

BAB II

KEKUATAN HUKUM SURAT ANJURAN YANG DIKELUARKAN DINAS TENAGA KERJA DALAM PROSES PENYELESAIAN SENGKETA PERSELISIHAN HUBUNGAN INDUSTRIAL DI PENGADILAN

A. Sekilas tentang Kedudukan Surat Anjuran Tertulis

Dalam pengertian kamus Besar Bahasa Indonesia, “anjuran” bermakna yang dianjurkan, usul; saran; nasihat; ajakan. Perbuatan menganjurkan berarti memajukan ke depan; menunjukkan, memberikan; mengemukakan sesuatu siapa dituruti; memberikan nasihat; atau mempropagandakan¹. Penafsiran leksikal itu mengesankan bahwa anjuran tertulis sekadar saran, tak wajib diikuti para pihak.

Secara Undang-undang ketenagakerjaan, definisi Surat anjuran ataupun anjuran tertulis dimaknai sebagai surat rekomendasi yang diberikan mediator kepada para pihak dalam menyelesaikan hubungan industri², berdasarkan Pasal 13 ayat (2) Undang-undang No, 2 Tahun 2004 Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (selanjutnya disebut UUPPHI), Surat Anjuran merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Dinas Tenaga kerja selaku Mediator dalam sengketa Hubungan Industrial antara Buruh dengan Perusahaan sebagai akibat tidak tercapai kesepakatan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi. Mekanisme terbitnya Surat Anjuran setelah Dinas tenaga kerja melakukan perundingan melalui mekanisme mediasi yang dihadiri oleh pihak buruh dan Perusahaan terhadap suatu sengketa hubungan industrial. Menurut pasal 13 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2004 tentang PPHI, dalam hal tidak tercapai kesepakatan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi, maka:

¹ Pranala (link), <http://kbbi.web.id> *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, 2015

² Suarez YY associate, *Kewenangan Mediator Pegawai Negeri Sipil dalam Perselisihan Hubungan Industrial*, media Iuris Vo. 5, 1 Feb.2022, Hal. 140

- a. Mediator mengeluarkan anjuran tertulis;
- b. Anjuran tertulis sebagaimana dimaksud pada huruf a dalam waktu selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari kerja sejak sidang mediasi pertama harus sudah disampaikan kepada para pihak;
- c. Para pihak harus sudah memberikan jawaban secara tertulis kepada mediator yang isinya menyetujui atau menolak anjuran tertulis dalam waktu selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari kerja setelah menerima anjuran tertulis;
- d. Pihak yang tidak memberikan pendapatnya sebagaimana dimaksud pada huruf c dianggap menolak anjuran tertulis;

Berdasarkan Pasal diatas, Surat Anjuran produk yang dibuat melalui proses penyelesaian jalur non litigasi dan menjadi persyaratan (syarat formil) apabila hendak melakukan gugatan ke Pengadilan Perselisihan hubungan Industrial ³ Oleh karena itu, anjuran tertulis adalah sesuatu yang wajib dibuat oleh Mediator. Apabila salah satu pihak tidak setuju anjuran mediator, ia bisa menentukan sikap dengan tidak menandatangani, atau mengajukan gugatan ke pengadilan untuk membatalkannya.

Surat anjuran memiliki urgensi yang penting, kedudukan surat anjuran atau anjuran tertulis itu berdasarkan Pasal 14 ayat (1) UU PPHI bahwa: “Dalam hal anjuran tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (2) huruf a ditolak oleh salah satu pihak atau para pihak, maka para pihak atau salah satu pihak dapat melanjutkan penyelesaian perselisihan ke Pengadilan Hubungan Industrial pada

³Thrienandya, Yurikosari *‘Risalah Mediasi sebagai Syarat Formil dalam Mengajukan Gugatan Pengadilan Hubungan Industrial, Reformasi Hukum Trisakti*, e-ISSN 2657-182X Vol. 4 Hal. 107-116, Februari 2022

Pengadilan Negeri setempat.”⁴ Arti kata, Anjuran Tertulis merupakan tiket dalam rangka mengajukan gugatan ke Pengadilan Hubungan Industrial

1. Surat Anjuran Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi

Pandangan Mahkamah Konstitusi tentang Anjuran Tertulis Frasa “anjuran” dalam Pasal 13 ayat (2) huruf a dan Pasal 23 ayat (2) huruf a UU PPHI, setelah adanya permohonan uji materi atas UU PPHI oleh lima orang pekerja. Pemohon menganggap kata “anjuran” tidak memberikan kepastian hukum apabila rumusannya masih seperti yang ada. Persoalan itulah yang kemudian dibawa oleh lima orang pekerja ke Mahkamah Konstitusi, memohon Mahkamah Konstitusi menguji konstitusionalitas kata “anjuran” tersebut⁵. Para Pemohon mengklaim bahwa Pasal 83 ayat 1 UU PPHI mengharuskan Pengadilan Hubungan Industrial untuk berkumpul hanya jika berita acara mediasi dan solusi dilampirkan. Berdasarkan Pasal 13 ayat (2) huruf a dan Pasal 23 ayat (2) huruf an UU PPHI hanya mediator atau konsiliator yang boleh mengajukan pendapat hukumnya dan Selanjutnya ketentuan Pasal 83 ayat (1) UU PPHI, Setiap pengajuan gugatan perselisihan hubungan industrial ke pengadilan harus disertai atau dilampirkan risalah penyelesaian melalui mediasi. Jika tidak, hakim wajib mengembalikan gugatan kepada penggugat. Intinya, gugatan pekerja atau pengusaha akan dikembalikan apabila tidak menyertakan Sura anjuran yang dimuat dalam risalah mediasi. Masalahnya, Pasal 13 ayat (2) tak menyinggung sama sekali kewenangan mediator membuat risalah penyelesaian. Produk yang dihasilkan oleh mediator adalah anjuran tertulis, bukan risalah penyelesaian perselisihan. Itu sebabnya, para pekerja meminta agar anjuran tertulis ditambahkan frasa sebagai risalah penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Menurut

⁴ Lihat Pasal 14 ayat {1}, pasal 13 ayat {2} ,pasal 23 ayat {2}, pasal 83 ayat {1} Undang-undang No, 2 Tahun 2004 *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial*

⁵ Berita Hukum online.com, 29 September 2015

Pengugat, UU PPHI tidak memuat ketentuan yang menetapkan kewenangan mediator untuk menerbitkan berita acara, sehingga tidak ada jaminan, perlindungan, atau kepastian hukum sesuai dengan Pasal 28 D UUD 1945 ayat 1. Selain itu, penerbitan rekomendasi dan penyelesaian menit sangat memakan waktu. Pada kenyataannya, jangka waktu rekomendasi 10 hari dapat diperpanjang menjadi 30 hari, sehingga tidak sesuai dengan cita-cita uji coba yang sederhana, cepat, dan murah.

2. Risalah Mediasi sebagai syarat formil mengajukan gugatan

Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 68/PUU-XIII/2015, tanggal 29 September 2015, anjuran bukan syarat formal pengajuan gugatan ke Peradilan Perselisihan Hubungan Industrial, akan tetapi setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi, Surat Anjuran terjadi perluasan makna dan dimasukkan dalam risalah penyelesaian Mediasi dan selanjutnya kedudukan dimata hukum menjadi syarat formil saat pengajuan gugatan. Akan tetapi masih terjadi perdebatan, apakah Surat anjuran dan Risalah penyelesaian melalui Mediasi adalah dokumen yang terpisah atau masih dalam satu kesatuan dokumen. Padahal dalam ketentuan Pasal 83 UU PPHI ditentukan bahwa pengajuan gugatan yang tidak dilampiri risalah mediasi maka gugatannya tidak akan diterima.

Perbedaan pandangan juga terlihat dalam Putusan Pengadilan, apabila merujuk pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 011 PK/Pdt.Sus/2010 dan Putusan Nomor 85 PK/Pdt.Sus/2012. Majelis Hakim malah berpendapat bahwa anjuran mediator adalah sama dengan risalah penyelesaian melalui mediasi “Amar putusan MK tersebut menyatakan bahwa Frasa “anjuran tertulis” dalam pasal 13 ayat (2) huruf a UU No 2 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD NRI 1945 sepanjang tidak

dimaknai “...anjuran tertulis dalam bentuk risalah penyelesaian melalui mediasi” Artinya menurut MK, anjuran tertulis adalah bagian dari bentuk risalah penyelesaian melalui mediasi atau konsiliasi.⁶ Berbeda pandangan hakim di Pengadilan hubungan Industrial Jakarta, pada perkara PT. Angkasa Pura I melawan Serikat Pekerja Angkasa Pura I, Putusan dalam perkara tersebut gugatan tidak dapat diterima dengan pertimbangan Majelis Hakim Penggugat (PT. Angkasa Pura I) tidak melengkapi gugatan dengan salinan Risalah penyelesaian melalui Mediasi yang dibuat oleh Sudinaketrans (Kementrian tenaga kerja)⁷

Mahkamah Konstitusi menyadari pentingnya membuat format dan substansi risalah penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Pasal 6 UU PPHI, yang menetapkan bahwa semua negosiasi harus diabadikan dalam risalah yang ditandatangani. Berita acara perundingan harus mencantumkan nama dan alamat lengkap para pihak, tanggal dan lokasi diskusi, pokok masalah atau penyebab ketidaksepakatan, pendapat para pihak, temuan atau hasil negosiasi, dan tanggal serta tanda tangan para pihak. Tentunya pengadilan akan menilai bahwa meskipun nasihat tertulis bukan merupakan persyaratan hukum untuk mengajukan pengaduan ke Pengadilan Hubungan Industrial, berita acara penyelesaian dari mediasi atau konsiliasi sebagaimana ⁸Pasal 83 ayat (1) UU PPHI, menjadi syarat formil yang harus di siapkan dalam mengajukan gugatan.

⁶ Bimo Prasetyo, artikel *Anjuran mediator sama dengan Risalah penyelesaian mediasi*, blog: ask@bimoprastio.com 29 Nov 2024

⁷ Hukum online, berita tanggal ,3 Desember 2008

⁸ Lihat Pasal 6 dan pasal 83 ayat (1) Undang-undang No, 2 Tahun 2004 *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial*

3. Surat Anjuran dibuat akibat mediasi yang gagal dalam penyelesaian perselisihan hubungan Industrial

Surat anjuran adalah Penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh mediator hubungan industrial apabila tidak dapat dicapai kesepakatan penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Proses pembuatan Surat anjuran harus melalui jalur mediasi atau sering disebut dengan perundingan Tripartit. Mediasi adalah negosiasi antara dua pihak yang bersengketa yang difasilitasi oleh Perwakilan Dinas Tenaga Kerja (Pemerintah) yang menjadi penengah bagi pihak yang bersengketa. Proses jalannya mediasi dilakukan secara objektif dan netral untuk membantu mereka mencapai kesepakatan dengan menetapkan solusi yang dapat diterima bersama. Secara Mekanisme penyelesaian sebagaimana pada Pasal 15 UUPPHI, mediator wajib melaksanakan proses mediasi para pihak yang bersengketa dalam kurun waktu tiga puluh (30) hari kerja setelah menerima pendelegasian penyelesaian sengketa. Rentang waktu penugasan yang diberikan oleh UUPPHI ini kepada Mediator agar proses penyelesaiannya tidak berlarut-larut sehingga ada kepastian waktu dalam menyelesaikan tahapan proses.

Sebagaimana ⁹Pasal 2 UUPPHI, jenis Perselisihan Hubungan Industrial yang wajib dilakukan secara mediasi meliputi :

- a. perselisihan hak;
- b. perselisihan kepentingan;
- c. perselisihan pemutusan hubungan kerja; dan
- d. perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh hanya dalam satu perusahaan

⁹ Lihat Pasal pasal 2 dan 15 ayat (1) Undang-undang No, 2 Tahun 2004 *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial*

Mediasi merupakan upaya penyelesaian konflik tiga arah, mensyaratkan adanya pihak ketiga yang netral (Mediator) yang secara aktif membantu para pihak yang bersengketa dalam mencapai kesepakatan yang dapat diterima semua pihak. Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa perdata di luar pengadilan, menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Penyelesaian konflik melalui mediasi merupakan salah satu alternatif selain menempuh jalur pengadilan. Mediasi merupakan salah satu cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan (non-litigasi). Hal ini berangkat dari anggapan bahwa penyelesaian masalah di pengadilan belum mampu memenuhi harapan masyarakat.

Mediasi sebagai mekanisme dalam meredam sengketa hubungan industrial adalah salah satu jenis resolusi konflik. Para pihak yang bersengketa dihadapkan pada mekanisme mediasi dengan tujuan menyelesaikan permasalahan mereka melalui prinsip musyawarah untuk menciptakan mufakat guna menemukan solusi yang tidak merugikan mereka. Menurut Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 2016, mediasi adalah salah satu cara penyelesaian konflik secara damai yang sesuai, efektif, dan dapat memberikan lebih banyak akses kepada para pihak untuk penyelesaian yang dapat diterima dan adil. “Setiap hakim, mediator, para pihak, dan/atau penasihat hukum wajib mengikuti cara penyelesaian sengketa melalui mediasi, Pasal 3 ayat 1. Pasal 4 ayat 2 memungkinkan adanya pengecualian terhadap syarat mediasi. Orang yang melakukan fungsi mediasi disebut sebagai mediator¹⁰. Sebagai subjek hubungan industrial, mediator diakui dalam rangka penyelesaian perselisihan perburuhan, atau yang dikenal dengan Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

¹⁰ Mahkamah Agung Republik Indonesia, Perma No.1, 2016

4. Kewenangan Mediator dalam penyelesaian perselisihan hubungan Industrial

a. Teori kewenangan

Kewenangan merupakan konsep yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Terlebih, bagi negara Indonesia yang menganut asas negara hukum, kewenangan yang diberikan oleh undang-undang merupakan substansi dan legitimasi bagi penyelenggaraan negara. Kewenangan merupakan substansi asas legalitas *Het vermogen tot het verichten van bepaalde rechtshandelingen*, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. H.D. Stout menjelaskan mengenai kewenangan adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang oleh subjek hukum publik di dalam lapangan hukum publik ¹¹Lebih lanjut. H.D.Stout dengan menyitir pendapat Goorden, mengatakan bahwa wewenang adalah Keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Menurut Bagir Manan, kewenangan dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat, sementara kewenangan dalam hukum berarti hak sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib pemerintahan

¹¹ Mohammad Zamroni, *konsep kewenangan dalam perspektif hukum perdata* Fakultas Hukum, Universitas Hang Tuah Surabaya, VOL 36 NO 2 TAHUN 2024

secara keseluruhan. Seiring dengan dianutnya paham negara hukum, maka kewenangan harus bersumber dari peraturan perundang-undangan yang ada (konstitusi), supaya dalam pelaksanaannya, kewenangan tersebut menjadi kewenangan yang sah. Secara teoritis, Van Wijk membagi kewenangan pejabat (organ) negara ke dalam beberapa jenis, sebagai berikut:

- a. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Pada atribusi, kewenangan yang diperoleh bersifat asli berasal dari peraturan perundang-undangan. Penerima wewenang dalam atribusi dapat menciptakan kewenangan baru atau memperluas kewenangan yang sudah ada sebelumnya, dengan tanggungjawab pelaksanaan wewenang secara ekstern dan intern yang diatribusikan sepenuhnya kepada penerima kewenangan
- b. Delegasi, yaitu pelimpahan kewenangan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Pada delegasi, tidak ada penciptaan wewenang. Yang ada hanyalah pelimpahan wewenang. Tanggungjawab yuridis tidak berada pada pemberi kewenangan, melainkan telah beralih kepada penerima kewenangan (delegans).
- c. Mandat. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya oleh organ lain atas namanya.

Berkenaan dengan teori diatas, terkait erat dengan yang melekat pada mediator hubungan industrial adalah wewenang atribusi, sebagaimana pasal 3 ayat (1)¹², Pasal 6 menyatakan bahwa mediator adalah "pejabat struktural" atau individu yang diangkat oleh Menteri, menyiratkan tingkat otoritas dan keahlian negara yang

¹² Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang *Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Hubungan Industrial serta Tata Kerja Mediasi*

resmi. Mediator diangkat oleh Menteri dan memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 dalam penyelesaian hubungan industrial. Eksistensi seorang mediator dapat menentukan jalannya proses penyelesaian sengketa yang sedang dihadapi oleh pihak-pihak yang berperkara dalam hubungan industrial. Selain diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004, kewenangan mediator setidaknya ada beberapa peraturan dibawahnya yang dijadikan sebagai acuan. Kewenangan mediator sendiri, diterangkan dengan jelas dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Hubungan Industrial serta Tata Kerja Mediasi. Pasal 10 Ayat (1) Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, merinci kewenangan mediator dalam hubungan industrial sebagai berikut:

1. Meminta para pihak memberikan keterangan secara lisan dan tertulis;
2. Meminta surat-surat dan dokumen yang berkaitan dengan perselisihan dari para pihak;
3. Menghadirkan saksi atau saksi ahli dalam mediasi apabila diperlukan;
4. Meminta dokumen dan surat-surat yang diperlukan dari Dinas Provinsi dan Dinas Kabupaten/Kota atau lembaga terkait dan;
5. Menolak kuasa para pihak yang berselisih apabila tidak memiliki surat kuasa khusus.

Mediator sebagaimana pasal 10 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014, dalam penyelesaian hubungan industrial dapat berkedudukan di Kementerian, Dinas Kabupaten/Kota, maupun di Dinas Provinsi.

Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, mediator memiliki pula beberapa kewajiban. Kewajiban tersebut, antara lain adalah sebagai berikut:

1. Memanggil para pihak yang berselisih untuk diambil dan didengar keterangan yang diperlukan;
2. Mengatur dan memimpin mediasi;
3. Membantu dan membuat perjanjian bersama, apabila mediasi berhasil tercapai
4. Membuat anjuran tertulis apabila dalam hal mediasi tidak tercapai;
5. Membuat laporan hasil penyelesaian perselisihan hubungan industrial.

¹³Nenny Yanti Monika Sitindaon Mediator Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Labuhanbatu menyebutkan fungsi utama Mediator adalah memanggil para pihak yang bersengketa (Buruh – Pengusaha) dan selanjutnya diberi kesempatan untuk memberikan keterangan tertulis dan menyerahkan bukti-bukti serta kalau perlu memanggil saksi-saksi untuk diminta keterangannya, setelah itu Mediator wajib untuk memberikan solusi kepada para pihak agar menyelesaikan masalah tersebut dengan berdamai. Apabila gagal mencapai kesepakatan maka Mediator akan membuat risalah tertulis (surat anjuran) dengan memberikan pendapat dan pertimbangan hukum tentang kasus yang dimediasinya.

b. Batas Waktu Kewenangan Mediator

Dalam menjalankan kewenangannya, mediator diberikan batas waktu untuk menyelesaikan tugasnya. ¹⁴Pasal 4 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 memberikan ketentuan mediator menjalankan tugasnya dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak menerima pelimpahan

¹³ Wawancara tanggal 8 September 2025 di Kantor Disnaker Kab. Labuhanbatu

¹⁴ Lihat pasal 4 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang *PPHI*

penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (4). Bagi mediator yang tidak dapat menyelesaikan perselisihan industrial dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari kerja tanpa alasan yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 dapat dikenakan sanksi administrasi berupa hukuman disiplin sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi PNS. Tentunya, dalam pelaksanaan kewenangan, terdapat beberapa unsur yang melekat pada kewenangan.¹⁵ Safri Nugraha, dkk, mengemukakan bahwa sifat kewenangan pemerintah selalu terikat pada tiga aspek, yaitu selalu terikat pada suatu masa tertentu, selalu terikat pada batas tertentu yang telah ditentukan, dan pelaksanaannya selalu terikat pada ketentuan hukum tertentu, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang dalam hal ini termasuk juga asas-asas hukum pemerintahan yang baik. Sehingga bilamana kewenangan tersebut, di dalam pelaksanaannya tidak digunakan sebagaimana mestinya, dalam hal ini tidak sesuai dengan sifat wewenang pemerintahan tersebut, maka tindakan atau kewenangan yang dilakukan tersebut bisa dikatakan tidak sah atau batal demi hukum. Selain itu, sifat kewenangan yang selalu terikat pada batasan wilayah kewenangan pemerintah atau kewenangan itu selalu tunduk pada batas kewenangan berkaitan erat dengan batas kewenangan batasan cakupan materi kewenangan. Batas lingkup kewenangan terkait erat dengan yang melekat pada mediator hubungan industrial adalah wewenang atribusi. Dalam ajaran hukum administrasi negara, atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru atau bila mana undang-undang (dalam arti materil) menyerahkan wewenang tertentu pada organ tertentu. ruang lingkup kompetensi absolut dari kewenangan pemerintah tersebut.

¹⁵ Hansen Alandia, Dian Ety Mayasari, *Kewenangan Pengadilan Hubungan Industrial dalam menyelesaikan perselisihan pekerja*, Jurnal Hukum DOI: 10.55551/jip.v4i2.70, ISSN: 2723 – 5998, (2023)

Implikasi Yuridis apabila mediator melampaui batas waktu penyelesaian, terdapat dalam ¹⁶Pasal 22 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014, yang mana dinyatakan bahwa mediator yang tidak dapat menyelesaikan perselisihan hubungan industrial dalam waktu paling lama 30 hari tanpa alasan yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) dapat dikenakan hukuman administratif berupa hukuman disiplin sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi pegawai negeri sipil.

Diatas telah diterangkan, pada teori kewenangan ada jenis kewenangan yang berupa mandat, atribusi dan juga delegasi. Untuk mengetahui karakteristik kewenangan mediator, terlebih dahulu harus dipahami bahwa dalam perselisihan hubungan industrial, mediator tidaklah ditunjuk oleh para pihak yang bersengketa, melainkan telah ditunjuk langsung dan disediakan oleh pemerintah.

Dalam kaidah Hukum Administrasi, kewenangan mediator dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial merupakan pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan dalam hal ini Dinas Ketenagakerjaan dan transmigrasi. Kewenangan yang demikian disebut sebagai wewenang atribusi. mediator selaku penerima kewenangan, akan mendapatkan sanksi administratif apabila mediator gagal menangani perselisihan hubungan industrial dalam waktu 30 hari sebagaimana yang diatur dalam Permenakertrans Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Hubungan Industrial serta Tata Kerja Mediasi.

Implikasi yuridis terhadap pelaksanaan kewenangan ini, juga akan berdampak pada produk hukum yang nantinya akan dihasilkan oleh mediator, baik

¹⁶ Lihat Pasal 22 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014

anjuan maupun perjanjian bersama. Dikarenakan kedua produk hukum ini merupakan pelaksanaan kewenangan dari mediator, maka tentunya produk hukum ini harus memenuhi ketiga unsur, yaitu selalu terikat pada masa tertentu, terikat pada batas waktu yang telah ditentukan, dan pelaksanaan kewenangan yang terikat pada ketentuan hukum tertentu, maka sudah pasti produk hukum yang dihasilkan akan batal demi hukum atau tidak sah.

Mediator juga berperan untuk berkomunikasi dan mengingatkan dalam bentuk surat tertulis yang melampiri berkas anjuan tertulis mediator yang dikirimkan kepada para pihak mengenai urgensi menanggapi atau menjawab anjuan tertulis mediator dan mengingatkan kembali untuk menjalankan segala sesuatu yang termaktub dalam anjuan tertulis mediator demi kebaikan dan berakhirnya konflik yang terjadi atas kedua belah pihak. Dan selanjutnya mediator juga memiliki batas waktu sepuluh (10) hari kerja untuk para pihak yang bersengketa memberikan tanggapan tertulis sejak surat tersebut diterima para pihak yang bersengketa.

B. Kekuatan Surat Anjuan dalam Hukum Pembuktian.

1. Anjuan tertulis mediator mempunyai kedudukan yang jelas dalam peraturan perundang – undangan.

Sebagaimana telah diterangkan diatas, bahwa surat anjuan memiliki kedudukan dalam hukum pembuktian.¹⁷ Menurut Eddy.O.S.Hiariej, definisi hukum pembuktian sebagai ketentuan-ketentuan mengenai pembuktian yang meliputi alat bukti, barang bukti, cara mengumpulkan dan memperoleh bukti sampai pada penyampaian bukti di pengadilan Sementara itu pembuktian merujuk pada suatu proses terkait pengumpulan bukti, memperlihatkan bukti sampai pada penyampaian bukti dipersidangan. Bukti yang dimaksud adalah bukti surat, dimana Surat Anjuan

¹⁷ Eddy.O.S.Hiariej, *Teori Dan Hukum Pembuktian*, hal 5, Penerbit Erlangga, 2012

adalah surat yang berisi suatu pendapat hukum dan dituliskan oleh Mediator selaku pejabat yang berwenang untuk memberikan penilaian hukum terhadap para pihak yang gagal dalam membuat kesepakatan. Berdasarkan ¹⁸Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Hubungan Industrial serta Tata Kerja Mediasi, dengan tegas pendelegasian mediator selaku wakil pemerintah memiliki tugas dan wewenang membuat anjuran tertulis apabila dalam hal mediasi tidak tercapai serta membuat risalah penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Dari kedua fungsi berdasarkan peraturan diatas, maka Mediator membuat surat secara tertulis yang tidak lain dalam hukum pembuktian adalah Bukti Surat autentik sebagaimana ¹⁹pasal 1868 KUHPerdara.

²⁰Nenny Yanti Monika Sitindaon Mediator Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Labuhanbatu menyebutkan bahwa Surat anjuran seharusnya adalah bukti Surat autentik karena dikeluarkan oleh Mediator yang memiliki kewenangan secara undang-undang untuk membuat Risalah mediasi dengan ditandatangani oleh Kepala Dinas Tenaga Kerja dan berstempel. Memang, kekuatan Surat Anjuran tertulis dalam hukum pembuktian menjadi perdebatan panjang, karena Anjuran tertulis tersebut banyak juga celah hukum karena tidak memiliki kekuatan mengikat dan tidak memiliki sanksi yang tegas apabila tidak dipatuhi. Menurut Rafael Ramadhano, kepala bidang penyelesaian hubungan industrial bahwa Anjuran adalah surat tertulis yang dikeluarkan oleh dinas tenaga kerja terkhusus oleh mediator sebagai akibat

¹⁸ Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang *Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Hubungan Industrial serta Tata Kerja Mediasi*

¹⁹ Lihat Pasal 1868 KUHPerdara

²⁰ Wawancara tanggal 8 September 2025 di Kantor Disnaker Kab. Labuhanbatu

tidak tercapainya perselisihan hubungan industrial melalui mediasi yang ditujukan kepada perusahaan dan pekerja yang tidak mencapai kesepakatan²¹. Sedangkan Menurut Dasril, selaku Mediator Dinas Tenaga Kerja bahwa anjuran yang dikeluarkan oleh kami tidak memiliki sanksi dikarenakan dari pihak dinas tenaga kerja sendiri tidak ada mengeluarkan kebijakan tentang penegasan terhadap perusahaan yang tidak melaksanakan anjuran, sehingga sering kali mendapatkan perusahaan yang tidak melaksanakan anjuran

Anjuran tertulis sebagai produk dari undang-undang sebagaimana mestinya seharusnya memiliki kepastian hukum untuk mengikat perusahaan yang melanggar perselisihan industrial dan disaat sekarang ini banyak sekali perusahaan yang tidak melaksanakan anjuran dari dinas tenaga kerja dan bahkan Anjuran tersebut sering diabaikan oleh para pihak, khususnya Perusahaan. Menurut ²²Wardin Ketua Serikat Perkebunan dan Kehutanan – Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia Kabupaten Labuhanbatu, Surat Anjuran yang diterbitkan Mediator seharusnya memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi para pihak yang berpekara karena Surat anjuran diterbitkan oleh Pejabat struktural yang diangkat Menteri sehingga tidak perlu lagi untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan karena jauhnya jarak tempuh ke Pengadilan Perselisihan Hubungan Industrial yang lokasinya berada di Ibu kota provinsi dan hal ini sangat melemahkan buruh. Hal ini menjadi problem tidak adanya sanksi hukum apabila Anjuran tertulis tidak dipatuhi. Perusahaan sering tidak memberikan tanggapan terhadap anjuran tertulis dan hal menjadi problem bagi buruh yang setuju dengan surat anjuran maka wajib juga melakukan gugatan ke

²¹ Syifa hamdi, *kekuatan hukum surat anjuran dinas tenaga kerja Provinsi Riau terhadap perusahaan yang tidak melaksanakan anjuran* berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, hal. 2, 2023.
ibid. Hal. 4.

²² Wawancara tanggal 26 Agustus 2025

Pengadilan. Sering kali produk Surat anjuran yang diterbitkan oleh Mediator ternyata bukan merupakan pedoman bagi Hakim dalam membuat putusan perselisihan hubungan industrial, dari hasil pengumpulan putusan, banyak putusan Majelis Hakim yang menganulir surat anjuran dari Disnaker, yang mungkin sebelumnya dalam surat anjuran memenangkan pihak buruh akan tetapi pada Pengadilan Perselisihan Hubungan Industrial dianulir dengan memenangkan pihak perusahaan.

Sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 68/PUU-XIII/2015, tentang perubahan tafsir surat anjuran harus dalam bingkai Risalah Mediasi dan kedudukannya adalah sebagai syarat formil dalam mengajukan gugatan dalam Perselisihan Hubungan Industrial, maka pengadilan sudah memberikan ultimatum kepada para pihak (Pengusaha-buruh) yang bersengketa wajib melampirkan Risalah Mediasi yang didalamnya surat anjuran dalam mengajukan gugatan agar Pengadilan mengetahui proses tahapan mediasi Tripartit telah dilaksanakan.

2. Mediator berwenang memberikan pendapat dan pertimbangan hukum secara tertulis

a. Isi dan Format Surat Anjuran Mediator

Berdasarkan Pasal 14, Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 17 Tahun 2014, sebuah rekomendasi tertulis dari mediator (Anjuran tertulis) secara hukum wajib memuat elemen-elemen spesifik :

- a) Keterangan pekerja/buruh atau keterangan serikat pekerja/serikat buruh.
- b) Keterangan pengusaha.
- c) Keterangan saksi atau saksi ahli, jika ada.
- d) Pendapat dan pertimbangan hukum mediator.
- e) Isi anjuran itu sendiri, yang menguraikan usulan penyelesaian.

Tujuan utama penerbitan Surat Anjuran adalah untuk menyediakan proposal formal dan terstruktur untuk menyelesaikan sengketa ketika kesepakatan langsung antara para pihak tidak dapat dicapai selama fase mediasi. Dokumen ini berfungsi sebagai langkah formal penting yang harus diselesaikan sebelum pihak-pihak yang berselisih dapat menempuh jalur hukum lebih lanjut dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Hubungan Industrial.

²³Pasal 14 Permenakertrans No. 17/2014 secara eksplisit mengamanatkan bahwa Anjuran harus mencakup "pendapat dan pertimbangan hukum" dari mediator. Ini menunjukkan bahwa Anjuran adalah dokumen yang sarat dengan penilaian hukum profesional dari mediator. Meskipun tidak mengikat secara hukum, analisis hukum yang melekat ini berpotensi memengaruhi hakim. Dokumen ini berfungsi bukan sebagai preseden yang mengikat, tetapi sebagai pendapat ahli awal yang telah memproses dan mempertimbangkan fakta dan argumen hukum awal. Ini menyiratkan bahwa Anjuran dapat berfungsi sebagai dasar atau titik awal fundamental untuk analisis hukum hakim itu sendiri, terutama jika penalaran hukum mediator kuat, terartikulasi dengan baik, dan selaras dengan yurisprudensi yang berlaku. Selain itu, hal ini juga berarti bahwa kualitas, kedalaman, dan kekuatan hukum Anjuran itu sendiri dapat secara tidak langsung meningkatkan atau mengurangi kekuatan persuasifnya ketika diajukan di pengadilan.

Biarpun kewenangan mediator dalam proses penyelesaian perselisihan hubungan industrial hanyalah terbatas pada ranah non-litigasi (di luar pengadilan) akan tetapi sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU/2015, eksistensi Surat Anjuran Tertulis memiliki kedudukan yang sangat vital dalam mengajukan

²³Lihat Pasal 14 Permenakertrans No. 17/2014 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Hubungan Industrial serta Tata Kerja Mediasi

gugatan ke pengadilan hubungan industrial. Kewenangan untuk memberikan Pendapat dan pertimbangan hukum telah diatur dengan tegas berdasarkan²⁴ Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Hubungan Industrial serta Tata Kerja Mediasi, pada pasal 13 huruf d *“mengeluarkan surat anjuran tertulis kepada para pihak apabila penyelesaian tidak mencapai kesepakatan dalam waktu 10 hari kerja sejak sidang pertama.* Dalam format isi surat anjuran Mediator di minta memberikan pendapat hukum tersendiri apabila para pihak gagal untuk membangun kesepakatan. Pendapat pertimbangan hukum dari anjuran mediator harus dituliskan setelah Mediator mendengarkan keterangan para pihak serta pengumpulan bukti-bukti yang dihadirkan pada saat mediasi, dimana pendapat pertimbangan hukum mediator didasari oleh argumen berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Surat Anjuran ditinjau dari KUHPerdata

²⁵Pasal 1866 KUHPerdata menyebutkan *“lima jenis alat bukti yang diakui dalam perkara perdata: “bukti tertulis, bukti saksi, persangkaan, pengakuan dan sumpah, artinya kenapa bukti tertulis adalah urutan yang pertama dalam perkara perdata karena semua tindakan hukum dicatat dan dituliskan. Walaupun di tulis oleh pejabat umum yang berwenang, dalam bentuk yang telah ditentukan oleh undang-undang, akan tetapi kekuatan pembuktian di pengadilan hanya sebatas bukti surat yang diajukan oleh para pihak.*

²⁴ Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang *Pengangkatan dan Pemberhentian Mediator Hubungan Industrial serta Tata Kerja Mediasi*

Lihat pasal 1868 KUHPerdata

²⁵Lihat Pasal 1866 KUHPerdata

Menurut peneliti Surat anjuran tertulis a yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah, walaupun mediator sebagai pejabat structural Dinas Tenaga kerja yang diangkat oleh Menteri Dalam membuat Surat Anjuran yang merupakan Rekomendasi tertulis, mediator dalam menguraikan pendapatnya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Rekomendasi ini menetapkan hak dan kewajiban para pihak yang terlibat serta mempunyai akibat hukum bagi pihak lainnya. Namun, biarpun rekomendasi ini tidak mempunyai kekuasaan untuk memaksa salah satu pihak apabila menolak hasil rekomendasi akan tetapi Surat Rekomendasi ini dapat menjadi panduan Hakim dalam membuat Putusan dalam perkara Perselisihan Hubungan Industrial.

Sebagaimana Kasus yang menjadi studi terhadap putusan dalam perkara Mustar Saragih, buruh yang berstatus Pekerja Harian Lepas bekerja di PT. PP London Sumatra Indonesia Tbk, Sei Merah Estate perusahaan yang bergerak di bidang perkebunan Kelapa Sawit. Pemutusan Hubungan Kerja kepada Mustar Saragih oleh perusahaan berujung ke Tripartit karena 8 Tahun lebih bekerja, Perusahaan tidak memberikan kompensasi apapun. Mustar Saragih mengadu ke Dinas tenaga kerja Pemerintahan Kabupaten Deli Serdang, Mediasi terjadi akan tetapi tidak mencapai kata sepakat, maka tanggal 25 November 2019, Mediator Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Deli Serdang mengeluarkan Anjuran tertulis Surat Dinas Tenaga Kerja Nomor: No. 560/3922/DK-2/DS/2019, menyatakan agar PT. PP London Sumatra, Tbk membayar hak-hak Sdr. Mustar Saragih yaitu berupa Uang Pesangon dua kali ketentuan, Uang Penghargaan Masa Kerja, Uang Pengganti Hak, yang total keseluruhannya Rp. 74.513.617,- (*Tujuh Puluh Empat Juta Lima*

Ratus Tiga Belas Ribu Enam Ratus Tujuh Belas Rupiah).²⁶ Melihat isi dari Surat anjuran tersebut, Perusahaan menolak dan tidak mau membayarkan dengan alasan hubungan kerja Mustar Saragih dengan Perusahaan adalah model Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) sementara Pendapat dan Pertimbangan hukum Surat Anjuran Dinas Tenaga Kerja Nomor: No. 560/3922/DK-2/DS/2019, Mustar Saragih adalah Pekerja dengan jenis Pekerja model Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (PKWTT).

Dilematis terhadap kasus ini adalah tidak adanya sanksi hukum bagi pengusaha apabila menolak anjuran yang dibuat mediator, sehingga Buruh yang ter-PHK harus kembali berjuang menggugat ke Pengadilan.²⁷ Menurut Wardin, kelemahan disinilah titik lemah dari Surat anjuran, tidak memiliki sanksi apapun apabila tidak dipatuhi anjuran tersebut, padahal ada batas waktu paling lama 10 hari para pihak untuk memberikan jawaban menolak ataupun menerima. Walaupun Buruh menerima atau setuju dengan surat anjuran dan perusahaan menolak maka buruh wajib untuk berjuang mengajukan gugatan ke Pengadilan Hubungan Industrial. Untuk bersidang, Pengadilannya ada di Ibukota Provinsi yang jaraknya jauh dengan tempat tinggal si buruh yang berada di kabupaten, belum lagi harus membawa saksi-saksi sementara si buruh sudah di PHK tidak ada penghasilan lagi, jadi bagaimana buruh bisa memperjuangkan hak-haknya? Seharusnya penyelesaian perselisihan cukup pada Surat Anjuran Mediator saja dan menjadi Bukti Surat Authentik, sehingga pada saat diajukan gugatan maka tidak terlalu susah bagi buruh untuk menyiapkan alat bukti lain dalam rangka mendukung alat bukti Surat Anjuran.

²⁶ Lihat putusan Nomor 44//Pdt.Sus-PHI/2020/PN.Mdn, hal. 2-10

²⁷ Wawancara tanggal 26 Agustus 2025

Oleh karena itu, penting rasanya bagi peneliti untuk mengkaji kasus diatas bagaimana pengaruh dan kekuatan pembuktian surat anjuran dalam proses hakim memutuskan perkara Nomor 44//Pdt.Sus-PHI/2020/PN.Mdn.