# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Indonesia memerlukan banyak wirausahawan demi memajukan perekonomian dan mensejahterakan rakyat. Dengan banyaknya wirausahawan (pengusaha), maka banyak pula peluang kerja bagi rakyat. Hal ini berdampak positif karena banyaknya lapangan kerja dan berkurangnya pengangguran sehingga tidak menimbulkan masalah sosial dan juga mendukung program pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan.

Situasi yang berbanding terbalik terjadi dimana masih ada kasus pengusaha yang tidak *compliance* atau patuh hukum terutama dalam bidang ketenagakerjaan. Sebagai contoh dalam putusan nomor 56/Pid.C/2024/PN Yyk (Pengadilan Negeri Yogyakarta) tanggal 7 Agustus 2024 dengan dakwaan bahwa terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana tidak melaksanakan kewajiban memiliki pengesahan peraturan perusahaan dan mengadili dengan amar putusan menyatakan terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana tidak melaksanakan kewajiban memiliki pengesahan peraturan perusahaan dan menghukum terdakwa dengan pidana denda sebesar Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah).

Permasalahan tersebut diatas karena kesengajaan atau bisa jadi karena ketidaktahuan atau tidak memperhatikan ketentuan dibidang ketenagakerjaan. Kemudian tidak ada sumber daya manusia yang khusus ditempatkan bagi

pengusaha untuk memastikan kepatuhan hukum ketenagakerjaan dilaksanakan oleh pengusaha karena biasanya pengusaha memiliki prioritas utama yaitu bisnisnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja khusus substansi ketenagakerjaan tercatat 28 (dua puluh delapan) Pasal yang bersifat imperatif dimana jika dilanggar maka dapat dikenakan sanksi baik hukuman pidana penjara maupun hukuman pidana denda. Hal ini sebagai akibat dari ketidakpatuhan (*compliance*) terhadap Peraturan ketenagakerjaan.

Salah satu ketentuan yang bersifat imperatif tersebut adalah kewajiban bagi pengusaha untuk membuat Peraturan perusahaan. Tidak diketahui dengan pasti hal apa yang menyebabkan masih ada pengusaha tidak membuat Peraturan perusahaan. Namun sebelum memulai usaha, pengusaha yang mempekerjakan pekerja harus mengetahui Peraturan perundang-undangan dibidang ketenagakerjaan, tidak hanya memperhatikan bagaimana berusaha untuk mendapatkan keuntungan sebanyak-banyaknya.

Definisi peraturan perusahaan tercantum dalam Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Intinya, peraturan perusahaan adalah ketentuan tertulis yang disusun oleh pengusaha dan memuat hal-hal seperti syarat kerja dan tata tertib perusahaan. Sebagai pihak yang bertanggung jawab atas penyusunan peraturan itu, pengusaha juga dapat menetapkan aturan yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, sepanjang dimasukkan ke dalam peraturan perusahaan yang dibuatnya.

Meskipun diharapkan banyak pengusaha dapat berkontribusi dalam perekonomian nasional, namun undang-undang ketenagakerjaan membatasi bahwa

hanya Pengusaha yang memiliki setidak-tidaknya 10 (sepuluh) orang yang diwajibkan untuk membuat peraturan perusahaan.[1] Sedangkan Pengusaha yang memiliki kurang dari 10 (sepuluh) pekerja tidak diwajibkan untuk membuat Peraturan perusahaan sehingga tidak dapat diberikan sanksi pidana denda apabila tidak membuat Peraturan perusahaan.

Pentingnya Peraturan perusahaan dalam bidang ketenagakerjaan tentu memiliki tujuan yang strategis. Beberapa tujuan Peraturan perusahaan tersebut diantaranya sebagai berikut:[2]

1. Untuk pastinya keseimbangan antara hak dan kewajiban penerima kerja serta antara kewenangan dan kewajiban pemberi kerja.
2. Berkontribusi menjadi pedoman bagi pemberi kerja dan penerima kerja dalam melaksanakan tugas kewajibannya masing-masing.
3. Membuat relasi kerja yang harmonis, terlindungi dan dinamis antara penerima kerja dan pemberi kerja.
4. Dalam usaha kolektif, memajukan dan menjamin kelangsungan perusahaan.
5. Meningkatkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya.

Peraturan perusahaan juga disebut sebagai kaidah hukum otonomi yaitu peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh para pihak yang memiliki relasi kerja[3]. Maksudnya peraturan hukum yang dibuat secara internal dan mengikat ke dalam di mana bisa di buat secara sepihak sepihak (pengusaha) khusus untuk peraturan

[1] Pasal 108 ayat 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
[2] Payaman J. Simanjutak, *Manajemen Hubungan Industrial Serikat Pekerja, Perusahaan dan Pemerintah*, UI Publishing, Jakarta, 2019, hlm.66.
[3] Aloysius Uwiyono *(et.al)*, *Asas-Asas Hukum Perburuhan*, Rajawali Pers, Depok,2019, hlm.8.

perusahaan atau dibuat secara kolektif (misalnya Perjanjian Kerja Bersama). Kaidah hukum otonomi tersebut tidak bisa dibuat secara bebas karena wajib memenuhi syarat yang ketat, salah satunya substansi dari peraturan perusahaan secara nilai harus sesuai dengan Undang-Undang atau nilai yang lebih baik dari Undang-Undang.[4]

Kewajiban untuk menyusun Peraturan perusahaan dinyatakan dalam Pasal 108 ayat 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 mengenai Ketenagakerjaan. Di dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa pengusaha yang mempekerjakan setidaknya 10 (sepuluh) karyawan harus membuat peraturan perusahaan dalam bentuk tulisan yang mulai berlaku setelah disetujui oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.. Adanya frasa "wajib" menunjukkan bahwa peraturan perusahaan tersebut bersifat memaksa atau imperatif bagi pemberi kerja untuk dilaksanakan. Peraturan perusahaan tersebut secara *a priori* mengikat serta harus dilaksanakan dan tidak memberikan wewenang lain selain apa yang telah diatur dalam undang-undang.[5] Dengan dimuatnya frasa "wajib" maka tidak ada satu alasan bagi pemberi kerja untuk tidak membuat peraturan perusahaan karena hal itu adalah tanggung jawabnya. Kecuali pemberi kerja tersebut memiliki pekerja kurang dari 10 (sepuluh) orang.

---

[4] Pasal 111 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menegaskan bahwa Peraturan perusahaan sekurang-kurangnya mengatur tentang hak dan kewajiban pengusaha, hak dan kewajiban pekerja/buruh, syarat kerja, tata tertib perusahaan, dan jangka waktu berlakunya Peraturan perusahaan. Ketentuan ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dalam penjelasannya disebutkan Yang dimaksud dengan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah peraturan perusahaan tidak boleh lebih rendah kualitas atau kuantitasnya dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan apabila ternyata bertentangan, maka yang berlaku adalah ketentuan peraturan perundang-undangan.

[5] Sigit Riyanto, *(et.al), Keterampilan Hukum Panduan Untuk Mahasiswa, Akademisi, dan Praktisi*,Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2017, hlm. 40.

Apabila ketentuan Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menyatakan pemberi kerja yang mempekerjakan penerima kerja sedikitnya 10 (sepuluh) orang wajib menyusun secara tertulis peraturan perusahaan yang terhitung berlakunya setelah disahkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk tersebut dikesampingkan, maka ada risiko hukum yaitu sanksi pidana denda sesuai Pasal 188 Undang-Undang Nomor 6 Tahun Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang khusus substansi ketenagakerjaan (UUCK). Hal utama pengaturan pidana denda terhadap pelanggaran Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan diatur pada Pasal 188 Undang-Undang Nomor 6 Tahun Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja substansi Ketenagakerjaan karena ketentuan sebelumnya diubah oleh undang-undang Cipta Kerja tersebut yang menyatakan barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 108 ayat (1)** diberikan sanksi pidana denda paling sedikit Rp5.000.000,00 (*lima juta rupiah*) dan paling banyak Rp50.000.000,00 (*lima puluh juta rupiah*).

Pidana denda sebagaimana yang disebutkan dalam ketentuan diatas tidak otomatis langsung diberikan kepada pelaku berhubung pidana denda tersebut merupakan pidana khusus diluar KUHP. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan *juncto* UUCK sendiri merupakan peraturan hukum yang memiliki 3 (tiga) wilayah hukum yaitu keperdataan, administratif dan pidana.

Dengan memperhatikan salah satu asas *lex specialis derogat lex generalis* yaitu asas yang menunjuk peraturan perundang-undangan yang mana bersifat khusus mengesampingkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum[6]. Maka penegakan hukum pidana khususnya di luar KUHP menggunakan undang-undang ketenagakerjaan sebagai lex spesialisnya.

Sehubungan dengan asas hukum tersebut diatas, maka pidana denda tidak dapat diterapkan secara langsung. Pidana denda adalah alternatif daripada perebutan kemerdekaan dalam waktu singkat yang merupakan jenis pidana pokok[7]. Dari pandangan ini maka pidana denda merupakan pilihan tertentu dari pidana perebutan kemerdekaan yang sifat singkat namun demikian pidana denda tetap tidak berubah sebagai bagian dari pidana pokok[8].

Tujuan dari pemberian pidana denda ini juga tidak dapat dipisahkan dari tujuan pemidanaan dengan pidana pokok tertentu lainnya dengan mempertimbangkan beberapa hal penting yaitu (1) sebagai langkah preventif dilakukannya perbuatan pidana dengan menegakkan norma hukum demi pelindungan dan pengayoman masyarakat; (2) mengkomunitaskan terpidana dengan melakukan pembinaan dan pembimbingan untuk menjadi orang yang baik dan bermanfaat; (3) mengakhiri konflik yang timbul sebagai akibat perbuatan pidana, mengembalikan keseimbangan, serta menghadirkan rasa aman dan tentram

[6] Galang Taufani, *Kamus Pintar Hukum*, Anak Hebat Indonesia, Yogyakarta, 2023, hlm.171.
[7] Niniek Suparni, *Eksistensi Pidana Denda Dalam Sistem Pidana Dan Pemidanaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 66.
[8] Pidana Pokok diatur dalam Pasal 10 KUHP dimana ditegaskan bahwa hukuman-hukuman ialah hukuman mati, hukuman penjaran, hukuman kurungan, hukuman denda. Sedangkan dalam KUHP baru yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 65 yang menegaskan bahwa pidana pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 huruf a terdiri atas pidana penjara, pidana tutupan, pidana pengawasan, pidana denda dan pidana kerja sosial

dalam kelompok; dan mengembangkan rasa pertobatan dan melepaskan rasa bersalah pada terpidana.[9]

Pidana denda membuat penderitaan bagi pelaku karena akan menyandang status sebagai terdakwa dan terpidana dan harus kehilangan kekayaan meskipun dalam jumlah tertentu. Namun, khusus untuk pidana ketenagakerjaan sebagai pidana diluar KUHP berlaku prinsip hukum *ultimum remedium,* dimana terlebih dahulu melalui proses hukum perdata atau administratif. Pidana denda diberlakukan apabila pelaku diputuskan bersalah dalam putusan perdata yang telah berkekuatan hukum tetap namun tidak melaksanakan putusan tersebut secara sukarela atau pelaku mengabaikan perintah tertulis dari pejabat tata usaha negara atas pelanggaran yang dilakukan.

Proses perdata yang mendahului pidana denda tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan mekanisme penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Apabila pengusaha tidak membuat peraturan perusahaan, maka pekerja yang mengetahui bahwa pengusaha wajib membuat Peraturan perusahaan, dapat mengajukan perundingan bipartit. Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial menyatakan Perundingan bipartit adalah perundingan antara pekerja/ buruh atau serikat pekerja/serikat buruh dengan pengusaha untuk menyelesaikan perselisihan hubungan industrial.

[9] Pasal 51 KUHP baru

Untuk jenis perselisihan mengenai pembuatan peraturan perusahaan adalah jenis perselisihan kepentingan. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang menyatakan bahwa Perselisihan kepentingan adalah perselisihan yang timbul dalam hubungan kerja karena tidak adanya kesesuaian pendapat mengenai pembuatan, dan/atau perubahan syarat-syarat kerja yang ditetapkan dalam perjanjian kerja, atau peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama.

Apabila perundingan bipartit antara pengusaha dengan pekerja tersebut gagal, maka dapat menempuh mekanisme mediasi, konsiliasi atau arbitrase sesuai dengan ketentuan penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Jika mekanisme tersebut gagal, maka salah satu pihak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Hubungan Industrial dan jika mekanisme penyelesaiannya melalui arbitrase, maka salah satu pihak dapat mengajukan pembatalan putusan arbitrase ke Mahkamah Agung.

Berbeda hal jika dilakukan upaya administratif. Dalam perkara tidak dibuatnya Peraturan perusahaan, pejabat tata usaha negara yaitu pengawas ketenagakerjaan dapat memberikan peringatan dalam bentuk nota pemeriksaan. Dalam Pasal 1 angka 18 Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 33 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan menyatakan pada intinya nota pemeriksaan adalah teguran dan/atau perintah yang dibuat secara tertulis oleh Pengawas Ketenagakerjaan yang disampaikan kepada pemberi kerja atau Pengurus untuk memulihkan ketidakpatuhan terhadap Norma Ketenagakerjaan berdasarkan hasil investigasi Pengawas Ketenagakerjaan.

Jika tahapan diatas (perdata atau administratif) telah dilalui, akan tetapi masih melanggar atau tidak mengindahkan keputusan dari 2 (dua) proses penegakan hukum tersebut, maka sanksi pidana denda dapat diterapkan sebagai langkah hukum terakhir atau *ultimum remedium* atas sanksi tidak dibuatnya Peraturan perusahaan oleh Pengusaha tersebut.

Oleh karena pidana denda merupakan bagian dari pidana pokok dan dapat dikenakan bagi pelaku yang melanggar ketentuan pembuatan peraturan perusahaan di bidang ketenagakerjaan namun tidak dapat diterapkan secara langsung karena adanya asas *ultimum remedium*, maka penelitian dalam tesis ini yang berjudul **"Pidana Denda Sebagai *Ultimum Remedium* Bagi Pengusaha Yang Tidak Membuat Peraturan perusahaan Di Bidang Ketenagakerjaan"** sangat penting dilakukan.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan pidana denda bagi pengusaha yang tidak membuat peraturan perusahaan menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan?
2. Bagaimana tahapan hukum yang harus dilalui sebelum sanksi pidana denda diberlakukan bagi pengusaha yang tidak membuat peraturan perusahaan dalam rangka pidana denda sebagai ultimum remedium?

## C. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah diatas, maka fokus dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis penerapan pidana denda bagi pengusaha yang tidak membuat peraturan perusahaan menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.
2. Untuk menganalisis tahapan hukum yang harus dilalui sebelum sanksi pidana denda diberlakukan bagi pengusaha yang tidak membuat Peraturan perusahaan dalam rangka pidana denda sebagai ultimum remedium.

## D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi ilmu pengetahuan khususnya hukum pidana. Manfaat dari penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

   Manfaat dari penelitian tesis ini secara teoritis adalah untuk berkontribusi dalam ilmu pengetahuan sehubungan dengan akibat hukum pidana atas kelalaian dalam membuat peraturan perusahaan bagi pengusaha yang mempekerjakan paling sedikit 10 (sepuluh) orang pekerja, meskipun pemidanaan tidak langsung diterapkan karena adanya prinsip *ultimum remedium.*

2. Secara Praktis

Manfaat dari penelitian tesis ini secara praktis adalah dalam rangka memenuhi salah satu syarat menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum pada Universitas Kristen Indonesia dan dapat memberikan informasi hukum bagi para pemberi kerja yang mempekerjakan paling sedikit 10 (sepuluh) orang pekerja untuk melaksanakan pembuatan peraturan perusahaan sehingga dapat menghindari sanksi pidana denda.

## 3. Kerangka Teori dan Konsep

### 1. Kerangka Teori

Kerangka teori tidak dapat terlepaskan dalam suatu penelitian. Setiap penelitian sangat bergantung dari teori yang mendukung maupun relevan dengan fokus tulisan dan bersentuhan langsung dengan permasalahan.[10] Terutama dalam hal penelitian hukum, teori hukum adalah petunjuk/pedoman peneliti untuk membahas/mengembangkan ilmu hukum atau mendiskusikan secara ilmiah mengenai ilmu hukum.[11]

#### a. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis, maka teori yang digunakan sebagai pisau analisis adalah teori negara kesejahteraan. Secara definisi, negara kesejahteraan adalah anggota dari tata kelola kesejahteraan. Tata kelola kesejahteraan merujuk pada perangkat aturan, ajaran, dan mekanisme pengambilan keputusan, baik tersirat maupun jelas, yang

[10] Suteki & Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018, hlm. 83

[11] Masyur Efendi&Taufani Sukmana Evandri, *Lima Tiang Utama Memahami Dunia Hukum In Optima Forma*, (tidak ada penerbit), (tanpa kota), 2014, hlm.142.

menggabungkan harapan para aktor dalam wilayah tertentu dalam kehidupan sosial.[12]

Aktor dimaksud juga melibatkan pengusaha dan pekerja. Sebagaimana yang disampaikan oleh John Saville (1957) yang menegaskan bahwa pemikiran negara kesejahteraan merupakan produk kompromi antara kepentingan pengusaha dan pekerja.[13] Dalam melakukan kompromi, penguasa sebagai pemangku kepentingan menetapkan satu Peraturan perundang-undangan yang menjamin kehidupan sosial pekerja, salah satunya adalah mewajibkan pengusaha membuat Peraturan perusahaan yang menjamin hak dan kewajiban pengusaha dan pekerja secara berimbang guna mewujudkan implementasi negara kesejahteraan tersebut.

Hak dan kewajiban tersebut memastikan pengusaha mendapatkan hak atas pekerjaan sebagai unsur prestasi dari pekerja, sedangkan pekerja mendapat hak berupa upah sebagai unsur prestasi dari pengusaha. Terjalinnya koneksitas hak dan kewajiban demikian dituangkan secara normatif dalam Peraturan perusahaan sebagai kaidah hukum otonom.

Konsepsi negara kesejahteraan pada intinya mewujudkan perlindungan atas urgensinya dasar yang memang tidak dapat dipisahkan pada diri warga negara.[14] Dalam hal ini juga berlaku bagi pekerja sebagai warga negara yang berhak mendapat perlindungan dari pengusaha sehingga negara berwenang

[12] Sarbini & Sigit Sapto Nugroho, *Negara Kesejahteraan (Welfare State) dalam Bingkai Pancasila*, Penerbit Lakeisha, Klaten, 2023, hlm.9
[13] Budi Setiyono, *Model dan Desain Negara Kesejahteraan*, Nuansa Cedekia, Bandung, 2018, hlm.38
[14] Sarbini & Sigit Sapto Nugroho, *Op.cit,* hlm. 20

menerbitkan suatu peraturan perundang-undangan yang mewajibkan pengusaha untuk membuat peraturan perusahaan sehingga menjamin perlindungan bagi pekerja yang juga merupakan warga negara.

Setiap pelanggaran atas ketentuan tersebut menyebabkan negara dengan menggunakan alat-alatnya yang sah (misalnya pihak berwajib) dapat melakukan penegakan hukum, salah satunya dengan penegakan hukum pidana (*ius poenale*) sebagai langkah preventif agar pengusaha memastikan kepatuhan hukum atas Peraturan perundang-undangan khususnya dalam hal kewajiban membuat Peraturan perusahaan sebagai kaidah hukum otonom yang memuat perlindungan hukum bagi pekerja. Maupun sebagai langkah represif dengan menghadapkan pelakunya ke pengadilan untuk mempertanggung jawabkan perbuatannya sehingga dihukum untuk menjalani suatu pemidanaan.

**b. Teori Kepastian Hukum**

Hukum merupakan kumpulan aturan yang bersifat wajib maupun pilihan. Aturan yang bersifat wajib harus dilaksanakan, dan jika tidak ditaati, dapat dikenakan sanksi. Sementara itu, salah satu tujuan hukum adalah adanya kepastian hukum. Kepastian hukum sebanding dengan prinsip legalitas yang mengharuskan bahwa pembentukan hukum negara harus tetap ada untuk menjamin kepastian hukum..[15]

[15] Nobertus Jegalus, *Hukum Kata Kerja Diskursus Filsasat Tentang Hukum Progresif*, Obor, Jakarta, 2011, hlm. 216

Gagasan mengenai legalitas sangat berperan penting dalam memberikan kepastian hukum dalam proses penegakan hukum, terutama di bidang hukum pidana. Dalam konteks hukum ketenagakerjaan, terdapat beberapa ketentuan yang apabila tidak dipatuhi dapat berujung pada hukum pidana, salah satunya mewajibkan pemberi kerja untuk menyusun peraturan perusahaan jika mempekerjakan minimal 10 (sepuluh) orang pekerja, sesuai dengan Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan..

Teori kepastian hukum menjadi pisau analisis untuk mendefinisikan sanksi pidana yang dihadapi oleh pemberi kerja yang merupakan aktor hukum dalam ketenagakerjaaan apabila melanggar ketentuan yang bersifat imperatif. Meskipun pemberlakuan sanksi pidana bagi pelaku delik tidak dibuatnya peraturan perusahaan bersifat *ultimum remedium* (pilihan terakhir) karena masih dalam ketegori pelanggaran sehingga penegakan hukum dilakukan secara perdata atau administratif.

Jika kategori tindak pidana berupa kejahatan, maka pelaku yang terbukti melakukan kejahatan tersebut dapat dijatuhi pidana penjara yang artinya perampasan untuk sementara waktu kebebasannya untuk hidup ditengah masyarakat dengan menempati penjara untuk jangka waktu tertentu. Pelaku akan menjadi orang yang bebas setelah menjalani masa hukuman dalam penjara tersebut. Namun hal ini berbeda jika pelaku terbukti melakukan tindak pidana pelanggaran yang hanya berupa sanksi pidana denda, yaitu sanksi pidana yang mewajibkan bagi pelaku kehilangan sejumlah

kekayaannya sebagai akibat dari perbuatan yang dilakukannya. Dengan membayar sejumlah denda tersebut, maka selesailah hukumannya.

## 2. Kerangka Konsep

Dalam penelitian ini akan dikemukakan kerangka konsep sebagai berikut:

### a. Pidana Denda

Definisi tentang pidana denda harus berlandaskan pada definisi pidana secara *general* atau pada umumnya. Pidana dalam bahasa latin disebut *ius poenale*. Secara definisi, pidana merupakan beberapa peraturan yang mengandung larangan-larangan atau kewajiban-kewajiban dimana terhadap pelakunya diancam dengan sanksi.[16] Dilihat dari fungsinya, Pidana dapat terbagi dalam 2 (dua) bagian wujud, pertama hukum pidana materil yang menunjuk pada peritiwa pidana dan sanksinya. [17]

Kedua, hukum pidana formil yaitu bagaimana teknis pemerintah menjaga keberlanjutan pelaksanaan hukum pidana materil.[18] Dalam rangka penegakan hukum pidana, kedua fungsi pidana (materil dan formil) harus dapat berjalan secara terintegrasi. Penegak hukum dalam menegakkan hukum pidana secara materil harus mencari peristiwa-peristiwa yang termasuk dalam peristiwa pidana yang diadukan kepadanya, kemudian untuk diproses dan memberikan sanksi akibat dari perbuatan pidana tersebut.

---

[16] Satochid Kartanegara, *Hukum Pidana, Kumpulan Kuliah Prof Satochid Kartanegara SH dan Pendapat-Pendapat Para Ahli Hukum Terkemuka Bagian Satu*, Balai Lektur Mahasiswa (tanpa tempat, tanpa tahun), hlm. 1

[17] L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum,* Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, hlm.324

[18] Ibid, hlm. 335

Dalam KUHP yaitu Pasal 10 sanksi pidana denda termasuk dalam hukuman pokok disamping hukuman kemerdakaan yang menempat pelaku dalam penjara atau kurungan sehingga memiliki interaksi terbatas dengan lingkungan umum dengan tujuan agar pelaku sadar dan tidak mengulangi kejahatannya. Sedangkan sanksi pidana denda merupakan sanksi harta benda dengan menghukum pelaku dengan membayar sejumlah uang, sehingga dengan adanya sanksi tersebut pelaku sadar bahwa jika mengulangi lagi pelanggarannya maka akan diberikan sanksi harta benda berupa denda. Dengan demikian pidana denda adalah Peraturan yang wajib dipatuhi dan jika dilanggar akan mendapat hukuman harta benda.

**b. Ultimum Remedium**

Dalam hukum pidana dikenal satu asas hukum yaitu *ultimum remedium*. Asas klasik ini berasal dari 2 (dua) kata yaitu *ultimum* yang berarti perintah atau tuntutan akhir dengan diberi jangka waktu tertentu untuk menjawabnya; peringatan yang diikuti dengan ancaman, ketika terjadi perselisihan antara 2 (dua) belah pihak.[19] Sedangkan *remedium* merupakan istilah *remedy* yaitu usaha pemulihan menurut hukum bagaimana suatu hak dapat direalisasikan, dipulihkan, atau ditegakkan, atau dengan mana pelanggaran terhadap suatu hak dapat dicegah, dibatalkan atau diperbaiki.[20]

[19] Telly Sumbu (*et.al*), *Kamus Umum dan Hukum, Media Prima Aksara*, Jakarta, 2011, hlm. 813.
[20] Galang taufani, *Op.cit*, hlm. 228

Dari pemaknaan 2 (dua) istilah tersebut maka *ultimum remedium* adalah suatu asas dalam hukum pidana yang mana pidana sebagai peringatan atau tuntutan terakhir apabila pelanggaran terhadap hukum tidak mengindahkan peraturan yang memuat sanksi pidana. Hukum ketenagakerjaan sendiri memiliki 3 (tiga) bentuk penegakan hukum, yaitu perdata, administratif dan pidana. Tidak dibuatnya peraturan perusahaan oleh pemberi kerja yang memiliki paling sedikit 10 (sepuluh) orang penerima kerja, maka dapat diancam sanksi pidana denda. Namun, hal itu dapat dicegah apabila pengusaha telah mengedepankan hukum perdata dengan menyelesaikan perselisihan mengenai pembuatan Peraturan perusahaan tersebut melalui mekanisme penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Atau apabila pekerja membuat pengaduan kepada pihak yang berwenang dibidang ketenagakerjaan khususnya pengawas ketenagakerjaan dan pengaduan tersebut terbukti, maka pengawas ketenagakerjaan memberikan nota pemeriksaan yang bersifat administratif. Jika pengusaha melaksanakan nota pemeriksaan tersebut sampai tidak ditemukan lagi pelanggaran, maka pengusaha terbebas dari sanksi pidana denda.

**c. Peraturan Perusahaan**

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur bahwa Peraturan perusahaan merupakan sarana hubungan industrial. Dalam hubungan industrial terdapat 3 (tiga) pihak yang merupakan pemangku kepentingan yaitu pemberi kerja, penerima kerja/serikat pekerja, dan pemerintah.

Sebagai sarana hubungan industrial, pengaturan tentang pembuatan peraturan perusahaan bersifat imperatif sehingga apabila pengusaha melanggar ketentuan tersebut maka akan dapat diberikan sanksi pidana denda. Dalam peraturan perusahaan mengatur hal-hal yang sangat penting dalam rangka menjamin perlindungan bagi pekerja dan pengusaha secara berimbang dimana jika timbul perselisihan hubungan industrial maka yang menjadi dasar hukum yang diutamakan dalam menyelesaikannya adalah Peraturan perusahaan tersebut.

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Untuk melaksanakan penelitian dalam penyusunan tesis ini, digunakan pendekatan penelitian hukum normatif, yang berarti penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji sumber-sumber pustaka atau data sekunder. Dalam pelaksanaannya, penelitian hukum normatif berupaya mengumpulkan informasi dari sumber pustaka yang berupa peraturan-peraturan hukum dan bahan bacaan, khususnya peraturan hukum yang termasuk hukum positif yang berkaitan dengan penyusunan peraturan perusahaan sebagai langkah yang wajib dilakukan oleh pihak pemberi kerja. Selain itu, data pustaka juga mengkaji prinsip-prinsip hukum terutama yang berhubungan dengan tindak pidana dan konsekuensinya bagi pihak-pihak yang tidak menyusun peraturan perusahaan yang diwajibkan, yaitu bagi pengusaha yang mempekerjakan minimal 10 (sepuluh) orang karyawan..

**2. Pendekatan Penelitian**

Khusus penelitian tesis ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif sehingga metode pendekatannya adalah pendekatan Peraturan hukum (*statute approach*). Pendekatan hukum untuk memahami norma yang berhubungan dengan penyusunan peraturan perusahaan yang harus dipatuhi oleh pemberi kerja, di mana jika diabaikan dapat mengakibatkan sanksi pidana berupa denda untuk pemberi kerja. Pendekatan hukum ini juga menganalisis prinsip ultimum remedium sebagai langkah terakhir bagi individu yang tidak menyusun peraturan perusahaan..

**3. Jenis dan Sumber Data**

a. Penelitian hukum normatif menerapkan data sekunder. Untuk memperoleh sumber data sekunder dilakukan dengan metode pengumpulan data seperti melakukan kajian perpustakaan dari sumber data berupa buku, jurnal atau hasil penelitian.

b. Sumber Data

Dalam penelitian hukum normatif ini memanfaatkan 3 (tiga) bahan hukum yaitu:

1) Bahan hukum primer yang terdiri dari bahan-bahan hukum yang mengikat seperti peraturan-peraturan hukum resmi.

2) Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan bahan hukum sekunder seperti tulisan para ahli hukum,

berita-berita dari media khususnya media online, buku hukum dan lain-lain.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum ini merupakan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder misalnya kamus hukum, kamus ekonomi atau kamus besar bahasa Indonesia (KBBI).

**4. Teknik Pengumpulan Data**

Terhadap penelitian hukum normatif ini, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan (*library research*) untuk mendapatkan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan data dengan studi kepustakaan diterapkan dengan cara meneliti buku-buku teks baik dalam bentuk peraturan hukum, jurnal maupun artikel yang berhubungan dengan variabel yang akan diteliti yaitu berkaitan dengan tindak pidana denda tidak dibuatnya Peraturan perusahaan dan penerapannya sebagai *ultimum remedium* dalam ketenagakerjaan.

**5. Teknik Analisa Data**

Terhadap penelitian tesis ini, teknik analisa data yang digunakan adalah melalui mekanisme pemrosesan bahan hukum sekunder yang telah berhasil didapatkan untuk kemudian dilakukan identifikasi dan dianalis secara komprehensif dan sistematis dengan cara menelaah norma dan asas

hukum yang terkandung didalamnya. Analisis dilakukan dengan melakukan telaah secara logika deduktif.

Perolehan atas hasil analisis tersebut nantinya akan ditarik suatu kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan hukum dalam penulisan tesis ini. Diharapkan dari penelitian dapat menghasilkan argumentasi hukum baru berkaitan dengan permasalahan hukum yang diajukan dalam penelitian tesis ini.

## G. Orisinalitas Penelitian

| Perbandingan Penelitian | | |
|---|---|---|
| No | Nama Peneliti | Judul Penelitian |
| 1 | Budi Aksoni | Tesis<br>Penegakan Sanksi Pidana Ketenagakerjaan Dalam Pemenuhan Kewajiban Pengesahan Peraturan perusahaan Universitas Gajah Mada, 2020) |
| 2 | Persamaaan | Analisis Yuridis Sanksi Pidana |
| 3 | Kesimpulan atas kebaharuan penelitian | Penelitian masih tergolong baru dimana penelitian sebelumnya hanya meneliti tentang penegakan atas sanksi pidana terhadap kewajiban pengesahan Peraturan perusahaan, namun tidak secara khusus adanya kajian sanksi pidana denda sebagai ultimum remedium |

| | | |
|---|---|---|
| | | bagi yang tidak membuat Peraturan perusahaan |

Dari penelitian sebelumnya yang sebatas melakukan analisis alasan-alasan perusahaan belum mengajukan permohonan pengesahan Peraturan perusahaan kepada Menteri atau pejabat yang ditunjuk dan alasan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Dinas Tenagakerja tidak melakukan penegakan sanksi pidana terhadap perusahaan. Penelitian sebelumnya meneliti aspek pidana sebagai tindakan represif yang berkaitan dengan Peraturan perusahaan. Sedangkan penelitian tesis ini mengedepankan aspek preventif terkait dengan penerapan sanksi pidana. Berdasarkan hal ini maka tesis ini memiliki *novelty* atau kebaruan karena penelitian dalam tesis ini berkaitan pidana denda sebagai langkah terakhir atau ultimum remedium (preventif) yang belum pernah diteliti sebelumnya.