



**PERAN DINAS TENAGA KERJA DAN TRASMIGRASI  
DALAM MENGAWASI PELAKSANAAN PERATURAN  
GUBERNUR NOMOR 78 TAHUN 2013 TENTANG UPAH  
MINIMUM KABUPATEN JEMBER TAHUN 2014**

*The Role Of Manpower And Transmigration In Overseeing The  
Implementation Of The Gubernatorial Regulation Number 78 Of 2013  
On Minimum Wages Jember Regency 2014*

**SKRIPSI**

diajukan guna memenuhi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Administrasi Negara (S1)

dan mencapai gelar Sarjana Sosial

oleh

**Elita Permatasari Martin**

**NIM 100910201064**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**2017**

## PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Mama Win tercinta dan Papa Martin tersayang, serta adikku perempuan Prisila Claudia Martin dan adikku laki-laki Calvin Renaldo Martin yang selalu mendukung hingga saat ini.
2. Guru-guruku sejak taman kanak-kanak sampai dengan perguruan tinggi;
3. Almamater Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
4. Kawan-kawan seperjuangan yang telah senantiasa setia berproses dalam belajar dan bermasyarakat.

**MOTTO**

“Orang tidak bisa mengabdikan kepada Tuhan dengan tidak mengabdikan kepada sesama manusia.. Tuhan bersemayam di gubuknya si miskin”

(Ir Soekarno)

“Bagiku sendiri politik adalah barang yang paling kotor. Lumpur-lumpur yang kotor. Tapi suatu saat di mana kita tidak dapat menghindari diri lagi, maka terjunlah.” (Soe Hok Gie)

“Idealisme adalah kemewahan terakhir yang hanya dimiliki oleh pemuda.”

(Tan Malaka)

”Janganlah tergesa-gesa meniru cara modern atau cara Eropa, janganlah juga terikat oleh rasa konservatif atau rasa sempit, tetapi cocokkanlah semua barang dengan kodratnya” (Ki Hajar Dewantara)

“Pedjoeang Pemikir – Pemikir Pedjoeang”

(KS GmnI)

**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Elita Permatasari Martin

NIM : 100910201064

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “Peran Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Dalam Mengawasi Pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 78 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum Kabupaten Jember Tahun 2014” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah digunakan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 01 Juli 2017

Yang menyatakan,

Elita Permatasari Martin

NIM 100910201064



SKRIPSI

**PERAN DINAS TENAGA KERJA DAN TRASMIGRASI  
DALAM MENGAWASI PELAKSANAAN PERATURAN  
GUBERNUR NOMOR 78 TAHUN 2013 TENTANG UPAH  
MINIMUM KABUPATEN JEMBER TAHUN 2014**

*The Role Of Manpower And Transmigration In Overseeing The  
Implementation Of The Gubernatorial Regulation Number 78 Of 2013  
On Minimum Wages Jember Regency 2014*

Oleh

**Elita Permatasari Martin**

**NIM 100910201083**

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Drs. Boediono, M.Si.

Dosen Pembimbing Anggota : Drs. Supranoto, M.Si.

## RINGKASAN

**Peran Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Dalam Mengawasi Pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 78 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum Kabupaten Jember Tahun 2014;** Elita Permatasari Martin, 100910201064; 2015; 93 halaman; Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Upah merupakan faktor yang penting bagi pekerja, karena bagaimanapun juga upah bagi pekerja merupakan tempat bergantung bagi kelangsungan hidup pekerja beserta keluarganya. Terdapat Peraturan yang mengatur tentang Upah Minimum Kabupaten dan hal tersebut juga di atur dalam Peraturan Gubernur, yaitu PeraturanNo 78 Tahun 2013 tentang UMK Jember Tahun 2014. Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi merupakan pengawas yang mengawasi pemenuhan upah di perusahaan yang terdapat di Kabupaten Jember yang sebanyak 778 perusahaan. Terdapat masalah yang terjadi dan di laporkan oleh serikat buruh plastik gebang (SABUPAGE). Hal ini mengakibatkan banyak pertanyaan menyangkut bagaimana pengawasan yang dilakukan Dinas untuk mengawasi hak dan kewajiban itu di penuhi oleh pengusaha maupun pekerja. PPNs selaku pihak yang berwenang hanya terdapat 2 orang yang bertugas sehingga kuantitas sangat mempengaruhi pengawasan dalam permasalahan pengupahan yang terjadi.

Selain mengawasi dinas merupakan mediator jika terjadi perselisihan hubungan kerja. Apabila terjadi pelanggaran upah dianggap sebagai tindak kejahatan dan dapat dipidanakan. sehingga penentuan usulan UMK yang di usulkan oleh dewan pengupahan sangat berpengaruh terhadap penetapan dan diajadikan acuan untuk UMK tahun berikutnya. Sehingga perlu adanya pengawasan dan komunikasi yang lebih intens dari ketiga unsur ini, antara lain uneur pemerintah, unsur serikat pekerja, APINDO.



## PRAKATA

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa sehingga saya dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul Peran Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Dalam Mengawasi Pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 78 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum Kabupaten Jember Tahun 2014. Penulisan skripsi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Pendidikan Strata Satu (S1) pada Jurusan Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Keberadaan dan dedikasi banyak orang merupakan bagian penting yang turut berperan atas selesainya karya ini. Karenanya, penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Tuhan Yesus Kristus, yang telah memberikan berkat dan kasih-Nya kepada saya sehingga penyusunan skripsi ini dapat berjalan dengan lancar, tanpa ada halangan sesuatu apapun;
2. Bapak Dr. Ardiyanto, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
3. Bapak Dr. Edi Wahyudi, S.Sos, M.MM., selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
4. Ibu Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si., selaku Ketua Prodi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember
5. Bapak Drs. Boedijono, M.Si., selaku dosen pembimbing utama yang telah dengan sabar memberikan bimbingan, dukungan, nasihat, saran, pikiran, waktu, dan kesabaran dalam penyusunan skripsi ini serta selama penulis menjadi mahasiswa;
6. Bapak Drs, Supranoto, M.Si., selaku dosen pembimbing anggota yang telah dengan sabar memberikan bimbingan, dukungan, nasihat, saran,

pikiran, waktu, dan kesabaran dalam penyusunan skripsi ini serta selama penulis menjadi mahasiswa;

7. Bapak Tree Setiawan Pamungkas S.A.P., MPA., selaku dosen pembimbing akademik yang selama penulis menjadi anak bimbingannya selalu memberi nasihat, saran, bimbingan dan perhatiannya;
8. Tim penguji yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran pada saat menguji sehingga skripsi ini dapat disempurnakan;
9. Kedua orang tuaku yakni Papa Martin Benyamin dan Mama Win serta kedua Adikku tersayang yakni Prisila Claudia Martin dan Calvin Renaldo Martin yang selalu memberikan doa, dukungan, semangat, dan nasihat, sehingga penulis lebih bersemangat dan berusaha untuk berfikir lebih maju;
10. Panti Merah Marhaen sebagai rumah kedua penulis yang telah mengajarkan banyak nilai-nilai hidup dari pengalaman sejarah dan pengalaman di lapangan. Serta kawan-kawan seperjuangan KS GMNI sebagai partner hidup selama penulis berproses, berkembang menjadi pribadi yang semakin mantap untuk hidup bermasyarakat dengan memiliki prinsip dan nilai-nilai marhaenisme.
11. Kawan-Kawan SERBUPAGE, FK-PAK, Buruh Pengalengan Ikan di Muncar Banyuwangi, PKL Kartini, dan GERTANI yang selama ini memberikan banyak pengalaman dalam proses belajar dalam semua bidang selama menjadi Mahasiswa.
12. Seluruh pegawai Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Perwakilan Pengusaha dari APINDO serta SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia) di Kabupaten Jember, terima kasih telah memberikan izin penelitian, memberikan informasi yang dibutuhkan penulis dan meluangkan waktu untuk keperluan penelitian ini;
13. Teman-teman angkatan 2010, kakak angkatan 2008 dan 2009 Program Studi Ilmu Administrasi Negara yang telah memberikan inspirasi, bantuan, semangat, dan perhatian serta dukungan yang sangat luar biasa, sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini dengan penuh semangat;



14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Semoga segala budi baik yang telah diberikan mendapat balasan dari Tuhan Yang Maha Esa. Dalam penyusunan skripsi ini penulis telah memberikan usaha yang maksimal, namun penulis menyadari bahwa skripsi ini masih memerlukan penyempurnaan. Penyempurnaan tersebut dapat berupa kritik dan saran dari berbagai pihak untuk kebaikan dan kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca.

Jember, 01 Juli 2017

Penulis



**DAFTAR ISI**

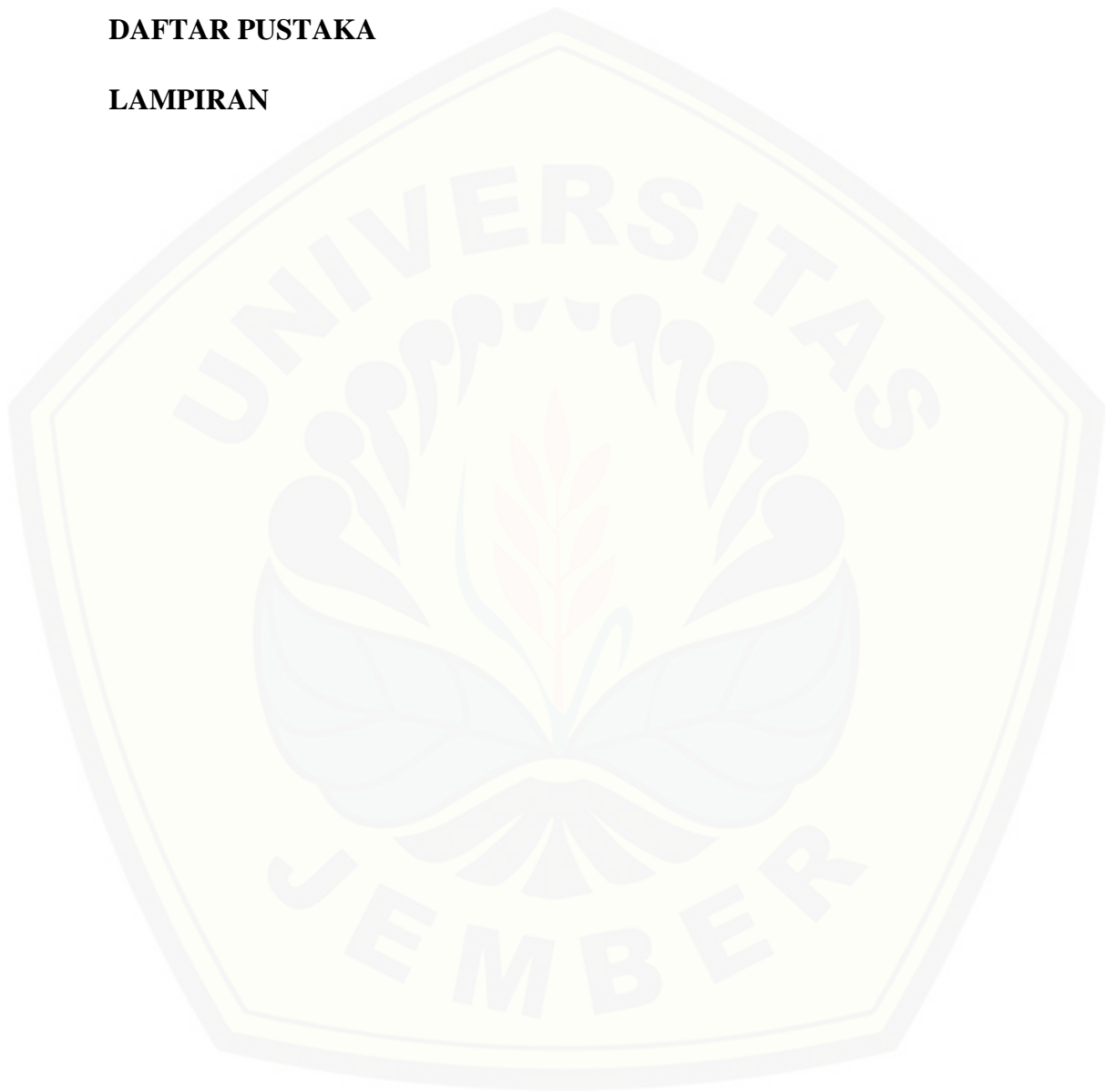
	Halaman
<b>DAFTAR HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PEMBIMBINGAN.....</b>	<b>v</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>PRAKATA .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>x</b>
<b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Latar Belakang .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Rumusan Masalah .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Tujuan Penelitian .....</b>	<b>13</b>
<b>1.4 Manfaat Penelitian .....</b>	<b>13</b>
<b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Ilmu Administrasi Negara .....</b>	<b>15</b>
2.1.1 Pengertian Administrasi Negara .....	15
2.1.2 UMK dalam Perspektif Administrasi Publik .....	17
<b>2.2 Peran .....</b>	<b>19</b>
2.2.1 Peran Pemerintah .....	19
2.2.2 Peran Pemerintah dalam Ketenagakerjaan .....	21
<b>2.3 Kebijakan Publik .....</b>	<b>23</b>
2.3.1 Kebijakan UMK .....	26
<b>2.4 Pengawasan .....</b>	<b>28</b>
2.4.1 Pengertian Pengawasan .....	28
2.4.2 Pengawasan Ketenagakerjaan .....	29
2.4.3 Pengawasan UMK.....	31

2.5 Kerangka Konseptual .....	37
<b>BAB 3 METODOLOGI PENELITIAN .....</b>	<b>39</b>
3.1 Jenis Penelitian .....	40
3.2 Fokus Penelitian .....	41
3.3 Tempat dan Waktu Penelitian .....	41
3.4 Sumber Data .....	42
3.5 Penentuan Informan Penelitian .....	43
3.6 Teknik dan Alat Pemerolehan Data .....	44
3.7 Teknik Penyajian dan Analisis Data .....	45
3.8 Teknik Menguji Keabsahan Data .....	47
<b>BAB 4 HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>51</b>
4.1 Hasil Penelitian .....	51
4.1.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	51
4.1.2 Gambaran UMK Jember .....	61
4.1.3 Kegiatan Persiapan Penetapan UMK Tahun 2014 .....	63
4.1.4 Mekanisme Penetapan UMK Jember Tahun 2014 .....	77
4.1.5 Pelaksanaan Sosialisasi UMK Tahun 2014 .....	79
4.1.6 Persyaratan Penanguhan UMK tahun 2014 .....	81
4.2 Pelaksanaan Pengawasan UMK Jember Tahun 2014 .....	84
4.3 Analisis Peran Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi .....	89
4.3.1 Analisis Peran Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Dalam Mengawasi UMK Jember Tahun 2014 .....	90

<b>BAB 5 PENUTUPAN .....</b>	<b>92</b>
5.1 Kesimpulan .....	92
5.2 Saran.....	93

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**



## BAB 1. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam mengawasi pelaksanaan Upah Minimum Kabupaten (UMK) Jember tahun 2014. Peneliti bermaksud untuk menganalisis upaya-upaya Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang tertuang dalam tugas dan fungsinya untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan UMK pada perusahaan-perusahaan di Kabupaten Jember. Analisis tersebut diharapkan memunculkan sebuah pola yang jelas terkait peran yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam melakukan kewajiban untuk menjaga hubungan kerja yang baik antara pekerja dan perusahaan sesuai dengan hak dan kewajiban masing-masing.

Topik penelitian di atas membahas tentang peran lembaga di daerah yang terkait dengan otonomi daerah, di mana pemerintah daerah memiliki tugas dan tanggung jawab yang besar dibandingkan masa sebelumnya. Hal tersebut sesuai dengan amanat Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 1 (5), yang berbunyi otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Maka pemerintah daerah diharapkan lebih adaptif dan responsif dalam menyikapi segala bentuk *public affairs* yang terjadi di daerah. Pola pemerintahan yang partisipatif juga dibutuhkan dalam membentuk sinergitas antara pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta untuk mencapai pembangunan yang mensejahterakan masyarakat. Pada bidang ketenagakerjaan/perburuhan juga membutuhkan pola partisipatif yang terdapat keterlibatan dan sinergitas antara pemerintah (dalam bidang lembaga daerah yaitu Disnakertrans), masyarakat (pekerja/buruh), dan pihak swasta (perusahaan/pengusaha) dalam menjaga hubungan kerja secara baik dengan cara menjalankan hak dan kewajiban sesuai

dengan peraturan. Dengan tercapainya sinergitas tersebut, diharapkan mampu mencapai kesejahteraan bersama dalam bidang ketenagakerjaan/perburuhan.

Menurut Husni (2006:1) sejarah perburuhan di Indonesia diawali dengan suatu masa yang pahit yakni zaman perbudakan, rodi, dan *sanksi poenel* (bentuk hukuman untuk pekerja/buruh dengan membayar denda atau melakukan kerja paksa selama tujuh hari). Peristiwa tersebut merupakan masa penindasan dan perlakuan di luar batas wajar kemanusiaan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berkemampuan secara sosial-ekonomi maupun penguasa pada saat itu. Pekerja/buruh dianggap sebagai budak yang hanya dimanfaatkan tenaganya untuk kepentingan produksi atau penguasa dalam mengambil keuntungan. Akan tetapi, seiring berjalannya waktu, campur tangan dari pemerintah dalam menyeimbangkan hubungan pekerja/buruh dengan pengusaha mulai terasa. Pekerja/buruh diberikan hak-hak normatif yang layak seperti keselamatan kerja, kesehatan, upah yang layak, dan bebas berserikat. Namun, dalam prakteknya dilapangan tidak berarti pekerja/buruh mendapatkan hak-hak normatif sesuai dengan harapan. Masih banyak permasalahan yang ditemukan dilapangan terkait ketenagakerjaan, seperti kasus pemutusan hubungan kerja (PHK) secara sepihak, minimnya UMK, rendahnya jaminan keselamatan pekerja, dan permasalahan kompleks lainnya yang menghantui citra ketenagakerjaan di Indonesia.

Hubungan kerja antara pengusaha dengan buruh memiliki potensi yang senantiasa dapat memicu konflik antara kedua pihak. Salah satu masalah krusial tersebut adalah pemenuhan rasa keadilan untuk mendapatkan hak-hak normatif masing-masing, sehingga perlu dicari suatu titik kesepakatan antara kedua belah pihak. Persoalan sudut pandang keadilan antara kedua pihak yang melakukan hubungan kerja ini berbeda. Pada satu sisi untuk kepentingan efisiensi perusahaan maka hak upah pekerja harus ditekan serendah mungkin. Di lain pihak buruh berharap upah yang diterimanya dapat memenuhi kesejahteraan hidupnya dan bila memungkinkan untuk ditingkatkan. Soepomo (dalam Manulang, 1990:63) menyatakan sebagai berikut.

“Hubungan antara buruh dan majikan, yang terjadi setelah diadakan perjanjian kerja oleh buruh dengan majikan, di mana



buruh menyatakan kesanggupannya untuk bekerja pada majikan dengan menerima upah dan dimana majikan menyatakan kesanggupannya untuk mempekerjakan buruh dengan membayar upah”.

Merujuk pendapat di atas, dalam menentukan adanya hubungan kerja antara buruh dan pengusaha terdapat tiga unsur dasar, yaitu adanya pekerjaan yang harus dilakukan, adanya perintah dari majikan dalam bekerja, dan adanya upah. Jika tidak ada salah satu unsur tersebut, maka tidak akan pernah ada hubungan kerja. Upah layak merupakan salah satu unsur penting dalam terbentuknya harmonisasi hubungan kerja antara pengusaha dan buruh.

Dalam ketentuan pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (hasil amandemen dan selanjutnya disingkat UUD 1945) memberi deskriptif bahwa “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”. Prinsip hukum ini, selanjutnya dijabarkan dalam ketentuan Pasal 88 ayat (1), (2), (3), huruf a, dan (4) serta Pasal 89 ayat (1), (2), (3), dan (4) Undang-Undang No 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, yang salah satu ayatnya berbunyi bahwa “Setiap pekerja berhak memperoleh penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

Undang-undang di atas bertujuan bahwa dalam melakukan pekerjaan/kegiatan, pekerja berhak mendapatkan upah layak untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Kebutuhan pokok manusia untuk hidup adalah mendapatkan sandang, pangan dan papan. Jika kebutuhan pokok sudah terpenuhi maka kesejahteraan dapat tercapai, yang artinya pekerja dapat memenuhi kebutuhan hidupnya secara layak.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 1 angka 30 menjelaskan pengertian upah sebagai berikut.

“Hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja atau buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan termasuk tunjangan bagi pekerja buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan”

Pemerintah mengatur pengupahan melalui Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No PER.01/MEN/1999 tentang Upah Minimum sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan No KEP.226/MEN/2000. UMK merupakan suatu standar minimum yang digunakan oleh pengusaha atau pelaku industri untuk memberikan upah kepada pegawai, karyawan, atau buruh di dalam lingkungan kerjanya. Penetapan upah dilaksanakan setiap tahun sekali melalui proses yang panjang. Upah dihitung dari adanya gaji pokok sebesar 75 persen dari UMK yang ditetapkan ditambah tunjangan tetap sebesar 25 persen dari UMK. Jika pembayaran upah tidak sesuai dengan ketentuan perhitungan upah, maka kondisi tersebut dianggap melanggar ketentuan UMK.

Aspek teknis bidang pengupahan ialah bagaimana perhitungan dan pembayaran upah dilakukan, serta bagaimana proses upah ditetapkan. Mulai dari penetapan Upah Minimum Provinsi (UMP), Upah Minimum Sektor Provinsi (UMSP), Upah Minimum Kabupaten (UMK), Upah Minimum Sektor Kabupaten (UMSK) yang berdasarkan SK Gubernur Jawa Timur Nomor 560/17414/031/2013 yang berisi Jadwal Pelaksanaan Kegiatan Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) dan Upah Minimum Sektor Kabupaten/Kota (UMSK) Tahun 2014 di Jawa Timur. Berikut daftar UMK untuk Provinsi Jawa Timur tahun 2014 berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 78 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2014.

Tabel 1.1 Daftar upah minimum Kabupaten/Kota (UMK) di Jawa Timur Tahun 2014

No	Kabupaten/Kota	UMK TAHUN 2014	
1	Kota Surabaya	Rp	2.200.000,00
2	Kabupaten Gresik	Rp	2.195.000,00
3	Kabupaten Sidoarjo	Rp	2.190.000,00
4	Kabupaten Pasuruan	Rp	2.190.000,00
5	Kabupaten Mojokerto	Rp	2.050.000,00
6	Kabupaten Malang	Rp	1.635.000,00
7	Kota Malang	Rp	1.587.000,00
8	Kota Batu	Rp	1.580.037,00
9	Kabupaten Jombang	Rp	1.500.000,00
10	Kabupaten Tuban	Rp	1.370.000,00
11	Kota Pasuruan	Rp	1.360.000,00
12	Kabupaten Probolinggo	Rp	1.353.750,00
<b>13</b>	<b>Kabupaten Jember</b>	<b>Rp</b>	<b>1.270.000,00</b>
14	Kota Probolinggo	Rp	1.250.000,00
15	Kota Mojokerto	Rp	1.250.000,00
16	Kabupaten Banyuwangi	Rp	1.240.000,00
17	Kabupaten Lamongan	Rp	1.220.000,00
18	Kota Kediri	Rp	1.165.000,00
19	Kabupaten Bojonegoro	Rp	1.140.000,00
20	Kabupaten Kediri	Rp	1.135.000,00
21	Kabupaten Nganjuk	Rp	1.131.000,00
22	Kabupaten Sampang	Rp	1.120.000,00
23	Kabupaten Lumajang	Rp	1.120.000,00
24	Kabupaten Tulungagung	Rp	1.107.000,00
25	Kabupaten Bondowoso	Rp	1.105.000,00
26	Kabupaten Bangkalan	Rp	1.102.000,00
27	Kabupaten Pamekasan	Rp	1.090.000,00
28	Kabupaten Sumenep	Rp	1.090.000,00
29	Kabupaten Situbondo	Rp	1.071.000,00
30	Kota Madiun	Rp	1.066.000,00
31	Kabupaten Madiun	Rp	1.045.000,00
32	Kabupaten Ngawi	Rp	1.040.000,00
33	Kabupaten Blitar	Rp	1.000.000,00
34	Kota Blitar	Rp	1.000.000,00
35	Kabupaten Ponorogo	Rp	1.000.000,00
36	Kabupaten Trenggalek	Rp	1.000.000,00
37	Kabupaten Pacitan	Rp	1.000.000,00
38	Kabupaten Magetan	Rp	1.000.000,00

Sumber: Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 78 Tahun 2013

Berdasarkan tabel di atas dapat kita ketahui bahwa UMK tertinggi di Provinsi Jawa Timur adalah Kota Surabaya yaitu sebesar Rp 2.200.000,- sedangkan kabupaten/kota yang memiliki UMK terendah di Jawa Timur sebesar Rp 1.000.000,- ada beberapa kota diantaranya adalah Kabupaten Blitar, Kota Blitar, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Tranggalek, Kabupaten Pacitan, dan

Kabupaten Magetan. Sementara untuk wilayah Eks-Karesidenan Besuki (Jember, Bondowoso, Situbondo, dan Banyuwangi), UMK terbesar dicapai oleh Kabupaten Jember yaitu sebesar Rp 1.270.000,00.

Dalam kurun sepuluh tahun terakhir, UMK Kabupaten Jember selalu mengalami peningkatan. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1.2 Data perkembangan UMK di Kabupaten Jember Tahun 2005 s.d 2014

NO	TAHUN	NILAI RUPIAH	MASA BERLAKU	KET
1	2005	Rp 425.000,00	Januari 2005 – Desember 2005	UMK
2	2006	Rp 525.000,00	Januari 2006 – Desember 2006	UMK
3	2007	Rp 575.000,00	Januari 2007 – Desember 2007	UMK
4	2008	Rp 645.000,00	Januari 2008 – Desember 2008	UMK
5	2009	Rp 770.000,00	Januari 2009 – Desember 2009	UMK
6	2010	Rp 830.000,00	Januari 2010 – Desember 2010	UMK
7	2011	Rp 875.000,00	Januari 2011 – Desember 2011	UMK
8	2012	Rp 920.000,00	Januari 2012 – Desember 2012	UMK
9	2013	Rp 1.091.950,00	Januari 2013 – Desember 2013	UMK
10	2014	Rp 1.270.000,00	Januari 2014 – Desember 2014	UMK

Sumber: Dinas Tenaga kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jember, 2014.

Berdasarkan tabel di atas Kabupaten Jember mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Kenaikan UMK dalam kurun waktu sepuluh tahun ini disertai dengan kebutuhan hidup layak yang selalu mengalami kenaikan pada setiap tahunnya, sehingga pada tahun 2014 mencapai UMK sebesar Rp 1.270.000,00. Ketetapan UMK yang diberlakukan hanya untuk satu tahun tertentu dari bulan Januari hingga bulan Desember.

Pemerintah tidak secara acak menentukan UMK setiap tahun, upah yang ditetapkan tersebut sudah disesuaikan dengan kebutuhan hidup layak pekerja lajang pertahun. Sistem pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah sebenarnya tidak hanya berpihak pada pekerja/buruh, pengusaha juga diberikan kesempatan untuk melakukan penangguhan apabila pengusaha tidak dapat menggaji buruhnya sesuai dengan ketentuan UMK yang berlaku. Penangguhan dilakukan sepuluh hari sebelum ketetapan UMK diberlakukan. Dalam melakukan Penangguhan

perusahaan wajib menyertakan audit kondisi keuangan kepada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan kesepakatan kerja yang dilakukan oleh pengusaha dan buruhnya. Menurut laporan pengawasan ketenagakerjaan Kabupaten Jember daftar perusahaan dan tenaga kerja di Kabupaten Jember tahun 2011-2013 terdapat pada tabel berikut.

Tabel 1.3 Jumlah perusahaan dan tenaga kerja di Kabupaten Jember tahun 2011-2013

No	Tahun	Kategori Perusahaan			Jumlah	
		Besar (>100 T.K)	Sedang (50-100 T.K)	Kecil (<24 T.K)	Perusahaan	Tenaga Kerja
		PRSH	PRSH	PRSH		
1	Tahun 2011	124	138	452	714	79.859
2	Tahun 2012	140	124	470	734	81.494
3	Tahun 2013	188	175	415	778	80.891
JUMLAH		452	437	1.337	2.226	954.244

Sumber: Disnaker Kabupaten Jember tahun 2011-2012, data diolah.

Tabel 1.3 menjelaskan bahwa jumlah perusahaan di Kabupaten Jember pada tahun 2011 ke tahun 2012 mengalami kenaikan sebanyak 20 perusahaan dan disertai kenaikan tenaga kerja sebanyak 1.635 pekerja. Pada tahun 2013 jumlah perusahaan meningkat sebanyak 44 perusahaan, namun terjadi penurunan jumlah tenaga kerja sebanyak 603 pekerja. Data di atas menunjukkan jumlah perusahaan yang harus diawasi oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam melakukan pelaksanaan ketetapan UMK yang berlaku setiap tahunnya.

Permasalahan penetapan UMK di Kabupaten Jember terdapat pada penerapan gaji pekerja/buruh. Gaji pekerja/buruh di Kabupaten Jember, secara mayoritas masih jauh dari jumlah UMK yang telah ditetapkan oleh Gubernur. Seperti yang diungkapkan oleh Budi Utami selaku Kepala Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan Kabupaten Jember (wawancara tanggal 15 November 2014 pukul 08.00 WIB) bahwa dari 778 perusahaan di Kabupaten Jember, hanya 25 persen yang melakukan pemenuhan UMK, sedangkan 75 persen perusahaan belum memenuhi UMK Kabupaten Jember.



Pendapat senada juga diungkapkan oleh Kholifa selaku Ketua Serikat Buruh Plastik Gebang(wawancara pada 18 September 2014 pukul 08.30 WIB) bahwa,

"salah satu contoh kasus permasalahan pelanggaran UMK ditempat saya bekerja yang bertempat di Kelurahan Gebang Kecamatan Patrang yang telah melanggar pasal 90 jo 185 UU Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003, berupa pemberian upah dibawah UMK sebesar Rp 1.270.000,00 dengan alasan perusahaan mengalami pailit".

Lebih lanjut beliau menambahkan,

"buruh yang bekerja di atas dua tahun diberikan upah rata-rata sebesar Rp 30.000,00/hari. Jika ditotal dalam sebulan dengan aktif bekerja 48 jam/minggu, buruh pabrik plastik hanya mendapatkan upah rata-rata dalam sebulan sebesar Rp 780.000,00/bulan".

Berdasarkan pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa di Kabupaten Jember masih banyak perusahaan yang melakukan pembayaran upah kepada buruhnya tidak memenuhi UMK Kabupaten Jember. Hal ini menyebabkan permasalahan yang sedikit merugikan pekerja/buruh untuk mendapatkan hak normatifnya. Pernyataan kepala bidang pengawasan Kabupaten Jember mendukung bahwa masih banyak perusahaan yang belum melaksanakan ketentuan UMK. Salah satu masalah UMK di Kabupaten Jember adalah pelanggaran yang dialami oleh pekerja/buruh yang bekerja pada perusahaan plastik di Kelurahan Gebang. Buruh yang bekerja tidak mendapatkan upah sesuai dengan ketentuan UMK tahun 2014 sebesar Rp 1.270.000,00, upah yang diterima hanya sebesar Rp 780.000 dengan aktif bekerja 48 jam/minggu. Informasi dari Kholifa ini menunjukkan bahwa para aktor kebijakan dalam mengimplementasikan kebijakan pengupahan kurang memiliki pengawasan yang maksimal, sehingga terjadi kebobolan pembayaran upah dibawah standart upah yang telah ditetapkan. Sedangkan aspek hukum ketenagakerjaan menekankan sanksi yang diberikan kepada perusahaan yang tidak memenuhi hak-hak pekerja khususnya UMK dapat berdampak pada hukum pidana.



Menurut Budi Utami selaku Kepala Bidang Pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jember (wawancara pada tanggal 15 November 2014 pukul 08.00 WIB), bahwa

“Pada tahun 2012 UMK Kabupaten Jember adalah Rp 920.000,00 dengan jumlah perusahaan sebanyak 734 perusahaan dari semua kategori. Jumlah perusahaan yang melaksanakan ketentuan UMK tahun 2012 hanya sebanyak 710 perusahaan terdiri dari semua kategori. Jumlah perusahaan yang melakukan penangguhan pelaksanaan UMK dari tahun 2011 hingga 2014 hasilnya nihil. Sedangkan jumlah perusahaan yang menerapkan struktur dan skala upah tahun 2012 sebanyak 527 perusahaan terdiri dari semua kategori”.

Berdasarkan data dan pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pengawasan yang dilakukan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jember dalam mengawasi penangguhan pelaksanaan UMK dari tahun 2011 hingga 2014 pada semua perusahaan di Kabupaten Jember adalah nihil. Akan tetapi, dalam faktanya pada tahun 2012 dengan ketentuan UMK sebesar Rp 920.000,00 terdapat 24 perusahaan yang tidak membayar buruhnya sesuai dengan ketentuan UMK. Pernyataan di atas diperkuat oleh data jumlah permasalahan pelanggaran UMK dari tahun 2011 s.d 2014 berikut.

Tabel 1.4 Jumlah permasalahan pelanggaran UMK Kabupaten Jember tahun 2011 s.d 2014

No	Bulan	Jumlah Pelanggaran UMK (Tahun)			
		2011	2012	2013	2014
1	Januari	1	-	-	2
2	Februari	1	1	-	4
3	Maret	1	-	-	-
4	April	1	2	2	2
5	Mei	1	-	-	3
6	Juni	1	1	-	5
7	Juli	-	2	-	1
8	Agustus	1	-	-	3
9	September	-	-	-	4
10	Oktober	6	-	-	4
11	November	1	1	1	2
12	Desember	1	2	1	-
Jumlah		15	9	4	30

Sumber: Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi 2011 s.d 2014, data diolah.

Berdasarkan tabel di atas, jumlah pengaduan pelanggaran UMK di Kabupaten Jember mengalami pasang-surut. Di tahun 2011 jumlah pengaduan

pelanggaran UMK selama setahun sebanyak 15 pengaduan, tahun 2012 menurun menjadi 9 pengaduan, tahun 2013 semakin menurun menjadi 4 pengaduan, dan pada tahun 2014 jumlah pengaduan pelanggaran meningkat drastis menjadi sebanyak 30 pengaduan pelanggaran UMK.

Menurut Budi Utami selaku Kepala Bidang pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Jember (wawancara pada tanggal 22 November 2014 pukul 08.00 WIB), “perusahaan yang melakukan pelanggaran UMK merupakan perusahaan yang memiliki tenaga kerja yang banyak, seperti: perusahaan perkebunan dan perusahaan tembakau. Akan tetapi, terdapat toko-toko kecil yang sedang berkembang juga melakukan pelanggaran UMK”.

Dalam hal ini pemerintah juga harus mengambil peran untuk menyelesaikan perselisihan yang terjadi antara pengusaha dan buruh, khususnya permasalahan terkait pelaksanaan UMK di Kabupaten Jember. Ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jember menjelaskan bahwa, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi merupakan lembaga di daerah yang memiliki tugas dalam urusan ketenagakerjaan. Penyelesaian permasalahan yang terjadi dibidang ketenagakerjaan terdapat pihak yang lebih berwenang yaitu PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil) dan Korwas yang diwakili oleh Polres setiap daerah. Peran pengawasan khususnya pelaksanaan UMK adalah menjaga stabilitas kedua belah pihak untuk mendapatkan hak-hak normatif dan melakukan kewajiban yang sudah disepakati yang telah diatur pemerintah. Dalam upaya melakukan pengawasan ketenagakerjaan di Jawa Timur, pemerintah pusat memberikan pegawai yang menangani pengawasan. Seperti yang terdapat pada tabel berikut.

Tabel 1.5 Rekapitulasi pengawas ketenagakerjaan di Eks Karesidenan Besuki Tahun 2013

NO	KAB/KOTA	TAHUN 2013					%
		PPNS	STRUKTURAL	JENIS PENGAWAS			
				UMUM	SPELIALIS	JUMLAH	
1	Prov. Jatim	4	3	12	5	17	11,72
2	Kab. Bondowoso	-	2	2	-	2	1,38
3	Kab. Situbondo	1	1	-	1	1	0,69
4	Kab. Banyuwangi	2	-	1	1	2	1,38
5	<b>Kab. Jember</b>	-	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2,07</b>
6	Kab. Lumajang	-	1	1	-	1	0,69
JUMLAH		7	9	18	8	26	

Sumber: Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan tahun 2013, data diolah.

Berdasarkan tabel di atas, rekapitulasi pengawas yang menangani pelaksanaan UMK di Kabupaten Jember adalah PPNS dan pengawas struktural yang berjumlah dua orang. Dengan jumlah pengawas yang berjumlah dua orang, harus mengawasi perusahaan sebanyak 778 di tahun 2013. Oleh sebab itu, peneliti berpendapat bahwa minimnya pengawasan juga merupakan faktor penghambat proses pengawasan pelaksanaan UMK di Kabupaten Jember.

Dari data dan penjelasan di atas dapat kita ketahui bahwa masalah ketenagakerjaan di Kabupaten Jember khususnya masalah pelaksanaan UMK ada yang masih harus dibenahi. Terdapat pihak yang berwenang mengurus masalah pelaksanaan UMK ialah Disnakertrans, tepatnya yaitu Bagian Pengawasan Ketenagakerjaan. Hal ini sesuai dengan Surat Edaran Menakertrans RI Nomor: SE.918/MEN/PPK-SES/XI/2004, tentang Pelaksanaan Pengawasan Ketenagakerjaan di Provinsi dan Kabupaten.

Dalam surat edaran ini disebutkan, bahwa dalam upaya menyelesaikan berbagai persoalan ketenagakerjaan, telah dikeluarkan berbagai produk peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan baik produk nasional maupun konvensi yang diratifikasi dan diberlakukan secara nasional, termasuk untuk pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan yang diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan berikut.

- a. UU No 3 Tahun 1951 tentang Pengawasan Perburuhan.
- b. UU No 1 Tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja.

- c. UU No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- d. UU No 21 tahun 2003 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan di Industri dan Perdagangan (ratifikasi konvensi ILO No 81 Tahun 1947).

Dari penjelasan di atas dapat diketahui bahwa Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan mempunyai peran yang sangat vital dalam mengawasi permasalahan ketenagakerjaan salah satunya adalah pelaksanaan upah minimum kabupaten (UMK) Jember tahun 2014, yaitu Rp 1.270.000,-. Fenomena yang terjadi di Kabupaten Jember, banyak perusahaan yang masih melakukan pelanggaran dalam melaksanakan pemenuhan UMK tanpa melakukan penangguhan. Ditambah pula dengan minimalnya pengawas ketenagakerjaan yang akan membuat pengawasan menjadi kurang terkendali dan mengakibatkan kebobolan pengawasan dalam melakukan pelaksanaan UMK di setiap perusahaan yang terdapat di Kabupaten Jember.

Oleh karena itulah peneliti tertarik untuk melakukan penelitian di bidang pengawasan ketenagakerjaan, Disnakertrans Jember, dengan judul, **“Peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Dalam Mengawasi Pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 78 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum Kabupaten (UMK) Jember Tahun 2014”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Suatu penelitian pada dasarnya berangkat dari suatu fenomena atau masalah yang pada akhirnya mendorong manusia sebagai aktor peneliti untuk memecahkannya guna mencari suatu kebenaran. Pengertian masalah menurut Usman dan Akbar (2005:16) adalah “kesenjangan sesuatu yang diharapkan (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*) yang terjadi”. Masalah merupakan aspek yang harus ada dalam suatu penelitian, karena dengan adanya kesulitan yang harus dipecahkan itulah yang mendorong seseorang melakukan penelitian. Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan pada latar belakang, maka rumusan masalah yang akan dibahas oleh peneliti adalah bagaimana peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam mengawasi pelaksanaan Peraturan

Gubernur Nomor 78 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum Kabupaten (UMK) Kabupaten Jember tahun 2014?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian merupakan gambaran atas target yang ingin dicapai oleh peneliti dalam proses penelitian. Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendiskripsikan peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam mengawasi pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 78 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum Kabupaten (UMK) Kabupaten Jember tahun 2014.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat Penelitian merupakan gambaran kegunaan suatu penelitian yang dapat digunakan untuk kehidupan sehari-hari, baik secara teoritis, pragmatis hingga empirisnya. Manfaat penelitian didasarkan pada tujuan penelitian. Maka berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut.

#### **1. Manfaat Akademis**

Penelitian ini diharapkan akan mampu memberikan sumbangan keilmuan untuk dikembangkan baik dalam tataran kebijakan pengupahan maupun studi tentang peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam mengawasi pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 78 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum Kabupaten (UMK) Jember.

#### **2. Manfaat bagi Pekerja/Buruh dan Pengusaha**

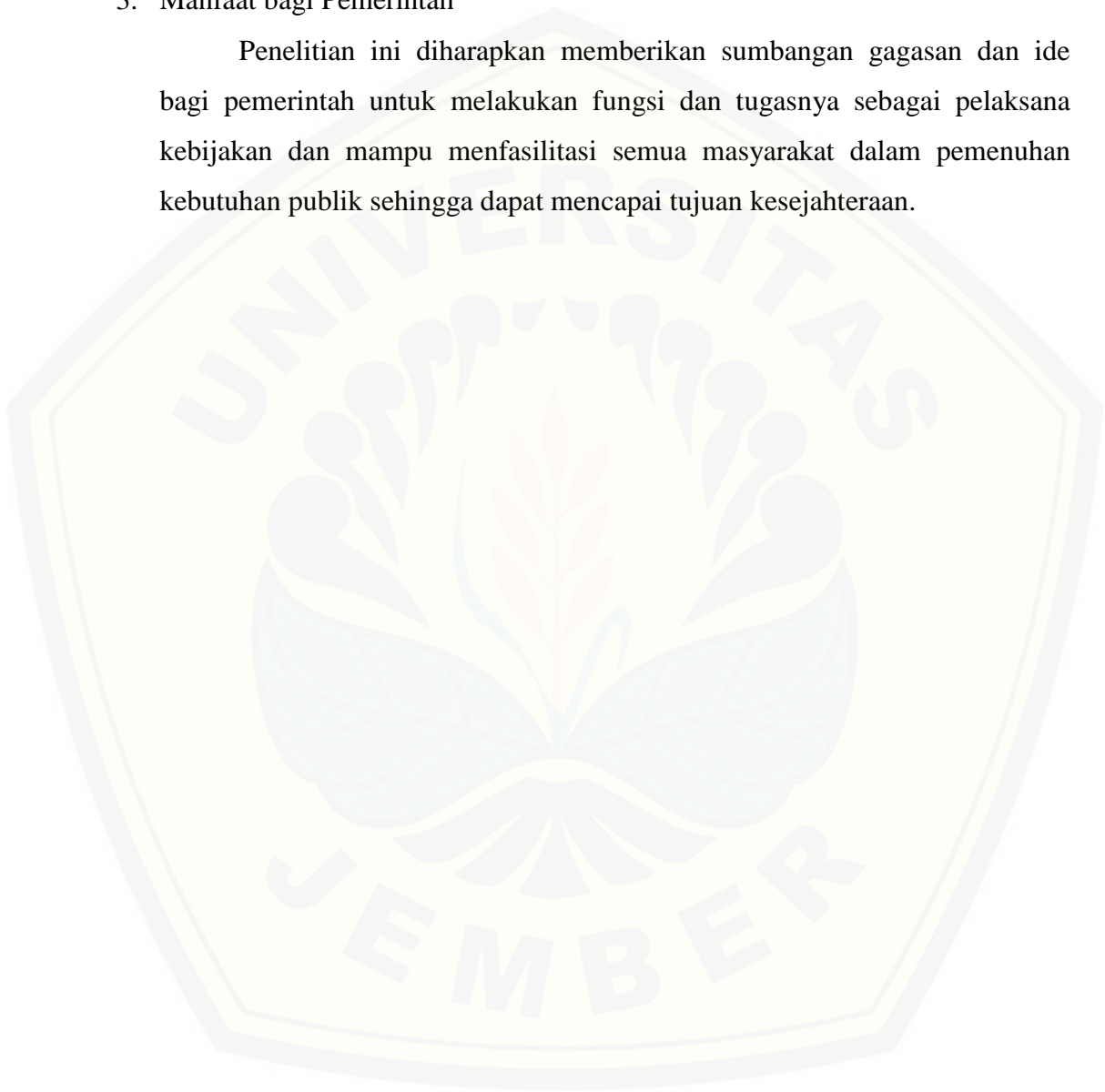
Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat dan menambah pengetahuan bagi pekerja/buruh dan Perusahaan dalam memahami proses pengawasan dan bentuk kebijakan pengupahan yang diimplementasi oleh aktor kebijakan. Pekerja/buruh dan pengusaha mampu untuk menyampaikan



aspirasinya dalam mendukung jalannya proses hubungan kerja yang baik untuk mencapai kesejahteraan bersama tanpa ada yang merasa dirugikan.

### 3. Manfaat bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan gagasan dan ide bagi pemerintah untuk melakukan fungsi dan tugasnya sebagai pelaksana kebijakan dan mampu memfasilitasi semua masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan publik sehingga dapat mencapai tujuan kesejahteraan.





## BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Teori yang diajukan dalam penelitian kualitatif bukanlah sebagai jawaban terhadap fenomena yang diangkat melainkan lebih sebagai perspektif. Karena itu, teori yang ditawarkan semula bisa saja berubah atau diganti dengan teori lainnya yang lebih relevan ketika fakta atau temuan di lapangan mengisyaratkan hal itu. Dengan kata lain, suatu teori yang direncanakan dipakai sebelumnya tidak dapat dipaksakan untuk terus dipertahankan ketika ia tidak atau sulit menemukan relevansi dengan temuan-temuan lapangan.

Teori dalam penelitian kualitatif diperlukan karena beberapa alasan. *Pertama*, dengan memahami teori, seorang peneliti dapat menyajikan kerangka konseptual penelitian berikut memberikan alasan kuat, dari sisi teori, tentang pentingnya penelitian itu dilakukan. *Kedua*, dapat membantu pengembangan wawasan intelektual dalam membangun pertanyaan-pertanyaan penelitian secara mendasar dan tajam. *Ketiga*, dapat memberikan suatu keyakinan dan kemandirian bahwa di atas abstrak penelitian yang dilakukan menemukan relevansi logika dengan teori tertentu (Bungin, 2012: 45-46).

### 2.1 Ilmu Administrasi Negara

#### 2.1.1 Pengertian Administrasi Publik

Ada beberapa definisi tentang teori administrasi publik yang diungkapkan oleh beberapa ahli, diantaranya adalah sebagai berikut.

Menurut Atmosudirdjo (1982:265), administrasi publik berarti: (1) Administrasi daripada organisasi yang bersifat publik, artinya; kenegaraan atau antarnegara, dan atau (2) Administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan atau antarnegara.

Abdulrachman (dalam Syafiie, 2003:32) mengatakan administrasi negara adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara.

Administrasi negara Menurut Pffifner dan Presthus (dalam Syafiie, 2003:31):

1. *Public administration involves the implementation of public policy which has been determine by representative political bodies;*
2. *Public administration ay be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy. It mainly occupied with the daily work of governments;*
3. *In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques large public of people.*

Jadi, menurut Pffifner dan Presthus antara lain sebagai berikut:

1. Administrasi negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik;
2. Administrasi negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah;
3. Secara ringkas, administrasi negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan-pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, emberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Menurut Nigro dan Nigro (dalam Syafiie, 2003:32):

1. *Public administration is cooperative group effort in public setting;*
2. *Public administration covers all three branches: executive, legislative, and judicial, and their interrelationship;*
3. *Public administration has an important role formulating of public policyand is thus a part of the political process;*
4. *Public administration is closely associated with numerous private group s and individuals in providing services to the community;*
5. *Public administration is in different in significant ways from private administration.*

Jadi menurut Nigro bersaudara:

1. Administrasi negara adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan;

2. Administrasi negara meliputi ketiga cabang pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan diantara mereka;
3. Administrasi negara mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik;
4. Administrasi negara sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat;
5. Administrasi negara dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Menurut Marshall E. Dimock at.al (dalam Syafiie 2003:33) administrasi negara adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.

Menurut Gordon (dalam Syafiie 2003:33) administrasi negara dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif, serta peradilan.

Dari beberapa pengertian di atas, administrasi negara/publik adalah segala hal yang mengatur proses kenegaraan (pemerintahan) yang bersifat non-privat yang ditujukan pada masyarakat dan sesuai dengan tujuan negara yang telah ditetapkan dalam UUD.

### 2.1.2 Upah Minimum Kabupaten dalam Perspektif Administrasi Publik

Sebagai tujuan nasional, pembangunan ketenagakerjaan secara eksplisit tertuang dalam pasal 27 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945, yang berbunyi “setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pasal di atas memiliki konsekuensi logis bagi para penyelenggara negara, berupa kewajiban untuk menyediakan lapangan kerja serta kesempatan kerja dan berusaha. Tujuannya bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup secara kuantitatif, tetapi secara kualitatif harus dinilai layak sesuai nilai-nilai kebutuhan kemanusiaan yang multi dimensi, yaitu kebutuhan ekonomis, kebutuhan sosial, kebutuhan fisiologis dan biologis, kebutuhan psikologis, kebutuhan moral dan kesusilaan, kebutuhan politis, kebutuhan yuridis, maupun kebutuhan kultural.

Realitas menunjukkan bahwa tujuan nasional sektor ketenagakerjaan untuk memenuhi hak-hak publik seperti yang telah diatur dalam konstitusi belum dapat dipenuhi secara optimal. Masalah ketenagakerjaan dalam negeri menunjukkan: tingginya angka pengangguran (*un-employment*), rendahnya kualitas pencari kerja, rendahnya penghasilan dan kesejahteraan pekerja, belum terpenuhinya hak-hak perlindungan kerja, kecenderungan terjadinya eksploitasi pekerja (termasuk pekerja anak dan pekerja wanita) yang dinilai tidak layak menurut nilai-nilai kemanusiaan. Melihat kompleksitas masalah di atas, maka masalah ketenagakerjaan tidak dapat lagi hanya ditangani oleh unsur pemerintah. Diperlukan domain lain dalam penyelenggaraan negara yaitu unsur masyarakat dan dunia usaha, sesuai paradigma pemerintahan yang baik (*good governance*).

Keban (2008: 38) menjelaskan *governance* ialah suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan dimana urusan-urusan ekonomi, sosial, dan politik dikelola melalui interaksi antara masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta. Pada paradigma ini mengutamakan mekanisme dan proses dimana para warga masyarakat dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, memediasi berbagai perbedaan-perbedaannya, dan menjalankan hak dan kewajibannya. Pemerintah diharapkan dapat memainkan perannya dalam menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sementara sektor swasta memainkan perannya dalam menciptakan lapangan pekerjaan, dan pendapatan. Sedangkan masyarakat madani (*civil society*) menyelenggarakan interaksi sosial dan politik secara sehat. Konsep ini sebenarnya sudah cukup lama dicoba diterapkan pada dunia ketenagakerjaan melalui pola kerjasama tripartite yang terdiri dari unsur swasta, masyarakat dan pemerintah. Adapun kebijakan upah minimum kabupaten pada UU No 13 tahun 2003 pada pasal 88 dan 89 terdiri atas tiga pihak yakni Pemerintah (Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi), swasta (Pengusaha/APINDO), dan *civil society* (Pekerja/serikat pekerja/LSM). Ketiga pihak tersebut harus mampu bersinergi satu dengan yang lain, mampu menjalankan fungsinya masing-masing dalam rangka mewujudkan pengelolaan sumber daya milik bersama sehingga bisa memberi manfaat pada semua pihak tanpa ada yang merasa dirugikan.



## 2.2 Peran

Setiap individu dalam kehidupan bermasyarakat memiliki kedudukan dan tanggung jawab masing-masing sesuai dengan kedudukannya, maka individu tersebut dapat dikatakan menjalankan perannya. Soekanto (1990:268) menjelaskan bahwa peranan adalah aspek dinamis dari kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan suatu peranan. Keduanya tidak dapat dipisah-pisahkan karena yang satu tergantung pada yang lain. Soekanto menjelaskan pula bahwa tidak ada peranan tanpa adanya kedudukan, atau kedudukan tanpa peran. Oleh sebab itu dapat dimaknai bahwa peran merupakan fungsi yang dimiliki oleh seseorang ketika menduduki suatu posisi dan struktur sosial.

Soekanto (1990:269) menyatakan bahwa pentingnya peranan adalah perilaku seseorang yang penting dalam struktur sosial masyarakat karena dapat mengatur perilaku orang lain. Peranan menyebabkan seseorang pada batas-batas tertentu dapat meramalkan perbuatan-perbuatan orang lain. Orang yang bersangkutan akan menyesuaikan perilaku sendiri dengan perilaku orang-orang sekelompoknya.

Berdasarkan definisi dan konsep di atas, dapat disimpulkan bahwa peran merupakan tingkah laku yang diharapkan sebagai proses penyesuaian diri seseorang atau kelompok saat menduduki suatu posisi untuk menjalankan suatu fungsi dalam masyarakat. Apabila konsep tersebut dikaitkan dengan fungsi pemerintah, maka definisi peran adalah proses keterlibatan lembaga pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi lembaga pemerintah daerah, dalam hal ini adalah Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Kabupaten Jember.

### 2.2.1 Peran Pemerintah

Ndraha (2003:75) menjelaskan bahwa pembangunan bukanlah peran hakiki, pemerintahan melainkan peran *ad interim*, sementara masyarakat belum mampu

membangun diri sendiri. Pemberdayaan itu sendiri masih harus dianalisis. Ndraha menjabarkan ada pemberdayaan dalam arti *empowering*, yakni pemberian hak atau kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan dan memperjuangkan aspirasinya atau menentukan masa depannya. Pemberdayaan dalam arti *enabling*, Ndraha menjelaskan sebagai suatu proses belajar untuk meningkatkan *ability*, *capacity*, dan *capability* masyarakat untuk melakukan sesuatu demi menolong diri mereka sendiri dan memberi sumbangan sebesar mungkin bagi integritas nasional.

Pada literatur mengenai administrasi publik dijelaskan pula bahwa pemerintah memiliki tiga peran dalam melaksanakan pemerintahan, yakni peran mengatur (*regulator*), pemberi layanan (*service provider*), dan pemberdayaan masyarakat (*empowerment*). Keban (2008:4-5) menjelaskan bahwa peran regulator mengacu pada peran pemerintah sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur oleh pemerintah.

Peran pemerintah dalam mengemban misi pemberian layanan publik, Keban (2008:4-5) menjelaskan bahwa dalam konteks ini pemerintah diasumsikan lebih responsive atau lebih tanggap terhadap apa yang dibutuhkan oleh masyarakat dan lebih mengetahui cara terbaik untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Sedangkan peran pemberdayaan masyarakat (*empowerment*) dijelaskan oleh Keban sebagai bentuk upaya pemerintah untuk memfasilitasi masyarakat agar mampu mengatur hidupnya tanpa harus sepenuhnya tergantung terus menerus kepada pemerintah. Akibatnya masyarakat dapat memiliki tingkat partisipasi yang tinggi, mulai dari penentuan kebutuhan sampai pada pelaksanaan dan penelitian hasil, sementara pemerintah lebih memainkan perannya sebagai fasilitator, dan dapat memfokuskan pada urusan-urusan kenegaraan yang bersifat strategis.

Mengacu pada konsep peran pemerintah di atas, maka peneliti memfokuskan pada peran pemerintah untuk pelayanan dalam mengawasi proses



kegiatan, pengaturan dalam melakukan proses pengawasan secara langsung yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi untuk melindungi hak-hak pekerja yaitu upah yang layak sesuai dengan ketentuan kebutuhan hidup layak yang sudah ditetapkan pemerintah dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No PER.01/MEN/1999 tentang Upah Minimum sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan No KEP.226/MEN/2000. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi juga memiliki peran sebagai fasilitator apabila terjadi konflik antara pengusaha dan pekerjanya. Sektor swasta ialah perusahaan yang wajib mentaati peraturan guna mewujudkan pengelolaan sumber daya milik bersama tanpa ada yang merasa dirugikan.

#### 2.2.2 Peran Pemerintah dalam Ketenagakerjaan

Campur tangan pemerintah (Penguasa) dalam hukum perburuhan/ketenagakerjaan dimaksudkan untuk terciptanya hubungan perburuhan/ketenagakerjaan yang adil, karena jika hubungan antara pekerja dan pengusaha yang sangat berbeda secara sosial-ekonomi diserahkan sepenuhnya kepada para pihak, maka tujuan untuk menciptakan keadilan dalam hubungan perburuhan/ketenagakerjaan akan sulit tercapai, karena pihak yang kuat akan selalu ingin menguasai yang lemah. Atas dasar itulah pemerintah turut campur tangan melalui peraturan perundang-undangan untuk memberikan jaminan kepastian hak dan kewajiban para pihak.

Soepomo (dalam Manulang, 38:1983) menjelaskan bahwa memisahkan antara pemerintah dan pengawasan sebagai para pihak yang berdiri sendiri dalam hukum perburuhan atau ketenagakerjaan, namun diantara keduanya merupakan satu kesatuan sebab pengawasan bukan merupakan institusi yang berdiri sendiri tetapi merupakan bagian (bidang) dari Depnaker. Sebagai institusi yang bertanggung jawab terhadap masalah ketenagakerjaan Departemen Tenaga Kerja juga dilengkapi dengan berbagai lembaga yang secara teknis membidangi hal-hal khusus sebagai berikut.

1. “Balai Latihan Kerja ; menyiapkan/memberikan bekal kepada tenaga kerja biasa melalui latihan kerja.

2. Balai Pelayanan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BP2TKI); sebagai lembaga yang menangani masalah penempatan tenaga kerja untuk bekerja baik disektor formal maupun informal di dalam maupun di luar negeri”.

Pengawasan terhadap peraturan di bidang perburuhan/ketenagakerjaan dilakukan oleh Depnaker (cq.Bidang Pengawasan). Secara normatif pengawasan perburuhan diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1948 . Undang-Undang No.3 Tahun 1951 tentang pengawasan perburuhan. Dalam undang-undang ini pengawas perburuhan yang merupakan penyidik pegawai negeri sipil memiliki wewenang sebagai berikut.

- a) “Mengawasi berlakunya undang-undang dan peraturan-peraturan perburuhan pada khususnya.
- b) Mengumpulkan bahan-bahan keterangan tentang sosial-soal hubungan kerja dan keadaan perburuhan dalam arti yang seluas-luasnya guna membuat undang-undang dan peraturan perburuhan lainnya.
- c) Menjalankan pekerjaan lainnya yang diserahkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Peran pegawai pengawas sebagai penyidik PNS ini di akui dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yakni selain penyidik pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, juga kepada pegawai pengawas ketenagakerjaan dapat diberi wewenang khusus sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 182 ayat 1). Penyidik Pegawai Negeri Sipil ini berwenang sebagai berikut.

- a. “Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan.
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan.
- c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan.
- d. Melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti dalam perkara tindak pidana dibidang ketenagakerjaan.
- e. Melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana dibidang ketenagakerjaan.
- f. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana dibidang ketenagakerjaan.

- g. Menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti yang membuktikan tentang adanya tindak pidana di bidang ketenagakerjaan”.

Pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan hukum (*law enforcement*) di bidang perburuhan atau ketenagakerjaan akan menjamin pelaksanaan hak-hak normatif pekerja, yang pada gilirannya mempunyai dampak terhadap stabilitas usaha. Selain itu pengawasan perburuhan juga akan dapat mendidik pengusaha dan pekerja untuk selalu taat menjalankan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dibidang ketenagakerjaan sehingga akan tercipta suasana kerja yang harmonis. Sebab seringkali perselisihan yang terjadi disebabkan karena pengusaha tidak memberikan perlindungan hukum kepada pekerja sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Pelaksanaan hak-hak normatif pekerja di Indonesia saat ini yang masih jauh dari harapan atau dengan kata lain terjadi kesenjangan yang jauh antara ketentuan normatif (*law in books*) dengan kenyataan di lapangan (*law in society/action*) salah satu penyebabnya adalah belum optimalnya pengawasan perburuhan/ketenagakerjaan, hal ini disebabkan karena keterbatasan baik secara kuantitas maupun kualitas dari aparat pengawasan perburuhan/ketenagakerjaan.

Secara kuantitas aparat pengawas perburuhan sangat terbatas jika dibandingkan dengan jumlah perusahaan yang harus diawasi, belum lagi pegawai pengawas tersebut harus melaksanakan tugas-tugas administratif yang dibebankan kepadanya. Demikian juga kualitas dalam melaksanakan tugas sebagai penyidik yang masih terbatas. Karena itu untuk ke depan aparat pengawas selain harus ditingkat kualitasnya, hendaknya juga tidak diberikan tugas-tugas administratif, tetapi dijadikan jabatan fungsional sehingga dapat melaksanakan tugas secara profesional.

### 2.3 Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik yang digunakan dalam tinjauan pustaka ini mengacu pada instrumen yang digunakan dalam kajian tulisan ini, yakni monitoring

kebijakan. Kebijakan publik diartikan sebagai seperangkat peraturan yang dibuat oleh para aktor legislatif untuk melakukan pengaturan kepada masyarakatnya. Seperti salah satu definisi yang disebutkan oleh Robert Eyestone (dalam Winarno, 2012:20) bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.

Selanjutnya, untuk memberikan batasan terhadap definisi kebijakan publik yang dianggap masih terlalu luas, Thomas R. Dye (dalam Winarno, 2012:20) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apa pun yang dilakukan dan tidak dilakukan. Sementara itu James Anderson (dalam Winarno, 2012:21) menyatakan bahwa kebijakan itu merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi masalah atau suatu persoalan.

Menurut Anderson, konsep kebijakan publik ini kemudian mempunyai beberapa implikasi, yakni: 1) titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat di dalam sistem politik. 2) kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan beserta pelaksanaannya. 3) kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. 4) kebijakan publik, mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negative. Secara positif, kebijakan mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan



mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk melakukan sesuatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.<sup>1</sup>

Sifat kebijakan publik sebagai arah tindakan dapat dipahami secara lebih baik bila konsep ini dirinci menjadi beberapa kategori. Kategori-kategori itu antara lain adalah tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demand*), keputusan-keputusan kebijakan (*policy decision*), pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statement*), hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*), dan dampak-dampak kebijakan (*policy outcome*)<sup>2</sup>.

Tuntutan-tuntutan kebijakan adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah dalam suatu sistem politik. Tuntutan-tuntutan tersebut berupa desakan agar pejabat-pejabat pemerintah mengambil tindakan atau tidak mengambil tindakan mengenai suatu masalah tertentu. Biasanya tuntutan-tuntutan itu diajukan oleh berbagai kelompok dalam masyarakat dan mungkin berkisar antara desakan secara umum bahwa pemerintah harus berbuat sesuatu hingga usulan agar pemerintah mengambil tindakan tertentu mengenai suatu persoalan.

Sementara itu, keputusan kebijakan didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang.

Sedangkan pernyataan kebijakan adalah pernyataan-pernyataan resmi dalam artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan-pernyataan atau pidato pejabat yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut.

---

<sup>1</sup> Winarno menjelaskan lebih detail lagi mengenai definisi kebijakan public yang dikatakan oleh Anderson dalam bukunya berjudul "Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus", 2012, hlm 24.

<sup>2</sup> Anderson dalam Winarno, 2012, hlm 24



Pada dasarnya sebuah kebijakan publik akan selalu mengandung resiko untuk gagal. Hoogwood dan Gunn (dalam Wahab, 2008:61-62) membagi kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori yaitu.

1. *Non implementation* (tidak terimplementasikan)  
Mengandung artibahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, atau mereka telah bekerja secara efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan digarap di luar kekuasaannya. Sehingga seberapa gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi, akibatnya implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi.
2. *Unsuccessful Implementatin*(implementasi yang tidak berhasil)  
Mengandung arti bahwa suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

Maka untuk mencegah terjadinya kegagalan dan mengurangi resiko kegagalan yang lebih besar diperlukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan. Hal tersebut yang seyogyanya dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebagai institusi yang bertanggung jawab dalam permasalahan ketenagakerjaan khususnya pengawasan pelaksanaan UMK di setiap daerah. Sehingga kebijakan yang dibuat dapat terlaksana sesuai aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.

### 2.3.1 Kebijakan Upah Minimum Kabupaten

Sumber utama penghasilan seseorang merupakan upah, oleh sebab itu dalam memenuhi kebutuhan karyawan dan keluarganya dengan cukup upah yang diterima haruslah sewajarnya. Kewajaran dapat dinilai dan diukur dengan kebutuhan hidup minimum atau sering disebut kebutuhan fisik minimum (KFM) yang merupakan tanggungjawab semua masyarakat, pemerintah, pengusaha, dan karyawan itu sendiri untuk dapat menjamin kebutuhan hidup minimum setiap karyawan terpenuhi melalui pekerjaan dari mana dia memperoleh penghasilan.

Menurut Sumarsono (2003:156) upah dapat didefinisikan sebagai berikut.

“Suatu penerimaan sebagai imbalan dari pengusaha kepada karyawan untuk suatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan dan

dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang yang ditetapkan atas dasar suatu persetujuan atau peraturan perundang-undangan serta dibayarkan atas dasar suatu perjanjian kerja antara pengusaha dengan karyawan termasuk tunjangan baik untuk karyawan itu sendiri maupun untuk keluarganya”.

Upah minimum sebagaimana yang telah diatur dalam PP Nomor 8 Tahun 1981 merupakan upah yang ditetapkan secara minimum regional, sektoral regional maupun sub sektoral. Dalam hal ini upah minimum itu adalah upah pokok dan tunjangan.

Menurut Sumarsono (2003:156) Upah pokok minimum adalah “upah pokok yang diatur secara minimal baik regional, sektoral maupun sub sektora. Dalam Peraturan Pemerintah yang diatur secara jelas hanya upah pokoknya saja dan tidak termasuk tunjangan”.

Berdasarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor PER.01/MEN/1999 tentang upah minimum disebutkan bahwa, “Upah minimum adalah upah bulanan terendah yang terdiri dari upah pokok termasuk tunjangan tetap”. Sedangkan yang dimaksud dengan upah minimum kabupaten/kota adalah upah terendah yang berlaku di daerah kabupaten/kota.

Di samping definisi tersebut, menurut Sumarsono (2003;157) DPP FPSI (Dewan Pimpinan Pusat Forum Pekerja Seluruh Indonesia) menetapkan definisi upah minimum sebagai “Upah permulaan yang diterima oleh seseorang pekerja atau buruh yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara minimal”. Yang dimaksud dengan upah permulaan adalah upah terendah yang harus diterima oleh buruh pada waktu pertama kali dia diterima bekerja. Jumlah upah minimum harus memenuhi kebutuhan seperti sandang, pangan, dan kebutuhan rumah tangga lainnya. Berbagai pandangan mengenai upah dari sisi produsen maupun pekerja dapat diuraikan sebagai berikut.

1. “Upah bagi produsen adalah biaya yang harus dibayarkan kepada uruh dan diperhitungkan dalam penentuan biaya total.
2. Upah bagi buruh/pekerja adalah pendapatan yang diterima atau diperoleh dari penghasilan menggunakan tenaga dan jasanya ke pada produsen”.

## 2.4 Pengawasan

### 2.4.1 Pengertian Pengawasan

Istilah pengawasan memang sangat dikenal dalam wacana ilmu manajemen, dan merupakan suatu rangkaian fungsi yang sangat penting dalam proses manajemen, terlebih lagi dalam manajemen pemerintahan. Menurut Manullang (1996:128) pengawasan diartikan sebagai “suatu proses menetapkan pekerjaan apa yang telah dilaksanakan, menilai dan mengoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.” Dari pendapat tersebut maka pengawasan dimaksudkan untuk menjamin agar pelaksanaan rencana atau tindakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, termasuk menghindari adanya penyimpangan atau kesalahan, dalam rangka mencapai tujuan bersama. Hal tersebut sama seperti pendapat Atmosudirdjo (1982:223) *controlling* adalah keseluruhan kegiatan-kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar, atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dalam prakteknya selama ini pemerintah Indonesia banyak mengadopsi ilmu manajemen dalam menjalankan pemerintahannya. Salah satu fungsi manajemen adalah pengawasan (*controlling*). Pengawasan yang dimaksudkan tidak berbeda dari pengawasan yang ada dalam ilmu manajemen. Menurut Syafiie (2008:60-61)

“jadi keseluruhan pengawasan adalah aktivitas membandingkan apa yang sedang atau sudah dikerjakan dengan apa yang direncanakan sebelumnya. Bila dalam pengawasan bisnis yang diantisipasi dan dikontrol adalah kemungkinan lepasnya kekayaan, serta pemborosan biaya yang tidak pada tempatnya maka dalam *public controlling* harus lebih didasari bahwa biaya tersebut berasal dari, oleh, dan untuk rakyat (publik). Jadi di perlukan pengabdian pada kepentingan masyarakat, bukan mencari keuntungan yang sebesar-besarnya.”

Dari pengertian pengawasan yang diungkapkan Syafii tersebut menegaskan bahwa pengawasan penting untuk dilakukan dalam setiap kegiatan pemerintahan agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan baik., sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan. Syafiie (2008:60) menjelaskan bahwa ada beberapa elemen pelaku pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah yaitu:

1. Pengawasan fungsional bersifat teknis administratif terdiri dari:
  - a. Satuan Pengawas Internal (SPI) seperti Badan Pengawas Daerah (Bawasda)
  - b. Satuan Pengawas Eksternal (SPE) seperti BPK (Badan Pengawas Keuangan, BPKP (Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan), dan lain sebagainya.
2. Pengawasan politik yang dilakukan oleh lembaga Legislatif seperti DPR, DPRD, dan lain sebagainya
3. Pengawasan masyarakat (*Social control*) yang dilakukan oleh masyarakat baik individu maupun bentuk kelompok seperti LSM

Pengawasan yang peneliti bahas dalam penelitian ini adalah pengawasan fungsional yang bersifat administratif yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Pengawasan yang dilakukan oleh Dinas tenaga Kerja dan Transmigrasi dengan tujuan pelaksanaan kebijakan dapat berjalan sesuai dengan perencanaan kebijakan itu dibuat demi tercapainya sinergitas hubungan kerja antara pekerja dan Pengusaha.

#### 2.4.2 Pengawasan Ketenagakerjaan

Paraturan Presiden Republik Indonesia No 21 Tahun 2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan menjelaskan bahwa “Pengawasan Ketenagakerjaan adalah kegiatan mengawasi dan menegakkan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang tenagakerja”.

Menurut Manulang (1990:124) kebijaksanaan pengawasan ketenagakerjaan secara operasional ditetapkan sebagai berikut.

1. Pengawasan Ketenagakerjaan diarahkan kepada usaha preventif dan edukatif. Namun demikian tindakan represif baik yang yustisial, maupun non yustisial akan dilaksanakan secara tegas terhadap perusahaan-perusahaan yang secara sengaja melanggar ataupun telah berkali-kali diperingatkan akan tetapi tidak melaksanakan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.



2. Unit dan aparat pengawasan diharapkan lebih peka dan cepat bertindak terhadap masalah-masalah yang timbul dan mungkin timbul dilapangan, sehingga masalahnya tidak meluas atau dapat diselesaikan dengan tuntas (tidak berlarut-larut).
3. Aparat pengawasan dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan diharuskan turun langsung ke lapangan untuk melihat permasalahannya secara langsung, sehingga dapat dijamin objektivitasnya.
4. Pemanfaatan aparat pengawas secara optimal sehingga dapat menjangkau obyek pengawasan seluas mungkin, khususnya pada sector-sektor yang dianggap rawan dan strategis.

Hal ini sesuai dengan pasal 16 UU No 14 Tahun 1969 yang berbunyi, “Guna menjamin pelaksanaan pengaturan ketenagakerjaan serta peraturan-peraturan pelaksanaannya diadakan suatu sistem pengawasan tenaga kerja”. Sedangkan fungsi pengawasan ketenagakerjaan ini antara lain sebagai berikut.

1. Mengawasi pelaksanaan undang-undang atau ketentuan-ketentuan hukum dibidang perburuhan/ketenagakerjaan.
2. Memberi penerangan teknis serta nasihat kepada pengusaha dan tenaga kerja tentang hal-hal yang dapat menjamin pelaksanaan efektif dari peraturan-peraturan ketenagakerjaan.
3. Melaporkan kepada yang berwenang kecurangan dan penyelewengan dalam bidang ketenagakerjaan yang tidak jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Adanya pengawasan ketenagakerjaan merupakan tugas utama dari pegawai pengawas ketenagakerjaan ialah mengawasi berlakunya undang-undang dan peraturan-peraturan ketenagakerjaan, mengumpulkan bahan-bahan keterangan tentang soal-soal hubungan kerja dan keadaan ketenagakerjaan dalam arti yang seluas-luasnya guna membuat undang-undang dan peraturan-peraturan ketenagakerjaan, dan menjalankan pekerjaan lainnya yang diserahkan kepadanya dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pengawas ketenagakerjaan adalah Pegawai Negeri Sipil pada Departemen Tenaga Kerja yang berdasarkan Undang-

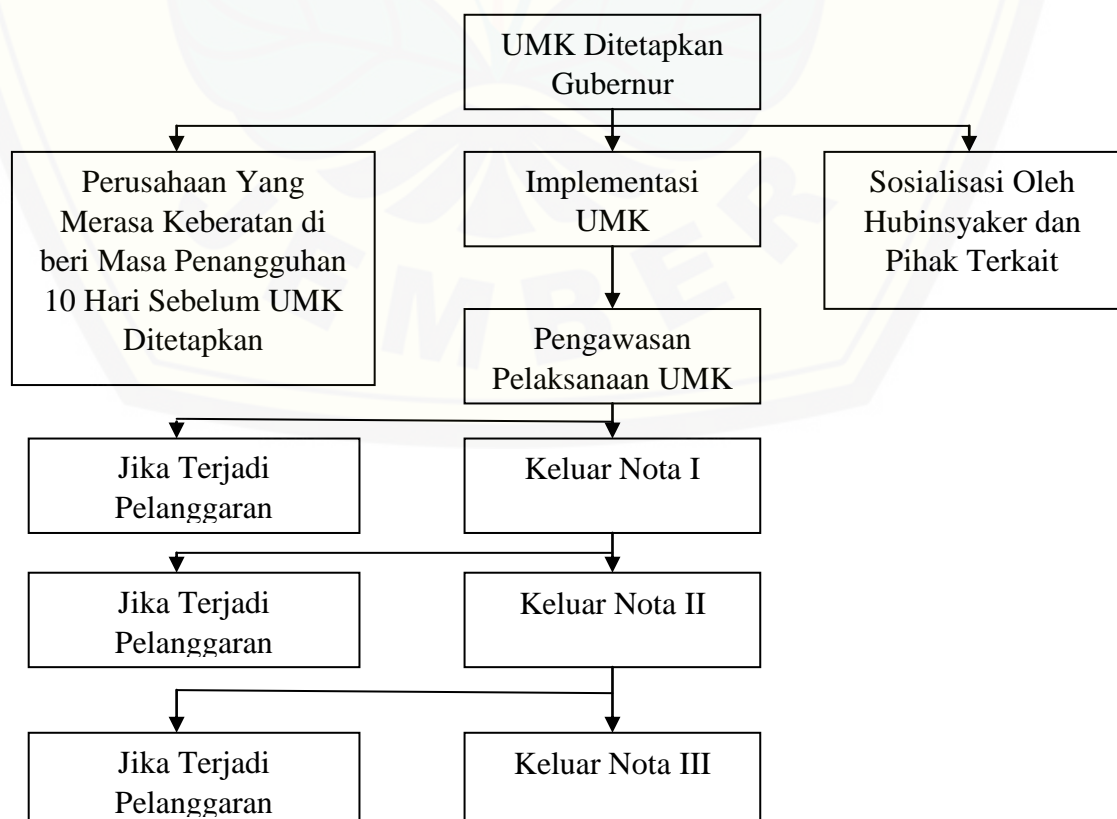


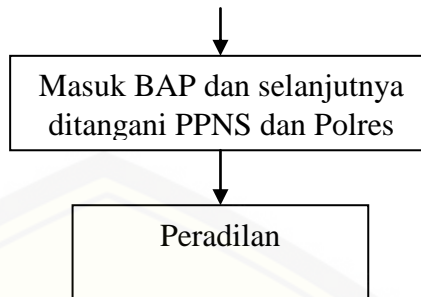
undang ditugaskan secara penuh sebagai pejabat yang berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap ditaatinya peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.

#### 2.4.3 Pengawasan Upah Minimum Kabupaten

Dalam rangka penegakan hukum ketenagakerjaan, peran Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan sangat strategis dan penting. Oleh sebab itu pegawai ini harus memahami arti, tugas, dan kewenangannya dalam mengawasi pelaksanaan seluruh peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan. Prinsipnya ia bertanggungjawab untuk menilai apakah peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan dilaksanakan pengusaha atau tidak di patuhi. Jika pengusaha tidak atau belum melaksanakan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan, pegawai pengawas ketenagakerjaan wajib melakukan pembinaan. Mengingat pelaksanaan tugas pegawai tersebut diarahkan pada usaha-usaha preventif edukatif sehingga tindakan refresif merupakan alternatif terakhir.

Penjelasan pelaksanaan pengawasan UMK, peneliti menjabarkan melalui proses atau alur pelaksanaan pengawasan UMK sebagai berikut.





Sumber: SK Gubernur Nomor 560/17414/031/2013

**Gambar 2.3** Alur pengawasan UMK Kabupaten Jember

Menurut Khakim(2006:65) Pengawasan atas pelaksanaan upah terbagi menjadi 2. Yaitu pengawasan pelaksanaan upah pada umumnya dan pengawasan pelaksanaan upah minimum.

#### 1. Pengawasan Pelaksanaan Upah Pada Umumnya

Pengawasan atas pelaksanaan upah pada umumnya menjadi kewenangan Kabupaten/Kota (baca: Bupati/Walikota, yang secara teknis dilaksanakan oleh Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan kabupaten/kota).

Dasar hukum pengawasan pelaksanaan upah pada umumnya adalah pasal 93 ayat (2) Undang-undang No 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 1981 tentang Perlindungan Upah, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 tahun 2002 tentang Pengakuan kewenangan kabupaten dan kota.

Hanya pesolannya, jika terjadi pelanggaran atas pasal 95 UU No 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan masih terdapat cela karena tidak adanya sanksi secara tegas dalam Undang-undang ini. Jadi, yang diatur baru sanksiatas pelanggaran pasal 93 ayat (2) UU No 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, sedangkan pasal 95 UU No 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan tidak ada sanksinya. Berikut ketentuan pidana terhadap pelanggaran pembayaran upah minimum.

Tabel 2.1 Ketentuan Pidana Terhadap Pelanggaran Pembayaran Upah

No	Jenis Pelanggaran	Pelanggaran Terhadap Ketentuan	Bentuk Sanksi	Dasar Hukum Tindakan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Membayar upah dibawah ketentuan upah minimum	Pasal 90 ayat (1) jo pasal 89 UU No.13 Tahun 2003	Tindak pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun, dan/atau denda paling sedikit Rp 100 juta dan paling banyak Rp 400 juta	Pasal 185 UU No.13 Tahun 2003
2	Tidak membayar upah terhadap pekerja/buruh yang tidak masuk kerja karena berhalangan, melakukan kegiatan lain diluar pekerjaannya, atau menjalankan hak waktu istirahatnya	Pasal 93 ayat (2) UU No.13 Tahun 2003	Pidana penjara paling singkat satu bulan dan paling lama empat tahun, dan atau denda paling sedikit Rp 10 juta dan paling banyak Rp 400 juta	Pasal 186 UU No.13 Tahun 2003
3	Tidak membayar upah kerja lembur	Pasal 78 ayat (2) UU No.13 Tahun 2003	Pidana kurungan paling singkat satu bulan dan paling lama 12 bulan, dan atau 2003 denda paling sedikit Rp 10 juta dan paling banyak Rp100	Pasal 187 UU No.13 Tahun 2003

---

		Juta		
4	Tidak membayar upah kerja lembur pada hari libur resmi	Pasal 85 ayat (3) UU No.13 pada hari libur Tahun 2003	Pidana kurungan paling singkat satu bulan dan paling lama 12 bulan, dan atau denda paling sedikit Rp 10 juta dan paling banyak Rp 100 juta	Pasal 187 UU No.13 Tahun 2003

---

Sumber: Abdul Khakim,S.H,2006;72-73

Menurut pengamatan penulis ketentuan pidana tersebut masih terdapat kekurangan, yakni tidak adanya sanksi bagi pengusaha yang tidak membayar upah yang terlambat dibayar berikut denda dan bunganya. Memang jika ada keterlambatan pembayaran upah, pengusaha wajib membayar denda dan bunganya (pasal 19 peraturan pemerintah nomor 8 tahun 1981 tentang perlindungan upah), tetapi ketika pengusaha tersebut tidak juga membayar upah yang terlambat dibayar, denda dan bunganya, malah belum/tidak ada sanksi apapun. Dalam pasal 95 ayat (2) UU No.13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan jelas dinyatakan bahwa:

“Pengusaha yang karena kesengajaan atau kelalaiannya mengakibatkan keterlambatan pembayaran upah, dikenakan denda sesuai dengan persentase tertentu adari upah pekerja/buruh.”

Jika terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh pengusaha tentu perlu diatur sanksi pidana lebih lanjut. Jika tidak, akan sangat merugikan pekerja/buruh. Padahal dalam praktek di lapangan, bisa terjadi pengusaha tidak membayar denda atas yang menjadi dasar pengenaan denda itu.

Adapun pengaturan sanksi atas pelanggaran pasal 95 UU No.13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan berupa sanksi pidana penjara paling sedikit Rp 10 juta dan paling banyak Rp 400 juta, dan tindakan pelanggaran (pasal 186 UU No.13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan).

Guna membantu kelancaran pengawasan oleh aparat pemerintah atas pelaksanaan upah memerlukan adanya dukungan para pihak terkait, khususnya dari pekerja/buruh, pengurus serikat pekerja/serikat buruh, dan lembaga swadaya masyarakat. Jika dukungan ini (minimal informasi

pengaduan) tidak ada atau kurang, sulit kiranya pemerintah mengambil tindakan. Karena dasar pemerintah mengambil tindakan salah satunya adalah pengaduan atau informasi dari pihak-pihak terkait.

## 2. Pengawasan Pelaksanaan Upah Minimum Kabupaten

Sebagaimana dijelaskan bahwa penetapan dan pengawasan atas pelaksanaan Upah Minimum berada pada pemerintah provinsi yang secara teknis dilaksanakan oleh Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan Provinsi. Namun bagi kabupaten yang sudah mempunyai pegawai pengawas ketenagakerjaan berhak melakukan pengawasan ketentuan Upah Minimum Kabupaten sendiri (UU Nomor 25 Tahun 2000, tentang kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah). Bergulirnya otonomi daerah yang ditandai dengan lahirnya Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah maka masalah pengawasan pelaksanaan Upah Minimum khususnya UMK tidak mutlak menjadi urusan pemerintah provinsi. Memang provinsi tetap memiliki otoritas daerah maka masalah pengawasan pelaksanaan upah minimum kabupaten, tapi pengawasan ini juga didasarkan dari pengawasan ketenagakerjaan pemerintah kabupaten, yang dilakukan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan kabupaten. Jadi fungsi pemerintah provinsi yaitu hanya sebatas menyetujui usulan masalah penetapan UMK, dan menangani permasalahan pelaksanaan UMK atas laporan dari pegawai pengawas ketenagakerjaan. Hal ini di perkuat dengan munculnya Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 78 Tahun 2013, tentang ketetapan UMK tahun 2014, dalam Peraturan Gubernur ini sekaligus menjelaskan fungsi Gubernur dalam masalah UMK yang hanya sebatas menyetujui atau menindaklanjuti berdasarkan hasil kesepakatan dengan Bupati atau Walikota.

Dalam menjalankan pengawasan pelaksanaan upah, pegawai pengawas ketenagakerjaan harus memahami tujuan dan sasaran pemeriksaan. Tujuan pemeriksaan upah tersebut mencakup dua hal sebagai berikut.

- a. Untuk menetapkan apakah standar-standar resmi telah dipenuhi oleh pengusaha atau belum



- b. Untuk mendapatkan keterangan tentang perlunya penyesuaian terhadap standar-standar yang berlaku.

Beberapa hal yang perlu di perhatikan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan selama melaksanakan pemeriksaan upah sebagai berikut.

- a. Perbandingan upah yang lazim berlaku sesuai dengan pekerjaan yang berlaku.
- b. Hari istirahat.
- c. Jam kerja maksimum, kerja wanita pada malam hari, dan kerja anak-anak.
- d. Pembayaran upah lembur.
- e. Tunjangan hari raya dan cuti.
- f. Uang pesangon.
- g. Tunjangan hamil atau melahirkan.
- h. Nilai pembayaran berupa barang.
- i. Pemotongan upah.
- j. Penentuan hari pembayaran upah.
- k. Pengaturan pembayaran bonus.
- l. Pengaturan pembayaran tunjangan biaya hidup.
- m. Pengaturan pembayarn tunjangan perjalanan.
- n. Perhitungan upah borongan.
- o. Cara pembayaran untuk pekerja/buruh yang bekerja di luar perusahaan dengan upah borongan.

Apabila terjadi keraguan atau kejanggalan dalam pemeriksaan upah, sesuai kewenangannya Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan berhak menanyakan atau meminta keterangan, baik dari pengusaha, pekerja/buruh, maupun serikat pekerja/serikat buruh.

Berdasarkan hasil pemeriksaan, pegawai pengawas ketenagakerjaan, khususnya yang berkaitan dengan pengupahan sudah dilaksanakan atau tidak. Jika belum melaksanakan sesuai dengan ketentuan, pegawai pengawas ketenagakerjaan berhak membuat peringatan atau somasi kepada pengusaha. Kemudian memantau somasi yang telah disampaikan kepada pengusaha itu

dilaksanakan atau tidak. Apabila somasi tersebut dilaksanakan oleh pengusaha, selesai tugas pegawai pengawas ketenagakerjaan dan berarti pengawasan berhasil dengan baik. Otomatis untuk mendapatkan hasil yang baik pegawai pengawas ketenagakerjaan perlu melakukan pemantauan kembali sejak somasi diberikan, dengan menerapkan pola pembinaan persuasif melalui kunjungan langsung ke perusahaan. Persoalannya, tinggal apakah pengusaha cukup terbuka dalam memberikan ruang bagi pegawai pengawas ketenagakerjaan tersebut.

Apabila terjadi yang sebaliknya dan ada indikasi kuat bahwa pengusaha tidak terbuka dan tidak melakukan somasi, maka pegawai pengawas ketenagakerjaan wajib melakukan tindakan tegas berupa proses verbal dan melaporkannya kepada Polri guna proses hukum selanjutnya.

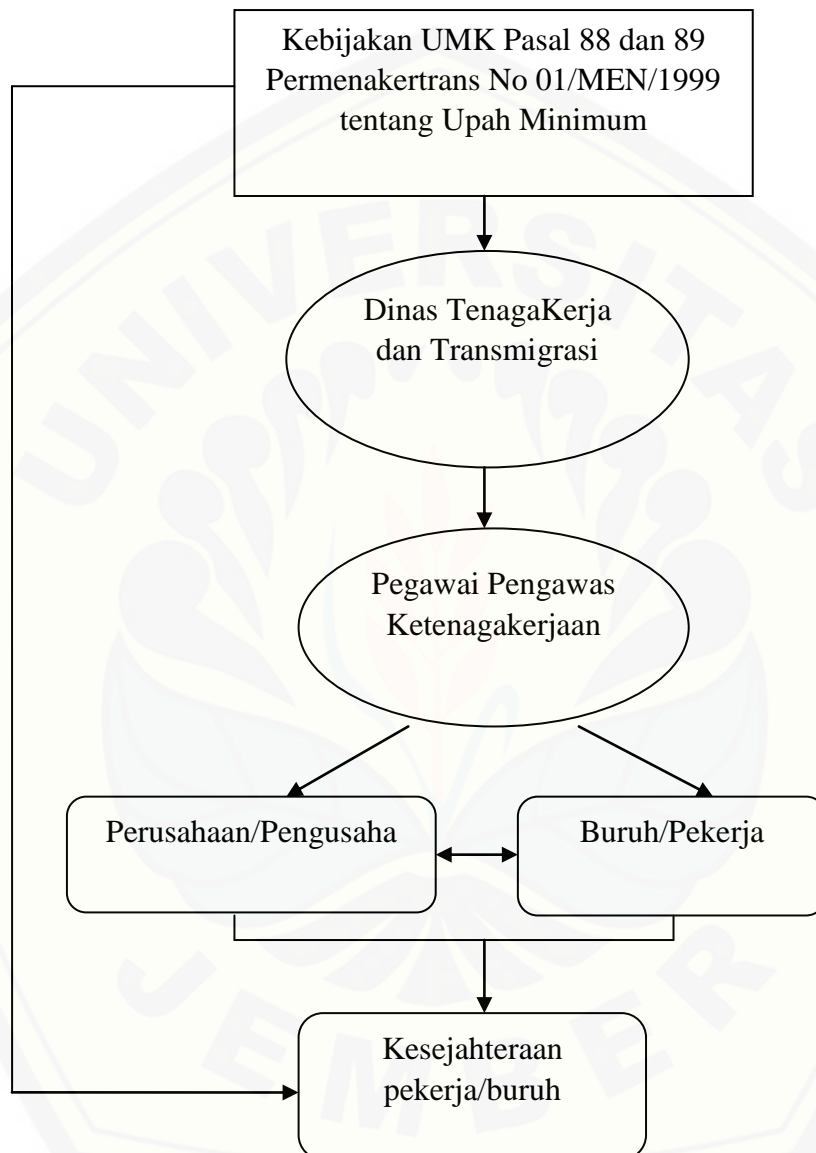
## **2.5 Kerangka Konseptual**

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam melakukan pengawasan implementasi upah minimum kabupaten (UMK) Jember tahun 2014. Dalam penelitian ini, peneliti membuat sebuah kerangka konseptual yang menjadi kerangka pemikiran peneliti dalam melakukan penelitian dan menjawab permasalahan yang dibicarakan. Kerangka konseptual akan menjadi sistematika berfikir peneliti dalam menjawab permasalahan yang sedang dikaji dalam penelitian.

Miles and Hubberman (1992:31) menjelaskan bahwa suatu kerangka konseptual memaparkan dimensi kajian yang utama, yaitu faktor-faktor kunci, atau variable-variabel, hubungan-hubungan antara dimensi-dimensi tersebut yang telah diperkirakan sebelumnya.

Lebih lanjut, Miles and Hubberman (1992:32) menegaskan bahwa kerangka konseptual memiliki manfaat bagi peneliti yakni: 1) kerangka menentukan siapa dan apa yang akan dikaji; 2) kerangka menegaskan adanya beberapa hubungan,

yang ditunjukkan dengan anak panah. Berikut adalah bagan kerangka berfikir konseptual peneliti.



**Gambar 2.4** Bagan kerangka berfikir penelitian

### **BAB.3 METODE PENELITIAN**

Metode penelitian merupakan prosedur atau langkah-langkah yang sistematis dalam memecahkan suatu masalah sesuai dengan ketentuan yang ada. Dengan menggunakan metode penelitian diharapkan peneliti dapat memperoleh data yang dibutuhkan sesuai dengan permasalahan yang ada. Menurut buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2010:22) metode penelitian merupakan aspek epistemologis yang penting dan dapat dikemukakan dalam bab sendiri secara rinci dan jelas. Moleong (2004:378) mengungkapkan bahwa metode pada dasarnya menjawab pertanyaan di mana, kapan, dan bagaimana studi dilakukan. Lebih lanjut metodologi penelitian berisi pengetahuan yang mengkaji ketentuan mengenai metode-metode yang digunakan dalam penelitian (Indriantoro dan Supomo, 1999:3)

Dalam bab metode penelitian ini, akan dijelaskan tentang teknik-teknik yang digunakan dalam melakukan penelitian dan beberapa hal lain yang berkaitan erat dengan pelaksanaan penelitian, yaitu sebagai berikut.

1. Jenis penelitian
2. Fokus penelitian
3. Tempat dan waktu penelitian
4. Data dan sumber data
5. Penentuan informan penelitian
6. Teknik dan alat perolehan data
7. Teknik penyajian dan analisis data
8. Teknik menguji keabsahan data

Berikut adalah ulasan lengkap tentang penggunaan metode penelitian adalah sebagai berikut.

### 3.1 Jenis Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang berkaitan dengan topik yang akan diteliti, maka jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Bodgan dan Taylor (dalam Moleong 2004:4), “penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati”.

Penelitian deskriptif menurut (Moleong, 2004,11) adalah penelitian yang menghasilkan data yang berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka. Selanjutnya Usman dan Akbar (2009:130) menyatakan bahwa peneliti deskriptif kualitatif adalah sebagai berikut.

“penelitian yang diuraikan dengan kata-kata menurut pendapat responden, apa adanya dan sesuai dengan pertanyaan penelitiannya, kemudian dianalisis pula dengan kata-kata apa yang melatarbelakangi responden berperilaku (berfikir, berperasaan, dan bertindak) seperti itu tidak seperti yang lainnya, direduksi, ditriangulasi, disimpulkan (diberi makna oleh peneliti), dan diverifikasi (dikonsultasikan kembali kepada responden dan teman sejawat)”.

Sejalan dengan definisi tersebut tujuan dari penelitian deskriptif kualitatif menurut Bungin (2011:68) yaitu untuk menggambarkan, meringkas berbagai kondisi, berbagai situasi, atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada di masyarakat yang menjadi objek penelitian, dan berupaya menarik realitas itu ke permukaan sebagai suatu ciri, karakter, sifat, model, tanda, atau gambaran tentang kondisi, situasi, ataupun fenomena tertentu.

Sesuai dengan uraian penjelasan tentang jenis penelitian deskriptif kualitatif di atas, peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif karena untuk memberikan gambaran mengenai peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam mengawasi pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 78 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum Kabupaten (UMK) Kabupaten Jember Tahun 2014.



### 3.2 Fokus Penelitian

Di dalam rancangan penelitian kualitatif, fokus kajian penelitian dan/atau pokok soal yang hendak diteliti, mengandung penjelasan mengenai dimensi-dimensi apa yang menjadi pusat perhatian serta yang kelak dibahas secara mendalam dan tuntas. Abdul Aziz (dalam Bungin, 2012:41-42) menjelaskan suatu fenomena dan praktik-praktik sosial yang layak diangkat sebagai fokus kajian penelitian adalah fenomena yang menunjukkan adanya kesenjangan antara apa yang diharapkan dengan apa yang terjadi, dilihat dari perspektif ilmu pengetahuan. Fenomena tersebut juga mengisyaratkan terdapat “ketidakberesan sosial” tertentu yang menarik sehingga memerlukan pemotretan, pemetaan, dan pemahaman yang mendalam untuk pada gilirannya dapat membantu memecahkannya.

Berdasarkan pada pemahaman mengenai fokus kajian tersebut, maka fokus penelitian pada kajian ini adalah sebagai berikut:

1. mekanisme penetapan UMK Jember tahun 2014, proses usulan KHL dari dewan pengupahan sampai pada penetapan SK Gubernur pada tahun tertentu;
2. pada penelitian ini akan difokuskan pada peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam melakukan pengawasan proses pelaksanaan UMK setelah ditetapkan;
3. regulasi merupakan wujud pemerintah dalam mengatur dan memfasilitasi kesejahteraan masyarakat yang bekerja dalam memenuhi kebutuhan secara layak. Pada penelitian ini akan difokuskan untuk meneliti bagaimana peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam mengawasi pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 78 Tahun 2013 Tentang UMK di Kabupaten Jember tahun 2014.

### 3.3 Tempat dan Waktu Penelitian

Tempat dan waktu sebuah penelitian menjadi hal yang sangat penting untuk diperhatikan karena bermanfaat untuk membatasi daerah dan waktu penelitian. Tempat penelitian adalah lokasi di mana peneliti melakukan penelitian untuk

memperoleh data-data yang dipergunakan untuk mendapatkan data-data yang dipergunakan untuk menjawab permasalahan yang ditetapkan.

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jember yang bertempat di Jl. Kartini No 2 Jember. Adapun alasan yang mendorong peneliti untuk melakukan penelitian dikarenakan banyaknya pelanggaran pembayaran upah dibawah UMK yang dilakukan oleh Perusahaan, sehingga menjadi kewenangan pengawas ketenagakerjaan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Dalam melakukan penelitian ini, peneliti membuat batasan waktu penelitian, yaitu dilakukan selama 2 bulan di wilayah Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jember.

### **3.4 Sumber Data**

Sumber data adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan sumber-sumber penyedia informasi yang mendukung dan menjadi pusat perhatian penelitian. Lofland dan Lofland (dalam Moleong, 2004:157) mengungkapkan bahwa “sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain”. Sementara pengertian sumber data adalah uraian tentang asal diperolehnya data penelitian. Lebih lanjut, secara garis besar data dibedakan menjadi 2, yaitu:

1. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari objek penelitian, baik benda maupun orang.
2. Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari dokumen dan atau sumber informasi lainnya.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah gabungan dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh peneliti dari observasi langsung di lapangan dan hasil wawancara yang telah dilakukan terhadap Kepala Bidang Pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jember, Ketua Serikat Buruh Plastik Gebang yang sedang mengalami permasalahan pembayaran upah di bawah UMK, dan informan-informan yang berkompeten lainnya terkait fokus penelitian. Sedangkan data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari dokumentasi. Dokumentasi tersebut bersumber dari arsip atau dokumen dari

instansi yang bersangkutan dan dari buku-buku penunjang dan literatur yang terkait dengan penelitian ini serta catatan-catatan yang ada hubungannya dengan penelitian tentang pengawasan UMK di Kabupaten Jember tahun 2014.

### 3.5 Penentuan Informan Penelitian

Informan penelitian di dalam penelitian kualitatif berkaitan dengan bagaimana langkah yang ditempuh peneliti agar data atau informasi dapat diperolehnya (Bungin, 2011:107). Menurut buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (2010:23), informan adalah orang yang menguasai dan memahami objek penelitian dan mampu menjelaskan secara rinci masalah yang diteliti. Dalam penelitian ini, teknik penentuan informan penelitian dilakukan dengan menggunakan teknik prosedur purposif. Menurut Bungin (2011:107), prosedur purposif adalah salah satu strategi menentukan informan yang paling umum di dalam penelitian kualitatif, yaitu menentukan kelompok peserta yang menjadi informan sesuai dengan kriteria terpilih yang relevan dengan masalah penelitian tertentu. Contoh dari penggunaan prosedur purposif ini adalah antara lain dengan menggunakan *key person*.

Ukuran besaran individu *key person* atau informan, yang mungkin atau tidak mungkin ditunjuk sudah ditetapkan sebelum pengumpulan data, tergantung pada sumber daya dan waktu yang tersedia, serta tujuan penelitian. Dengan kata lain besaran *key person* yang digunakan sebagai informan disesuaikan dengan struktur sosial saat pengumpulan data dilakukan. Kunci dasar penggunaan prosedur ini adalah penguasaan informasi dari informan dan secara logika bahwa tokoh-tokoh kunci di dalam proses sosial selalu langsung menguasai informasi yang terjadi di dalam proses sosial itu.

Ukuran sampel purposif sering kali ditentukan atas dasar teori kejenuhan (titik dalam pengumpulan data saat data baru tidak lagi membawa wawasan tambahan untuk pertanyaan penelitian). Namun informan berikutnya akan ditentukan bersamaan dengan perkembangan *review* dan analisis hasil penelitian saat pengumpulan data berlangsung.

Dalam penelitian ini jumlah informan tidak dibatasi, tetapi disesuaikan dengan kebutuhan akan informasi yang dibutuhkan, sehingga didapatkan keragaman informasi guna kejelasan informan itu sendiri. Peneliti terus mencari informasi dari satu orang ke orang lain sampai ditemukannya informan kuncinya. Teknik seperti ini terdapat dalam Snowball sampling. Untuk mendapatkan informasi awal peneliti akan memilih informan awal yaitu Ibu Budi utami selaku Kepala Bidang Pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jember. Adapun informan selanjutnya yaitu sebagai berikut:

1. Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jember
2. Pegawai Bidang Pengawasan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jember
3. Pegawai Hubungan Industrial dan Syarat-syarat Kerja
4. Serikat Buruh di Kabupaten Jember
5. Perwakilan Pengusaha (APINDO) di Kabupaten Jember

### **3.6 Teknik dan Alat Perolehan Data**

Menurut buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2010:24) teknik dan alat perolehan data ialah uraian yang menjelaskan cara dan instrumen yang digunakan untuk memperoleh data. Menurut Bungin (2011:110) metode pengumpulan data kualitatif yang paling independen terhadap semua metode pengumpulan data dan teknik analisis data adalah metode wawancara mendalam, observasi partisipasi, bahan dokumenter, serta metode-metode baru seperti metode bahan visual dan metode penelusuran bahan internet.

#### **1. Metode Wawancara Mendalam**

Bungin (2011:111) mengatakan, wawancara mendalam secara umum adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara, dimana pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama. Dengan

demikian, kekhasan wawancara mendalam adalah keterlibatannya dalam kehidupan informan.

## 2. Observasi Partisipasi (Participant Observer)

Bungin (2011:119) mengatakan, observasi partisipasi yang dimaksud adalah pengumpulan data melalui observasi terhadap objek pengamatan dengan langsung hidup secara bersama, merasakan serta berada dalam aktivitas kehidupan objek pengamatan. Dengan demikian, pengamat betul-betul menyelami kehidupan objek pengamatan dan bahkan tidak jarang pengamat kemudian mengambil bagian dalam kehidupan budaya mereka.

Dalam penelitian ini peneliti memilih menggunakan observasi partisipatif. Observasi partisipatif terbagi menjadi empat, yaitu: observasi partisipatif pasif, observasi partisipatif moderat, observasi partisipatif aktif, dan observasi lengkap. Dalam hal ini peneliti menggunakan observasi partisipatif pasif. Observasi partisipatif pasif adalah peneliti datang di tempat kegiatan orang yang diamati namun tidak terlibat secara langsung dalam kegiatan tersebut. Observasi yang dilakukan adalah untuk mengamati pengawas ketenagakerjaan dalam melakukan pengawasan dalam pelaksanaan UMK dan tindak lanjut pengawasan, apabila terjadi pelanggaran terkait UMK.

## 3. Metode Dokumenter

Bungin (2011:124) menjelaskan, metode dokumenter adalah salah satu metode pengumpulan data yang digunakan dalam metodologi penelitian sosial. Pada intinya metode dokumenter adalah metode yang digunakan untuk menelusuri data historis. Dengan demikian, pada penelitian sejarah, maka bahan dokumenter memegang peranan yang amat penting.

### 3.7 Teknik Penyajian dan Analisis Data

Bodgan dan Biklen (dalam Moleong, 2004:248) mendefinisikan analisis data sebagai berikut.



“Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilahkannya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan apa yang penting dan apa yang diabaikan, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.”

Menurut Miles and Huberman (diterjemahkan oleh Rohendi 1992:16) analisis terdiri dari tiga tahap kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Berikut adalah ulasan tahap analisis data sebagai berikut.

### 1. Tahap Reduksi Data

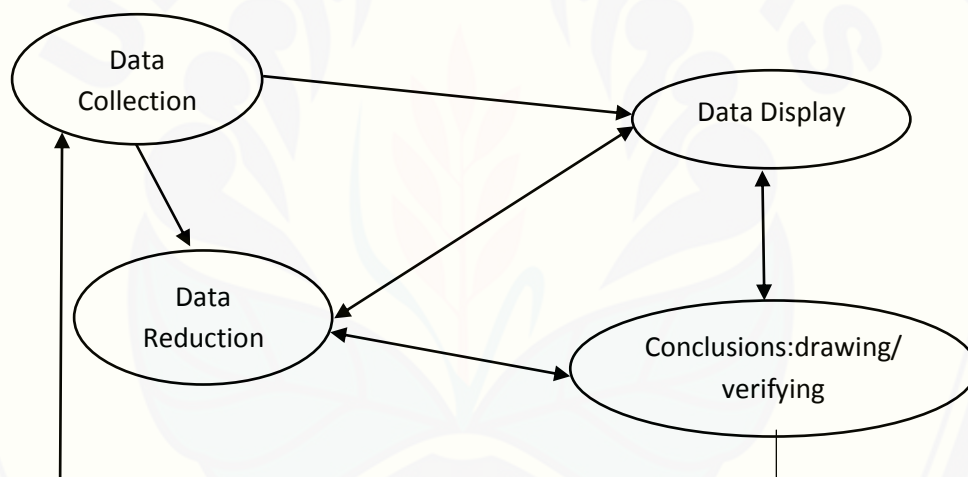
Menurut Miles dan Huberman (diterjemahkan oleh Rohendi 1992:16), reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis yang ada di lapangan. Proses reduksi data berlangsung secara terus-menerus, mulai dari awal hingga akhir penelitian selama proses penelitian yang berorientasi kualitatif berlangsung. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data dengan sedemikian rupa hingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

### 2. Tahap Penyajian Data

Tahap selanjutnya setelah kegiatan analisis data adalah penyajian data. Menurut Miles dan Huberman (diterjemahkan oleh Rohendi 1992:16), penyajian data adalah pendeskripsian sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, seperti: bentuk teks naratif, bentuk matriks, grafik, jaringan, dan bagan. Semua yang dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah dipahami. Dengan demikian seorang penganalisis dapat melihat apa yang sedang terjadi, dan menentukan arah kebenaran dalam penarikan kesimpulan.

### 3. Tahap Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan atau verifikasi merupakan kegiatan akhir dari analisis data. Peneliti harus sampai pada kegiatan kesimpulan dan melakukan verifikasi, baik dari segi makna maupun kebenaran kesimpulan yang disepakati oleh subyek tempat penelitian itu dilaksanakan. Makna yang dirumuskan peneliti dari data harus diuji kebenarannya, kekokohnya, dan kecocokannya, yakni yang merupakan validitasnya. Model interaktif yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (diterjemahkan oleh Rohendi 1992:17) menggambarkan keterkaitan ketiga kegiatan dari reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi yang dapat digambarkan seperti Gambar 3.1 berikut.



**Gambar 3.1** Model interaksi dalam analisis data Miles dan Huberman

### 3.8 Teknik Menguji Keabsahan Data

Dalam penelitian ini, untuk menguji keabsahan data peneliti akan menggunakan standar kredibilitas saja. Hal ini didasarkan pada sumber lain yang menyebutkan bahwa indikator yang disebutkan dalam standar kredibilitas sudah mampu mewakili untuk menguji keabsahan data. Seperti yang diungkapkan oleh Moleong (2008:324), untuk menetapkan keabsahan (*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan yang didasarkan pada sejumlah kriteria tertentu, yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*),

kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*) yang dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 3.1 Teknik Pemeriksaan Data Kualitatif Moleong

Kriteria	Teknik Pemeriksaan
Kredibilitas (derajat kepercayaan)	1. Perpanjangan keikutsertaan 2. Ketekunan pengamatan 3. Triangulasi 4. Pengecekan sejawat 5. Kecukupan referensi 6. Kajian kasus negatif 7. Pengecekan anggota
Keteralihan	8. Uraian rinci
Kebergantungan	9. Audit kebergantungan
Kepastian	10. Audit kepastian

#### 1. Standar Kredibilitas

Agar hasil penelitian kualitatif memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi, maka perlu dilakukan upaya-upaya berikut.

- 1) Memperpanjang keikutsertaan peneliti dalam proses pengumpulan data di lapangan. Hal ini mengingat peneliti merupakan instrumen utama dalam penelitian kualitatif. Dengan semakin lamanya peneliti terlibat dalam pengumpulan data, akan semakin memungkinkan meningkatnya derajat kepercayaan data yang dikumpulkan.
- 2) Melakukan observasi secara terus-menerus dan sungguh-sungguh, sehingga peneliti semakin mendalami fenomena sosial yang tersamar atau kasat mata, yang sulit terungkap bila hanya digali melalui wawancara.
- 3) Melakukan triangulasi, baik triangulasi metode (menggunakan lintas metode pengumpulan data), triangulasi sumber data (memilih berbagai sumber data yang sesuai) dan triangulasi pengumpul data (beberapa peneliti yang mengumpulkan data secara terpisah). Dengan teknik triangulasi ini memungkinkan diperoleh variasi informasi seluas-luasnya atau selengkap-lengkapnyanya. Pada penelitian ini triangulasi pengumpul

data tidak digunakan, karena peneliti tidak melakukan penelitian berkelompok.

- 4) Melibatkan teman sejawat (yang tidak ikut melakukan penelitian) untuk berdiskusi, memberikan masukan, bahkan kritik mulai awal kegiatan proses penelitian sampai tersusunnya hasil penelitian. Hal ini memang perlu dilakukan, mengingat keterbatasan peneliti, yang dihadapkan pada kompleksitas fenomena sosial yang diteliti.
- 5) Melakukan analisis atau kajian kasus negatif, yang dapat dimanfaatkan sebagai kasus pembandingan atau bahkan sanggahan terhadap hasil penelitian. Dalam beberapa hal, kasjian kasus negatif ini akan lebih mempertajam temuan penelitian.
- 6) Melacak kesesuaian dan kelengkapan hasil analisis data.
- 7) Mengecek bersama-sama dengan anggota yang terlibat dalam proses pengumpulan data, baik tentang data yang telah dikumpulkan, kategorisasi analisis, penafsiran dan kesimpulan hasil penelitian.

## 2. Standar Transferabilitas

Standar ini merupakan modifikasi validitas eksternal dalam penelitian kuantitatif. Pada prinsipnya, standar transferabilitas merupakan pernyataan empirik yang tidak dapat dijawab oleh peneliti kualitatif itu sendiri, tetapi dijawab dan dinilai oleh pembaca laporan penelitian. Hasil penelitian kualitatif memiliki standar transferabilitas yang tinggi bilamana para pembaca laporan penelitian ini memperoleh gambaran dan pemahaman yang jelas tentang konteks dan fokus penelitian.

## 3. Standar Dependabilitas

Standar dependabilitas ini boleh dikatakan mirip dengan standar reliabilitas. Adanya pengecekan atau penilaian akan ketetapan peneliti dalam mengkonseptualisasikan apa yang diteliti merupakan cerminan dari kemantapan dan ketetapan menurut standar reliabilitas penelitian. Maka konsisten peneliti dalam keseluruhan proses penelitian, baik dalam pengumpulan data, interpretasi

temuan maupun dalam melaporkan hasil penelitian, akan semakin memenuhi standar dependabilitas. Salah satu upaya untuk menilai dependabilitas adalah dengan melakukan audit dependabilitas itu sendiri. Ini dapat dilakukan oleh auditor yang independen, dengan melakukan review terhadap seluruh hasil penelitian.

#### 4. Standar Konfirmabilitas

Standar konfirmabilitas ini lebih terfokus pada audit kualitas dan kepastian hasil penelitian, apa benar berasal dari pengumpulan data di lapangan. Audit konfirmabilitas ini biasanya dilakukan bersamaan dengan audit dependabilitas.

Dalam penelitian ini teknik pemeriksaan keabsahan data yang digunakan adalah teknik triangulasi. Teknik triangulasi yang digunakan oleh peneliti dalam menguji keabsahan adalah triangulasi sumber data dan triangulasi metode. Penggunaan triangulasi sumber data yang digunakan adalah triangulasi sumber basis wawancara adalah dengan mengkroscek temuan melalui orang atau informan lain (informan satu, informan dua, dst). Dengan begitu peneliti dapat memberikan beberapa pandangan terkait fokus penelitian oleh narasumber-narasumber yang berkompeten dalam memberikan informasinya. Selain itu juga untuk mengecek balik derajat kepercayaan informasi yang telah diperoleh.

Selanjutnya penggunaan triangulasi metode dalam pengecekan keabsahan data dimaksudkan untuk menguji hasil akhir atau informasi yang ditampilkan dalam penelitian dengan beberapa teknik pengumpulan data, seperti wawancara, kemudian dicek dengan observasi atau dokumentasi. Dengan menggunakan teknik pengecekan data tersebut, diharapkan peneliti dapat *me-recheck* temuannya dengan jalan membandingkan dengan berbagai sumber dan metode. Sehingga diharapkan hasil akhir dari penelitian ini merupakan data yang sah dan dapat dipertanggung-jawabkan kebenarannya.



## BAB 5 PENUTUP

### 5.1 Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil pembahasan mengenai peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam mengawasi pelaksanaan Peraturan Gubernur No 78 Tahun 2013 Tentang Upah Minimum Kabupaten di Kabupaten Jember, maka dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut.

1. Peran Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam mengawasi pelaksanaan UMK tahun 2013 ditujukan untuk 2 hal yaitu mengawasi penetapan usulan UMK di Kabupaten Jember dan mengawasi Hubungan industrial yang terjadi antara Pengusaha dan Pekerja dalam melakukan hubungan kerja yaitu pemenuhan hak dan kewajiban masing-masing pihak. Akan tetapi, perwakilan pengusaha dan pekerja juga di ikutkan dalam penentuan penetapan UMK Kabupaten, tujuannya adalah untuk mendapatkan hasil tidak merugikan salah satu pihak sehingga dilakukan melalui musyawarah mufakat. Dengan demikian bentuk pengawasan yang lebih condong di lakukan pada pihak pengusaha sebagai salah satu pemilik usaha yang menyediakan lapangan pekerjaan dan berkewajiban melakukan pembayaran upah yang di atur dalam peraturan Gubernur No 78 Tahun 2013 Tentang UMK Kabupaten Jember Tahun 2014. *Pertama*, Pengawas tenaga kerja mengawasi melalui kegiatan pemeriksaan kondisi perusahaan dengan membuat laporan nota pemeriksaan dalam akte pengawasan ketenagakerjaan. Sehingga dalam hubungan tersebut tidak ada pihak yang dirugikan karena semua sudah sesuai dengan ketentuan peraturan yang sudah ditetapkan. Yang *Kedua*, Menjaga stabilitas hubungan industrial antara pekerja dan pengusaha mengenai pelanggaran upah yang tidak sesuai dengan UMK, apabila terjadi pemasalahan atau konflik tersebut maka Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi berhak menjadi mediator ataupun fasilitator untuk menemukan solusi atas permasalahan upah tersebut. Jika

tidak dapat terselesaikan dalam mediasi, maka pelimpahan wewenang akan di serahkan pada Kejaksaan Tinggi Negeri karena akan berubah dari rana hubungan kerja menjadi pelanggaran upah yang dianggap sebagai tindak kejahatan dan dapat dipidanakan sesuai dengan peraturan yang mengatur.

2. Peran Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi sudah dilaksanakan sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Hanya saja Pengawas Ketenagakerjaan yang berkewajiban melakukan pengawasan kuantitasnya sangat minim, di karenakan tidak sembarang orang yang dapat tugaskan sebagai pengawas ketenagakerjaan. Terutama pihak yang lebih berwenang yaitu PPNS (Pegawai Penyidik Negeri Sipil), terdapat proses yang sangat panjang dan sulit untuk mendapatkan sertifikat menjadi PPNS. Sehingga dalam pelaksanaan pengawasan pelaksanaan pengupahan tahun 2014 sedikit kurang maksimal terlihat dari begitu banyak perusahaan yang harus di awasi dan di periksa.

## 5.2 Saran

Berdasarkan pada kesimpulan yang telah disebutkan, maka berikut adalah saran yang diusulkan oleh peneliti.

1. Pemerintah, dalam hal ini Dinas Ketenagakerjaan Dan Transmigrasi Kabupaten Jember harus menambah kuantitas pengawas ketenagakerjaan untuk dapat memaksimalkan kinerjanya dalam melakukan pengawasan terutama dalam pemenuhan UMK tahun-tahun berikutnya.
2. Untuk menambah keharmonisan hubungan kerja antara pengusaha dan pekerja, Dinas Tenaga Kerja perlu melakukan intensitas komunikasi yang lebih lagi dalam pemantapan usulan upah di setiap tahunnya, sehingga bentuk sosialisasi upah lebih menarik minat kedua belah pihak untuk sama sama mencapai musyawarah mufakat dan dapat memenuhi hak dan kewajiban masing-masing. Misalnya, di setiap tahunnya terdapat reward atau penghargaan bagi perusahaan atau pekerja yg dianggap memenuhi hak dan kewajiban masing-masing yang di nilai oleh perwakilan Dewan Pengupahan dalam setahun sekali.

**DAFTAR PUSTAKA**

**Buku**

- Atmosudirdjo, Slamet P. 1982. *Administrasi dan Managemen Umum*. Jakarta Timur: Ghalia Indonesia.
- Bungin, Burhan. 2011. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana.
- Bungin, Burhan. 2012. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Husni, Lalu. 2006. *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indosesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Indriantoro dan supomo. 1999. *Metodologi Penelitian Bisnis*. Yogyakarta: BPFYogyakarta.
- Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori Dan Isu*. Jogjakarta: Gava Media.
- Khakim, A. 2006. *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Manulang, Sendjun H. 1990. *Pokok-Pokok Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta Jakarta.
- Manullang. 1996. *Dasar-dasar Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Miles dan Huberman.1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press).
- Moleong, Lexy J. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan baru) 1*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Soekanto, Soerjono. 1990. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sumarsono, Sonny. 2003. *Ekonomi Manajemen Sumber Daya Manusia dan Ketenagakerjaan*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Syafiie, Inu Kencana. 2003. *Sistem Administrasi Negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara Cempaka.

- Syafiie, Inu Kencana. 2008. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta: PT Perca
- Universitas Jember. 2010. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Cetakan III. Jember: Jember University Press
- Usman dan Akbar. 2009. *Metodelogi Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wahab, S.A. 2008. *Analisis Kebijaksanaan; Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: Bumi Aksara
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: PT. Buku Seru.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 78 Tahun 2013 tentang Upah Minimum Kabupaten/Kota Di Jawa Timur Tahun 2014.
- Pemerintah Kabupaten Jember. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 22. Tahun 2003 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Kabupaten Jember.
- Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 01 Tahun 1999 tentang Upah Minimum.
- Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28D tentang Hak dan Kewajiban Warga Negara.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1951 tentang Pengawasan Perburuhan.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- Undang-Undang Nomor 21 tahun 2003 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan di Industri dan Perdagangan (ratifikasi konvensi ILO No 81 Tahun 1947).