

IDENTIFIKASI FAKTOR PENGHAMBAT PENYELENGGARAAN PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN DI PROVINSI GORONTALO

“IDENTIFICATION OF OBSTACLE FACTORS IN CONTROL OF LABOUR SUPERVISION IN GORONTALO PROVINCE”

Weny A. Dungga¹
Abdul Hamid Tome²

¹Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia. E-mail : hamidtome@ung.ac.id

²Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, Indonesia. E-mail : wenyad@ung.ac.id

Info Artikel

Kata Kunci:
Penyelenggaraan;
Pengawasan;
Ketenagakerjaan;

How to cite (APA Citation Style):

Dungga, Weny., Tome, Abdul, Hamid. (2019). “Identifikasi Faktor Penghambat Penyelenggaraan Pengawasan Ketenagakerjaan Di Provinsi Gorontalo.” Jambura Law Review. UNG. Vol 1 No (1):

Abstrak

Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah telah mengalami perubahan yang cukup signifikan terhadap kewenangan pengelolaan urusan pemerintahan di daerah. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menggeser beberapa urusan yang awalnya dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah provinsi, salah satunya adalah kewenangan terkait penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan. Pengalihan kewenangan tersebut melahirkan berbagai persoalan yang dikhawatirkan akan mengabaikan hak-hak konstitusional setiap komponen yang berkepentingan dalam pembangunan ketenagakerjaan yang berkemajuan dan berkeadaban. Sehingga kajian dalam tulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor penghambat penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris melalui pendekatan kualitatif. Sehingga dalam penelitian ini, peneliti akan mendeskripsikan dan menganalisis tentang penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor penghambat penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo pasca diundangkannya UU No. 23 Tahun 2014 adalah yakni faktor sumber daya manusia, faktor anggaran, faktor sarana dan prasarana, dan faktor kebijakan pemerintah daerah. Guna perbaikan penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo, maka kami merekomendasikan agar pemerintah daerah melakukan: penguatan sumber daya (sumber daya manusia, anggaran, dan sarana prasarana), penataan organisasi perangkat daerah, dan pembentukan peraturan daerah terkait penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan.

Article Info

Keywords:

Control;
Supervision;
Labour;

How to cite (APA Citation Style):

Dungga, Weny., Tome, Abdul, Hamid. (2019). "Identification of Obstacle Factors In Control of Labour Supervision In Gorontalo Province." *Jambura Law Review. UNG. Vol 1 No (1):*

Abstract

The implementation of government affairs in the regions has experienced significant changes to the authority of managing government affairs in the regions. The Law number 23 of 2014 concerning Regional Government has shifted some of the affairs that were initially carried out by the regency/ city government into the authority of the provincial government, one of which is the authority related to the implementation of labor inspection. The diversion of authority gave birth to various problems which it feared would neglect the constitutional rights of each component with an interest in the development of progressive and civilized labor force. As a result, the study in this paper aims to identify the inhibiting factors for the implementation of labor inspection in Gorontalo Province. This study uses a type of empirical legal research through a qualitative approach. So that in this study, researcher will describe and analyze the implementation of labor inspection in the region. The results of the study show that the inhibiting factor in the implementation of labor inspection in Gorontalo Province after the enactment of Law No. 23 of 2014 is the factor of human resources, budget factors, facilities and infrastructure factors, and local government policy factors. In order to improve the implementation of labor inspection in Gorontalo Province, we recommend that regional governments carry out: strengthening resources (human resources, budget, and infrastructure), organizing regional organizations, and establishing regional regulations related to the maintenance of labor inspection.

1. Pendahuluan

Isu ketenagakerjaan merupakan salah satu permasalahan yang menjadi bagian pembahasan dalam amandemen UUD 1945. Hadirnya isu ketenagakerjaan dalam proses pembahasan amandemen UUD 1945 memperlihatkan komitmen negara untuk melindungi hak setiap komponen yang ada termasuk hak warga negara untuk memperoleh pekerjaan dan bekerja sesuai dengan harkat martabat kemanusiaannya. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Konstruksi pasal tersebut adalah negara memberikan jaminan bagi setiap warganya untuk mendapatkan pekerjaan dan memperoleh hak atas pekerjaan yang dilakukannya.

Tak dapat dipungkiri, peran tenaga kerja dalam pembangunan nasional semakin meningkat dengan disertai berbagai tantangan dan risiko yang dihadapinya. Oleh karena itu, kepada tenaga kerja perlu diberikan perlindungan, pemeliharaan dan peningkatan kesejahteraan, sehingga pada gilirannya akan dapat meningkatkan produktivitas nasional.¹ Salah satu upaya untuk memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja adalah melakukan pengawasan terkait penyelenggaraan ketenagakerjaan. Penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan menjadi penting dilakukan untuk menjamin proses penyelenggaraan ketenagakerjaan berjalan sesuai dengan ketentuan yang ada. Pasal 1 angka 32 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Pasal 1 angka 1 Perpres No. 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan mendefinisikan pengawasan ketenagakerjaan sebagai kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan. Dalam buku panduan yang dikeluarkan oleh ILO disebutkan bahwa pengawasan ketenagakerjaan adalah fungsi publik dari administrasi ketenagakerjaan yang memastikan penerapan perundang-undangan ketenagakerjaan di tempat kerja.²

¹ Ujang S. Charda (2015). *Karakteristik Undang-Undang Ketenagakerjaan Dalam Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja*. Jurnal Wawasan Hukum, 32 (1), 3.

² ILO (Tanpa Tahun). *Pengawasan Ketenagakerjaan: Apa dan Bagaimana; Panduan Untuk Pengusaha*. Pg. 9, diakses dari [http://www.ilo.org/jakarta/whatwedo/publications/WCMS_189505/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/jakarta/whatwedo/publications/WCMS_189505/lang-en/index.htm)

Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (2) Permen No. 33 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan menyebutkan bahwa fungsi pengawasan ketenagakerjaan adalah untuk:

- a. Menjamin penegakan hukum ketenagakerjaan;
- b. Memberikan penerangan dan penasihat teknis kepada pengusaha dan pekerja/buruh mengenai hal-hal yang dapat menjamin efektifitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan; dan
- c. Mengumpulkan bahan keterangan mengenai hubungan kerja dan keadaan ketenagakerjaan dalam arti yang seluas-luasnya sebagai bahan penyusunan atau penyempurnaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan.

Proses penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan dilakukan berdasarkan prinsip:

- a. Layanan publik yaitu menangani masalah dan tantangan yang dihadapi oleh pekerja/buruh dan pengusaha;
- b. Akuntabilitas yaitu pengawas ketenagakerjaan harus pegawai negeri sipil yang bebas dari pengaruh dari luar dan tindakan serta kinerjanya dapat dipertanggungjawabkan;
- c. Efisiensi dan efektifitas yaitu pengawasan ketenagakerjaan harus menerapkan prioritas untuk memaksimalkan kinerja;
- d. Universalitas yaitu layanan pengawasan ketenagakerjaan bersifat universal yang menjangkau seluruh sektor aktivitas ekonomi;
- e. Transparansi yaitu pekerja/buruh, pengusaha dan pemangku kepentingan lainnya diberikan informasi tentang kewenangan, tugas dan fungsi dari layanan pengawasan ketenagakerjaan;
- f. Konsistensi dan koheren yaitu pengawas ketenagakerjaan diberikan panduan yang sama, koheren dan konsisten dalam melaksanakan tugasnya;
- g. Proporsionalitas yaitu penegakan hukum sebanding dengan keseriusan pelanggaran dan risiko potensial K3;
- h. Kesetaraan yaitu perlindungan yang setara untuk semua pekerja/buruh dijamin oleh undang-undang;

- i. Kerjasama yaitu pengawas ketenagakerjaan bekerja sama dengan organisasi dan lembaga lain untuk menjamin pelaksanaan hukum ketenagakerjaan di perusahaan; dan
- j. Kolaborasi yaitu pengawas ketenagakerjaan harus berkoordinasi dengan pengusaha, pekerja/buruh dan organisasinya di tingkat nasional, regional, dan perusahaan.

Bentuk-bentuk atau tipe pengawasan menurut Hamdan Mansoer sebagai berikut:

1. Pengawasan Pra Kerja: bentuk pengawasan pra kerja ini sifatnya mempersiapkan antisipasi permasalahan yang akan datang. Sifatnya mengarahkan keadaan yang akan terjadi di masa akan datang, sebagai peringatan untuk tidak dilanggar. Pengawasan bentuk ini memberikan patokan kerja dan tidak memandori kerja.
2. Pengawasan Semasa Kerja: pengawasan yang dilakukan perbaikan ditempat pada waktu penyimpangan diketahui perbaikan secara langsung sebelum penyimpangan terlalu jauh terjadi, yang mungkin akan sangat sukar meluruskannya, lebih menguntungkan pengawasan ini adalah supervise. Supervise memungkinkan manajer melakukan tindakan koreksi.
3. Pengawasan Pasca Kerja: dilakukan sesudah kegiatan atau pekerjaan berlangsung dan sudah berselang waktu yang lama. Kelemahannya ialah penyimpangan baru diketahui setelah pekerjaan seluruhnya selesai, sehingga tidak mungkin diperbaiki lagi.³

Pasca ditetapkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD). Dalam UUPD, penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan menjadi kewenangan pemerintah provinsi, yang sebelumnya kewenangan tersebut secara bersamaan juga dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Hal ini dapat dilihat dalam pengklasifikasian urusan pemerintahan.

³ Ika Devy Pramudiana (2013). *Kebijakan Pengawasan TKI (Tenaga Kerja Indonesia) (Studi Diskriptif Unit Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (UPTP3TKO) di Kabupaten Madiun)*. Jurnal Jejaring Administrasi Publik, V(1), 246.

UU No. 23 Tahun 2014 mengklasifikasi urusan pemerintahan menjadi tiga bagian, yakni: urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

- 1) Urusan Pemerintahan Absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan ini meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.
- 2) Urusan pemerintahan Konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) pekerjaan umum dan penataan ruang; (d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (f) sosial. Selanjutnya urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: (a) tenaga kerja; (b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (c) pangan; (d) pertanahan; (e) lingkungan hidup; (f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (g) pemberdayaan masyarakat dan desa; (h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (i) perhubungan; (j) komunikasi dan informatika; (k) koperasi, usaha kecil, dan menengah; (l) penanaman modal; (m) kepemudaan dan olah raga; (n) statistik; (o) persandian; (p) kebudayaan; (q) perpustakaan; dan (r) kearsipan.

Sedangkan urusan pemerintahan pilihan meliputi: (a) kelautan dan perikanan; (b) pariwisata; (c) pertanian; (d) kehutanan; (e) energi dan sumber daya mineral; (f) perdagangan; (g) perindustrian; dan (h) transmigrasi.

- 3) Urusan Pemerintahan Umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Berdasarkan pembagian urusan tersebut di atas, terlihat bahwa ketenagakerjaan merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Meskipun ketenagakerjaan bukan merupakan pelayanan yang bersifat dasar tetapi pemerintah memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut sebagai sebuah pemenuhan dan perlindungan hak bagi warga negara.

Khusus terkait urusan ketenagakerjaan tersebut, dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 dilakukan pengklasifikasian atau pemetaan urusan yang menjadi kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan.

Tabel 1. *Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Tenaga Kerja*

| Sub Bidang | Pemerintah Pusat | Daerah Provinsi | Daerah Kabupaten/Kota |
|----------------------------|--|--|-----------------------|
| Pengawasan Ketenagakerjaan | a. Penetapan sistem pengawasan b. Pengelolaan tenaga pengawas ketenagakerjaan | Penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan | |

Sumber: Lampiran UU No. 23 Tahun 2014

Tabel diatas menunjukkan bahwa sub bidang pengawasan ketenagakerjaan hanya dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, sedangkan pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan untuk itu. Padahal sebelumnya pemerintah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan ketenagakerjaan berdasarkan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Namun sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 kewenangan pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi.

Sekjen Organisasi Pekerja Seluruh Indonesia (OPSI), Siregar,⁴ mengatakan pengawasan ketenagakerjaan salah satu faktor penting untuk menunjang terlaksananya hubungan industrial yang baik dilokasi kerja. Dengan pengawasan yang baik masalah hubungan industrial tergolong mudah diselesaikan. Tapi faktanya, pengawasan ketenagakerjaan yang ada sekarang sangat lemah. Itu disebabkan oleh berbagai hal seperti regulasi, otonomi daerah, itikad baik pengawas dan alokasi anggaran.

Berdasarkan uraian diatas, maka penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan dalam rangka mengidentifikasi hambatan yang dialami oleh daerah, khususnya Pemerintah Provinsi Gorontalo dalam menyelenggarakan pengawasan ketenagakerjaan di daerah berdasarkan perintah dari UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Rumusan Masalah

Penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan hanya merupakan salah satu sub bidang yang mengalami pergeseran kewenangan pelaksanaannya. Pada bidang yang lain, juga terjadi pergeseran yang cukup signifikan dalam proses pelaksanaannya. Oleh karenanya pergeseran kewenangan ini, harus diantisipasi setiap tingkatan pemerintahan di daerah dalam rangka optimalisasi pembangunan. Ini senada dengan yang dikemukakan oleh Asshiddiqie⁵ bahwa UU No. 23 Tahun 2014 memiliki dampak yang fundamental terhadap kinerja pemerintahan daerah disetiap tingkatan. Oleh karena itu, paradigma pembangunan di daerah juga harus mengalami perubahan.

Persoalannya adalah apakah pemerintah daerah provinsi memiliki sumber daya yang memadai dalam mengimplementasikan perintah undang-undang tersebut?

Sehingganya dalam penelitian ini akan diteliti factor penghambat penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo pasca diundangkannya UU No. 23 Tahun 2014?

⁴ Dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt550fc5bd931d7/pengawas-ketenagakerjaan-setelah-uu-pemda-baru>, diakses tanggal 7 Agustus 2018, Pukul 10.00 WITA.

⁵ Jimly Asshiddiqie (2015). *Paradigma Baru Pembangunan Daerah*. Makalah disampaikan dalam forum yang diselenggarakan oleh Pemda Provinsi Kalimantan Timur, Samarinda. Pg. 6.

3. Metode

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris melalui sumber data primer yakni data yang berdasar pada keterangan yang diperoleh secara langsung di lokasi penelitian dari pihak-pihak yang terkait baik dalam bentuk peristiwa, tingkah laku yang di dapat melalui hasil wawancara melalui pihak yang berkompeten dan sumber data sekunder, yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian yang sering disebut sebagai bahan hukum.⁶ Selanjutnya data tersebut dianalisis melalui pendekatan kualitatif yakni suatu cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif.⁷

4. Pembahasan

4.1. Faktor Penghambat Penyelenggaraan Pengawasan Ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo

Proses penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang termuat dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 33 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan. Meskipun dalam proses pengawasan yang dilakukan, pengawas mempedomani regulasi yang ada, tetapi dalam pelaksanaannya pengawas ketenagakerjaan mengalami beberapa faktor masalah yang menghambat.

Hasil penelitian yang dilakukan, ditemukan faktor-faktor penghambat penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo adalah:

a. Faktor Sumber Daya Manusia

Saat ini jumlah pengawas ketenagakerjaan yang dimiliki oleh pemerintah Provinsi Gorontalo berjumlah 15 orang, yang terdiri dari 11 orang pengawas umum, 2 orang pengawas spesialis, dan 2 orang PPNS Ketenagakerjaan. Sedangkan perusahaan yang

⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. 2015. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan III, Yogyakarta:Pustaka Pelajar, Hal. 192.

⁷ *Ibid*, Hal. 156.

diawasi berjumlah 2454 perusahaan dan \pm 33.549 tenaga kerja yang tersebar diseluruh wilayah Provinsi Gorontalo.

Data diatas, memperlihatkan bahwa jumlah pengawas ketenagakerjaan Provinsi Gorontalo tidak berbanding lurus dengan jumlah perusahaan dan tenaga kerja yang diawasi. Artinya bahwa pemerintah Provinsi Gorontalo mengalami kekurangan pengawas ketenagakerjaan. Jika merujuk pada Pasal 8 ayat (1) Permanaker No. 33 Tahun 2016 yang mengharuskan pengawas ketenagakerjaan wajib menyusun dan melaksanakan rencana kerja pemeriksaan paling sedikit 5 (lima) perusahaan setiap bulan, maka dalam 1 (satu) tahun pengawas ketenagakerjaan wajib melakukan pemeriksanaan 60 perusahaan. Apabila dilakukan perbandingan antara jumlah pengawas ketenagakerjaan yang dimiliki pemerintah Provinsi Gorontalo saat ini, 15 orang pengawas ketenagakerjaan, dengan jumlah perusahaan yang ada, 2.454 perusahaan, maka dapat dihasilkan angka pembandingnya sebesar 1 orang : 164 perusahaan. Jumlah tersebut sudah termasuk pengawas spesialis dan PPNS ketenagakerjaan. Apabila hanya dilakukan penghitungan perbandingan murni pengawas ketenagakerjaan yang berjumlah 11 orang, maka hasilnya adalah 1 orang: 233 perusahaan. Jumlah ini sangat besar, jauh dari apa yang tercantum dalam regulasi yang ada.

Pasal 8 ayat (1) Permanaker No. 33 Tahun 2016 memang tidak membatasi berapa batas maksimal pengawas ketenagakerjaan dalam melakukan pengawasan terhadap perusahaan, frasa yang dipilih pada pasal tersebut adalah “paling sedikit”. Bagi peneliti, tafsir terhadap frasa “paling sedikit” tersebut merupakan perintah yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada aparat negara agar dalam melaksanakan tugasnya memiliki target capaian, sehingga aparat negara memiliki kewajiban dalam bekerja secara profesional, dengan cara yang demikian aparat negara dapat diukur kinerjanya.

Meski pasal tersebut tidak memilih frasa yang limitatif atau yang bersifat pilihan dengan menggunakan frasa “paling sedikit” dan/atau “maksimal/paling banyak”, bukan berarti pengawas ketenagakerjaan dipaksa untuk melakukan pemeriksaan melebihi kemampuan (baca: kemampuan fisik) yang dimilikinya.

Ketidakseimbangan sumber daya manusia tersebut menjadi masalah serius yang dihadapi pemerintah Provinsi Gorontalo dalam melahirkan penyelenggaraan ketenagakerjaan yang baik. Permasalahan terbatasnya jumlah pengawas tidak hanya

dialami oleh Provinsi Gorontalo tetapi selalu dihadapi setiap daerah.⁸ Sebab jumlah perusahaan yang masuk di daerah semakin bertambah tetapi sumber daya manusia yang dimiliki oleh daerah dalam melakukan pengawasan ketenagakerjaan tidak mengalami penambahan.

b. Faktor Anggaran

Alokasi anggaran pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo bersumber dari APBN dan APBD. Berikut adalah alokasi anggaran pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo.

Tabel 2. *Alokasi Anggaran Pengawasan Ketenagakerjaan Provinsi Gorontalo*

| No | Sumber Anggaran | Tahun | Jumlah |
|----|-------------------------|-------|-----------------|
| 1. | APBN | 2015 | Rp. 592.615.000 |
| | | 2016 | Rp. 770.400.000 |
| | | 2017 | Rp. 829.050.000 |
| | | 2018 | Rp. 556.666.000 |
| 2. | APBD Provinsi Gorontalo | 2015 | Rp. 200.000.000 |
| | | 2016 | Rp. 200.000.000 |
| | | 2017 | Rp. 132.000.000 |
| | | 2018 | Rp. 97.150.000 |

Sumber: Dinas Penanaman Modal, ESDM, & Transmigrasi, 2018.

Berdasarkan tabel di atas, menunjukkan bahwa penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo paling banyak bersumber dari APBN, sejak tahun 2015-2017 alokasi anggaran yang bersumber dari APBN mengalami

⁸ Khoirul Hidayah (2015). *Optimalisasi Pengawasan Ketenagakerjaan di Kota Malang*. De Jure Jurnal Syariah dan Hukum, 7(2), 108.

kenaikan tetapi pada tahun 2018 alokasi anggaran tersebut mengalami penurunan. Sedangkan alokasi anggaran yang bersumber dari APBD Provinsi Gorontalo sejak tahun 2015-2018 mengalami penurunan.

Apabila dilihat dari diundangkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadikan sub bidang pengawasan ketenagakerjaan menjadi kewenangan provinsi, maka seharusnya pemerintah daerah perlu melakukan langkah antisipatif terkait pola penganggaran dalam mendukung optimalisasi penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di daerah. Ada beberapa hal yang mempengaruhi proses penganggaran penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo, yaitu:

1) Kelembagaan

Secara kelembagaan, pemerintah daerah menghilangkan nomenklatur perangkat daerah di bidang ketenagakerjaan. Sebelum lahirnya UU No. 23 Tahun 2014, pemerintah daerah memiliki Dinas Ketenagakerjaan yang berdiri sendiri, namun setelah UU tersebut diberlakukan “memaksa” pemerintah daerah menyatukan urusan pemerintahan dibidang ketenagakerjaan ke dalam Dinas Penanaman Modal, ESDM, dan Transmigrasi. Urusan pemerintahan dibidang ketenagakerjaan hanya menjadi urusan salah satu seksi dalam dinas tersebut. Hal ini yang menurut penulis mempengaruhi proses penganggaran di daerah, dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan dibidang ketenagakerjaan.

2) Beban Anggaran Daerah

Pasca diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014, yang menarik sebagian kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota menjadi milik pemerintah provinsi, mengharuskan pemerintah untuk melakukan penataan kembali struktur APBD dalam rangka mendukung pelaksanaan wewenang yang telah di delegasikan menjadi urusan pemerintah provinsi. Hal ini pula yang dialami oleh pemerintah Provinsi Gorontalo. Sebab pengalihan kewenangan tersebut tentunya berimplikasi terhadap penganggaran terhadap pelaksanaan kewenangan tersebut. Artinya bahwa ada porsi anggaran yang

harus disediakan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo untuk menyelenggarakan kewenangan tersebut, secara tidak langsung anggaran yang awalnya hanya menyelenggarakan kewenangan sebelum UUPD berlaku, mengalami perubahan yang cukup signifikan ketika menerjemahkan kewenangan pasca diberlakukannya UUPD.

c. Faktor Sarana dan Prasarana

Penyelenggaraan pemerintahan yang berkualitas harus didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai.⁹ Dukungan sarana dan prasarana sangat berarti bagi setiap organisasi pemerintahan, guna memaksimalkan kinerja organisasi. Terkait dengan ketersediaan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh pengawas ketenagakerjaan Provinsi Gorontalo, sampai saat ini, 15 orang personilnya hanya didukung dengan 1 unit mobil operasional yang merupakan pemberian dari Kementerian Ketenagakerjaan tahun 2011, dan 2 unit laptop serta 1 unit komputer. Minimnya sarana dan prasarana pendukung, memberikan dampak terhadap efektivitas pelaksanaan tugas dan tanggungjawab pengawas ketenagakerjaan.

d. Faktor Kebijakan Pemerintah Daerah

Meski UU No. 23 Tahun 2014 telah berjalan selama 4 tahun, tetapi sampai saat ini pemerintah Provinsi Gorontalo belum menjabarkan arah kebijakan terkait pelaksanaan UU tersebut ke dalam produk hukum daerah yang menjadi payung hukum terhadap pelaksanaan kebijakan di daerah.

4.2. Agenda Perbaikan Penyelenggaraan Pengawasan Ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo

Demi efektivitas penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo, maka Pemerintah Provinsi Gorontalo perlu melakukan beberapa perbaikan berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, yakni:

⁹ Sri Maulidiah (2017). *Optimalisasi Pengelolaan Aset Sebagai Wujud Reformasi Birokrasi di Daerah*. Jurnal Wedana, III(1), 234.

a. Penguatan Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor penting yang harus dimiliki oleh organisasi agar dapat mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Sumber daya yang dimaksud disini adalah sumber daya manusia, sumber daya anggaran, dan sumber daya sarana prasana. Ketiga komponen ini sesungguhnya saling beririsan dalam mengimplementasikan kebijakan.

George C. Edwards III,¹⁰ menekankan bahwa tanpa sumber daya yang memadai akan berpengaruh terhadap implementasi dari kebijakan. Selanjutnya menurutnya bahwa sumber daya tersebut adalah sumber daya manusia dan sumber daya finansial. Dalam perspektif George Edwards III tersebut kehadiran sumber daya manusia sebagai implementor atau pelaksana dari isi kebijakan. Oleh karenanya keberadaan sumber daya manusia yang memadai sangat menentukan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Dalam perspektif pembangunan negara, sumber daya manusia memiliki posisi sentral terhadap keberhasilan pembangunan. Oleh karena itu, tidak ada jalan lain bagi pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Provinsi Gorontalo, selain untuk mengangkat atau menambah personil pengawas ketenagakerjaan di daerah. Pilihan itu adalah pilihan terbaik, dibandingkan harus memilih untuk menghentikan investasi di daerah dengan cara menghentikan lahirnya perusahaan baru beroperasi di daerah yang pada dasarnya memberikan pendapatan daerah dan membuka lapangan kerja baru.

Selanjutnya suplai anggaran terhadap pelaksanaan kebijakan harus didasarkan atas pemetaan intensitas penyelenggaraan program pemerintahan secara proporsional. Penyerahan kewenangan pengawasan ketenagakerjaan kepada pemerintah daerah tentu harus diakomodasi terhadap anggaran daerah yang memadai. Berdasarkan data yang telah diuraikan diatas, memperlihatkan bahwa penganggaran terhadap penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo terus mengalami penurunan. Padahal jumlah perusahaan yang ada di

¹⁰ dalam Suharno (2013). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses dan Analisis Kebijakan*. Yogyakarta: Ombak. Pg. 170-171.

daerah sangat banyak belum lagi ditambah dengan cakupan wilayah daerah yang tidak kecil. Oleh karenanya, pemerintah Provinsi Gorontalo perlu melakukan pemetaan penyelenggaraan urusan pemerintahan secara proporsional dalam rangka pendistribusian anggaran terhadap penyelenggaraan urusan tersebut, khususnya terhadap pengawasan ketenagakerjaan.

Selain sumber daya manusia dan finansial, sarana dan prasarana juga perlu diperhatikan dalam mendukung pelaksanaan kebijakan pengawasan ketenagakerjaan, agar tidak menyulitkan penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan. Dengan menggunakan teori dari Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn,¹¹ sarana prasarana masuk pada kelompok sumber daya non manusia. Sedangkan menurut G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli,¹² dalam pelaksanaan kebijakan perlu didukung dengan ketersediaan infrastruktur yang memadai. Apabila melihat ketersediaan sarana dan prasarana pendukung terhadap penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo yang sangat minim tentunya akan berdampak tidak baik terhadap pelaksanaan kegiatan pengawasan. Dukungan sarana dan prasarana ini sangat memilukan, pengawas ketenagakerjaan yang merupakan aparatur negara, dituntut untuk memberikan pelayanan prima tetapi dalam kenyataannya tidak didukung dengan fasilitas penunjang yang memadai.

Apabila fakta diatas dikaitkan dengan era teknologi informasi saat ini, maka kondisi sarana prasarana pengawasan ketenagakerjaan di daerah semakin menunjukkan ketertinggalan dengan dinamika kehidupan masyarakat. Artinya bahwa saat ini, ketika urusan pengawasan menjadi domain pemerintah provinsi dengan wilayah kerja menjadi luas, maka untuk memperpendek rentang kendali terhadap cakupan wilayah tersebut salah satunya dengan cara membangun sistem informasi terkait pengawasan ketenagakerjaan.

¹¹ *Ibid*, Pg. 176-177.

¹² AG. Subarsono (2011). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Cetakan VI, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Pg. 102.

Terkait manfaat terhadap penyediaan sistem informasi, Gatot Susilo,¹³ dalam penelitiannya di Kabupaten Magelang menyimpulkan bahwa:

- a. Sistem informasi pengawasan perusahaan di wilayah Kabupaten Magelang pada Disnakersostrans dapat mendukung pekerjaan pengawasan yang dilakukan.
- b. Sistem informasi pengawasan ini dapat menyajikan informasi-informasi yang dibutuhkan dengan cepat, akurat dan relevan.
- c. Sistem informasi pengawasan ini juga dapat mendukung kegiatan kearsipan digital pada bidang pengawasan perusahaan di Disnakersostrans.

Hal positif lain yang dapat diambil ketika pemerintah daerah menyiapkan sistem informasi digital, maka pihak pekerja/tenaga kerja yang berada jauh dari pusat ibukota provinsi dapat memberikan aduan secara online tanpa harus menuju ke ibukota provinsi untuk memberikan aduannya.

Selain memberikan akses yang luas kepada tenaga kerja untuk memberikan aduannya tanpa harus ke kantor ketenagakerjaan provinsi, sistem informasi digital tersebut juga dapat memudahkan pengusaha untuk memberikan laporan pelaksanaan ketentuan ketenagakerjaan yang termuat pada Permanaker No. 33 Tahun 2016.

Oleh karena itu, Pemerintah Provinsi Gorontalo harus segera melakukan penataan (termasuk di dalamnya melakukan perbaikan dan penambahan) sarana dan prasarana pendukung demi menunjang kinerja pegawainya, khususnya pengawas ketenagakerjaan. Penataan sarana dan prasarana kerja pada pemerintah daerah dimaksud untuk:

1. kelancaran proses pekerjaan;
2. kelancaran hubungan kerja intern dan ekstern antar pejabat/pegawai;
3. memudahkan komunikasi;
4. kelancaran tugas pengawasan dan pengamanan; dan

¹³Gatot Susilo (2015). *Sistem Informasi Pengawasan Perusahaan Pada Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Transmigrasi Kabupaten Magelang*. Transformasi Jurnal Informasi dan Pengembangan Iptek, 11(1), 13.

5. memudahkan pengamanan arsip dan dokumentasi.¹⁴

b. Penataan Organisasi Perangkat Daerah

Pengawasan ketenagakerjaan merupakan salah satu urusan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan, sekali lagi hanya merupakan salah satu urusan. Dengan satu urusan itu saja, beban kerja Pemerintah Provinsi Gorontalo sudah sangat besar. Belum ditambah dengan urusan pemerintahan lain di bidang ketenagakerjaan. dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan bidang tenaga kerja yang menjadi domain kewenangan pemerintah provinsi adalah: (a) pelatihan kerja dan produktivitas tenaga kerja, (b) penempatan tenaga kerja, (c) hubungan industrial, dan (d) pengawasan ketenagakerjaan. Berdasarkan pemetaan urusan yang terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2014 tersebut, dapat dilihat bahwa urusan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan yang diberikan kepada pemerintah provinsi begitu besar. Ironinya urusan pemerintahan tersebut di lingkungan organisasi Pemerintah Provinsi Gorontalo hanya dilaksanakan oleh satu seksi pada Dinas Penanaman Modal, ESDM, dan Transmigrasi, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo No. 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

Masuknya urusan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan (termasuk di dalamnya urusan pengawasan ketenagakerjaan) hanya pada satu seksi dalam organisasi perangkat daerah Provinsi Gorontalo secara sederhana dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Provinsi Gorontalo mengecilkan kewenangan besar tersebut dalam satu unit kerja yang kecil. Hal ini tentunya akan berdampak terhadap proses penganggaran di daerah, ketika urusan pemerintahan dikecilkan kewenangannya maka dapat dipastikan urusan tersebut akan mendapatkan porsi anggaran yang kecil sesuai dengan skala pertimbangan penggabungan unit kerja. Tidak hanya berdampak pada proses penganggaran, penggabungan itu juga berdampak terhadap penyediaan sarana prasarana pendukung dan pengembangan sumber daya manusia.

¹⁴ Didi Hartono (2014). *Pengaruh Sarana Prasarana dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Dinas Pendidikan Kota Banjarbaru*. Jurnal Kindai, 10(2), 144.

Oleh karena itu, demi memaksimalkan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan, khususnya pada urusan penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di daerah, pemerintah Provinsi Gorontalo harus melakukan penataan kembali organisasi perangkat daerah dengan cara melakukan pengkajian kembali terhadap pendelegasian kewenangan yang diberikan oleh UU No. 23 Tahun 2014 secara proporsional melalui perubahan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo No. 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

Kekeliruan dalam menerjemahkan penyelenggaraan kewenangan yang dimiliki akan berdampak terhadap penyalahgunaan kewenangan dan menghambat pelaksanaan tugas dan tanggungjawab. Terkait dengan hal itu, saat ini yang terjadi adalah hambatan terhadap pelaksanaan tugas dan tanggungjawab dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan, khususnya dalam urusan penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan.

c. Pembentukan Peraturan Daerah Terkait Penyelenggaraan Pengawasan Ketenagakerjaan

Pemerintah daerah sebagaimana diamanahkan oleh UUD 1945, diberikan kewenangan untuk membuat peraturan daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi di daerah. Menurut Maria Farida¹⁵ Peraturan Daerah memiliki fungsi untuk:

- a. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- b. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan ha-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

¹⁵ dalam Abdul Hamid Tome (2017). *Buku Ajar Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: CV. Komojoyo Press, Pg. 41.

Apabila melihat pada fungsi tersebut, pembentukan perda terkait penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan masuk pada fungsi yang pertama, yakni untuk menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Pasca ditetapkannya UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang melekatkan sebagian besar kewenangan daerah kepada pemerintah provinsi, seharusnya diterjemahkan lebih lanjut pengaturannya pada tingkat perda. Hal ini diharapkan agar pemberian kewenangan tersebut ketika dijalankan memiliki arah yang jelas dalam implementasi di daerah.

Pembentukan peraturan daerah (perda) terkait penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan sangat penting untuk dibuat oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo sebagai sebuah dokumen kebijakan sekaligus sebagai alas hukum terhadap penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan. Dengan hadirnya perda diharapkan dapat mengurai persoalan yang dihadapi oleh daerah dalam melakukan pengawasan ketenagakerjaan.

5. Kesimpulan

Proses penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo belum berjalan dengan efektif, hal ini dapat dilihat dari banyaknya permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan. Permasalahan tersebut meliputi: minimnya ketersediaan sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana serta belum tersedianya naskah kebijakan di daerah terkait penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan.

Guna mengefektifkan penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Gorontalo, pemerintah daerah perlu melakukan: penguatan sumber daya (sumber daya manusia, anggaran, dan sarana prasarana), penataan organisasi perangkat daerah, dan pembentukan peraturan daerah terkait penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan.

Referensi

Buku/Jurnal/Makalah

- Asshiddiqie, Jimly. (2015). *Paradigma Baru Pembangunan Daerah*. Makalah disampaikan dalam forum yang diselenggarakan oleh Pemda Provinsi Kalimantan Timur, Samarinda.
- Charda, Ujang S. (2015). *Karakteristik Undang-Undang Ketenagakerjaan Dalam Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja*. *Jurnal Wawasan Hukum*, 32 (1), 1-21.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. 2015. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan III, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hidayah, Khoirul. (2015). *Optimalisasi Pengawasan Ketenagakerjaan di Kota Malang*. *De Jure Jurnal Syariah dan Hukum*, 7(2), 101-115.
- Maulidiah, Sri. (2017). *Optimalisasi Pengelolaan Aset Sebagai Wujud Reformasi Birokrasi di Daerah*. *Jurnal Wedana*, III(1), 233-242.
- Pramudiana, Ika Devy. (2013). *Kebijakan Pengawasan TKI (Tenaga Kerja Indonesia) (Studi Diskriptif Unit Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (UPTP3TKO) di Kabupaten Madiun)*. *Jurnal Jejaring Administrasi Publik*, V(1), 241-257.
- Subarsono, AG. (2011). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Cetakan VI, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharno. (2013). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses dan Analisis Kebijakan*. Yogyakarta: Ombak.
- Susilo, Gatot. (2015). *Sistem Informasi Pengawasan Perusahaan Pada Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Transmigrasi Kabupaten Magelang*. *Transformasi Jurnal Informasi dan Pengembangan Iptek*, 11(1), 8-13.
- Hartono, Didi. (2014). *Pengaruh Sarana Prasarana dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Dinas Pendidikan Kota Banjarbaru*. *Jurnal Kindai*, 10(2), 142-155.
- Tome, Abdul Hamid (2017). *Buku Ajar Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: CV. Komojoyo Press.

Internet

ILO (Tanpa Tahun). *Pengawasan Ketenagakerjaan: Apa dan Bagaimana; Panduan Untuk Pengusaha*. Pg. 9, diakses dari http://www.ilo.org/jakarta/whatwedo/publications/WCMS_189505/lang-en/index.htm diakses tanggal 7 Agustus 2018, Pukul 08.00 WITA.

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt550fc5bd931d7/pengawas-ketenagakerjaan-setelah-uu-pemda-baru>, diakses tanggal 7 Agustus 2018, Pukul 10.00 WITA.

Peraturan Perundang-undangan

UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Permanaker No. 33 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan.

Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo No. 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.