

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Manusia memiliki kebutuhan dan keinginan yang sebagai *homo economicus*, pasti akan melakukan pertimbangan matang berkaitan dengan untung dan rugi dalam perbuatannya<sup>1</sup>. Hak inilah yang mendorong manusia dalam bermasyarakat berjuang mempertahankan eksistensinya dengan tujuan meraih kesejahteraan secara berkelanjutan<sup>2</sup>. Dalam memenuhi kebutuhannya, bekerja menjadi sebuah aktivitas utama manusia dimana manusia satu dengan yang lain saling berinteraksi guna mendapat hasil berupa uang dan jasa<sup>3</sup>. Sifat privat yang ditandai adanya hubungan kerja sudah diatur dalam Pasal 50 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menegaskan bahwa: Hubungan kerja terjadi karena adanya perjanjian kerja antara pemberi kerja dan pekerja<sup>4</sup>. Perjanjian kerja pada prinsipnya memiliki sifat secara terbuka pada segala jenis perjanjian, dimana pembentukan perjanjian ketenagakerjaan terdapat dua jenis perjanjian yaitu PKWT (Perjanjian Kerja Waktu Tertentu) dengan pekerja bersifat pekerja tidak tetap dan PKWTT (Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu) dengan pekerja bersifat

---

<sup>1</sup> Moch Isnaeni, "Implikasi Penuangan Kontrak Sebagai Bingkai Bisnis Ke Dalam Akta Notariil". *Jurnal Notariil*, Vol. I, No. 2, (2017), Hal. 24.

<sup>2</sup> *Ibid.*

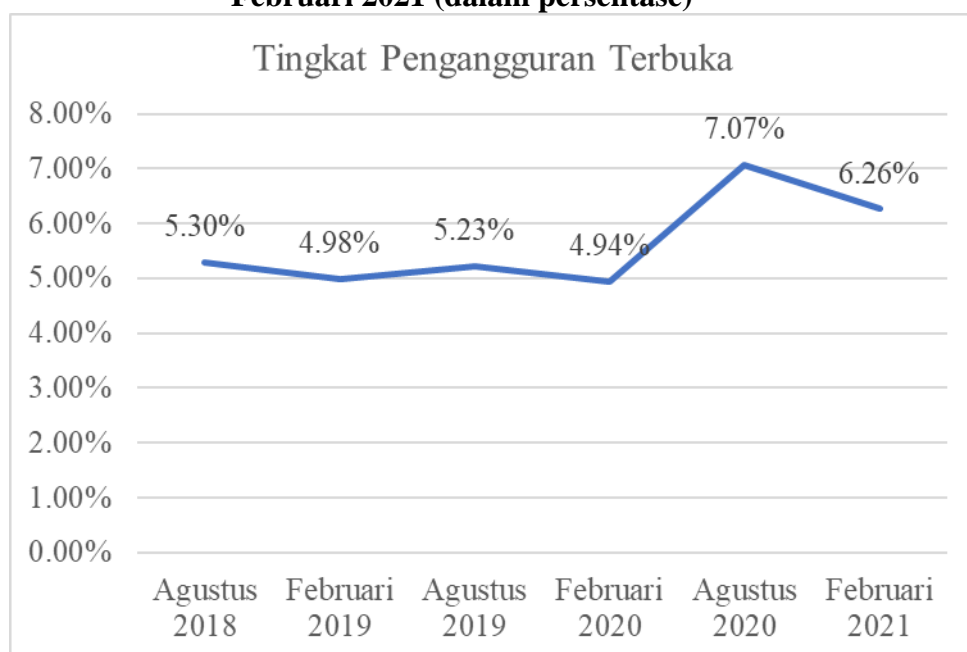
<sup>3</sup> Abdussalam, H. R., 2009, *Hukum Ketenagakerjaan (Hukum Perburuhan) yang telah direvisi*, Jakarta, Restu Agung, Hal. 33.

<sup>4</sup> Ni Putu Nita Erlina Sari, I Nyoman Putu Budiarta, Desak Gde Dwi Arini, "Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Dalam Perjanjian Kerja Waktu Tertentu Menurut Undang-Undang No 13 Tahun 2003". *Jurnal Analogi Hukum*, Vol. II, No. 1, (2020), Hal. 125

pekerja tetap <sup>5,6</sup>.

Pada bulan Maret 2021 lalu, tepat setahun sejak pandemi Covid-19 masuk ke wilayah Indonesia. Pandemi tidak hanya mengancam secara fisik, namun juga secara ekonomi. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, berikut tren tingkat pengangguran terbuka Indonesia:

**Gambar 1. Tingkat Pengangguran Terbuka Indonesia Agustus 2018-Februari 2021 (dalam persentase)**



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019 <sup>7,8</sup>

Pengangguran terbuka merupakan antara lain (1) mereka yang tak punya pekerjaan dan mencari pekerjaan; (2) mereka yang tak punya pekerjaan dan mempersiapkan usaha; (3) mereka yang tak punya pekerjaan dan tidak

<sup>5</sup> Djumadi, 2006, *Hukum Perburuhan Perjanjian Kerja*, Jakarta, PT. Raja Grafindo, Hal. 26

<sup>6</sup> Rina Herawati, 2010, *Kontrak Dan Outsourcing : Harus Makin Diwaspadai*, Bandung: Akatiga Pusat Analisis Sosial, -Jakarta, Friedrich Ebert Stiftung, Hal. 5-6.

<sup>7</sup> Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, 2022, *Istilah*, [https://www.bps.go.id/istilah/index.html?Istilahsort=deskripsi\\_ind.desc&Istilahpage=53](https://www.bps.go.id/istilah/index.html?Istilahsort=deskripsi_ind.desc&Istilahpage=53), (diakses pada hari Sabtu 4 Juni 2022, pukul 10.35 WIB)

<sup>8</sup> Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, 2022, *Tingkat Pengangguran Terbuka Menurut Provinsi (Persen), 2021-2022*, <https://www.bps.go.id/indicator/6/543/1/tingkat-pengangguran-terbuka-menurut-provinsi.html>, (diakses pada hari Sabtu 4 Juni 2022, pukul 10.40 WIB)

mencari pekerjaan, karena merasa tidak mungkin mendapatkan pekerjaan; (4) mereka yang sudah punya pekerjaan, tetapi belum mulai bekerja. Pada gambar di atas didapatkan informasi bahwa sejak awal pandemi, angka pengangguran meningkat di Indonesia. Adanya pandemi Covid-19 berpengaruh terhadap iklim ketenagakerjaan termasuk bertambahnya Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) maupun pengenaan status dirumahkan, selain itu pandemi Covid-19 telah memberikan dampak di seluruh sektor perekonomian yang muaranya pada sektor ketenagakerjaan dimana jumlah pekerja yang terdampak situasi pandemi Covid-19 mencapai 1,7 juta orang, baik pekerja formal maupun informal <sup>9</sup>.

Namun demikian, provinsi DI Yogyakarta pada Agustus 2021 merupakan provinsi dengan urutan ketiga terkait rasio penduduk bekerja terhadap jumlah penduduk usia kerja (*employment to population ratio - EPR*) yaitu 70.17% dibawah Papua (75.69%) dan NTT (71.00%) <sup>10</sup>. Para pekerja ini berada pada berbagai industri yang terdiri dari industri besar, sedang, kecil dan rumah tangga <sup>11</sup>. Industri merupakan cabang kegiatan ekonomi, sebuah perusahaan atau badan usaha sejenisnya dimana tempat seseorang bekerja. Kegiatan ini diklasifikasikan berdasarkan Klasifikasi Lapangan Usaha Indonesia (KLUI). Industri besar adalah perusahaan yang

---

<sup>9</sup> Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia, 2020, *Pemerintah Antisipasi Penambahan Pengangguran Di Masa Pandemi Covid-19*, <https://kemnaker.go.id/news/detail/pemerintah-antisipasi-penambahan-pengangguran-di-masa-pandemi-covid-19>, (diakses pada hari Sabtu 4 Juni 2022, pukul 10.40 WIB)

<sup>10</sup> Direktorat Statistik Kependudukan dan Ketenagakerjaan, 2009, *Booklet Sakernas Agustus*, Jakarta, Direktorat Statistik Kependudukan dan Ketenagakerjaan, hal. 2.

<sup>11</sup> Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, 2022, *Istilah*, [https://www.bps.go.id/istilah/index.html?Istilahsort=deskripsi\\_ind.desc&Istilahpage=53](https://www.bps.go.id/istilah/index.html?Istilahsort=deskripsi_ind.desc&Istilahpage=53), (diakses pada hari Sabtu 4 Juni 2022, pukul 10.35 WIB)

mempunyai pekerja 100 orang atau lebih, industri sedang adalah perusahaan yang mempunyai pekerja 20-99 orang, industri kecil adalah perusahaan yang mempunyai pekerja 5-19 orang dan industri rumah tangga adalah usaha kerajinan rumah tangga yang mempunyai pekerja antara 1-4 orang.

Dalam sebuah perjanjian kerja pada umumnya, selain kewajiban sebagai pekerja juga termuat perjanjian terkait upah. Upah adalah imbalan yang diterima selama sebulan oleh buruh/karyawan/pegawai baik berupa uang maupun barang yang dibayarkan perusahaan/kantor/majikan dalam bentuk barang dinilai dengan harga setempat<sup>12</sup>. Pada provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berlaku besaran upah minimum berdasarkan kabupaten/kota sebagai berikut<sup>13</sup>:

**Tabel 1. Besaran Upah Minimum Kabupaten/Kota Tahun 2022 Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**

No.	Kabupaten/Kota	Upah Minimum Kabupaten/Kota
1.	Kota Yogyakarta	2.153.970 Rupiah
2.	Kabupaten Sleman	2.001.000 Rupiah
3.	Kabupaten Bantul	1.916.848 Rupiah
4.	Kabupaten Kulon Progo	1.904.275 Rupiah
5.	Kabupaten Gunung Kidul	1.900.000 Rupiah

Sumber: Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 373/KEP/2021 tentang Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Tahun 2022

Merupakan kewajiban perusahaan terdaftar untuk patuh pada peraturan yang telah diterbitkan tersebut. Terdapat tiga industri yang wajib melaporkan usahanya yaitu industri besar, sedang dan kecil<sup>14</sup>. Pada praktiknya, terdapat

<sup>12</sup> Direktorat Statistik Kependudukan dan Ketenagakerjaan, *Op.Cit.*, hal. 5.

<sup>13</sup> Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 373/KEP/2021 tentang Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota Tahun 2022

<sup>14</sup> Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi DI Yogyakarta, 2021, *Aplikasi Dataku Daerah Istimewa Yogyakarta Elemen: Ketenagakerjaan*, Daerah Istimewa Yogyakarta, [http://bappeda.jogjaprovo.go.id/dataku/data\\_dasar/index/263-ketenagakerjaan](http://bappeda.jogjaprovo.go.id/dataku/data_dasar/index/263-ketenagakerjaan), (diakses pada hari Sabtu 4 Juni 2022, pukul 10.15 WIB)

badan resmi yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan yang berkaitan dengan ketenagakerjaan termasuk terkait upah, yaitu Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Dinas ini mempunyai tugas membantu Gubernur melaksanakan urusan pemerintahan bidang tenaga kerja dan urusan pemerintahan bidang transmigrasi dan salah satu fungsi dinas ini adalah pembinaan pengupahan dan penyiapan penetapan upah minimum.

Terdapat lima karakteristik pengawasan dalam pengawasan ketenagakerjaan<sup>15</sup>. Pertama, pengawasan ketenagakerjaan merupakan pengawasan ekstern (pengawasan dilakukan oleh perorangan atau badan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi dimana inspektorat pengawasan ketenagakerjaan sebagai subyek pengawasan dan perusahaan sebagai obyek yang diawasi). Kedua, pengawasan ketenagakerjaan merupakan pengawasan preventif (suatu praktik pengawasan dengan objek suatu kegiatan yang dilakukan sebelum kegiatan itu berjalan guna mencegah terjadinya pelanggaran sehingga pelanggaran dalam hubungan kerja yang terjadi diperbaiki dan tidak terulang). Ketiga pengawasan ketenagakerjaan merupakan pengawasan represif (suatu praktik pengawasan dengan objek suatu kegiatan yang dilakukan setelah kegiatan dilakukan dalam arti dapat dilakukan selama kegiatan sedang berlangsung, dan setelah kegiatan selesai. Hal ini bertujuan untuk memastikan berjalannya pelaksanaan suatu kegiatan agar praktik kegiatan tersebut dan luarannya tidak keluar dari poin aturan dan regulasi yang berlaku). Keempat, pengawasan ketenagakerjaan merupakan

---

<sup>15</sup> Safri Nugraha, 2007, *Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*, Jakarta, Center For Law and Good Governance Studies (CLGSFHUI), Hal 393

pengawasan aktif (suatu praktik pengawasan yang dilakukan di lokasi suatu objek kegiatan pengawasan karena praktik pengawasan tersebut dilakukan tidak di inspektorat pengawasan tetapi di dilakukan di lokasi suatu objek kegiatan pengawasan yang melalui lawatan pengawasan). Kelima, pengawasan ketenagakerjaan merupakan pengawasan formal (suatu praktik pengawasan yang dilaksanakan oleh instansi/pejabat formal yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan praktik pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia. Instansi/pejabat yang dimaksud tersebut adalah Direktorat Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan Kementrian Tenaga Kerja).

Sejak pandemi Covid 19, sepanjang tahun 2021 Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi DIY belum menerima laporan adanya perusahaan yang mengajukan penangguhan UMP, sedangkan telah terdapat 569 laporan terkait masalah ketenagakerjaan dengan 400 aduan yang telah diselesaikan dan ditindaklanjuti yang beberapa diantaranya terkait pengupahan<sup>16</sup>. Lebih lanjut, terdapat 57 perusahaan pada Juni 2020 di DI Yogyakarta yang masuk daftar merah Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi karena belum membayarkan THR dan Gaji dan dari daftar perusahaan yang didata, rata-rata perusahaan bergerak di bidang Industri Manufaktur, Pariwisata dan jasa<sup>17</sup>. Pariwisata merupakan sektor yang sangat terdampak sejak Pandemi Covid 19. Sepanjang tahun 2020, terdapat

---

<sup>16</sup> Yuantoro Winduajie, 2021, *Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasitrans DIY Terima 569 Aduan Terkait Masalah Ketenagakerjaan Sepanjang Tahun 2021*, [https:// jogja.tribunnews.com/ 2021/ 11/ 19/ Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasitrans-diy-terima-569-aduan-terkait-masalah-ketenagakerjaan-sepanjang-tahun-2021](https://jogja.tribunnews.com/2021/11/19/Dinas-Tenaga-Kerja-dan-Transmigrasitrans-diy-terima-569-aduan-terkait-masalah-ketenagakerjaan-sepanjang-tahun-2021), (diakses pada hari Sabtu 4 Juni 2022, pukul 10.27 WIB)

<sup>17</sup> Miftahul Huda, 2020, *57 Perusahaan di DIY Masuk Daftar Merah Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasitrans Karena Belum Bayar THR dan Gaji*, [https:// jogja.tribunnews.com/ 2020/ 06/ 26/ 57-perusahaan-di-diy-masuk-daftar-merah-Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasitrans-karena-belum-bayar-thr-dan-gaji?page=2](https://jogja.tribunnews.com/2020/06/26/57-perusahaan-di-diy-masuk-daftar-merah-Dinas-Tenaga-Kerja-dan-Transmigrasitrans-karena-belum-bayar-thr-dan-gaji?page=2), (diakses pada hari Sabtu 4 Juni 2022, pukul 10.23 WIB)

penurunan pendapatan negara di sektor pariwisata sebesar 20.7 miliar yang salah satunya diakibatkan turunnya jumlah wisatawan mancanegara sebesar 75%.<sup>18</sup>

Beberapa penelitian terkait pengawasan ketenagakerjaan telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya, seperti penelitian yang dilakukan oleh Mangaraja Manurung pada tahun 2022<sup>19</sup> yang fokus pada Pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi atas pemenuhan hak pekerja, kemudian penelitian yang dilakukan oleh Franco Tarumingkeng, Welson Rompas, Joorie Ruru pada tahun 2022<sup>20</sup> yang fokus pada Pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi atas pemenuhan UMP. Selain itu Rheza Dwi Ayu Sudarmadi, Arinto Nugroho pada tahun 2018<sup>21</sup>, Gradila Apriani pada tahun 2019<sup>22</sup>, Netty Netty, Budi Ardianto pada tahun 2019<sup>23</sup>, dan Aci Nofriyanti, Karol Teovani Lodan pada tahun 2019<sup>24</sup> melakukan penelitian yang fokus pada pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi atas

---

<sup>18</sup> Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia, 2021, *Tren Pariwisata Indonesia di Tengah Pandemi*, <https://kemenparekraf.go.id/ragam-pariwisata/Tren-Pariwisata-Indonesia-di-Tengah-Pandemi>, (diakses pada hari Sabtu 4 Juni 2022, pukul 10.20 WIB)

<sup>19</sup> Mangaraja Manurung, "Peran Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Asahan dalam Penyelesaian Perselisihan Hak Pekerja/Buruh". *Jurnal ilmiah Living Law*, Vol. XIV, (2022), Hal. 24-21

<sup>20</sup> Franco Tarumingkeng, Welson Rompas, Joorie Ruru, "Pengawasan Pemerintah Dalam Penerapan Upah Minimum Provinsi (UMP) di Sulawesi Utara". *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. VIII, No. 114, (2022), Hal. 29-36

<sup>21</sup> Rheza Dwi Ayu Sudarmadi, Arinto Nugroho, "Pelaksanaan Pengawasan Dinas Tenaga Kerja Terhadap Pemenuhan Upah Pekerja Perempuan dengan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu Pada Saat Cuti Melahirkan di Kabupaten Gresik". *Jurnal Novum*, Vol. V, No. 3, (2018), Hal. 111-119

<sup>22</sup> Gradila Apriani, "Pengawasan Upah Minimum Kabupaten (UMK) oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi". *FOKUS: Publikasi Ilmiah untuk Mahasiswa, Staf Pengajar dan Alumni Universitas Kapuas Sintang*, Vol. XVII, (2019), Vol. 17, No. 1, Hal. 90-99

<sup>23</sup> Netty Netty, Budi Ardianto, "Peranan Pengawasan Dinas Ketenagakerjaan Dalam Pelaksanaan Upah Minimum di Kota Jambi". *Jurnal Sains Sosio Humaniora*, Vol. III, No. 1, (2019), Hal. 104-111

<sup>24</sup> Aci Nofriyanti, Karol Teovani Lodan, "Analisis Peran Unit Pelaksana Teknis Dinas Pengawasan Ketenagakerjaan Kota Batam Terhadap Pengawasan Upah Minimum Kota Batam", *SCIENTIA JOURNAL: Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, Vol. I, No. 1, (2019), Hal. 1-10

pemenuhan hak upah pekerja. Sedangkan pada sektor pariwisata, Tasya Auva Nindita, Fariz Danang Nugraha, Mishbahul Munir pada tahun 2022<sup>25</sup> melakukan penelitian yang fokus pada Pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi atas pemenuhan hak pekerja pada sektor pariwisata di Kabupaten Pamekasan.

Selain berdasarkan latar belakang penelitian sebagaimana diuraikan di atas, penelitian ini juga berusaha mengisi kesenjangan penelitian yang telah ada dengan melakukan penelitian berjudul “Pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Terhadap Pemenuhan Hak Upah Pekerja Pada Sektor Pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta”.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi terhadap pemenuhan hak upah pekerja pada sektor pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimana hambatan dalam pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi terhadap pemenuhan hak upah pekerja pada sektor pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

---

<sup>25</sup> Tasya Auva Nindita, Fariz Danang Nugraha, Mishbahul Munir, “Pemenuhan Hak-Hak Pekerja Sektor Pariwisata Pada Masa Pandemi di Kabupaten Pamekasan”. *Jurnal Liga Hukum*, Vol. II, No. 2, (2022), Hal. 196-212



Berdasarkan Rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi terhadap pemenuhan hak upah pekerja pada sektor pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Mengetahui hambatan dalam pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi terhadap pemenuhan hak upah pekerja pada sektor pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat penelitian ini antara lain adalah:

1. Manfaat Teoritis

Bagi Akademisi dan Ilmu Pengetahuan, sebagai tambahan informasi terkait pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi terhadap pemenuhan hak upah pekerja pada sektor pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu sebagai pihak netral penelitian ini diharapkan dapat menjadi sebuah referensi untuk penelaahan di bidang terkait.

2. Manfaat Praktis

Bagi Industri, sebagai tambahan informasi terkait pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi terhadap pemenuhan hak upah pekerja pada sektor pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu dapat menjadi sebuah informasi tambahan dan sarana untuk mengetahui bagaimana

pengimplementasiannya dan bagaimana berkoordinasi dengan dinas pengawasan terkait pelaksanaannya.

Bagi Tenaga Kerja, sebagai tambahan informasi terkait pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi terhadap pemenuhan hak upah pekerja pada sektor pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu dapat menjadi tambahan informasi berkaitan dengan hak-hak atas kewajiban pekerjaan yang telah dilaksanakan.

Bagi Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi khususnya pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagai tambahan informasi terkait pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi terhadap pemenuhan hak upah pekerja pada sektor pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta, serta sebagai sarana publikasi atas pelaksanaan pengawasan tersebut.