

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengawasan Pemerintah Dalam Pelaksanaan Waktu Kerja Lembur Pada Perusahaan Swasta di Kabupaten Sleman

Menurut hasil dari penelitian yang mana berbentuk respondensi dengan Kepala Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman pada tanggal 20 Oktober pada tahun 2018 yang dilakukan oleh peneliti, bahwa pemerintah memiliki tugas dan kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan waktu kerja lembur di perusahaan swasta yang dilakukan berkala atau regular setiap bulan atau periode 30 hari kerja. Dalam setiap bulannya, ketika melakukan pengawasan selalu melakukan penjadwalan untuk melakukan pengawasan terhadap 5-6 perusahaan untuk dilakukan pemeriksaan sesuai dengan tugas dan wewenang pemerintah. Pengawasan regular dilakukan dalam bentuk pembinaan. Pembinaan yang dimaksud adalah untuk meklarifikasi setiap hak dan kewajiban para pekerja atau hak dan kewajiban para pemberi kerja sudah terpenuhi sehingga asas hukum dalam perjanjian kerja yang dilakukan dapat diterapkan sebagai mana mestinya. Dalam hal ini bahwa responden sebagai narasumber mengungkapkan sebagai berikut “Mengenai kapan dilakukan pengawasan, ada pengawasan regular kami tiap bulan selalu menjadwalkan memeriksa 5-6 perusahaan. Untuk pembinaan dilakukan sesuai anggaran dan dilakukan regular. “(wawancara 20 Oktober 2018). Pengawasan regular ini menunjukkan sikap proaktif Dinas Tenaga kerja Kabupaten Sleman dalam

melakukan pencegahan pelanggaran waktu lembur dan dalam penerapan hukum tentang ketenagakerjaan sebagaimana kewajiban pemerintah.

Demikian daripada itu pengawasan ketenagakerjaan merupakan instrumen yang paling penting dari kehadiran negara dan intervensi untuk merancang, merangsang, dan berkontribusi kepada pembangunan budaya pencegahan yang mencakup semua aspek yang secara potensial berada di bawah pengawasannya: hubungan industrial, upah terkait dengan kondisi kerja secara umum, keselamatan dan kesehatan kerja, dan isu-isu yang terkait dengan ketenagakerjaan dan jaminan sosial. Pengawasan terhadap pelaksanaan waktu lembur merupakan bagian penting dari peran negara dalam menjaga dan melindungi tenaga kerja dalam konteks hubungan industrial.

Menelaah berkaitan dengan adanya kegiatan yang berupa pengawasan khusus adalah kegiatan yang dilakukan ketika Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman mendapatkan pengaduan atau menerima pelaporan bahwa terjadinya sebuah pelanggaran baik itu oleh para pemberi kerja atau dari para pekerja yang melakukan pekerjaan. Dapat diartikan bahwa pengawasan khusus hanya dilakukan pada perusahaan yang diduga melanggar dan dapat dikategorikan sebagai inspeksi. Ditegaskan kembali bahwa pengawasan khusus yang dimaksud adalah bukan hanya berhenti pada tahap pemeriksaan akan tetapi juga bertitik pada pembinaan yang memenuhi hak-hak yang tidak terlaksana. “Pengawasan khusus kami lakukan kalau ada pengaduan kami melakukan pemeriksaan ke perusahaan. Yang perlu diingat, pengawasan itu bukan hanya berupa pemeriksaan tetapi juga pembinaan.” (wawancara 20 Oktober 2018).

Perlu di garis bawahi bahwa pengawasan waktu lembur pada perusahaan swasta di Kabupaten Sleman merupakan wujud pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari pengawasan yang termuat dalam Undang Undang Ketenagakerjaan yang mana dalam mewujudkan pelaksanaan hak dan kewajiban pekerja atau buruh dan pengusaha, pemerintah wajib melaksanakan pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan. Pengawasan ketenagakerjaan yang dimaksud yaitu tugas pokoknya ialah bidang pengawasan ketenagakerjaan mempunyai tugas menyusun pedoman dan teknis penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan dan perlindungan terhadap para tenaga kerja, untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan norma kerja, memberikan penyelenggaraan fasilitas dan lembaga kesejahteraan pekerja, untuk memperhatikan norma keselamatan dan kesehatan kerja, dan menyediakan lingkungan kerja dan ketersediannya jaminan sosial bagi para tenaga kerja.

Pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Sleman tentu memiliki landasan yang kuat untuk dilakukan dan dilaksanakan sebagai bentuk dari Pengawasan Ketenagakerjaan yang mana termuat dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan Bab XIV yang berkorelasi dengan Pengawasan dan juga Undang Undang Nomor 21 Tahun 2003. Demikian pula memiliki keterkaitan erat dengan isi dari Peraturan Menteri Tenaga Kerja No Per.03/Men/1984 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan Terpadu.

Sudah dipastikan bahwa pengawasan yang dimaksud dalam hal ini adalah kewenangan dari pemerintah kabupaten Sleman untuk melakukan fungsi pengawasan yang mana sesuai dengan pasal 178 ayat (1) Undang Undang Ketenagakerjaan yang mana pengaturan mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan adalah tugas dari unit kerja tersendiri pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian dapat diartikan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Sleman adalah sesuai dan representasi dari Undang Undang Ketenagakerjaan. Maka dari itu pula bahwa pengawasan waktu kerja lembur juga merupakan fungsi dari pengawasan pemerintah kabupaten atau kota.

Dalam konteks penelitian ini, bahwa fokus dari kajian ini adalah berkaitan dengan pengawasan terhadap pelaksanaan waktu kerja lembur yang terkategoriikan sebagai :

“Waktu kerja lembur adalah waktu kerja yang melebihi 7 (tujuh) jam sehari dan 40 (empatpuluh) jam 1 (satu) minggu untuk 6 (enam) hari kerja dalam 1 (satu) minggu atau 8 (delapan) jam sehari, dan 40 (empat puluh) jam 1 (satu) minggu untuk 5 (lima) harikerja dalam 1 (satu) minggu atau waktu kerja pada hari istirahat mingguan dan atau pada hari libur resmi yang ditetapkan Pemerintah”. (Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor Kep. 102/MEN/VI/2004 Tentang Waktu Kerja Lembur Dan Upah Kerja Lembur)

Yang dalam pengawasan pemerintah dalam pelaksanaann oleh pemerintah ini memiliki tujuan untuk terlaksananya Undang Undang Ketenagakerjaan untuk pemberian hak untuk para pekerja yang berada dalam kondisi waktu kerja lembur dan memastikan hak-hak para pekerja terpenuhi

seperti yang termuat dalam pasal demi pasal di dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor Kep. 102/MEN/VI/2004 Tentang Waktu Kerja Lembur Dan Upah Kerja Lembur.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan dan dapat diartikan menjadi adanya dua bentuk pengawasan dalam ketenagakerjaan yaitu pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Yang mana bentuk keduanya ini memiliki keterkaitan erat dan demikian pula penjelasan oleh responden sebagai representatif dari pemerintah Kabupaten Sleman.

1. Pengawasan langsung

Pengawasan langsung dilakukan langsung ke perusahaan-perusahaan terkait. Pengawasan tidak langsung dilakukan di kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman. Pengawasan tidak langsung dilakukan sekali dalam setahun. Pengawasan langsung di perusahaan-perusahaan bertujuan untuk mengetahui apakah peraturan tentang ketenagakerjaan terkait hak-hak pekerja ataupun peraturan yang ditetapkan perusahaan sudah berjalan seperti keterlaksanaan pengaturan tentang bahwa perusahaan yang mempekerjakan pekerja/buruh selama waktu kerja lembur berkewajiban: a. membayar upah kerja lembur; b. memberi kesempatan untuk istirahat secukupnya; c. memberikan makanan dan minuman sekurang-kurangnya 1.400 kalori apabila kerja lembur dilakukan selama 3 (tiga) jam atau lebih yang mana diatas merupakan kewajiban dari para pemberi kerja. Walau dalam konteks perjanjian atau konsensus para pekerja dengan pemberi kerja tidak secara eksplisit menuliskannya, akan tetapi hal

ini sudah termuat dalam Undang Undang yang mana merupakan kewajiban dari pemberi kerja.

Dalam melakukan pengawasan langsung dalam pelaksanaan waktu kerja lembur, petugas fungsional menggunakan dan memakai rencana kerja berjangka atau sebagai aturan dasar yang berisikan bahwa pengawas harus melakukan tugas pemeriksaan kelengkapan dengan angka minimal 5 kali dalam sebulan atau periode tiga puluh hari, akan tetapi dapat dikecualkan apabila adanya aduan khusus, maka demikian pula pegawai fungsional yang bertugas dalam unit ini dapat dan diperbolehkan untuk melakukan pemeriksaan ke lapangan lebih dari yang direncanakan atau lebih daripada lima kali pemeriksaan rutin.

Berdasarkan wawancara dengan pihak Dinas Ketenagakerjaan selaku otoritas yang memiliki kewenangan bahwa pengawasan langsung dilakukan melalui prosedur :

- a. Para pengawas atau yang berwenang mengawasi sesuai dengan standar operasi pelaksanaan dengan terlebih dulu memberitahukan kepada pihak perusahaan akan adanya pengawasan.
- b. Dengan adanya pemberitahuan atau *announcement* bahwa akan adanya pengawasan pelaksanaan oleh Dinas Ketenagakerjaan ini dimaksudkan untuk agar pihak perusahaan terlebih dulu menyiapkan dokumen-dokumen ketenagakerjaan yang akan diperiksa yang dapat berupa data-data kondisi kerja,

dokumen mengenai SOP perusahaan, dokumen pelaksanaan kerja.

- c. Sehingga pada waktu yang dijadwalkan, ketika pengawas datang dan melakukan pelaksanaan pengawasan di perusahaan bersangkutan, sehingga semua dokumen yang dibutuhkan dan berkaitan sudah siap sebagaimana dijelaskan dalam kutipan wawancara berikut. Dalam prosedur ini juga dilakukan pengawasan dalam bentuk wawancara terhadap para pekerja dan juga pemberi kerja untuk mendapatkan kejelasan dan ada atau tidaknya pelanggaran atau hak-hak yang belum di penuhi secara sempurna.

Prosedur pemeriksaan itu ada tahap-tahapnya. Pemberitahuan dulu. Kalau regular itu memang pemberitahuan dulu, lalu kita datang ke sana, lalu mereka menyiapkan dokumen-dokumen, data kondisi kerja, kita periksa dokumen-dokumen saja, atau dengan wawancara untuk mengetahui ada tidaknya pelanggaran. (wawancara 20 September 2018).

Prosedur pengawasan telah dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip pengawasan yaitu proporsionalitas, kesetaraan, kerjasama dan kolaborasi yang mana hal diatas dapat diartikan sebagai berikut :

- a. Proporsionalitas yaitu penegakan hukum sebanding dengan keseriusan pelanggaran dan risiko potensial terhadap K3. Dalam hal ini, apabila ada norma yang tidak berjalan, maka

pihak perusahaan masih diberi waktu untuk melakukan perbaikan.

- b. Kesetaraan yaitu perlindungan yang setara untuk semua Pekerja/Buruh dijamin oleh undang-undang. Dalam hal ini, pengawasan waktu lembur dilakukan di semua perusahaan guna memastikan di setiap perusahaan swasta sudah melaksanakan waktu lembur sesuai dengan norma yang berlaku.
- c. Kerjasama, yaitu Pengawas Ketenagakerjaan bekerja sama dengan organisasi dan lembaga lain untuk menjamin pelaksanaan hukum ketenagakerjaan di Perusahaan. Dalam hal ini, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman bekerjasama dengan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi DIY, dengan serikat pekerja, ataupun dengan organisasi pengusaha. Apabila ada pelanggaran pidana, bekerjasama dengan pihak kepolisian.
- d. Kolaborasi yaitu Pengawas Ketenagakerjaan harus berkolaborasi dengan Pengusaha, Pekerja/Buruh dan organisasinya di tingkat nasional, regional, dan Perusahaan.

2. Pengawasan Tidak langsung

Pengawasan tidak langsung yaitu berupa laporan tertulis dan laporan lisan. Yang dimaksud dengan laporan tertulis adalah laporan yang di berikan

kepada pemerintah selaku pengawas untuk catatan-catatan operasional oleh para pemberi kerja yang mana hal ini didapat dari intruksi wajib lapor pada perusahaan agar mendaftarkan perusahaannya ke Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman. Setelah mendapat data laporan perusahaan tersebut, barulah diadakan pemeriksaan awal ke lapangan langsung untuk memastikan kebenaran, dan pelaksanaan Undang Undang Ketenagakerjaan telah terlaksana yang dalam konteks ini dilakukan oleh pegawai pengawas fungsional Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman sebagai fungsi pengawasan. Dalam ini hal ini juga mencakup pengawasan pelaksanaan mengenai waktu kerja lembur di perusahaan-perusahaan di kabupaten Sleman.

Bentuk dan cara pemerintah melakukan pengawasan tidak langsung adalah terhadap pelaksanaan waktu lembur di perusahaan swasta yang ada di kabupaten Sleman. Pengawasan tersebut dikategorikan sebagai pengawasan tidak langsung yaitu berupa pembinaan. Pembinaan ini bersesuaian dengan Peraturan Menteri No. 33 Tahun 2016 tentang Tatacara Pengawasan Ketenagakerjaan pasal 9 ayat (1) bahwa Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan dilakukan melalui tahapan preventif edukatif, yaitu merupakan kegiatan pembinaan sebagai upaya pencegahan melalui penyebarluasan Norma Ketenagakerjaan, penasihatn teknis, dan pendampingan. Tahap represif non yustisial maupun tahap represif yustisial hanya dilakukan ketika pembinaan tidak berhasil. Terkait dengan pembinaan, juga dijelaskan dalam kutipan wawancara berikut.

Berdasarkan peraturan dan tata caranya, pengawasan tidak langsung adalah bentuk dari pembinaan. Selanjutnya, pemerintah berupaya menggerakkan dan mendorong inisiatif perusahaan untuk melakukan pengawasan sendiri dan mandiri, karena jumlah pengawasan tidak sebanding dengan jumlah perusahaan. Oleh karena itu, pemerintah kabupaten Sleman mengundang perwakilan-perwakilan perusahaan untuk datang ke pelatihan yang kami adakan agar mampu melakukan pengawasan diri sendiri tanpa harus kami datang langsung ke perusahaan. Yang mana diharapkan para pemberi usaha jadi kepanjangan tangan pemerintah dalam pengawasan. Yang mana hal tersebut memiliki ini sebagai pendorong inisiatif perusahaan untuk melakukan hal tersebut. (wawancara 20 September 2018)

Pengawasan untuk mencegah pelanggaran waktu lembur dilakukan dalam bentuk pengawasan tidak langsung karena dipandang tidak efektif. Pengawasan tidak langsung berupa pembinaan termasuk sosialisasi tentang regulasi atau peraturan perundang-undangan, misalnya sosialisasi melalui website seperti diungkap dalam kutipan berikut.

Ya cara yang paling efektif untuk menentukan lembur, kapan dan di mana ya melalui sosialisasi di website, karena ada peraturan perundang-undangan baru yang perusahaan belum pelajari. Belum tahu, itu kita kasih tahu di website. Di mana ada pertemuan-pertemuan yang kami ada, ya kami sosialisasikan. (wawancara 20 September 2018).

Pegawai pengawas fungsional mendapatkan surat perintah tugas untuk masuk ke perusahaan yang terdapat di Kabupaten Sleman. Namun dalam melakukan pengawasan langsung petugas pengawas fungsional

ketenagakerjaan juga bisa secara bebas berhak memasuki setiap tempat kerja yang diawasi, khususnya di tempat produksi atau tempat dilaksanakannya pekerjaan untuk memastikan bahwa pekerja terjamin keselamatan dan kesehatan kerjanya dan memastikan semua tindakan tidak melanggar norma-norma yang berlaku seperti norma hukum. Demikian daripada itu, berdasarkan hasil pemeriksaan dan pengawasan yang dilakukan, jika terdapat pelanggaran Undang Undang dan ketidaksesuaian antara data laporan dengan fakta di lapangan maka pegawai pengawas fungsional ketenagakerjaan berwenang dan dapat mengeluarkan Nota Pemeriksaan Pertama yaitu berupa teguran pertama bagi perusahaan yang melakukan pelanggaran sebagaimana diungkap dalam kutipan di bawah ini.

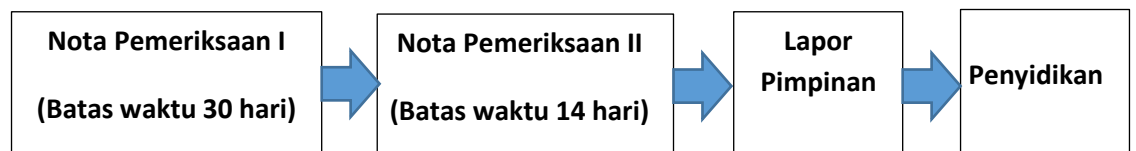
Kalau ada pelanggaran maka kita akan membuat nota pemeriksaan sebagai teguran berjangka waktu tertentu 7 sampai maksimal 30 hari. Tergantung kasusnya apa. Ada nota pertama jika tidak ditanggapi, nanti ada nota kedua, jika tidak ditanggapi nanti ada sanksi, misalnya pencabutan ijin tapi arah kami bukan itu, kami hanya berwenang memberikan rekomendasi, kalau ada pidana kita limpahkan ke penyidikan yaitu PPNS. Ada tiga orang di tim kami. Tugasnya mengumpulkan bukti-bukti. Jika tidak cukup, nanti diserahkan ke polisi. (wawancara 20 September 2018).

Nota tersebut diberikan dengan jangka waktu 7 hari atau 14 hari bahkan hingga 30 hari tergantung dari bisa atau tidaknya perusahaan untuk menanggapi nota tersebut. Jika tidak ada tanggapan dari perusahaan terhadap pemberian nota pertama maka akan dikirimkan Nota berikutnya. Dan jika dalam 14 hari kerja atau 30 hari setelah nota kedua diberikan perusahaan masih tidak menghiraukan peringatan nota, maka selanjutnya

Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman akan membentuk penyidik khusus ketenagakerjaan yaitu PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil).

Pelaksanaan pengawasan waktu lembur menjadi bagian dari pengawasan terhadap norma kerja. Pelaksanaan pengawasan telah sesuai dengan Peraturan Menteri No. 33 Tahun 2016 tentang Tatacara Pengawasan Ketenagakerjaan yang mengatur alur pelaksanaan pengawasan seperti tampak pada Gambar 1.

Gambar 1. Alur pengawasan



Sumber : Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Sleman.

Pemeriksaan bersifat tertutup hanya diketahui oleh pihak pengawas dan perusahaan kecuali pada pemeriksaan khusus yang merupakan hasil pengaduan masyarakat (termasuk pekerja) maka perkembangan pemeriksaan dan nota pemeriksaannya harus diketahui oleh pengadu.

Pengawasan langsung maupun pengawasan tidak langsung terhadap waktu lembur dilakukan secara bertahap. Tahap pertama yaitu pembinaan. Pada tahap ini, perusahaan diundang untuk menghadiri semacam sosialisasi atau pelatihan dan pendampingan. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri No. 33 Tahun 2016 tentang Tatacara Pengawasan Ketenagakerjaan pasal 17 berikut.

- (1) Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) huruf a ditujukan untuk meningkatkan kepatuhan terhadap Norma Ketenagakerjaan.

- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui kegiatan penasihatn teknis, sosialisasi, pelatihan, temu konsultasi, diskusi dan pendampingan

Tahap kedua, pemeriksaan. Pada tahap ini, pengawas datang ke perusahaan untuk mengecek dokumen-dokumen ketenagakerjaan dan kondisi kerja di perusahaan. Jika ada dugaan pelanggaran, pengawas masih melakukan pengujian yaitu dengan memberikan waktu kepada perusahaan untuk melakukan perbaikan. Apabila masih belum ada perbaikan, dan masih ada pelanggaran, maka akan dilakukan penyidikan. Hal ini dijelaskan dalam kutipan di bawah ini.

Pengawasan itu hanya ada 4 tahapan yaitu pembinaan, pemeriksaan, pengujian, dan penyidikan. Pengujian itu hanya mengecek atau memastikan bahwa alat-alat, instalasi, pemasangan alat sesuai standar. Mencegah itu lebih ke pembinaan. Pembinaan itu macam-macam mulai dari sosialisasi, pelatihan, dan pendampingan. Artinya kita pun dalam melakukan pemeriksaan, kita kemudian tidak langsung begitu ketemu pelanggaran. Artinya nota itu pun tetap persuasif, ada tahap di mana tidak langsung ke penyidikan. Fokusnya ke mencegah. Kalaupun sudah terjadi, ya jangan sampai terjadi lagi. Kalau ada pelanggaran gimana, ya itu tadi dengan nota pemeriksaan. (wawancara 20 September 2018).

Dalam proses pengawasan sendiri bahwa dikatakan dilakukan pemeriksaan, pengujian dan penyidikan. Yang dimaksud dengan pengujian dalam konteks ini adalah melakukan *test* alat-alat produksi seperti mesin-mesin yang beroperasi, memperhatikan sirkulasi udara, dan sesuai dengan standarisasi operasi kerja. Tujuan dari kegiatan ini adalah untuk memberikan kemudahan dalam pelaksanaan kerja untuk menghasilkan produk dari yang diinginkan. Demikian pula, bahwa dibutuhkan sosialisasi dalam

bentuk *training* ataupun seminar untuk para pekerja memahami hukum dan juga memberikan pelatihan dan pendampingan sehingga tidak hanya bekerja saja, akan tetapi juga memahami perjanjian kerja yang disepakati dan paham betul dengan hukum dan aturan yang berlaku. Hak-hak yang melekat para pekerja dapat terpenuhi sebagaimana mestinya.

Apabila didalam pengawasan terjadi pelanggaran atau tidak, semua yang lakukan oleh pengawas bertujuan untuk mencegah terjadinya tindakan pelanggaran, apabila terjadi akan kenakan sanksi dan mengutamakan langkah-langkah untuk mencegah terjadinya aksi pelanggaran yang dimaksud dikemudian hari atau dengan kata lain meminimalisir kemungkinan terjadinya pelanggaran.

Pengawasan dalam konteks pelaksanaan pemerintah sebagai fungsi pengawas dalam hal ini adalah pengawasan yang dilakukan secara rutin setiap bulan oleh pengawas atau berjangka tiga puluh hari. Menurut responden bahwa jumlah pegawai yang bertugas sebagai pengawas perusahaan di Kabupaten Sleman ini hanya ada sebanyak 20 orang yang mana sesuai dengan rasio pengawasan bahwa diasumsikan setiap satu pengawas mengawasi 5 perusahaan, maka setiap bulan mampu mengawasi 100 perusahaan. “Ada jadwal rutin setiap bulan. Tiga pengawas minimal mengawasi 5 perusahaan. Sehingga tiap bulan ada 100 perusahaan yang diawasi” (wawancara 20 September 2018). Pengawasan rutin ini merupakan pengawasan yang dilakukan secara tidak langsung terkait dengan norma-

norma hubungan industrial demikian pula termasuk pelaksanaan waktu kerja lembur di perusahaan.

Pengawasan berpedoman pada norma kerja pada umumnya dalam arti tetap memberikan kesempatan bagi perusahaan untuk melakukan perbaikan terlebih dulu. Misalnya dengan pemberian fasilitas yang sesuai dengan Undang Undang Ketenagakerjaan, alat-alat yang disediakan untuk memproduksi barang harus dikategorikan aman dan terjamin. Oleh karena ini, dapat dikatakan bahwa pengawas tidak langsung memberikan sanksi ketika menemukan adanya pelanggaran, tetapi memberikan saran atau arahan agar perusahaan melakukan perbaikan untuk memenuhi semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercipta lingkungan perusahaan yang ramah kepada pekerja dalam konteks waktu kerja lembur.

“Pengawasan yang dimaksud jelas berpedoman pada norma kerja perlu mengingat bahwa tidak selamanya pelanggaran itu dengan sengaja; seringkali karena tidak tahu ada peraturan. Riilnya, tidak semua orang mengetahui. Sehingga mereka melakukan itu karena tidak tahu” (wawancara 20 September 2018).

Meskipun dalam pengawasan, perusahaan diberikan kesempatan untuk melakukan perbaikan, pengawas tetap berprinsip tegas sehingga fungsi pengawasan yaitu meningkatkan kepatuhan perusahaan dalam arti seluas-luasnya dapat terwujud. Peningkatan kepatuhan ini dapat diartikan bahwa perusahaan yang menggunakan pekerja dalam waktu kerja lembur harus tunduk terhadap Undang Undang Ketenagakerjaan, karena merupakan kewajiban yang harus dipenuhi para pemberi kerja.

Tujuan dari pengawasan oleh Dinas Ketenagakerjaan bukan dimaksudkan untuk mencapai target untuk mencari-cari kesalahan dan tujuan memberikan *punishment* bukan untuk memberikan sanksi sebanyak-banyaknya akan tetapi untuk membuat efek jera dan kenggenganan untuk melanggar atau tidak patuh. Hal-hal yang diungkapkan diatas berdasarkan wawancara yang mana seperti diungkapkan berikut:

“Prinsipnya kita tetap tegas, dalam arti menegakkan norma, tetapi fungsi utama pengawasan adalah peningkatan kepatuhan seluas-luasnya, bukan untuk memenjarakan orang sebanyak-banyaknya, atau mengeluarkan nota sebanyak-banyaknya. Selama itu masih bisa kita bina, ya kita bina” (wawancara 20 September 2018).

Pengawasan waktu lembur lebih difokuskan pada pembinaan kepada perusahaan-perusahaan swasta agar mematuhi pelaksanaan waktu lembur. Pengawasan ini dimaksudkan untuk meningkatkan kepatuhan perusahaan seluas-luasnya terhadap ketentuan perundang-undangan.

Pengawasan dimaksudkan untuk melindungi hak-hak pekerja serta mencegah adanya dampak yang tidak diinginkan. Hasil penelitian Meilasari¹ ditemukan ada tiga dampak yang berpengaruh akibat kerja lembur, yaitu kepuasan kerja, kelelahan kerja, dan kendala.

Kepuasan kerja tersebut meliputi kepuasan akan pekerjaan yang dilakukan, penghasilan, dan pengalaman kerja. Kelelahan kerja akibat kerja lembur meliputi kelelahan fisik dan kelelahan mental (menimbulkan kejenuhan dan berkurangnya konsentrasi kerja). Sedangkan kendala akibat

¹ Shinta Meilasari, *Identifikasi faktor-faktor penyebab dan dampak kerja lembur*, Surabaya: Fakultas Psikologi UBAYA, 2003, hlm. 45

kerja lembur berpengaruh terhadap pribadi karyawan itu sendiri, keluarga, dan masyarakat. Dari ketiga faktor dan sub faktor dampak kerja lembur tersebut berpengaruh terhadap gairah atau semangat kerja sebagai faktor pendorong dan penunjang kinerja.

Penekanan pada pembinaan dalam proses pengawasan oleh Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman sejalan dengan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pada bagian Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota memberikan rincian bahwa kewenangan kepengawasan ketenagakerjaan hanya ada di tingkat pemerintah Provinsi, sedangkan kewenangan untuk menjaga hubungan industrial ada di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota. Namun demikian, menurut Peraturan Bersama Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor : 14 Tahun 2012 dan Nomor : 51 Tahun 2012 tentang Optimalisasi Pengawasan Ketenagakerjaan di Provinsi dan Kabupaten/Kota, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman adalah unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/ Kota yang menangani urusan di bidang ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan ketenagakerjaan dilakukan dalam satu kesatuan sistem pengawasan ketenagakerjaan yang terpadu, terkoordinasi, dan terintegrasi

yang terdiri dari unit kerja pengawasan ketenagakerjaan, pengawas ketenagakerjaan, dan tata cara pengawasan ketenagakerjaan. Pembinaan merupakan bagian dari pengawasan yang tidak dapat dipisahkan untuk pencapaian yang maksimal. Dalam hal pembinaan perusahaan tidak cukup hanya sebatas pembinaan tetapi juga dilakukan pengawasan sistematis, tercatat, dan terpadu, agar hasil dari pembinaan tersebut harus teraplikasi dalam dunia kerja dan berdayaguna dalam meningkatkan kesejahteraan para pekerja.²

Pengawasan terpadu diatas memiliki pengertian bahwa pengawasan yang dilakukan oleh hanya pihak yang berwenang yang dapat melakukan pengawasan, sehingga hanya memiliki satu corong pengawas. Sedangkan yang dimaksud dengan terkoordinasi adalah pengawasannya berbentuk komunikasi antar para pihak untuk terciptanya sinergisitas dalam melakukan pengawasan terhadap perusahaan-perusahaan yang memberi pekerjaan kepada buruh untuk waktu lembur. Demikian pula arti terintegrasi adalah pelaporan, pencatatan dan evaluasi terjadi dalam satu atap yang dimaksudkan untuk kemudahan dalam proses pelaksanaan pengawasan dan jelas kedudukan dan posisi dalam melakukan pengawasan pelaksanaannya.

Pelaksanaan pengawasan ini sejalan dengan fungsi-fungsi utama pengawasan ketenagakerjaan menurut Konvensi-konvensi ILO, di

² Ridho Mubarak, Manfaat Pengawasan Bagi Para Buruh (Pekerja), *Jurnal Mercatoria Vol 8 No 1/Juni 2015*, 32-45

antaranya yaitu: 1) Menjamin penegakan ketentuan hukum terkait dengan kondisi-kondisi kerja dan perlindungan pekerja ketika melakukan pekerjaan, seperti ketentuan terkait dengan jam kerja, upah, keselamatan, kesehatan dan kesejahteraan, dan segala hal yang berkaitan dengan hubungan kerja, dan 2) Menyediakan informasi dan saran teknis kepada pengusaha dan pekerja mengenai cara yang paling efektif untuk mematuhi ketentuan-ketentuan hukum.

Dalam Pasal 1 angka 32 UU no. 13 Tahun 2003 yang dimaksud dengan pengawasan ketenagakerjaan adalah kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan. Pengawasan ketenagakerjaan dilaksanakan oleh unit kerja tersendiri pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan sesuai Pasal 178 UU No.13 Tahun 2003.

Dalam konteks manajemen hubungan industrial, pengawasan juga disebut sebagai pengendalian merupakan fungsi manajemen yang terakhir. Perlunya dilakukan pengendalian karena tidak ada sesuatupun yang ada di dunia ini bahwa apa yang terjadi seperti yang benar-benar direncanakan. Ketidaksesuaian dengan rencana akan menimbulkan konflik dalam hubungan industrial sehingga tujuan pihak-pihak yang bekerjasama dalam hubungan industrial terancam tidak tercapai.³

³ Suprihatmi Sri Wardiningsih, Strategi Pengelolaan Hubungan Industrial Dalam Meminimisasi Konflik Industri, *Jurnal Ekonomi dan Kewirausahaan* Vol. 11, No. 1, April 2011 : 78 – 86

Pasal 27 Ayat 2 UUD 1945 menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Untuk mendapatkan kelayakan diperlukan suatu jaminan terlebih bagi kaum pekerja atau buruh yang merupakan kaum marjinal menghadapi pihak pengusaha sehingga dikeluarkanlah Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dimana permasalahan ketenagakerjaan yang semula berasal dari ranah *privaatrechtelijke* kini juga menjadi *publiekrechtelijk*. Dalam hubungan antara pekerja/buruh dengan pemberi kerja atau pengusaha secara yuridis pekerja adalah bebas karena prinsip di negara Indonesia tidak seorangpun boleh diperbudak maupun diperhamba, namun secara sosiologis pekerja ini tidak bebas karena pekerja sebagai orang yang tidak mempunyai bekal hidup yang lain selain tenaganya.⁴ Dalam hal ini pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan untuk melindungi pihak yang lemah yaitu pekerja/buruh dari kekuasaan pengusaha guna menempatkan pekerja/buruh pada kedudukan yang layak sesuai dengan harkat dan martabat manusia.

⁴ Sri Wahyu Handayani, Jaminan Pemerintah Negara Republik Indonesia Terhadap Penyelenggaraan Serikat Pekerja Sebagai Hak Azasi Manusia, JURNAL KOSMIK HUKUM Vol. 16 No. 1 Januari 2016,

B. Faktor-faktor yang Menghambat Pengawasan Pemerintah Dalam Pelaksanaan Waktu Kerja Lembur Pada Perusahaan Swasta di Kabupaten Sleman

Dalam melakukan pengawasan terhadap pelanggaran waktu lembur di Kabupaten Sleman tentunya selalu ditemukan faktor-faktor penghambat upaya Dinas Tenaga Kerja untuk melaksanakan tupoksi mereka. Menurut Kepala Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman, faktor penghambatnya yaitu masih kurangnya kuantitas dan kualitas tenaga pengawas di Kabupaten Sleman, dimana kuantitas adalah jumlah pegawai pengawas di Kabupaten Sleman yang hanya sebanyak 20 orang sedangkan standarnya yaitu 50 perusahaan diawasi 1 orang pengawas. Pada tahun 2017 perusahaan yang terdata mencapai 16.488 perusahaan⁵. Sehingga untuk memenuhi standarisasi total rasio pengawas dan pekerja untuk total perusahaan hingga 16.488 di butuhkan 330 pengawas dengan rasio 1:50, maka hal ini adalah penghambat yang paling utama karena tidak sesuai dengan rasio yang ada. Dengan hal tersebut dapat menghambat proses pengawasan dalam pelaksanaan waktu kerja lembur yang mana juga proses pelaksanaannya menjadi terganggu.

Penghambat dapat bersumber dari internal pemerintah, dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman, dapat pula bersumber dari perusahaan.

⁵ Banyaknya Perusahaan Industri Kecil dan Industri Besar-Menengah per Kecamatan di Kabupaten Sleman, 2017 dalam <http://www.slemankab.go.id>, diakses tanggal 2 Desember 2018

Dari manapun hambatannya, pemerintah dituntut untuk menyikapi hambatan tersebut.

1. Faktor Internal

a. Pengawas (Dinas Ketenagakerjaan)

Faktor internal yang dimaksud yaitu hambatan dalam diri Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman itu sendiri, terutama jumlah dan kompetensi pengawas. Jumlah pengawas hanya ada 20 orang untuk mengawasi lebih dari 1000 perusahaan. Andaikata pengawasan rutin tiap bulan hanya mampu maksimal 100 perusahaan, maka dibutuhkan waktu 10 bulan untuk mengawasi seluruh perusahaan secara bergantian. Artinya, maksimal satu perusahaan diawasi setiap 10 bulan sekali. “Hambatannya, sumber daya kita sangat minim. Dengan perusahaan yang sekian ribu, kita hanya punya 20. Anggaran operasional juga terbatas” (wawancara 20 September 2018).

Sebagai bentuk penghambat pelaksanaan pengawasan ada dan dilakukan oleh Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi Kota Semarang ditemui bahwa masih kurang memberikan efek yang besar, karena kendala yang ditemui pada bidang pengawasan yaitu dalam pelaksanaannya melakukan tugas. Bentuk dari kendala ini adalah ketidak seimbangan antara jumlah perusahaan yang ada dan jumlah tenaga pegawai bidang pengawasan, dalam konteks ini membuat pegawai bidang pengawas bersusah payah dalam mengawasi hubungan industrial yang ada.

Keterbatasan sumber daya ini juga sejalan dengan penelitian di kota Malang.⁶ 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.⁷

Anggaran operasional untuk pengawasan juga terbatas. Misalnya dana perjalanan dinas untuk mengunjungi masing-masing perusahaan tidak selalu tersedia. Kunjungan pengawasan oleh satu pengawas kepada lima perusahaan merupakan konsekuensi dari anggaran yang terbatas.

Sejak berlakunya Undang Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, seluruh pengawas ketenagakerjaan yang dulunya dikelola pemerintah kabupaten/kota, saat ini beralih ke tangan pemerintah provinsi. Dengan demikian, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman mengalami keterbatasan dalam pengawasan terutama dalam hal penindakan. Namun demikian, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman memaksimalkan peran pengawas maka setidaknya minimal dalam satu

⁶ Khoirul Hidayah, Optimalisasi Pengawasan Ketenaga Kerjaan Di Kota Malang, *de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 7 Nomor 2, Desember 2015, hlm. 101-115

⁷ *Ibid*, 115

bulan harus melakukan proses pengawasan secara menyeluruh di lima perusahaan.

Hambatan internal lain yaitu berupa sistem pengawasan yang lebih menekankan pada keharmonisan hubungan industrial antara pekerja, perusahaan dan pemerintah. Sistem pengawasan mengatur agar pengawas memberitahukan rencana pengawasan kepada perusahaan. Selanjutnya perusahaan diberi waktu untuk menyiapkan dokumen-dokumen yang dibutuhkan dalam pengawasan.

Ketika pegawai pengawas melakukan pemeriksaan pada suatu perusahaan terlebih dahulu pada perusahaan yang mempekerjakan pekerja pada malam hari tak jarang pengusaha yang bersangkutan berusaha menutup-nutupi atau menyembunyikan kondisi yang sebenarnya terjadi di perusahaan tersebut .

Cara pengawasan di atas memberi kesempatan pada perusahaan untuk membuat dokumen yang sesuai dengan harapan pengawas, meskipun dokumen yang disusun tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan. Kurangnya kerjasama yang baik antara pengusaha dengan pegawai pengawas ketenagakerjaan dalam pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan, yang mengakibatkan data-data yang diperoleh dari hasil pemeriksaan tidak memenuhi unsur validitas.

Pelaksanaan waktu lembur merupakan bagian kecil dari norma-norma ketenagakerjaan yang diawasi. Dalam hal ini, pengawas sering tidak fokus

pada masalah waktu lembur. Dengan sistem pengawasan berupa pembinaan, maka pengawasan terhadap perusahaan swasta dalam menerapkan waktu lembur tidak mudah menemukan adanya pelanggaran kecuali ada pengaduan dari pihak pekerja atau masyarakat.

b. Pembuat Aturan (*authorities*)

Salah satu penghambat dari keterlaksananya pengawasan waktu kerja lembur dari konteks pemberi usaha adalah budaya hukum yang mana berupa komponen struktur dan substansi hukum. Yang diartikan sebagai komponen hukum adalah kepastian dari terlaksananya hukum sesuai dengan aturan-aturan yang ada. Dalam pengertian budaya hukum disini menurut adalah budaya yang mana memuat tentang kepentingan atau *interest* dan juga berkorelasi dengan keinginan atau *demands* sehingga kepentingan dan tuntutan tersebut merupakan kekuatan sosial yang secara dilematis menentukan jalannya hukum dan penerapannya. Budaya Hukum menurut Lawrence M Friedman :

- 1) Budaya hukum itu mengacu pada bagian -bagian kebudayaan secara umum (kebiasaan pendapat, bertindak dan berpikir) yang dalam cara tertentu dapat menggerakkan kekuatan sosialmmendekat atau menjauh dari hukum.

- 2) Budaya hukum adalah sikap-sikap, nilai-nilai dan pendapat masyarakat dalam berurusan dengan hukum dan sistem hukum, budaya hukum adalah sumber hukumnya.
- 3) Budaya adalah jejaring nilai-nilai dan sikap yang berkaitan dengan hukum, yang menentukan kapan mengapa dan bagaimana masyarakat mematuhi atau menolak hukum menentukan struktur hukum apa yang digunakan dan apa alasannya dan peraturan hukum apa yang dipilih untuk diterapkan dan dikesampingkan serta apa alasannya.

Dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pengawasan dalam konteks waktu kerja lembur juga dapat di hambat oleh budaya hukum dari karena untuk pelaksanaan dari pengawasan ini mengacu pada peraturan dan aturan dari hukum.

2. Faktor Eksternal

Faktor eksternal yang dimaksud yaitu perusahaan dan pekerja. Kurangnya kesadaran dari pihak pengusaha untuk mentaati peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penerapan waktu lembar dan pentingnya pengawasan agar tidak terjadi pelanggaran yang dapat merugikan pekerja/buruh. Selain itu, perusahaan kadang kurang kooperatif, misalnya pimpinan sulit ditemui, wakil perusahaan yang menemui pengawas hanya orang yang tidak berwenang. Kurang kooperatif adalah

tindakan dari para pemberi usaha yang senantiasa kurang mematuhi dari ketentuan-ketentuan yang ada, dan tidak adanya tekad untuk membantu pemerintah dalam konteks pengawasan sehingga tidak diragukan lagi merupakan tindakan yang berakibat menghambat jalannya pelaksanaan pengawasan. Demikian pula biasanya, ketika perusahaan sudah menyanggupi untuk mematuhi ketentuan yang ada, akan tetapi kesanggupan tersebut tidak segera dilaksanakan dan cenderung di tunda-tunda. Sehingga apa yang telah di sampaikan oleh pengawas untuk membantu jalannya penerapan Undang Undang Ketenagakerjaan tidak serta-merta menjadi acuan oleh pemberi kerja dan pelaksanaan saran-saran dari pengawas diabaikan oleh para pemberi kerja.

Kalau hambatan dari perusahaan biasanya tidak kooperatif, sulit ditemui, yang ditemui hanya orang yang tidak mempunyai kewenangan, tapi tidak banyak. Kedua, mereka akan memperbaiki tapi tidak dengan segala alasan, menunda-nunda pelaksanaan solusi yang kita sarankan (wawancara 20 September 2018).

Dalam pelaksanaannya, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman akan bersikap tegas ketika menghadapi hambatan dari pihak perusahaan. Apabila ditemukan satu perusahaan yang tidak terbuka atau transparan dalam memberikan informasi dari dokumen-dokumen, kesesuaian peraturan dengan undang-undang atau laporan yang harusnya sesuai undang undang yang berlaku tetapi tidak demikian, pengawas akan dengan tegas memberikan peringatan, bahkan membuat nota pengawasan. Menurut Peraturan yang telah di instruksikan oleh Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengawasan

Ketenagakerjaan pasal 1 ayat (18). Yang dimaksud dengan Nota Pemeriksaan adalah peringatan dan/atau perintah tertulis Pengawas Ketenagakerjaan yang ditujukan kepada Pengusaha atau Pengurus untuk memperbaiki ketidakpatuhan terhadap Norma Ketenagakerjaan berdasarkan hasil pemeriksaan Pengawas Ketenagakerjaan.

Terlebih lagi, apabila suatu perusahaan tetap mengabaikan Nota Pengawasan dan tidak mendengarkan para pengawas sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah dan representasi dari penerapan Undang Undang atau dapat dikategorikan sebagai perusahaan yang membangkang, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman akan memanggil paksa dengan meminta bantuan polisi sebagai pihak yang dapat membantu jalannya penerapan Undang Undang Ketenagakerjaan. “Kalau ada yang seperti itu yang dalam UU itu kewajiban bagi perusahaan untuk memberikan informasi seluas-luasnya. Dan kami tetap akan tegas. Kalau tidak kooperatif, kami bisa lapor kepolisian. Kita tidak ada kewenangan memanggil paksa.” (wawancara 20 September 2018).

Sikap pemerintah, dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman lebih mengutamakan menjaga hubungan industrial antara pemerintah, tenaga kerja dan perusahaan. Apabila ada perusahaan dirasa belum memenuhi norma-norma ketenagakerjaan, pemerintah memberikan bimbingan dan konsultasi agar perusahaan dapat merealisasikan ketentuan norma ketenagakerjaan. Bimbingan yang dimaksud adalah dengan cara pelatihan yang difasilitasi oleh pemerintah kabupaten Sleman dan

konsultasi yang dimaksud adalah penjelasan mengenai jalannya perusahaan yang sesuai dengan Undang Undang Ketenagakerjaan.

Hambatan dari tenaga kerja itu umumnya kurangnya pengetahuan tenaga kerja mengenai undang undang dan peraturan-peraturan yang melindungi tenaga kerja terkait dengan waktu lembur. Misalnya saja ada ditemukan sebuah perusahaan yang menerapkan waktu kerja lembur dengan konsensus berupa perjanjian kerja. Akan tetapi para pekerja tidak mengetahui Undang Undang Ketenagakerjaan mengenai kewajiban pemberi kerja untuk menyediakan fasilitas berupa makanan dan minuman dengan jangka waktu tertentu dan ditetapkan upah yang telah di tentukan oleh Dinas Ketenagakerjaan. Apabila hal ini terjadi, pihak perusahaan yang tidak menaati peraturan, menggunakan hal ini sebagai celah untuk mengeksploitasi tenaga, energi dan mental dari para pekerja untuk memenuhi target atau *demands* dari produk perusahaan.

Bahkan di temukan para pekerja yang rela bekerja lembur di perusahaan UMKM yang pada umumnya menjalin hubungan personal dengan pengusaha sehingga ada kerelaan atau rasa tidak enak dari pihak pekerja ketika harus bekerja melewati batas waktu kerja. Yang mana banyak ditemukan kesepakatan waktu lembur di UMKM pada umumnya berdasarkan kesepakatan tidak tertulis sehingga kedudukan pekerja lemah.