

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG PENGAWASAN, UPAH MINIMUM

#### A. Pengawasan

##### 1. Pengertian Pengawasan

Pengertian pengawasan dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan dengan pengertian "*controlling*".<sup>5</sup> Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Dalam arti: menggerakkan dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.

Sarwoto<sup>6</sup> memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut : "Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki". Dari definisi tersebut dapat terlihat bahwa tujuan dari pengawasan yaitu "mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana : Jadi seluruh pekerjaan yang dimaksud adalah jenis pekerjaan-pekerjaan yang sedang dalam pelaksanaan dan bukan yang telah selesai dilaksanakan".

Selanjutnya S.P. Siagian<sup>7</sup> memberikan definisi tentang Pengawasan sebagai berikut: "Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 18.

<sup>6</sup> Sarwoto, *Dasar-Dasar Organisasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 93.

semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”.

Sementara definisi mengenai pengawasan yang diberikan oleh Soekarno K<sup>8</sup> adalah sebagai berikut: “Pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana”.

Definisi pengawasan lain yang diberikan oleh Manullang<sup>9</sup> adalah sebagai berikut: “Suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”.

Mengingat beragamnya definisi dari beberapa ahli tentang pengawasan tersebut, penulis juga mencoba untuk mengemukakan pendapat tentang definisi pengawasan melalui pendekatan dari beberapa definisi tersebut diatas, adapun definisi yang dimaksudkan adalah sebagai berikut: “Pengawasan adalah suatu proses pengamatan, usaha serta tindakan untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan sesuai dengan tujuan atau sasaran yang ingin dicapai”.

---

<sup>8</sup> Soekarno K, *Dasar-Dasar Manajemen*, MISWAR, Jakarta, 1968, hlm. 107.

<sup>9</sup> M. Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghelid Indonesia, Jakarta, 1977, hlm. 136.

## 2. Macam dan Bentuk Pengawasan

Dari segi Hukum Administrasi, pengawasan diperlukan untuk menjamin agar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan berjalan sesuai dengan norma hukum atau ketentuan peraturan perundang-undangan dan perlindungan hukum bagi rakyat atas sikap-tindak badan/pejabat tata usaha Negara dapat diupayakan<sup>10</sup>. Pengawasan terhadap pemerintah dapat ditinjau dari berbagai segi yang dapat dirinci sebagai berikut<sup>11</sup> :

- 1) Pengawasan dari segi kedudukan badan/orang yang melakukan pengawasan dibedakan : pengawasan bersifat internal dan pengawasan bersifat eksternal.
- 2) Pengawasan dari segi waktu/saat dilaksanakan pengawasan dibedakan ; pengawasan bersifat preventif/a-priori dan pengawasan bersifat represif/a-posteriori.
- 3) Pengawasan dari segi sifat dibedakan pengawasan bersifat *rechtmatigheid* dan pengawasan bersifat *doelmatigheid*.

### 1. Pengawasan Bersifat Internal dan Eksternal

<sup>10</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, cetakan pertama, FH UII Press, 2013, hlm. 2

<sup>11</sup> P. J. EFFENDI, "Jurnal Hukum, Sistem Kontrol Sentral Segi Hukum Terhadap Pemerintah, PT

Pengawasan Internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris atau struktural merupakan bagian dari lingkungan pemerintah sendiri

Menurut Pasal 2 ayat (1) Instruksi presiden No. 15 Tahun 1983

Pengawasan internal terdiri dari;

1.1. Pengawasan atasan langsung baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Pengawasan atasan langsung lajim disebut Pengawasan Melekat atau *built in control*. Pengawasan ini menyatu dengan sistem manajemen dalam suatu organisasi yang dapat dilaksanakan langsung oleh atasan terhadap suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh unit kerja yang berada dibawahnya. Pedoman Pengawasan Melekat diatur dalam Instuksi Presiden No. 1 Tahun 1989.

1.2. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan.

Pengawasan bersifat Ekstern adalah pengawasan yang dilakukan terhadap pemerintah oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris atau struktural tidak termasuk berada di luar Pemerintah (ekstern)

## 2. Pengawasan Bersifat Preventif dan Represif

Handyaningrat (1982 : 144) memberikan pengertian pengawasan Preventif dan pengawasan Represif sebagai berikut :

Pengawasan Preventif adalah bentuk pengawasan yang dilakukan pada saat belum dilaksanakannya suatu rencana pekerjaan. Dalam upaya melaksanakn model pengawasan tersebut terdapat beberapa langkah yang dapat dilakukan, antara lain :

- a. Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem prosedur, hubungan dan tata kerja organisasi.
- b. Membuat pedoman sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.
- c. Menentukan kedudukan, tugas, tanggung jawab, dan wewenang.
- d. Mengorganisasikan segala unsur kegiatan, pencatatan pegawai dan pembagian pekerjaan.
- e. Menentukan standar koordinasi, pelaporan dan pemeriksaan
- f. Penetapan sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan

Pengawasan Represif adalah pengawasan yang dilakukan pada saat pelaksanaan pekerjaan dilakukan dan sesudahnya. Untuk menjamin kelangsungan dari model pengawasan ini, disebutkan pula beberapa sistem pendukung yang dapat digunakan dalam

a. **Sistem Komperatif**, adalah sistem yang dilakukan dengan menggunakan tahapan sebagai berikut :

- Mempelajari kemajuan dari laporan pekerjaan dibandingkan dengan jadwal rencana pelaksanaan.
- Membandingkan dengan rencana yang telah diputuskan sebelumnya.
- Mengadakan analisa terhadap perbedaan tersebut, termasuk faktor lingkungan yang mempengaruhinya.
- Memberikan penilaian terhadap hasil penilaian pekerjaan, termasuk para penanggung jawabnya.

b. **Sistem Inspektif**, dilakukan dengan cara mengecek kebenaran dari suatu laporan yang dibuat oleh para petugas pelaksanaannya dan memberikan instruksi-instruksi dalam rangka penyempurnaan pekerjaan dan perbaikan, kadang terjadi pergantian jabatan dalam periode tertentu.

c. **Sistem Verifikatif**, dilakukan dengan langkah sebagai berikut

- Menentukan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan prosedur pemeriksaan.
- Pemeriksaan dibuat laporan secara periodic atau secara khusus.
- Mempelajari laporan untuk mengetahui perkembangan dari hasil pelaksanaannya.

- Mengadakan penilaian terhadap hasil dari

- Memustuskan tindakan perbaikan atau penyempurnaannya.

d. Sistem Investigatif, dalam sistem ini dapat menitik beratkan penyelidikan atau penelitian yang lebih mendalam terhadap suatu masalah yang bersifat negatif, didasari kepada permasalahan yang masih bersifat hipotesis (anggapan) mungkin benar atau salah, perlu diteliti agar memperoleh jawaban yang benar, sehingga dilakukan proses pengumpulan data, menganalisa, dan penilaian atas data tersebut

### 3. Pengawasan Bersifat *Rechtmatigheid* dan *Doelmatigheid*

Pengawasan bersifat *Rechtmatigheid* atau segi legalitas adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara menilai atau menguji segi hukum (*Rechtmatigheidstoetsing*) suatu perbuatan pemerintah, apakah perbuatan itu benar atau salah menurut hukum ataukah tidak. Pengujian demikian ini dilakukan oleh hakim melalui pengadilan. Tugas ini dilakukan pengadilan sebagai lembaga control terhadap tindakan pemerintah dalam rangka memerikan perlindungan hukum (*Law protection*) terhadap rakyat

Pengawasan bersifat *Doelmatigheid* atau kemanfaatan adalah pengawasan yang dilakukan dengan menitik beratkan pada segi kemanfaatan (*Opportunitas*).<sup>12</sup>

### **3. Pengawasan Ketenagakerjaan**

Salah satu upaya untuk menciptakan hubungan industrial yang harmonis dan berkeadilan serta untuk menjamin penegakan hukum dan perlindungan tenaga kerja, dilakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan. Pengawasan ketenagakerjaan merupakan suatu sistem yang sangat penting dalam penegakan atau penerapan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan. Penegakan atau penerapan peraturan perundang-undangan merupakan upaya untuk menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban bagi pengusaha dan pekerja/buruh. Keseimbangan tersebut diperlukan untuk menjaga kelangsungan usaha dan ketenangan kerja yang pada akhirnya akan meningkatkan produktifitas kerja dan kesejahteraan tenaga kerja. Pengawasan ketenagakerjaan dimaksudkan untuk mendidik agar pengusaha/perusahaan selalu tunduk menjalankan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku sehingga akan dapat menjamin keamanan dan kestabilan pelaksanaan hubungan kerja, karena seringkali perselisihan



industrial disebabkan pengusaha/perusahaan tidak memberikan perlindungan hukum kepada pekerja/buruh sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

#### 1. Ruang Lingkup Pengawasan Ketenagakerjaan

Ruang lingkup pengawasan ketenagakerjaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 1948 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1951 meliputi:

- a. Mengawasi berlakunya undang-undang dan peraturan-peraturan perburuhan pada khususnya.
- b. Mengumpulkan bahan-bahan keterangan tentang soal-soal hubungan kerja dan keadaan perburuhan dalam arti yang seluas-luasnya guna membuat Undang-Undang dan peraturan-peraturan perburuhan.
- c. Menjalankan pekerjaan lain-lainnya yang diserahkan kepadanya dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lainnya.

Dalam melaksanakan tugasnya, pegawai pengawas berhak dan wajib melakukan :

- a. Memasuki semua tempat di mana dijadikan atau biasa dijalankan pekerjaan atau disangka bahwa disitu diadakan pekerjaan dan juga

segala rumah yang disewakan dan dipergunakan oleh pengusaha atau wakilnya untuk perumahan atau perawatan pekerja.

- b. Jika terjadi penolakan untuk memasuki tempat-tempat tersebut, pegawai pengawas berhak meminta bantuan Polri.
- c. Mendapatkan keterangan-keterangan sejelas-jelasnya dari pengusaha atau wakilnya dan pekerja/buruh mengenai kondisi hubungan kerja pada perusahaan yang bersangkutan.
- d. Menyanyi pekerja/buruh tanpa dihadiri pihak ketiga.
- e. Harus melakukan koordinasi dengan serikat pekerja/ serikat buruh.
- f. Wajib merahasiakan segala keterangan yang didapatkan dari pemeriksaan tersebut.
- g. Wajib mengusut pelanggaran.

Pasal 181 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 menegaskan bahwa pegawai pengawas ketenagakerjaan wajib:

- a. Merahasiakan segala sesuatu yang menurut sifatnya patut dirahasiakan.
- b. Tidak menyalahgunakan kewenangan.

Fungsi pengawasan ketenagakerjaan menurut Manulang<sup>13</sup> adalah :

- a. Mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Ketenagakerjaan.
- b. Memberikan penerangan teknis dan nasihat kepada pengusaha dan tenaga kerja agar tercapai pelaksanaan Undang-Undang ketenagakerjaan secara efektif.
- c. Melaporkan kepada pihak berwenang atas kecurangan dan penyelewengan Undang-Undang ketenagakerjaan.

Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 81 Concerning Labour Inspection In Industry And Commerce* (Konvensi ILO No. 81 Mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan Dalam Industri dan Perdagangan), Fungsi sistem pengawasan ketenagakerjaan harus :

- a. Menjamin penegakan hukum mengenai kondisi kerja dan perlindungan tenaga kerja serta peraturan yang menyangkut waktu kerja, pengupahan, keselamatan, kesehatan serta kesejahteraan, tenaga kerja anak serta orang muda dan masalah-masalah lain yang terkait.

- b. Memberikan informasi tentang masalah-masalah teknis kepada pengusaha dan pekerja/buruh mengenai cara yang paling efektif untuk mentaati peraturan perundang-undangan.
- c. Memberitahukan kepada pemerintah mengenai terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan yang secara khusus tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Pasal 176 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan: “ Pengawasan ketenagakerjaan dilakukan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan yang mempunyai kompetensi dan independen guna menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan.” Pegawai pengawas ketenagakerjaan sebagai pelaksana pengawasan ketenagakerjaan dapat diberi wewenang khusus sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wewenang pegawai pengawas ketenagakerjaan sebagai penyidik pegawai negeri sipil (Pasal 182 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003) adalah:

- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- b. melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;

- d. melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti dalam perkara tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- e. melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan; dan
- g. menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti yang membuktikan tentang adanya tindak pidana di bidang ketenagakerjaan.

Menurut ketentuan Pasal 182 ayat (2) tersebut maka wewenang pegawai pengawas ketenagakerjaan sebagai penyidik Pegawai Negeri Sipil dilakukan apabila terjadi tindak pidana di bidang ketenagakerjaan.

#### Tahapan Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan

Tahap-tahap pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan meliputi<sup>14</sup>:

a. Upaya pengawasan (*preventive educative*)

Upaya pengawasan yang ditempuh dengan memberikan penyuluhan pada masyarakat industri, menyebarluaskan informasi tentang ketenagakerjaan, pelayanan konsultasi dan lain-lain.

b. Tindakan represif non Justitia

---

<sup>14</sup> Abdul Khakim, Opcit hlm

Upaya pengawasan yang ditempuh dengan memberikan peringatan tertulis melalui nota pemeriksaan kepada pimpinan perusahaan apabila ditemui pelanggaran. Disamping juga memberikan petunjuk secara lisan pada saat pemeriksaan.

c. Tindakan represif Justitia

Upaya pengawasan sebagai alternatif terakhir dan dilakukan melalui pengadilan. Upaya ini ditempuh bila pegawai pengawas sudah melakukan pembinaan dan memberikan peringatan, tetapi pengusaha tetap tidak mengindahkan maksud pembinaan tersebut. Dengan demikian pegawai pengawas sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) berkewajiban melakukan penyidikan dan menindak lanjuti sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku (KUHAP).<sup>15</sup>

Tindak lanjut upaya represif justitia yang dilakukan oleh pegawai pengawas sebagai penyidik pegawai negeri sipil ialah penyerahan berkas perkara dari penyidik pegawai negeri sipil kepada Jaksa Penuntut Umum. Tugas dan wewenang diantara penyidik pegawai negeri sipil dengan Jaksa Penuntut Umum adalah merupakan hubungan fungsional. Hubungan tersebut didahului

oleh penyidik pegawai negeri sipil kepada kejaksaan sesuai dengan Pasal 109 Undang-Undang No.8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang menyatakan

- 1) Dalam penyidik telah dimulai melakukan penyidikan suatu peristiwa tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum.
- 2) Dalam hal penyidik menghentikan penyidikan karena tidak mendapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, tersangka ataupun keluarganya.
- 3) Dalam hal penghentian tersebut pada ayat (2) dilakukan oleh penyidik sebagai mana dimaksud dalam Pasal ayat (1) huruf b, pemberitahuan mengenai hal itu segera disampaikan kepada penyidik dan penuntut umum.

Setelah selesai melakukan penyidikan dan telah selesai membuat perkara tersebut, penyidik pegawai sipil melimpahkan kepada penuntut umum sesuai dengan Pasal 110 KUHAP, yang menyatakan :

- 1) Dalam hal penyidik telah selesai melakukan penyidikan, penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara tersebut kepada penuntut umum.
- 2) Dalam hal penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan tersebut ternyata masih kurang lengkap

penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara itu kepada penyidik serta disertai petunjuk untuk dilengkapi.

- 3) Dalam hal penuntut umum mengembalikan hasil penyidikan untuk dilengkapi, penyidik wajib segera melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk dari penuntut umum.

Penyidikan dianggap telah selesai apabila dalam waktu 14 hari penuntut umum tidak mengembalikan hasil penyidikan atau apabila sebelum batas waktu tersebut berakhir telah ada pemberitahuan tentang hal itu dari penuntut umum kepada penyidik.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Upah**

### **1. Pengertian Upah**

Upah dalam kamus umum bahasa Indonesia, merupakan uang dan lain sebagainya yang dibayarkan sebagai pembalas jasa atau bayaran tenaga yang sudah dipakai untuk mengerjakan sesuatu (seperti gaji, persen dll).<sup>16</sup>

Pengertian lainnya juga dapat ditemukan dalam Peraturan Perundang-undangan, yakni dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1981 Tentang Perlindungan Upah, Pasal 1 Huruf a, yang berbunyi :



Upah merupakan suatu penerimaan sebagai imbalan dari pengusaha kepada buruh untuk suatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang yang ditetapkan menurut suatu persetujuan atau peraturan perundang-undangan, dan dibayarkan atas dasar suatu perjanjian kerja antara pengusaha dengan buruh termasuk tunjangan baik untuk buruh sendiri maupun keluarga.

Pengertian upah juga disebutkan dengan jelas dalam Pasal 1 ayat (30) UU Nomor 13 Tahun 2003, upah adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan.

Perbedaan beberapa pengertian yang ada dalam peraturan perundang-undangan terlihat sangat jelas antara Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 1981 tentang Perlindungan Upah dan UU No 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, perbedaan mendasarnya terletak dalam pengertian upah. Dalam Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 1981 upah didefinisikan sebagai imbalan dari pengusaha saja sedangkan

dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, upah dikatakan sebagai Hak yang harus diterima oleh buruh.

Menurut **Nurimansyah Haribuan** upah merupakan segala macam bentuk penghasilan, yang diterima buruh/pegawai (tenaga kerja), baik berupa uang ataupun barang dalam jangka waktu tertentu pada suatu kegiatan ekonomi.<sup>17</sup>

## **2. Jenis Upah**

Teori mengenai jenis upah dalam Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia dapatlah dikemukakan sebagai berikut :

### **a. Upah Nominal**

Yang dimaksud dengan upah nominal adalah sejumlah uang yang dibayarkan kepada para buruh yang berhak secara tunai sebagai imbalan pengerahan jasa-jasa atau pelayanannya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam perjanjian kerja.

### **b. Upah Nyata**

Upah nyata adalah uang yang nyata, yang benar-benar harus diterima oleh seorang buruh yang berhak. Upah nyata ini

ditentukan oleh daya beli upah tersebut yang akan banyak bergantung dari :<sup>18</sup>

- 1) Besar atau kecilnya jumlah uang yang diterima.
- 2) Besar atau kecilnya biaya hidup yang diperlukan.

c. Upah Hidup

Upah hidup merupakan upah yang diterima buruh efektif cukup untuk membiayai keperluan hidupnya secara luas, yang tidak hanya kebutuhan pokoknya saja, melainkan juga kebutuhan sosial dan keluarganya, seperti pendidikan, asuransi rekreasi dan lain-lain.

d. Upah Minimum

Upah minimum ini adalah upah terendah yang akan dijadikan standar oleh majikan untuk menentukan upah yang sebenarnya dari buruh yang bekerja di perusahaannya.

Upah minimum biasanya ditentukan oleh pemerintah, dan ini kadang-kadang setiap tahunnya berubah sesuai dengan tujuan ditetapkannya upah minimum itu, yaitu :

---

<sup>18</sup> H. Zaenab A. Iqbal, *Dasar-Dasar Hukum Perburuhan Ctk Pertama*, PT Raja Grafindo Persada

- 1) Untuk menonjolkan arti dan peranan tenaga kerja (buruh) sebagai sub-sistem dalam suatu hubungan kerja.
- 2) Untuk melindungi kelompok kerja dari adanya sistem pengupahan yang sangat rendah dan secara materiil kurang memuaskan.
- 3) Untuk mendorong kemungkinan diberikannya upah yang sesuai dengan nilai pekerjaan yang dilakukan.
- 4) Untuk mengusahakan terjaminnya ketenangan dan kedamaian kerja dalam perusahaan.
- 5) Mengusahakan adanya dorongan peningkatan dalam standar hidup secara normal.

e. Upah Wajar

Upah wajar merupakan upah yang secara relative dinilai cukup wajar oleh pengusaha dan buruh sebagai imbalan atas jasa-jasanya pada perusahaan.

Upah wajar ini sangat bervariasi dan selalu berubah-ubah antara upah minimum dan upah hidup, sesuai dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya, yaitu: kondisi Negara pada umumnya, nilai upah rata di daerah dimana perusahaan itu berada, peraturan perundangan, standar hidup para buruh itu

sendiri, undang-undang mengenai upah khususnya, posisi perusahaan dilihat dari struktur perekonomian Negara.

### **3. Asas-Asas Pengupahan**

Asas-asas pengupahan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan khususnya peraturan yang mengenai hukum ketenagakerjaan, yang secara terperinci sebagai berikut :

- a. Hak menerima upah
- b. Tidak boleh ada diskriminasi upah
- c. No work no pay
- d. Pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari ketentuan upah minimum (Pasal 90 ayat 1 Undang-undang No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan)
- e. Komponen upah
- f. Pelanggaran yang dilakukan oleh pekerja atau buruh karena kesengajaan atau kelalaiannya dapat dikenakan denda (Pasal 95 ayat 1 Undang-undang No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan)
- g. Pengusaha yang karena kesengajaannya dan kelalaiannya mengakibatkan keterlambatan pembayaran upah dikenakan

denda sesuai dengan persentase tertentu dari upah pekerja atau

buruh (Pasal 95 ayat 2 Undang-undang No.13 tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan)

- h. Dalam hal perusahaan dinyatakan pailit atau dilikuidasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka upah dan hak-hak lainnya dari pekerja atau buruh merupakan utang yang didahuukan pembayarannya
- i. Tuntutan pembayaran upah pekerja atau buruh dan segala pembayaran yang timbul dari hubungan kerja menjadi kadaluarsa telah melampaui jangka waktu 2 (dua) tahun sejak timbulnya hak (Pasal 96 Undang-undang No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan)<sup>19</sup>

#### **4. Kebijakan Pengupahan**

Kebijakan pengupahan merupakan sebagai kebijakan yang masuk dalam ruang lingkup pemerintah, kebijakan ini berupa atauran-aturan yang belum diatur dalam perundang-undangan yang ada, yang berarti bahwa kebijakan pengupahan meletakkan sebuah kebijakan dalam ranah upah bagi buruh, kebijakkan sendiri berasal dari *Freies Ermessen*, *Freies* berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, tidak terikat dan membolehkan. *Ermessen* berarti mempertimbangkan

menilai, menduga, dan memperkirakan, *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga dan mempertimbangkan sesuatu, istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *Freies Ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan Administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.<sup>20</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon peraturan kebijaksanaan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha Negara yang bertujuan "*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*" yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis, dimana peraturan kebijaksanaan ini hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah, karenanya tidak dapat merubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-perundang.<sup>21</sup>

Pemberian kewenangan *Freies Ermessen* kepada pemerintah sebagai sebuah konsekuensi logis dari Negara *welfare state*, dimana menurut *Laica Marzuki freies ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada Tata Usaha Negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, kebebasan ini sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan Tata Usaha Negara terhadap

kehidupan sosial ekonomi para masyarakat yang kian kompleks.<sup>22</sup> Akan tetapi dalam Negara hukum kebebasan ini tidak kemudian berarti bebas-sebebasnya, tetap mempunyai batasan-batasannya, batasannya menurut Muchsan :

- a. Penggunaan *Freies Ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku.
- b. Penggunaan *Freies Ermessen* hanya ditujukan demi kepentingan umum.<sup>23</sup>

Beberapa bentuk yang ada dalam peraturan kebijaksanaan antara lain garis-garis kebijaksanaan, peraturan-peraturan, pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk, surat edaran, instruksi-intruksi, peraturan menteri dan lain lain.

Pengertian-pengertian pokok diatas memberikan gambaran bahwa kebijakan pengupahan adalah setiap perbuatan yang dilakukan oleh pejabat Tata Usaha Negara, dengan mengeluarkan sejumlah keputusan-keputusan yang dalam hal ini adalah Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, karena didalam Undang-Undang hanyalah mengatur secara umum saja, sebagaimana tercantum dalam Pasal 88 Undang-



Kebijakan pengupahan yang akan diulas adalah mengenai kebijakan pengupahan yang berupa upah minimum.

### **5. Upah Minimum**

Upah minimum ditempuh sebagai upaya untuk melindungi buruh/pekerja dari eksploitasi pengusaha, dimana harapan besarnya ialah dengan ditetapkannya upah minimum, pengusaha dan buruh punya pedoman, disatu sisi pedoman bagi pengusaha untuk memberikan besaran gaji yang harus diberikan kepada buruh dan disisi buruh dengan adanya upah minimum ini maka dapat terlindungi secara hukum.

Kebijakan upah minimum juga sebagai upaya untuk mewujudkan penghasilan yang layak bagi buruh dengan mempertimbangkan peningkatan kesejahteraan bagi buruh/pekerja tanpa mengabaikan peningkatan produktifitas dan kemajuan perusahaan.

Secara spesifik dan fungsi, adanya upah minimum ini adalah sebagai upaya perlindungan terhadap para pekerja/buruh baru, berpendidikan rendah, tidak memiliki pengalaman kerja, masa kerja dibawah 1(satu) tahun, dan lajang/belum berkeluarga, dengan tujuan untuk menegakkan kesewenangan pengusaha sebagai pemberi

kerja dalam memberikan upah kepada pekerja/buruh yang baru masuk kerja.<sup>24</sup>

Secara teknis dasar hukum pengaturan upah minimum adalah Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER-01/MEN/1999 Tentang Upah Minimum, yang disempurnakan dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor KEP-226/MEN/2000 dan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER-17/MEN/VII/2005.

**Pedoman dan Penetapan Upah Minimum:**

Dalam penetapan upah minimum yang mempunyai wewenang adalah pemerintah Provinsi yang dalam hal ini adalah Gubernur. Kewenangan ini lahir dari Undang –Undang No.22 Tahun 1999 yang kemudian di revisi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan juga secara teknis diatur dalam peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

Dalam pelaksanaannya proses penetapan upah minimum Kota Yogyakarta

1) Undang-Undang No 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan

Tujuan utama adanya kebijakan upah minimum adalah melindungi pekerja dengan mendapatkan penghasilan yang layak untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari.

Dari tahun ke tahun penetapan upah minimum baik upah minimum Kota atau UMK maupun upah minimum Provinsi atau UMK selalu bersifat dilematis termasuk di Kota Yogyakarta, dalam penetapan besarnya upah minimum selalu ada pihak-pihak yang kurang bahkan tidak puas karena tidak terakomodasi seluruh kepentingannya. Pihak buruh/pekerja mengharapkan upah yang mampu memenuhi/mencukupi kebutuhan atas biaya hidup yang semakin meningkat, sedangkan pengusaha berasalah sulitnya kondisi perusahaan khususnya dan ekonomi pada umumnya akibat berbagai kenaikan biaya produksi serta kondisi pasar yang tidak mendukung, tidak memungkinkan memenuhi harapan pekerja tersebut. Oleh karena itu pemerintah dalam hal ini adalah Gubernur dalam menetapkan upah minimum harus mengacu kepada Kebutuhan Hidup Layak (KHL), produktifitas dan pertumbuhan ekonomi.

Dalam proses penetapan upah minimum yang di bahas Dewan pengupahan sudah mengacu kepada Kebutuhan Hidup Layak (KHL), akan tetapi ada salah satu unsur yaitu pengusaha yang meragukan besaran KHL hasil survei Dewan pengupahan dengan alasan survei hanya dilakukan satu kali sehingga validitasnya patut di ragukan, padahal dalam pedoman survei, survei dilakukan setiap bulan sampai pada penetapan usulan upah minimum kepada Gubernur. sedangkan Gubernur dalam penetapan dalam penetapan upah minimum sudah mengacu kepada KHL yaitu didasarkan kepada capainya KHL sama dengan tahun sebelumnya yaitu tahun 2008, akan tetapi kurang mempertimbangkan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi yang ada, hal ini dikarenakan ekonomi Kota Yogyakarta lebih banyak ditopang oleh sektor informal seperti halnya UMKM yang menyerap tenaga kerja dalam jumlah banyak dan mengalami pertumbuhan yang cukup signifikan menurut data di Biro Pusat Statistik Provinsi DIY, akan tetapi upah minimum hanya diberlakukan untuk pekerja di perusahaan-perusahaan atau sektor formal.

Proses penetapan upah minimum di mulai dengan dibentuknya Dewan Pengupahan oleh Gubernur di setiap daerah yang terdiri dari unsur pemerintah dalam hal ini adalah Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta, unsur pengusaha, unsur pekerja/buruh dan perguruan tinggi serta pakar.

Proses penetapan upah minimum Kota Yogyakarta dimulai dengan pembentukan Dewan Pengupahan yang terdiri dari unsur pemerintah, unsur pekerja/buruh. Unsur pengusaha dan pakar yaitu pakar ekonomi yang merangkap sebagai akademis dari perguruan tinggi UGM, dengan komposisi perbandingan 2:1, dan unsur pemerintah mengutamakan musyawarah bapartit antara unsur pengusaha dan unsur pekerja.

Dewan pengupahan bertugas mengumpulkan satu angka bersaran UMP atau UMK kepada Gubernur, berdasarkan kesepakatan tripartit dengan mempertimbangkan beberapa faktor, akan tetapi dalam pelaksanaanya Dewan Pengupahan tidak mencapai kesepakatan untuk mengusulkan satu angka besaran UMK, masing-masing yaitu unsur pengusaha dan unsur pekerja tetap bersikukuh dengan keinginannya atau angka usulnya masing-masing, dan mengakibatkan stagnasi

persidangan dan menimbulkan komunikasi yang tidak kondusif

sehingga akhirnya keduanya bersepakat untuk menyerahkan kepada pemerintah untuk menentukan

- 3) Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 17 tahun 2005 tentang komponen dan pelaksanaan tahapan pencapaian KHL.

Kebutuhan hidup layak atau KHL merupakan dasar dalam penetapan upah minimum. Nilai KHL tersebut diperoleh melalui survei harga yang dilakukan oleh unsur tripatit dibentuk dari dewan pengupahan baik Provinsi maupun Kota/Kabupaten.

Untuk pencapaian KHL dalam penetapan upah minimum dilaksanakan secara bertahap oleh Gubernur dengan memperhatikan kondisi pasar kerja, usaha yang paling mampu (marginal) serta saran dan pertimbangan dari dewan pengupahan. Dalam proses penetapan upah minimum di Kota Yogyakarta, KHL dijadikan dasar pertama untuk menentukan besaran upah minimum Kota Yogyakarta oleh Gubernur.

#### **E. Perspektif Hukum Islam Tentang Upah**

Islam tentunya memiliki aturan-aturan tersendiri dalam beberapa aspek kehidupan, baik berupa kaidah-kaidah yang syar'iyah maupun kaidah-kaidah yang bersifat muamalah, keduanya merupakan dimensi

yang sangat erat dalam kehidupan seorang muslim dan ummat muslim tentunya.

Sebagai sebuah agama, islam merupakan agama yang lengkap dalam mengatur aspek-aspek kehidupan ummatnya, baik berupa hubungan antara ummat dengan rab-nya, ummat islam dengan ummat lainnya, agama islam dengan agama lainnya, islam dengan Negara, islam dengan alam, islam dengan binatang dan makhluk ghaib, islam dengan tata kehidupan manusia dan lain-lain, kesemuanya telah diatur dalam agama islam, yang tertulis didalam Al-Qur'an maupun Al-Hadits serta hasil-hasil ijtihad para alim ulama yang tertuang dalam Fiqh.

Upah dalam perspektif islam berkaitan erat dengan muamalah. Karena islam juga memberikan perhatian yang cukup serius mengenai upah, karena upah berkaitan dengan hidup orang banyak sehingga hal ini juga merupakan suatu hal yang sangat diperhatikan dalam islam.

Upah secara khusus dalam islam dibahas dalam fiqh muamalah, sebelum beranjak dalam kajian yang lebih khusus lebih baiknya akan  
..... islam telah lebih dahulu membahas dari fiqh muamalah





Menurut istilah muamalah dapat diartikan dalam arti sempit dan luas, muamalah dalam arti luas adalah aturan (hukum) Allah SWT untuk mengatur manusia dalam kaitannya dengan urusan duniawi dalam pergaulan social, sedangkan muamalah dalam arti sempit ialah aturan-aturan Allah SWT yang wajib ditaati yang mengatur hubungan manusia dengan manusia dalam kaitannya dengan cara memperoleh dan mengembangkan harta benda.

Dengan demikian bahwa persoalan upah masuk dalam urusan fiqh muamalah yang dimasukkan dalam kriteria Al-Muamalah Al-Madiyah.

Upah dalam bahasa Arab disebut al-ajru atau al-iwadh artinya adalah ganti dan upah, atau mu'jir dan musta'jir yang berate memberikan upah dan menerima upah.<sup>27</sup>

## 1. Dasar Hukum

Dasar hukum ijarah adalah Al-Qur'an Al-Sunnah dan Al-Ijma, sedangkan dasar dalam Al-Qur'an terdapat dalam surat Al-Qash : 26 yang artinya: *"salah seorang dari wanita itu berkata: wahai bapakku, ambillah dia sebagai pekerja kita karena orang yang paling baik untuk dijadikan pekerja adalah orang yang kuat dan dapat dipercaya."*

Ayat lain yang menerangkan akan adab bagaimana seorang muslim diajarkan untuk mencari rizki dengan jalan yang benar, dan bukan menggunakan cara-cara yang batil terdapat dalam surat An-Nisa : 29 , yang artinya: *“hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang dilakukan suka sama suka.”*

Dasar ijarah bukan hanya dapat kita temukan dalam surat dan juga ayat-ayat Al-Qur'an saja, akan tetapi dasar hukum ijarah juga dapat kita temukan dalam al-hadits yang diriwayatkan Ibnu Majah :

*Artinya : “berikanlah olehmu upah orang sewaan sebelum keringatnya kering (riwayat Ibnu Majah)*

Riwayat lainnya antara lain diriwayatkan oleh Imam Bukhori dan Muslim :

*Artinya : “Berbekamlah kamu, kemudian berikanlah olehmu upahnya kepada tukang bekam itu. (riwayat Bukhori dan Muslim).”*

Landasan ijma dari ijarah ialah semua umat bersepakat, tidak ada

Menurut ulama Hanafiah, rukun ijarah adalah ijab dan qobul, antara lain dengan menggunakan kalimat Al-Ijarah, Al-Isti'jar, Al-Ikhtira dan Al-Ikra, adapun menurut jumhur ulama, rukun ijarah ada 4 (empat), yaitu:

- 1) Akid (orang yang akad).
- 2) Shighat akad.
- 3) Ujrah (upah)
- 4) Manfaat

### **3. Syarat Ijarah**

Syarat ijarah terdiri dari empat macam, sebagaimana syarat dalam jual beli yaitu syarat Al-Inkad (terjadinya akad), An-Nafadz (syarat pelaksanaan akad) syarat sah dan syarat lazim.

#### **1) Syarat terjadinya akad**

Dalam hal terjadinya akad mempunyai beberapa perbedaan diantara para ulama yakni menurut pandangan ulama hanafiyah, aqid (orang yang melakukan akad) disyaratkan harus berakal dan mumayiz (minimal 7 tahun), serta tidak disyaratkan harus baligh. Tetapi jika bukan barang miliknya sendiri, akad ijarah anak

Ulama malikyah berpendapat bahwa tamyid adalah syarat ijarah dan jual beli, sedangkan baligh adalah syarat penyerahan. Dengan demikian akad anak mumayiz adalah sah, tetapi bergantung atas keridoan walinya.<sup>29</sup>

2) Syarat pelaksanaan akad

Agar ijarah terlaksana, barang harus dimiliki oleh aqid atau ia memiliki kekuasaan penuh untuk akad. Dengan demikian, ijarah al-fudhul (ijarah yang dilakukan oleh orang yang tidak memiliki kekuasaan atau tidak diizinkan oleh pemiliknya) tidak dapat menjadikan adanya ijarah.

3) Syarat sah ijarah

Keabsahan ijarah sangat berkaitan erat dengan akid (orang yang berakad), maqud alaih (barang yang menjadi objek akad), ujah (upah), dan zat akad. Syarat sah tersebut :

- a. Adanya keridoan dari kedua belah pihak yang berakad.
- b. Maqud alaih bermanfaat dengan jelas. Maqud alaih harus dapat memenuhi secara syara'.
- c. Pemanfaat benda dibolehkan menurut syara'.
- d. Tidak menyewa untuk pekerjaan yang diwajibkan kepadanya.
- e. Tidak mengambil manfaat bagi diri oaring yang disewa.

---

<sup>29</sup> Rachmat Safei, opcit Hlm.125.

f. Manfaat aqud alaih sesuai dengan keadaan yang umum.<sup>30</sup>

4) Syarat kelaziman ijarah

5) Syarat upah (Ujrah)

Para ulama telah menetapkan syarat upah, yaitu :

a. Berupa harta tetap yang dapat diketahui.

b. Tidak boleh sejenis dengan barang manfaat dengan ijarah