

OPTIMALISASI PENGAWASAN KETENAGA KERJAAN DI KOTA MALANG

Khoirul Hidayah

Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang
khoirulhidayah55@gmail.com

Abstrak

Malang, as one of the cities with good economic growth, has 1,057 companies with a total employers around 66 007 people. This study aimed to analyze the practice of labor supervising in Malang, its' problems and its' optimization efforts. This study was a kind of sociological juridical research with a qualitative approach. The results of this study suggest that efforts of Disnakertrans of Malang in optimizing labor supervising were only in the form of educational, training and technical guidance. Since 2012, there was no increase in the number of employees' labor supervisors. So that the number of labor violations can not decrease significantly. There are issues faced by Disnakertrans of Malang in performing its duties: the limited number of supervisors; supervisors do not have the authority under the restrictions and freezing of business activities; the temporary suspension of production equipment and revocation of licenses; the regulation, which does not give authority to local governments to determine the number of inspectors; and inspectors who always put non-judicial form in coaching case of violations.

Sebagai adalah salah satu kota yang mempunyai pertumbuhan ekonomi cukup bagus, Kota Malang memiliki 1.057 perusahaan dengan jumlah tenaga kerja sekitar 66.007 orang. Penelitian ini bertujuan menganalisis praktik pengawasan ketenagakerjaan di Kota Malang, persoalan yang dihadapi dan upaya optimalisasinya. Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian yuridis sosiologis dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa upaya Disnakertrans Kota Malang dalam melakukan optimalisasi pengawasan ketenagakerjaan hanya bersifat pendidikan, pelatihan dan bimbingan teknis. Sejak tahun 2012 tidak ada penambahan jumlah pengawas pegawai Ketenagakerjaan. Sehingga jumlah temuan pelanggaran ketenagakerjaan tidak berubah secara signifikan. Keterbatasan jumlah pengawas, pegawai pengawas tidak mempunyai kewenangan dalam pembatasan dan pembekuan kegiatan usaha, penghentian sementara alat produksi dan pencabutan ijin, peraturan tidak memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam menentukan jumlah pengawas dan kultur pengawas yang selalu mengutamakan upaya non yustisial dalam bentuk pembinaan jika terjadi pelanggaran merupakan masalah-masalah hukum yang dihadapi oleh Disnakertrans Kota Malang dalam melakukan tugasnya.

Kata Kunci: Ketenagakerjaan, Pengawasan, Disnakertrans

Pemerintah – di bidang ketenagakerjaan – memiliki fungsi membuat kebijakan, melakukan pembinaan dan pengawasan. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menjelaskan bahwa pengawasan ketenagakerjaan merupakan serangkaian kegiatan untuk mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang undangan di bidang ketenagakerjaan guna tercapainya keadilan. Fungsi pengawasan oleh pemerintah pusat telah dibagi kewenangannya dengan pemerintah daerah sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pembinaan dan pengawasan ketenagakerjaan diserahkan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota. Data Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans) tahun 2012 menunjukkan bahwa jumlah pengawas ketenagakerjaan sebanyak 2.384 orang di Indonesia. Para pengawas ini harus mengawasi lebih dari 216.547 perusahaan di Indonesia. Para pengawas ketenagakerjaan yang saat ini bertugas terdiri dari pengawas umum, 1.460 orang, pengawas spesialis 361 orang, penyidik Pegawai Negeri Sipil 563 orang. Minimnya tenaga pengawasan ini memicu munculnya kasus kekerasan dan perbudakan oleh para pelaku usaha. Seperti kasus yang terjadi di pabrik panci yang terletak di Kabupaten Tangerang Provinsi Banten.

Penyebaran pengawas ketenagakerjaan saat ini baru menjangkau kurang lebih 300 kabupaten/kota dari 504 kabupaten/kota yang ada. Padahal idealnya dengan asumsi 1 pengawas ketenagakerjaan mampu mengawasi 60 perusahaan/tahun, maka masih dibutuhkan tambahan kurang lebih 3.700 pegawai fungsional pengawas ketenagakerjaan.¹Selain faktor tersebut di atas juga kurangnya pengawasan pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan disebabkan karena adanya hambatan antara lain di beberapa Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota belum tersedia

unit kerja pengawasan ketenagakerjaan, penempatan pengawas ketenagakerjaan di luar unit pengawasan ketenagakerjaan dan keterbatasan sarana dan prasarana. Berdasarkan data Kemenakertrans pada tahun 2011, jumlah perusahaan yang mendapat peringatan berupa nota pemeriksaan tahap I sebanyak 7.468 perusahaan dan jumlah perusahaan yang mendapat peringatan keras berupa nota pemeriksaan tahap II berjumlah 1.472 perusahaan. Sedangkan, perusahaan yang telah dinyatakan melakukan pelanggaran aturan ketenagakerjaan dan norma Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3) mencapai 3.848 perusahaan sedangkan jumlah perusahaan yang telah disidik dan di nota untuk diajukan ke pengadilan berjumlah 78 perusahaan². Berdasarkan fakta tersebut dan guna memenuhi kebutuhan tenaga pengawas ketenagakerjaan maka Kemenakertrans bersama Kemendagri mengeluarkan peraturan menteri bersama yaitu Peraturan Bersama Kemenakertrans dan Kemendagri Nomor 14 Tahun 2012 dan Nomor 51 Tahun 2012 tentang Optimalisasi Pengawasan Ketenagakerjaan di Provinsi Dan Kabupaten/Kota.

Kota Malang adalah salah satu kota yang mempunyai pertumbuhan ekonomi yang bagus. Selain sebagai kota pendidikan, Kota Malang telah banyak berdiri industri baik di bidang perdagangan, pertanian, produksi, dan jasa. Berdasarkan data Disnakertrans pada tahun 2014 Kota Malang memiliki 1.057 perusahaan dengan jumlah tenaga kerja sekitar 66.007 orang. Berdasarkan hal ini peneliti berupaya mengkaji fakta di lapangan terkait pengawasan ketenagakerjaan di Kota Malang dikaitkan dengan Peraturan Bersama Nomor 14 Tahun 2012 dan Nomor 51 Tahun 2012. Fakta dan data jumlah perusahaan yang cukup banyak di Kota Malang tersebut tentunya harus seiring dengan jumlah ketersediaan pengawas ketenagakerjaan yang cukup dan kompeten di Kota Malang. Fakta inilah yang

¹Bimbingan Jabatan Dalam Upaya Job Matching (Online), (<http://www.dinsnakertransduk.jatimprov.go.id/edisi-139-juli-2012/748-bimbingan-jabatan-dalam-upah>, diakses tanggal 2 Agustus 2015)

²Kemnakertrans Akan Bentuk Komite Pengawasan Ketenagakerjaan Melibatkan Unsur Pekerja, Pengusaha Dan Penegak Hukum (Online) (<http://www.hukumonline.com>, diakses tanggal 2 Agustus 2015)

melatarbelakangi penulis untuk melakukan penelitian tentang pelaksanaan optimalisasi pengawasan ketenagakerjaan di Disnakertrans Kota Malang.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah jenis penelitian empiris atau yuridis sosiologis dengan pendekatan kualitatif, yaitu dengan mendeskripsikan pelaksanaan optimalisasi pengawasan ketenagakerjaan di Disnakertras Kota Malang yang diatur melalui Peraturan Bersama Kemenakertrans dan Kemendagri Nomor 14 Tahun 2012 dan Nomor 51 Tahun 2012 tentang Optimalisasi Pengawasan Ketenagakerjaan dan menganalisisnya dengan menggunakan teori Lawrence Friedman. Sebagai sumber data primer adalah wawancara secara mendalam terhadap 6 pengawas ketenagakerjaan di Disnakertrans Kota Malang (pengambilan sample dilakukan dengan *purposive sampling*). Data yang diperoleh melalui wawancara mendalam akan dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif melalui teori sistem hukum Lawrence Friedman.

Sistem Hukum Perspektif Lawrence M. Friedman

Sistem hukum mempunyai dimensi yang sangat luas. Sistem hukum (*legal system*) mencakup unsur-unsur materi hukum (*legal substance*), struktur hukum dan kelembagaannya (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Secara konseptual sistem hukum yang mencakup tiga komponen hukum tersebut, dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman bahwa *legal substance*, merupakan aturan-aturan substantif dan ketentuan-ketentuan bagaimana lembaga-lembaga itu berproses (*the substance is composed of substantive rules and rules about how institution should behave*).³ Menurut Lawrence Meir Friedman, ada tiga komponen yang harus ada secara ideal dalam sistem hukum, yaitu⁴:

³Lawrence M. Friedman, *The legal System, A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), h. 14

⁴ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Sistem Hukum* (Malang: Nasa Media, 2010), h. 27-29

(a) Struktur (*legal structure*), adalah kerangka bagian yang secara permanen bertahan, yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Struktur dalam sistem hukum adalah lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan pelaksanaan hukum sesuai dengan yurisdiksinya masing-masing. Berupa kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum untuk mendukung bekerjanya sistem hukum. Struktur hukum mencakup institusi-institusi dan aparaturnya penegak hukum; (b) Substansi (*legal substance*) adalah aturan, produk yang dihasilkan oleh orang-orang yang berada di dalam sistem hukum. Substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada di dalam sistem, yang mencakup produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem tersebut; (c) Kultur hukum (*legal culture*) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum mencakup kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya atau dengan kata lain suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari dan disalahgunakan.⁵ Budaya hukum sebagai suasana pikiran dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan, mencakup gagasan-gagasan yang dominan, kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir dan cara bertindak, baik aparat penegak hukum, maupun warga masyarakat.

Pengawasan Ketenagakerjaan

Pengawasan ketenagakerjaan merupakan hal penting yang harus dilakukan oleh pemerintah guna memberikan perlindungan hukum pekerja dan melakukan penegakan hukum ketenagakerjaan. Pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan bertujuan untuk menjamin terlaksananya Undang-Undang Ketenagakerjaan dan mengurangi jumlah pelanggaran. Pengawasan ketenagakerjaan menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah merupakan kegiatan untuk mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan

⁵Ali Akhmad, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), 12

perundang undangan di bidang ketenagakerjaan. Pengawasan ketenagakerjaan dilaksanakan oleh pengawas ketenagakerjaan yaitu Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dan ditugaskan dalam jabatan fungsional Pengawas Ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan ketenagakerjaan juga disebutkan di Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1948, pengawasan perburuhan meliputi:

- 1) Mengawasi berlakunya undang-undang dan peraturan perburuhan pada khususnya;
- 2) Mengumpulkan bahan keterangan tentang soal hubungan kerja dan keadaan perburuhan dalam arti yang seluas-luasnya, guna membuat undang-undang dan peraturan perburuhan;
- 3) Menjalankan pekerjaan lainnya yang diserahkan kepadanya dengan undang-undang dan peraturan lainnya.

Pengawasan ketenagakerjaan merupakan unsur penting dalam perlindungan tenaga kerja. Pengawasan ketenagakerjaan dilaksanakan melalui dua pendekatan, yaitu preventif edukatif dan refresif justisia. Kedua cara tersebut digunakan tergantung dari tingkat kepatuhan masyarakat dalam hal ini adalah pengusaha dan pekerja terhadap ketentuan ketenagakerjaan yang berlaku. Tindakan preventif edukatif dilakukan jika memungkinkan dan masih adanya kesadaran masyarakat untuk mematuhi hukum. Bagi masyarakat tindakan preventif edukatif sudah dianggap tidak efektif lagi.⁶ Pengawasan ketenagakerjaan dilaksanakan untuk menjamin pelaksanaan peraturan ketenagakerjaan (Pasal 176 UU Nomor 13 Tahun 2003). Pengawasan ketenagakerjaan bertujuan untuk mengurangi jumlah pelanggaran Undang-Undang Ketenagakerjaan sehingga hubungan industrial dapat berjalan dengan baik. Pengawasan ketenagakerjaan dilakukan oleh pengawas ketenagakerjaan yang ditunjuk oleh Kemendisnakertrans. Pengawasan ketenagakerjaan dilakukan oleh unit tersendiri yaitu unit kerja ketenagakerjaan. Pengawasan ketenagakerjaan menurut Pasal 2 Perpres Nomor 21 Tahun 2010 dilakukan

dalam satu kesatuan sistem pengawasan ketenagakerjaan yang terpadu, terkoordinasi, dan terintegrasi yang meliputi unit kerja pengawasan ketenagakerjaan, pengawas ketenagakerjaan dan tata cara pengawasan ketenagakerjaan. Fungsi pengawasan ketenagakerjaan adalah⁷:

- (1) Mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Ketenagakerjaan;
- (2) Memberikan penerangan teknis dan nasihat kepada pengusaha dan tenaga kerja agar tercapainya pelaksanaan Undang-Undang Ketenagakerjaan secara efektif;
- (3) Melaporkan kepada pihak berwenang atas kecurangan dan penyelewengan Undang-Undang Ketenagakerjaan.

Pengaturan pengawasan ketenagakerjaan terdapat pada banyak peraturan perundang-undangan, diantaranya adalah: (a) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pernyataan berlakunya UU Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 Nomor 23 dari Republik Indonesia untuk Seluruh Indonesia; (b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan; (c) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan Konvensi ILO; (d) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja; (e) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1981 tentang Wajib Laport Ketenagakerjaan di Perusahaan; (f) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja; (g) Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 03/Men/1984 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan; (h) Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor Per.09/Men/V/2005 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan.

Pengawas Ketenagakerjaan

Pemenuhan kebutuhan Pengawas Ketenagakerjaan dilakukan pengadaan sumber daya yang dilakukan oleh Pengawas Ketenagakerjaan yang mempunyai kompetensi dan bersifat independen. Pengadaan Pengawas Ketenagakerjaan menurut Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2010, dilaksanakan

⁶Abdul Hakim, *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia* (Bandung:Citra Aditya Bakti, 2009), h. 209.

⁷Sendjun H. Manulang, *Pokok-Pokok Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1995), h. 125

melalui: a) Pengadaan Pegawai Negeri Sipil baru sebagai Pengawas Ketenagakerjaan; b) Pendayagunaan Pegawai Negeri Sipil menjadi Pengawas Ketenagakerjaan. Pengawas Ketenagakerjaan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, wajib merahasiakan segala sesuatu yang menurut sifatnya patut dirahasiakan dan tidak menyalahgunakan kewenangannya. Menteri menetapkan Rencana Kebutuhan Pengawas Ketenagakerjaan secara nasional. Guna memenuhi Pengawas Ketenagakerjaan yang berdaya guna dan berhasil guna dilakukan peningkatan kualitas Pengawas Ketenagakerjaan. Peningkatan kualitas Pengawas Ketenagakerjaan sebagaimana dimaksud pada dilaksanakan melalui pendidikan dan pelatihan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ada dua macam pengawas ketenagakerjaan yang diatur di Pasal 5 sampai Pasal 12 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 03/Men/1984 yaitu: 1) Pegawai pengawas umum berfungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan yang bersifat preventif dan represif non yustisial; 2) Pegawai pengawas spesialis berfungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan yang bersifat preventif dan represif. Pegawai pengawas umum mempunyai wewenang (Pasal 8): a) Memasuki wilayah tempat kerja atau perusahaan; b) Meminta keterangan baik lisan atau tertulis kepada pengusaha atau pengurus dan pekerja atau serikat pekerja; c) Menjaga, membantu dan memerintahkan pengusaha dan pekerja untuk mentaati peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan yang berlaku; d) Menyelidiki keadaan ketenagakerjaan yang belum jelas dan belum diatur di dalam peraturan; e) Memberikan peringatan apabila ada penyimpangan peraturan perundang-undangan; f) Meminta bantuan polisi jika pengawas tidak diperkenankan memasuki tempat kerja atau perusahaan dan tidak memenuhi panggilan; g) Meminta pengusaha seorang pengantar untuk mendampingi pengawas dalam melakukan pemeriksaan.

Pegawai pengawas spesialis mempunyai

tugas dan wewenang (Pasal 12): (a) Melakukan pemeriksaan pertama dan kontrol di perusahaan; (b) Memberikan bimbingan, pembinaan, dan penyuluhan kepada pekerja dan pengusaha tentang peraturan perundang-undangan; (c) Merahasiakan hasil pemeriksaan; (d) Membuat laporan dari hasil tugas dan kewajibannya; (e) Mencatat hasil pemeriksaan dalam buku akte buku pengawas ketenagakerjaan yang disimpan oleh pengusaha. Tahapan pelaksanaan pengawasan oleh pemerintah meliputi⁸: 1) Upaya pembinaan (*preventive educatif*). Pemerintah dalam hal ini memberikan penyuluhan kepada masyarakat industri mengenai informasi ketentuan ketenagakerjaan; 2) Tindakan represif non yustisial. Tindakan ini ditempuh dengan memberikan peringatan tertulis melalui nota pemeriksaan kepada pimpinan perusahaan apabila terjadi pelanggaran dan memberikan petunjuk secara lisan pada saat pemeriksaan; 3) Tindakan represif yustisial. Tindakan ini dilakukan sebagai alternatif terakhir dan dilakukan melalui lembaga peradilan. Upaya ini ditempuh apabila pegawai pengawas sudah melakukan pembinaan dan memberikan peringatan, tetapi pengusaha mengabaikannya. Pegawai pengawas sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) berkewajiban melakukan penyidikan dan menindaklanjuti sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku (KUHP).

Penyidikan merupakan suatu rangkaian proses pemeriksaan yang dilakukan oleh penyidik untuk mencari atau menelusuri indikasi suatu pelanggaran tindak pidana peraturan perundang-undangan. Pengawas ketenagakerjaan diberikan wewenang penyidikan sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya dalam penyidikan terhadap pelanggaran perundang-undangan atau peraturan lainnya yang berhubungan dengan ketenagakerjaan. Adapun wewenang yang diberikan kepada pengawas ketenagakerjaan sebagai penyidik sebagaimana dituliskan dalam Pasal 182 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah

⁸Abdul Hakim, *Dasar-Dasar...*, h. 212.

sebagai berikut: 1) Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan; 2) Melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan; 3) Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan; 4) Melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti dalam perkara tindak pidana di bidang ketenagakerjaan; 5) Melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan; 6) Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan; 7) Menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti yang membuktikan tentang adanya tindak pidana di bidang ketenagakerjaan.

Optimalisasi Pengawasan Ketenagakerjaan di Kota Malang

Banyaknya fenomena pelanggaran ketenagakerjaan di dalam praktek, telah membuat Menteri Dalam Negeri ikut memberikan perhatian yaitu melalui upaya perbaikan dalam pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pengawas ketenagakerjaan. Perhatian tersebut telah ditindaklanjuti yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Bersama Kemendagri dan Kemenakertrans Nomor 14 Tahun 2012 dan Nomor 51 Tahun 2012 tentang Optimalisasi Pengawasan Ketenagakerjaan. Kemendagri dan Kemenakertrans mempunyai pertimbangan bahwa pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan yang sudah berjalan masih mengalami hambatan antara lain di beberapa Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, karena belum tersedia unit kerja pengawasan ketenagakerjaan, penempatan pengawas ketenagakerjaan di luar unit pengawasan ketenagakerjaan dan keterbatasan sarana dan prasarana.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap pengawas ketenagakerjaan Disnakertrans Kota, upaya yang dilakukan oleh pegawai pengawas jika terjadi pelanggaran adalah sesuai dengan aturan sebagaimana yang diatur

di dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor Per-03/Men/1984: 1) Upaya memberikan peringatan atau teguran tertulis dalam bentuk nota pemeriksaan kepada pengusaha (non yustisial). Upaya peringatan ini merupakan bentuk tindak lanjut dari hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pegawai pengawas karena telah ditemukannya pelanggaran norma peraturan perundang-undangan. Hasil pemeriksaan akan dituangkan dalam bentuk nota pemeriksaan yang selanjutnya juga dicatat dalam buku akte pengawas milik perusahaan. Nota pemeriksaan adalah hasil laporan tertulis tentang pelanggaran norma beserta sanksinya. Nota pemeriksaan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, karena hanya sebagai hasil pemeriksaan. Namun nota pemeriksaan ini merupakan tahapan awal yang bisa berlanjut ke upaya hukum yang mempunyai kekuatan hukum memaksa. EN salah seorang pegawai pengawas mengatakan⁹:

“Pegawai pengawas selalu berada di lapangan hampir setiap hari, untuk melakukan pemeriksaan terhadap beberapa perusahaan. Jika ditemukan sebuah pelanggaran, maka akan langsung dibuatkan nota pemeriksaan. Upaya peringatan yang diberikan oleh pegawai pengawas dalam bentuk nota pemeriksaan sering diperhatikan oleh pengusaha. Seperti contoh kasus, pelanggaran terhadap pengusaha X yang belum mengikutsertakan pekerjaannya Jamsostek. Meskipun pada tahap awal, pihak pengusaha belum mampu mengikutsertakan secara keseluruhan pekerjaannya, namun paling tidak sudah ada itikad baik pengusaha untuk taat pada peraturan perundang-undangan. Untuk selanjutnya, janji pengusaha untuk secara keseluruhan pekerja bisa diikuti Jamsostek, maka pegawai pengawas akan selalu memantau tahapan kesanggupan/janji yang sudah dibuat oleh pengusaha di depan pegawai pengawas”.

Tidak jauh berbeda EN dengan RK juga menyampaikan informasi yang tidak jauh berbeda¹⁰:

“Pemeriksaan terhadap perusahaan dilakukan setahun sekali, setiap hari pegawai pengawas selalu ada pembagian tugas untuk melakukan pengawasan perusahaan di lapangan. Nota pemeriksaan diberikan 2 kali kepada pengusaha yang melanggar, jika nota

⁹EN, wawancara (Malang, 18 Juni 2014)

¹⁰RK, wawancara (Malang, 18 Juni 2014)

pemeriksaan pertama tidak diperhatikan, maka akan diberikan nota pemeriksaan kedua. Namun hal ini jarang terjadi. Biasanya, perusahaan sangat respon dengan nota pemeriksaan pertama, sehingga tidak diperlukan nota pemeriksaan kedua. Setiap hasil pemeriksaan, harus ditulis oleh pegawai pengawas di buku akte pengawas yang disimpan oleh pengusaha”.

Meskipun nota pemeriksaan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, namun di dalam praktek para pengusaha sering merespon dan segera menindaklanjuti hasil nota pemeriksaan. Para pengusaha di Kota Malang masih mempunyai kesadaran hukum, adakalanya jika pengusaha tidak mengetahui aturan yang harus ditaati, maka perusahaan seperti itu tentunya diperlukan upaya pembinaan terlebih dahulu. Namun jika pengusaha sudah mengetahui namun ada unsur kesengajaan, maka terhadap perusahaan seperti itu harus ada pemeriksaan yang secara intensif dilakukan oleh pegawai pengawas. Biasanya, peran pekerja dalam hal kontrol perusahaan juga sangat diperlukan. Pekerja bisa melaporkan ke unit pengawasan ketenagakerjaan, jika pada perusahaannya terjadi pelanggaran. Pegawai pengawas bisa melakukan tindak lanjut untuk melakukan pemeriksaan terhadap perusahaan. Setelah dilakukan pemeriksaan, jika terdapat pelanggaran, pegawai pengawas akan memberikan nota pemeriksaan I kepada pelaku usaha. Pegawai pengawas akan memberikan waktu selama 14 hari, jika tidak ada tindak lanjut dari teguan/peringatan yang ada di nota pemeriksaan I, maka selanjutnya akan dikeluarkan nota pemeriksaan II. Jika pada tahapan tersebut, selama I minggu belum ada tindak lanjut maka akan dilakukan proses penyidikan.

Upaya Hukum untuk Dilakukan Penyidikan (Yustisial)

Upaya hukum ini dilakukan apabila pegawai pengawas sudah melakukan upaya pembinaan dan peringatan, namun pengusaha tidak memperhatikan, maka upaya selanjutnya adalah dilakukan tindakan penyidikan. Pada tahapan di atas, maka jika peringatan dalam

bentuk nota pemeriksaan satu dan dua tidak diperhatikan, selanjutnya akan dibuatkan berita acara projustitia melalui proses penyidikan untuk diajukan ke pengadilan. HR menyampaikan bahwa¹¹:

“Selama 5 tahun terakhir, hanya pernah sekali dilakukan pelaporan tindak pidana ketenagakerjaan ke polri yaitu pada tahun 2012 tentang kasus pembayaran upah dan sempat dibuat BAP, namun karena ada jalur damai antara pekerja dan pengusaha, maka penyidikan tidak dilanjutkan. Inilah yang membedakan tindak pidana biasa dengan tindak pidana ketenagakerjaan. Jika kedua belah pihak sudah ada kesepakatan untuk menyelesaikan permasalahan (damai), maka proses penyidikan tidak dilanjutkan. Kita pegawai pengawas selalu mengupayakan dilakukan upaya damai dan memberikan pembinaan, selalu menghindari proses penyidikan melalui Polri, karena hal tersebut membutuhkan biaya, waktu dan tenaga yang cukup besar. Belum lagi, pengawas masih dihadapkan pada kasus-kasus yang dilaporkan oleh pekerja di kantor unit pengawasan ketenagakerjaan.”

Meskipun di dalam undang-undang ketenagakerjaan memberikan upaya hukum represif terhadap pengusaha yang nakal, namun pegawai pengawas selalu mengutamakan pembinaan dan seringkali menghindari upaya hukum penyidikan. Hal ini disebabkan karena adanya faktor biaya, tenaga dan waktu. Anggaran yang disediakan tidak mencukupi untuk keperluan penyidikan. Pegawai pengawas seringkali menggunakan anggaran pribadi untuk proses penyidikan, hal inilah yang menjadikan beban tersendiri bagi pegawai pengawas jika proses penyidikan berlangsung. Selain itu juga faktor tenaga, yaitu keterbatasan jumlah pegawai pengawas yang ada di Diskertrans kota Malang. Perlu diketahui bahwa jumlah pegawai pengawas hanya 7 orang dengan jumlah perusahaan sebanyak 1057 buah. Jumlah ini dapat dibuat perbandingan bahwa 1 orang pengawas membawahi 151 perusahaan. Faktor waktu

¹¹HR, wawancara (Malang, 18 Juni 2014)

juga menjadi permasalahan tersendiri dalam proses penyidikan, permasalahan pelanggaran ketenagakerjaan bukan hanya ditemukan di lapangan saja, namun juga banyak kasus yang dilaporkan di kantor Disnakertrans. Keterbatasan pegawai pengawas telah berakibat juga pada waktu yang dimiliki oleh pegawai pengawas. Waktu yang dibutuhkan untuk proses penyidikan satu perusahaan cukup banyak, hal ini bisa berakibat pada terfokusnya waktu hanya untuk satu perusahaan, padahal masih banyak pelanggaran-pelanggaran perusahaan lain yang membutuhkan proses pemeriksaan. ED juga menyampaikan¹²:

“Pegawai pengawas ketenagakerjaan merupakan jabatan fungsional, namun mempunyai beban pekerjaan yang cukup berat. Ada teman saya yang memang sengaja keluar dari pegawai pengawas ketenagakerjaan, dan memilih menjadi staf. Tidak banyak pegawai negeri yang bersedia menjadi pegawai pengawas ketenagakerjaan, salah satu sebabnya juga kenaikan pangkat untuk fungsionalnya cukup sulit”.

Permasalahan kurangnya jumlah pegawai pengawas merupakan permasalahan klasik dan bersifat nasional. Data Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans) pada tahun 2013 mencatat jumlah pengawas ketenagakerjaan sebanyak 2.384 orang di Indonesia. Para pengawas itu harus mengawasi sekitar 216.547 perusahaan di Indonesia. Para pengawas ketenagakerjaan yang saat ini tengah bertugas terdiri dari pengawas umum 1.460 orang, pengawas spesialis 361 orang, penyidik Pegawai Negeri Sipil 563 orang¹³. Penambahan jumlah pengawas tentunya sangat diperlukan, namun pada kenyataannya seperti di Disnakertrans Kota Malang, pegawai pengawas bukan jabatan yang dianggap menyenangkan, karena selalu dituntut bekerja di lapangan, selalu dihadapkan dengan konflik/perselisihan ketenagakerjaan

dan proses kenaikan pangkat tidak mudah. Permasalahan ini tentunya harus menjadi perhatian pemerintah, dalam hal ini pemerintah daerah Kota Malang untuk memberikan perhatian secara khusus terhadap kebutuhan pegawai pengawas ketenagakerjaan.

Optimalisasi Pengawasan Ketenagakerjaan di Kota Malang

Optimalisasi pengawasan ketenagakerjaan yang dilakukan oleh Disnakertrans Kota Malang dapat dijelaskan melalui pelaksanaan Pasal 4 ayat (2) (fasilitas pengawasan ketenagakerjaan), Pasal 5 ayat 3 dan ayat 4 (pembinaan dan pengawasan), dan Pasal 6 (pelaporan) Peraturan Bersama Kemenakertrans dan Kemendagri Nomor 14 Tahun 2012 dan Nomor 51 Tahun 2012. Pasal 4 ayat (2) menjelaskan bahwa dalam menyelenggarakan pengawasan, pemerintah Kota harus memfasilitasi penguatan unit kerja pengawasan ketenagakerjaan. Data di lapangan menunjukkan bahwa Disnakertrans Kota Malang telah memenuhi fasilitas yang harus dipenuhi sebagaimana di dalam peraturan bersama, seperti: *Pertama*, tersedianya tenaga Pengawas ketenagakerjaan. Jumlah sumber daya pengawas ketenagakerjaan di Kota Malang adalah 7 orang dan tidak ada penambahan jumlah pengawas sejak dikeluarkannya peraturan bersama. Salah satu faktor penyebabnya yaitu minimnya minat pegawai Pemerintah Kota Malang yang berminat pada jabatan fungsional pengawas ketenagakerjaan. Selain itu juga terdapat pengawas yang lebih memilih menjadi pegawai biasa daripada menduduki jabatan pengawas. Permasalahan terbatasnya jumlah pengawas selalu dihadapi setiap daerah, seiring dengan bertambahnya jumlah perusahaan setiap tahunnya, tidak merubah jumlah pengawas yang disediakan oleh Pemerintah Kota Malang.

Berikut ini adalah perbandingan jumlah kasus yang di temukan oleh pegawai pengawas, antara sebelum dan sesudah dikeluarkannya Peraturan Bersama tentang Optimalisasi Pengawasan Ketenagakerjaan. Data yang disajikan semestinya semua kasus pelanggaran yaitu pelanggaran norma K3, pelanggaran

¹²HR, wawancara (Malang, 18 Juni 2014)

¹³Pengawas Ketenagakerjaan Harus Kembali Sentralistik (Online), (<http://bisnis.liputan6.com/read/557151/pengawasan-ketenagakerjaan-harus-kembali-sentralistik>, diakses tanggal 2 Agustus 2015)

norma dan pelanggaran Jamsostek, namun karena data pelanggaran K3 dan Jamsostek yang dimiliki oleh Disnakertrans Kota Malang tidak lengkap, maka penulis tidak dapat menggunakan data temuan kedua pelanggaran tersebut untuk dijadikan sebagai data yang akurat untuk dianalisis. Jumlah perusahaan tiap bulan yang melakukan pelanggaran norma ketenagakerjaan di Kota Malang antara tahun 2011-2014.

Tabel 1. Jumlah Perusahaan yang Melakukan Pelanggaran Norma Kerja¹⁴

Tahun	Rata-Rata Jumlah Perusahaan per Bulan	Rata-Rata Jumlah Perusahaan yang Melanggar per Bulan	Persentase Perusahaan yang Melanggar per Bulan
2011	880	24	2.7 %
2012	957	14	1.43%
2013	989	24	2.4%
2014	1057	33	3.09%

Kedua, tersedianya tenaga administrasi pengawasan ketenagakerjaan. Disnakertrans Kota Malang hanya memiliki satu orang tenaga pengawas ketenagakerjaan, dan itupun juga merangkap sebagai pengawas ketenagakerjaan. Keterbatasan jumlah pegawai yang ada pada unit pengawasan ketenagakerjaan telah menjadikan pegawai melakukan perangkapan fungsi pekerjaan. Hal ini belum sesuai dengan Peraturan Bersama tentang optimalisasi pengawasan yang menghendaki setiap unit pengawasan kota/kabupaten memiliki tenaga administrasi teknis, tenaga pengumpul dan pengolah data yang terpisah dengan fungsi pegawai pengawas ketenagakerjaan. Berikut ini adalah data pegawai pada unit pengawasan Disnakertrans Kota Malang:

NAMA PEGAWAI	JABATAN
Retno Kristiarti, SH	Pengawas Umum
Erna Nugraheni, S.Sos	Pengawas Umum
Hendrawan Dendy S,ST	Pengawas Umum
Hery Suprpto, SH	PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil)

Ida Sriwahyuni, SH	PPNS (penyidik Pegawai negeri Sipil)
Sapto Suseno, ST	Pengawas Spesialis Alat K3 (Pesawat Uap dan Bejana Tekan, Pesawat Angkat Angkut, Penanggulangan Kebakaran)
Ir. R. Malikus Prihantoro	Pengawas Spesialis Alat K3 (Pesawat Angkat Angkut)

Guna memenuhi kekurangan tenaga sumber daya manusia di unit pengawasan, Disnakertrans Kota Malang selalu merencanakan kebutuhan pegawai pengawas tiap tahun, namun perencanaan tersebut tidak selalu tercapai. Karena jumlah pegawai yang diminta untuk mengikuti pendidikan oleh Kemenakertrans tiap tahun berbeda dengan rencana yang dibuat oleh Disnakertrans. Disnakertrans menyesuaikan dengan kuota pelatihan yang diminta Kemenakertrans Pusat. Selain itu juga tidak banyak pegawai yang mampu memenuhi persyaratan mengikuti diklat pengawasan yang diselenggarakan oleh pusat. Hal ini disebabkan karena waktu pelatihan yang dibutuhkan cukup lama yaitu sampai 3 bulan dan harus meninggalkan keluarga.

Ketiga, adanya pembiayaan, sarana dan prasarana yang memadai. Berdasarkan hasil wawancara dengan pengawas ketenagakerjaan, Pemerintah Kota telah memberikan pembiayaan, pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana yang cukup, sehingga tidak ada permasalahan yang menghambat pekerjaan unit pengawasan ketenagakerjaan kota Malang. Pembiayaan yang menjadi masalah adalah hanya pada kurangnya anggaran yang disediakan jika terjadi proses penyidikan pada kasus ketenagakerjaan. Oleh sebab itu, upaya yang dilakukan oleh pengawas selalu memaksimalkan usaha pembinaan. Optimalisasi fungsi pengawasan ketenagakerjaan juga dapat dilihat dari terlaksananya Pasal 5 (3) dan ayat (4) Peraturan Bersama Kemenakertrans dan Kemendagri Nomor 14 Tahun 2012 dan Nomor 51 Tahun 2012 sebagaimana tergambar dalam tabel di bawah ini:

Unsur Pembinaan	Sudah	Belum
-----------------	-------	-------

¹⁴Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Malang, *Data Pelanggaran Norma Kerja 2011-2014* (Malang: Disnakertrans, 2014)

Penempatan pejabat pada unit kerja pengawasan ketenagakerjaan dengan latar belakang pendidikan dan pelatihan pengawas ketenagakerjaan.	V
Pengawas ketenagakerjaan merupakan jabatan fungsional	V
Menyediakan tenaga penyelenggara administrasi teknis pengawasan ketenagakerjaan	V
Menyediakan tenaga pengumpul dan pengolah data pengawasan ketenagakerjaan	V
Membuat rencana kebutuhan pengawas ketenagakerjaan setiap tahun	V

Masih berkaitan fungsi pembinaan dan pengawasan berikut disajikan data implementasi Pasal 5 ayat (4) pada Disnakertrans Kota Malang:

Unsur Pembinaan	Sudah	Belum
Pendidikan dan pelatihan pengawas ketenagakerjaan	V	
Penetapan pengangkatan pengawas ketenagakerjaan	V	
Peningkatan kapasitas pengawas ketenagakerjaan antara lain melalui bimbingan teknis, supervisi, dan monitoring pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan	V	
Pengembangan sistem pengawasan ketenagakerjaan	V	
Peningkatan kapasitas pengawas ketenagakerjaan dalam bidang penegakan hukum	V	
Penyelenggaraan jaringan informasi pengawasan ketenagakerjaan	V	
Penyelenggaraan pelaporan pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan di provinsi dan di kabupaten/kota.	V	
Penyelenggaraan rapat koordinasi daerah di provinsi dan rapat kerja teknis di kabupaten/kota.	V	
Peningkatan kerjasama internasional dalam pengembangan pengawasan ketenagakerjaan	V	
Pengendalian pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan	V	

Berdasarkan data tersebut, Kemenakertrans selalu memberikan pendidikan, pembinaan, dan pelatihan terhadap pegawai pengawas ketenagakerjaan kota Malang. Unit pengawasan ketenagakerjaan selalu mengirimkan pegawainya untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan

yang diadakan oleh Kemenakertrans pusat. Pelatihan tentang penegakan hukum juga telah diikuti oleh Disnakertrans, hal ini ditunjang dengan adanya penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) yang dimiliki oleh Disnakertrans Kota Malang. Unit pengawasan kota Malang pada saat ini telah memiliki 2 orang PPNS. Pasal 6 mengenai Pelaporan menyebutkan bahwa: (1) Bupati/walikota melaporkan hasil pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan di kabupaten/kota kepada gubernur; (2) Gubernur melaporkan pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi kepada Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri; (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan setiap akhir tahun atau sewaktu-waktu sesuai kebutuhan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan ED selaku bagian administrasi menjelaskan bahwa setiap triwulan, unit pengawasan selalu melaporkan hasil pelaksanaan pengawasan yang formatnya sudah ditentukan oleh Kemenakertrans kepada Disnakertrans Provinsi Jawa Timur. Laporan direkapitulasi setiap bulan dan dikirim langsung ke Provinsi setiap triwulan. Rekapitulasi per bulan yang dibuat berisi tentang¹⁵: 1) Jumlah perusahaan berdasarkan sektor usaha; 2) Jumlah tenaga kerja; 3) Pelanggaran norma kerja; 4) Pelanggaran norma K3 (keselamatan dan kesehatan kerja); 5) Pelanggaran Jamsostek; 6) Jumlah perusahaan yang melanggar; 7) Jumlah perusahaan yang di nota pemeriksaan. Berdasarkan hasil wawancara dan data pelanggaran yang diperoleh di lapangan, peraturan bersama ini tidak berpengaruh pada jumlah temuan pelanggaran pada 4 tahun terakhir yaitu antara tahun 2011-2014 (lihat tabel 1). Peraturan bersama juga tidak mempengaruhi jumlah pengawas. Sejak dikeluarkannya Peraturan Bersama yaitu pada tahun 2012, tidak ada penambahan jumlah pengawas. Seiring dengan bertambahnya jumlah perusahaan di Kota Malang, namun

¹⁵Form baku dari Kemenakertrans tentang Data Rekapitulasi Pengawasan Ketenagakerjaan Disnakertrans Kota Malang

jumlah pengawas tetap berjumlah 7 orang. Pada penelitian ini, penulis tidak mendapatkan data lengkap terkait semua pelanggaran (pelanggaran norma kerja, pelanggaran K3 dan pelanggaran Jamsostek). Penulis hanya mendapatkan data pelanggaran norma kerja, sehingga untuk menjelaskan optimalisasi pengawasan ketenagakerjaan hanya menggunakan indikator pelanggaran norma ketenagakerjaan saja. Jumlah perusahaan yang melakukan pelanggaran telah diberikan nota pemeriksaan. Berdasarkan hasil wawancara dengan pegawai pengawas Disnakertrans Kota Malang, hampir semua perusahaan yang diberikan nota pemeriksaan dan dilakukan pembinaan memberikan respon atau menindaklanjuti dari hasil pemeriksaan pegawai pengawas.

Persoalan-Persoalan Hukum Optimalisasi Pengawasan Ketenagakerjaan

Peraturan Bersama Kemenakertrans dan Kemendagri Nomor 14 Tahun 2012 dan Nomor 51 Tahun 2012 merupakan salah satu bentuk perhatian dari Menteri Dalam Negeri terkait kurangnya pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia. Pada saat penulis melakukan wawancara terhadap 6 pengawas, ditemukan fakta bahwa keberadaan peraturan ini belum banyak diketahui oleh pegawai pengawas sehingga ada beberapa persoalan hukum yang dihadapi oleh unit pengawasan ketenagakerjaan Disnakertrans Kota Malang terkait optimalisasi pengawasan ketenagakerjaan. Untuk mengidentifikasi persoalan hukum yang dihadapi oleh Disnakertrans Kota Malang dalam melakukan optimalisasi pengawasan ketenagakerjaan, maka penulis akan menggunakan teori sistem hukum Lawrence Friedman. Berdasarkan hasil data yang diperoleh di lapangan, keberadaan Peraturan Bersama tidak berpengaruh pada hasil temuan pelanggaran ketenagakerjaan oleh pegawai pengawas dan tidak ada penambahan jumlah pengawas di Disnakertrans Kota Malang. Berikut ini adalah persoalan hukum yang teridentifikasi berdasarkan teori sistem hukum: 1) Struktur (*legal structure*). Struktur dalam sistem hukum adalah lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan pelaksanaan hukum

sesuai dengan yurisdiksinya masing-masing. Berupa kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum untuk mendukung bekerjanya sistem hukum. Struktur hukum mencakup institusi-institusi dan aparaturnya. Persoalan hukum mengenai optimalisasi pengawasan ketenagakerjaan di Disnakertrans Kota Malang jika ditinjau dari unsur struktur dalam sistem hukum, maka berikut ini persoalan hukum dalam struktur hukum: a) Persoalan keterbatasan jumlah pegawai pengawas yang dimiliki oleh Disnakertrans Kota Malang merupakan persoalan aparaturnya yang menyebabkan kurang optimalnya pengawasan ketenagakerjaan di Kota Malang. Pegawai pengawas hanya 7 orang dengan jumlah perusahaan sebanyak 1057 buah. Jumlah ini dapat dibuat perbandingan bahwa 1 orang pengawas membawahi 151 perusahaan; b) PPNS yang dimiliki Disnakertrans Kota Malang yang berjumlah 2 orang juga telah mempengaruhi kurang optimalnya proses penegakan hukum ketenagakerjaan; c) Adanya tugas ganda pegawai pengawas yaitu sebagai pengawas (tugas fungsional) dan tenaga administrasi (tenaga pengumpul dan pengolah data); 2) Substansi (*legal substance*). Substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada di dalam sistem, yang mencakup produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem tersebut.

Pengaturan optimalisasi pengawasan ketenagakerjaan jika dikaitkan dengan undang-undang ketenagakerjaan, maka berikut ini persoalan hukum berdasarkan substansi dalam peraturan perundang-undangan: a) Pada pelanggaran norma ketenagakerjaan terdapat sanksi administrasi sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 190 (2) UU Ketenagakerjaan, namun dalam hal pemberian sanksi pegawai pengawas adalah hanya pada upaya pemberian nota pemeriksaan yang merupakan teguran dan peringatan tertulis saja. Pegawai pengawas tidak mempunyai kewenangan dalam pembatasan dan pembekuan kegiatan usaha, penghentian sementara alat produksi dan pencabutan ijin. Aturan inilah yang mengakibatkan pengawas tidak bisa melakukan upaya represif dalam hal

pemberian sanksi administrasi. Upaya yang bisa dilakukan hanya bersifat pembinaan; b) Pada Pasal 8 Permenakertrans Nomor 3 Tahun 1984 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Terpadu disebutkan bahwa pegawai pengawas hanya mempunyai kewenangan memberikan peringatan atau teguran. Pasal ini cenderung memberikan kewenangan melakukan tindakan preventif (pembinaan). Kewenangan sanksi administrasi melalui upaya represif dalam pencabutan ijin tidak dimiliki oleh pegawai pengawas; c) Selain itu juga disebutkan di dalam Pasal 16 Perpres Nomor 21 Tahun 2010 bahwa rencana kebutuhan pengawas ketenagakerjaan dibuat oleh menteri. Padahal pada peraturan bersama disebutkan melalui Pasal 5, menyatakan bahwa rencana kebutuhan pengawas diusulkan oleh walikota setiap tahun. Aturan ini menyebabkan rencana kebutuhan pengawas di Kota Malang tidak dapat terpenuhi, karena di dalam prakteknya, unit pengawasan ketenagakerjaan menyesuaikan dengan surat permintaan Menteri untuk dilakukan pendidikan dan pelatihan pengawas ketenagakerjaan; d) Permasalahan penegakan hukum ketenagakerjaan melalui upaya hukum pidana juga menjadi permasalahan tersendiri. Aturan tindak pidana ketenagakerjaan tersebar di beberapa undang-undang, bukan hanya di dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan. Tindak pidana ketenagakerjaan bisa dalam bentuk delict biasa dan delik aduan. Tindak pidana ketenagakerjaan berbeda dengan tindak pidana pada umumnya, karena bersifat alternatif. Misalnya mengenai pelanggaran UMK (membayar upah lebih rendah dari upah minimum di dalam Pasal 90 ayat 1) akan dikenakan sanksi pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 4 tahun dan atau denda paling sedikit 100 juta rupiah dan paling banyak 400 juta rupiah (Pasal 185). Tindak pidana pelanggaran UMK ini bersifat alternatif, jika pekerja sepakat dan setuju bekerja dengan upah di bawah UMK, maka upaya pidana tidak perlu dilakukan, karena masuk wilayah hukum perdata yang bersifat privat; 3) Kultur hukum (*legal culture*) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum

mencakup kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya atau dengan kata lain suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari dan disalahgunakan.¹⁶

Permasalahan keterbatasan jumlah pengawas sebenarnya sudah menjadi perhatian pemerintah daerah Kota Malang, sehingga setiap tahun Disnakertrans Kota membuat perencanaan kebutuhan pegawai pengawas. Namun di dalam prakteknya Disnakertrans tidak mampu memenuhi perencanaan, karena pendidikan/diklat pengawas ditentukan oleh Kemenakertrans melalui surat pengadaan diklat. Selain itu juga tidak semua pegawai mampu memenuhi persyaratan yang sudah ditentukan oleh Kemenakertrans. Berdasarkan hasil wawancara dengan para pengawas, tidak banyak pegawai yang tertarik menjadi pengawas, karena pekerjaannya cukup berat dan sering berada di lapangan. Pada kasus tindak pidana ketenagakerjaan yang juga memiliki unsur hukum perdata, maka pengawas dalam menyelesaikan kasus pelanggaran ketenagakerjaan seringkali melakukan upaya non yustisial dalam bentuk pembinaan. Hal ini sering dilakukan karena faktor tenaga, waktu dan biaya yang terbatas. Apabila melalui upaya hukum bipartit dan mediasi, permasalahan perdata bisa diselesaikan, maka upaya pidana biasanya tidak dilanjutkan. Hal ini bertujuan untuk kemanfaatan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal, sehingga keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu: 1) Faktor hukum sendiri, yaitu isi peraturan perundang-undangan tentang ketenagakerjaan harus sudah mengamanatkan penegakan hukum dalam bentuk sanksi yang tegas. Substansi peraturan harus memberikan kejelasan, baik bagi masyarakat ataupun aparat penegak hukum. Permasalahan yang dihadapi oleh

¹⁶Ali Akhmad, *Keterpurukan Hukum di Indonesia* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2005), h. 12

Disnakertrans Kota Malang adalah salah satunya adalah bahwa adanya peraturan yang menjelaskan bahwa pegawai pengawas tidak bisa melakukan upaya pencabutan ijin, sehingga seringkali sanksi yang dijatuhkan oleh pegawai pengawas tidak dianggap serius; 2) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum. Aparat penegak hukum dalam hal ini adalah pegawai pengawas dan penyidik pegawai negeri sipil harus jujur, mempunyai mental yang baik dan melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Keterbatasan jumlah pegawai pengawas dan PPNS telah menyebabkan upaya penegakan hukum berjalan kurang maksimal; 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Sarana atau fasilitas yang disediakan oleh Disnakertrans Kota Malang telah sesuai dengan yang diharapkan. Fasilitas yang dianggap masih kurang bagi PPNS adalah ketersediaan anggaran yang cukup untuk dilakukannya penegakan hukum melalui upaya pidana; 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum berlaku atau diterapkan. Masyarakat yang dimaksud disini adalah para pelaku usaha dan pekerja. Para pelaku usaha di Kota Malang, berdasarkan hasil wawancara dengan pegawai pengawas menyatakan bahwa pelaku usaha di Kota Malang cenderung respon dan memperhatikan jika mendapatkan surat teguran setelah dilakukan pemeriksaan. 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Masyarakat Kota Malang adalah masyarakat yang memiliki budaya toleransi, menyukai keterbukaan. Kelima faktor tersebut saling berkaitan, karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa agar hukum ketenagakerjaan dapat berfungsi dengan baik, maka diperlukan keserasian hubungan antara empat faktor, yakni:¹⁷ a)

Peraturan ketenagakerjaan harus sesuai dengan kebutuhan para pelaku usaha dan pekerja; b) Mentalitas petugas yang menegakkan hukum seperti pegawai pengawas dan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) harus baik; c) Fasilitas penegakan hukum harus terpenuhi, seperti sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana yang dimiliki Disnakertrans Kota; d) Kesadaran hukum dan kepatuhan hukum para pelaku usaha dan pekerja di dalam praktek ketenagakerjaan. Berdasarkan fakta dan kondisi Disnakertrans Kota Malang di atas, maka menurut Surjono Soekanto, upaya optimalisasi yang dilakukan oleh unit pengawasan ketenagakerjaan terhadap pelanggaran ketenagakerjaan di Kota Malang masih belum berfungsi dengan baik dan belum sesuai dengan yang diharapkan oleh undang-undang.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Disnakertrans Kota Malang belum banyak melakukan kegiatan dalam rangka optimalisasi pengawasan ketenagakerjaan sejak dikeluarkannya Peraturan Bersama Kemenakertrans dan Kemendagri Nomor 14 Tahun 2012 dan Nomor 51 Tahun 2012. Aktivitas yang dilakukan hanya bersifat pendidikan dan pelatihan serta bimbingan teknis dari Kemenakertrans. Sejak tahun 2012 tidak ada penambahan jumlah pengawas pegawai Ketenagakerjaan. Konsekuensinya jumlah temuan pelanggaran ketenagakerjaan tidak ada perubahan yang signifikan. Persoalan hukum yang dihadapi oleh Disnakertrans Kota Malang adalah terdapat pada struktur, substansi dan kultur. Berikut ini adalah persoalan-persoalan yang dihadapi oleh Disnakertrans Kota Malang: *Pertama* adalah persoalan struktur: a) Pegawai pengawas hanya 7 orang dengan jumlah perusahaan sebanyak 1057 buah. Jumlah ini dapat dibuat perbandingan bahwa 1 orang pengawas membawahi 151 perusahaan; b) PPNS yang dimiliki Disnakertrans Kota Malang hanya berjumlah 2 orang. Hal ini tidak seimbang

¹⁷Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali

Press, 1983), h.15

dengan jumlah perusahaan di Kota Malang; c) Adanya tugas ganda pegawai pengawas yaitu sebagai pengawas (tugas fungsional) dan tenaga administrasi (tenaga pengumpul dan pengolah data).

Kedua, persoalan substansi yang meliputi: a) Sangsi administrasi yang disebutkan di dalam Pasal 190 (2) UU Ketenagakerjaan, pegawai pengawas tidak mempunyai kewenangan dalam pembatasan dan pembekuan kegiatan usaha, penghentian sementara alat produksi dan pencabutan ijin. Aturan inilah yang mengakibatkan pengawas tidak bisa melakukan upaya represif dalam hal pemberian sangsi administrasi. b) Pasal 16 Perpres Nomor 21 Tahun 2010 menyebutkan bahwa rencana kebutuhan pengawas ketenagakerjaan dibuat oleh menteri. Padahal pada peraturan bersama disebutkan melalui Pasal 5, menyatakan bahwa rencana kebutuhan pengawas diusulkan oleh walikota setiap tahun. Aturan ini menyebabkan rencana kebutuhan pengawas di Kota Malang tidak dapat terpenuhi, karena di dalam prakteknya, unit pengawasan ketenagakerjaan menyesuaikan dengan surat permintaan Menteri untuk dilakukan pendidikan dan pelatihan pengawas ketenagakerjaan; c) Aturan tindak pidana ketenagakerjaan tersebar di beberapa undang-undang, bukan hanya di dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan. Tindak pidana ketenagakerjaan bisa dalam bentuk delict biasa dan delict aduan. Tindak pidana ketenagakerjaan berbeda dengan tindak pidana pada umumnya, karena bersifat alternatif. Misalnya mengenai pelanggaran UMK (membayar upah lebih rendah dari upah minimum di dalam Pasal 90 ayat 1) akan dikenakan sangsi pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 4 tahun dan

atau denda paling sedikit 100 juta rupiah dan paling banyak 400 juta rupiah (Pasal 185). Tindak pidana pelanggaran UMK ini bersifat alternatif, jika pekerja sepakat dan setuju bekerja dengan upah di bawah UMK, maka upaya pidana tidak perlu dilakukan, karena masuk wilayah hukum perdata yang bersifat privat.

Ketiga, persoalan kultur yaitu pengawas dalam menyelesaikan kasus pelanggaran ketenagakerjaan seringkali upaya non-yustisial dalam bentuk pembinaan. Hal ini sering dilakukan karena faktor tenaga, waktu dan biaya yang terbatas. Para pelaku usaha dan pekerja juga sering dalam menyelesaikan sengketa dilakukan melalui upaya hukum bipartit dan mediasi, jika permasalahan bisa diselesaikan oleh kedua belah pihak, maka upaya pidana biasanya tidak dilanjutkan. Hal ini bertujuan untuk kemanfaatan. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa agar hukum ketenagakerjaan dapat berfungsi dengan baik, maka diperlukan keserasian hubungan antara empat faktor yaitu peraturan, mental penegak hukum, fasilitas penegakan hukum dan kesadaran hukum baik oleh pelaku usaha ataupun pekerja. Guna terwujudnya optimalisasi pengawasan ketenagakerjaan di Kota Malang, maka diperlukan upaya penambahan jumlah sumber daya manusia yaitu tenaga pengumpul dan pengolah data pengawasan ketenagakerjaan yang terpisah dengan fungsi pegawai pengawas, pegawai pengawas ketenagakerjaan dan jumlah penyidik pegawai negeri sipil (PPNS). Selain itu perlunya pemerintah daerah untuk memberikan ketersediaan anggaran yang cukup, sehingga diharapkan penegakan hukum ketenagakerjaan melalui upaya hukum pidana dapat dilakukan sesuai dengan aturan.

DAFTAR PUSTAKA

- Akhmad, Ali. *Keterpurukan Hukum di Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2005
- Akhmad, Ali. *Keterpurukan Hukum di Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2005
- Bimbingan Jabatan Dalam *Upaya Job Matching* (Online), (<http://www.disnakertransduk.jatimprov.go.id/edisi-139-juli-2012/748-bimbingan-jabatan-dalam-upah>, diakses tanggal 2 Agustus 2015)

- Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Malang, *Data Pelanggaran Norma Kerja 2011-2014* (Malang: Disnakertrans, 2014)

- Friedman, Lawrence M. *The legal System, A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation. 1975
- Goesniadhie, Kusnu. *Harmonisasi Sistem Hukum*. Malang: Nasa Media. 2010
- Hakim, Abdul. *Dasar-Dasar Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2009
- Kemnakertrans Akan Bentuk Komite Pengawasan Ketenagakerjaan Melibatkan Unsur Pekerja, Pengusaha Dan Penegak Hukum (Online) (<http://www.hukumonline.com>, diakses tanggal 2 Agustus 2015)
- Manulang, Sendjun H. *Pokok-Pokok Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju. 1995
- Pengawas Ketenagakerjaan Harus Kembali Sentralistik (Online)*, (<http://bisnis.liputan6.com/read/557151/pengawasan-ketenagakerjaan-harus-kembali-sentralistik>, diakses tanggal 2 Agustus 2015)
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 1983