

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta terhadap pelaksanaan upah minimum bagi Pekerja di Kota Yogyakarta.

1. Gambaran Umum Kota Yogyakarta

A. Kondisi Wilayah

1) Kondisi Geografis dan Administrasi

Kota Yogyakarta mempunyai luas sekitar 32,5 km², terletak di daerah dataran lereng aliran Gunung Merapi yang memiliki kemiringan lahan relatif datar yaitu antara 0 - 2% dan berada pada ketinggian rata-rata 114 meter dari permukaan air laut (dpa). Sebagian wilayah yaitu ±1.657 ha terletak pada ketinggian kurang dari 100 meter dan sisanya ±1.593 ha berada pada ketinggian antara 100-199 meter dpa. Secara geografis, wilayah Kota Yogyakarta terletak antara 110⁰ 24' 19" - 110⁰ 28' 53" Bujur Timur (BT) dan antara 07⁰ 49' 26" - 07⁰ 15' 24" Lintang Selatan (LS).

Secara administratif, wilayah Kota Yogyakarta terbagi menjadi 14 kecamatan, 617 RW dan 2.532 RT. Kota Yogyakarta

di bagi menjadi 2 kabupaten yaitu a) Kabupaten Sleman di sebelah utara

b) Kabupaten Bantul dan Sleman di sebelah timur, c) Kabupaten Bantul disebelah selatan dan d) Kabupaten Bantul dan Sleman disebelah Barat.

2) Kondisi Iklim

Berdasarkan data yang diambil dari kelima stasiun pengamat hujan di Dongkelan, PDAM, Giwangan, Tegalrejo dan Mendungan diketahui bahwa pada tahun 2001 curah hujan tertinggi di Kota Yogyakarta terjadi pada bulan Maret sebesar 272 mm dan curah hujan terendah terjadi pada bulan Agustus (kurang dari 1 mm). Curah hujan rata-rata perhari perbulan adalah 9 hari. Kelembaban udara rata-rata di Kota Yogyakarta cukup tinggi, tertinggi terjadi pada bulan Januari dan Maret sebesar 86% dan terendah pada bulan Agustus sebesar 74%. Tekanan udara rata-rata 1.010,2 mb dan suhu rata-rata 26,2° C.

B. Kondisi Sosial Ekonomi

a. Kependudukan

1) Jumlah dan Sebaran Penduduk

Jumlah penduduk Kota Yogyakarta terbagi dalam 2 (dua) kategori yaitu Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA). Pada tahun 2001, keseluruhan jumlah penduduk di Kota Yogyakarta mencapai 503.954 jiwa, dengan komposisi penduduk laki-laki sebesar

Kepadatan penduduk di Kota Yogyakarta adalah sebesar 1.045 jiwa/km². Kepadatan penduduk di Kota Yogyakarta yang tertinggi adalah di Kecamatan Ngampilan yaitu 28.112 jiwa/km², sedangkan kepadatan penduduk terendah adalah di Kecamatan Umbulharjo yaitu 8.244 jiwa/km².

Tabel 2
Kepadatan Penduduk Kota Yogyakarta

No	Kecamatan	Jml Penduduk (jiwa)	L. Wilayah (km)	Kepadatan (jiwa/km ²)
1	Mantrijeron	39.242	2,61	15.035
2	Kraton	32.072	1,40	22.909
3	Mergangsan	41.790	2,31	18.091
4	Umbulharjo	66.941	8,12	8.244
5	Kotagede	28.408	3,07	9.253
6	Gondokusuman	72.811	3,99	18.248
7	Danurejan	30.642	1,10	27.856
8	Pakualaman	14.790	0,63	23.476
9	Gondomanan	20.532	1,12	18.332
10	Ngampilan	23.052	0,82	28.122
11	Wirobrajan	30.139	1,76	17.124
12	Gedongtengen	26.448	0,96	27.550
12	Gedongtengen	26.448	0,96	27.550
13	Jetis	37.959	1,70	22.329
14	Tegalrejo	39.128	2,91	13.446
Jumlah		503.954	32,50	15.506

Sumber : Kota Yogyakarta Dalam Angka, 2011

b. Perekonomian

Analisa yang dilakukan atas dasar harga konstan 1993 menunjukkan

1. Sektor industri (manufaktur) merupakan usaha yang memberikan kontribusi

dalam perekonomian di Kota Yogyakarta, sektor jasa-jasa dan sektor perdagangan, hotel dan restoran merupakan 2 (dua) sektor dengan kontribusi terbesar yaitu sebesar Rp. 367.681 juta (= 26,41%) dan Rp. 291.648 juta (= 20,95%).

Sedangkan sektor lapangan usaha yang terkecil adalah sektor pertambangan dan penggalian diikuti oleh sektor pertanian dengan nilai masing-masing adalah Rp. 258 juta (= 0,02%) dan Rp. 12.152 juta (= 0,87%). Secara lengkap, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kota Yogyakarta dan distribusinya dapat dilihat pada tabel 2.4 dan 2.5 dibawah ini.

Tabel 3
PDRB menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan 1991
(juta rupiah)

No	Lapangan Usaha	1999	2000	2001*)
1	Pertanian	12.059	12.291	12.152
2	Pertambangandan Penggalian	293	277	258
3	Industri Pengolahan	148.049	152.158	155.809
4	Listrik, Gas dan Air	17.316	18.193	18.481
5	Bangunan	78.926	82.272	82.108
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	260.739	282.346	291.648
7	Pengangkutan dan Komunikasi	212.576	222.661	233.086
8	Keuangan, Sewa dan Jasa Perusahaan	227.350	225.729	231.060
9	Jasa-jasa	352.126	360.614	367.681
Kota Yogyakarta		1.309.434	1.356.541	1.392.283

Tabel 4
Distribusi PDRB menurut Lapangan Usaha
Atas Dasar Harga Konstan 2003 (%)

No	Lapangan Usaha	2001	2002	2003
1	Pertanian	0,92	0,91	0,87
2	Pertambangan dan Penggalian	0,02	0,02	0,02
3	Industri Pengolahan	11,31	11,22	11,19
4	Listrik, Gas dan Air	1,32	1,34	1,33
5	Bangunan	6,03	6,06	5,90
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	19,91	20,81	20,95
7	Pengangkutan dan Komunikasi	16,23	16,41	16,74
8	Keuangan, Sewa dan Jsa Perusahaan	17,36	16,64	16,60
9	Jasa-jasa	26,89	26,58	26,41
Kota Yogyakarta		100,00	100,00	100,00

Sumber : Kota Yogyakarta Dalam Angka, 2003

Pada tahun 2003 pertumbuhan ekonomi Kota Yogyakarta secara keseluruhan (meliputi 9 sektor lapangan usaha) hanya mencapai 2,63%. Angka ini sedikit lebih rendah apabila dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi pada tahun 2002 yang mencapai 3,60% (lihat Tabel 2.6). Pada tahun 2003 tersebut terdapat 3 (tiga) sektor yang mengalami pertumbuhan negatif yaitu sektor pertanian, sektor pertambangan dan penggalian serta sektor bangunan dengan masing-masing nilai pertumbuhan adalah -1,13%, -6,86% dan -0,20%.

Sedangkan untuk sektor yang paling tinggi pertumbuhannya adalah sektor pengangkutan dan komunikasi serta sektor perdagangan, hotel

dan jasa (masing-masing 16,74%, 16,41% dan 26,41%) lihat tabel 2.6 dibawah ini

Tabel 5
Pertumbuhan Ekonomi menurut Lapangan Usaha
Atas Dasar Harga Konstan 2003 (%)

No	Lapangan Usaha	2001	2002	2003
1	Pertanian	-5,31	1,93	-1,13
2	Pertambangan dan Penggalian	-15,37	-5,49	-6,86
3	Industri Pengolahan	1,71	2,78	2,40
4	Listrik, Gas dan Air	0,63	5,05	1,59
5	Bangunan	0,51	4,24	-0,20
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	0,79	8,29	3,29
7	Pengangkutan dan Komunikasi	1,32	4,74	4,68
8	Keuangan, Sewa dan Jasa Perusahaan	0,71	-0,71	2,36
9	Jasa-jasa	1,35	2,41	1,90
Kota Yogyakarta		1,03	3,60	2,63

Sumber : Kota Yogyakarta Dalam Angka, 2001

2. Kantor Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi

a. Sejarah singkat Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Pada awal pemerintah RI, waktu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan jumlah kementerian pada tanggal 19 Agustus 1945, kementerian yang bertugas mengurus masalah ketenagakerjaan belum ada tugas dan fungsi yang menangani masalah-masalah perburuhan diletakan pada Kementerian Sosial baru mulai tanggal 3 Juli 1947 ditetapkan adanya Kementerian perburuhan dan melalui Peraturan Pemerintah Nomor. 3 Tahun 1947 tanggal 25 Juli 1947

ditetapkan tugas pokok Kementerian Perburuhan kemudian

Sejak awal periode Demokrasi terpimpin, terdapat organisasi buruh dan serikat buruh baik yang berafiliasi dengan partai politik maupun yang bebas, pertentangan mulai muncul dimana-mana pada saat itu kegiatan Kementerian Perburuhan di[usatkan pada usaha penyelesaian perselisihan perburuhan, sementara itu masalah pengangguran terabaikan, sehingga melalui PMP Nomor : 12 Tahun 1959 dibentuk kantor Panitia Perselisihan Perburuhan Tingkat Pusat (P4P) dan tingkat Daerah (P4D).

Struktur organisasi Kementerian Perburuhan sejak Kabinet kerja I sampai dengan Kabinet IV kerja tidak mengalami perubahan. Struktur organisasi mulai berubah melalui Peraturan Menteri Perburuhan Nomor 8 : Tahun 1964 yaitu dengan ditetapkannya empat jabatan. Perburuhan menteri untuk urusan-urusan administrasi, penelitian, perencanaan dan penilaian hubungan dan pengawas perburuhan, dan tenaga kerja.

Dalam perkembangan selanjutnya, organisasi kementerian perburuhan yang berdasarkan peraturan tersebut disempurnakan dengan peraturan menteri perburuhan Nomor 13 Tahun 1964 tanggal 27 November 1964, yang pada pokoknya menambah satu jabatan pembantu Menteri Urusan Khusus.

Dalam periode Orde Baru (masa transisi 1966-1969), Kementerian Perburuhan berubah nama menjadi Departemen Tenaga

Pada masa Reformasi Departemen Tenaga Kerja dan Departemen Transmigrasi kemudian bergabung kembali pada tanggal 22 Februari 2001. Usaha penataan organisasi Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi terus dilakukan dengan mengacu kepada Keputusan Presiden RI Nomor 47 tahun 2002 tentang kedudukan, Tugas, Fungsi Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata kerja.

3. Mekanisme Pengawasan

a. Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi kota Yogyakarta, terdiri atas 4 bidang :

- 1) Bidang sosial, terdiri atas seksi bina kesejahteraan sosial, seksi rehabilitasi dan pelayan sosial dan seksi perlindungan sosial.
- 2) Bidang tenaga kerja, terdiri atas penyediaan lowongan kerja dan penetapan dan seksi pengembangan dan pelatihan.
- 3) Bidang hubungan industri dan perlindungan tenaga kerja, terdiri atas hubungan industrial dan kesejahteraan tenaga kerja dan seksi pengawasan ketenagakerjaan.
- 4) Bidang transmigrasi, terdiri atas seksi penyediaan dan seksi penetapan dan perlindungan.³²

³² Wawancara dengan Bapak Haryono (Kepala Seksi Pengawasan Ketenagakerjaan), Dinas Sosial

Pengawasan ketenagakerjaan merupakan unit kerja yang merupakan sub-bidang dari bidang hubungan industrial dan perlindungan tenaga kerja pada Dinas Sosial Tenaga kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta yang dikepalai oleh seorang seksi pengawasan ketenagakerjaan. Unit kerja pengawsan ketenagakerjaan pada Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyyakarta meliputi:

- 1) Kepala Seksi Pengawasan Ketenagkerjaan
- 2) Spesialis K3 Angkat Angkut
- 3) Pengawasas Umum

Pegawai pengawas ketengakerjaan merupakan jabatan fungsional yang pengangkatannya dilakukan oleh Menteri yang diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 15 Tahun 2012 dan Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Menteri Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 19 Tahun 2010 tentang Jabatan Fungsional Pengawas Ketenagakerjaan dan Angka Kreditnya.

Pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan dilakukan melalui pemeriksaan dan atau pengujian terhadap objek pengawasan ketenagakerjaan. Objek pengawasan ketenagakerjaan ialah perusahaan yang berbadan hukum atau tidak yang mempekerjakan tenaga kerja baik milik swasta maupun milik Negara termasuk keadaan tenaga kerja, kondisi kerja dan objek teknis lainnya. Sebelum melakukan pemeriksaan dan atau pengujian terhadap objek pengawasan ketenagakerjaan perlu dilakukan tahap persiapan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan, yang dilakukan dengan mempelajari dan untuk pertama kali melalui data wajib lapor ketenagakerjaan. Adapun jenis-jenis pemeriksaan meliputi:

- i. Pemeriksaan pertama: pemeriksaan yang dilakukan secara lengkap dan menyeluruh terhadap perusahaan atau tempat kerja atau objek pengawasan ketenagakerjaan baru atau belum pernah dilakukan pemeriksaan sebelumnya.
- ii. Pemeriksaan ulang: pemeriksaan yang dilakukan secara berkala setelah pemeriksaan pertama, baik sebagian maupun menyeluruh atau pemeriksaan yang dilakukan pada objek pengawasan

- iii. **Pemeriksaan khusus: pemeriksaan yang dilakukan terhadap masalah ketenagkerjaan yang bersifat khusus seperti pengujian, kecelakaan, kasus, laporan pihak ketiga atau perintah atasan.**

Adapun tahap-tahap pemeriksaan adalah sebagai berikut:

- 1. Surat Perintah Tugas (SPT) dari Kepala Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta yang memuat kewenangan pegawai pengawas untuk menjalankan tugasnya**
- 2. Pemeriksaan ke perusahaan dengan didampingi oleh seorang petugas perusahaan yang ditunjuk oleh pengusaha agar tidak mengganggu kelancaran proses produksi pada perusahaan yang diperiksa. Selain itu pegawai pengawasan juga dapat meminta keterangan dari pekerja/buruh dan atau serikat pekerja/buruh. Sebelum melakukan pemeriksaan pegawai pengawas ketenagakerjaan harus mengadakan pertemuan dengan pimpinan perusahaan atau pengurus perusahaan untuk menjelaskan maksud kehadiran di perusahaan dan kewenangannya, serta meminta data informasi perusahaan.**
- 3. Pembuatan laporan hasil pemeriksaan kepada pimpinannya sebagai bukti telah melakukan tugas. Laporan hasil pemeriksaan**

kebijakan unit kerja pengawasan. Hasil pemeriksaan merupakan hal yang rahasia.

4. Pembuatan nota pemeriksaan terhadap temuan pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang ketenagakerjaan yang menyebutkan jenis-jenis pelanggarannya dan saran-saran perbaikan yang harus dilakukan oleh perusahaan.
5. Pengiriman nota pemeriksaan kepada perusahaan agar perusahaan melaksanakan sarana-sarana perbaikan yang harus dilakukan. Dalam tenggang waktu 2 (dua) minggu dari tanggal pengiriman perusahaan harus memberikan jawaban atas nota pemeriksaan yang diberikan.

Pemeriksaan terhadap objek pengawasan ketenagakerjaan meliputi:

- 1) Norma kerja.
 - a) Waktu kerja dan waktu istirahat
 - b) Pengupahan
 - c) Tunjangan hari raya dan cuti
 - d) Jenis dan sifat pekerjaan
- 2) Norma penempatan dan pelatihan.
 - a) Program AKAD, AKAL, AKAN

- b) Laporan lowongan pekerjaan
 - c) Pelaksanaan pelatihan kerja
 - d) Penggunaan tenaga kerja asing
 - e) Diskrimnasi, kerja paksa
- 3) Norma jaminan sosial tenaga kerja.
- a) Kebersertaan
 - b) Fasilitas kesejahteraan
 - c) Pelaksanaan kompensasi
- 4) Norma kerja wanita dan anak.
- a) Perlindungan dan pemberdayaan tenaga kerja wanita
 - b) Jenis pekerjaan anak
 - c) Penghapusan pekerja terburuk anak
 - d) Perlindungan anak yang bekerja
- 5) Norma hubungan kerja.
- a) Perjanjian kerja
 - b) Peraturan perusahaan
- 6) Norma kelselamatan dan kesejahteraan kerja.
- a) Keselamatan dan kesehatan kerja umum
 - b) Mekanik, listrik, kebakaran. Konstruksi bangunan, kesehatan tenaga kerja, lingkungan kerja

7) Hal-hal yang lain yang berkaitan dengan pelaksanaan

Apabila dilihat dari norma-norma yang diperiksa terhadap obyek pengawasan tersebut maka pelaksanaan pengawasan ketengakerjaan dapat melindungi hak-hak pekerja yang dilanggar oleh perusahaan akibat pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan, terutam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerajaan.

Pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan pada Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta telah dilaksanakan dengan prosedur dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut dibenarkan oleh bapak Ari Wibowo, Manpower Manager dari perusahaan Hotel Inna Garuda “pegawai pengawas datang dalam jangka waktu 1-2 bulan sekali, melakukan pengecekan perlengkapan keselamatan dan kesehatan kerja, meminta dan memeriksa data-data perusahaan dan terus menghimbau agar perusahaan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”³³ Lebih lanjut Bapak Ari Wibowo mengemukakan bahwa “perusahaan sebisa mungkin mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan, namum dengan tetap memperhatikan kondisi

perusahaan sehingga tidak semua ketentuan perundang-undangan dapat dipenuhi”

c. Penegakan hukum oleh Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Pekerja

Pelaksanaan pengawas ketenagakerjaan tentunya menemukan temuan-temuan terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan, terutama kepada perusahaan baru yang sedang menyesuaikan diri. Hasil temuan-temuan tersebut kemudian diberi tindakan hukum sesuai dengan kewenangan dan tugas dari pegawai pengawasan ketenagakerjaan. Tindakan hukum yang dilakukan pemeriksaan pada perusahaan adalah sebagai berikut:

1. Memberikan nota pemeriksaan pertama yang disertai anjuran perbaikan. Nota pemeriksaan juga merupakan sebagai surat peringatan.
2. Memberikan nota pemeriksaan kedua apabila perusahaan tidak memberikan jawaban atau tidak melaksanakan anjuran perbaikan yang disampaikan pada nota pemeriksaan pertama.
3. Memberikan nota pemeriksaan ketiga apabila perusahaan tidak memberikan jawaban atau tidak melaksanakan anjuran perbaikan

..... telah diberikan nota pemeriksaan kedua

4. Melimpahkan kepada penyidik pegawai Negeri Sipil untuk melakukan penyidikan terhadap temuan pelanggaran, untuk selanjutnya diteruskan di pengadilan.³⁴

Pemberian nota pemeriksaan yang dilakukan hingga tiga kali dikarenakan pengawasan ketenagakerjaan juga merupakan instansi pembinaan, sehingga diharapkan perusahaan dapat mengerti dan mentaati peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 03/Men/1948 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Terpadu, pelaksanaan pengawasan bertujuan untuk:

1. Mengawasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan.
2. Melakukan pembinaan kepada pengusaha dan pekerja agar pelaksanaan peraturan perundang-undangan efektif.
3. Mengumpulkan bahan dan keterangan guna pembetulan dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang baru.

B. Faktor-faktor yang menghambat pengawasan Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta terhadap pelaksanaan upah minimum bagi Pekerja di Kota Yogyakarta.

Pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan dapat terlaksana dengan baik apabila di dukung oleh kerjasama yang baik diantara pegawai pengawas dengan perusahaan dan pekerja, sedangkan faktor penghambat pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan pada Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta:³⁵

- 1) Sarana dan prasarana yang masih kurang, terutama tim pegawai pengawasan hanya lima (5) orang, tiga (3) orang pegawai pengawas fungsional dan dua (2) orang belum, tentu jumlah pegawai tersebut tidak sebanding dengan perusahaan yang jumlahnya mencapai ribuan sehingga pemeriksaan perusahaan oleh pegawai pengawas diperkirakan satu (1) bulan hanya memeriksa delapan (8) perusahaan.
- 2) Dana anggaran bagi pengawasan ketenagakerjaan masih minim.
- 3) Kesadaran perusahaan yang masih kurang terhadap pentingnya pengawasan ketenagakerjaan, terutama kurangnya perusahaan yang mengerti dan mengetahui aturan-aturan tentang ketenagakerjaan.
- 4) Kurangnya peran aktif dari masyarakat (pengawasan sosial) untuk mengadukan penyimpangan yang terjadi dibidang ketenagakerjaan, karena mekanisme pengawasan mengenal

adanya aduan sehingga dapat mempercepat pegawai pengawas untuk melakukan pemeriksaan ke perusahaan tanpa harus menunggu waktu pemeriksaan rutin yang dilakukan oleh pegawai