

PRINSIP-PRINSIP ILO TENTANG HAK MOGOK

Bernard GERNIGON

Alberto Odero

Horacio GUIDO

Diterjemahkan oleh :

ILO/USA Declaration Project in Indonesia

Hak Cipta © Kantor Perburuhan Internasional
Pertama terbit tahun 2000

Publikasi Kantor Perburuhan Internasional dilindungi oleh Protokol 2 dari Konvensi Hak Cipta Dunia (*Universal Copyright Convention*). Walaupun begitu, kutipan singkat yang diambil dari publikasi tersebut dapat diperbanyak tanpa otorisasi dengan syarat agar menyebutkan sumbernya. Untuk mendapatkan hak perbanyakan dan penerjemahan, surat lamaran harus dialamatkan kepada *Publications Bureau (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland*, atau melalui Kantor ILO di Jakarta. Kantor Perburuhan Internasional akan menyambut baik lamaran tersebut.

ILO

Bernard Gernigon, Alberto Otero, Horacio Guido
Prinsip-prinsip ILO tentang Hak Mogok
Jakarta, Kantor Perburuhan Internasional, 2004

ISBN 92-2-811627-7

Ilustrasi Cover : *Linked Hands II*, oleh Pablo Picasso, hak cipta © 2000, ProLitteris, 8003, Zurich.

Diterjemahkan dari *ILO Principles Concerning The Rights to Strike*
(ISBN 92-2-111627-1)

Sesuai dengan tata cara Perserikatan Bangsa-bangsa, pencantuman informasi dalam publikasi-publikasi ILO beserta sajian bahan tulisan yang terdapat di dalamnya sama sekali tidak mencerminkan opini apapun dari Kantor Perburuhan Internasional mengenai informasi yang berkenaan dengan status hukum suatu negara, daerah atau wilayah atau kekuasaan negara tersebut, atau status hukum pihak-pihak yang berwenang dari negara tersebut, atau yang berkenaan dengan penentuan batas-batas negara tersebut.

Dalam publikasi-publikasi ILO tersebut, setiap opini yang berupa artikel, kajian dan bentuk kontribusi tertulis lainnya, yang telah diakui dan ditandatangani oleh masing-masing penulisnya, sepenuhnya menjadi tanggung jawab masing-masing penulis tersebut. Pemuatan atau publikasi opini tersebut tidak kemudian dapat ditafsirkan bahwa Kantor Perburuhan Internasional menyetujui atau menyarankan opini tersebut.

Penyebutan nama perusahaan, produk dan proses yang bersifat komersil juga tidak berarti bahwa Kantor Perburuhan Internasional mengiklankan atau mendukung perusahaan, produk atau proses tersebut. Sebaliknya, tidak disebutnya suatu perusahaan, produk atau proses tertentu yang bersifat komersil juga tidak kemudian dapat dianggap sebagai tanda tidak adanya dukungan atau persetujuan dari Kantor Perburuhan Internasional.

Publikasi-publikasi ILO dapat diperoleh melalui penyalur-penyalar buku utama atau melalui kantor-kantor perwakilan ILO di berbagai negara atau langsung melalui Kantor Pusat ILO dengan alamat ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland atau melalui Kantor ILO di Jakarta dengan alamat: Menara Thamrin Lantai 22, Jl. M.H. Thamrin Kav. 3, Jakarta 10340. Katalog atau daftar publikasi terbaru dapat diminta secara cuma-cuma pada alamat tersebut, atau melalui e-mail: pubvente@ilo.org ; jakarta@ilo.org

Kunjungi website kami: www.ilo.org/publns ; www.un.or.id/ilo

Dicetak di Jakarta, Indonesia

PRAKATA

Untuk Organisasi Perburuhan Internasional (ILO), menghormati kebebasan berserikat di seluruh dunia merupakan persyaratan fundamental yang tidak dapat dihindari karena sifat strukturalnya yang paling penting, yaitu tripartisme, dan tanggung jawab penting berdasarkan Konstitusi dan instrumen ILO dimana organisasi-organisasi pengusaha dan pekerja dianjurkan untuk melaksanakannya dalam kerangka Organisasi itu sendiri maupun di Negara-negara anggota. Deklarasi ILO yang baru tentang prinsip-prinsip fundamental dan hak di tempat kerja yang telah diadopsi oleh Konferensi Perburuhan Internasional pada tahun 1998 “menetapkan bahwa semua Anggota, walaupun mereka belum meratifikasi Konvensi tersebut, berkewajiban, karena keanggotaannya dalam Organisasi ini, untuk menghormati, mempromosikan serta mewujudkan prinsip-prinsip tentang hak fundamental dengan cara yang jujur dan sesuai dengan Undang-undang,” yang mencakup kebebasan berserikat.

Tanpa kebebasan berserikat atau, dengan kata lain, tanpa organisasi-organisasi pengusaha dan pekerja yang mandiri, independen, representatif yang didukung dengan hak dan jaminan yang diperlukan untuk mendorong dan membela hak-hak anggota mereka dan peningkatan kesejahteraan umum, maka prinsip tripartisme akan terhambat, atau hilang maknanya sama sekali, atau kesempatan untuk menciptakan keadilan sosial yang lebih besar akan sangat terhambat.

Dikarenakan kebebasan berserikat merupakan salah satu prinsip yang melindungi perdamaian dan keadilan sosial, maka dapat dipahami sepenuhnya bahwa pada satu sisi, ILO telah mengadopsi beberapa Konvensi, Rekomendasi dan resolusi yang membentuk sumber internasional yang paling penting tentang hal ini, dan di sisi lain, bahwa di samping sarana pengawasan yang umum terutama Komisi Ahli tentang Penerapan Konvensi dan Rekomendasi, prosedur khusus telah dibuat untuk memberi perlindungan yang efektif atas hak serikat buruh; prosedur khusus ini telah dipercayakan kepada Komisi Pencari Fakta dan Konsultasi tentang Kebebasan Berserikat dan Komisi Kebebasan Berserikat.

Badan-badan ini telah membentuk “yurisprudensi” signifikan dalam pengertian kata yang paling luas tentang berbagai aspek yang

berkenaan dengan hak serikat buruh.

Dalam publikasi ini, yang telah muncul sebagai satu pasal dalam Kajian Perburuhan Internasional (*International Labour Review*) Volume 137 (1998) No. 4, telah ditetapkan prinsip-prinsip Komisi Kebebasan Berserikat dan Komisi Ahli tentang hak mogok. Hak ini telah ditegaskan dalam “Resolusi tentang Abolisi Undang-undang Anti Serikat Buruh di Negara-negara Anggota Organisasi Perburuhan Internasional” tahun 1957 dan “Resolusi tentang Hak Serikat Buruh dan Hubungannya dengan Kebebasan Sipil” tahun 1970, serta di beberapa resolusi konferensi regional dan komisi industri ILO dan oleh beberapa badan internasional yang lain.

Melihat pentingnya masalah ini, Biro untuk Kegiatan Pekerja (*Bureau for Workers' Activities*) menganggap tepat untuk mensponsori publikasi ini bersama Cabang Kebebasan Berserikat, sehingga mempererat kerjasama internal dalam mempromosikan aspek-aspek tertentu tentang hak serikat buruh dalam kerangka kerja standar-standar perburuhan internasional.

Manuel Simōn Velasco
Direktur Biro untuk Kegiatan Pekerja

DAFTAR ISI

Prakata	3
Pendahuluan.....	7
1. Masalah umum	11
Prinsip dasar tentang hak mogok	11
Definisi hak mogok dan berbagai jenis aksi mogok.....	12
2. Tujuan mogok	13
Mogok politis.....	14
Mogok simpati.....	16
3. Pekerja yang memiliki hak mogok dan yang tidak memiliki hak mogok.....	17
Layanan publik.....	17
Layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama.....	20
Klarifikasi istilah tentang konsep layanan esensial dan layanan minimal	22
Jaminan kompensasi untuk para pekerja yang dicabut hak mogoknya	24
Darurat nasional yang genting.....	24
4. Persyaratan untuk melaksanakan hak mogok	26
Konsiliasi, mediasi dan arbitrase sukarela.....	27
Arbitrase wajib.....	27
Korum dan mayoritas untuk menyatakan mogok.....	30
Kebebasan bekerja untuk mereka yang tidak melakukan mogok.....	31
Situasi dimana layanan minimal dapat diadakan.....	31
Pernyataan ilegalitas mogok akibat kegagalan memenuhi persyaratan hukum.....	33
5. Mogok, perundingan secara kolektif dan “ketertiban sosial”	33
6. Perlindungan terhadap tindakan diskriminasi anti serikat buruh yang terkait dengan kegiatan mogok.....	36
Standar-standar perburuhan internasional tentang diskriminasi anti serikat buruh.....	36
Orang-orang yang dilindungi dan jenis tindakan diskriminasi anti serikat buruh dalam konteks mogok.....	38
Sarana perlindungan.....	41
7. Penyalahgunaan hak mogok.....	44
8. Prinsip-prinsip terkait lainnya.....	45
Mencegah kerja sewaktu mogok.....	45

Permintaan terhadap pekerja	45
Pengangkatan tenaga kerja untuk mengganti pemogok	46
Penutupan wajib, campur tangan polisi dan akses oleh manajemen ke perusahaan	47
Pemotongan upah selama masa mogok	47
9. Pembatasan menurut undang-undang nasional tentang pelaksanaan hak mogok	49
10. Isi prinsip-prinsip hak mogok	57
11. Observasi akhir.....	60

Pendahuluan

Mungkin kita akan terkejut waktu mengetahui bahwa hak mogok tidak diatur secara tegas dalam Konvensi dan Rekomendasi ILO. Hak mogok telah dibahas beberapa kali dalam Konferensi Perburuhan Internasional selama berlangsungnya kerja persiapan untuk sarana-sarana yang terkait dengan beberapa topik terkait, namun atas berbagai alasan, hal ini belum mendorong adanya standar-standar internasional (Konvensi atau Rekomendasi) yang langsung mengatur tentang hak mogok.¹ Namun, tidak adanya standar-standar ILO yang tegas tidak boleh mengarah pada kesimpulan bahwa Organisasi ini tidak memperdulikan hak mogok atau bersikap abstain dalam menyediakan kerangka kerja protektif dimana ia dapat diterapkan.

Dua resolusi Konferensi Perburuhan Internasional sendiri, yang menyediakan panduan untuk kebijakan ILO, telah memberi pengakuan atas hak mogok di Negara-negara anggota. “Resolusi tentang Abolisi Undang-undang Anti Serikat buruh di Negara-negara Anggota Organisasi Perburuhan Internasional (ILO)”, yang diadopsi pada tahun 1957, menghimbau penerapan “undang-undang yang memastikan pelaksanaan hak serikat buruh yang efektif dan tidak terbatas, termasuk hak mogok, oleh para pekerja” (ILO, 1957, halaman 783). Demikian pula, “Resolusi tentang Hak Serikat Buruh dan Hubungannya dengan Kebebasan Sipil” yang diadopsi pada tahun 1970, mengajak Badan Pemerintah untuk menginstruksikan Direktur Jenderal mengambil tindakan dalam beberapa cara “dengan mempertimbangkan tindakan lebih jauh untuk memastikan penghargaan penuh dan universal terhadap hak-hak serikat buruh dalam pengertian seluas-luasnya”, dengan perhatian khusus diberikan pada “hak mogok” (ILO, 1970, halaman 735 - 736). Hak mogok juga telah ditegaskan dalam beberapa resolusi konferensi regional dan komisi industri ILO, serta oleh badan-

¹ Namun hak mogok dinyatakan secara insidental dalam Konvensi dan Rekomendasi. Konvensi tentang Abolisi Perburuhan Paksa tahun 1957 (No. 105) melarang pemakaian tenaga kerja paksa atau wajib “sebagai hukuman karena telah berpartisipasi dalam aksi mogok” (Pasal 1, sub-ayat (d)); dan Konsultasi Sukarela dan Rekomendasi Arbitrase tahun 1951 (No. 92) pertama-tama menyinggung masalah aksi mogok pada ayat 4 dan 6, kemudian menyatakan pada ayat 7 bahwa tidak ada ketentuan “yang dapat diinterpretasikan sebagai membatasi hak mogok dengan cara apapun” (ILO, 1996b, halaman 89 dan 1996a, halaman 660).

badan internasional lainnya (lihat *Hodges - Aebarhard and Odera*, 1987, halaman 543 dan 545).

Di samping itu, walaupun hak mogok tidak disebutkan secara tegas, namun Konvensi tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan atas Hak Mengatur tahun 1948 (No. 87) telah membuat hak organisasi-organisasi pengusaha dan pekerja untuk “mengatur administrasi dan kegiatan mereka serta untuk merumuskan program-program mereka” (Pasal 3), dan tujuan dari organisasi-organisasi ini adalah untuk “mendorong dan membela kepentingan pekerja atau pengusaha” (Pasal 10), (ILO, 1996a, halaman 528 dan 529). Berdasarkan ketentuan-ketentuan ini, kedua badan tersebut yang dibentuk untuk mengawasi penerapan standar-standar ILO yaitu Komisi Kebebasan Berserikat (sejak tahun 1952) dan Komisi Ahli tentang Penerapan Konvensi dan Rekomendasi (sejak 1959),² telah sering menyatakan bahwa hak mogok adalah hak fundamental para pekerja dan organisasi-organisasi mereka, dan telah menetapkan batas-batas dimana ia dapat dilaksanakan, sehingga menetapkan isi prinsip yang terkait dengan hak mogok³ sehingga memunculkan “jurisprudensi” yang substansial dalam pengertian istilah yang seluas-luasnya, sehingga memberi penjelasan lebih jauh tentang ruang lingkup dari ketentuan-ketentuan yang disebutkan di atas.⁴

Dari badan-badan pengawas lain yang ada di ILO, komisi-komisi yang dibentuk berdasarkan pasal 24 Konstitusi ini pada prinsipnya tidak menangani masalah-masalah yang terkait dengan hak mogok karena Badan Pemerintah ini biasanya menyerahkan keluhan-keluhan yang ada ke Komisi Kebebasan Berserikat. Beberapa Komisi Penyelidik yang telah dibentuk sebagai jawaban atas keluhan-keluhan berdasarkan pasal 26 Konstitusi ILO tentang ketidak-taatan terhadap Konvensi-konvensi yang terkait dengan hak-hak serikat buruh yang mengacu kesimpulan mereka berdasarlam prinsip-prinsip Komisi kebebasan Berserikat dan Komisi Ahli, dan hal ini terjadi pada Komisi Pencari Fakta dan Konsultasi

² Mandat, komposisi dan prosedur badan-badan pengawas ILO ini telah dijelaskan misalnya dalam ILO, 1995, halaman 121-170.

³ Prinsip-prinsip ini tercantum terutama dalam ILO: *Kebebasan berserikat dan perundingan kolektif*, Survai Umum tentang Konvensi No. 87 dan No. 98, yang diadakan pada tahun 1994 oleh Komisi Ahli tentang Penerapan Konvensi dan Rekomendasi (ILO, 1994a); dan dalam ILO: *Kebebasan Berserikat, Intisari keputusan dan prinsip-prinsip Kebebasan Berserikat, Komisi Badan Pemerintah ILO* (ILO, 1996d). Hal ini sering disebutkan dalam publikasi-publikasi ILO melalui singkatannya: masing-masing dalam Survai Umum, 1994 dan Intisari CFA.

⁴ Selama diskusi-diskusi yang diadakan sebelum penerapan Konvensi No. 87, tidak ada perubahan atau penolakan tegas terhadap hak mogok yang diserahkan (ILO, 1994a, ayat 142).

tentang Kebebasan Berserikat.

Akhirnya, Komisi Konferensi ILO tentang Penerapan Standar telah mencatat bahwa ada konsensus luas di antara anggota-anggotanya tentang prinsip-prinsip hak mogok, walaupun pandangan Kelompok Pekerja, Kelompok Pengusaha dan delegasi Pemerintah tidak sama (lihat ILO, 1994b, halaman 25/31-25/41, dan ILO, 1998a, halaman 18/23-18/25). Kelompok Pekerja mendukung sepenuhnya sistem pendekatan Komisi Ahli tentang hak mogok, dan menganggap hak kebebasan berserikat yang dilindungi oleh Konvensi No. 87 dan prinsip-prinsip yang termasuk dalam Konstitusi ILO tidak dapat dicabut. Kelompok Pengusaha menganggap bahwa hak untuk melaksanakan tindakan langsung – bagi para pekerja, hak mogok dan bagi pengusaha, hak larangan kerja – mungkin dapat diakui sebagai bagian yang tak terpisahkan dari hukum internasional yang umum dan oleh karena itu, ia tidak boleh dilarang atau diberi wewenang hanya untuk kondisi-kondisi yang dibatasi secara berlebihan. Meskipun demikian, Kelompok Pengusaha telah menekankan bahwa Konvensi No. 87 dan No. 98 tidak berisi ketentuan-ketentuan khusus tentang hak mogok dan oleh karena itu, kelompok ini tidak mau menerima kalau Komisi Ahli menarik kesimpulan berdasarkan teks yang ada di Konvensi-konvensi ini sebagai hak yang global, tepat dan terperinci, mutlak dan tidak terbatas. Beberapa delegasi Pemerintah pada Komisi Konferensi tentang Penerapan Standar, selama pembahasan tentang Survei Umum Komisi Ahli tentang kebebasan berserikat dan perundingan kolektif tahun 1994, menyatakan persetujuan mereka secara umum tentang sikap Komisi Ahli dalam hal mogok, sementara beberapa delegasi lain menyatakan keraguan mereka tentang pertimbangan-pertimbangan tertentu dalam Survei Umum tersebut atau mengidentifikasi masalah-masalah khusus yang timbul sehubungan dengan layanan publik; mayoritas anggota Pemerintah tidak memberikan komentar mereka. Perlu diingat bahwa tidak seperti badan-badan pengawas lainnya, Komisi Konferensi tentang Penerapan Standar memiliki banyak anggota (214 anggota pada tahun 1998, tidak termasuk wakil anggota).

Tujuan dari pasal ini adalah untuk menjelaskan tentang prinsip-prinsip hak mogok yang ditetapkan oleh Komisi Badan Pemerintah tentang Kebebasan Berserikat dan oleh Komisi Ahli tentang Penerapan Konvensi dan Rekomendasi yang telah berkembang pesat selama dekade terakhir ini. Menarik untuk dicatat bahwa badan-badan ini saling mempertimbangkan laporan mereka: Komisi Ahli sering mengacu

observasinya berdasarkan laporan-laporan dari Komisi Kebebasan Berserikat tentang hal-hal yang terkait dengan penghargaan atas kebebasan berserikat di beberapa negara, sementara Komisi Kebebasan Berserikat juga berkonsultasi dengan Komisi Ahli tentang aspek-aspek hukum dari kasus-kasus yang diperiksanya, atau menerapkan prinsip-prinsip yang ditetapkan oleh Komisi Ahli.

Yang dipelajari selanjutnya adalah masalah-masalah umum, tujuan mogok, para pekerja yang memiliki atau tidak memiliki hak mogok, kondisi-kondisi untuk melaksanakan hak mogok, aksi mogok dan perundingan kolektif, diskriminasi anti serikat buruh, penyalahgunaan, pembatasan legislatif, ringkasan prinsip, dan observasi akhir.

1. Masalah Umum

Prinsip dasar tentang hak mogok

Mulai dari awal masa pembentukannya, selama rapat keduanya yang diadakan tahun 1952, Komisi Kebebasan Berserikat telah menyatakan bahwa aksi mogok merupakan sebuah hak dan telah menetapkan prinsip-prinsip dasar yang mendasari hak ini, dimana diperoleh semua hak lain pada tingkat tertentu, dan yang mengakui bahwa hak mogok adalah salah satu sarana prinsip dimana para pekerja dan serikat buruh mereka dapat mempromosikan dan membela kepentingan ekonomi dan sosial mereka secara sah (ILO, 1996d, ayat 473 - 475). Selama bertahun-tahun, sesuai dengan prinsip ini, Komisi Kebebasan Berserikat telah mengakui bahwa aksi mogok merupakan hak dan bukan sekedar aksi sosial, dan juga telah:

1. menjelaskan bahwa hak mogok adalah hak yang dimiliki oleh para pekerja dan organisasi-organisasi mereka (serikat buruh, federasi dan konfederasi serikat buruh);⁵
2. mengurangi jumlah kategori pekerja yang dapat dicabut hak mereka atas hak ini, serta pembatasan-pembatasan hukum atas pelaksanaannya, yang tidak boleh berlebihan;
3. menghubungkan pelaksanaan hak mogok dengan tujuan mempromosikan dan membela kepentingan ekonomi dan sosial para pekerja (yang kriterianya tidak mencakup mogok-mogok yang bersifat murni politis dari ruang lingkup perlindungan internasional yang diberikan oleh ILO, walaupun Komisi ini tidak membuat pernyataan atau indikasi langsung tentang mogok simpati selain dari mogok-mogok tersebut tidak dapat dilarang seketika itu juga; masalah ini akan dipelajari selanjutnya);
4. menetapkan bahwa pelaksanaan yang sah dari hak mogok tidak boleh mengakibatkan hukuman yang merugikan dalam bentuk apapun, yang termasuk tindakan diskriminasi anti serikat buruh.

⁵ Namun badan-badan pengawas ini telah menerima bahwa undang-undang dapat membuat pelaksanaan hak ini tergantung pada kesepakatan tentang prosentase tertentu untuk para pekerja, tanpa memandang keanggotaan serikat buruh mereka.

Pandangan-pandangan yang dinyatakan oleh Komisi Kebebasan Berserikat ini pada hakekatnya serupa dengan pandangan Komisi Ahli.

Definisi hak mogok dan berbagai jenis aksi mogok

Prinsip-prinsip badan pengawas ILO ini tidak berisi definisi tentang aksi mogok yang memungkinkan adanya kesimpulan-kesimpulan definitif yang akan dibuat tentang legitimasi beberapa cara dimana hak mogok dapat dilaksanakan. Namun beberapa jenis aksi mogok (termasuk menduduki tempat kerja, mogok dengan cara memperlambat kerja atau bekerja untuk menguasai), yang bukan sekedar upaya menghentikan pekerjaan, telah diterima oleh Komisi Kebebasan Berserikat, selama tindakan-tindakan tersebut mereka lakukan dengan cara yang damai (buku yang sama, ayat 496). Komisi Ahli telah menetapkan bahwa:

Apabila hak mogok dijamin oleh undang-undang nasional, maka pertanyaan yang sering muncul adalah apakah tindakan yang dilakukan oleh para pekerja tersebut merupakan aksi mogok yang berdasarkan undang-undang. Penghentian kerja apapun, secara singkat dan terbatas, biasanya dapat dianggap sebagai aksi mogok. Adalah lebih sulit untuk menentukan bila tidak ada penghentian pekerjaan seperti ini namun memperlambat pekerjaan (mogok lambat) atau bila peraturan kerja diterapkan terhadap surat (kerja untuk menguasai keadaan); maka bentuk-bentuk aksi mogok ini sering sama hebatnya dengan penghentian kerja secara total. Dikarenakan kebiasaan dan undang-undang nasional sangat bervariasi dalam hal ini, maka Komisi berpendapat bahwa pembatasan bentuk aksi mogok hanya dapat dibenarkan bila tindakan tersebut berhenti secara damai.

Komisi berpendapat bahwa pembatasan terhadap tindak pencegahan kerja sewaktu mogok dan pendudukan tempat kerja harus dibatasi pada kasus-kasus dimana tindakan tersebut berhenti secara damai (ILO, 1994a, ayat 173 dan 174).

2. Tujuan mogok

Bagian ini menjelaskan tentang sifat tuntutan yang diajukan melalui aksi mogok yang dilindungi oleh isi prinsip yang diatur oleh Komisi Kebebasan Berserikat dan Komisi Ahli. Dalam membahas masalah ini, referensi harus dibuat pada permulaan Pasal 10 Konvensi No. 87, yang untuk tujuan Konvensi, menentukan organisasi-organisasi pekerja sebagai organisasi apapun “yang mendorong dan membela kepentingan pekerja”. Definisi ini jelas sangat penting tidak hanya karena ia menetapkan panduan untuk membedakan organisasi-organisasi ini dari jenis organisasi yang lain, tapi juga karena ia menentukan bahwa tujuan organisasi-organisasi tersebut adalah untuk “mendorong dan membela kepentingan pekerja” – sehingga membuat batas dimana hak dan jaminan yang diakui oleh Konvensi tersebut dapat diterapkan, dan selanjutnya dilindungi selama hak-hak dan jaminan tersebut mencapai atau berusaha mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Sifat permintaan yang diajukan melalui aksi mogok dapat digolongkan sebagai hal yang terkait dengan pekerjaan (berusaha menjamin atau memperbaiki kondisi kerja atau kehidupan para pekerja), serikat buruh (berusaha menjamin atau mengembangkan hak-hak organisasi serikat buruh dan para pemimpin mereka), atau yang terkait dengan politik. Kedua kategori yang disebutkan pertama tersebut tidak menimbulkan masalah khusus apapun karena dari awalnya Komisi Kebebasan Berserikat telah membuat keputusan yang jelas bahwa kedua kategori tersebut adalah sah. Namun dari ketiga kategori permintaan yang disebutkan tadi, perbedaan harus dibuat tentang apakah kategori-kategori tersebut akan mempengaruhi secara langsung dan cepat para pekerja yang melakukan aksi mogok tersebut. Masalah ini membawa kita ke masalah mogok politis dan mogok simpati. Perlu segera dicatat bahwa Komisi Kebebasan Berserikat dan Komisi Ahli telah menolak gagasan yang menyatakan bahwa hak mogok harus dibatasi hanya untuk perselisihan industri yang kemungkinan besar dapat diselesaikan melalui penanda-tanganan kesepakatan bersama.

Mogok politis

Berdasarkan definisi “organisasi pekerja” yang tercantum dalam Pasal 10 Konvensi No. 87, Komisi Kebebasan Berserikat menganggap bahwa “mogok-mogok yang bersifat politis murni tidak termasuk dalam ruang lingkup prinsip-prinsip kebebasan berserikat” (ILO, 1996d, ayat 481). Namun walaupun Komisi ini telah menyatakan secara tegas bahwa “selama organisasi-organisasi serikat buruh tersebut tidak membiarkan permintaan-permintaan yang terkait dengan pekerjaan mereka dipengaruhi oleh aspek politis murni maka mereka dapat mengajukan tuntutan mereka secara sah dan tidak boleh ada gangguan terhadap kegiatan-kegiatan mereka”, juga telah ditetapkan bahwa sulit untuk menggambarkan perbedaan nyata tentang apa itu politis dan apa itu serikat buruh menurut sifatnya, sehingga kedua gagasan ini tumpang tindih (buku yang sama, ayat 457).

Oleh karena itu, dalam keputusan selanjutnya, Komisi menyimpulkan bahwa kepentingan yang terkait dengan pekerjaan dan ekonomi yang dibela para pekerja melalui pelaksanaan hak mogok tidak hanya terkait dengan kondisi kerja atau yang lebih baik atau tuntutan kolektif yang sifatnya terkait dengan pekerjaan, namun juga mencari solusi atas masalah kebijakan ekonomi dan sosial (buku yang sama, ayat 479). Di samping itu, Komisi juga telah menetapkan bahwa para pekerja dan organisasi-organisasi mereka harus dapat menyampaikan rasa tidak puas mereka tentang masalah ekonomi dan sosial yang mempengaruhi kepentingan pekerja untuk situasi-situasi di luar perselisihan industri yang kemungkinan besar dapat diselesaikan melalui penanda-tanganan kesepakatan bersama (buku yang sama, ayat 484). Meskipun demikian, aksi pekerja hanya boleh dilakukan melalui ungkapan protes dan tidak dimaksudkan untuk melanggar ketertiban (ILO, 1979, ayat 450). Dalam kaitan ini, Komisi Kebebasan Berserikat telah menetapkan bahwa “pernyataan ilegalitas terhadap mogok nasional yang memprotes konsekuensi sosial dan perburuhan berdasarkan kebijakan ekonomi pemerintah dan larangan mogok merupakan pelanggaran serius terhadap kebebasan berserikat” (ILO, 1996d, ayat 493). Perlu ditambahkan bahwa prinsip-prinsip yang telah ditetapkan mencakup mogok-mogok setempat dan mogok-mogok umum yang berdasarkan sifatnya memiliki konotasi politis yang nyata. Tentang ruang lingkup geografis dari aksi mogok:

Komisi [Kebebasan Berserikat] telah beberapa kali menetapkan bahwa mogok di tingkat

nasional adalah sah selama mogok-mogok tersebut memiliki tujuan sosial dan ekonomi dan tidak hanya politis murni; Larangan mogok hanya dapat diterima bila pegawai negeri menggunakan wewenang mereka atas nama Negara atau apabila pekerja di layanan-layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama yaitu layanan yang bila terganggu dapat membahayakan jiwa, keselamatan pribadi atau kesehatan keseluruhan atau sebagian masyarakat (ILO, 1996d, ayat 492).

Mengenai mogok umum, dalam penelitian terhadap salah satu kasus tertentu, Komisi beranggapan bahwa “(suatu) aksi mogok umum selama 24 jam yang menuntut kenaikan upah minimum, dan menghormati kesepakatan bersama yang berlaku dan perubahan kebijakan ekonomi (untuk menurunkan harga dan pengangguran) adalah sah dan dalam batas bidang kegiatan organisasi-organisasi serikat buruh yang normal” (buku yang sama, ayat 495). Sama halnya dengan kasus lain, Komisi ini menyimpulkan bahwa “(suatu) aksi mogok protes umum yang menuntut dihentikannya pembunuhan ratusan pemimpin dan pengurus serikat buruh selama beberapa tahun terakhir ini merupakan kegiatan serikat buruh yang sah dan oleh karena itu, larangan atas kegiatan ini merupakan pelanggaran serius terhadap kebebasan berserikat” (buku yang sama, ayat 495).

Sikap Komite Kebebasan Berserikat dalam kasus-kasus dimana permintaan diwujudkan melalui aksi mogok mencakup beberapa sifat pekerjaan atau serikat buruh dan aksi mogok yang bersifat politis telah mengakui legitimasi mogok tersebut bila tuntutan pekerjaan atau serikat buruh yang disampaikan tersebut tidak hanya sebagai dalih untuk menyembunyikan tujuan-tujuan politis murni yang tidak ada kaitannya dengan promosi dan pembelaan kepentingan para pekerja.

Komisi Ahli juga telah menetapkan bahwa mogok-mogok yang sifatnya politis murni tidak termasuk dalam ruang lingkup kebebasan berserikat. Namun, kesulitan muncul dari fakta bahwa kita sering tidak mungkin membedakan antara aspek politis dan pekerjaan dalam suatu aksi mogok karena kebijakan yang diadopsi oleh pemerintah sering memiliki dampak langsung kepada para pekerja atau majikan; seperti kasus yang melibatkan pembekuan harga dan upah umum.

Menurut pendapat Komisi, organisasi-organisasi yang bertanggung jawab untuk membela kepentingan kerja dan sosio-ekonomi para pekerja pada dasarnya harus mampu menggunakan aksi mogok untuk mendukung sikap mereka dalam mencari solusi yang diajukan oleh trend kebijakan sosial dan ekonomi utama yang memiliki dampak langsung terhadap anggota-anggota mereka dan para pekerja pada umumnya, terutama mengenai pekerjaan, perlindungan sosial dan standar kehidupan (ILO, 1994a, ayat 165).

Mogok simpati

Dalam hal mogok simpati, masalahnya adalah memutuskan apakah para pekerja dapat menyatakan mogok atas alasan pekerjaan, serikat buruh atau sosial dan ekonomi yang tidak mempengaruhi mereka secara langsung dan segera.

Dalam Survei Umum yang diadakan pada tahun 1983, Komisi Ahli memberi definisi tentang mogok simpati (“yaitu para pekerja keluar memberikan dukungan mereka terhadap aksi mogok yang lain”) dan menentukan bahwa larangan umum atas aksi mogok simpati dapat menyebabkan penyalahgunaan dan para pekerja harus mampu mengambil tindakan tersebut selama aksi mogok yang mereka dukung tersebut adalah aksi mogok yang sah (ILO, 1983b, ayat 217). Prinsip ini kemudian dibahas pada tahun 1987 oleh Komisi Kebebasan Berserikat saat ia mempelajari Dekrit yang tidak melarang aksi mogok simpati tapi hanya mengaturnya dengan membatasi kemungkinan jalan lain ke jenis tindakan ini. Menurut pendapat Komisi, walaupun beberapa ketentuan yang ada di dalam Dekrit tersebut mungkin telah dibenarkan menurut perlunya menghormati berbagai prosedur (pengumuman mogok ke pegawai perburuhan yang berwenang) atau untuk menjamin keamanan selama pelaksanaan aksi mogok tersebut (mencegah agitator buruh, dan perusuh mogok masuk ke tempat kerja) namun pembatasan geografis atau sektoral yang diberikan untuk mogok simpati ini - oleh karena itu, tidak termasuk dalam jenis mogok umum ini - atau pembatasan durasi dan frekuensi mereka, merupakan penghambat serius untuk anjuran mogok ini (ILO, 1987, ayat 417 dan 418).

Di samping itu, Komisi Ahli selanjutnya menetapkan bahwa:

Mogok simpati yang diakui sah di beberapa negara, semakin sering terjadi karena gerakan ke arah konsentrasi perusahaan, globalisasi ekonomi dan delokalisasi pusat kerja. Sambil menjelaskan bahwa beberapa perbedaan perlu ditulis di sini (seperti definisi konsep mogok simpati yang terperinci; hubungan yang membenarkan jalan atas jenis mogok ini dan lain-lain), Komisi menganggap bahwa larangan umum atas mogok simpati dapat mengakibatkan penyalahgunaan dan para pekerja harus mampu mengambil tindakan ini, selama mogok awal yang mereka dukung tersebut adalah sah (ILO, 1994a, ayat 168).

3. Pekerja yang memiliki hak mogok dan yang tidak memiliki hak mogok

Hal pertama dan paling penting yang perlu dicatat adalah bahwa Pasal 9 Konvensi No. 87 menetapkan “tingkat dimana jaminan yang diberikan dalam Konvensi ini berlaku terhadap angkatan bersenjata sedangkan polisi akan ditentukan oleh undang-undang dan peraturan nasional” (ILO, 1996a, halaman 528). Akibatnya, Komisi Kebebasan Berserikat telah menolak untuk menemukan objeksi terhadap undang-undang yang menolak hak mogok untuk kelompok-kelompok pekerja tersebut.

Dikarenakan Komisi Kebebasan Berserikat pertama-tama menetapkan prinsip-prinsip awalnya tentang mogok dan telah menetapkan bahwa aksi mogok adalah salah satu sarana fundamental untuk mengefektifkan hak organisasi-organisasi pekerja “dalam mengatur kegiatan-kegiatan mereka” (Pasal 3 Konvensi No. 87), maka Komisi ini memilih untuk mengakui hak umum dalam melakukan aksi mogok, kecuali untuk mereka yang bekerja sebagai pegawai negeri dan para pekerja di layanan-layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama. Secara jelas, Komisi Kebebasan Berserikat juga menyetujui larangan mogok dalam keadaan darurat nasional yang genting (ILO, 1996d, ayat 527), seperti yang akan dilihat pada bagian berikutnya. Komisi Ahli kemudian mengadopsi sistem pendekatan ini.

Layanan publik

Dalam hal pegawai negeri, kedua badan pengawas ini mengetahui tentang konsensus yang dicapai selama diskusi persiapan yang mengarah pada penerapan Konvensi No. 87, dengan tujuan bahwa “pengakuan hak berserikat pegawai negeri tidak dapat menilai masalah hak pegawai tersebut untuk melakukan aksi mogok” (ILO, 1947, halaman 109). Komisi Kebebasan Berserikat dan Komisi Ahli sepakat bahwa bila pegawai negeri tidak diberi hak mogok, maka mereka harus memperoleh jaminan-jaminan yang memadai untuk melindungi kepentingan mereka, termasuk prosedur arbitrase dan konsiliasi yang

tepat, adil dan cepat untuk memastikan bahwa semua pihak dapat berpartisipasi di semua tahap dan keputusan-keputusan arbitrase tersebut bersifat mengikat kedua belah pihak dan diterapkan secara penuh dan cepat. Perlu ditekankan juga bahwa pada saat ketentuan Konvensi No. 151 dan Rekomendasi No. 159 tentang hubungan tenaga kerja dalam layanan-layanan publik yang diadopsi pada tahun 1978 mencakup penyelesaian perselisihan, antara lain, tidak ada pernyataan tegas yang dibuat tentang hak mogok untuk pegawai negeri.⁶

Perlu ditekankan bahwa masalah hak mogok di bidang layanan publik, sistem pendekatan yang dipakai oleh badan-badan pengawas ILO ini didasari pada fakta bahwa konsep pegawai negeri adalah sangat bervariasi dari satu negara ke negara lain. Kita dapat menarik kesimpulan dari pernyataan-pernyataan Komisi Ahli dan Komisi Kebebasan Berserikat bahwa konsep pegawai negeri, yang mungkin tidak memiliki hak mogok, adalah terkait dengan pegawai negeri yang menggunakan wewenang mereka atas nama Negara (ILO, 1996d, ayat 534). Implikasi sistem pendekatan ini adalah penting dimana panduan untuk menentukan pegawai negeri mana yang mungkin tidak termasuk, tidak lagi berasal dari penerapan undang-undang nasional yang mengatur tentang layanan publik kepada mereka, tapi dari sifat fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh pegawai negeri tersebut. Jadi saat hak mogok para pegawai yang bekerja di kementerian dan badan-badan pemerintah lainnya serta hak mogok asisten mereka dan petugas yang bekerja di lembaga peradilan dan di kehakiman, mungkin tergantung pada pembatasan-pembatasan utama atau bahkan dilarang (buku yang sama, ayat 537 dan 538), namun hal tersebut tidak berlaku misalnya untuk mereka yang bekerja di BUMN. Hingga saat ini, sebagai respon atas keluhan yang diajukan kepadanya, Komisi Kebebasan Berserikat menetapkan bahwa beberapa kategori pegawai negeri tertentu tidak menggunakan wewenangnya atas nama Negara, seperti pegawai negeri di perusahaan-perusahaan komersil atau industri milik negara (buku yang sama, ayat 532), di perusahaan perminyakan, perbankan dan transportasi kota atau mereka yang bekerja di sektor pendidikan dan yang lebih umum, mereka yang bekerja di perusahaan-perusahaan dan badan-badan usaha milik negara (ILO, 1984a, Laporan ke 233,

⁶ Pada tahun itu, setelah perdebatan panjang, Komisi tentang Layanan Publik di Konferensi Perburuhan Internasional menyimpulkan bahwa “Konvensi yang diusulkan sama sekali tidak menangani masalah hak mogok” (ILO, 1978, halaman 25/9, ayat 62).

ayat 668; ILO, 1983b, Laporan ke 226, ayat 343; dan ILO, 1996d, penjelasan ayat 492). Akhirnya, perlu dicatat bahwa di antara kategori pegawai negeri yang tidak menggunakan wewenang atas nama Negara, mereka yang menggunakan layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama mungkin tidak memiliki jalan untuk melakukan aksi mogok. Konsep ini akan dipelajari pada ayat-ayat berikut ini.

Komisi Ahli memiliki prinsip yang sama seperti Komisi Kebebasan Berserikat tentang situasi dimana hak mogok sangat dibatasi atau bahkan dilarang. Dalam hal ini, Komisi Ahli beranggapan bahwa “definisi yang terlalu luas tentang konsep pegawai negeri kemungkinan besar akan mengakibatkan pembatasan yang sangat luas atau bahkan larangan atas hak mogok untuk para pekerja ini” (ILO, 1994a, ayat 158). Komisi ini telah menjelaskan bahwa salah satu kesulitan utamanya adalah karena pada kenyataannya konsep ini sangat bervariasi dari satu sistem hukum ke sistem hukum yang lain. Misalnya, istilah pegawai negeri, *fonctionnaire* dan *funcionario* tidak memiliki fungsi yang sama; di samping itu, istilah identik yang digunakan dalam bahasa yang sama tidak selalu berarti sama di negara lain; terakhir, beberapa sistem menggolongkan pegawai negeri dalam beberapa kategori yang berbeda, dengan status, kewajiban dan hak yang berbeda, sementara perbedaan tersebut tidak ada di sistem-sistem lain atau tidak punya konsekuensi yang sama.

Komisi ini menganggap bahwa walaupun ia tidak dapat mengabaikan sifat-sifat khusus serta tradisi hukum dan sosial di setiap negara, namun Komisi ini harus berusaha keras membuat kriteria yang cukup seragam untuk memeriksa kecocokan undang-undang dengan ketentuan-ketentuan Konvensi No. 87. Atas alasan ini, Komisi telah menganggap sia-sia untuk membuat daftar yang dapat diterapkan secara universal dan lengkap tentang kategori pegawai negeri yang harus memiliki hak mogok atau yang tidak boleh memiliki hak mogok karena mereka menggunakan wewenang atas nama Negara. Komisi ini menyadari bahwa, kecuali untuk kelompok-kelompok yang jelas-jelas masuk dalam kategori tertentu, masalah ini akan sering menjadi masalah derajat. Oleh karena itu, Komisi ini menyarankan satu solusi yang mungkin “tidak akan menjatuhkan larangan total terhadap aksi mogok, tapi lebih memelihara kategori staf yang telah ditentukan atau terbatas untuk layanan minimal yang dinegosiasikan bila penghentian pekerjaan secara *total dan terus-menerus* mungkin akan menimbulkan konsekuensi yang serius terhadap masyarakat umum” (ILO, 1994a, ayat 158).

Layanan-layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama

Selama ini, badan-badan pengawas ILO tersebut telah membawa ketelitian yang lebih besar terhadap konsep layanan-layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama (dimana aksi mogok mungkin dilarang). Pada tahun 1983, Komisi Ahli menetapkan bahwa layanan-layanan tersebut adalah layanan “yang bila terganggu akan membahayakan jiwa, keselamatan pribadi atau kesehatan keseluruhan atau sebagian masyarakat” (ILO, 1983b, ayat 214). Definisi ini kemudian segera diadopsi oleh Komisi Kebebasan Berserikat.

Secara jelas, apa yang dimaksud dengan layanan-layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama “adalah tergantung pada tingkat keadaan tertentu yang berlaku di sebuah negara”; demikian juga, tidak diragukan bahwa “layanan yang tidak esensial mungkin akan menjadi esensial bila mogok berlangsung melewati jangka waktu tertentu atau melewati ruang lingkup tertentu, sehingga membahayakan jiwa, keselamatan pribadi atau kesehatan keseluruhan atau sebagian masyarakat” (ILO, 1996d, ayat 541). Komisi kebebasan Berserikat belum memberikan pendapatnya dengan cara yang umum tentang esensial atau tidaknya beberapa layanan tertentu.

Jadi Komisi ini menganggap beberapa layanan esensial dalam pengertian yang seksama, apabila hak mogok mungkin dikenakan pembatasan besar atau bahkan dilarang, yaitu: sektor rumah sakit; layanan listrik; layanan air bersih; layanan telepon; pengontrol arus lalu lintas udara (buku yang sama, ayat 544).

Sebaliknya, Komisi ini juga menganggap bahwa secara umum bidang-bidang layanan berikut ini bukan merupakan layanan yang dianggap esensial dalam pengertian istilah yang seksama, dan oleh karena itu, larangan mogok tidak berlaku (buku yang sama, ayat 545).

- Radio dan televisi;
- Sektor pertambangan;
- Sektor perminyakan;
- Transportasi secara umum;
- Pelabuhan (bongkar muat);
- Perusahaan kulkal;
- Perbankan;
- Layanan hotel;
- Layanan komputer untuk pengumpulan bea cukai dan pajak;
- Konstruksi;
- Pasar swalayan;
- Pembuatan otomobil;
- Taman hiburan;
- Perbaikan pesawat terbang;
- Sektor logam;
- Kegiatan pertanian;
- Percetakan uang logam;
- Suplai dan distribusi produk makanan;
- Layanan percetakan pemerintah;

- Sektor pendidikan;
- Perusahaan alkohol, garam dan tembakau negara;
- Transportasi metropolitan;
- Layanan pos.

Contoh-contoh ini tidak menggambarkan daftar layanan esensial yang lengkap. Komisi ini belum menyebutkan layanan-layanan lain karena pendapatnya tergantung pada sifat situasi tertentu dan konteks yang harus diteliti dan karena keluhan jarang diberikan tentang larangan mogok di layanan-layanan esensial.

Di sini jelas bahwa daftar layanan-layanan yang tidak esensial yang dibuat oleh Komisi Kebebasan Berserikat adalah tidak lengkap.

Dalam segala hal, perhatian harus diberikan pada kenyataan bahwa dalam meneliti suatu keluhan yang tidak melibatkan layanan esensial, Komisi menyatakan bahwa konsekuensi serius jangka panjang yang mungkin terjadi pada ekonomi nasional akibat mogok, tidak membenarkan larangannya. (ILO, 1984b, Laporan ke 234, ayat 190).

Di samping itu, menurut penelitiannya terhadap undang-undang nasional tertentu, Komisi Kebebasan Berserikat telah merekomendasikan bahwa perubahan harus dibuat untuk melarang hanya mogok-mogok di bidang layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama, terutama waktu pihak yang berwenang memiliki kekuasaan yang menentukan untuk memperluas layanan-layanan esensial (ILO, 1984a, laporan ke 233, ayat 668 dan 669).

Komisi Ahli telah menetapkan hal berikut ini:

Banyak negara memiliki ketentuan yang melarang atau membatasi mogok di bidang layanan esensial, konsep ini bervariasi berdasarkan undang-undang nasional di suatu negara dengan negara lain. Ketentuan-ketentuan ini mungkin bervariasi mulai dari daftar terbatas yang relatif pendek hingga daftar panjang yang dimasukkan dalam undang-undang itu sendiri. Kadang-kadang, undang-undang tersebut mencakup definisi, dari yang paling membatasi hingga yang paling umum, mencakup semua kegiatan yang mungkin dianggap pemerintah perlu dimasukkan atau kegiatan mogok yang dianggap mengganggu ketertiban umum, kepentingan umum atau pertumbuhan ekonomi. Dalam kasus-kasus yang ekstrim, undang-undang ini menetapkan bahwa pernyataan saja dengan tujuan ini oleh pihak yang berwenang adalah sudah cukup untuk membenarkan sifat esensi dari suatu layanan. Prinsip dimana hak mogok mungkin dibatasi atau bahkan dilarang di bidang layanan-layanan esensial akan mengaburkan semua makna bila undang-undang nasional menentukan layanan-layanan dalam cara yang terlalu luas. Sebagai pengecualian atas prinsip umum dari hak mogok, layanan-layanan esensial dimana prinsip ini dapat dilepas secara keseluruhan atau sebagian, harus ditentukan secara terbatas: oleh karena itu, Komisi ini menganggap bahwa layanan-layanan esensial hanya merupakan layanan yang bila terganggu akan membahayakan jiwa, keselamatan pribadi atau kesehatan keseluruhan atau sebagian masyarakat.

Di samping itu, komisi ini berpendapat bahwa menyusun daftar lengkap dan tetap tentang layanan yang dapat dianggap sebagai layanan esensial adalah tidak diharapkan atau bahkan tidak mungkin dilakukan.

Dengan mengingat kepentingan fundamental yang ada padanya berdasarkan sifat-sifat standar yang universal, Komisi ini menganggap bahwa pertimbangan harus diberikan tentang situasi-situasi tertentu yang ada di beberapa Negara anggota, karena gangguan terhadap layanan-layanan tertentu yang di beberapa negara mungkin menyebabkan masalah ekonomi yang dapat menyebabkan musibah di negara-negara lain dan cepat menyebabkan kondisi-kondisi yang mungkin membahayakan jiwa, keselamatan pribadi atau kesehatan keseluruhan atau sebagian masyarakat. Aksi mogok di pelabuhan atau layanan angkutan maritim misalnya mungkin lebih cepat menimbulkan gangguan yang serius terhadap sebuah pulau yang sangat tergantung pada layanan-layanan tersebut untuk menyediakan pasokan bahan pokok untuk masyarakatnya daripada terhadap negara di sebuah benua. Di samping itu, layanan yang tidak esensial dalam pengertian istilah yang seksama, dapat menjadi esensial bila mogok melewati durasi atau tingkat tertentu sehingga membahayakan jiwa, keselamatan pribadi atau kesehatan masyarakat (misalnya layanan pengambilan sampah rumah tangga). Untuk menghindari kerusakan yang tidak dapat diperbaiki lagi atau di luar proporsi kepentingan kerja dari para pihak yang bersengketa, serta kerusakan-kerusakan terhadap pihak ketiga yaitu pemakai atau konsumen yang menderita akibat dampak ekonomi dari perselisihan kolektif, maka pihak yang berwenang dapat membuat sistem layanan minimal pada layanan-layanan lain yang merupakan utilitas masyarakat umum ("*layanan d'utilite publique*") daripada menerapkan larangan mogok seketika, yang harus dibatasi untuk layanan-layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama (ILO, 1994a, ayat 159 dan 160).

Klarifikasi terminologis tentang konsep layanan esensial dan layanan minimal

Sebelum melangkah lebih jauh, klarifikasi tentang istilah-istilah tertentu diperlukan karena pemahaman penuh terhadap prinsip-prinsip badan-badan pengawas ini tentang apa yang disebut layanan-layanan esensial perlu dipastikan. Di beberapa negara, konsep layanan-layanan esensial dalam undang-undang digunakan untuk mengacu pada layanan-layanan dimana mogok tidak dilarang tapi mungkin layanan operasional minimal diperlukan; sedangkan di negara-negara lain, ide layanan-layanan esensial digunakan untuk membenarkan batasan substansial atau bahkan aksi mogok dilarang. Waktu merumuskan prinsip-prinsip mereka, badan-badan pengawas ILO ini menetapkan istilah "layanan-layanan esensial" dalam pengertian yang disebutkan terakhir. Mereka juga memakai konsep menengah, yaitu di antara layanan esensial (dimana mogok mungkin dilarang) dan layanan non-esensial (dimana mogok tidak boleh dilarang), yaitu layanan-layanan "kepentingan fundamental" (istilah yang digunakan Komisi Kebebasan Berserikat) atau "keperluan umum" (istilah yang digunakan Komisi Ahli), dimana badan-badan pengawas ILO tersebut menganggap bahwa mogok mungkin tidak dilarang namun sistem layanan minimal dapat

diterapkan untuk pelaksanaan tugas atau pengoperasian lembaga terkait. Dalam hal ini, Komisi Ahli telah menetapkan bahwa dikarenakan berbagai jenis istilah yang digunakan dalam undang-undang nasional dan teks tentang subyek ini, kebingungan kadang-kadang muncul di antara konsep-konsep layanan minimal dan layanan esensial; oleh karena itu, layanan-layanan ini harus didefinisikan secara jelas.

Waktu Komisi Ahli menggunakan istilah “layanan esensial”, maka Komisi ini hanya mengacu pada layanan-layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama (yaitu layanan-layanan yang bila terganggu dapat membahayakan jiwa, keselamatan pribadi atau kesehatan keseluruhan atau sebagian masyarakat), dimana pembatasan atau bahkan larang dapat dibenarkan namun harus disertai dengan jaminan-jaminan pengganti. Meskipun demikian, “layanan minimal” akan tetap diperlukan untuk situasi-situasi dimana batasan substansial atau larangan total terhadap aksi mogok tidak dibenarkan dan dimana, tanpa menyinggung masalah hak mogok untuk sebagian besar pekerja, orang mungkin akan mempertimbangkan untuk memastikan bahwa kebutuhan pokok pemakai telah terpenuhi dan bahwa fasilitas-fasilitas tetap beroperasi dengan aman atau tanpa gangguan” (buku yang sama, ayat 162). Secara khusus, Komisi ini menganggap bahwa jenis layanan minimal ini mungkin disusun untuk bidang-bidang layanan utilitas umum (buku yang sama, ayat 179). Memang “tidak ada yang mencegah pihak berwenang, bila mereka beranggapan bahwa solusi ini adalah lebih tepat untuk kondisi-kondisi nasional, dari membuat hanya layanan minimal di sektor-sektor yang dianggap “esensial” oleh badan-badan pengawas ini sesuai dengan kriteria yang disebutkan di atas yang membenarkan pembatasan yang lebih luas atau bahkan larangan mogok” (buku yang sama, ayat 162). Berikut ini dijelaskan tentang situasi-situasi dimana pihak-pihak pengawas yang berwenang beranggapan bawah layanan minimal dapat diterapkan.

Jaminan pengganti untuk pekerja yang dicabut hak mogoknya

Bila undang-undang suatu negara mencabut hak mogok pegawai negerinya yang menggunakan wewenang atas nama Negara atau para pekerja di bidang layanan esensial, maka Komisi Kebebasan Berserikat telah menetapkan bahwa para pekerja yang kehilangan sarana esensial untuk membela kepentingan mereka harus diberi jaminan-jaminan yang

tepat sebagai pengganti pembatasan ini (ILO, 1996d, ayat 546).

Dalam kaitan ini, Komisi telah menetapkan bahwa larangan mogok dalam situasi-situasi ini harus “disertai dengan konsiliasi adil dan cepat serta proses arbitrase dimana pihak-pihak terkait dapat berpartisipasi di setiap tahap dan dimana begitu keputusan diambil, benar-benar dilaksanakan dengan segera” (buku yang sama, ayat 547). Komisi Kebebasan Berserikat telah menyatakan penting bahwa “semua anggota badan-badan ini yang diberi fungsi-fungsi tersebut tidak hanya adil tapi, bila hasil yang sukses walaupun dari arbitrase wajib sangat tergantung pada keyakinan kedua belah pihak akan diperoleh dan dipelihara, tapi juga adil untuk majikan maupun para pekerja terkait” (buku yang sama, ayat 549).

Komisi Ahli telah mengadopsi sistem pendekatan serupa dalam menetapkan bahwa:

Jika hak mogok tergantung pada pembatasan atau larangan, maka para pekerja yang dicabut sarana esensial mereka untuk membela kepentingan kerja dan sosio-ekonomi mereka harus diberi jaminan pengganti, misalnya prosedur konsiliasi dan mediasi yang mengarah pada, bila terjadi kebuntuan, sarana arbitrase yang tampak dapat dipercaya oleh pihak-pihak terkait. Adalah penting bila para pekerja dapat berpartisipasi dalam menentukan dan melaksanakan prosedur tersebut yang selanjutnya akan menetapkan jaminan yang adil dan cepat; keputusan arbitrase harus mengikat kedua belah pihak dan setelah dikeluarkan harus dilaksanakan dengan segera dan menyeluruh (ILO, 1994a, ayat 164).

Keadaan darurat nasional yang genting

Komisi Kebebasan Berserikat menganggap larangan mogok umum dapat dibenarkan “dalam keadaan darurat nasional yang genting” (ILO, 1996d, ayat 527). Secara jelas konsep ini hanya berlaku untuk keadaan-keadaan tertentu misalnya dengan latar belakang percobaan kudeta terhadap pemerintah konstitusional yang mengakibatkan status darurat (buku yang sama, ayat 528 - 530). Komisi ini juga menganggap bahwa larangan aksi mogok dapat dibenarkan dalam hal krisis nasional yang genting kemudian hanya selama jangka waktu yang terbatas dan tingkat yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan situasi tersebut. Komisi ini menekankan bahwa “ini berarti situasi-situasi krisis yang asli seperti situasi yang diakibatkan oleh konflik serius, pemberontakan atau bencana alam dimana tidak ada kondisi-kondisi yang normal untuk masyarakat melakukan kegiatan mereka” (ILO, 1994a, ayat 152).

4. Kondisi untuk melaksanakan hak mogok

Dalam sebagian besar kasus, undang-undang menetapkan beberapa kondisi atau persyaratan yang harus dipenuhi untuk membuat mogok yang sah. Komisi Kebebasan Berserikat telah menetapkan bahwa kondisi-kondisi tersebut “harus wajar dan dalam hal apapun tidak boleh membuat pembatasan substansial terhadap sarana tindakan yang terbuka untuk organisasi-organisasi serikat buruh” (ILO, 1996d, ayat 498). Dalam kaitan ini, banyak keputusan Komisi mungkin berkaitan dengan fakta bahwa sekitar 15 persen kasus yang diserahkan kepada Komisi ini menyangkut pelaksanaan hak mogok.

Komisi Kebebasan Berserikat telah menerima prasyarat-prasyarat berikut ini:

1. kewajiban untuk memberi pengumuman sebelumnya (buku yang sama, ayat 502 - 504);
2. kewajiban untuk punya jalan lain ke prosedur konsiliasi, mediasi dan arbitrase (sukarela) dalam perselisihan industri sebagai kondisi awal untuk mengumumkan mogok, selama proses-proses ini memadai, adil dan cepat dan pihak-pihak terkait dapat berpartisipasi dalam setiap tahap (buku yang sama, ayat 500 dan 501);
3. kewajiban untuk mengamati korum tertentu dan memperoleh persetujuan dari mayoritas yang telah ditentukan (buku yang sama, ayat 506 - 513);
4. kewajiban untuk mengambil keputusan mogok melalui pemungutan suara secara rahasia (buku yang sama, ayat 503 dan 510);
5. pelaksanaan tindakan untuk memenuhi persyaratan keselamatan dan untuk mencegah terjadinya kecelakaan (buku yang sama, ayat 554 dan 555);
6. penetapan layanan minimal dalam kasus-kasus tertentu (buku yang sama, ayat 556 - 558); dan
7. jaminan kebebasan untuk bekerja bagi mereka yang tidak ikut mogok (buku yang sama, ayat 586).

Beberapa prasyarat ini perlu dipelajari lebih dalam karena selama bertahun-tahun, Komisi Kebebasan Berserikat dan Komisi Ahli telah mengadopsi prinsip-prinsip yang membatasi ruang lingkup mereka seperti jalan lain menuju konsiliasi, mediasi dan arbitrase; korum dan mayoritas yang diperlukan untuk mengizinkan sebuah dewan untuk mengumumkan mogok, dan penetapan layanan minimal.

Konsiliasi, mediasi dan arbitrase sukarela

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, Komisi Kebebasan Berserikat menerima bahwa ketentuan dapat dibuat untuk jalan lain menuju prosedur konsiliasi, mediasi dan arbitrase (sukarela) dalam perselisihan industri sebelum mogok diumumkan, selama memadai, adil dan cepat dan pihak-pihak yang terlibat dapat berpartisipasi dalam setiap tahap.

Komisi Ahli menekankan bahwa:

Di banyak negara, undang-undang menetapkan bahwa prosedur konsiliasi dan mediasi harus dipenuhi sebelum mengumumkan aksi mogok. Semangat dari ketentuan-ketentuan ini adalah sesuai dengan Pasal 4 Konvensi No. 98 yang mendorong pengembangan dan pemanfaatan secara penuh sarana negosiasi sukarela untuk mencapai kesepakatan bersama. Namun sarana ini harus memiliki tujuan tunggal dalam memfasilitasi kegiatan perundingan yaitu ia tidak boleh terlalu rumit atau lambat sehingga mogok yang sah menjadi tidak mungkin dilaksanakan atau hilang efektivitasnya (ILO, 1994a, ayat 171).

Perlu disebutkan di sini bahwa Rekomendasi tentang Konsiliasi dan Arbitrase Sukarela tahun 1951 (No. 92) menganjurkan bahwa bila suatu perselisihan telah diserahkan ke prosedur konsiliasi atau arbitrase untuk penyelesaian akhir sepengetahuan semua pihak terkait, maka mereka harus didorong untuk bersikap abstain dalam hal aksi mogok atau larangan kerja sementara prosedur konsiliasi atau arbitrase tersebut berlangsung dan, dalam kasus terakhir ini, untuk menerima keputusan arbitrase tersebut (ILO, 1996a, halaman 660).

Arbitrase wajib

Sikap Komisi Kebebasan Berserikat tentang arbitrase wajib adalah jelas yaitu arbitrase wajib hanya dapat diterima untuk kasus-kasus mogok di bidang layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama, dalam hal krisis nasional yang genting atau di bidang layanan publik:

Arbitrase wajib untuk mengakhiri perselisihan perburuhan kolektif dan mogok dapat diterima bila diminta oleh kedua belah pihak yang terlibat dalam suatu perselisihan atau bila aksi mogok tersebut mungkin dibatasi atau bahkan dilarang yaitu dalam hal perselisihan di bidang layanan publik yang melibatkan pegawai negeri yang menggunakan wewenang atas nama Negara atau di bidang layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama yaitu layanan-layanan yang bila terganggu dapat membahayakan jiwa, keselamatan pribadi atau kesehatan keseluruhan atau sebagian masyarakat (ILO, 1996d, ayat 515).

Secara umum, Komisi ini tidak setuju dengan penggantian oleh sarana legislatif tentang arbitrase yang bersifat mengikat, berdasarkan inisiatif pihak berwenang atau satu pihak, untuk hak mogok sebagai sarana untuk menyelesaikan perselisihan perburuhan. Selain dari kasus-kasusu dimana arbitrase wajib dapat diterima, “ia akan bertentangan dengan hak organisasi-organisasi pekerja untuk mengatur kegiatan-kegiatan mereka dan merumuskan program-program mereka seperti yang ditentukan dalam Pasal 3 Konvensi No. 87” (ILO, 1984c, Laporan ke 236, ayat 144).

Dua observasi harus dibuat tentang sikap Komisi tentang arbitrase. Pertama, sesuai dengan prinsip-prinsip ini, arbitrase wajib dapat diterima selama ia ditetapkan dalam kesepakatan bersama sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa, atau bila ia disetujui oleh kedua belah pihak tersebut selama proses perundingan dilaksanakan tentang masalah yang menimbulkan perselisihan industri tersebut. Kedua, dikarenakan prinsip-prinsip Komisi ini ditulis dalam istilah yang umum, maka prinsip-prinsip ini dapat diterapkan di semua tahap perselisihan.

Dalam kata lain, undang-undang tidak dapat menerapkan arbitrase wajib yang bersifat mengikat sebagai pengganti aksi mogok, baik pada permulaan atau selama berlangsungnya perselisihan industri, kecuali dalam hal layanan esensial atau bila layanan non-esensial terganggu lama sehingga dapat membahayakan jiwa, keselamatan pribadi atau kesehatan keseluruhan atau sebagian masyarakat (sehingga layanan non-esensial tersebut menjadi esensial), atau seperti yang ditetapkan oleh Komisi, meminta pandangan Komisi Ahli – bila setelah berlarut-larut dan negosiasi tidak membuahkan hasil, maka kebuntuan dalam proses perundingan ini jelas tidak akan rusak tanpa beberapa inisiatif dari pihak yang berwenang.⁷

⁷ Dalam kasus terakhir (ILO, 1995b, Laporan ke 299, ayat 109), Komisi Kebebasan Berserikat meminta pendapat ini yang telah dirumuskan sebelumnya oleh Komisi Ahli (ILO, 1994a, ayat 258).

Komisi Ahli telah menetapkan bahwa kebingungan muncul beberapa kali tentang makna sebenarnya dari istilah “arbitrase wajib”. Apabila istilah ini mengacu pada dampak wajib dari prosedur arbitrase yang dilakukan secara sukarela oleh kedua belah pihak, maka hal ini tidak menimbulkan kesulitan menurut pendapat Komisi karena kedua belah pihak biasanya harus dianggap telah menerima untuk diikat berdasarkan keputusan arbitrator atau dewan arbitrase yang telah dipilih secara bebas oleh mereka. Isu sebenarnya akan muncul dalam hal arbitrase wajib dimana pihak yang berwenang dapat diterapkan terhadap perselisihan kepentingan berdasarkan permintaan salah satu pihak, atau atas inisiatif mereka sendiri (ILO, 1994a, ayat 256).

Dalam hal arbitrase yang diadakan oleh pihak berwenang berdasarkan permintaan dari salah satu pihak, maka Komisi ini menganggap bahwa secara umum, ia bertentangan dengan prinsip-prinsip negosiasi sukarela dari kesepakatan bersama yang dibuat dalam Konvensi No. 98, dan menjadi otonomi dari para mitra yang sedang perundingan. Namun⁸ pengecualian mungkin dapat dilakukan bila ketentuan, misalnya, membiarkan organisasi-organisasi buruh melakukan sendiri prosedur tersebut, untuk memperoleh kesimpulan dari kesepakatan bersama *yang pertama*. Seperti yang diperlihatkan oleh pengalaman, kesepakatan bersama yang pertama sering merupakan salah satu langkah yang paling sulit dalam membangun hubungan perundingan yang baik, jenis-jenis ketentuan ini dapat dikatakan ada dalam semangat sarana dan prosedur yang memudahkan perundingan kolektif.

Dalam hal arbitrase yang diadakan oleh pihak berwenang berdasarkan inisiatif mereka sendiri, Komisi menganggap sulit untuk menyesuaikan intervensi tersebut dengan prinsip sifat negosiasi sukarela yang dibuat dalam Pasal 4 Konvensi No. 98. Namun ia harus diakui bahwa ada masanya untuk melakukan perundingan dimana setelah negosiasi berlarut-larut dan tidak membuahkan hasil, pihak berwenang dapat dibenarkan untuk ikut campur bila sudah jelas bahwa kebuntuan dalam proses perundingan ini tidak akan selesai tanpa inisiatif dari mereka. Mengenai berbagai jenis kerangka hukum (yang disusun melalui praktek dan jurisprudensi nasional) yang dibuat di beberapa Negara anggota untuk menyelesaikan salah satu masalah hubungan industri yang paling sulit, Komisi hanya akan memberi beberapa panduan umum dalam hal ini dan menyarankan beberapa prinsip yang dapat dilaksanakan melalui “tindakan yang disesuaikan dengan kondisi nasional”, seperti yang dimaksud dalam Pasal 4 Konvensi ini.

Menurut pendapat Komisi, sebaiknya pihak-pihak tersebut diberi *setiap* kesempatan untuk melakukan perundingan kolektif, selama *waktu yang cukup*, dengan bantuan fasilitator independen (mediator, konsiliator dll.) dan sarana dan prosedur yang dirancang dengan tujuan yang paling penting dalam memfasilitasi perundingan kolektif. Berdasarkan alasan dimana kesepakatan yang dinegosiasikan tidak memuaskan, sehingga solusi lebih disukai, maka pihak-pihak tersebut harus selalu punya pilihan untuk kembali ke meja perundingan secara sukarela, yang menetapkan secara tidak langsung bahwa mekanisme penyelesaian perselisihan apapun yang digunakan harus mencakup kemungkinan untuk menunda proses arbitrase wajib bila mereka ingin melanjutkan negosiasi (buku yang sama, ayat 257 - 259).

⁸ Dalam kaitan ini, Komisi Ahli jelas berbeda sikap dengan Komisi Kebebasan Berserikat.

Korum dan mayoritas untuk mengumumkan mogok

Mengenai korum dan mayoritas yang diharuskan untuk mengambil keputusan mogok, Komisi Kebebasan Berserikat telah mengadopsi kriteria sebagai jawaban atas keluhan-keluhan yang diserahkan kepadanya: misalnya ia telah mengindikasikan bahwa ketaatan terhadap “korum dua per tiga anggota mungkin sulit dicapai terutama bila serikat buruh mempunyai jumlah anggota yang banyak dan meliputi area yang luas” (ILO, 1996d, ayat 511). Dalam hal jumlah suara yang dibutuhkan untuk mengumumkan mogok, Komisi telah menetapkan bahwa persyaratan dua per tiga dari jumlah keseluruhan anggota serikat buruh atau cabangnya merupakan pelanggaran atas Pasal 3 Konvensi No. 87 (buku yang sama, ayat 506). Sebaliknya, Komisi menganggap tidak sesuai dengan prinsip-prinsip kebebasan berserikat kalau ada situasi dimana keputusan untuk mengumumkan mogok di cabang-cabang lokal dari organisasi serikat buruh dilakukan oleh dewan umum dari cabang-cabang lokal tersebut bila alasan untuk mengadakan aksi mogok tersebut adalah bersifat lokal dan di tingkat organisasi serikat buruh yang lebih tinggi, keputusan untuk mogok dilakukan oleh komite eksekutif dari organisasi-organisasi ini berdasarkan mayoritas mutlak dari semua anggota komite (buku yang sama, ayat 513). Secara jelas, prinsip-prinsip ini dirumuskan dalam kaitannya dengan undang-undang khusus dan disebutkan di sini melalui contoh, tanpa merugikan legitimasi sistem-sistem korum dan mayoritas yang lain.

Keputusan yang lebih baru dari Komisi ini mencerminkan sistem pendekatan yang lebih umum:

Persyaratan keputusan berdasarkan lebih dari separoh pekerja yang terlibat untuk mengumumkan mogok adalah berlebihan dan dapat mengganggu pelaksanaan mogok, terutama di perusahaan-perusahaan besar.

Sedangkan persyaratan bahwa mayoritas mutlak dari para pekerja harus dipenuhi untuk mengadakan mogok mungkin sulit dilakukan, terutama untuk serikat buruh yang memiliki banyak anggota. Oleh karena itu, ketentuan yang mengharuskan mayoritas mutlak dapat mengakibatkan pembatasan serius terhadap hak mogok (buku yang sama, ayat 507 dan 508).

Komisi Ahli telah mengkonfirmasi bahwa:

Di banyak negara, undang-undang merendahkan pelaksanaan hak mogok dengan harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari prosentase tertentu dari para pekerja. Pada prinsipnya, walaupun persyaratan ini tidak menimbulkan masalah kesesuaian dengan Konvensi ini, namun metoda jajak pendapat, korum dan mayoritas yang dibutuhkan tidak boleh mengakibatkan pelaksanaan hak mogok menjadi sangat sulit atau bahkan tidak mungkin dilakukan. Persyaratan yang dibuat dalam undang-undang di beberapa negara mungkin sangat berbeda dan kesesuaiannya dengan Konvensi ini juga dapat

tergantung pada elemen-elemen faktual seperti penyebaran atau isolasi geografis dari pusat-pusat pekerjaan atau struktur perundingan kolektif (oleh perusahaan atau industri), yang semua ini membutuhkan penelitian kasus per kasus. Apabila sebuah Negara anggota merasa tepat untuk membuat di dalam ketentuan-ketentuan perundang-undangan mereka yang mengharuskan suara oleh para pekerja sebelum mengadakan aksi mogok, maka ia harus memastikan bahwa pertimbangan hanya akan dilakukan terhadap suara yang dikeluarkan, dan korum dan mayoritas yang diharuskan adalah tetap dan dengan tingkat yang wajar (ILO, 1994a, ayat 170).

Kebebasan bekerja untuk mereka yang tidak ikut mogok

Komisi Kebebasan Berserikat mengakui prinsip kebebasan bekerja untuk mereka yang tidak ikut mogok (ILO, 1996d, ayat 586; ILO, 1998c, Laporan ke 310, ayat 496 dan 497); Komisi Ahli tampak menerima prinsip ini bila, dalam kaitannya dengan mencegah mereka yang akan bekerja sewaktu mogok, ia menekankan bahwa tindakan tersebut harus damai dan tidak boleh menimbulkan tindak kekerasan terhadap orang lain (ILO, 1994a, ayat 174).

Situasi dimana layanan minimal dapat diadakan

Komisi Kebebasan Berserikat menganggap bahwa “layanan keselamatan minimal” dapat diadakan dalam semua kasus aksi mogok untuk memastikan keselamatan masyarakat, mencegah kecelakaan dan keselamatan sarana dan peralatan (ILO, 1996d, ayat 554 dan 555). Dalam hal “layanan operasional minimal” yaitu layanan yang dimaksudkan untuk memelihara tingkat produk atau layanan tertentu dari perusahaan atau lembaga dimana mogok berlangsung, Komisi Kebebasan Berserikat menetapkan bahwa:

Penetapan layanan minimal dalam kasus mogok hanya dimungkinkan di bidang : (1) layanan yang bila terganggu akan membahayakan jiwa, keselamatan pribadi atau kesehatan keseluruhan atau sebagian masyarakat (*layanan-layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama*); (2) layanan yang tidak esensial dalam pengertian istilah yang seksama tapi mungkin menjadi esensial bila suatu mogok berlangsung melewati waktu tertentu atau melebihi tingkat tertentu, seperti dalam keadaan *krisis nasional yang genting* sehingga membahayakan kondisi kehidupan normal masyarakat; dan (3) layanan publik dengan kepentingan yang fundamental (buku yang sama, ayat 556).

Misalnya, Komisi ini telah menetapkan bahwa layanan operasional minimal dapat didirikan misalnya untuk layanan feri antar pulau-pulau; layanan yang disediakan oleh Perusahaan Pelabuhan Nasional; layanan transportasi bawah tanah; layanan transportasi penumpang dan barang

dagangan; layanan transportasi kereta api; layanan pos; perbankan; sektor perminyakan dan percetakan uang logam nasional (beberapa contoh ini telah disebutkan dalam buku yang sama, ayat 563 dan 568).

Dalam hal penetapan layanan minimal yang akan dijaga dan jumlah minimal pekerja yang menyediakan layanan-layanan ini, Komisi Kebebasan Berserikat menganggap bahwa hal ini:

Harus melibatkan tidak hanya pegawai publik, tapi juga organisasi-organisasi pengusaha dan pekerja yang relevan. Hal ini tidak hanya memungkinkan adanya pertukaran pandangan yang seksama tentang layanan minimal apa dalam situasi tertentu yang dapat dianggap sangat diperlukan, tapi juga menjamin bahwa ruang lingkup layanan minimal tidak mengakibatkan mogok menjadi tidak efektif dalam prakteknya karena dampaknya yang terbatas dan menghilangkan kesan dalam organisasi-organisasi serikat buruh bahwa mogok tidak menghasilkan apa-apa karena layanan minimal ditetapkan secara sepihak dan terlalu baik.

Komisi telah menunjukkan bahwa adalah penting untuk mempertahankan ketentuan-ketentuan tentang layanan minimal agar tetap jelas, diterapkan secara ketat dan diperkenalkan kepada mereka yang terkait pada waktu yang tepat (buku yang sama, ayat 560 dan 559).

Dalam hal aksi mogok di bidang layanan publik, bila ada perselisihan pendapat di antara pihak-pihak terkait tentang jumlah dan tugas pekerja yang terlibat dalam penyediaan layanan minimal, maka Komisi berpendapat bahwa “undang-undang harus menetapkan bahwa perselisihan pendapat apapun akan diselesaikan oleh sebuah badan independen dan bukan oleh departemen tenaga kerja atau kementerian perusahaan publik terkait” (buku yang sama, ayat 561).

Sehubungan dengan pertimbangan setelah mogok apakah layanan-layanan minimal tersebut berlebihan karena layanan tersebut melebihi apa yang sangat diperlukan, maka Komisi ini telah menetapkan bahwa “peraturan definitif [...] yang dibuat dengan pengetahuan penuh atas fakta yang ada - dapat dinyatakan hanya oleh pihak pengadilan yang berwenang selama ia tergantung terutama pada pengetahuan yang mendalam tentang struktur dan fungsi firma dan perusahaan terkait dan tentang dampak nyata dari aksi mogok tersebut” (buku yang sama, ayat 562).

Sikap Komisi Ahli tentang layanan operasional minimal (yang diterima di bidang layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama – bila undang-undang tidak melarang aksi mogok tapi menetapkan layanan minimal – dan dalam hal apapun, di semua perusahaan dan lembaga yang menyediakan “layanan utilitas publik”)

merupakan bagian terakhir dari bab dalam pasal tentang klarifikasi terminologis tentang layanan esensial. Hal ini dikembangkan dalam ayat berikut ini:

Menurut pandangan Komisi, layanan tersebut harus memenuhi minimal dua syarat. Pertama, dan aspek ini adalah aspek yang paling penting, ia harus menjadi layanan minimal yang asli dan eksklusif yaitu layanan yang dibatasi untuk pengoperasian yang sangat penting untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat atau persyaratan minimal dari layanan tersebut, sambil memelihara efektivitas tekanan yang akan dihadapi. Kedua, dikarenakan sistem ini membatasi salah satu sarana tekanan penting yang tersedia untuk para pekerja untuk membela kepentingan ekonomi dan sosial mereka, maka organisasi-organisasi mereka harus dapat, bila mereka inginkan, berpartisipasi dalam menentukan layanan tersebut, bersama majikan dan pihak berwenang publik.

Negosiasi tentang definisi organisasi layanan minimal sebaiknya tidak diadakan selama perselisihan buruh berlangsung sehingga semua pihak dapat meneliti masalah dengan obyektivitas yang diperlukan dan tidak terpengaruhi. Pihak-pihak ini juga dapat mempertimbangkan pembentukan sebuah badan bersama dan independen yang bertanggung jawab untuk meneliti dengan cepat dan tanpa formalitas kesulitan yang disebabkan oleh definisi dan aplikasi dari layanan minimal tersebut dan diberi wewenang untuk mengeluarkan keputusan yang dapat dilaksanakan (ILO, 1994a, ayat 161).

Pernyataan ilegalitas aksi mogok atas kegagalan memenuhi persyaratan hukum

Setelah pemeriksaan atas tuduhan tentang pernyataan ilegalitas aksi mogok, Komisi Kebebasan Berserikat menekankan bahwa tanggung jawab untuk menyatakan suatu aksi mogok sebagai ilegal tidak boleh ada di tangan pemerintah, tapi sebuah badan independen yang dipercayai oleh pihak-pihak yang terlibat, terutama dalam kasus-kasusu dimana pemerintah adalah pihak yang terlibat dalam sengketa tersebut (ILO, 1996d, ayat 522 dan 523). Mengenai surat edaran resmi tentang ilegalitas aksi mogok manapun di sektor publik, Komisi berpendapat bahwa “masalah ini bukan kompetensi pihak administratif yang berwenang” (buku yang sama, ayat 525).

5. Mogok, perundingan kolektif dan “ketertiban sosial”

Pada prakteknya, aksi mogok dapat atau tidak dapat dihubungkan dengan proses perundingan yang dimaksudkan untuk mencapai kesepakatan bersama. Dalam kaitannya dengan mogok dimana perundingan kolektif merupakan titik acuan, Komisi Kebebasan Berserikat menetapkan bahwa “*mogok yang diputuskan secara sistematis jauh-jauh hari sebelum negosiasi dilakukan*, tidak termasuk dalam ruang lingkup prinsip-prinsip kebebasan berserikat” (buku yang sama, ayat 481). Di samping itu menurut Komisi “larangan mogok yang terkait dengan perselisihan tentang pengakuan (untuk proses perundingan kolektif) tidak sesuai dengan prinsip-prinsip kebebasan berserikat” (buku yang sama, ayat 488). Selain itu, dalam hal mogok mengenai tingkat pelaksanaan negosiasi, Komisi telah menetapkan bahwa:

Ketentuan yang melarang mogok bila terkait dengan masalah apakah kontrak kerja kolektif akan mengikat lebih dari satu majikan adalah bertentangan dengan prinsip-prinsip kebebasan berserikat mengenai hak mogok; para pekerja dan organisasi-organisasi mereka harus dapat meminta tindakan industri untuk mendukung kontrak-kontrak multi-majikan.

Para pekerja dan organisasi-organisasi mereka harus dapat meminta tindakan industri (mogok) untuk mendukung kontrak-kontrak multi-majikan (kesepakatan bersama) (buku yang sama, ayat 490 dan 491).

Di sisi lain, Komisi juga telah menganggap dapat diterima pembatasan sementara tentang mogok berdasarkan “ketentuan yang melarang aksi mogok yang melanggar kesepakatan bersama” (ILO, 1975, Laporan ke 147, ayat 167). Ia juga telah menganggap bahwa, dikarenakan solusi atas konflik hukum sebagai hasil dari perbedaaan interpretasi dari teks hukum harus diserahkan kepada pengadilan yang kompeten, larangan mogok dalam situasi ini bukan merupakan pelanggaran atas kebebasan berserikat (ILO, 1996d, ayat 485).

Namun, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, Komisi Kebebasan Berserikat menganggap hak mogok tidak boleh hanya dibatasi untuk perselisihan industri yang kemungkinan besar dapat diselesaikan melalui penandatanganan kesepakatan bersama: “para pekerja dan organisasi-organisasi mereka harus dapat mengekspresikan dalam kontek yang lebih luas, bila perlu, ketidakpuasan mereka

mengenai masalah ekonomi dan sosial yang mempengaruhi kepentingan anggota mereka” (buku yang sama, ayat 484). Demikian juga, Komisi Kebebasan Berserikat telah menetapkan bahwa “larangan *aksi mogok tidak terkait dengan perselisihan kolektif* dimana pekerja atau serikat buruh merupakan salah satu pihak, adalah bertentangan dengan prinsip kebebasan berserikat” (buku yang sama, ayat 489). Sistem pendekatan Komisi Ahli adalah sama, seperti yang tampak di bagian-bagian yang terkait dengan mogok politik dan mogok simpati.

Komisi Ahli telah menangani hal-hal terperinci yang lebih besar daripada Komisi Kebebasan Berserikat dengan masalah-masalah yang timbul dari sistem-sistem perundingan kolektif yang memberi keterlibatan sosial ketika kesepakatan bersama diberlakukan, baik berdasarkan undang-undang, kesepakatan bersama, maupun panduan yang dibuat oleh keputusan pengadilan atau keputusan arbitrase:

Undang-undang di beberapa negara tidak membuat larangan apapun tentang waktu mogok dapat dimulai, sehingga hanya menetapkan bahwa pemberitahuan sebelumnya berdasarkan undang-undang harus dipatuhi. Sistem hubungan industri yang lain adalah berdasarkan pada filsafat yang sama sekali berbeda dimana kesepakatan bersama dianggap sebagai perjanjian perdamaian sosial dengan jangka waktu yang telah ditetapkan dimana mogok dan larangan kerja adalah dilarang berdasarkan undang-undang itu sendiri, dan para pekerja dan majikan diberi sarana arbitrase sebagai gantinya. Jalan lain untuk aksi mogok biasanya dapat dilakukan berdasarkan sistem ini yaitu hanya sebagai sarana penekan untuk penerapan perjanjian awal atau pembaharuannya. Komisi ini menganggap bahwa kedua pilihan ini sesuai dengan konvensi dan bahwa pilihan harus diserahkan kepada undang-undang dan praktek yang ada di setiap Negara. Namun di kedua sistem ini, organisasi-organisasi pekerja tidak boleh dicegah untuk melakukan aksi mogok terhadap kebijakan ekonomi dan sosial pemerintah, terutama dimana protes dilakukan tidak hanya terhadap kebijakan pemerintah tetapi juga terhadap dampaknya atas beberapa ketentuan kesepakatan bersama (sebagai contoh, dampak kebijakan tentang pengendalian upah yang diterapkan oleh pemerintah di klausul keuangan dalam kesepakatan tersebut).

Apabila undang-undang melarang aksi mogok selama masa berlakunya kesepakatan bersama, maka pembatasan utama terhadap hak dasar organisasi-organisasi pekerja ini harus diganti dengan hak untuk memperoleh jalan lain menuju sarana arbitrase yang adil dan cepat untuk keluhan perorangan atau kolektif yang berkenaan dengan interpretasi atau aplikasi kesepakatan bersama tersebut. Prosedur ini tidak hanya memungkinkan adanya penyelesaian atas kesulitan aplikasi dan interpretasi yang tidak dapat dielakkan selama masa berlakunya kesepakatan ini, tetapi juga mempunyai keuntungan membersihkan daerah untuk babak-babak perundingan berikutnya dengan mengidentifikasi masalah-masalah yang timbul selama masa berlakunya perjanjian ini (ILO, 1994a, ayat 166 dan 167).

6. Perlindungan terhadap tindakan diskriminasi anti serikat buruh yang terkait dengan mogok

Apabila konflik kepentingan di antara majikan dengan para pekerja tidak dapat diselesaikan melalui perundingan atau arbitrase, maka konflik di antara pihak-pihak tersebut dapat mengakibatkan tindakan kolektif dalam usahanya untuk memastikan bahwa masing-masing kepentingan mereka akan menang. Pada saat ini, konflik tersebut masuk ke tahap pertahanan dimana tindak balas dapat terjadi dan peraturan permainan tidak ditaati, sehingga melanggar undang-undang.

Dalam kaitannya dengan keluhan yang diajukan kepadanya, Komisi Kebebasan Berserikat sudah sering memeriksa tuduhan tindak balas terhadap aksi mogok dalam bentuk pemecatan pegawai serikat buruh, anggota atau pekerja atau jenis tindak gangguan lain di tempat pekerjaan, karena mengatur atau hanya berpartisipasi dalam aksi mogok yang sah.

Komisi Ahli menegaskan bahwa “Perlindungan yang diberikan kepada para pekerja dan pegawai serikat buruh terhadap tindakan diskriminasi anti serikat buruh merupakan aspek penting dari kebebasan berserikat, karena tindakan-tindakan tersebut dapat mengakibatkan penolakan jaminan yang ditetapkan dalam Konvensi No. 87” (buku yang sama, ayat 202). Ayat-ayat berikut ini akan meneliti standar-standar ILO yang memberi perlindungan terhadap diskriminasi anti serikat buruh dan prinsip-prinsip yang ditetapkan oleh badan-badan pengawas tentang mereka yang harus memperoleh perlindungan dari bentuk-bentuk diskriminasi tersebut, berbagai jenis tindakan diskriminasi dan ciri-ciri mekanisme kompensasi yang dibutuhkan.

Standar Buruh Internasional tentang diskriminasi anti serikat buruh

Walaupun tidak ada ketentuan khusus yang melindungi terhadap tindakan diskriminasi yang terkait dengan aksi mogok, tapi perlindungan terhadap tindakan diskriminasi apapun yang mengganggu kebebasan berserikat dalam hal pekerjaan adalah dijamin terutama berdasarkan Konvensi tentang Hak Berorganisasi dan Perundingan Kolektif tahun

1949 (No. 98), dan Konvensi Perwakilan Pekerja tahun 1971 (No. 135), serta Konvensi tentang Hubungan Perburuhan (Layanan Publik), 1978 (No.151).

Pasal 1, ayat 1 Konvensi No. 98 menetapkan, dalam istilah yang umum, bahwa “para pekerja harus memperoleh perlindungan yang memadai dari tindakan diskriminasi anti serikat buruh sehubungan dengan pekerjaan mereka” (ILO, 1996a, halaman 639).

Pasal 1 Konvensi No. 135 menetapkan bahwa:

Perwakilan pekerja dalam tugasnya harus memperoleh perlindungan yang efektif terhadap setiap tindakan yang merugikan mereka, termasuk pemecatan, karena status atau kegiatan mereka sebagai wakil pekerja atau karena keanggotaan serikat buruh atau partisipasi mereka dalam kegiatan serikat buruh, selama mereka bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku atau kesepakatan bersama atau ketentuan yang disepakati bersama lainnya (ILO, 1996b, halaman 495).

Pasal 4 Konvensi No. 151 menetapkan bahwa:

1. Pegawai publik harus memperoleh perlindungan yang memadai terhadap tindakan diskriminasi anti serikat buruh dalam hal pekerjaan mereka;
2. Perlindungan tersebut harus berlaku terutama dalam hal tindakan-tindakan yang dilakukan untuk –
 - (a) Membuat pekerjaan pegawai publik menjadi tergantung pada kondisi-kondisi dimana mereka tidak dapat bergabung atau dapat melepaskan keanggotaan mereka dari organisasi pegawai publik;
 - (b) Menyebabkan pemecatan atau merugikan pegawai publik karena keanggotaan mereka di organisasi pegawai publik atau karena partisipasi mereka dalam kegiatan normal di organisasi tersebut (ILO, 1996c, halaman 48-49).

Konvensi dan Rekomendasi lain juga berisi ketentuan-ketentuan yang terkait dengan diskriminasi anti serikat dalam pekerjaan dan pelaksanaan kegiatan serikat buruh; ketentuan-ketentuan ini biasanya menegaskan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam Konvensi Kebebasan Berserikat yang disesuaikan dengan situasi dan pekerja tertentu. Di samping itu, Pasal 1, sub ayat (d) dari Konvensi tentang Abolisi Perburuhan yang Dipaksa, 1957 (No.105), melarang bentuk pemaksaan kerja atau kerja wajib “sebagai hukuman karena telah berpartisipasi dalam aksi mogok “ (ILO, 1996b, halaman 89).

Komisi Ahli telah menekankan perbedaan yang ada dalam undang-undang di beberapa Negara anggota ILO tentang jaminan terhadap diskriminasi anti serikat buruh. Komisi ini telah menetapkan secara khusus bahwa di beberapa negara, para pekerja yang dilindungi oleh hukum perburuhan umum adalah dilindungi dari tindakan diskriminasi anti serikat buruh, tetapi undang-undang yang lain tidak menyediakan perlindungan umum dalam hal ini, atau menolak secara langsung

maupun tidak langsung kategori-kategori pekerja tertentu (ILO, 1994a, ayat 206). Beberapa undang-undang memberi perlindungan khusus kepada beberapa orang tertentu, misalnya kepada para anggota serikat buruh yang sudah mengajukan pendaftaran atau yang sedang dalam proses didirikan, atau kepada anggota pendiri serikat buruh atau kepada pegawai dan pemimpin serikat buruh (buku yang sama, ayat 207).

Mengenai masalah khusus tentang hak mogok, Komisi Ahli telah melihat bahwa: “dikarenakan pemeliharaan hubungan kerja adalah konsekuensi normal dari pengakuan atas hak mogok, maka pelaksanaannya (pelaksanaan hukum, untuk dimengerti) tidak boleh mengakibatkan pekerja dipecat atau didiskriminasikan” (buku yang sama, ayat 179).

Orang-orang yang dilindungi dan jenis-jenis tindakan diskriminasi anti serikat buruh dalam konteks mogok

Prinsip-prinsip yang dibuat oleh Komisi Kebebasan Berserikat menganggap tidak sah tindakan diskriminasi apapun terhadap pimpinan serikat buruh yang mengatur aksi mogok yang sah; perlindungan tersebut juga mencakup para anggota serikat buruh dan pekerja yang berpartisipasi dalam aksi mogok. Secara khusus, Komisi ini mendukung prinsip umum bahwa “tidak ada orang yang dapat dirugikan pekerjaannya karena keanggotaannya di serikat buruh atau kegiatan serikat buruh yang sah baik yang dahulu maupun yang sekarang” (ILO, 1996d, ayat 690).

Dalam prakteknya, Komisi ini telah menetapkan bahwa:

- tidak ada seorangpun yang dapat dihukum karena melaksanakan atau berusaha untuk melaksanakan aksi mogok yang sah (buku yang sama, ayat 590);
- pemecatan pekerja karena aksi mogok, yang merupakan kegiatan serikat buruh yang sah, merupakan diskriminasi serius dalam pekerjaan dan bertentangan Konvensi No. 98 (buku yang sama, ayat 591);
- apabila anggota serikat buruh atau pemimpin serikat buruh dipecat karena telah melaksanakan hak mogok, maka Komisi hanya dapat menyimpulkan bahwa mereka telah dihukum karena kegiatan serikat buruh mereka dan telah didiskriminasikan

(buku yang sama, ayat 592);

- penghargaan atas prinsip-prinsip kebebasan berserikat mengharuskan bahwa para pekerja tidak boleh dipecat atau ditolak pengangkatan kerjanya lagi karena partisipasi mereka dalam aksi mogok atau tindakan industri yang lain. Pemecatan yang dilakukan selama atau sesudah aksi mogok tersebut adalah tidak relevan. Secara logis, pemecatan yang dilakukan sebelum aksi mogok juga tidak relevan apabila tujuan pemecatan tersebut adalah untuk menghambat atau menghukum pelaksanaan hak mogok (buku yang sama, ayat 593);
- penerapan tindakan yang sangat serius, seperti pemecatan pekerja yang telah berpartisipasi dalam aksi mogok dan menolak untuk mempekerjakan kembali pekerja tersebut, merupakan penyalahgunaan yang serius dan merupakan pelanggaran atas kebebasan berserikat (buku yang sama, ayat 597);
- tidak seorangpun yang dapat dicabut kebebasan mereka atau dikenakan sanksi hukuman hanya karena mengatur atau berpartisipasi dalam aksi mogok yang damai (buku yang sama, ayat 602).

Komisi Ahli juga telah menegaskan perlindungan terhadap para pekerja dan pengurus serikat buruh dari tindakan diskriminasi anti serikat buruh dan telah memastikan bahwa sebagian besar undang-undang nasional berisi ketentuan umum atau terperinci yang melindungi para pekerja dari tindak diskriminasi walaupun tingkat perlindungan tersebut mungkin bervariasi. Komisi menekankan bahwa perlindungan ini “merupakan aspek penting dari kebebasan berserikat” (ILO, 1994a, ayat 202) dan menurut pendapatnya, “sangat diinginkan oleh para pengurus dan wakil serikat buruh, karena untuk dapat melaksanakan tugas-tugas serikat buruh mereka dengan kemandirian yang penuh, mereka harus memiliki jaminan bahwa mereka tidak akan dirugikan karena kantor serikat buruh mereka” (buku yang sama, ayat 207). Pendapat ini sesuai dengan pendapat Komisi Kebebasan Berserikat (ILO, 1996d, ayat 724).

Seperti yang telah ditetapkan sebelumnya tentang hak mogok, Komisi Ahli telah menekankan bahwa pemeliharaan hubungan kerja merupakan konsekuensi normal yang sah dari pengakuan atas hak mogok dan pemecatan atau diskriminasi terhadap pemogok tidak boleh terjadi akibat pelaksanaan hak ini. Komisi ini menyatakan bahwa:

(...) di beberapa negara yang memiliki sistem hukum yang umum, mogok dianggap memiliki dampak pemutusan kontrak kerja, sehingga majikan bebas mengganti para

pemogok dengan pekerja baru. Di beberapa negara lain, bila terjadi mogok, majikan dapat memberhentikan pemogok atau mengganti mereka untuk sementara waktu atau selama jangka waktu yang tidak ditentukan. Di samping itu, sanksi atau tindakan ganti rugi sering tidak cukup waktu pemogok mengalami beberapa tindakan yang diambil oleh majikan (tindakan disipliner, mutasi, turun pangkat, pemecatan); hal ini mengakibatkan masalah yang serius dalam hal pemecatan, apabila para pekerja hanya menerima kerugian dan bukan memperoleh kembali kedudukannya. Menurut pendapat Komisi, undang-undang harus memberi perlindungan dalam hal ini, kalau tidak hak mogok menjadi tidak berarti (ILO, 1994a, ayat 139).

Komisi Kebebasan Berserikat menyatakan keprihatinannya tentang undang-undang di negara-negara tertentu yang memperbolehkan tindak pemecatan tanpa memberikan alasannya:

Perlindungan yang memadai terhadap undang-undang tentang diskriminasi anti serikat buruh yang ditetapkan dalam Konvensi No. 98 tampak tidak diberikan oleh undang-undang pada kasus dimana majikan dapat, selama mereka membayar kompensasi yang diatur oleh undang-undang untuk kasus pemecatan yang tidak sah, memecat pekerja manapun atas alasan keanggotaan atau kegiatan serikat buruh dari pekerja tersebut (ILO 1996d, ayat 707).

Komisi Ahli telah menyatakan pendapat yang serupa tentang perlindungan tepat yang harus dinikmati oleh para pekerja terhadap undang-undang diskriminasi anti serikat buruh secara umum, sesuai dengan pasal 1 Konvensi No.98 (ILO1994a, ayat 220). Demikian pula, waktu mempertimbangkan kemungkinan bahwa para pemimpin serikat buruh dapat dipecat tanpa memberikan alasan, Komisi Kebebasan Berserikat, dalam pertimbangannya tentang kasus ini, meminta pemerintah untuk mengambil tindakan “berdasarkan undang-undang diskriminasi anti serikat buruh dan membuat prosedur permohonan yang tersedia untuk korban tindakan-tindakan ini” (ILO, 1996d, ayat 706).

Dari keluhan yang diserahkan kepadanya, Komisi Kebebasan Berserikat telah mengidentifikasi tindakan-tindakan diskriminasi anti serikat buruh karena aksi mogok yang sah, termasuk pemecatan, praktek memasukkan mereka yang berpartisipasi dalam aksi mogok ke dalam daftar hitam (*blacklist*) (terutama dengan tujuan untuk menolak memperkerjakan mereka), mutasi pengurus serikat buruh, ketentuan “sertifikat kesetiaan” jika para pekerja ingin bekerja atau tetap bekerja, penurunan pangkat, pensiun dini wajib, sanksi hukuman dan tindakan-tindakan lain (buku yang sama, ayat 702-722).

Sarana Perlindungan

Menurut pandangan Komisi Kebebasan Berserikat “selama perlindungan terhadap diskriminasi anti-serikat buruh sebenarnya dijamin, metoda-metoda yang diadopsi untuk melindungi para pekerja dari praktek-praktek tersebut *mungkin bervariasi dari satu negara ke negara lain* (buku yang sama, ayat 737). Demikian pula, Komisi Ahli telah menetapkan bahwa perlindungan dari diskriminasi anti serikat buruh mungkin “membutuhkan beberapa bentuk yang disesuaikan dengan kebiasaan dan undang-undang nasional, selama mereka mencegah atau mengganti rugi secara efektif atas diskriminasi anti serikat buruh, dan memungkinkan perwakilan serikat buruh untuk mengisi kembali posisi mereka dan terus mengatur kantor serikat buruh mereka sesuai dengan kehendak konstituante mereka” (ILO, 1994a, ayat 214).

Komisi Ahli telah mencatat, melalui contoh, bahwa untuk menjamin perlindungan terhadap pengurus serikat buruh dalam beberapa kasus, undang-undang menyediakan sarana preventif dengan mengharuskan beberapa tindakan tertentu yang diambil terhadap perwakilan atau pengurus serikat buruh harus disahkan dulu oleh badan independen atau pegawai publik yang berwenang (inspektorat perburuhan atau pengadilan industri), badan serikat buruh atau dewan pekerja. Namun di sebagian besar undang-undang, penekanan diberikan pada kompensasi untuk mereka yang dirugikan (buku yang sama, ayat 215). Komisi Kebebasan Berserikat telah menetapkan bahwa “salah satu cara untuk memastikan perlindungan terhadap petugas serikat buruh adalah memastikan bahwa pengurus-pengurus ini tidak boleh dipecat, baik selama masa kerja mereka maupun selama jangka waktu tertentu setelahnya kecuali kalau, tentu saja, ia melakukan pelanggaran yang serius” (ILO, 1996d, ayat 727).

Komisi Ahli telah menekankan bahwa pemecatan anti serikat buruh tidak dapat diperlakukan dengan cara yang sama seperti jenis pemecatan lain karena kebebasan berserikat adalah hak yang fundamental. Menurut pendapat Komisi, ini berarti harus dilakukan pembedaan, misalnya, mengenai kondisi untuk membuktikan, pemberian sanksi dan melakukan perbaikan (ILO, 1994a, ayat 202).

Dalam hal ini, Komisi Kebebasan Berserikat telah menetapkan bahwa:

Adanya ketentuan legislatif dasar yang melarang tindakan diskriminasi anti serikat buruh adalah tidak memadai apabila ketentuan ini tidak disertai dengan prosedur efektif

yang memastikan aplikasinya. Jadi, sebagai contoh, hal ini seringkali sulit atau bahkan mustahil, bagi seorang pekerja untuk melengkapi bukti dari tindakan diskriminasi anti serikat buruh dimana ia sendiri telah menjadi korban. Hal ini menunjukkan pentingnya Pasal 3 Konvensi No. 98 yang menyediakan sarana yang tepat untuk kondisi nasional yang akan didirikan, bila perlu, untuk memastikan penghargaan atas hak mengatur (ILO, 1996d, ayat 740).

Badan-badan pengawas ini juga sering dan dengan cara yang tegas memperlihatkan keprihatinan mereka tentang situasi-situasi dimana tindakan diambil untuk menghapuskan atau mencegah tindakan diskriminasi anti serikat buruh yang telah terbukti tidak efektif dan tidak cukup persuasif atau bila pemeriksaan keluhan dalam hal ini tidak tepat guna. Dalam kaitan ini, Komisi Kebebasan Berserikat telah menetapkan bahwa:

- * menghormati prinsip-prinsip kebebasan berserikat secara jelas mengharuskan bahwa pekerja yang menganggap diri mereka telah dirugikan karena kegiatan serikat buruh mereka, harus memiliki akses ke sarana ganti rugi yang tepat, tidak mahal dan benar-benar adil (buku yang sama, ayat 741);
- * undang-undang harus membuat ketentuan cepat tentang banding dan membuat sanksi larangan (*dissuasive*) yang memadai terhadap tindakan diskriminasi anti serikat buruh untuk memastikan penerapan praktis dari Pasal 1 dan 2 Konvensi No. 98 (buku yang sama, ayat 743).

Di samping itu, dalam hal kelambatan yang berlebihan – kadangkadang sampai bertahun-tahun – melalui sistem hukum dalam menangani sanksi-sanksi disipliner terhadap serikat buruh, Komisi Kebebasan Berserikat telah menetapkan bahwa:

Kasus-kasus yang terkait dengan diskriminasi anti serikat buruh yang bertentangan dengan Konvensi No. 98 harus *diperiksa dengan cepat*, supaya perbaikan yang diperlukan dapat dilakukan secara benar-benar efektif. Penundaan yang berlebihan dalam memproses kasus-kasus dari diskriminasi anti serikat buruh, terutama penundaan lama dalam menyimpulkan hasil tentang pemulihan kedudukan untuk para pimpinan serikat buruh yang dipecat oleh perusahaan, merupakan penolakan hukum dan oleh karena itu penolakan atas hak serikat buruh dari orang yang bersangkutan (buku yang sama, ayat 749).

Komisi Ahli kemudian menekankan bahwa “keberadaan ketentuan umum yang sah yang melarang tindakan diskriminasi anti serikat buruh adalah tidak cukup bila ketentuan-ketentuan tersebut tidak disertai dengan prosedur yang efektif dan cepat untuk memastikan aplikasinya” (ILO, 1994a, ayat 214).

Apakah sarana tersebut didasari pada pencegahan atau kompensasi, pengalaman telah menunjukkan bahwa masalah-masalah yang sama muncul dalam prakteknya dan

keprihatinan terutama pada keterlambatan hasil, kesulitan yang terkait dengan pembuktian dan kemungkinan majikan membebaskan dirinya dengan membayar kompesasi yang tidak sesuai dengan tingkat kerugian yang diderita oleh pekerja. Oleh karena itu, Komisi ini menekankan perlunya menyediakan sarana yang memadai, tidak mahal dan adil untuk mencegah tindakan diskriminasi anti serikat buruh atau menyelesaikannya secepat mungkin (buku yang sama, ayat 216).

Ketentuan-ketentuan legislatif adalah tidak cukup bila tidak disertai dengan tindakan sanksi larangan yang memadai untuk memastikan aplikasinya. Demikian pula, Komisi Ahli menganggap bahwa “pemulihan kedudukan pekerja yang dipecat, termasuk pemberian kompensasi yang berlaku surut, [adalah] perbaikan yang paling tepat untuk kasus-kasus diskriminasi anti serikat buruh (buku yang sama, ayat 224). Komisi Kebebasan Berserikat juga telah menetapkan bahwa pemulihan kerja harus diberikan kepada mereka yang menjadi korban diskriminasi anti serikat buruh (ILO, 1996d, ayat 755).

7. Penyalahgunaan dalam melaksanakan hak mogok

Hak mogok yang ditetapkan sebagai hak fundamental oleh badan-badan pengawas ILO adalah hak mutlak dan pelaksanaannya harus sesuai dengan hak warga negara dan majikan yang fundamental lainnya. Akibatnya, prinsip badan-badan pengawas ini hanya meliputi aksi mogok yang sah yaitu mogok yang dilaksanakan sesuai dengan undang-undang nasional dimana ia tidak mengurangi jaminan hak mogok dasar yang telah dijelaskan sebelumnya pada bagian-bagian tentang prinsip kebebasan berserikat yang terkait dengan aksi mogok. Seperti yang telah dinyatakan oleh Komisi Kebebasan Berserikat, kondisi-kondisi yang harus dipenuhi berdasarkan undang-undang untuk menentukan sah tidaknya mogok harus seimbang dan dalam hal apapun tidak membuat batasan substansial tentang sarana tindakan yang terbuka untuk organisasi-organisasi serikat buruh (buku yang sama, ayat 498).

Penyalahgunaan dalam pelaksanaan hak mogok dapat terjadi dalam beberapa bentuk, mulai dari pelaksanaannya oleh kelompok pekerja yang haknya dicabut, atau kegagalan dalam mentaati persyaratan yang wajar untuk menyatakan mogok hingga merusak atau memusnahkan tempat kerja atau properti perusahaan serta kekerasan fisik terhadap orang lain. Undang-undang nasional biasanya memberi sanksi yang bervariasi terhadap penyalahgunaan ini tergantung pada tingkat keseriusan konsekuensi yang ditimbulkan dari penyalahgunaan ini, yaitu berbagai jenis sanksi pemecatan hingga sanksi keuangan atau kriminal. Misalnya, dalam kasus yang baru-baru ini diperiksa oleh Komisi Kebebasan Berserikat yang terkait dengan aksi mogok para petugas pengendali lalu lintas udara yang mengakibatkan pemecatan dan pengadilan kriminal, Komisi menganggap bahwa pemerintah tidak dapat diminta untuk memenuhi permintaan kembali kerja untuk mereka yang telah dipecat seperti yang diminta oleh pelapor karena selama mogok tersebut *password* sistem radar telah diganti sehingga membahayakan keamanan masyarakat (ILO, 1998b, laporan ke 309, ayat 305). Dalam istilah yang lebih umum, pemeriksaan situasi yang

melibatkan penyalahgunaan dalam pelaksanaan hak mogok, Komisi Kebebasan Berserikat telah memutuskan hal berikut ini:

Prinsip kebebasan berserikat tidak melindungi penyalahgunaan hak dalam bentuk tindak kriminal sewaktu melaksanakan hak mogok.

Sanksi hukum hanya boleh dikenakan terhadap mogok bila ada pelanggaran atas larangan mogok yang sesuai dengan prinsip-prinsip kebebasan berserikat. Semua hukuman yang terkait dengan tindakan tidak sah dalam mogok harus sebanding dengan pelanggaran atau kesalahan yang dilakukan dan pihak berwenang tidak boleh mengambil tindakan penahanan hanya karena pekerja mengatur atau berpartisipasi dalam aksi mogok yang damai.

Komisi beranggapan bahwa beberapa tindakan sementara yang diambil oleh pihak berwenang sebagai akibat dari mogok di bidang layanan yang esensial (larangan kegiatan serikat buruh, penghentian absensi hak serikat buruh dan lain-lain) adalah bertentangan dengan jaminan yang ditetapkan pada Pasal 3 Konvensi No.87. Komisi menarik perhatian pemerintah pada kenyataan bahwa tindakan yang diambil pihak berwenang untuk memastikan pelaksanaan layanan esensial tidak boleh di luar proporsi demi mencapai hasil yang diinginkan atau dilakukan secara berlebihan (ILO, 1996d, ayat 598 - 600).

Dalam hal mogok yang damai, Komisi telah menetapkan bahwa “pihak berwenang tidak boleh melakukan penahanan yang terkait dengan pengaturan atau partisipasi dalam mogok yang damai; tindakan tersebut merupakan penyalahgunaan yang serius dan ancaman terhadap kebebasan berserikat” (buku yang sama, ayat 601); “siapa saja tidak boleh dicabut kebebasan mereka atau dikenai sanksi hukum hanya karena mengatur atau berpartisipasi dalam mogok secara damai” (buku yang sama, ayat 602).

Sebagian besar undang-undang yang membatasi atau melarang hak mogok juga berisi klausul yang mengatur tentang sanksi terhadap pekerja dan serikat buruh yang melanggar ketentuan-ketentuan ini. Di beberapa negara, melakukan aksi mogok secara ilegal merupakan pelanggaran hukum yang dapat dikenai hukuman denda atau dipenjara. Sedangkan di negara-negara lain, terlibat dalam mogok yang tidak sah dapat dianggap sebagai praktek perburuhan yang tidak adil dan mengakibatkan sanksi disipliner dan pertanggung jawaban sipil. (ILO 1994a, ayat 176).

Komisi ahli berpendapat bahwa:

Sanksi atas aksi mogok hanya boleh dilakukan bila larangan tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip kebebasan berserikat. Bahkan dalam kasus-kasus tersebut, jalan menuju pengadilan dalam hubungan perburuhan dan sanksi berat untuk aksi mogok mungkin akan menimbulkan lebih banyak masalah daripada yang dapat mereka selesaikan. Dikarenakan penerapan sanksi hukum yang tidak sebanding tidak mendukung terciptanya hubungan industri yang harmonis dan stabil, apabila tindakan penahanan dilakukan, maka tindakan tersebut harus disesuaikan dengan tingkat keseriusan pelanggaran yang dilakukan. Dalam kasus apapun, hak untuk mengajukan banding harus ada.

Di samping itu, larangan atau pembatasan tertentu terhadap hak mogok yang sesuai dengan prinsip kebebasan berserikat kadang-kadang menetapkan sanksi sipil atau hukum terhadap pemogok dan serikat buruh yang melanggar ketentuan-ketentuan ini. Menurut pendapat Komisi, sanksi-sanksi ini harus seimbang dengan tingkat keseriusan pelanggaran yang dilakukan (buku yang sama, ayat 177 dan 178).

8. Prinsip-prinsip terkait lainnya

Mencegah kerja sewaktu mogok

Mengenai tindak pencegahan yang diatur menurut undang-undang, Komisi Kebebasan Berserikat menganggap bahwa tindakan ini “tidak boleh dicampuri oleh pegawai publik yang berwenang” dan bahwa “larangan terhadap pencegahan aksi mogok hanya dibenarkan bila mogok berhenti secara damai” (ILO, 1996d, ayat 583 and 584). Sebagai konsekuensinya, Komisi menganggap sah ketentuan hukum yang melarang tindak pencegahan “dari mengganggu ketertiban masyarakat dan mengancam para pekerja yang ingin melanjutkan pekerjaan mereka” (buku yang sama, ayat 585). Menurut pendapat Komisi:

Berpartisipasi dalam tindak pencegahan dan mempengaruhi pekerja lain untuk menjauhi tempat kerja mereka secara tegas dan damai tidak dapat dianggap sebagai tindakan yang melanggar hukum. Namun masalahnya berbeda kalau tindak pencegahan tersebut disertai dengan tindak kekerasan atau pemaksaan terhadap mereka yang tidak ikut mogok dalam upayanya untuk mengganggu kebebasan mereka bekerja; tindakan-tindakan ini merupakan pelanggaran kriminal di beberapa negara.

Persyaratan yang menyebutkan bahwa mencegah kerja sewaktu mogok hanya dapat diterapkan dekat perusahaan adalah tidak melanggar prinsip-prinsip kebebasan berserikat (buku yang sama, ayat 586 dan 587).

Komisi Ahli, setelah mendapati bahwa tindak pencegahan kerja sewaktu mogok tersebut bertujuan untuk memastikan keberhasilan mogok dengan mengajak sebanyak mungkin pekerja menjauhi pekerjaan, menyatakan bahwa:

Pengadilan biasa atau khusus biasanya bertanggung jawab untuk menyelesaikan masalah-masalah yang mungkin timbul dalam hal ini. Praktek nasional mungkin lebih penting di sini daripada subyek lain apapun: sementara di beberapa negara, tindak pencegahan hanya merupakan sarana informasi yang mengesampingkan kemungkinan terjadinya pencegahan terhadap mereka yang tidak ikut mogok masuk tempat kerja, sedang di negara-negara lain, tindakan ini mungkin dianggap sebagai bagian dari hak mogok, dan pendudukan tempat kerja adalah akibat yang alami, aspek yang jarang diperdebatkan, kecuali dalam kasus-kasus kekerasan yang ekstrim terhadap orang lain atau kerusakan harta benda. Dalam hal ini, Komisi beranggapan bahwa pembatasan terhadap tindak pencegahan sewaktu mogok dan pendudukan tempat kerja harus dibatasi pada kasus-kasus dimana tindakan ini berakhir secara damai (ILO, 1994a, ayat 174).

Permintaan terhadap pekerja

Permintaan terhadap pekerja sebuah perusahaan atau lembaga dimana mogok berlangsung yaitu perintah kembali kerja diduga keras terjadi beberapa kali sebelum Komisi Kebebasan Berserikat menetapkan prinsip-prinsip berikut ini:

Bila aksi mogok total dan berlarut-larut di sektor perekonomian yang penting dapat menyebabkan situasi yang dapat membahayakan jiwa, kesehatan atau keselamatan masyarakat, maka perintah kembali kerja adalah sah, jika diterapkan pada kategori staf tertentu apabila aksi mogok dimana jangkauan dan durasinya dapat menyebabkan situasi tersebut.

Pengerahan personil militer dan perintah untuk membubarkan aksi mogok terhadap tuntutan kerja merupakan pelanggaran serius terhadap kebebasan berserikat kecuali kalau tindakan ini bertujuan untuk memelihara layanan esensial dalam keadaan yang paling gawat.

Walaupun diakui bahwa penghentian layanan atau tugas seperti di perusahaan transportasi dan perkeretaapian dapat mengganggu kehidupan normal masyarakat, namun sulit diakui bahwa penghentian layanan-layanan tersebut dapat menyebabkan keadaan darurat nasional yang genting. Oleh karena itu, Komisi menganggap bahwa tindakan-tindakan yang diambil untuk mengerahkan para pekerja pada waktu sengketa di layanan-layanan seperti ini adalah untuk membatasi hak mogok para pekerja sebagai sarana untuk membela kepentingan kerja dan ekonomi mereka.

Permintaan terhadap para pekerja kereta api dalam kasus mogok, ancaman pemecatan terhadap mereka yang mencegah pekerja bekerja sewaktu mogok, pengangkatan pekerja yang murah dan larangan untuk bergabung dengan serikat buruh guna membubarkan mogok yang sah dan damai di bidang layanan-layanan yang tidak esensial dalam pengertian istilah yang paling seksama adalah tidak sesuai dengan kebebasan berserikat.

Apabila layanan publik yang esensial, seperti layanan telepon, terganggu oleh aksi mogok yang tidak sah, maka pemerintah mungkin harus memikul tanggung jawab untuk memastikan pengoperasiannya demi kepentingan masyarakat dan untuk tujuan ini, adalah bijaksana untuk memanggil angkatan bersenjata atau pihak lain untuk melaksanakan tugas yang telah tertunda serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk membawa masuk orang-orang tersebut ke dalam lokasi dimana tugas tersebut dilaksanakan (ILO, 1996d, ayat 572, 573, 575 - 577).

Komisi Ahli juga menerima permintaan untuk situasi-situasi yang paling gawat atau untuk memastikan pengoperasian layanan-layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama; kalau tidak, ia akan menganggap bahwa permintaan tersebut harus dihindari karena dapat disalah gunakan sebagai sarana untuk menyelesaikan perselisihan perburuhan (ILO, 1994a, ayat 163).

Mengangkat pekerja untuk mengganti pemogok

Komisi Kebebasan Berserikat hanya membenarkan penggantian

pemogok: (a) bila aksi mogok terjadi di bidang layanan esensial dimana aksi mogok dilarang oleh undang-undang, dan (b) bila aksi mogok dilakukan waktu terjadi situasi krisis nasional yang genting (ILO, 1996d, ayat 570 dan 574). Komisi Ahli menganggap bahwa:

Masalah khusus akan muncul bila undang-undang atau kebiasaan membolehkan perusahaan mengangkat pekerja untuk mengganti karyawan mereka sendiri yang sedang melakukan mogok sah. Kesulitan ini bahkan lebih serius bila berdasarkan ketentuan undang-undang atau jurisprudensi (*case-law*), para pemogok tidak melihat kemungkinan mereka dapat memperoleh kembali pekerjaan mereka di akhir sengketa. Komisi ini beranggapan bahwa jenis ketentuan atau praktek ini sangat merugikan hak mogok dan akan mempengaruhi pelaksanaan hak serikat buruh secara bebas (ILO, 1994a, ayat 175).

Penutupan wajib, campur tangan polisi dan akses oleh manajemen ke perusahaan

Komisi Kebebasan Berserikat telah menyimpulkan bahwa penetapan dalam undang-undang nasional tentang penutupan perusahaan, firma atau usaha bila terjadi aksi mogok, merupakan pelanggaran terhadap “kebebasan bekerja bagi mereka yang tidak ikut serta dalam aksi mogok tersebut dan tidak memperdulikan kebutuhan pokok perusahaan tersebut (pemeliharaan peralatan, pencegahan kecelakaan dan hak majikan dan staf manajemen untuk memasuki instalasi perusahaan serta untuk melaksanakan kegiatan mereka)” (ILO, 1998c, Laporan ke 310, ayat 497).

Mengenai campur tangan aparat kepolisian selama mogok berlangsung, Komisi Kebebasan Berserikat telah menyatakan pendapatnya bahwa, sementara para pekerja dan organisasi-organisasi mereka berkewajiban untuk menghormati hukum negara tersebut, campur tangan aparat keamanan dalam menangani aksi mogok harus dibatasi secara ketat yaitu hanya sebatas menjaga ketertiban masyarakat dan hanya kalau ada ancaman serius terhadap undang-undang dan peraturan (ILO, 1996d, ayat 581 dan 580). Demikian pula, menurut pendapat Komisi ini, “pihak berwenang dapat memanggil polisi dalam situasi mogok hanya kalau ada ancaman nyata terhadap ketertiban masyarakat. Campur tangan aparat kepolisian harus sesuai dengan ancaman terhadap ketertiban masyarakat dan pemerintah harus mengambil tindakan untuk memastikan bahwa pihak berwenang yang kompeten menerima instruksi yang memadai untuk menghindari bahaya tindak kekerasan yang berlebihan dalam upayanya untuk

mengendalikan demonstrasi yang mungkin mengganggu ketertiban masyarakat” (buku yang sama, ayat 582).

Di samping itu, Komisi Kebebasan Berserikat menyimpulkan bahwa meminta bantuan polisi untuk membuka akses bagi anggota manajemen masuk ke perusahaan sewaktu diduduki oleh para pemogok bukan merupakan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip kebebasan berserikat. Seperti yang baru saja dijelaskan dalam kaitannya dengan penutupan wajib terhadap perusahaan selama aksi mogok berlangsung, Komisi telah menentukan hak majikan dan staf manajemen untuk memasuki instalasi perusahaan dan untuk melaksanakan kegiatan mereka selama aksi mogok berlangsung.

Pemotongan upah selama masa mogok

Mengenai pemotongan upah selama masa mogok, Komisi Kebebasan Berserikat telah menyatakan bahwa praktek ini menimbulkan “tidak ada keberatan dari segi pandangan prinsip-prinsip kebebasan berserikat” (ILO, 1996d, ayat 588). Meskipun demikian, dalam hal pembayaran upah yang mungkin kepada para pemogok misalnya berdasarkan perjanjian di antara kedua belah pihak dalam kasus terbaru, Komisi meminta pemerintah untuk mengkonfirmasi bahwa pembayaran upah kepada para pekerja selama masa mogok berlangsung “tidak diharuskan atau dilarang” (ILO, 1997a, ayat 223) dan setelah menerima konfirmasi ini dari pemerintah tersebut dimana keluhan telah disampaikan, Komisi tidak meneruskan pemeriksaannya tentang masalah ini (ILO, 1998b, ayat 151). Demikian pula, dalam sebuah kasus yang lain dimana pemotongan gaji lebih tinggi dari jumlah yang sesuai dengan masa mogok, Komisi menyatakan bahwa penerapan sanksi terhadap aksi mogok adalah tidak kondusif dengan hubungan kerja yang harmonis (ILO, 1996d, ayat 589).

Komisi Ahli telah menahan diri agar tidak mengkritik undang-undang Negara anggota yang menetapkan pemotongan upah dalam hal aksi mogok dan telah mengindikasikan bahwa dalam hal pembayaran mogok, “secara umum, kedua belah pihak harus bebas menentukan ruang lingkup masalah yang dapat dinegosiasikan” (ILO, 1998d, halaman 224).

9. Pembatasan menurut undang-undang nasional tentang pelaksanaan hak mogok

Pertama-tama, perlu diingat bahwa undang-undang nasional di bidang ini tidak selalu dihormati pada prakteknya, terutama waktu ia menetapkan pembatasan-pembatasan substansial terhadap hak serikat buruh yang pokok - seperti aksi mogok - atau bila dampak ketentuan-ketentuan yang bersifat membatasi diakumulasikan sehingga para pekerja tidak dapat melaksanakan hak-hak ini secara sah.

Pengamatan tentang penerapan Konvensi No. 87 yang dibuat oleh Komisi Ahli dalam laporan-laporan mereka yang paling baru (1997 dan 1998) memberi gambaran luas tentang masalah-masalah yang terkait dengan aksi mogok yang muncul di negara-negara yang meratifikasi Konvensi ini, serta keinginan yang diutarakan oleh banyak pemerintah untuk mengubah undang-undang mereka untuk mempertimbangkan prinsip-prinsip ini (lihat ILO, 1997b dan 1998d).

Dari keseluruhan 48 negara dimana Komisi Ahli telah sampaikan hasil observasinya tentang hak mogok dalam konteks Konvensi No. 87 (yang telah diratifikasi oleh 122 Negara anggota), masalah-masalah yang telah muncul dapat diringkas seperti berikut ini:

Aljazair: Hukum penjara untuk tindakan yang ingin mengganggu pengoperasian perusahaan yang menyediakan layanan publik; kementerian atau pihak berwenang yang kompeten diberi wewenang untuk menyelesaikan perselisihan industri melalui arbitrase.

Australia (undang-undang federal): Aksi mogok dapat dilarang dalam kasus-kasus perselisihan industri yang merugikan atau mengancam perdagangan atau perniagaan dengan negara-negara lain atau di antara negara-negara tersebut.

Azerbaijan: Pembatasan terhadap hak pekerja untuk berpartisipasi dalam aksi bersama yang mengganggu pengoperasian transportasi, negara atau lembaga atau usaha publik, dengan kemungkinan sanksi-sanksi berat, termasuk tiga tahun penjara.

Bangladesh: Tiga per empat anggota organisasi pekerja perlu menyetujui aksi mogok; mogok yang berlangsung lebih dari 30 hari dapat dilarang; mogok dianggap merugikan kepentingan nasional atau

melibatkan “layanan utilitas publik” dapat dilarang (Pemerintah telah menyatakan bahwa ia tengah mempersiapkan Peraturan Perburuhan yang baru untuk mengganti undang-undang tersebut).

Barbados: Hukuman penjara atau denda untuk melanggar kontrak kerja di layanan-layanan non-esensial dalam pengertian yang ketat, apabila hal tersebut dapat membahayakan harta benda pribadi atau properti riil.

Belarus: Masukkan layanan transportasi dalam daftar layanan-layanan esensial dimana mogok dilarang (Pemerintah telah menyatakan RUU telah dipersiapkan untuk mengganti undang-undang tersebut).

Benin: Pencabutan hak mogok bila gangguan terhadap suatu layanan dapat membahayakan ekonomi dan kepentingan bangsa yang lebih tinggi (Pemerintah telah melaporkan bahwa ia sedang dalam proses mengadopsi RUU yang akan mengganti undang-undang ini).

Bolivia: Sanksi hukum dalam hal mogok umum atau mogok simpati; mayoritas tiga per empat dari pekerja perlu menyatakan mogok; mogok dilarang di bank-bank; arbitrase wajib dapat diterapkan melalui keputusan pihak eksekutif yang berwenang; pegawai negeri tidak punya hak mogok, dan mogok dilarang di semua layanan publik.

Burkina Faso: Para pekerja dapat diganti oleh pegawai negeri selama mogok berdasarkan keputusan pemerintah.

Kanada: Beberapa katagori pegawai negeri daerah (propinsi Alberta) yang tidak melaksanakan wewenang mereka atas nama negara dilarang melakukan aksi mogok; ada pembatasan hak mogok disektor pertanian dan hortikultura (propinsi Ontario) dan di sektor perkeretaapian dan pelabuhan (pemerintah federal).

Republik Afrika Tengah: Pemerintah diberi wewenang untuk mengganti pekerja selama mogok bila diminta menurut “kepentingan umum”.

Kolombia: Kehadiran pihak berwenang di majelis umum yang bersidang untuk pemungutan suara tentang penyerahan arbitrase atau pengumuman aksi mogok; larangan mogok di beberapa layanan non-esensial tertentu; penolakan hak mogok terhadap federasi dan konfederasi serikat buruh; setelah mogok diumumkan, Menteri Tenaga Kerja berwenang untuk menerima keputusan pemungutan suara tersebut tentang apakah perselisihan perlu dibawa ke arbitrase, dan untuk menerapkan arbitrase bila mogok tersebut berlangsung terus

melebihi jangka waktu tertentu (Pemerintah telah melaporkan bahwa ia telah menyiapkan sebuah RUU pendahuluan untuk merubah undang-undang ini).

Kongo: Pengaturan oleh majikan tentang layanan minimal yang sangat diperlukan untuk mengamankan kepentingan umum bila terjadi mogok di bidang layanan publik (Pemerintah telah melaporkan keinginannya untuk merubah undang-undang ini atau mengadopsi teks yang baru); beberapa pembatasan tertentu terhadap pelaksanaan hak mogok oleh pegawai negeri yang tidak melaksanakan wewenang mereka atas nama Negara.

Kosta Rika: Larangan tentang hak mogok di sektor perkereta apian, transportasi laut dan udara.

Siprus: Kekuasaan untuk menentukan oleh Dewan Menteri untuk melarang aksi mogok di beberapa layanan tertentu yang dianggap esensial tapi yang sebenarnya tidak demikian dalam pengertian istilah yang seksama (Pemerintah telah mengindikasikan bahwa ia tengah mempelajari RUU untuk merubah undang-undang ini).

Jibouti: Presiden republik ini memiliki kekuasaan besar untuk mengganti pegawai negeri bila terjadi aksi mogok.

Ekuador: Pegawai negeri yang tidak melaksanakan wewenang mereka atas nama Negara dilarang melakukan mogok; hukum penjara untuk penghasut dan peserta penghentian kerja secara masal; penolakan hak mogok untuk konfederasi serikat buruh (amandemen RUU untuk undang-undang ini telah dipersiapkan selama misi bantuan teknis ILO).

Mesir: Arbitrase wajib dapat diterapkan atas permintaan salah satu pihak, bila terjadi aksi mogok.

Jerman: Penolakan hak mogok kepada para pegawai negeri yang tidak melaksanakan wewenang mereka atas nama Negara.

Guatemala: Persyaratan mayoritas dua per tiga pekerja untuk mengumumkan aksi mogok; larangan mogok untuk para pekerja pertanian selama musim panen, dengan sedikit pengecualian, dan pekerja di perusahaan dan layanan-layanan dimana Pemerintah menganggap penundaan kerja mereka akan sangat mempengaruhi ekonomi nasional; penahanan dan pengadilan bagi mereka yang menganjurkan mogok ilegal; hukuman penjara bila mogok melumpurkan perusahaan yang memberikan kontribusinya untuk pertumbuhan ekonomi nasional.

Guinea: Prosedur arbitrase wajib dapat dilaksanakan atas permintaan salah satu pihak.

Guyana: Arbitrase wajib dapat diterapkan dalam hal aksi mogok di bidang layanan utilitas publik.

Honduras: Persyaratan mayoritas dua per tiga dari jumlah seluruh anggota organisasi serikat buruh untuk menganjurkan aksi mogok; larangan mogok diminta oleh federasi dan konfederasi serikat buruh; Menteri Tenaga Kerja dan Keamanan Sosial diberi wewenang untuk menyelesaikan sengketa di bidang layanan-layanan untuk produksi, kilang minyak, transportasi dan distribusi minyak; persyaratan bahwa penundaan atau penghentian kerja di layanan-layanan publik yang tidak tergantung langsung atau tidak langsung pada Negara adalah tergantung pada otorisasi pemerintah atau pemberitahuan enam bulan sebelumnya; arbitrase wajib, tanpa kemungkinan untuk memanggil mogok selama keputusan arbitrase tersebut berlaku (dua tahun), untuk perselisihan kolektif di bidang layanan publik yang tidak esensial dalam pengertian istilah yang seksama, seperti layanan transportasi secara umum, dan layanan produksi, kilang minyak, transportasi dan distribusi minyak (Pemerintah telah mengindikasikan adanya RUU pendahuluan untuk merubah undang-undang ini).

Jamaika: Menteri diberi wewenang untuk menyerahkan perselisihan industri kepada arbitrase wajib, termasuk perselisihan di bidang layanan non-esensial (Pemerintah telah melaporkan tentang awal proses untuk merubah undang-undang ini).

Jepang: Larangan terhadap hak mogok untuk pegawai negeri yang tidak melaksanakan wewenang mereka atas nama Negara.

Liberia: Aksi mogok dilarang.

Madagaskar: Penggantian pekerja secara paksa di luar kasus mogok di layanan esensial.

Mali: Untuk menghentikan mogok, arbitrase wajib dapat diterapkan berdasarkan keputusan pihak berwenang.

Malta: Arbitrase wajib dapat diterapkan untuk mengakhiri aksi mogok.

Mauritania: Larangan mogok bila ada arbitrase wajib (Pemerintah telah mengindikasikan bahwa ia telah menyiapkan RUU tentang Peraturan Perburuhan untuk mengubah undang-undang ini).

Myanmar: Penolakan hak serikat buruh yang fundamental, dengan pembatasan serius terhadap kebebasan berserikat dan, akibatnya, terhadap hak mogok.

Namibia: Larangan mogok di zona pemrosesan ekspor.

Nicaragua: Perselisihan kolektif dapat tergantung pada arbitrase wajib selama 30 hari setelah aksi mogok dimulai; hak mogok untuk federasi dan konfederasi serikat buruh tidak diakui.

Nigeria: Ada kekuasaan besar untuk mengganti pekerja bila terjadi mogok.

Norwegia: arbitrase wajib dapat diterapkan dalam hal aksi mogok di industri minyak (Pemerintah telah mengindikasikan bahwa ia sedang mempersiapkan proposal untuk undang-undang baru).

Pakistan: Pembatasan hak mogok untuk pegawai negeri yang tidak melaksanakan wewenang mereka atas nama Negara serta penolakan kebebasan berserikat di zona pemrosesan ekspor; satu tahun hukuman penjara untuk mereka yang berpartisipasi dalam aksi mogok di bidang layanan esensial.

Peru: Penerapan arbitrase wajib dalam hal mogok di bidang layanan publik, termasuk transportasi; anjuran mogok harus datang dari mayoritas mutlak pekerja (Pemerintah telah melaporkan bahwa ia tengah mempersiapkan beberapa RUU untuk merubah undang-undang ini).

Filipina: Arbitrase dapat dilaksanakan dalam hal mogok yang mempengaruhi industri yang sangat diperlukan oleh kepentingan nasional (Pemerintah melaporkan bahwa ia telah mempersiapkan RUU untuk mengganti undang-undang ini); mereka yang berpartisipasi dalam jenis-jenis mogok ilegal tertentu diancam dengan hukuman dan kurungan penjara.

Romania: Prosedur arbitrase wajib atas dasar inisiatif sendiri dari Menteri Tenaga Kerja bila mogok berlangsung lebih dari 20 hari dan bila diteruskan kemungkinan besar akan mempengaruhi kepentingan ekonomi umum; penjara maksimal 6 bulan dan denda akan dikenakan kepada mereka yang mengatur aksi mogok ilegal.

Rwanda: Penolakan hak mogok di bidang layanan publik termasuk pegawai negeri yang tidak melaksanakan wewenang mereka atas nama Negara (Pemerintah telah menyatakan bahwa ia sedang mempersiapkan RUU pengganti peraturan ini).

Senegal: Pihak berwenang diberi kekuasaan untuk mengadakan arbitrase wajib bila mogok mengganggu “ketertiban umum dan kepentingan masyarakat”.

Swazilan: Larangan dengan hukuman penjara maksimal lima tahun terhadap federasi serikat buruh yang menghasut berhenti kerja atau memperlambat kerja; larangan mogok di sektor penyiaran dengan sanksi penjara satu tahun kepada pemimpin serikat buruh yang bertanggung jawab; kekuasaan Menteri untuk meminta pengadilan melarang mogok apapun bila dianggap mengancam “kepentingan nasional”; larangan terhadap aksi mogok simpati; pemungutan suara tentang mogok dilakukan oleh Komisaris Tenaga Kerja; untuk dapat mengadakan mogok, dibutuhkan persetujuan dari mayoritas pekerja yang jumlahnya berlebihan; sanksi hukuman selama satu sampai lima tahun untuk berbagai bentuk tindakan industri “yang melanggar hukum”.

Swiss: Larangan mogok untuk pegawai negeri yang tidak melaksanakan wewenang mereka atas nama Negara (pemerintah telah melaporkan bahwa ia tengah mempersiapkan perubahan Konstitusi Federal).

Republik Arab Syria: Ada larangan mogok di sektor pertanian.

Trinidad dan Tobago: Untuk mengajukan mogok, dibutuhkan persetujuan dari sangat banyak pekerja dari bagian perundingan; Menteri Tenaga Kerja atau salah satu pihak yang terlibat, dapat mengambil jalur pengadilan untuk menghentikan mogok.

Tunisia: Untuk mengadakan mogok, dibutuhkan persetujuan dari serikat buruh pusat.

Inggris Raya: Ada pembatasan partisipasi dalam aksi mogok simpati.

Yaman: Berbagai pembatasan hak mogok misalnya Menteri Tenaga Kerja memiliki kekuasaan untuk menghentikan tindakan apapun yang mendukung permintaan serikat buruh, dan untuk melakukan mogok, diwajibkan untuk terlebih dahulu memperoleh persetujuan dari federasi serikat buruh.

Informasi rinci tentang undang-undang nasional yang disebutkan tadi menunjukkan bahwa pembatasan hak mogok yang paling sering terjadi di Negara-negara anggota ILO yang telah meratifikasi Konvensi No. 87 adalah penerapan arbitrase wajib melalui keputusan pihak berwenang atau atas inisiatif dari salah satu pihak yang bertikai,

walaupun layanan-layanan tersebut bukan merupakan layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama atau pegawai negeri terkait tidak melaksanakan wewenang mereka atas nama Negara; diterapkannya sanksi hukum terhadap mereka yang mengatur atau berpartisipasi dalam aksi mogok; persyaratan untuk memperoleh mayoritas yang terlalu besar dalam pemungutan suara tentang mogok sebagai persyaratan legalitas suatu aksi mogok; larangan mogok untuk pegawai negeri yang tidak melaksanakan wewenang mereka atas nama Negara; kekuasaan untuk mengganti para pekerja yang melakukan aksi mogok serta, di banyak negara, larangan mogok di beberapa layanan non-esensial tertentu.

Penerapan tindakan hukum yang memberlakukan pembatasan-pembatasan tentang pelaksanaan hak mogok tersebut telah menimbulkan banyak keluhan yang akan diajukan ke hadapan Komisi Kebebasan Bersikat. Masalah-masalah yang paling sering terjadi berulang kali adalah larangan mogok di bidang-bidang layanan yang dianggap esensial di negara terkait tapi bukan layanan yang esensial dalam pengertian istilah yang seksama yang dapat diterima oleh badan-badan pengawas ini, serta penerapan sanksi karena melakukan aksi mogok yang sah.

10. Isi prinsip tentang hak mogok

Sebagai ringkasan dari bab-bab sebelumnya, berikut ini adalah sintesa tentang prinsip-prinsip dan peraturan minimal tentang perilaku yang disusun oleh **Komisi Ahli** dan **Komisi Kebebasan Berserikat** yang terkait dengan hak mogok.

A. Pertimbangan tentang hak mogok sebagai hak fundamental yang akan dinikmati oleh para pekerja dan organisasi-organisasi mereka (serikat buruh, federasi dan konfederasi serikat buruh), yang dilindungi di tingkat internasional, selama hak tersebut dilaksanakan dengan cara damai.

B. Pengakuan umum tentang hak mogok untuk para pekerja di sektor-sektor swasta dan publik, dengan pengecualian tunggal yang mungkin untuk para anggota angkatan bersenjata dan kepolisian, pegawai negeri yang melaksanakan wewenang mereka atas nama Negara serta para pekerja yang bekerja di layanan-layanan esensial dalam pengertian istilah yang seksama (dimana gangguan terhadap layanan ini dapat membahayakan kehidupan, keselamatan atau kesehatan sebagian atau semua masyarakat), atau dalam situasi krisis nasional yang genting.

C. Prinsip-prinsip kebebasan berserikat tidak mencakup aksi mogok yang bersifat politik murni, walaupun prinsip-prinsip ini mencakup aksi mogok yang mencari solusi untuk masalah-masalah utama dalam kebijakan ekonomi dan sosial.

D. Larangan penuh terhadap aksi mogok simpati dapat menimbulkan penyalahgunaan. Para pekerja harus dapat menikmati hak untuk mengambil tindakan tersebut bila aksi mogok awal yang mereka dukung adalah aksi yang sah.

E. Layanan keselamatan minimal dapat diterapkan dalam semua hal yang terkait dengan aksi mogok bila layanan minimal tersebut dimaksudkan untuk memastikan keselamatan orang, mencegah terjadinya kecelakaan dan keselamatan sarana dan peralatan.

F. Layanan operasional minimal dapat dibuat (dalam tugas atau lembaga terkait) dalam hal aksi mogok di bidang layanan utilitas publik dan layanan publik yang sangat penting; organisasi-organisasi

pengusaha dan pekerja serta pihak berwenang publik harus dapat berpartisipasi dalam menentukan layanan minimal ini.

G. Kewajiban untuk melakukan pemberitahuan sebelumnya, kewajiban untuk mengadakan konsiliasi, membuka jalan menuju arbitrase sukarela, sesuai dengan korum yang ditetapkan dan memperoleh persetujuan dari mayoritas yang ditetapkan dimana hal ini tidak menyebabkan mogok menjadi sangat sulit atau bahkan tidak mungkin dilakukan dan metoda pemungutan suara secara rahasia untuk menentukan aksi mogok adalah semua persyaratan yang dapat diterima untuk melaksanakan hak mogok.

H. Pembatasan terhadap tindak pencegahan kerja selama aksi mogok harus dibatasi pada kasus-kasus dimana aksi tersebut berhenti secara damai, dan pencegahan kerja tidak boleh mengganggu kebebasan bekerja bagi mereka yang tidak mau ikut aksi mogok.

I. Mengganti pekerja suatu perusahaan atau lembaga saat terjadi aksi mogok hanya dapat diterima bila mogok terjadi di layanan esensial atau dalam kondisi yang paling genting atau dalam situasi krisis nasional yang genting.

J. Pengangkatan pekerja untuk mengganti pemogok adalah sangat menghalangi hak mogok dan hanya dapat diterima dalam hal aksi mogok di bidang layanan esensial atau dalam situasi krisis nasional yang genting.

K. Ketentuan hukum tentang pemotongan upah selama mogok tidak menimbulkan keberatan.

L. Perlindungan yang memadai harus diberikan kepada para pengurus serikat buruh dan pekerja dari tindak pemecatan dan gangguan lain di tempat kerja hanya karena mengatur atau berpartisipasi dalam aksi mogok yang sah, terutama melalui prosedur-prosedur yang cepat, efisien dan adil, yang disertai dengan perbaikan dan sanksi yang memadai.

M. Perlindungan atas kebebasan berserikat tidak mencakup penyalahgunaan dalam pelaksanaan hak mogok yang melibatkan kegagalan untuk memenuhi persyaratan yang wajar tentang ketaatan hukum, atau terdiri dari tindakan-tindakan yang bersifat kriminal; sanksi-sanksi apapun yang diterapkan dalam hal penyalahgunaan ini harus seimbang dengan tingkat keseriusan dari pelanggaran tersebut.

11. Observasi akhir

Menarik untuk dicatat bahwa, dengan beberapa pengecualian, sampai akhir abad ke sembilan belas, aksi mogok umumnya dianggap sebagai kegiatan tidak sah yang bersifat kriminal, dan aksi-aksi ini tetap dianggap tidak sah di banyak negara sampai masa-masa setelah pertengahan abad ke dua puluh. Jadi merupakan suatu kemajuan yang luar biasa bahwa hak mogok akhirnya menjadi hak fundamental yang diakui oleh sebagian besar negara dan dimasukkan dalam Perjanjian Internasional PBB tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya pada tahun 1966 dan telah dilindungi oleh badan-badan pengawas ILO (terutama Komisi Kebebasan Berserikat sejak tahun 1952 dan Komisi Ahli tentang Penerapan Konvensi dan Rekomendasi sejak tahun 1959). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan-badan pengawas ini telah menghasilkan isi prinsip-prinsip tentang hak mogok yang diakui secara luas oleh masyarakat internasional dan didasari pada prinsip-prinsip umum tentang kebebasan berserikat yang dimasukkan dalam Konstitusi ILO dan dalam Konvensi tentang masalah ini.

Mengenai praktek yang diikuti oleh beberapa Negara anggota, walaupun relatif sering terjadi tindakan-tindakan yang membatasi hak mogok, namun prinsip-prinsip hak mogok sebagai sarana tindakan untuk organisasi-organisasi serikat buruh nyaris telah diakui secara universal. Walaupun sampai tanggal 20 September 1998, sudah ada 122 negara yang telah meratifikasi Konvensi No. 87, namun observasi-observasi tentang hal ini yang dilakukan oleh Komisi Ahli dalam laporan-laporannya untuk tahun 1997 dan 1998 hanya mencakup 49 negara di antaranya. Di samping itu, beberapa observasi yang tersebut hanya tentang sarana atau kondisi untuk melaksanakan hak mogok yang tidak selalu sama dengan pembatasan-pembatasan yang serius. Ini menunjukkan bahwa Komisi Ahli menganggap bahwa undang-undang yang mengatur mogok adalah memuaskan di sebagian besar negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi No. 87. Masalah-masalah yang paling sering muncul dalam kaitannya dengan hak mogok adalah penerapan arbitrase wajib berdasarkan keputusan pihak berwenang atau atas inisiatif salah satu pihak; penerapan sanksi-sanksi hukuman karena mengatur atau berpartisipasi dalam aksi mogok yang tidak sah;

persyaratan tentang mayoritas yang berlebihan dalam pemungutan suara untuk dapat melakukan aksi mogok; larangan mogok untuk pegawai negeri yang tidak melaksanakan wewenang mereka atas nama Negara; wewenang untuk mengganti para pekerja yang melakukan aksi mogok, dan di banyak negara, larangan mogok di beberapa layanan non esensial tertentu.

Berdasarkan studi ini, prinsip-prinsip tentang hak mogok yang ditetapkan oleh Komisi Kebebasan Berserikat dan Komisi Ahli adalah praktis sama dengan semua poin yang penting, namun tanpa harus mengabaikan sistem pendekatan mereka masing-masing. Kedua badan ini bersifat otonomis dimana masing-masing memiliki komposisi, prosedur dan mandatnya sendiri. Komisi Kebebasan Berserikat adalah badan tripartit dari Badan Pemerintah ILO, yang bertugas untuk memeriksa keluhan yang diajukan tentang pelanggaran atas hak-hak serikat buruh, sementara Komisi Ahli (yang terdiri dari beberapa ahli hukum independen) bertugas untuk melaksanakan pemantauan secara teratur tentang penerapan Konvensi-konvensi yang telah diratifikasi. Berdasarkan laporan yang telah diajukan oleh pemerintah-pemerintah, dan observasi-observasi yang dilakukan oleh organisasi-organisasi pekerja dan majikan, Komisi Ahli mengajukan laporan tahunan dan sebagai respon atas keputusan Badan Pemerintah, mengadakan survei umum tentang undang-undang nasional dan prakteknya yang terkait dengan masalah-masalah yang dibahas oleh salah satu Konvensi atau lebih. Mereka memegang mandat yang berbeda: Komisi Ahli pada prinsipnya diharuskan untuk memberikan pendapatnya tentang penerapan standar-standar ILO (termasuk standar tentang kebebasan berserikat) berdasarkan undang-undang nasional, sedangkan Komisi Kebebasan Berserikat diharuskan untuk memberikan pendapatnya tentang tuduhan pelanggaran atas hak-hak serikat buruh, yang dipresentasikan oleh organisasi-organisasi pekerja dan majikan. Jadi, isi prinsip dari badan-badan pengawas ini tentang hak mogok adalah hasil dari persyaratan praktis berdasarkan laporan mereka masing-masing di dunia yang digolongkan oleh undang-undang nasional yang berbeda-beda dan tidak selalu memuaskan.

Kenyataan bahwa prinsip-prinsip Komisi Kebebasan Berserikat dan Komisi Ahli tentang masalah mogok adalah sangat serupa dengan apa yang mungkin menjadi kekhawatiran mereka untuk mencegah perbedaan tentang poin-poin dasar dan juga saling menghargai serta hubungan kerja yang baik di antara kedua badan pengawas ini. Pertama,

mereka sadar akan laporan-laporan mereka masing-masing: Komisi Ahli sering menyerahkan observasinya kepada salah satu aspek dari kebebasan berserikat yang dipraktekkan di suatu negara tertentu yang disebutkan dalam laporan-laporan Komisi Kebebasan Berserikat; sedangkan Komisi Kebebasan Berserikat berkonsultasi dengan Komisi Ahli tentang aspek-aspek perundang-undangan dalam kasus-kasus yang diperiksanya, atau menggunakan prinsip-prinsip yang ditetapkan oleh Komisi Ahli. Kedua, Komisi yang satu dapat mengacu laporan-laporannya pada pandangan Komisi lainnya, yang terkait dengan masalah yang telah ditangani oleh Komisi lainnya. Ketiga, Komisi Kebebasan Berserikat telah berkeinginan untuk menyesuaikan prinsip-prinsipnya tentang masalah-masalah tertentu (seperti definisi tentang layanan esensial atau identifikasi tentang pegawai negeri yang mungkin tidak memiliki hak mogok) agar sesuai dengan prinsip-prinsip yang dibuat dalam survai-survai umum yang dilaksanakan oleh Komisi Ahli. Akhirnya, Profesor Roberto Ago, hakim di Pengadilan Internasional dan Ketua Komisi Kebebasan Berserikat dari tahun 1961 sampai Februari 1995, adalah juga anggota Komisi Ahli dari bulan Maret 1979 sampai Februari 1995.

Sistem pendekatan ini menyediakan input ganda menjadi pemikiran tentang masalah-masalah ini serta memastikan adanya sistem pendekatan internasional tertentu yang tepat untuk hak mogok, sehingga menggabungkan sistem pendekatan yang murni teknis dari Komisi Ahli dengan sistem pendekatan teknis tripartit dari Komisi Kebebasan Berserikat (yaitu badan ahli yang para anggotanya bertindak dalam kapasitas mereka masing-masing dan tidak tergantung pada instruksi, walaupun tanpa mengabaikan kepentingan umum dan pendapat yang berasal dari keanggotaan mereka dalam suatu kelompok yaitu delegasi Pemerintah, Kelompok Pengusaha atau Kelompok Pekerja dari Badan Pemerintah ILO). Jadi, sebagai hasil dari hubungan di antara badan-badan ini, muncul sebuah konsensus yang luas dan realistis tentang aspek hak mogok yang fundamental. Konsensus ini sangat penting karena badan-badan ini adalah pembawa standar-standar wibawa, wewenang dan kredibilitas dari sebuah organisasi internasional yang universal.

Dalam hal isi, prinsip-prinsip dan peraturan tentang perilaku yang disusun oleh kedua badan pengawas ini dalam hal hak mogok terutama mencakup pelaksanaan mogok secara damai, penerimaan standar-standar tertentu tentang tujuan dan pengesahan aksi mogok, identifikasi

golongan pekerja yang seharusnya memiliki hak ini, penolakan segala bentuk diskriminasi sebagai tindak balas atas pengaturan atau partisipasi dalam aksi mogok yang sah (prinsip utama dan peraturan tentang perilaku telah dijelaskan pada bab sebelumnya). Ini semua disediakan dalam kerangka kerja yang juga mempertimbangkan berbagai sistem hukum nasional, berupaya untuk menetapkan tingkat perlindungan yang memadai untuk melaksanakan hak mogok serta untuk mengimbangi hak-hak serikat buruh, majikan, pemakai layanan esensial dan layanan utilitas publik, dan hak negara.

Dewasa ini, hak mogok merupakan hal yang penting untuk masyarakat yang demokratis, jadi orang mungkin akan bertanya-tanya mengapa tidak ada Konvensi atau Rekomendasi ILO tentang masalah ini. Ada beberapa alasan yang dapat diberikan. Pendapat konstituen ILO yang berbeda-beda tentang masalah ini, serta kesulitan yang diakibatkan oleh peraturan yang begitu kompleks dan kekhawatiran bahwa hasilnya mungkin terbukti tidak memuaskan yang berarti bahwa pendukungnya belum dapat memperoleh jumlah suara mayoritas yang dibutuhkan untuk mengadakan diskusi dalam sarana internasional khususnya yang mengatur tentang hak mogok berdasarkan agenda Konferensi Perburuhan Internasional. Di samping itu, ada kaitan erat antara absennya instrumen ILO dalam hal ini dengan manfaat yang diberikan oleh sistem fleksibel yang ada, yang tanpa membebankan kewajiban formal yang muncul dari ratifikasi ini, sehingga memungkinkan Komisi Kebebasan Berserikat dan Komisi Ahli, melalui badan prinsip mereka, menyusun titik acuan yang penting bagi masyarakat internasional. Jadi, kedua badan pengawas ILO tersebut memberi pengaruh yang besar dan positif untuk jangka menengah dan panjang dimana undang undang nasional tentang hak mogok dapat berkembang dan, untuk jangka yang pendek, memberi bimbingan atau koreksi atas keputusan nasional tentang kasus-kasus khusus yang terkait dengan pelaksanaan hak yang diserahkan oleh mereka.

Akhirnya, kepentingan prinsip-prinsip ILO tentang hak mogok seperti yang dinyatakan oleh badan-badan pengawas ini akan muncul saat orang menyadari tingkat dimana pembatasan substansial terhadap hak serikat buruh yang fundamental hanya akan merusak tidak hanya keseimbangan hubungan kerja dan keseimbangan terhadap kekuasaan Negara di bidang ekonomi, tapi juga mengecilkan harapan akan adanya peningkatan kondisi kerja dan standar kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat madani. Oleh karena itu, berdasarkan semua alasan ini,

orang dapat melihat kontribusi yang tak terhingga nilainya yang diberikan oleh Komisi Kebebasan Berserikat dan Komisi Ahli bagi perkembangan hukum internasional dewasa ini.