

Efektivitas Penerapan Sanksi Pidana Pada Pelanggar Ketentuan Pengupahan

Andi Santri Syamsuri*, Syamsuddin Pasamai, Kamri Ahmad

Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia.

*E-mail: tree_syamsuri@yahoo.com

Abstrak:

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas penerapan sanksi pidana serta faktor penghambat penerapan ketentuan pengupahan menurut Undang-Undang Ketenagakerjaan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empirik, dilakukan di Dinas Ketenagakerjaan Kota Makassar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan sanksi pidana pada pelanggar pengupahan berdasarkan Undang-Undang Ketenagakerjaan di Kota Makassar masih kurang efektif. Hal ini dapat dilihat dari temuan pada pekerja, pemberi kerja dan pengawas mewakili pemerintah yang membenarkan tentang pengupahan di bawah ketentuan Upah Minimum Kota (UMK) dengan berbagai alasan dan kondisi perusahaan. Faktor Penghambat penerapan sanksi pidana pengupahan terjadi akibat adanya factor dari kondisi perusahaan yang tidak baik dan juga kurangnya pengetahuan tentang urgensi kepatuhan terhadap pengupahan. Sistem pengupahan tidak perlu diatur dalam bentuk sanksi pidana melainkan sanksi administrasi, ini dalam rangka mewujudkan prinsip *ultimum remedium* yang kadang-kadang menjadi dualisme dalam satu aturan. Dan diharapkan pengawas dan PPNS lebih proaktif sebelum terjadi masalah ketenagakerjaan di Indonesia.

Kata Kunci: Ketenagakerjaan; Sanksi Pidana; Tenaga Kerja; Upah

1. Pendahuluan

Perkembangan ketenagakerjaan di Indonesia mengalami perubahan yang lebih baik dengan keluarnya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Regulasi ini telah menjamin hak-hak dasar¹ untuk pekerja atau buruh dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja/buruh dan keluarganya sebagai hal yang fundamental. Tentu dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha serta meningkatkan kualitas tenaga kerja.

Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan pada hakekatnya adalah suatu undang-undang yang memberikan perlindungan kepada tenaga kerja bukan pada pekerja. Dasar filosofi itu dijelaskan lebih lanjut mengenai pembangunan ketenagakerjaan dalam penjelasan umum Undang-undang Ketenagakerjaan. Dalam konsiderans huruf a sampai dengan huruf c Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003, dapat diketahui bahwa pembentuk undang-undang menghendaki dibuatnya suatu

¹ Zulkifli Aspan, Ahsan Yunus 2019 The right to a good and healthy environment: Revitalizing green constitution, *IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci.* **343** 012067

aturan hukum yang memberikan perlindungan hukum kepada tenaga kerja. Perlindungan hukum itu diberikan mengingat peranan dan kedudukan tenaga kerja yang sangat penting sebagai pelaku dan tujuan pembangunan.

Pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materiil maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Perlindungan hukum bagi tenaga kerja merupakan perwujudan dan usaha untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, tetapi filosofi yang ditetapkan oleh dibuat Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003, ternyata tidak konsisten. Hal ini tampak konsiderans huruf d Undang-undang Ketenagakerjaan, yang menentukan bahwa perlindungan terhadap tenaga kerja dimaksudkan untuk menjamin hak-hak pekerja/buruh dan menjamin kesempatan serta perlakuan nondiskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja/buruh dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha.

Perlindungan kesejahteraan tenaga kerja terkait upah telah diatur dalam Undang-undang Ketenagakerjaan termasuk juga ancaman pidananya apabila tidak sesuai dengan aturan yang ditetapkan. Menurut Undang-undang Ketenagakerjaan pasal 185 jo pasal 90 ayat 1 bahwa Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana pasal 90 ayat 1, maka dikenakan sanksi pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah). Lanjut, Pasal 90 ayat 1. Berbunyi Pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89. Pasal 89 berbunyi upah minimum berdasarkan wilayah provinsi atau kabupaten/kota; upah minimum berdasarkan sektor pada wilayah provinsi atau kabupaten/kota.

Pada kenyataannya, terdapat beberapa perusahaan yang menyalahgunakan tentang kesepakatan perjanjian dengan memberikan upah dibawah standar minimum kota (UMK). Buktinya adalah salah satu perusahaan SPBU Rappocini di Kota Makassar di tahun 2015, sekitar 20 orang buruh di PHK karena menuntut kenaikan upah sesuai upah minimum kota (UMK).²

2. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan pada Dinas Tenaga Kerja Kota Makassar. Populasi penelitian meliputi seluruh yang terkait dengan ketenagakerjaan yakni Pengusaha, Pekerja dan Pemerintah terkait tenaga kerja, sampelnya yaitu dari masing-masing pihak yakni dari Management Perusahaan, Pekerja/buruh dan Pejabat Dinas Tenaga kerja, pengawas atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Analisa data adalah pengolahan data yang diperoleh baik dari penelitian pustaka maupun penelitian lapangan. Terhadap data primer yang didapat dari lapangan terlebih dahulu diteliti kelengkapannya dan kejelasannya untuk diklasifikasi serta dilakukan penyusunan secara sistematis serta konsisten untuk memudahkan melakukan analisis. Data primer inipun terlebih dahulu di korelasi untuk menyelesaikan data yang paling relevan dengan perumusan permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Data sekunder yang didapat dari

² Wijayanti, R. (2016). *Gerakan Sosial Serikat Buruh Dalam Mempengaruhi Kebijakan Upah Minimum (Studi: Kota Makassar 2015)* (Disertasi): Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

kepuustakaan dipilih serta dihimpun secara sistematis, sehingga dapat dijadikan acuan dalam melakukan analisis. Dari hasil data penelitian pustaka maupun lapangan ini dilakukan pembahasan secara deskriptif analitis.

3. Efektivitas Penerapan Sanksi Pidana Pada Pelanggar Ketentuan Pengupahan

Pengupahan secara tegas diatur dalam Undang-undang no 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan terkait dengan sanksi Pidana baik Kejahatan maupun pelanggaran. Adapun untuk tata cara penangguhannya di atur secara jelas pada Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor Kep.231/MEN/2003 tentang Tata Cara Penangguhan Pelaksanaan Upah Minimum. Dalam Pasal 3 Kepmenakertrans disebutkan tentang prosedur penangguhan dengan mengajukan permohonan penangguhan pelaksanaan upah minimum oleh pengusaha kepada Gubernur melalui instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan Provinsi paling lambat 10 (sepuluh) hari sebelum tanggal berlakunya upah minimum.

Permohonan penangguhan tersebut menurut pasal 4 Kepmenakertrans bahwa permohonan harus disertai dengan kesepakatan tertulis antara pengusaha dan serikat pekerja, laporan keuangan perusahaan 2 tahun berturut-turut, laporan penjualan dan rencana penjualan serta dokumen-dokumen pendukung lainnya yang di syaratkan dalam Kepmen tersebut. Namun pada kenyataannya tidak ada laporan melalui dinas tenaga kerja yang mengajukan permohonan penangguhan upah minimum.

Jelas di atas bahwa pidana pengupahan merupakan ketentuan yang wajib untuk dilaksanakan, sehingga diberikan pengecualian dengan syarat sehingga itu pidana tersebut masuk pada kategori pidana kejahatan dengan ancaman pidana penjara atau pidana denda. Namun tidak terlepas dari itu, pidana penjara atau denda tersebut tidak menghilangkan kewajiban atas hak-hak tenaga kerja sebelumnya.

Philipus M. Hadjon³ menyatakan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat dibedakan atas dua macam yaitu: (1) perlindungan hukum preventif dan (2) perlindungan hukum represif. Pada perlindungan hukum preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum sesuatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang defenitif. Dengan demikian perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadi sangketa, sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sangketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak, karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan kepada diskresi. Dengan pengertian yang demikian, penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh pemerintah dan masyarakat termasuk katagori perlindungan hukum preventif dan represif.

Bertolak dari apa yang dikemukakan di atas, maka sebenarnya jelas bahwa perlindungan terhadap pengupahan tenaga kerja adalah upaya pemenuhan hak-hak asasi manusia, dimana salah satu aspek penting penerapan dari suatu kaidah hukum adalah penegakkan hukum (*law enforcement*). Suatu perangkat hukum baru dikatakan

³ Philipus M. Hadjon.1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 2-3

efektif apabila hukum tersebut dapat diimplementasikan sanksinya dan dapat ditegakkan apabila hukum tersebut ada yang melanggarnya.

Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang dijadikan sebagai unsur utama negara hukum merupakan jabaran dari konstitusi, bahwa negara ini berdasarkan atas hukum dan tidak berdasarkan atas kekuasaan maka perlindungan merupakan jaminan kalau harkat dan martabat manusia memperoleh tempat yang layak di depan hukum dan pemerintah, dan dalam posisi ini manusia manusia merupakan subjek yang mendapat jaminan perlindungan hak-hak kemanusiannya.

Hak asasi manusia adalah hak dasar atas hak pokok yang dibawa manusia sejak lahir sebagai anugrah Tuhan Yang Maha Esa dan hak asasi ini menjadi dasar hak dan Negara dalam hal ini mempunyai kewajiban melindungi seluruh masyarakatnya dengan aturan-aturan atau undang-undang yang mewadahi tingkah laku mereka dalam hal mendapatkan, pelayanan kesehatan, pekerjaan dan lain-lain.

Perlindungan buruh dari segi pengupahan yang ditemukan dalam penelitian ini mencerminkan esensi atau ciri dasar dari praktek yang lebih merugikan buruh dan menguntungkan perusahaan. Kondisi yang merugikan buruh semakin dimungkinkan karena (1) arah kebijakan pemerintah yang berorientasi pada investasi dan melonggarkan prinsip dan mekanisme melindungi buruh; (2) factor regulasi dalam bentuk UU dan peraturan yang dibuat bersifat sangat terbuka untuk keragaman tafsiran, (3) penegakan hukum yang amat lemah, (4) minimnya mutu dan jumlah aparat disnakertrans, (5) ketidakseimbangan posisi tawar antara serikat buruh dengan perusahaan dan (6) belum ditetapkannya jaminan sosial sebagai alat untuk melindungi buruh dalam kerangka kebijakan pasar kerja fleksibel.

Berdasarkan temuan penelitian yang dilakukan di dinas ketenagakerjaan, menurut Ir. H. Anggul Attas,⁴ banyak perusahaan yang tidak memiliki standar operasional perusahaan (SOP), termasuk terhadap mitra kerja *outsourcing*, kontraknya antara perusahaan dengan penyelenggara *outsourcing*, sehingga tenaga kerja yang masuk kategori *outsourcing* berhubungan dengan penyelenggara *outsourcing* kalau masalah upah, dampaknya adalah saling tuding tanggung jawab.

Berdasarkan wawancara dengan salah seorang tenaga kerja kontrak di perusahaan pertokoan (sekarang diangkat jadi pegawai tetap) M. Iqbal, menyatakan bahwa status *outsourcing* dalam perusahaan hanya sekedar mitra perusahaan sehingga perusahaan tidak terlalu memperhitungkan *outsourcing*, sebab *outsourcing* merupakan tanggung jawab penyelenggara *outsourcing*, jika ada *outsourcing* yang diangkat oleh perusahaan sebagai pegawai tetap itu merupakan kebijakan subjektif dari perusahaan, hal ini dirasakan sendiri oleh beliau setelah mengabdikan 15 tahun baru kemudian diangkat menjadi pegawai tetap.

Selanjutnya menurut Dg. Baddo' (*security* perusahaan industri), bahwa upah sebulan diberikan sebesar Rp.2.500.000, termasuk uang makan dan transport tanpa adanya upah lembur apabila masuk di hari libur atau masuk menggantikan *security* lain, yang seharusnya belum lagi pemotongan oleh penyelenggara *outsourcing* untuk iuran BPJS, seragam dan asuransi lainnya. Meskipun tiap tahun ada kenaikan gaji, akan tetapi nilai gaji sama dengan gaji *security* baru yang masa kerjanya masih di bawah 1 tahun sedangkan masa kerja beliau sudah hampir 7 tahun.

⁴ wawancara 11 November 2017 di Kantor Dinas Ketenagakerjaan

Dari ketiga tanggapan (dari beberapa sumber yang di wawancarai, tanggapan di atas dianggap relevan mewakili semua tanggapan) ini dapat dilihat bahwa pengupahan di Indonesia di luar dari yang ditentukan dalam Undang-undang Ketenagakerjaan. Data ini memang tidak bisa dianggap mewakili pernyataan efektif tidaknya pengupahan di Indonesia, akan tetapi minimal telah ada gambaran yang bisa digunakan untuk menganalisis wacana yang ada selama ini bahwa ketentuan pengupahan sanksi pidana bagi pelanggar tentu belum berjalan sesuai yang diharapkan.

Kurang efektifnya penerapan sanksi pidana pada pelanggar ketentuan pengupahan sebagaimana diatur dalam undang-undang ketenagakerjaan di Indonesia diakibatkan oleh beberapa hal. Salah satunya, perbedaan penafsiran terhadap Undang-Undang dan peraturan mengenai pelaksanaan ketenagakerjaan serta kurangnya pemahaman tentang Pidana Pengupahan. Perbedaan penafsiran terhadap peraturan kontrak dan *outsourcing* (sebagai penyedia jasa mempekerjakan yang lagi marak) terjadi di kalangan aparat pemerintah, pengusaha dan serikat buruh yang mengakibatkan terjadinya silang sengketa mengenai pelanggaran yang terjadi.

Secara umum terdapat dua tafsir semua pihak terhadap peraturan yang ada. *Tafsir pertama*, tak ada masalah dalam undang-undangnya tetapi persoalan muncul dalam pelaksanaan dan *tafsir kedua*, undang-undang yang mengatur tentang tenaga kerja masih perlu disempurnakan dengan mencantumkan mana pekerjaan inti dan pendukung serta menyertakan sanksi yang tegas dan menimbulkan efek jera bagi pelanggarnya. Selain perbedaan penafsiran terhadap peraturan, juga terdapat dua pendapat mengenai pengupahan. *Pendapat pertama* menyatakan bahwa legalisasi penyedia jasa kerja (semisal *outsourcing*) hanya akan menjauhkan cita-cita pemerintah untuk memberantas kemiskinan karena peraturan ini justru menghilangkan jaminan pekerjaan bagi warga negara serta merupakan bentuk pengalihan resiko usaha dari pengusaha kepada buruh. *Pendapat kedua* menyatakan bahwa peraturan tentang penyedia pekerjaan diperlukan untuk melindungi buruh, menjadi insentif investasi dan menciptakan kesempatan kerja, sehingga oleh karena itu harus dipertahankan.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa 95% dari tenaga kerja kontrak (TKK) dan Tenaga kerja tetap (TKT) tidak mengetahui isi dari Undang-undang Ketenagakerjaan, ketidaktahuan yang dimaksud adalah ketidaktahuan tentang hak dan kewajiban mereka dalam perusahaan begitupun sebaliknya. Dari data tersebut 40 % responden yang mengatakan tahu adalah pengurus dalam organisasi tenaga kerja baik yang ada dalam perusahaan maupun yang terlibat dalam organisasi buruh nasional. 65 % responden yang mengatakan kurang tahu adalah mereka yang hanya tergabung dalam organisasi, sehingga pengetahuan tentang UU ketenagakerjaan yang didapat misalnya melalui pertemuan-pertemuan dalam organisasi buruh.

Mengenai tenaga kerja yang melalui jalur penyedia jasa penyaluran tenaga kerja, meskipun UU 13/2003 pasal 66 ayat (1) menyatakan bahwa Pekerja/buruh dari perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh tidak boleh digunakan oleh pemberi kerja untuk melaksanakan kegiatan pokok atau kegiatan yang berhubungan langsung dengan proses produksi, kecuali untuk kegiatan jasa penunjang atau kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi, praktek yang umum adalah bahwa buruh *outsourcing* juga digunakan di bagian yang berkaitan langsung dengan proses produksi sebagai operator.

Perbedaan tafsir mengenai jenis pekerjaan yang dapat dilakukan dengan mempekerjakan buruh terjadi di antara perusahaan pengguna buruh dan para buruh dan serikatnya. Perbedaan tafsir ini menimbulkan persengketaan mengenai apa yang disebut sebagai pelanggaran dan apa yang tidak.

Pihak perusahaan pengguna menafsirkan tidak terjadi pelanggaran terhadap ketentuan penjelasan Pasal 66 UU 13/2003 karena ada kata 'antara lain' yang ditafsirkan hanya sebagai contoh jenis 5 pekerjaan dan dengan demikian jenis pekerjaan lain selain usaha pelayanan kebersihan (*cleaning service*), usaha penyediaan makanan bagi pekerja/buruh *catering*, usaha tenaga pengaman (*security/satuan pengamanan*), usaha jasa penunjang di pertambangan dan perminyakan.

Pihak serikat buruh menafsirkan bahwa jenis pekerjaan yang boleh dilakukan oleh buruh *outsourcing* hanya usaha pelayanan kebersihan (*cleaning service*), usaha penyediaan makanan bagi pekerja/buruh *catering*, usaha tenaga pengaman (*security/satuan pengamanan*), usaha jasa penunjang di pertambangan dan perminyakan, serta usaha penyediaan angkutan pekerja/buruh.

Penyediaan jasa pekerja, ada 2 tahapan perjanjian yang dilalui: *Pertama*, perjanjian antara perusahaan pemberi pekerjaan dengan perusahaan penyedia pekerja/buruh. Perusahaan dapat menyerahkan sebagian pekerjaan kepada perusahaan lain melalui perjanjian pemborongan pekerjaan atau perjanjian penyediaan jasa pekerja yang dibuat secara tertulis. *Kedua*, perjanjian perusahaan penyedia pekerja/buruh dengan pekerja, dalam Pasal 29 Permenakertrans No. 19 tahun 2012 untuk kegiatan penunjang perusahaan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Adanya hubungan kerja antara pekerja atau buruh dan perusahaan penyedia jasa pekerja atau buruh;
- b. Perjanjian kerja yang berlaku dalam hubungan kerja adalah perjanjian kerja untuk waktu tertentu yang memenuhi persyaratan dan atau perjanjian kerja waktu tidak tertentu yang dibuat secara tertulis dan ditandatangani oleh kedua pihak;
- c. Perlindungan usaha dan kesejahteraan, syarat-syarat kerja maupun perselisihan yang timbul menjadi tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh. (Arifuddin 2013: 63)

Dengan adanya dua perjanjian tersebut, maka walaupun karyawan sehari-hari bekerja di perusahaan pemberi pekerjaan namun ia tetap berstatus sebagai karyawan perusahaan penyedia pekerja. Pemenuhan hak-hak karyawan seperti perlindungan upah dan kesejahteraan, syarat-syarat kerja serta perselisihan yang timbul tetap merupakan tanggung jawab perusahaan penyedia jasa pekerja. Perjanjian kerja antara karyawan dengan perusahaan Alih Daya dapat berupa Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) maupun Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (PKWTT).

Perjanjian kerja antara karyawan dari pihak ketiga dengan perusahaan biasanya mengikuti jangka waktu perjanjian kerjasama antara perusahaan dengan perusahaan pengguna jasa penyedia pekerja. Hal ini dimaksudkan apabila perusahaan pengguna jasa alih daya hendak mengakhiri kerjasamanya dengan perusahaan alih daya, maka pada waktu yang bersamaan berakhir pula kontrak kerja antara karyawan dengan perusahaan.

Persoalan berikutnya, semakin lemahnya kompetensi, peran dan fungsi pengawasan oleh Disnakertrans di dalam kerangka otonomi daerah. Lemahnya pengawasan oleh aparat disnakertrans menjadi keluhan buruh, serikat dan pengusaha dan diakui

sendiri oleh aparat dan instansi yang bersangkutan. Kelemahan pengawasan terjadi secara kuantitas dan kualitas. Perbandingan jumlah pengawas dengan jumlah perusahaan selalu sangat timpang dan sejak otonomi daerah pegawai pengawas juga direkrut dari dinas atau biro-biro lain di lingkungan pemerintah daerah misalnya dari Satpol Pamong Praja, mantri pasar, dinas peternakan, dinas pertamanan, inspektur dan sebagainya. Pengalokasian dana untuk pelatihan pegawai pengawas sering bukan menjadi prioritas anggaran daerah.

Pandangan umum mengenai perusahaan alih daya seringkali dibahasakan sebagai sebuah strategi kompetisi perusahaan untuk fokus pada inti bisnisnya. Namun pada prakteknya, umumnya didorong oleh 'ketamakan' sebuah perusahaan untuk menekan *cost* serendah-rendahnya dan mendapatkan keuntungan setinggi-tingginya yang seringkali melanggar etika bisnis. Perusahaan seringkali mengurangi hak-hak karyawan yang seharusnya dia dapatkan bila menjadi karyawan permanen (kesehatan, benefit dan lain lain) (hasil wawancara dengan Alimuddin Arsyad, Kabag Umum dan Kepegawaian, 7 April 2017). Sebagai analisa pembanding yang nampak dapat di sebutkan *outsourcing*, *outsourcing* pada umumnya menutup kesempatan karyawan menjadi permanen. Posisi *outsourcing* selain rawan secara sosial (kecemburuan antar rekan) juga rawan secara pragmatis (kepastian kerja, kelanjutan kontrak, jaminan pensiun).

Di Indonesia, praktik terjadi yang salah adalah ketidakmampuan perusahaan *outsourcing* menciptakan nilai tambah sehingga ia mengandalkan upah murah sebagai cara mendapatkan profit. Akibatnya pekerjalah yang terus ditekan, dengan sistem kontrak maupun gaji yang minim. Perusahaan *outsourcing* juga gagal mendapatkan pekerjaan/kontrak yang lebih baik karena mengandalkan persaingan harga antar sesama perusahaan *outsourcing*. Bukan kelebihan dan pelayanan yang diutamakan, tapi mana yang dapat menyediakan jasa yang lebih murah, itu yang akan menang.

Menurut Badan Pusat Statistik bahwa Jumlah angkatan kerja pada Februari 2018 sebanyak 133,94 juta orang, naik 2,39 juta orang dibanding Februari 2017. Sejalan dengan itu, Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) sebesar 69,20 persen, meningkat 0,18 persen poin. Dalam setahun terakhir, pengangguran berkurang 140 ribu orang, sejalan dengan TPT yang turun menjadi 5,13 persen pada Februari 2018. Dilihat dari tingkat pendidikan, TPT untuk Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) tertinggi diantara tingkat pendidikan lain, yaitu sebesar 8,92 persen. Penduduk yang bekerja sebanyak 127,07 juta orang, bertambah 2,53 juta orang dibanding Februari 2017.

Lapangan pekerjaan yang mengalami peningkatan persentase penduduk yang bekerja terutama pada Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum (0,68 persen poin), Jasa Lainnya (0,40 persen poin), dan Industri Pengolahan (0,39 persen poin). Sementara lapangan pekerjaan yang mengalami penurunan adalah Pertanian (1,41 persen poin), Konstruksi (0,20 persen poin), dan Jasa Pendidikan (0,16 persen poin). Sebanyak 73,98 juta orang (58,22 persen) penduduk bekerja di kegiatan informal, akan tetapi persentasenya menurun sebesar 0,13 persen poin dibanding Februari 2017. Dari 127,07 juta orang yang bekerja, sebesar 7,64 persen masuk kategori setengah menganggur dan 23,83 persen pekerja paruh waktu. Dalam setahun terakhir, setengah penganggur dan pekerja paruh waktu naik masing-masing sebesar 0,02 persen poin dan 1,31 persen poin.

Rata-rata upah buruh pada Februari 2018 sebesar 2,65 juta rupiah perbulan, tertinggi di Kategori Jasa Keuangan dan Asuransi, yaitu sebesar 4,13 juta rupiah perbulan, sedangkan terendah di Kategori Jasa Lainnya, yaitu sebesar 1,44 juta rupiah perbulan. Rata-rata upah buruh laki-laki per bulan 2,91 juta rupiah perbulan, lebih tinggi dibanding perempuan 2,21 juta rupiah perbulan. Terdapat 6 kategori dengan rata-rata upah buruh per bulan di bawah rata-rata upah buruh nasional. Rata-rata upah buruh yang menamatkan pendidikan universitas sebesar 4,42 juta rupiah per bulan, hampir 3 kali lipat dari rata-rata upah buruh dengan pendidikan SD ke bawah yang hanya sebesar 1,57 juta rupiah perbulan.

Dari data tersebut di atas memperlihatkan bahwa lapangan kerja belum bisa menyerap semua para pencari kerja, sehingga yang mendapatkan kesempatan kerja harus siap dengan upah yang meski harus terima di bawah upah minimum yang seharusnya. Apalagi jika pencari kerja tidak punya keahlian serta tidak didukung oleh tingkat pendidikan sesuai kualifikasi yang dibutuhkan.

Apabila peneliti menyingkrongkan data dari Badan Pusat Statistik dengan data yang di temukan di lapangan seperti dalam Tabel 1.

Tabel 1. Nilai Pendapatan/Upah Tenaga Kerja Berdasarkan Data Tahun 2018

UMK Menurut UUK	Personal	Perusahaan
Rp. 2.722.641,-	Rp. 2.500.000,-	PT. A
	Rp. 2.400.000,-	PT. B
	Rp. 2.700.000,-	PT. C

Sumber: Data Primer, diolah (2019).

Tampak terlihat perbedaan tiap perusahaan atas nilai upah tenaga kerjanya dengan berbagai pertimbangan dan alasan. Pertimbangan perusahaan masih menetapkan upah di bawah UMK :

1. Kondisi perusahaan yang merugi
2. Terjadi kerugian dan penurunan omset
3. Meningkatnya premi asuransi kesehatan dan ketenagakerjaan sehingga menambah biaya karyawan
4. Kondisi ekonomi, bertambahnya competitor dan impor barang dari luar negeri karena pasar bebas

Sedangkan pertimbangan karyawan masih tetap kerja dan menerima gaji tersebut dengan alasan sudah rezeki nya hanya dapat segitu dan bersyukur sdh bisa kerja dibandingkan orang lain yang belum dapat kerja. Dengan demikian, lemahnya koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah berdampak negative pada tenaga kerja, oleh karena semakin membuka ruang bagi pengusaha yang masuk dalam domine pemerintah daerahnya dengan membuka usaha seluas-luasnya yang menyerap tenaga kerja sebanyak-banyaknya dan meminimalisir pengeluaran (pengupahan) sehingga hampir di setiap daerah pada umumnya tenaga kerja berada di bawah upah minimum yang ditentukan pemerintah daerah.

Koordinasi adalah proses menyatupadukan tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan dari unit-unit (bagian-bagian atau bidang-bidang fungsional) suatu lembaga yang terpisah untuk mencapai sasaran-sasaran lembaga secara efisien. Dalam arti kata lain, koordinasi adalah penyelarasan secara teratur atau penyusunan kembali kegiatan-

kegiatan yang saling bergantung dari lembaga-lembaga untuk mencapai tujuan bersama.

Birokrasi adalah mesin dan system pemerintahan yang penting dalam mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan lokal dan nasional, domestik dan internasional. Oleh karena itu, birokrasi sering mendapat tuntutan dari masyarakat untuk menyelenggarakan pelayanan secara efektif dan efisien (berkualitas dengan harga ekonomis). Hal ini muncul karena banyak yang berpandangan bahwa birokrasi adalah institusi yang kaku, lambat, patologis, disfungsi, menghambat, dan hanya menjadikan manusia sebagai objek. Persepsi tersebut muncul didasarkan atas pelayanan birokrasi dirasakan masyarakat kurang memuaskan bahkan mengecewakan. Badan Perencanaan Nasional (Bapenas) menyebutkan bahwa kinerja birokrasi masih belum optimal. Indikator yang menunjukkan hal tersebut antara lain dicerminkan dengan masih banyaknya keluhan masyarakat, baik menyangkut prosedur, kepastian, tanggung jawab.

Ketidajelasan prosedur pelayanan birokrasi minimal dipengaruhi tiga faktor yakni pembagian tugas, koordinasi dan *Standar Operating Procedure* (SOP). Pertama pembagian tugas dan fungsi institusi yang tidak jelas. Faktor tersebut menyebabkan terjadinya tumpang tindih tugas dan fungsi antar institusi birokrasi atau sebaliknya, tidak ada institusi yang menyelenggarakan tugas dan fungsi tersebut. Kedua fungsi koordinasi antar intitusi yang tidak berjalan dengan baik atau bahkan terhenti. Faktor ini sering disebabkan antara lain oleh besarnya ego sektoral, ego wilayah. Ego sektoral ditunjukan saat membentuk institusi yang bersifat terpadu seperti Badan Pelayanan Terpadu (umumnya dalam bidang perizinan). Ego Wilayah dapat terlihat pada beberapa kasus hubungan pemerintah propinsi dengan pemerintah kabupaten/kota.

Faktor penghambat penerapan sanksi pidana pada pelanggaran ketentuan pengupahan yang diatur dalam UU Ketenagakerjaan disebabkan oleh 2 (dua) hal: Pertama, Faktor Internal. Misalnya kemampuan para personal didalam memahami hukum, moral, kecerdasan, dedikasi, visi dan misi, keterampilan, loyalitas terhadap tugas, komitmen akan tegaknya hukum dan keadilan. Kedua, Factor Eksternal. Seperti kurangnya pengawas ketenagakerjaa, intervensi politik dan kekuasaan, system hukum itu sendiri, kedudukan hukum pidana dalam system hukum lingkungan, ketakutan oleh pekerja, adanya tekanan, konflik kepentingan dan lain-lain.

Pada tahap aplikasi proses penerapan sanksi pidana pada pelanggar ketentuan pengupahan yang diatur dalam uu ketenagakerjaan ipengaruhi juga oleh faktor-faktor lain yaitu sebagai berikut:

- a. Dominasi Kekuasaan dalam proses penerapan sanksi.
- b. Intervensi kekuasaan terhadap proses penerapan sanksi.
- c. Prosedur yang panjang.
- d. Mafia peradilan dalam proses penerapan sanksi
- e. Konflik kepentingan antara pemerintah, pengusaha dan masyarakat dalam proses penerapan sanksi.
- f. Intervensi politik pada tahap aplikasi penerapan sanksi.
- g. Ketergantungan penerapan hukum pidana pada hukum administratif.

4. Penutup

Penerapan sanksi pidana pada pelanggar pengupahan berdasarkan Undang-Undang ketenagakerjaan di kota makassar masih kurang efektif hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara baik pekerja, pemberi kerja dan pengawas mewakili pemerintah yang pada umumnya membenarkan tentang pengupahan di bawah ketentuan Upah Minimum Kota (UMK) dengan berbagai alasan dan kondisi perusahaan. Faktor Penghambat penerapan sanksi pidana pengupahan terjadi akibat adanya factor dari kondisi perusahaan yang tidak baik dan juga kurangnya pengetahuan tentang urgensi kepatuhan terhadap pengupahan. Begitu juga dengan faktor tenaga kerja yang tidak sesuai spesifikasi dan rendahnya tingkat pendidikan yang diikuti oleh *skill* pekerja, dan factor pengawasan pemerintah yang kurang intensif atas *control* dan *monitoring* ke perusahaan tentang urgensi kepatuhan atas pengupahan sesuai Upah Minimum Kota.

Sistem pengupahan tidak diatur dalam bentuk sanksi pidana melainkan cukup sanksi administrasi, ini dalam rangka mewujudkan prinsip *ultimum remedium* yang kadang-kadang menjadi dualisme dalam satu aturan, antara ketentuan pidana dengan prinsip ini dalam hal penindakan pelanggar pengupahan. Apabila aturan tersebut secara tegas harus memberi kepastian hukum, kami harapkan pengawas dan PPNS lebih proaktif sebelum terjadinya masalah ketenagakerjaan atas upah tenaga kerja.

Referensi

- Abdul Khakim. 2003. *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003*. Citra Aditya Bakti: Bandung.
- Abdullah, H. Rozali dan Syamsir, 2002. *Pengantar Hukum Perusahaan Indonesia*. Cetakan Pertama. PT Citra Aditya Bhakti : Bandung
- Agusmidah, 2010. *Dinamika Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, USU Pres: Medan
- Iman Sjahputra Tunggal. 2009. *Pokok-Pokok Hukum Ketenagakerjaan*, Harvarindo: Jakarta
- Lalu Husni, 2000. *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia.*, Raja Grafindo Persada: Jakarta
- Pelipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsip, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 2-3
- Suharnoko. 2004. *Hukum Perjanjian Teori dan Analisa Kasus*. Prenada Media. Jakarta
- Syamsuddin Pasamai. 2012. *Sosiologi dan Sosiologi Hukum; Suatu Pengetahuan Praktis dan Terapan*, Penerbit PT. Umitoha Ukhuwah Grafika: Makassar.
- Wijayanti, R. 2016. *Gerakan Sosial Serikat Buruh Dalam Mempengaruhi Kebijakan Upah Minimum (Studi: Kota Makassar 2015)* (Disertasi): Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
- Zulkifli Aspan, Ahsan Yunus 2019 The right to a good and healthy environment: Revitalizing green constitution, *IOP Conf. Ser.: Earth Environ. Sci.* **343** 012067