****

KEDUDUKAN SURAT EDARAN MENTERI KETENAGAKERJAAN SEBAGAI PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEKERJA YANG DIRUMAHKAN AKIBAT PANDEMI COVID-19

Aditya Junyartha Pratama

S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya

aditya.18061@mhs.unesa.ac.id

Hananto Widodo

S1 Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya

hanantowidodo@unesa.ac.id

Abstrak

Dampak Pandemi Covid-19 pada ekonomi mengakibatkan pengusaha harus melakukan efisiensi faktor produksi demi kelangsungan usaha, salah satu langkah yang diambil ialah merumahkan pekerja. Perumahan pekerja tidak dikenal dalam UU Ketenagakerjaan maupun undang-undang lainnya, namun secara historis pengaturannya termuat dalam beberapa Surat Edaran (SE) yang dikeluarkan menteri yang membidangi ketenagakerjaan. Surat Edaran merupakan sarana komunikasi kedinasan yang bersifat pemberitahuan sehingga kekuatan mengikatnya bagi pekerja secara luas perlu dipertanyakan. Penelitian ini bertujun untuk menganalisa kedudukan SE Menteri dalam sistem perundang-undangan serta menganalisa kepastian hukum bagi pekerja yang dirumahkan akibat pandemic Covid-19. Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif dengan pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan dan konsep. Penelitian ini memanfaatkan bahan hukum primer, sekunder, serta terseier dan pengumpulan dilakukan dengan studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan SE memang tidak secara langsung memiliki kekuatan mengikat karena bukan merupakan peraturan perundang-undangan. SE tersebut merupakan bagian dari kebijakan lembaga negara yang pada dasarnya ditujukan kepada para Gubernur meskipun demikian karena SE memuat substansi hubungan industrial, maka lahirlah keterikatan tidak langsung bagi pekerja dan pengusaha. Kementerian Ketenagakerjaan sebagai pemerintah yang membidangi ketenagakerjaan merupakan instansi yang paling mengenal ekosistem ketenagakerjaan, merupakan hal yang tepat jika pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada kewenangannya dalam bentuk Peraturan Menteri dengan muatan sanksi administratif.

**Kata Kunci:** Perumahan Pekerja, Surat Edaran, Covid-19

***Abstract***

*The impact of the Covid-19 pandemic on the economy has resulted in entrepreneurs having to make efficiency in production factors for business continuity, one of the steps taken is to lay off workers. Workers' housing is not recognized in the Manpower Act or other laws, but historically the arrangements have been contained in several Circulars (SE) issued by the minister in charge of manpower. Circulars are a means of official communication with a notification nature, so that their binding power for workers at large needs to be questioned. This study aims to analyze the position of the SE Minister in the legal system and analyze legal certainty for workers who have been laid off due to the Covid-19 pandemic. This research is included in normative legal research with the research approach used, namely the statutory and conceptual approach. This research utilizes primary, secondary, and tertiary legal materials and the collection is carried out by means of a literature study. The results of the study show that SE does not directly have binding force because it is not a statutory regulation. The SE is part of the policy of state institutions which are basically aimed at the Governors, however, because the SE contains the substance of industrial relations, there is an indirect bond between workers and employers. The Ministry of Manpower as the government in charge of manpower is the agency that is most familiar with the employment ecosystem, it is appropriate if the formation of legislation is based on its authority in the form of a Ministerial Regulation with administrative sanctions.*

***Keywords:*** *Lay off, Circular Letter, Covid-19*

# **PENDAHULUAN**

Kasus *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) di Indonesia, dikonfirmasi perdana pada awal Maret 2020 tepatnya 2 Maret 2020 (Nursofwa et al. 2020). Kehadiran pandemi Covid-19 mengakibatkan 84% usaha mengalami penurunan pendapatan (Ramadhani 2020). Satu tahun berlalu, beraneka macam usaha pengendalian virus dilakukan pemerintah untuk meredakan imbas dari pandemi Covid-19 di berbagai sektor seperti mewajibkan pemakaian masker, pengetesan masal menggunakan *rapid test*, sarana isolasi, dan sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dan daerah (Fernandes 2021). Beberapa peraturan kebijakan pembatasan aktivitas masyarakat mulai dari Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang diterapkan di tahun 2020 sesuai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dan di tahun 2021 berganti menjadi Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) sesuai dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Lalu terdapat PPKM Mikro dan PPKM Darurat, jika PPKM Mikro sesuai dalam Inmendagri Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro dan Mengoptimalkan Posko Penanganan Corona Virus Disease 2019 dan PPKM Darurat sesuai dalam Inmendagri Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Jawa dan Bali. Pemberlakuan kebijakan yang diagungkan pada dasarnya berorientasi pada arah kebaikan bersama namun tidak dapat dipungkiri mau tidak mau mengorbankan hal lain, seperti yang terjadi pada pekerja yang secara langsung mendapatkan dampak dari pemberlakuan kebijakan pembatasan tersebut.

Berbicara mengenai dirumahkannya pekerja dengan waktu yang tidak tertentu, banyak pekerja yang menggantungkan nasibnya menunggu kabar untuk panggilan bekerja kembali ditambah masih terikatnya pada sistem kontrak kerja diperusahaan yang merumahkan

pekerja tersebut, kondisi naik turunnya angka penyebaran wabah ini menjadi patokan nasib pekerja. Istilah

dirumahkan juga tidak dikenal dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan) dan juga tidak ditemukan didalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker) yang disahkan pada 5 Oktober 2020 dan diundangkan pada 2 November 2020.

Surat Edaran Menaker No. M/3/HK.04/III/2020 Tahun 2020 tentang Perlindungan Pekerja/Buruh Dan Kelangsungan Usaha dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Covid-19 (selanjutnya disebut SE Menaker Perlindungan Pekerja dan Kelangsungan Usaha), mengamanatkan Gubernur untuk melaksanakan 2 (dua) poin penting dari Surat Edaran tersebut, yaitu Bagian I upaya terhadap pencegahan serta penanganan penyebaran virus Covid-19 di lingkungan kerja, dan Bagian II mengenai pelindungan upah pekerja dalam masa pandemi. Bagian II butir 4 SE Menaker Perlindungan Pekerja dan Kelangsungan Usaha berbunyi:

“Bagi perusahaan yang melakukan pembatasan kegiatan usaha akibat kebijakan pemerintah di daerah masing-masing guna pencegahan dan penanggulangan COVID-19, sehingga menyebabkan sebagian atau seluruh pekerja/buruhnya tidak masuk kerja, dengan mempertimbangkan kelangsungan usaha maka perubahan besaran maupun cara pembayaran upah pekerja/buruh dilakukan sesuai dengan kesepakatan antara pengusaha dengan pekerja/buruh.”

SE tersebut tidak secara eksplisit mengatakan pekerja dirumahkan, tetapi pada kalimat yang dicetak tebal diatas memiliki makna substansi yaitu perumahan pekerja untuk mempertahankan kelangsungan usaha. Terkait pekerja yang dirumahkan pernah dituangkan dalam beberapa Surat Edaran sebelumnya, yaitu pada Surat Edaran Menaker No. SE-05/M/BW/1998 tentang Upah Pekerja yang Dirumahkan Bukan Kearah Pemutusan Hubungan Kerja (selanjutnya disebut SE Menaker Perumahan Pekerja) dan Surat Edaran Menakertrans No. SE-907/MEN/PHI-PPHI/X/2004 tentang Pencegahan Pemutusan Hubungan Kerja (selanjutnya disebut SE Menakertrans Pencegahan PHK). Berbeda dengan SE Pelindungan Pekerja dan Kelangsungan Usaha, kedua SE tersebut secara terang menyatakan perumahan pekerja (Kompas 2021).

 SE Pelindungan Pekerja dan Kelangsungan Usaha menerangkan perumahan pekerja dengan tetap membayarkan upah. Berkaitan dengan besaran dan cara pembayaran upah yang dimaksud terlebih dahulu melalui kesepakatan pengusaha dan pekerja. SE Menaker Perumahan Pekerja menerangkan pekerja yang dirumahkan harus dibayar upahnya secara penuh berupa pokok dan tunjangan dengan pengecualian apabila telah diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahan, atau kesepakatan kerja bersama. Terhadap upah yang tidak diberkan penuh maka harus disepakati dulu oleh pekerja dan pengusaha begitupula tentang durasi dari perumahan pekerja. SE Menakertrans Pencegahan PHK menjelaskan jika perumahan pekerja dengan mekanisme bergilir dan untuk sementara waktu merupakan salah satu langkah yang ditempuh sebelum dilakukannya upaya terakhir yaitu PHK.

Eksistensi Surat Edaran Menteri di tingkatan peraturan perundang-undangan belum secara eksplisit dimuat disandingkan dengan peraturan perundang-undangan lain. Hal tersebut merupakan lanjutan dari berbagai pendapat mengenai kedudukan surat edaran tersebut, merupakan lingkup peraturan yang mengatur *(regeling)* atau berupa penetapan *(beschiking)* (Matutu 1999). Hierarki peraturan perundang-undangan yang ada pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU PUU), surat edaran tidak turut masuk dalam kategori perundang-undangan sehingga keberadaannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan secara otomatis tidak ada pula.

Dapat diketahui dalam Pasal 7 ayat (1) UU PUU, kedudukan surat edaran tidak termasuk dalam deretan jenis peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 ayat (1) UU PUU mengakui keberadaan suatu peraturan yang memiliki kekuatan hukum mengikat apabila pembentukannya diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Surat edaran sendiri merupakan Naskah Dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak sesuai Pasal 10 Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2021 tentang pedoman umum tata naskah dinas namun tidak dijelaskan seperti apa yang dianggap penting dan mendesak secara detail. Serta dijelaskan bahwa SE diterbitkan hanya sebagai pemberitahuan. Sehingga SE hanya dapat dikategorikan sebagai kebijakan (*beleidsregel*).

Berdasarkan praktek bernegara, setiap aktor dalam pemerintahan dituntut harus berpedoman dan bersandar pada tata cara, sistem, tata cara, penyusunan, pemberlakuan ataupun penyebarluasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan regulasi yang diatur di peraturan perundang-undangan (Hanum and Syariah 2020). Dinamika praktek kenegaraan yang menuntut proses dengan cepat, mengakibatkan pejabat atau lembaga negara mengeluarkan sebuah kebijakan yang dijadikan sebagai dasar, seperti petunjuk pelaksaan, pedoman, instruksi, hingga surat edaran (Hanum and Syariah 2020).

Berbagai bentuk aturan tertulis selain peraturan kepala daerah tersebut perlu direspon dengan kebijakan peraturan perundang-undangan yang tepat. Hal ini sangatlah penting demi menjaga konsistensi dalam sistem serta mewujudkan kepastian hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan di tataran praktis. Proses perumusan peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai pedoman harus dibuat dengan teliti, cermat dan berdasarkan atas kajian yang mendalam dalam rumpun ilmu perundang-undangan. Hal ini sangat penting untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai berbagai macam kebijakan/ peraturan tertulis yang ada di pemerintah daerah.

Lahirnya peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari adanya kebebasan bertindak *(freis ermessen)* dari pejabat pemerintah. Peraturan kebijakan tidak lain adalah *discretionary power* dalam wujud tertulis dan di publikasikan ke luar (Simatupang 2020). Terdapat perbedaan dan juga persamaan antara peraturan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan baik dari segi bentuk maupun format. Dari segi ilmu hukum, peraturan kebijakan masuk dalam wilayah kajian hukum administrasi negara karena peraturan ini lahir dari adanya kewenagan pemerintah. Di sisi lain peraturan perundang-undangan masuk ke dalam wilayah pembahasan hukum tata negara dikareakan dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang. Persamaannya terletak pada segi bentuknya peraturan kebijakan sering ditemukan sama dengan peraturan perundang-undangan, meliputi konsideran, landasan hukum, substansi (batang tubuh) yang terdiri dari pasal-pasal, bab-bab serta penutup (Haris 2017). Dengan demikian, surat edaran dapat digolongkan sebagai produk tata naskah dinas, dimana surat edaran idealnya hanya sebatas alat komunikasi kedinasan seperti pemberitahuan kepada kalangan internal. Dikarenakan surat edaran bersifat informatif atau pemberitahuan, sehingga surat edaran tidak boleh mengatur aspek-aspek yang melampaui kewenagan dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (Pusat Pengkajian Pancasila Dan Konstitusi 2021).

Gubernur memiliki kewenangan dalam menetapkan Upah Minimum Provinsi (UMP) sebagaimana Pasal 27 PP No. 36/2021, namun Gubernur memiliki keterbatasan yaitu tidak dapat menjamah ranah privat dalam hal ini kesepakatan pembayaran upah oleh penguasaha terhadap pekerja. Surat Edaran Menaker No. M/3/HK.04/III/2020 dalam Paragraf (ii)(4) telah menayatakan jika cara pembayaran upah dilakukan berdasarkan kesepakatan pengusaha dengan pekerja. Perlu dikaji mengenai bagaimana SE ini dapat menjamah pengusaha dan pekerja. Perlindungan hukum bagi pekerja yang dirumahkan atau diliburkan sementara sebagai bentuk usaha pembatasan aktivitas selama pandemi perlu dipastikan. Kepastian mengenai status pekerja penting karena menyangkut pemenuhan hak dari pekerja itu sendiri, seperti bagaimana mekanisme upah setelah dirumahkan, pesangon/kompensasi, tujangan dan hak lain dari pekerja yang dirumahkan. Ihwal mendesak yang mengharuskan dibuatkannya sebuah peraturan secara mengikat dalam keadaan penanganan Covid-19 dengan cepat, mengakibatkan Kementerian Ketenagakerjaan mengeluarkan surat edaran yang mengatur mengenai merumahkan atau meliburkan sementara di Surat Edaran Menaker No. M/3/HK.04/III/2020 Tahun 2020, surat edaran ini tidak hanya mengatur internal pemerintahan daerah tetapi juga kepada seluruh perusahaan dan pekerja secara luas. Berdasarkan hal tersebut diataslah penulis tertarik untuk menulis penelitian dalam skripsi dengan judul “Kedudukan Edaran Menteri Kemenaker Sebagai Perlindungan Hukum bagi Pekerja yang Dirumahkan akibat Pandemi Covid-19”.

Dari latar belakang yang telah disampaikan, maka akan dilakukan identifikasi terhadap masalah berikut:

1. Apakah Surat Edaran Menaker No. M/3/HK.04/III/2020 Tahun 2020 memiliki kepentingan terhadap pengusaha dan pekerja?
2. Apakah pengaturan hak dan kewajiban pekerja yang dirumahkan tepat jika diatur melalui Surat Edaran Menaker No. M/3/HK.04/III/2020 Tahun 2020?

**METODE**

Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif. Konsep perumahan pekerja sendiri tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan, sehingga pekerja masih sukar melihat hak-haknya yang seharusnya menjadi kewajiban perusahaan. Analisis dalam menjawab permasalahan tersebut menggunakan perundang-undangan yang ada serta doktrin mengenai konsep surat edaran dan perumahan pekerja, argumentasi akan dibangun dengan melihat asas-asas hukum, karenanya penelitian ini tepat jika disebut sebagai penelitian hukum normatif.

Untuk menemukan ketepatan jawaban atas permasalahan, maka digunakan model pendekatan yang komprehensif. Penelitian ini akan menggunakan dua model pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder yang didapatkan melalui studi kepustakaan yang kemudian akan dianalisis secara deskriptif preskriptif yang artinya tidak hanya akan mendeskripsikan permasalahan dalam bentuk uraian tetapi pula akan memberikan saran sebagai solusi dan bagaimana seharusnya kebijakan menyikapi kekosongan atau ketidakpastian mengenai kedudukan pekerja yang dirumahkan.

**HASIL dan PEMBAHASAN**

**Kepentingan SE Menaker No. M/3/HK.04/III/2020 Terhadap Pengusaha dan Pekerja**

Surat Edaran (SE) merupakan bagian dari Peraturan Kebijakan. Selain SE, peraturan kebijakan dapat berupa peraturan, keputusan, instruksi, dan pengumuman. Pengertian peraturan kebijakan di Indonesia tidak dapat dirujuk pada peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur peraturan kebijakan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU PUU) tidak memberikan pengertian yang komprehensif tentang peraturan kebijakan. Ketiadaan pengatur tersebut sudah cukup menunjukkan bahwa peraturan kebijakan bukanlah isu hukum yang menjadi materi muatan dalam UU PUU. Mengkonstruksikan pengertian peraturan kebijakan di Indonesia dapat dilakukan dengan mengacu pada pendapat ahli hukum. Pendapat-pendapat ahli hukum tentang konsep peraturan kebijakan akan dibandingkan sehingga dapat mengarahkan konstruksi pengertian peraturan kebijakan secara komprehensif.

Pertama-tama perlu ditetapkan terlebih dahulu terminologi yang digunakan dalam bahasa Indonesia sebagai padanan dari konsep *beleidsregel* di Belanda. Terdapat dua istilah yang sering dipakai, yaitu peraturan kebijaksanaan dan peraturan kebijakan. Perlu dibedakan apakah kebijaksanaan dan kebijakan merupakan dua hal yang sama ataukah berbeda berdasarkan pengertiannya. Dengan demikian dapat ditentukan terminologi mana yang lebih sesuai untuk digunakan sebagai padanan bagi konsep *beleidsregel.*

Menurut R.M. Girindro Pringgodigdo, istilah *‘beleid’* atau *‘policy’* lebih sesuai untuk dipadankan dengan istilah ‘kebijaksanaan’, sedangkan istilah ‘kebijakan’ merupakan padanan kata dari *‘wijsheid’* atau *‘wisdom’*. ‘Kebijaksanaan’ menurut Pringgodigdo adalah serangkaian tindakan dan kegiatan yang direncanakan oleh pemerintah atau dengan melibatkan pakar, non pemerintah atau swasta, untuk mencapai tujuan atau sasaran yang dicita-citakan. ‘Kebijakan’ menurut Pringgodigdo adalah keputusan yang bersifat pengaturan (tertulis) atau keputusan tertulis atau lisan yang berkaitan erat dengan kekuasaan atau wewenang diskresioner atau prinsip *freies ermessen* (Victor Imanuel W Nalle 2013).

Istilah ‘kebijakan’ sebagai padanan kata *‘beleid’* dalam konsep beleidsregel digunakan oleh Jimly Asshiddiqie. Berdasarkan pendapat Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie 2010),

“Peraturan kebijakan secara formal bukanlah peraturan yang resmi maka terminologinya menggunakan kata kebijakan, beleids, atau policy. Jimly Asshiddiqie memberikan contoh surat edaran dari menteri atau direktur jenderal yang ditujukan kepada seluruh pegawai negeri sipil yang berada dalam lingkup tanggung jawabnya. Isi dalam surat tersebut bersifat mengatur *(regelling)* tetapi tidak dituangkan dalam peraturan resmi seperti Peraturan Menteri.”

Bagir Manan dan Kuntana Magnar memberikan pandangan atas peraturan kebijakan dari sudut pandang yang berbeda. Menurutnya salah satu ciri utama peraturan kebijakan adalah tidak adanya wewenang pemerintah membuat peraturan tersebut (Manan and Magnar 1997). Tidak adanya wewenang dalam hal ini perlu diinterpretasikan sebagai tidak adanya peraturan perundang-undangan yang secara tegas memberikan kewenangan pada pemerintah untuk mengeluarkan peraturan kebijakan tersebut. Walaupun tidak ada kewenangan yang diberikan namun seringkali permasalahan yang ada membuat pemerintah tidak dapat menyelesaikannya jika hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Dalam sudut pandang keadaan yang mendesak inilah peraturan kebijakan menjadi relevan untuk dibuat oleh pemerintah. Peraturan kebijakan, menurut Bagir Manan, tidak secara langsung mengikat secara hukum walaupun tetap mengandung relevansi hukum. Kekuatan mengikatnya hanya bagi badan atau pejabat administrasi negara sendiri.

Peraturan kebijakan dalam bentuk peraturan dapat berupa, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan kepala dan lain sebagainya. Melihat ketentuan dalam Angka 211 Lampiran II UU PUU dijelaskan jika kewenangan yang didelegasikan mengatur undang-undang kepada menteri, pimipinan dari lembaga non kementrian, atau pejabat yang setingkat dengan menteri dan peruntukannya dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif. Dari norma tersebut maka diketahui jika peraturan kebijakan dalam bentuk peraturan dapat diterbitkan oleh menteri, suata lembaga non kementerian, atau pejabat yang setingkat dengan kementerian. Wewenang yang ada pada suatu badan pemerintahan tidaklah melekat, melainkan didasarkan atas undang-undang atau konstitusi. Kewenangan tersebut dilaksanakan berpedoman dengan undang-undang dan pelaksanaannya harus dengan bahasa jelas serta tidak diragukan, juga tunduk pada interpretasi yang kuat (Poernomo 2017). Sebagai contoh dari peraturan kebijakan yang berbentuk peraturan yaitu peraturan menteri, peraturan menteri memiliki atau memuat kewajiban serta sanksi administratif pada pihak yang dituju, kesimpulannya peraturan menteri tersebut mengikat pada pihak dimana peraturan menteri tersebut dituju namun juga secara tidak langsung berdampak pada masyarakat karena memiliki relevansi hukum (Hayati and Tinambunan 2020).

Peraturan kebijakan yang berbentuk keputusan merupakan norma hukum dengan sifat konkret, individual, serta sekali selesai. Keberlakuan keputusan terbatas pada mereka yang telah disebut secara definitif di keputusan yang dibuat (Kanwil Kemenag DIY 2018). Wujud dari peraturan kebijakan dalam bentuk instruksi berupa instruksi presiden, instruksi menteri dan lain sebagainya. Dalam posisinya sebagai *beleidsregels* (peraturan kebijakan), maka insturksi dibagi menjadi dua yaitu dibuat dan keberlakuannyaa bagi pembuat dari kebijakan tersebut, selanjutnya instruksi yang keberlakuannya ditujukan untuk pejabat administrasi di bawah pembuat instruksi tersebut. Dari sisi substansi, kedua jenis instruksi tersebut memuat pedoman dan petunjuk teknis (Suratno 2017). Jika ditelisik dari norma yang ada pada Pasal 8 UU PUU maka hanya peraturan menteri yang dimaksud dalam pasal tersebut, untuk instruksi menteri hanya sebagai peraturan kebijakan. Sehingga instruksi tersebut tak dapat langsung memiliki kekuatan mengikat secara hukum karena bersifat individual dan konkret dan mensyaratkan hubungan atasan dengan bawahan dalam suatu kerangka organisatoris berbeda halnya peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat umum, abstrak, dan terus-menerus (Aditya and Winata 2018).

Selanjutnya peraturan kebijakan yang berupa Surat Edaran, Surat Edaran merupakan surat yang memiliki maksud ditujukan secara kolektif dari tangan ke tangan dengan proses pengiriman untuk khalayak yang dituju (Sotyaningrum and Tien 2008). Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip dari Eric, berpendapat bahwa surat edaran merupakan salah satu bentuk peraturan kebijakan yang dimunculkan keluar berupa kebijakan tertulis *(naar buiten gebracht schriftelijk beleid)* dan merupakan bagian dari perbuatan tata usaha negara (Eric and Anggraita 2021). Karena merupakan bagian dari proses penyelenggaraan kewenangan pemerintah maka kehadirannya tak lepas dari ketentuan perundang-undangan yang ada dan tidak diperkenankan menyimpanginya (Hadjon 2002). Pasal 10 ayat (1) Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas (selanjutnya disebut PERANRI Naskah Dinas) menguraikan bahwa Surat Edaran termasuk naskah dinas dengan isi tertentu yang merupakan lingkup pemberitahuan mendesak dan penting, kemudian ayat (2) dan (3) menerangkan jika kewenangan penetapan surat edaran oleh pimpinan tertinggi dan dapat didelegasikan pada pejabat yang ditunjuk.

SE Menaker No. M/3HK.04/III/2020 sebagai peraturan kebijakan timbul akibat keadaan pandemi Covid-19 yang tak hanya menurunkan permintaan pasar akan barang produksi, namun juga menganggu proses produksi itu sendiri. Produksi dalam hal ini pengusaha, ditekan keadaan untuk memutar rantai produksi menjadi lebih efektif dan efisien dari biasanya. Langkah yang diambil dapat bertahap berupa, pengurangan jam kerja, pemotongan gaji, peliburan pekerja untuk sementara waktu dan hingga pada akhirnya pemutusan hubungan kerja. Pekerja dalam konteks diliburkan atau dirumahkan dapat berpegang pada Pasal 93 ayat (2) huruf f UU Ketenagakerjaan yang berbunyi:

“pekerja/buruh bersedia melakukan pekerjaan yang telah dijanjikan tetapi pengusaha tidak memperkerjakannya, baik karena kesalahan sendiri maupun halangan yang seharusnya dapat dihindari pengusaha.”

Pada ketentuan diatas, memang jika dibandingkan dengan ketentuan Pasal 93 ayat (1) UU Ketenagakerjaan yang menyatakan bahwa pekerja hanya akan dibayar jika melakukan pekerjaan, hak pekerja untuk dibayar menjadi tidak terpenuhi. Perlu dilihat kembali jika pasal-pasal diatas dibuat tidak dengan mempertimbangkan keadaan pandemi yang saat ini terjadi, sehingga harus dikesampingkan (Rahmawati 2021). SE Menaker No. M/3HK.04/III/2020 hadir dan ditujukan pada seluruh Gubernur di Indonesia dengan dua poin utama yaitu pencegahan Covid-19 dan pelindungan pengupahan bagi pekerja terkait Covid-19. Untuk mengetahui muatan SE Menaker No. M/3HK.04/III/2020 maka terlebih dahulu diuraikan materi muatan dari surat edaran secara umum.

SE yang dikeluarkan oleh pihak kementerian ketenagakerjaan tersebut sebenarnya adalah langkah yang baik atas bentuk perlindungan yang dilakukan terhadap hak-hak para pekerja/buruh, serta tindakan yang cepat dalam penanggulangan Covid-19. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2012 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah menjelaskan bahwa:

“Surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.”

Permasalahannya adalah dalam konsep Hukum Administrasi Negara kedudukan dan sifat dari Surat Edaran hanya berlaku dalam hal penjelasan suatu aturan (regulasi). Untuk masyarakat umum suatu Surat Edaran dianggap sebagai aturan juga yang memiliki suatu kekuatan hukum tetap sehingga, terkadang masyarakat menjadikan suatu Surat Edaran sebagai landasan atau payung hukum dalam pengajuan gugatan di pengadilan, dalam mencari keadilan. Menurut UU PUU, hierarki peraturan perundang-undangan, yag diatur dala Pasal 7 ayat (1) diataranya meliputi:

1. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
4. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Peraturan Presiden;
7. Peraturan Daerah Provinsi; dan
8. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Keberadaan Pasal 7 tersebut harus juga melihat ketentuan dalam Pasal 8 UU PUU yang berbunyi

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2012 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah (selanjutnya disebut Permen PAN RB tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah), dan Peraturan Kepala Arsip Nasional RI Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas (selanjutnya disebut Perkap Arsip Nasional Naskah Dinas), menjelaskan bahwa SE adalah “naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.” Tindakan mendesak yang dimaksud tidak dijelaskan dalam kedua peraturan tersebut diatas. Akan tetapi dijelaskan bahwa SE diterbitkan hanya sebagai pemberitahuan. Sehingga SE hanya dapat dikategorikan sebagai kebijakan (*beleidsregel*).

SE sebagai *beleidsregel* tetap harus tunduk dan patuh pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik *(beginselen van behoorlijke regelgeving).* Dalam  teori pemerintahan,   kedudukan  hukum  SE dapat disamakan  dengan diskresi (Prang 2012). Menurut Maria Farida Indrati SE hanya ditujukan untuk kalangan internal dari suatu instansi (Syahrin 2016). Dengan demikian, materi muatan SE biasanya menjelaskan atau membuat prosedur untuk mempermudah, atau memperjelas peraturan yang mesti dilaksanakan. Karena  sifatnya  hanya   memperjelas,   maka SE tidak boleh  menabrak apalagi  menegasikan  peraturan  perundang-undangan sebagaimana yang  diatur  dalam  Pasal 7 ayat  (1) UU PUU. SE Menaker No. M/3HK.04/III/2020 sendiri sebenarnya bukan merupakan peraturan yang mengikat karena bukanlah bagian dari peraturan perundang-undangan. SE Menaker No. M/3HK.04/III/2020 Paragraf (II)(4) telah menekankan jika langkah pengusaha dalam merumahkan pekerja harus tetap didasarkan atas kesepakatan keduabelah pihak, sebagaimana bunyi Paragraf (II)(4):

“Bagi perusahaan yang melakukan pembatasan kegiatan usaha akibat kebijakan pemerintah di daerah masing-masing guna pencegahan dan penanggulangan COVID-19, sehingga menyebabkan sebagian atau seluruh pekerja/buruhnya tidak masuk kerja, dengan mempertimbangkan kelangsungan usaha maka perubahan besaran maupun cara pembayaran upah pekerja/buruh dilakukan sesuai dengan kesepakatan antara pengusaha dengan pekerja/buruh.”

Dari himbauan tersebut tentu tidak akan selalu berakhir pada *win-win solution* dari pihak pengusaha dan pekerja, pengusaha dapat menjadikan perumahan pekerja tersebut sebagai langkah dalam menghindarkan diri dari pemenuhan kewajiban terhadap pekerja yang seharusnya diperoleh jika dilakukan pemutusan hubungan kerja. Di lain sisi, perusahaan juga ingin memenuhi hak-hak pekerja banyak perusahaan yang kesulitan dalam mengaplikasikan peraturan perundang-undangan terkait perlindungan hak-hak tenaga kerja dalam masa pandemi yang disertai dengan berbagai macam alasan, khususnya terkait dengan permasalahan keuangan perusahaan yang mana berakibat besar pada sulitnya memberikan hak remunerasi bagi para pekerja dalam masa pandemi saat ini. Karenanya Dinas Ketenagakerjaan setempat dituntut untuk berperan aktif dalam menengahi keadaan yang dialami pengusaha dan pekerja.

Kesepakatan ini sangat penting karena pada kondisi pandemi Covid-19 ini baik pihak pengusaha maupun pihak pekerja/buruh sama-sama menjadi korban. Dibutuhkan komunikasi dua arah yang baik antara pihak pengusaha dengan pihak pekerja/buruh. Hal ini sangat penting untuk dilakukan sebab pandemi Covid-19 ini sangat merugikan kedua belah pihak. Apabila pihak pengusaha dan pihak pekerja berkeinginan untuk duduk bersama dan melakukan komunikasi dua arah, maka dapat dipastikan tidak akan menimbulkan konflik di kemudian hari karena merasa bahwa pihaknya lah yang paling dirugikan sehingga menutup mata terhadap kondisi pihak lain yang notabene juga sama-sama menjadi korban dari pandemi Covid-19 ini.

Kesepakatan tersebut dapat dilakukan dengan komunikasi antar pihak. Komunikasi dua arah yang dapat dilakukan adalah berkaitan dengan hal-hal di bawah ini yaitu (Mustika Prabaningrum Kusumawati 2021):

* 1. Keterbukaan kondisi finansial yang dialami oleh pihak pengusaha setelah adanya pandemi covid-19. Hal ini sangat sensitif karena berkaitan erat dengan kemampuan pihak pengusaha untuk membayar upah pekerja/ buruhnya. Belum ada mekanisme secara pasti besaran nominal upah yang harus dibayarkan oleh pihak pengusaha kepada pihak pekerja yang dirumahkan. Apakah harus 100%, 75%, 50% atau bahkan di bawah itu. Kondisi finansial pengusaha harus secara terbuka disampaikan kepada pihak pekerja/ buruh agar tidak terjadi anggapan bahwa pihak pengusaha sengaja menutup-nutupi kondisi keuangannya sehingga menimbulkan dugaan negatif dari sisi pekerja kepada pengusaha. Hal ini juga harus disepakati bersama dengan pihak pekerja/ buruh berkaitan dengan nominal yang dibayarkan serta bagaimana mekanisme pembayarannya.
	2. Kepastian lama waktu merumahkan pekerja/ buruh; Meskipun belum hingga saat ini belum ada pengaturan secara pasti berapa lama waktu yang diperbolehkan untuk pihak pengusaha merumahkan pekerja/ buruh. Apakah cukup 1 minggu, 1 bulan, 6 bulan atau lebih dari itu. Hal ini sangat penting untuk disepakati bersama karena berkaitan pula dengan upah yang akan diterima pihak pekerja/buruh, berkaitan pula dengan bagaimana cara pihak pekerja/buruh untuk dapat bertahan hidup memenuhi kebutuhannya sehari-hari.
	3. Pengambilan tindakan merumahkan pekerja/buruh merupakan langkah terbaik yang harus diambil; Memberikan pemahaman yang jelas dan terbuka kepada pihak pekerja/ buruh mengenai kondisi pandemi Covid-19 yang berdampak besar terhadap kelangsungan usaha pihak pengusaha memberikan pilihan merumahkan pekerja/ buruh sebagai langkah terbaik yang dapat dilakukan serta menghindari adanya pemutusan hubungan kerja dengan harapan perlahan tetapi pasti kondisi dapat segera membaik dan pekerja/ buruh dapat segera dipekerjakan kembali seperti sedia kala tanpa harus mengalami pemutusan hubungan kerja.

**Ketepatan Pengaturan Hak dan Kewajiban Pekerja yang Dirumahkan melalui SE Menaker No. M/3/HK.04/III/2020**

Pada masa pandemi ini, banyak perusahaan yang mengalami permasalahan keuangan atau ekonomi yang berimbas pada tidak terpenuhinya hak remunerasi bagi para tenaga kerja. Seharusnya perusahaan pada masa pandemi saat ini tetap harus melaksanakan kewajibannya terkait dengan pemberian remunerasi pada tenaga kerja dengan pertimbangan-pertimbangan atau perhitungan-perhitungan yang disesuaikan dengan keadaan dan kondisi yang terjadi saat ini. Perusahaan dengan berbagai alasan tidak dapat secara sepihak tidak memberikan upah kepada para pekerja meskipun para pekerja sedang dirumahkan akibat pandemi Covid-19. Karena, hal tersebut selaras dengan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2021 Tentang Pengupahan (selanjutnya disebut PP Pengupahan), hal tersebut merupakan tindakan yang tidak sesuai dengan hukum dan bisa menghasilkan selisih dalam industrialisasi.

Perusahaan tidak diperkenankan untuk tidak memberikan hak remunerasi berupa upah serta tunjangan kepada para pekerja saat pandemi Covid 19, karena hal tersebut melanggar aturan mengenai pengupahan yang terdapat dalam PP Pengupahan, yang mana berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) dinyatakan bahwa upah terdiri atas:

1. Upah tanpa tunjangan;
2. Upah pokok dan tunjangan tetap;
3. Upah pokok, tunjangan tetap, dan tunjangan tidak tetap; atau
4. Upah pokok dan tunjangan tidak tetap

Selain mengatur mengenai kewajiban pemberian upah, dalam Peraturan Pemerintah tersebut juga menyatakan bahwa upah hanya dapat dipotong apabila telah diperjanjikan dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau peraturan kerja bersama. Hal tersebutlah yang mendasari hak dari pekerja.

Masalahnya, dalam kenyataan banyak ditemukan kasus dimana suatu perusahaan tidak memberikan remunerasi pada tenaga kerja yang dirumahkan selama pandemi Covid-19, dimana kasus yang terjadi dari laporan ke LBH mengenai pegawai dirumahkan, dan dipotong upahnya secara sepihak, diantaranya adalah:

Kasus yang ditemukan di laman voaindonesia.com mengenai tenaga kerja yang dirumahkan dan memotong setengah dari upah 37 pegawai PT Net Mediatama Televisi bagian pemberitaan sejak Mei 2020. Tanpa ada pemberitahuan terlebih dahulu, pegawai diberikan surat keputusan perusahaan dengan alasan pandemi Covid-19 dan berdampak pada efesiensi. Mereka secara langsung diberi surat dan dirumahkan serta adanya pemotongan gaji secara sepihak, sehingga akhirnya para pekerja Net tersebut memberikan somasi kepada manajemen perusahaan. Selanjutnya dilakukan pertemuan bipartit hingga mediasi oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DKI Jakarta karena perusahaan dinilai melakukan tindakan yang tidak sesuai aturan perundang-undangan (Indonesia 2020).

Kasus yang serupa juga ditemui pada laman tribunnews.com/bisnis terkait Solidaritas Perjuangan Buruh Indonesia (SPBI) Kentucky Fried Chicken (KFC) yang menunjukkan kekecewaannya kepada keputusan sepihak manajemen PT Fast Food Indonesia Tbk. yang dengan tanpa perundingan terlebih dahulu dengan tenaga kerja membuat keputusan di masa pandemi Covid-19 mengenai merumahkan 450 tenaga kerja tanpa alasan dan sebab yang jelas. Pada kasus tersebut, pemerintah dituntut SPBI (Solidaritas Perjuangan Buruh Indonesia), untuk menindaklanjuti tindakan PT. Fast Food Indonesia atas pelanggaran ketentuan penggajian karyawan dan telah meresahkan pekerja yang dirumahkan. Perusahaan ternama tersebut tanpa adanya negosiasi atau kesepakatan bersama dengan serikat buruh langsung mengambil suatu keputusan sepihak yang mana merugikan para pekerja yang dirumahkan dan tidak mendapatkan hak nya atas remunerasi tenaga kerja (Bisnis 2020).

Apabila melihat daripada permasalahan diatas, terdapat beberapa konsekuensi dan akibat hukum yang dapat timbul terkait dengan adanya perusahaan yang tidak memenuhi kewajiban dan telah merugikan hak para tenaga kerjanya terkait dengan pemberian remunerasi, terlebih perusahaan langsung mengambil keputusan sepihak tanpa didasari atas persetujuan bersama yang sudah jelas melanggar ketentuan perlindungan upah yang mengharuskan adanya kesepakatan antara perusahaan dan tenaga kerja dalam adanya perubahan pada pemberian hak kepada tenaga kerja.

Para pekerja dapat mengajukan memperselisihkan mengenai permasalahan tidak diberikannya hak mereka atau tidak dibayar dan dibayar kurang dari kesepatakan sebagai suatu bentuk perselisihan hubungan industrial mengenai hak-hak yang tidak terpenuhi sesuai dengan UU Nomor. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisian Hubungan Industrial dan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 bahwa “Perselisihan Hubungan Industrial adalah perbedaan pendapatan yang mengakibatkan pertentangan antara pengusaha/gabungan pengusaha dengan pekerja/buruh karena adanya perselisihan mengenai hak,perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja dan perselisihan antar serikat buruh/pekerja dalam satu perusahaan.”

Pada masa pandemi yang melanda saat ini, perusahaan telah banyak kehilangan pemasukan sehingga menyebabkan perusahaan tidak mampu membayar para pekerjanya sesuai dengan upah minimum yang di tentukan. Dalam hal ini perusahaan dapat melakukan penangguhan upah dan pelaksanaan penangguhan upah minimum untuk memperbolehkan perusahaan dalam jangka waktu tertentu untuk tidak memberikan upah sesuai dengan ketentuan upah minimum yang berlaku dan terdapat masa tenggat waktu penundaan, dan ketika masa penundaan telah selesai maka perusahaan wajib kembali untuk membayar upah dan hak-hak lain tenaga kerja mengikuti acuan yang terdapat dalam ketentuan perundang-undangan yang ada dan berlaku di Indonesia.

Adapun upaya yang dilakukan oleh pihak perusahaan adalah penangguhan upah yang diatur didalam Pasal 90 UU Ketenagakerjaan, Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. KEP-231/MEN/2003 Tahun 2003 mengenai Tata Cara Penangguhan Pelaksanaan Upah Minimum, dan Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 42 Tahun 2007 mengenai Tata Cara Penangguhan Pelaksanaan Upah Minimum Provinsi yang mana disebutkan bahwa perusahaan juga dapat mengajukan upaya penangguhan pembayaran upah sesuai UMP (Upah Minimum Provinsi) kepada Gubernur.

Beberapa ketentuan tersebut menunjukkan bahwa jika terdapat instansi yang tidak dapat membayarkan upah para tenaga kerja yang seimbang dengan peraturan upah minimal dengan alasan situasi perekonomian dan kondisi keuangan perusahaan, maka perusahaan wajib membuktikan dengan melampirkan Laporan Keuangan Perusahaan dan memberikan pengajuan upaya penangguhan upah kepada Gubernur. Kemudian, jika gubernur menyetujui, maka gubernur akan memberikan penetapan keputusan gubernur. Kemudian, instansi dapat membayar insentif pekerjanya di bawah standar minimum dan instansi tersebut dapat menunda pembayaran selisih kekurangan upah pekerja pada tahun berikutnya. Sehingga dengan penjelasan tersebut seharusnya sudah tidak ada lagi kasus mengenai perusahaan yang merumahkan pekerjanya tanpa upah dengan alasan yang tidak pasti karena pemerintah juga sudah memfasilitasi dengan ketentuan penangguhan upah yang jelas (Annisa and Nugroho 2021).

SE Menaker No. M/3HK.04/III/2020 tidak memiliki kapabilitas dalam memberikan sanksi. Ketiadaan pengaturan mengenai pekerja yang dirumahkan dalam wujud peraturan perundang-undangan memberikan celah bagi pengusaha dalam memutuskan status hubungan kerja yang ada. Pengaturan mengenai pekerja yang dirumahkan akan lebih tepat jika diatur melalui Peraturan Menteri Ketenagakerjaan. Kementerian Ketenagakerjaan sebagai bagian dari pemerintah yang membidangi ketenagakerjaan tentu lebih baik dalam memahami kebutuhan dan keadaan nyata dari ekosistem hubungan industrial, sehingga harapannya peraturan menteri yang dibuat merupakan peraturan yang efektif. Sebagaimana ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU PUU, peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan mengikat sepanjang:

1. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
2. Dibentuk berdasarkan kewenangan

Dalam doktrin, hanya dikenal dua macam peraturan perundang-undangan dilihat dasar kewenangan pembentukannya, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar:

1. atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. delegasi pembentukan peraturan perundan-undangan.

A. Hamid S. Attamimmi (A. Hamid S. Attamimi 1984) menegaskan Atribusi kewenangan perundang-undangan diartikan penciptaan wewenang (baru) oleh konstitusi/*grondwet* atau oleh pembentuk undang-undang *(wetgever)* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Sebagai contoh, peraturan perundang-undangan atribusian dalam UUD 1945, berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan Peraturan Daerah (Perda). Dalam UU PUU juga dikenal satu jenis peraturan perundang-undangan atribusian di luar UUD 1945, yaitu Peraturan Presiden (Perpres), yang pada masa lalu dikenal sebagai Keputusan Presiden yang bersifat mengatur yang dasarnya adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Sementara itu, delegasi dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan/penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberdelegasi *(delegans)* kepada yang menerima delegasi (*delegataris)* dengan tanggungjawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada *delegataris* sendiri, sedangkan tanggungjawab *delegans* terbatas sekali (A. Hamid S. Attamimi 1993). Contohnya dari peraturan perundang-undangan delegasi, misalnya tergambar dalam Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, yang menegaskan bahwa: ”Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menyampaikan pernyataan untuk menjadi Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.”

Peraturan menteri yang dibentuk atas dasar perintah dari undang-undang tersebut dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi *(delegated legislation).* Dengan demikian, secara umum peraturan perundang-undangan delegasi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kembali pada persoalan keberadaan dan kekuatan mengikat peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011, termasuk Peraturan Menteri, Pasal 8 ayat (2) UU PUU tidak hanya mengatur keberadaan peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (peraturan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi). Pasal 8 ayat (2) UU PUU juga menegaskan adanya peraturan perundang-undangan “yang dibentuk atas dasar kewenangan”. Istilah “kewenangan” dalam ketentuan tersebut, tentu saja bukan kewenangan membentuk peraturan melainkan kewenangan pada ranah lain. Misalnya, Menteri melaksanakan kewenangan atas urusan pemerintahan tertentu yang merupakan kekuasaan Presiden. Artinya, apabila Menteri membentuk Peraturan Menteri tanpa adanya “perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, peraturan menteri tersebut tetap dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Pengaturan perumahan pekerja yang dirumahkan harus memuat mengenai upah pekerja selama dirumahkan maka dalam hal adanya rencana pengusaha untuk merumahkan pekerja, upah selama dirumahkan dilaksanakan sebagai berikut yakni:

1. Pengusaha tetap membayar upah secara penuh yaitu berupa upah pokok dan tunjangan tetap selama pekerja dirumahkan, kecuali telah diatur lain dalam Perjanjian Kerja peraturan perusahaan atau Kesepakatan Kerja Bersama.
2. Apabila pengusaha akan membayar upah pekerja tidak secara penuh dapat dirundingkan dengan pihak serikat pekerja dan atau para pekerja mengenai besarnya upah selama dirumahkan dan lamanya dirumahkan.

Pengusaha dapat membayarkan upah karyawan yang dirumahkan hanya 50% (lima puluh persen), namun hal tersebut harus dirundingkan terlebih dahulu dengan serikat pekerja maupun pekerjanya serta disepakati Bersama. Perusahaan yang mengalami kerugian akibat pandemi Covid-19 dapat memberikan kompensasi kepada pekera/buruh dengan berupah uang atau barang. Bila mana perusahaan tidak memberikan kompensasi kepada pekerja/ buruh, perusahaan telah melakukan pelanggaran hak asasi manusia. Pekerja/buruh berhak mengajukan permohonan kompensasi karena tidak terpuhinya hak-hak pekerja/buruh. Pihak yang dapat mengajukan ke pengadilan dalam hal perusaahan tidak memberikan kompensasi atau perusahaan tidak memberikan hak-hak buruh ialan korban, keluarga atau kuasanya berdasarkan Peraturan Pemerintah 35 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah 7 tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan kepada Saksi dan Korban.

Untuk memberikan efek jera, Peraturan Menteri yang dibuat nantinya harus memuat ketentuan sanksi bagi yang melanggar. Berdasarkan asas *no punish without representative,* perumusan norma sanksi pidana hanya diperbolehkan dengan persetujuan rakyat melalui perwakilannya, dalam hal ini persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (Pangkey 2012). Sementara Perda, atas persetujuan dari Gubernur dan/atau bupati dan/atau walikota. Perda dibatasi hanya untuk ancaman pidana dalam level Perda.

Secara tekstual, juga terdapat pada Pasal 15 UU PUU:

“1. Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:

1. Undang-Undang;
2. Peraturan Daerah Provinsi; atau
3. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

2. Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

3. Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.”

Sehingga, secara kontekstual asas dan secara tekstual melalui undang-undang, akan dicapai kesamaan bahwa ketentuan pidana hanya terdapat pada level undang-undang atau Perda yang dibuat atas dasar persetujuan rakyat melalui wakil rakyat yakni oleh DPR.

Pelaksanaan peraturan perundang-undangan tidak akan efektif apabila tidak disertai dengan penegakan hukum. Penegakan hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan bisa bermacam-macam bentuknya, salah satunya dituangkan dalam ketentuan sanksi, yang dapat berupa sanksi pidana, sanksi perdata, atau sanksi administratif. Namun, penegakan hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan tidak selalu harus diikuti dengan adanya ketentuan sanksi dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sanksi bisa saja diatur dalam atau mengacu pada peraturan perundang-undangan lain atau tanpa diatur pun kalau dalam suatu peraturan perundang-undangan ditentukan bahwa kita harus memenuhi persyaratan tertentu untuk memperoleh sesuatu (hak) tetapi syarat tersebut tidak dipenuhi, maka sanksinya adalah kita tidak akan memperoleh sesuatu (hak) yang mestinya kita peroleh apabila syarat tersebut dipenuhi.

Pencantuman sanksi juga harus disesuaikan dengan substansi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam beberapa peraturan perundang-undangan dijumpai pengenaan sanksi, terutama sanksi pidana terlihat sangat dipaksakan. Sanksi yang tidak sesuai akan mengakibatkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk menjadi tidak efektif atau tidak ada daya/hasil gunanya. Hal ini sesuai dengan salah satu asas yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Artinya, setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Akibat lainnya, dalam praktik sanksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut karena tidak sesuai dengan lingkup substansinya menjadi sangat sulit untuk diterapkan.

Ada kalanya sanksi perdata atau sanksi administratif dalam penegakan hukum suatu peraturan perundang-undangan merupakan pilihan yang lebih tepat dan efektif dibandingkan dengan sanksi pidana. Apabila substansi peraturan perundang-undangan merupakan lingkup hukum administrasi, maka tidak tepat apabila dipaksakan untuk diterapkan sanksi pidana. Tidaklah tepat pendapat yang menyatakan bahwa agar peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara efektif selalu disertai dengan sanksi pidana. Untuk substansi yang berkaitan dengan masalah administratif, sanksi adminisratiflah yang paling efektif.

Sanksi perdata diterapkan apabila penegakan peraturan perundang-undangan tersebut menimbulkan kerugian bagi orang yang terkena ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Pada prinsipnya, siapa pun yang menimbulkan kerugian akan mengganti kerugian tersebut sesuai dengan kerugian yang dideritanya. Kerugian yang timbul sebagai akibat pelaksanaan peraturan perundang-undangan dapat diselesaikan baik melalui jalur pengadilan maupun non-pengadilan.

 Sedangkan, sanksi administratif dapat diterapkan baik melalui jalur pengadilan maupun jalur non pengadilan, yakni oleh pejabat administrasi. Sanksi administratif yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan kebanyakan terkait dengan masalah perizinan dan dilaksanakan oleh pejabat (badan) administrasi yang berwenang mengeluarkan perizinan tersebut. Sanksi administratif yang dijatuhkan oleh pejabat administrasi sering dikaitkan dengan pelanggaran terhadap persyaratan perizinan.

**PENUTUP**

**Kesimpulan**

Surat Edaran Menaker No. M/3/HK.04/III/2020 Tahun 2020 memang tidak secara langsung memiliki kekuatan mengikat karena bukan merupakan peraturan perundang-undangan. SE tersebut merupakan bagian dari kebijakan lembaga negara yang pada dasarnya ditujukan kepada para Gubernur meskipun demikian karena SE memuat substansi hubungan industrial, maka lahirlah keterikatan tidak langsung bagi pekerja dan pengusaha. Kepentingan SE terhadap pekerja dan pengusaha berkaitan dengan prosedur pemberian upah bagi pekerja yang dirumahkan dengan mekanisme musyawarah mufakat. Pelaksanaan musyawarah mufakat tersebut telah seharusnya berpedoman pada keadilan bagi kedua belah pihak.

Pengaturan melalui SE tidak mampu memberikan sanksi bagi para pihak yang tidak melaksanakan SE tersebut. Pedoman paling logis dari sebuah pembentukan peraturan perundang-undangan ialah ditujukan untuk berlaku secara efektif. Kementerian Ketenagakerjaan sebagai pemerintah yang membidangi ketenagakerjaan merupakan instansi yang paling mengenal ekosistem ketenagakerjaan, merupakan hal yang tepat jika pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada kewenangannya dalam bentuk Peraturan Menteri dengan muatan sanksi administratif.

**Saran**

Pemerintah dalam hal ini Kementerian Ketenagakerjaan dalam lingkup yang lebih kecil Dinas Tenaga Kerja harus bersikap proaktif dalam melaksanakan pengawasan ketenagakerjaan. Potensi pengkaburan kewajiban perusahaan dalam menyikapi pandemi Covid-19 sangat tinggi karena banyak perusahaan berusaha melakukan efisiensi faktor-faktor produksi. Bagi pengusaha sebagai pihak yang memiliki daya tawar harus menjalankan kegiatan usahanya dengan berkeadilan dan tidak merugikan pekerja, perumahan pekerja harus diinformasikan dan dilakukan melalui musyawarah mufakat dengan pekerja atau serikat buruh bersangkutan. Para pekerja memang harus dituntut untuk mengerti keadaan perusahaan ketika terjadi efisiensi, namun hal tersebut tidak menghapuskan hak dirinya terhadap hak-hak yang dijamin undang-undang, pekerja dapat melakukan pelaporan terhadap instansi terkait sehingga permasalahan dapat ditemukan jalan keluar.

**DAFTAR PUSTAKA**

A. Hamid S. Attamimi. 1984. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Jakarta: Kanisius.

A. Hamid S. Attamimi. 1993.“Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan Dan Peraturan Kebijakan.”

Aditya, Zaka Firma, and Muhammad Reza Winata. 2018. “Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.” *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 9(1).

Annisa, Dhitania, and Andriyanto Adhi Nugroho. 2021. “Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Yang Dirumahkan Terkait Remunerasi Dalam Masa Pandemi Covid-19.” *Justitia: Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora* 8(4):657–69.

Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.

Bisnis, Kumparan. 2020. “SPBI: 450 Pekerja KFC Di Jawa Dirumahkan Tanpa Kejelasan.” Retrieved June 6, 2020 (https://kumparan.com/kumparanbisnis/spbi-450-pekerja-kfc-di-jawa-dirumahkan-tanpa-kejelasan-1tDmnPEW7oK).

Eric, and Wening Anggraita. 2021. “Perlindungan Hukum Atas Dikeluarkannya Peraturan Kebijakan (Beleidsregel).” *Jurnal Komunikasi Hukum* 7:387–402.

Fernandes, Andreas. 2021. “Strategi Pemerintah Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19 Di Kelurahan Uluindano Kecamatan Tomohon Selatan Kota Tomohon.” *Jurnal Politico* 10(4).

Hadjon, Philipus M. 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law).* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Hanum, Cholida, and Fakultas Syariah. 2020. “Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran.” *Humani (Hukum Dan Masyarakat Madani)* 10(2):138–53.

Haris, Oheo K. 2017. “Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) Dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan.” *Yuridika* 30(1):58. doi: 10.20473/ydk.v30i1.4879.

Hayati, Irma Ulfiya, and Hezron sabar Rotua Tinambunan. 2020. “Keberlakuan Hukum Dan Kekuatan Mengikat Peraturan Menteri Yang Tidak Diperintahkan Oleh Peraturan Perundang-Undangan Yang Lebih Tinggi.” *Novum: Jurnal Hukum* 7(3).

Indonesia, VoA. 2020. “Pemotongan Gaji Hingga PHK Sepihak, Industri Media Terseok-Seok Di Tengah Pandemi.” Retrieved March 3, 2022 (https://www.voaindonesia.com/a/pemotongan-gaji-hingga-phk-sepihak-industri-media-terseok-seok-di-tengah-pandemi/5536743.html).

Kanwil Kemenag DIY. 2018. “Inpres & Kepres.” Retrieved (https://diy.kemenag.go.id/page-16-inpres-&-kepres.html).

Kompas. 2021. “Karyawan Dirumahkan Karena Pandemi Covid-19, Bagaimana Hak Upahnya?” Retrieved October 15, 2021 (https://www.kompas.com/konsultasihukum/read/2021/07/20/060000180/karyawan-dirumahkan-karena-pandemi-covid-19-bagaimana-hak?page=all).

Manan, Bagir, and Kuntana Magnar. 1997. *Hukum Dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alumni.

Matutu, Mustamin Daeng. 1999. *Mandat, Delegasi, Attribusi Dan Implementasinya Di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Mustika Prabaningrum Kusumawati. 2021. “Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Pekerja ‘Dirumahkan’ (Mustika Prabaningrum).” *Literasi Hukum* 5(2).

Nursofwa, Ray Faradillahisari, Moch Halim Sukur, Bayu Kurniadi Kurniadi, and . Haris. 2020. “Penanganan Pelayanan Kesehatan Di Masa Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Hukum Kesehatan.” *Inicio Legis* 1(1):1–17. doi: 10.21107/il.v1i1.8822.

Pangkey, Max. 2012. “Analisis Faktor-Faktir Penyebab Pengunduran Diri Karyawan Waktu Tertentu Pada Pt . Sinar Pure Foods International.” *Jurnal Ilmu Administrasi* 8(3):1–10.

Poernomo, A’an Efendi Fredy. 2017. *Hukum Administrasi*.

Prang, Amrizal J. 2012. “Eksistensi Dan Efektivitas Surat.” *Media Syariah* 14(2):213–24.

Pusat Pengkajian Pancasila Dan Konstitusi. 2021. “Kedudukan Surat Edaran Sebagai Produk Hukum Dalam Penanggulangan Covid-19.” *Puskapsi*. Retrieved October 19, 2021 (http://puskapsi.fh.unej.ac.id/kedudukan-surat-edaran-sebagai-produk-hukum-dalam-penanggulangan-covid-19/).

Rahmawati, Deby Dwi. 2021. “Analisis Yuridis Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Yang Dirumahkan Akibat Pandemi Covid-19.” *Jurnal Novum* X(1).

Ramadhani, Pipit Ika. 2020. “Imbas Corona, 84 Persen Usaha Mikro Kecil Alami Penurunan Pendapatan.” *Liputan6*. Retrieved December 2, 2021 (https://www.liputan6.com/bisnis/read/4356805/imbas-corona-84-persen-usaha-mikro-kecil-alami-penurunan-pendapatan).

Simatupang, Dian Puji N. 2020.“Undang Undang Administrasi Pemerintahan Dan Diskresi Yg Akuntabel.”

Sotyaningrum, and Afra Tien. 2008. *Korespondensi Bahasa Indonesia*. Yogyakarta: Amara Books.

Suratno, Sadhu Bagas. 2017. “Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.” *E-Journal Lentera Hukum* 4(3):164. doi: 10.19184/ejlh.v4i3.5499.

Syahrin, M. Alvi. 2016. “Mengukur Kekuatan Hukum Surat Edaran.” *Pengadilan Tinggi Agama Palembang*. Retrieved January 4, 2022 (https://www.pta.palembang.go.id/v2/index.php/berita/berita-pengadilan/artikel/956-mengukur-kekuatan-hukum-surat-edaran).

Victor Imanuel W Nalle. 2013. “Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan Kebijakan.” *Jurnal Yudisial* (23):33–47.