Indonesia*. London: Routledge.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Shaw, Malcolm N. (2017). *International Law (8th ed.)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tjandra, Surya. (2020). *Labour Law and Development in Indonesia*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Artikel Jurnal

- Juliawan, B. H. (2011). Extracting labour from its owner: Private employment agencies and labour market flexibility in Indonesia. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 12(1), 23–43.
- Pakpahan, A. K. (2021). Analisis hak normatif pekerja dalam Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, 4(2), 130–148.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 131.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185.

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

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41.

Keputusan Presiden Nomor 83 Tahun 1998 tentang Pengesahan ILO Convention No. 87 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise.

Dokumen dan Konvensi Internasional

International Labour Organization. (1947). ILO Convention No. 81 concerning Labour Inspection in Industry and Commerce.

International Labour Organization. (1948). ILO Convention No. 87 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise.

International Labour Organization. (1949). ILO Convention No. 98 concerning the Right to Organise and Collective Bargaining.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2020). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.