

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan nasional merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional. Tujuan nasional sebagaimana ditegaskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggara Negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Krisis ekonomi yang melanda beberapa Negara Asia mulai awal tahun 1997 sangat dirasakan berat oleh Negara-negara di kawasan Asia Tenggara dan harus diakui bahwa yang paling parah di antara Negara-negara Asia Tenggara akibat krisis adalah Indonesia. Ekonomi Indonesia mengalami perlambatan secara tajam dalam tingkat pertumbuhan menjadi negatif. Dampak lain dari krisis ekonomi yang terjadi dalam masyarakat adalah pendapatan masyarakat yang berkurang. Salah satunya karena banyaknya pekerja yang diberhentikan dari pekerjaannya (PHK) dan dampak yang paling nyata terlihat adalah meningkatnya pengangguran dan jumlah orang miskin di Indonesia.

Kemiskinan yang hampir merata menjadi masalah bagi para pembuat kebijakan di Negara Indonesia untuk melakukan penanggulangan secara menyeluruh, maka perlu dikembangkan suatu strategi yang lebih diarahkan. Pada pembangunan nasional yang merata, adil dan makmur. Untuk itu Pemerintah Indonesia berusaha mengurangi dan menanggulangi kemiskinan melalui program pembangunan dimana prioritas dari pembangunan nasional adalah :

1. Membangun sistem politik yang demokratis serta mempertahankan persatuan dan kesatuan.
2. Mewujudkan supermasi hukum dan pemerintahan yang baik.
3. Mempercepat pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan yang berdasarkan sistem ekonomi kerakyatan.
4. Membangun kesejahteraan rakyat, meningkatkan kualitas kehidupan beragama dan ketahanan budaya.
5. Meningkatkan pembangunan daerah.<sup>1</sup>

Hak warga Negara untuk mendapat pekerjaan dan penghidupan yang layak diatur dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 “setiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pembangunan ketenagakerjaan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, dilaksanakan secara merata.

---

<sup>1</sup> *Propenas 2000-2004, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004*, hlm. 6

Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan ditentukan, bahwa yang dimaksud dengan ketenagakerjaan adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja sebelum, selama dan sesudah masa kerja. Tersedianya lapangan/kesempatan kerja baru untuk mengatasi peningkatan penawaran tenaga kerja merupakan salah satu target yang harus dicapai dalam pembangunan ekonomi Negara dan daerah. Upaya tersebut dapat diwujudkan melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi khususnya investasi langsung (*direct investment*) pada sektor-sektor yang bersifat padat karya.

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Replubik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, dimana penyelenggaraan otonomi daerah tersebut dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokratis, peran serta masyarakat, pemerataan pembangunan dan keadilan serta memperbaiki potensi dan keanekaragaman daerah. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai konstitusi Negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Kewenangan untuk membangun yang diberikan kepada daerah tidak hanya terbatas pada penyelenggaraan pembangunan secara fisik saja, tetapi juga termasuk upaya untuk melakukan pemerataan kesempatan kerja bagi masyarakat.

Dalam menyelenggarakan kepentingan umum, terdapat dua asas pemerintah yang baik, yang berkaitan erat yaitu: Asas Kebijaksanaan dan

Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum. Asas kebijaksanaan menghendaki agar dalam menyelenggarakan tugasnya pemerintah diberi kebebasan untuk melakukan kebijaksanaan tanpa harus selalu menunggu intruksi. Pemberian kebebasan ini berkaitan dengan perlunya tindakan positif dari pemerintah yaitu menyelenggarakan kepentingan umum. Jadi di samping melaksanakan peraturan perundangan yang telah ada (*eksekutif*) pemerintah dapat juga melakukan tindakan positif atau kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.<sup>2</sup>

Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum ini menghendaki agar dalam menyelenggarakan tugasnya pemerintah selalu mengutamakan kepentingan umum. Seperti diketahui, negara Indonesia adalah Negara hukum yang dinamis (*welfare state*, negara kesejahteraan) yang menuntut segenap aparat pemerintahnya melakukan kegiatan-kegiatan yang menuju penyelenggaraan kepentingan umum (vide alinea IV UUD 1945 dan Pasal 33, 34 Batang Tubuh UUD 1945). Oleh sebab itu asas penyelenggaraan kepentingan umum ini dengan sendirinya menjadi asas pemerintahan yang baik di Negara Republik Indonesia.<sup>3</sup>

Kebijaksanaan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah khususnya Kabupaten dan Kota. Hal ini

---

<sup>2</sup> Marbun, S.F., Moh. Mahfud M.D., 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Liberty, hlm.65

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 66

ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, peningkatan pendapatan pembangunan, memperluas kesempatan kerja di daerah, dan pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Undang-Undang Otonomi Daerah memberikan kewenangan otonomi luas kepada daerah, di mana daerah:<sup>4</sup>

1. Berhak menyelenggarakan pemerintahan yang dapat mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang diatur tersendiri dalam Peraturan Pemerintah (PP).
2. Keleluasaan otonomi mencakup kewenangan yang utuh dan bulat, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Secara umum persoalan ketenagakerjaan dan ketrasmigrasian yang paling mendasar masih bekisar pada persoalan klasik, yaitu masalah meningkatnya pengangguran akibat dari adanya kesenjangan yang semakin besar antara jumlah angkatan kerja dengan kesempatan kerja

---

<sup>4</sup> Khakim, Abdul, S.H., 2003, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 153

yang ada. Oleh karena itu, pemerintah Kota Yogyakarta dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah perlu membentuk lembaga yang mengelola dan memfasilitasi bidang tenaga kerja dan transmigrasi yaitu dengan dibentuknya Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta.

Krisis ekonomi yang mendasar seperti gejolak nilai tukar rupiah, melemahnya permintaan domestik, tingginya tingkat inflasi dan tingginya suku bunga yang akhirnya berkembang menjadi krisis kepercayaan yang sangat berpengaruh pada kegiatan perekonomian secara menyeluruh. Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia memberikan dampak positif dan negatif bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Di satu sisi, krisis tersebut telah memberikan “berkah tersembunyi” (*blessing in disguised*) bagi upaya peningkatan taraf hidup seluruh Indonesia di masa yang akan datang dimana krisis ekonomi dan kepercayaan yang dialami telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total di seluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia. Namun di sisi lain krisis tersebut telah membawa dampak yang luar biasa pada tingkat kemiskinan yang dikarenakan semakin meningkatnya angka pengangguran. Tema sentral reformasi yang diarahkan untuk mewujudkan masyarakat madani, terciptanya good governance, dan mengembangkan model pembangunan yang berkeadilan belum juga terwujud. Sikap keterbukaan dan fleksibilitas sistem politik dan kelembagaan sosial yang diharapkan dapat mempermudah proses pengembangan dan modernisasi

lingkungan legal dan regulasi untuk pembaharuan paradigma di berbagai bidang kehidupan di era reformasi ini ternyata belum dapat memenuhi harapan rakyat, kemiskinan masih saja menjadi ancaman di samping angka pengangguran terus bertambah dari tahun ke tahun.<sup>5</sup>

Dalam pembangunan ekonomi Negara berkembang termasuk Indonesia, pengangguran yang semakin bertambah jumlahnya merupakan masalah yang lebih rumit dan lebih serius dari pada masalah perubahan dalam distribusi pendapatan yang kurang menguntungkan penduduk yang berpendapatan rendah. Keadaan di Indonesia dalam beberapa periode terakhir menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi yang sudah tercipta sudah tidak sanggup mengadakan perluasan kesempatan kerja yang lebih baik dan cepat dari pada pertumbuhan penduduk yang terus meningkat.

Dengan demikian masalah pengangguran akan menjadi persoalan bangsa yang semakin serius dihadapi dari tahun ke tahun. Ironisnya di Indonesia pengangguran bukan hanya bertambah besar, tetapi juga proporsi penganggur untuk menjadi tenaga kerja telah bertambah tinggi. Sementara Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) di perusahaan-perusahaan besar sering terjadi.

Pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat akhir-akhir ini telah merubah corak masalah penduduk yang sesegera mungkin diatasi,

---

<sup>5</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, (Good Governance, Democratization, Local Government Financial Management, Trans-porancy, public policy, Reinventing government, Accountability pobity, Value for money, Participatory development)*, Andi, Yogyakarta, 2002.

karena tingkat pertumbuhan yang terlalu tinggi secara langsung akan menimbulkan kesulitan bagi pemerintah untuk mempertinggi tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Pertumbuhan penduduk yang tinggi juga dapat menimbulkan semakin tingginya angka pengangguran. Disamping itu proses urbanisasi dari daerah-daerah pedesaan ke kota-kota menjadi semakin bertambah deras. Keadaan tersebut tentunya dapat mempersulit pemerintah di daerah untuk mempercepat proses pembangunan ekonominya yang ada pada akhirnya dapat memperlambat tingkat pertumbuhan pendapatan nasional.

Jumlah pengangguran di Kota Yogyakarta pada akhir 2008 berdasarkan data dari Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi sekitar 34.000 orang dan terdapat 8.439 pencari kerja pada tahun yang sama, namun yang terserap baru separuhnya. Dan jumlah pencari kerja di kota Yogyakarta juga masih cukup tinggi. Data yang diperoleh dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kota Yogyakarta terdapat 21.408 orang yang mencari pekerjaan. Dari jumlah tersebut sekitar 60 persen pencari kerja berpendidikan sarjana strata I (S1), sisanya S2 sebanyak 183 orang dan S3 sebanyak 4 orang dan tamatan SLTA dan lainnya. Usaha yang telah dilakukan oleh Pemkot Yogyakarta untuk menekan angka pengangguran adalah dengan pelatihan dan magang kerja untuk masyarakat umum.

Berdasarkan alasan tersebut di atas, penulis tertarik meneliti lebih jauh permasalahan di atas dalam tugas akhir penulisan hukum dengan

judul “Peranan Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi Dalam Pembangunan Ketenagakerjaan Di Kota Yogyakarta”.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana peranan Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam pembangunan ketenagakerjaan guna menanggulangi pengangguran di Kota Yogyakarta?
2. Hambatan apa yang dihadapi Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam pembangunan ketenagakerjaan guna menanggulangi pengangguran di Kota Yogyakarta?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian yang dilakukan meliputi dua hal yaitu:

1. Untuk mengetahui peranan Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam menanggulangi pengangguran di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam pembangunan ketenagakerjaan guna menanggulangi pengangguran di Kota Yogyakarta.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Disamping mempunyai tujuan penelitian juga mempunyai manfaat sehingga hasil yang akan di capai dari kegiatan tersebut tidak sia-sia.

##### **1. Manfaat Praktis.**

Dapat memberikan informasi yang bermanfaat, dalam hal ini mengenai peranan Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam pembangunan ketenagakerjaan di Kota Yogyakarta.

##### **2. Manfaat Akademis**

Dengan adanya penulisan skripsi ini penulis harapkan dapat memberikan sumbangan dan masukan guna mengembangkan ilmu hukum, khususnya hukum administrasi Negara yang menyangkut peranan Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam pembangunan ketenagakerjaan di Kota Yogyakarta.