

Laporan Penelitian #3

Instrumen Non-Upah sebagai Komplemen Upaya Peningkatan Kesejahteraan Buruh: Potret Lemahnya Komitmen Kebijakan Pemerintah Daerah



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Tim Peneliti KPPOD:

Ig. Sigit Murwito
Boedi Rheza
Sri Mulyati
Elizabeth Karlinda
Illinia Ayudhia Riyadi
Rizqiah Darmawiasih

Mei 2013



Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah

Gd. Permata Kuningan Lt.10
Guntur, Setiabudi, Jakarta Selatan, 12980
Telp: +62 21 8378 0642/53, Fax.: +62 21 8378 0643

DAFTAR ISI

Daftar Isi	i
Daftar Gambar	ii
Daftar Tabel	iii
I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	2
1.3. Tujuan Penelitian	2
1.4. Daerah Penelitian	2
II. KERANGKA PIKIR	3
2.1. Kebijakan Penerapan Upah Minimum	3
2.2. Instrumen Non-Upah	4
2.2.1. Penyelenggaraan Program Pelatihan Tenaga Kerja	4
2.2.2. Peran Pemda dalam Perselisihan Hubungan Industrial	5
III. METODE PENELITIAN	6
3.1. Jenis dan Sumber Data	6
3.2. Metode Pengumpulan Data	7
3.3. Pemilihan Narasumber	7
3.4. Metode Analisis	7
3.4.1. Analisis Deskriptif	7
3.4.2. Tinjauan Regulasi	7
3.5. Batasan Penelitian	7
IV. TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	8
4.1. Identifikasi Hasil Tinjauan regulasi Perda Ketenagakerjaan	8
4.2. Kondisi Umum Perkembangan Upah Minimum Kota Batam dan Surabaya	12
4.3. Instrumen Non-Upah Dalam Upaya Peningkatan Kesejahteraan Hidup Buruh	14
4.3.1. Program Penyelenggaraan Pelatihan Bagi Pekerja	14
4.3.2. Peran Pemda dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial	16
4.4. Kesimpulan	17
4.5. Rekomendasi	18

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Perkembangan Nilai UMK dan KHL Kota Batam Periode Tahun 2007 hingga 2013 (dalam Rupiah)	12
Gambar 2.	Perbandingan Nilai KHL Hasil Survei dengan Tingkat Inflasi di Kota Batam Periode Tahun 2007 hingga 2012	13
Gambar 3.	Perkembangan Nilai UMK dan KHL Kota Surabaya Tahun 2007 hingga 2013 (dalam Rupiah)	13
Gambar 4.	Perbandingan Nilai KHL Hasil Survei dengan Tingkat Inflasi di Kota Surabaya Periode Tahun 2007 hingga 2012	14
Gambar 5.	Jumlah Pencari Kerja yang Terdaftar Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Batam Menurut Jenis Pendidikan Tahun 2011 (orang)	15

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Identifikasi Perda Ketenagakerjaan di Beberapa Daerah	8
Tabel 2.	Rekapitulasi Belanja Langsung Dinas Tenaga Kerja Kota Batam Tahun 2011	15
Tabel 3.	Pelatihan Dinas Tenaga Kerja Kota Batam yang didanai APBD Tahun 2011	16
Tabel 4.	Rekapitulasi Kasus Perselisihan Hubungan Industrial (PHI) yang Terdaftar di Dinas Tenaga Kerja Kota Batam Tahun 2011	17

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penciptaan iklim investasi yang kondusif merupakan suatu hal yang penting dalam upaya menarik minat investor untuk menanamkan modalnya di sektor usaha riil pada suatu daerah. Aliran modal masuk (*capital inflow*) ke suatu daerah berpotensi menciptakan lapangan kerja sehingga mampu mendorong pergerakan roda kegiatan ekonomi di suatu daerah. Oleh karena itu, berbagai program Pemerintah Daerah (Pemda) perlu didorong pada upaya penciptaan iklim investasi yang kondusif.

Dalam upaya menciptakan iklim investasi yang kondusif, terdapat banyak faktor yang harus diperhatikan. Faktor yang berpengaruh terhadap terciptanya iklim usaha yang kondusif tidaklah bersifat tunggal. Sulit untuk mengidentifikasi faktor determinasi yang berlaku menyeluruh di semua daerah. Meskipun demikian, faktor ketenagakerjaan merupakan salah satu hal penting yang tidak dapat diabaikan dalam upaya penciptaan iklim investasi yang kondusif. Hal ini berdasarkan hasil studi pemeringkatan daya tarik investasi Kabupaten/Kota yang dilakukan KPPOD menyatakan bahwa faktor ketenagakerjaan memberikan nilai bobot yang besar dan cenderung semakin signifikan dalam rangkaian penelitian tahunan selama periode 2001-2005. Pada studi tersebut, faktor ketenagakerjaan yang diteliti meliputi beberapa variabel, yakni variabel kualitas tenaga kerja, ketersediaan tenaga kerja, dan biaya tenaga kerja. Hasil studi tersebut menyatakan bahwa variabel kualitas tenaga kerja yang terdiri dari indikator tingkat produktivitas dan pendidikan tenaga kerja menjadi perhatian utama bagi investor dalam menentukan daerah tujuan investasinya.

Tingkat produktivitas tenaga kerja sangatlah penting bagi pelaku usaha sebagai salah satu dasar pertimbangan dalam memutuskan daerah tertentu yang menjadi tujuan investasi penanaman modalnya. Hal ini disebabkan karena semakin tinggi tingkat produktivitas, maka tenaga kerja dapat melakukan kegiatan produksi secara efektif dan efisien sehingga penggunaan sumber daya dalam jumlah tertentu dapat menghasilkan *output* produksi dalam jumlah yang optimal. Dengan demikian, tingkat produktivitas tenaga kerja di suatu daerah menjadi pertimbangan utama bagi pelaku usaha untuk berinvestasi di daerah tersebut.

Namun fakta ironisnya, tingkat produktivitas tenaga kerja di Indonesia, terutama yang tersebar di wilayah kabupaten, masih sangatlah rendah (lihat Laporan "Daya Saing Investasi Kabupaten/Kota di Indonesia, 2005", Studi KPPOD dan TAF, 2006). Kondisi ini dikhawatirkan akan menurunkan minat pelaku usaha untuk berinvestasi di daerah, sehingga akan

berdampak pada perlambatan dalam hal penciptaan lapangan kerja setempat.

Di tengah realita tingkat produktivitas yang terbilang masih rendah, para pelaku usaha kembali dihadapkan pada masalah aksi pemogokan kerja oleh buruh yang kian intensif dan masif belakangan ini, termasuk sebagian yang disertai aksi kekerasan dan vandalisme. Melalui aksi unjuk rasa dan pemogokan tersebut, para buruh mengajukan beberapa tuntutan, salah satunya adalah menuntut kenaikan nilai nominal standar upah minimum dengan penambahan perhitungan angka kebutuhan hidup layak (KHL) menjadi 84 komponen penilaian (Sumber: Kompas, 2013). Selama ini, sistem penentuan upah minimum yang berlaku di Indonesia adalah sistem yang berbasis indeks biaya hidup dan Pendapatan Domestik Bruto (PDB) per kapita sebagai proksi dari tingkat kemakmuran, dengan kata lain berbasiskan angka KHL yang mencakup perhitungan 46 komponen penilaian dan tingkat inflasi.

Sesungguhnya, tuntutan buruh yang memperjuangkan penambahan komponen penilaian dalam perhitungan KHL merupakan suatu hal yang wajar terjadi. Sebagai suatu negara demokrasi, setiap pihak tentu memiliki kesempatan luas untuk menyampaikan aspirasi kebutuhannya. Namun, langkah yang ditempuh para buruh untuk memperjuangkan tuntutan tersebut justru mengarah pada tindakan-tindakan anarkis yang mengganggu keamanan dan meresahkan masyarakat. Aksi unjuk rasa anarkis yang dilakukan para buruh mengabaikan norma-norma dalam hubungan bipartit dan tripartit yang seharusnya ditempuh apabila terjadi perselisihan antara buruh dengan pihak pelaku usaha. Aparat penegak hukum pun seolah tak kuasa menangani aksi anarkis yang terjadi sehingga mekanisme *law enforcement* tidak berjalan dengan semestinya untuk menjamin lingkungan yang kondusif. Kondisi tersebut merupakan tantangan yang besar dalam proses penciptaan iklim investasi yang baik. Upaya penciptaan lapangan kerja baru semakin sulit diwujudkan karena tidak diiringi dengan kepastian penegakan hukum demi terciptanya kondisi iklim investasi yang kondusif.

Isu lain yang diperjuangkan oleh buruh adalah menolak upaya penangguhan pelaksanaan upah minimum provinsi (UMP) Tahun 2013 yang tidak memenuhi Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 231 Tahun 2003 tentang tata cara penangguhan pelaksanaan upah minimum. Hal ini dilakukan atas dasar pertimbangan bahwa upah merupakan satu-satunya instrument untuk meningkatkan kesejahteraan hidup buruh. Padahal,

peningkatan kesejahteraan buruh tidaklah terbatas pada peningkatan upah saja, melainkan juga pilihan-pilihan instrumen non upah. Instrumen non upah diperlukan sebagai suatu usaha untuk mengembalikan kemampuan para pekerja dalam mencapai kesejahteraannya sendiri.

Selama ini, upah hanya dijadikan satu-satunya instrumen andalan dalam upaya peningkatan kesejahteraan tenaga kerja sehingga berbagai kebijakan selalu diarahkan pada peningkatan upah minimum yang menjadi beban bagi pelaku usaha. Hal ini seolah-olah menekankan bahwa peningkatan kesejahteraan tenaga kerja sepenuhnya merupakan tanggung jawab pelaku usaha. Padahal, Pemda sebagai wakil negara juga harus memiliki andil dalam upaya peningkatan kesejahteraan tenaga kerja melalui instrumen non upah. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah mengamanatkan kepada Pemda untuk turut berperan aktif dalam mengurus beberapa urusan pemerintah yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Adapun salah satu bidang urusan pemerintahan tersebut berkaitan dengan ketenagakerjaan. Melalui PP Nomor 38 tersebut, Pemda diamanatkan untuk turut ambil bagian dalam upaya pelatihan produktivitas tenaga kerja dan pembinaan hubungan industrial. Partisipasi Pemda dalam penyelenggaraan instrumen non-upah dibutuhkan sebagai upaya realisasi pembangunan infrastruktur sosial, salah satunya melalui berbagai program peningkatan produktivitas sehingga secara efektif dapat memperbaiki tingkat kesejahteraan buruh. Pembangunan infrastruktur sosial dalam kerangka ini diarahkan pada upaya penyediaan fasilitas, layanan dan jaringan yang membantu tenaga kerja memenuhi kebutuhan peningkatan keterampilan kerja. Hal ini penting untuk memaksimalkan potensi tenaga kerja dalam pembangunan ekonomi daerah secara komprehensif sehingga dampak akhirnya adalah peningkatan kesejahteraan kelompok tenaga kerja itu sendiri.

Realisasi peran Pemda dalam upaya pembangunan infrastruktur sosial untuk peningkatan produktivitas serta penyelenggaraan instrumen non-upah bagi tenaga kerja membutuhkan panduan pelaksanaan dan legitimasi yang tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda) ketenagakerjaan. Ironisnya, belum semua daerah memiliki Perda yang khusus mengatur tentang ketenagakerjaan. Bahkan, substansi yang diatur dalam Perda-perda ketenagakerjaan di daerah lain pun belum memuat aturan tentang peran dan tanggung jawab Pemda dalam penyelenggaraan instrumen non-upah untuk peningkatan kesejahteraan hidup tenaga kerja.

Berdasarkan uraian di atas, perlu adanya rumusan perda khusus di masing-masing daerah yang mengatur tentang peran dan tanggung jawab Pemda

dalam penyelenggaraan instrumen non-upah untuk peningkatan kesejahteraan hidup tenaga kerja. Melalui studi ini, diharapkan dapat dihasilkan suatu rekomendasi mengenai aspek-aspek apa saja yang perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah dalam perumusan perda tentang ketenagakerjaan, terutama yang berkaitan dengan tanggung jawab Pemda dalam penyelenggaraan instrumen non upah untuk meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja. Perda tersebut diperlukan dalam rangka menjembatani kesenjangan yang terjadi antara besarnya tingkat upah minimum yang ditetapkan berdasarkan KHL dengan tingkat upah berdasarkan mekanisme pasar tenaga kerja serta meningkatkan keterlibatan Pemda sebagai bentuk tanggung jawab untuk turut berperan dalam peningkatan kesejahteraan tenaga kerja di masing-masing daerah.

1.2. Rumusan Masalah

Mengalir dari uraian di atas, masalah yang hendak dijawab melalui studi ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apa saja aspek-aspek penting yang harus diperhatikan dalam perumusan kebijakan (Perda) ketenagakerjaan yang berkeadilan baik bagi pihak buruh maupun pelaku usaha?
2. Bagaimana seharusnya peran dan tanggung jawab Pemda sebagai wakil negara dalam upaya perbaikan kesejahteraan buruh, terutama melalui instrumen nonupah (program, fasilitas, dll)?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai melalui studi ini adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi aspek-aspek penting yang harus diperhatikan dalam perumusan rancangan Perda ketenagakerjaan yang berkeadilan baik bagi pihak buruh maupun pelaku usaha
2. Mengidentifikasi peran dan tanggung jawab Pemda sebagai wakil Negara dalam upaya perbaikan kesejahteraan buruh

1.4. Daerah Penelitian

Masalah ketenagakerjaan yang telah diuraikan di atas sedikit-banyak terjadi hampir di seluruh wilayah kota/kabupaten di seluruh Indonesia. Dalam rangka mengidentifikasi masalah-masalah tersebut, maka dalam studi ini dilakukan tinjauan regulasi terhadap Perda ketenagakerjaan yang berlaku di 28 kabupaten/kota di Indonesia. Selain itu, dalam studi ini, kami mengangkat dua daerah sebagai studi kasus. Pertama, Kota Batam, sebagai salah satu Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) di Indonesia yang memberlakukan kebijakan insentif pajak khusus untuk mendorong realisasi investasi sektor riil, terutama industri *export oriented*. Aksi pemogokan kerja para buruh yang menuntut kenaikan upah minimum kota (UMK) menyebabkan banyak investor memutuskan untuk

menghentikan kegiatan operasional produksi mereka di Batam. KEK ini dianggap tidak memiliki iklim usaha yang kondusif sehingga tidak lagi dijadikan sebagai daerah tujuan investasi. Hal ini menimbulkan kerugian besar bagi kota di Propinsi Kepulauan Riau ini lantaran penutupan sejumlah pabrik di sana berdampak pada terjadinya PHK buruh dalam jumlah besar. Hingga saat ini, belum ada tindakan tegas yang dilakukan Pemda dalam rangka mengatasi masalah tersebut. Hal ini disebabkan karena Pemda Batam belum memiliki Perda yang khusus mengatur tentang ketenagakerjaan. Oleh karena itu, Kota Batam dipilih sebagai salah satu daerah tujuan dalam studi kali ini.

Selain Kota Batam yang dijadikan sampel mewakili KEK Indonesia, studi ini juga akan difokuskan ke daerah lain yang bukan merupakan KEK, di mana kami memilih Kota Surabaya (Jawa Timur). Pilihan atas kota di Propinsi Jawa Timur ini tak terlepas dari fakta kuatnya gerakan serikat buruh dalam menyuarakan tuntutan mereka lewat berbagai bentuk unjuk rasa. Hal ini ditunjukkan dengan kenaikan upah minimum tertinggi terjadi di Kota Surabaya pada tahun 2013 ini. Dengan demikian, Kota Surabaya tepat untuk dipilih sebagai daerah tujuan penelitian agar dapat diidentifikasi akar permasalahan ketenagakerjaan dari perspektif serikat buruh.

II. KERANGKA PIKIR

Kesejahteraan pekerja merupakan suatu hal penting yang harus diwujudkan. Dengan kesejahteraan pekerja yang semakin baik, maka tingkat produktivitas juga akan mengalami peningkatan. Hal ini akan memberikan dampak positif pada peningkatan daya saing produk yang dihasilkan di dalam negeri. Oleh karena itu, kesejahteraan hidup pekerja penting untuk menjadi prioritas utama untuk diperhatikan.

Peningkatan kesejahteraan pekerja selama ini selalu diupayakan melalui perbaikan tingkat instrument upah minimum. Hal ini menunjukkan bahwa sejauh ini, tanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja hanya dibebankan kepada pihak pelaku usaha melalui pembayaran instrumen upah sebagai imbalan jasa. Padahal, peran dan kontribusi Pemda juga diperlukan dalam upaya pemberdayaan dan penguatan ketenagakerjaan melalui penyelenggaraan instrument non upah. Dengan demikian, kesejahteraan hidup pekerja dapat diupayakan tidak hanya melalui instrument upah, tetapi juga instrument non upah.

2.1 Kebijakan Penetapan Upah Minimum

Besarnya upah minimum daerah ditetapkan dengan mempertimbangkan besarnya kebutuhan hidup layak (KHL) hasil survei yang dilakukan oleh dewan pengupahan daerah. Melalui Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 13 Tahun 2012, ditetapkan adanya penambahan komponen dan jenis kebutuhan yang dihitung dalam survey KHL menjadi 60 butir. Selain itu, Permen tersebut juga menyatakan bahwa penetapan upah minimum harus membahas secara simultan dan mempertimbangkan beberapa faktor, di antaranya:

- 1.) Nilai KHL yang diperoleh dan ditetapkan dari hasil survei;
- 2.) Produktivitas makro yang merupakan hasil perbandingan antara jumlah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dengan jumlah tenaga kerja pada periode yang sama;
- 3.) Pertumbuhan ekonomi merupakan pertumbuhan nilai PDRB;
- 4.) Kondisi pasar kerja merupakan perbandingan jumlah kesempatan kerja dengan jumlah pencari kerja di daerah tertentu pada periode yang sama;
- 5.) Kondisi usaha yang paling tidak mampu (marginal) yang ditunjukkan oleh perkembangan keberadaan jumlah usaha marginal di daerah tertentu pada periode tertentu.

Kebijakan upah minimum pada hakekatnya lebih dilandasi pokok pikiran guna memenuhi hak asasi buruh untuk menerima upah dan untuk hidup layak sesuai harkat dan martabat kemanusiaan. Hal ini itu disebabkan karena buruh umumnya di pihak yang lemah terhadap posisi pemberi kerja sehingga rentan mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK).¹ Dalam perekonomian negara berkembang, maka kebijakan upah minimum dikategorikan dalam upaya perlindungan perburuhan dalam bentuk peraturan perundang-undangan perburuhan mengenai pengupahan. Perlindungan itu diperlukan karena terjadi ketidakseimbangan daya tawar (*bargaining position*) antara pengusaha dengan buruh. Oleh karena itu, bila tidak ada intervensi pemerintah, maka upah sebagai kebutuhan dikhawatirkan akan merosot di bawah tingkat yang layak untuk memenuhi kebutuhan hidup buruh beserta keluarganya.²

Sebenarnya, pemahaman terhadap penetapan upah minimum yang dikeluarkan oleh pemerintah mengenai keharusan perusahaan adalah untuk membayar upah sekurang-kurangnya sama dengan ketetapan upah minimum kepada buruh yang paling rendah tingkatannya. Penetapan upah minimum dipandang sebagai sarana atau instrumen kebijaksanaan sesuai untuk mencapai kepastian hubungan kerja. Tujuan menetapkan ketentuan upah minimum adalah untuk:³

1. Abdullah Sulaiman, *Upah Buruh di Indonesia*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2008), Log. Cit. hal.181.
2. Internatonal Labor Office Geneva, *Penetapan Upah Minimum (Minimum Wage Fixing)*, alih bahasa Sentanoe Kertonegoro, (Jakarta: Yayasan Tenaga Kerja, 2000), hal. v.
3. Yunus Shamad, *Pengupahan Pedoman Bagi Pengelola Sumberdaya Manusia*, (Jakarta: Bina Sumber Daya Manusia, 1992), Log. Cit. hal. 83-84.

- 1.) Mengurangi persaingan yang tidak sehat antara buruh dalam pasar kerja disebabkan karena tidak sempurnanya pasar kerja;
- 2.) Melindungi daya beli buruh yang berpenghasilan rendah karena tingkat inflasi yang tinggi menyebabkan menurunnya daya beli buruh;
- 3.) Mengurangi kemiskinan, karena adanya kenaikan upah minimum setahap demi setahap kaum buruh yang miskin akan berkurang;
- 4.) Meningkatkan produktivitas kerja, karena dengan adanya upah minimum, maka pelaku usaha yang membayar upah rendah akan didorong menaikkan upah buruhnya. Hal ini akan mendorong pula pelaku usaha untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan agar mampu membayar upah minimum;
- 5.) Lebih menjamin upah yang sama bagi pekerjaan yang sama, dengan adanya upah minimum maka perbedaan upah antara perusahaan yang satu dengan yang lain untuk pekerjaan yang sama akan berkurang karena perusahaan yang membayar rendah terpaksa meningkatkan upah buruhnya;
- 6.) Mencegah melorotnya upah ke bawah bagi buruh lapisan bawah karena tidak seimbang pasar kerja, disebabkan penawaran yang melebihi permintaan tenaga buruh.⁴

Dalam menetapkan dan menerapkan ketentuan upah minimum tersebut, negara berkembang termasuk Indonesia pada umumnya menghadapi dua masalah, yaitu; terdapat kesenjangan pendapatan yang sangat menyolok baik antara buruh bawahan dengan pemimpin di satu perusahaan, maupun antara buruh di sektor yang berbeda⁵ (misalnya buruh harian lepas di perusahaan tekstil dengan buruh serupa di bank atau tambang), serta antara daerah yang berbeda, terutama bila terdapat surplus penyediaan dalam pasar kerja, sehingga demikian sulit menyeragamkan ketentuan upah minimum. Adapun masalah kedua berkaitan dengan besaran pendapatan per kapita. Pendapatan per kapita di negara berkembang juga cukup rendah serta tingkat pengangguran dan setengah pengangguran cukup tinggi, sehingga pertumbuhan ekonomi dan perluasan kesempatan kerja sering menjadi prioritas utama di atas perbaikan upah.⁶

Untuk mengetahui kondisi pengupahan yang berlaku saat ini, maka perlu diadakan suatu survei sehingga diperoleh informasi mengenai tingkat upah minimum yang dibayarkan oleh perusahaan-perusahaan kepada pekerjanya. Biasanya, dari survei tersebut

akan diketahui dimana konsentrasi upah minimum yang dibayarkan oleh perusahaan. Kemampuan perusahaan untuk membayar upah minimum merupakan salah satu pertimbangan yang sangat penting. Apabila tingkat upah minimum berada jauh di atas kemampuan membayar perusahaan, tentu saja akan sangat merugikan baik perusahaan, buruh maupun masyarakat pada umumnya. Hal ini disebabkan karena kemungkinan terjadinya kenaikan harga barang-barang yang dihasilkan atau penurunan operasi perusahaan apabila perusahaan tidak mampu untuk menaikkan kemampuan bayar perusahaan.⁷ Biasanya, untuk melihat kemampuan bayar perusahaan-perusahaan, diperlukan data-data dan informasi mengenai perkembangan sektor dimana perusahaan tersebut berada. Oleh karena itu, data-data produksi, harga dan perkembangan biaya sektor tersebut perlu diketahui sehingga dapat dilihat kemampuan rata-rata perusahaan di sektor yang bersangkutan.

Hingga saat ini, survei masih dilakukan untuk menghasilkan nilai KHL sebagai dasar pertimbangan penetapan upah minimum di tiap kabupaten/kota. Survei tersebut dilakukan oleh tim khusus yang dibentuk oleh dewan pengupahan kabupaten/kota. Tim tersebut beranggotakan berbagai pihak sebagai perwakilan dari unsur pemerintah daerah, pengusaha, serikat pekerja dan badan pusat statistik. Nilai KHL yang dihasilkan dari hasil survei akan dipertimbangkan dalam rapat anggota dewan pengupahan kabupaten/kota untuk merumuskan nilai usulan upah minimum. Usulan tersebut selanjutnya akan direkomendasikan ke bupati/walikota untuk diajukan ke Gubernur yang memiliki wewenang untuk menetapkan besaran upah minimum yang berlaku. Mekanisme penetapan upah minimum seperti ini rentan mengalami pertentangan kepentingan politik antara satu pihak dengan pihak lainnya. Besaran nilai upah minimum yang seharusnya menjadi refleksi terjalannya hubungan bisnis yang baik antara pelaku usaha dan pekerja justru menjadi suatu produk politik yang ditetapkan oleh kepala daerah. Oleh karena itu, perlu adanya instrumen non upah sebagai komplemen upaya meningkatkan kesejahteraan pekerja.

2.2. Instrumen Non-Upah

2.2.1. Penyelenggaraan Program Pelatihan Tenaga Kerja

Keterjaminan aspek kerja perlu diupayakan oleh Pemda melalui penyelenggaraan program-program

4. Teks/istilah aslinya; tenaga kerja, pekerja dan karyawan/pegawai, tanpa berubah makna, maka diseragamkan menjadi "buruh"

5. Elizabeth C. Surin, "Government Influence on Labor Unions in A Newly Industrized Economy: A Look at the Singapore Labor System", *Comperative Labor Law Journal*, (Vol. 18: 102, 1996), Log. Cit. hal. 109-118.

6. Payaman J. Simanjuntak, *Teori dan Sistem Pengupahan*, (Jakarta: Himpunan Pembina Sumberdaya Manusia Indonesia, 1996), Log. Cit hal. 65

7. Anthonius Purba, *Sistem Penggajian Imbal Jasa, Uraian Perancangan dan Implementasi*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1995), Log. Cit. hal 2.

pelatihan yang berkualitas. Hal ini merupakan perwujudan tanggung jawab Pemda sebagaimana yang diamanatkan dalam PP Nomor 38 Tahun 2007. Dalam PP tersebut, disebutkan bahwa Pemda juga turut berkontribusi dalam upaya pembinaan pelatihan dan peningkatan produktivitas bagi tenaga kerja. Dengan demikian, Pemda turut bertanggung jawab untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan pelatihan ketenagakerjaan. Pelatihan-pelatihan tersebut dibutuhkan dalam rangka peningkatan mutu sumber daya manusia. Hal ini penting agar sumber daya manusia siap untuk memasuki tantangan pasar tenaga kerja yang menuntut keterampilan dan produktivitas tinggi.

Penyelenggaraan program pelatihan tenaga kerja merupakan salah satu bagian dari program pengembangan usaha swasta (PPUS) yang menjadi salah satu indikator penilaian dalam penyusunan indeks Tata Kelola Ekonomi Daerah KPPOD. Program Pengembangan Usaha Swasta (PPUS) yang dilakukan oleh pemda dapat menjadi cara efektif untuk meningkatkan keterampilan tenaga kerja melalui kegiatan pelatihan. Selama ini, para pelaku usaha banyak menghadapi kendala karena kurangnya ketersediaan tenaga kerja terampil untuk meningkatkan produktivitas kegiatan usahanya. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelatihan tenaga kerja yang berkualitas oleh Pemda akan berdampak pada peningkatan jumlah tenaga kerja terampil. Hal ini dapat menjadi faktor penarik bagi investor untuk membuka usahanya di daerah tersebut. Dengan demikian, realisasi penyelenggaraan kegiatan pelatihan tenaga kerja tanpa adanya pungutan biaya apapun dapat berdampak positif pada penciptaan iklim investasi yang kondusif di daerahnya.

Program pelatihan penting untuk meningkatkan keterampilan dan produktivitas para pekerja. Selain itu, terdapat beberapa alasan lain yang menekankan pentingnya penyelenggaraan program-program pelatihan bagi tenaga kerja, yaitu sebagai berikut⁸:

- a. Tenaga kerja yang bersiap memasuki bursa tenaga kerja sering kali belum memahami secara benar bagaimana melakukan pekerjaan.
- b. Perubahan-perubahan lingkungan kerja dan tenaga kerja. Perubahan-perubahan disini meliputi perubahan-perubahan dalam teknologi proses seperti munculnya teknologi baru atau munculnya metode kerja baru. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan program-program pelatihan, Pemda juga perlu melibatkan peran pelaku usaha swasta untuk mendapatkan deskripsi yang jelas mengenai jenis pelatihan yang dibutuhkan bagi para tenaga kerja.
- c. Meningkatkan daya saing perusahaan dan memperbaiki produktivitas. Saat ini daya saing perusahaan tidak bisa lagi hanya dengan

mengandalkan aset berupa modal yang dimiliki, tetapi juga harus sumber daya manusia yang menjadi elemen paling penting untuk meningkatkan daya saing. Hal ini disebabkan sumber daya manusia merupakan aspek penentu utama daya saing yang kompetitif.

- d. Menyesuaikan dengan peraturan-peraturan yang ada, misalnya standar pelaksanaan pekerjaan yang dikeluarkan oleh asosiasi industri dan pemerintah. Hal ini penting dalam upaya menjamin kualitas produksi atau keselamatan dan kesehatan kerja

Peningkatan produktivitas pekerja sangat penting dan berkorelasi positif dengan efisiensi penggunaan sumber daya ekonomi dalam kegiatan produksi. Peningkatan produktivitas pekerja akan meningkatkan output yang pada akhirnya laba kegiatan usaha yang dilakukan. Peningkatan laba tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pekerja melalui peningkatan nilai nominal upah yang diberikan. Dengan asumsi bahwa tingkat inflasi terjaga di batas aman, maka peningkatan nilai nominal upah akan berdampak positif pada peningkatan upah riil yang ditandai dengan meningkatnya daya beli para pekerja. Hal ini menjadi sinyal perbaikan kesejahteraan hidup para pekerja.

2.2.2. Peran Pemda dalam Perselisihan Hubungan Industrial

Berdasarkan Pasal (1) UU Nomor 2 Tahun 2004, perselisihan hubungan industrial adalah perbedaan pendapat yang mengakibatkan pertentangan antara pengusaha atau gabungan pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat buruh. Pertentangan tersebut terjadi karena adanya perselisihan hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja (PHK), dan perselisihan antar serikat pekerja (SP)/buruh dalam satu perusahaan.

Perselisihan Hak timbul karena tidak terpenuhinya hak akibat adanya perbedaan pelaksanaan/penafsiran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, Perjanjian Kerja dan Perjanjian Kerja Bersama, contoh Upah pekerja yang seharusnya dibayar sesuai UMK tetapi dibayarkan lebih kecil. Perselisihan kepentingan timbul karena tidak ada kesesuaian pendapat mengenai pembuatan dan/atau perubahan syarat-syarat kerja yang telah disepakati bersama, contoh Kepentingan pekerja dalam hal beribadah dibatasi. Perselisihan PHK timbul karena tidak ada kesesuaian pendapat mengenai PHK, contoh pekerja yang dituduh melakukan kesalahan tetapi pembuktiannya belum ada sudah terlebih dahulu di PHK. Perselisihan Antar SP timbul karena adanya ketidaksesuaian pendapat mengenai keanggotaan, hak dan kewajiban SP, contoh adanya perebutan

8. Marihot Hariandja, Manajemen Sumber Daya Manusia, (Jakarta: Grasindo), Log.Cit. hal. 168

pengakuan keanggotaan dan perebutan hak untuk berunding.

Keempat perselisihan yang telah disebutkan sebelumnya, memiliki alur penyelesaian yang berbeda-beda karena dilihat dari jenis perselisihan dan akibat yang ditimbulkan oleh masing-masing perselisihan. Tetapi pada prinsipnya semua jenis perselisihan harus diselesaikan terlebih dahulu melalui musyawarah atau secara bipartit. Sesuai dengan UU No.2 Tahun 2004 tentang penyelesaian perselisihan hubungan industrial, penyelesaian perselisihan dapat dibagi ke dalam 2 alur, yaitu penyelesaian perselisihan di luar pengadilan (non litigasi) dan melalui pengadilan hubungan industrial (litigasi).

Pada penyelesaian hubungan industrial di luar pengadilan, langkah pertama yang diambil para pihak adalah melakukan musyawarah atau bipartit. Apabila perundingan mencapai kesepakatan, maka akan dibuat perjanjian bersama yang harus dicatatkan di pengadilan hubungan industrial (PHI) agar bisa dieksekusi. Namun, apabila perundingan tidak mencapai kesepakatan, maka salah satu pihak mencatatkan perselisihannya ke Dinas Ketenagakerjaan kabupaten/kota dengan memperlihatkan catatan hasil perundingan bipartit. Dinas ketenagakerjaan akan menawarkan model penyelesaian perselisihan apakah akan melalui Konsiliasi atau Arbitrase tetapi jika para pihak tidak menentukan pilihan maka akan dilakukan Mediasi.

Mediasi adalah penyelesaian perselisihan antara pekerja dan pengusaha yang ditengahi oleh seorang atau lebih mediator yang netral dengan cara musyawarah. Mediator merupakan PNS yang diangkat oleh Menteri untuk menangani dan menyelesaikan keempat jenis perselisihan hubungan industri sesuai dengan wilayah kewenangannya baik itu kabupaten/kota. Jika para pihak setuju dengan hasil mediasi maka akan dibuat Perjanjian Bersama dan dicatatkan pada pengadilan hubungan industrial (PHI) tetapi apabila mediasi tidak berhasil maka mediator akan mengeluarkan anjuran tertulis dan pihak yang berkeberatan atas anjuran tertulis tersebut yang mencatatkan perselisihannya ke PHI.

Konsiliasi adalah penyelesaian perselisihan antara pekerja dan pengusaha yang ditengahi oleh seorang atau lebih konsiliator yang netral dengan cara musyawarah. Konsiliator bukan PNS tetapi masyarakat yang telah mendapat kewenangan dan diangkat oleh Menteri. Konsiliator mempunyai kewenangan dan proses penyelesaian yang sama dengan mediator tetapi kewenangan terhadap jenis perselisihannya yang berbeda. Konsiliator hanya dapat menangani perselisihan kepentingan, PHK, dan perselisihan antar SP dalam suatu perusahaan.

Berbeda dengan Konsiliasi dan Mediasi, Arbitrase adalah penyelesaian perselisihan antara pekerja

dan pengusaha melalui kesepakatan tertulis pihak-pihak yang berselisih untuk menyelesaikan perselisihan kepentingan dan perselisihan antar SP dengan ditengahi oleh hakim arbiter. Hasil dari arbitrase adalah akta perdamaian (dicatatkan di PHI) yang sifatnya mengikat dan final, artinya hasil yang dikeluarkan oleh arbiter kekuatan hukumnya sama dengan keputusan hakim di pengadilan, yang biasanya hasil keputusannya saling menguntungkan (*win win solution*).

Peran Pemda melalui Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) sangat diperlukan dalam upaya mencapai kesepakatan untuk mengatasi perselisihan hubungan industri antara pihak pekerja dan pelaku usaha. Pemda diharapkan dapat menjadi mediator yang adil dan netral untuk memimpin negosiasi antara pihak pekerja dan pelaku usaha dalam menghadapi perselisihan yang terjadi. Kemampuan Pemda sebagai mediator untuk mengakomodasi dua kepentingan yang bertolak belakang antara pihak pekerja dan pelaku usaha sangat penting untuk menjamin timbulnya keadilan dan kepastian hukum bagi kedua belah pihak. Keberhasilan Pemda dalam memimpin mediasi akan menciptakan rasa aman sehingga akan berdampak pada penciptaan iklim usaha yang kondusif. Hal ini penting sebagai salah satu wujud upaya untuk meningkatkan kesejahteraan para pekerja dengan tetap memperhatikan daya saing dan kemampuan ekonomi pelaku usaha.

III. METODE PENELITIAN

3.1. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang dibutuhkan untuk keperluan analisis dalam studi ini meliputi data sekunder dan primer. Data sekunder mengenai ketenagakerjaan diperlukan dalam rangka pemetaan perkembangan beberapa variabel ketenagakerjaan untuk mengetahui kondisi riil yang terjadi dari tahun ke tahun di kota yang menjadi tujuan penelitian. Data tersebut diharapkan dapat diperoleh dari Pemda melalui dinas ketenagakerjaan kota setempat. Beberapa jenis data sekunder yang dibutuhkan di antaranya adalah sebagai berikut :

1. Data perkembangan jumlah tenaga kerja dari tahun ke tahun berdasarkan tingkat pendidikan, jenis kelamin, usia dan lain-lain
2. Data perkembangan tingkat penyerapan tenaga kerja di tiap sektor perekonomian dari tahun ke tahun
3. Data perkembangan UMK yang ditetapkan dari tahun ke tahun
4. Data perkembangan nilai KHL bagi buruh dari tahun ke tahun
5. Data perkembangan tingkat produktivitas sektoral di kota setempat dari tahun ke tahun

6. Data perkembangan tingkat produktivitas tenaga kerja di kota setempat dari tahun ke tahun
7. Rekapan data implementasi jamsostek di daerah
8. Data perda ketenagakerjaan

Selain data sekunder, diperlukan juga data primer untuk keperluan analisis dalam studi. Data primer tersebut meliputi berbagai informasi mengenai sistem pengupahan dan ketenagakerjaan di kota tujuan penelitian.

3.2. Metode Pengumpulan Data

Dalam rangka menjawab permasalahan yang dirumuskan dalam studi ini, maka perlu dilakukan pengumpulan data, informasi, ide dan opini dari berbagai pemangku kepentingan yang terlibat. Pengumpulan berbagai informasi dilakukan dengan menggunakan metode *in-depth interview*. Metode ini merupakan teknik penelitian kualitatif yang dilakukan melalui wawancara individual secara intensif untuk mengeksplor perspektif narasumber tentang penetapan upah minimum kota, tingkat produktivitas kerja buruh, serta pentingnya perumusan Perda ketenagakerjaan untuk meningkatkan peran dan tanggung jawab Pemda dalam meningkatkan kesejahteraan dan produktivitas buruh di kota yang diteliti. Teknik ini dipilih karena dianggap fleksibel dalam pelaksanaannya. Meskipun *in-depth interview* dilakukan secara fokus untuk membahas tentang ketenagakerjaan, tetapi dalam pelaksanaannya masih memberikan keleluasaan dan ruang gerak bagi peneliti dan narasumber untuk mengeksplor isu tersebut dalam kerangka panduan wawancara yang ditetapkan.

3.3. Pemilihan Narasumber

Untuk memperoleh persepsi secara komprehensif, maka sejumlah narasumber dipilih dari perwakilan beberapa pihak pemangku kepentingan, baik dari sisi pelaku usaha (diwakili oleh APINDO), pihak pekerja (diwakili KSPI), dan Pemda (diwakili Dinas Ketenagakerjaan) Kota Batam dan Surabaya. Para narasumber yang merupakan perwakilan dari ketiga pihak tersebut diduga akan memiliki persepsi dan pemikiran yang kontradiktif antara satu dengan lainnya, sehingga *in-depth interview* dianggap sebagai metode yang paling cocok untuk dilakukan agar peneliti dapat mengeksplor informasi dari masing-masing pihak secara lebih mendalam. Informasi-informasi detail dari pemikiran tiap individu sebagai narasumber tentang isu ketenagakerjaan penting sebagai bahan analisis dalam studi ini.

3.4. Metode Analisis

Dalam studi ini, berbagai informasi dan data baik primer maupun sekunder yang terkumpul dianalisis untuk menjawab permasalahan dalam studi ini. Adapun metode analisis yang digunakan adalah

analisis deskriptif dan tinjauan regulasi.

3.4.1. Analisis Deskriptif

Analisis deskriptif dalam studi ini digunakan untuk menjelaskan atau memaparkan data hasil pengamatan dan wawancara dengan para narasumber tanpa melakukan pengujian statistik. Analisis ini dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh gambaran kondisi ketenagakerjaan di kota Surabaya dan Batam lewat berbagai data dan informasi yang disajikan dalam bentuk tabel dan gambar. Sebagaimana diketahui bahwa analisis deskriptif tidak dilakukan perhitungan dan uji statistik, sehingga tidak bisa dilakukan inferensia terhadap hasil analisis ini. Namun, hasil analisis ini dapat memberikan informasi yang baik jika akan digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan yang berkaitan dengan ketenagakerjaan. Analisis deskriptif digunakan dalam studi ini sebagai pendukung untuk menambah dan mempertajam analisis yang dilakukan, membantu memahami masalah ketenagakerjaan yang diteliti serta memberikan gambaran umum tentang suatu fenomena penggunaan instrumen upah dan non-upah dalam rangka perbaikan kesejahteraan buruh.

3.4.2. Tinjauan Regulasi

Metode tinjauan regulasi dalam studi ini dilakukan untuk menganalisis sejumlah perda ketenagakerjaan yang dimiliki oleh beberapa daerah saat ini. Tujuan dilakukannya analisis ini adalah untuk melihat bagaimana sejauh ini pengaturan instrumen upah dan non upah di beberapa daerah sebagai sarana perbaikan kesejahteraan buruh. Dengan dilakukannya analisis tersebut, maka dapat diperoleh gambaran secara umum tentang peran Pemda dan pelaku usaha dalam upaya peningkatan kualitas hidup tenaga kerja di daerah setempat.

3.5. Batasan Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada **identifikasi bentuk-bentuk instrumen non upah yang bisa diterapkan dalam rangka memperbaiki kesejahteraan buruh di suatu daerah tertentu, selain instrumen upah yang selama ini dibayarkan oleh pihak pelaku usaha kepada para buruh**. Studi kasus dalam penelitian ini hanya dilakukan di dua daerah terpilih, yaitu Kota Batam dan Surabaya. Hasil temuan yang diperoleh di kedua kota tersebut tentu tidak merepresentasikan permasalahan ketenagakerjaan secara umum yang terjadi untuk seluruh wilayah Indonesia sehingga tidak bisa digunakan untuk melakukan generalisasi. Namun, hasil temuan tersebut dapat dilihat sebagai tipologi dan kecenderungan, serta patut dijadikan salah satu sumber bagi pertimbangan untuk perumusan kebijakan terkait ketenagakerjaan untuk daerah-daerah lain di Indonesia.

IV. TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Identifikasi Hasil Tinjauan Regulasi Perda Ketenagakerjaan

Dalam rangka menilai peran dan keterlibatan Pemda dalam mengatur ketenagakerjaan di daerahnya masing-masing, maka dilakukan identifikasi terhadap beberapa perda ketenagakerjaan yang berlaku selama ini. Adapun hasil dari identifikasi tersebut dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini.

Berdasarkan hasil identifikasi terhadap beberapa perda ketenagakerjaan, diketahui bahwa kebijakan/regulasi terkait ketenagakerjaan yang ada di daerah umumnya hanya mengatur pelayanan administrasi perizinan dan masih bersifat pungutan. Daerah umumnya tidak mengatur detail mekanisme pemberian upah maupun komponen non upah yang harus diberikan oleh perusahaan, karena hal tersebut langsung mengacu pada ketentuan pusat. Peraturan

ketenagakerjaan yang dibuat daerah lebih mengatur perizinan dan kewajiban yang harus dimiliki oleh setiap perusahaan. Perda ketenagakerjaan yang diatur oleh daerah hanya sebatas pada pelayanan perizinan terkait ketenagakerjaan seperti pelayanan perizinan penempatan tenaga kerja, penyelenggaraan bursa kerja, wajib lapor ketenagakerjaan, penyimpanan waktu kerja, pengawasan pemakaian mesin, pesawat, instalasi dan bahan. Ironisnya, di dalam perda-perda tersebut tidak diatur mengenai kejelasan standar prosedur, biaya dan waktu pelayanan. Hal yang diatur dalam perda-perda tersebut lebih banyak menitikberatkan pada besarnya retribusi yang harus dibayarkan oleh pengusaha untuk memperoleh layanan di bidang ketenagakerjaan.

Disamping itu, kebijakan atau Perda yang dibuat oleh Pemda tidak mengatur secara detail hubungan industrial maupun hubungan tripartit sebagai sarana komunikasi yang dapat dimanfaatkan guna membahas segala permasalahan ketenagakerjaan termasuk di dalamnya penentuan komponen non upah. Meskipun ada, namun tidak secara detail dan

Tabel 1.
Identifikasi Perda Ketenagakerjaan di Beberapa Daerah

No.	Peraturan Daerah	Jenis Pengaturan					
		Retribusi Pelayanan Perizinan	Upah	Pelatihan Tenaga Kerja	Proteksi Tenaga Kerja	Hub. Industrial	Jaminan Sosial
1.	Perda Kab. Bangka No. 8 Tahun 2003 tentang retribusi pelayanan bidang ketenagakerjaan	√					
2.	Perda Kab. Bengkulu Utara No. 12 Tahun 2003 tentang retribusi pelayanan ketenagakerjaan	√					
3.	Perda Kab. Bogor No. 4 Tahun 2009 tentang perubahan Perda No. 7 Tahun 2003 tentang retribusi izin ketenagakerjaan	√					
4.	Perda Kab. Bogor No. 6 Tahun 2003 tentang Pengelolaan ketenagakerjaan			√			
5.	Perda Kab. Gresik No. 14 Tahun 2005 tentang Perubahan Perda No. 8 Tahun 2002 tentang Retribusi ijin pelayanan ketenagakerjaan	√		√			
6.	Perda Kab. Jember No. 12 Tahun 2003 tentang retribusi ketenagakerjaan	√		√		√	√
7.	Perda Kab. Kapuas No. 12 Tahun 2002 tentang Pungutan daerah atas pelayanan pemberian ijin ketenagakerjaan	√					
8.	Perda Kab. Karimun No. 11 Tahun 2004 tentang retribusi pelayanan ketenagakerjaan	√					√
9.	RanPerda Kab. Kutai Barat No. 24 Tahun 2005 tentang Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan	√				√	

10.	Perda Kab. Mojokerto No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Perda No. 2 Tahun 2007 tentang retribusi pelayanan ketenagakerjaan	√					
11.	Perda Kab. Muaro Jambi No. 04 Tahun 2003 tentang Retribusi Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan	√					√
12.	Perda Kab. Pasir No. 11 Tahun 2003 tentang Izin Tenaga Kerja Asing Beserta Pungutan Dana Pengembangan Keahlian dan Keterampilan Tenaga Kerja Indonesia	√		√			
13	Perda Kab. Pematang No. 4 Tahun 2008 tentang Retribusi Ketenagakerjaan	√					
14	Perda Kab. Pematang No. 5 Tahun 2008 tentang retribusi pelayanan ketenagakerjaan	√					
15	Perda Kab. Sidoarjo No. 5 Tahun 2008 tentang pelayanan ketenagakerjaan	√		√		√	√
16	Perda Kab. Sumbawa No. 12 Tahun 2003 tentang Pelayanan di Bidang Ketenagakerjaan	√		√			√
17	Perda Kota Cilegon No. 6 Tahun 2005 tentang pelayanan ketenagakerjaan bidang penempatan dan pelatihan tenaga kerja			√	√		√
18	Perda Kota Cilegon No. 12 Tahun 2004 tentang retribusi pelayanan bidang ketenagakerjaan	√					
19	Perda Kota Cimahi No. 6 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan ketenagakerjaan			√	√	√	√
20	Perda Kota Makassar No.9 Tahun 2004 tentang pengaturan, perlindungan dan jasa pelayanan ketenagakerjaan			√		√	√
21	Perda Kota Surabaya No. 1 Tahun 2003 tentang pelayanan di bidang ketenagakerjaan	√					
22	Perda Kota Tanjung Balai No. 14 Tahun 2004 tentang retribusi pengujian norma keselamatan dan kesehatan kerja						√
23	Perda Kota Yogyakarta No. 13 Tahun 2009 tentang penyelenggaraan ketenagakerjaan		√	√	√	√	√
24	Perda Kab. Kuningan No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan			√		√	√
25	Perda Kota Cilegon No. 2 Tahun 2009 tentang pelayanan ketenagakerjaan			√	√		√
26	Perda Kota Tangerang No. 3 Tahun 2004 tentang Program Jaminan Kecelakaan diri diluar jam kerja bagi pekerja/buruh pada perusahaan.			√			√
27	Perda Kab. Karawang No. 1 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan		√	√	√	√	√
28	Perda Kab. Pasuruan No. 22 Tahun 2012 tentang Sistem Penyelenggaraan Ketenagakerjaan		√	√	√	√	√

Sumber: KPPOD Diolah

tegas (tidak ada konsekuensi ketika ada aturan yang tidak dijalankan), contohnya pada Perda kota Cilegon Nomor 6 Tahun 2005 tentang retribusi pelayanan bidang ketenagakerjaan.

Intervensi Pemda dalam hal ketenagakerjaan tidak langsung pada mekanisme penentuan upah, namun lebih pada penciptaan kesempatan kerja melalui upaya proteksionisme tenaga kerja. Dalam upaya mengurangi pengangguran di daerahnya, beberapa Pemda menerapkan kebijakan yang mewajibkan setiap perusahaan yang menjalankan perusahaan di daerah tersebut untuk menggunakan tenaga kerja lokal disekitar perusahaan tersebut. Contoh lain adalah kebijakan Pemda Kota Cilegon dalam Perda Kota Cilegon Nomor 6 Tahun 2005 tentang retribusi pelayanan bidang ketenagakerjaan. Perda tersebut mewajibkan kepada perusahaan untuk menerima tenaga kerja yang memiliki keterbatasan kemampuan (*disabilities*) minimal 1 orang diantara 100 orang yang memenuhi kualifikasi. Dengan Perda tersebut Pemda mengupayakan terciptanya keadilan bagi semua masyarakat untuk mendapatkan pekerjaan termasuk bagi tenaga kerja yang memiliki keterbatasan kemampuan. Contoh daerah yang juga memberikan proteksi kepada tenaga kerja daerah adalah kota Cimahi, melalui Perda Kota Cimahi Nomor 6 Tahun 2010 tentang penyelenggaraan ketenagakerjaan. Perda ini mengatur bahwa setiap perusahaan memiliki kewajiban memberikan prioritas bagi tenaga kerja lokal untuk bekerja dengan tetap memperhatikan kemampuan yang dibutuhkan oleh perusahaan tersebut. Sebenarnya, perda yang mewajibkan perusahaan untuk memprioritaskan tenaga kerja lokal untuk diperkerjakan merupakan bentuk pelanggaran terhadap amanat yang terkandung di dalam pasal 4 UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan. Dalam pasal tersebut, dinyatakan bahwa seluruh warga Negara Indonesia berhak mendapatkan kesempatan yang sama untuk memperoleh pekerjaan di seluruh wilayah Indonesia. Adanya Perda yang memprioritaskan tenaga kerja lokal untuk diperkerjakan pada akhirnya membatasi kesempatan bagi tenaga kerja dari luar daerah untuk memperoleh suatu pekerjaan di daerah tersebut.

Hasil identifikasi terhadap beberapa perda juga menunjukkan bahwa sejauh ini, perda ketenagakerjaan yang dibuat daerah belum mengatur secara tegas pola kemitraan antara pemda, perusahaan, dan tenaga kerja/serikat pekerja. Masih maraknya aksi buruh di beberapa daerah menunjukkan pola kemitraan antara Pemda, perusahaan dan tenaga kerja yang diwadahi dalam hubungan tripartit masih belum berjalan secara optimal dan belum mampu meminimalisir konflik ketenagakerjaan yang terjadi tersebut. Bahkan, masih banyak perda yang justru mengatur besarnya retribusi yang harus dibayarkan oleh pengusaha dalam proses pengesahan peraturan perusahaan dan kesepakatan kerja bersama. Sebagai contoh, Perda Kabupaten Gresik Nomor 14 Tahun 2005

dan Perda Kabupaten Kapuas Nomor 12 Tahun 2002 menetapkan besarnya retribusi yang harus dibayarkan oleh pengusaha dalam proses pengesahan kedua aturan hasil perundingan bipartit yang melibatkan pengusaha dengan perwakilan pekerja. Keberadaan Perda yang menitikberatkan pada pungutan tersebut menunjukkan tidak adanya dukungan dari Pemda untuk mendorong keberhasilan hubungan bipartite sebagai sarana untuk menyelesaikan perselisihan yang terjadi antara pihak pengusaha dengan pekerja dalam kerangka pembinaan hubungan industrial.

Salah satu peran Pemda sebagai regulator dituntut mampu membuat kebijakan daerah yang dapat menjadi acuan dan landasan hukum kuat untuk menghasilkan solusi tepat ketika ada konflik yang terjadi antara pihak perusahaan dengan tenaga kerja. Praktik baik dalam aturan Perda Kota Cimahi Nomor 6 Tahun 2010 adanya aturan yang tegas dalam mengatur hubungan lembaga kerjasama tripartit dan dewan pengupahan, serta adanya survei yang dilakukan secara tripartit 4 kali dalam setahun untuk menetapkan nilai KHL. Upaya untuk memaksimalkan lembaga tripartit tersebut dapat dilakukan dengan adanya komunikasi yang terjalin secara terus menerus dan pelibatan dari semua pihak terkait untuk mendiskusikan berbagai permasalahan terkait ketenagakerjaan termasuk didalamnya mekanisme penetapan upah dan non upah yang sesuai dengan kesepakatan bersama antara semua pihak terkait melalui mekanisme hubungan tripartit.

Dari hasil telaah yang dilakukan terhadap perda-perda ketenagakerjaan yang ada saat ini, ternyata masih sedikit yang mengatur tentang penyelenggaraan jaminan sosial bagi para pekerja. Terdapat perda ketenagakerjaan yang mengatur tentang jaminan sosial melalui penyelenggaraan fasilitas kesejahteraan bagi pekerja, salah satu contohnya Perda Kota Cimahi Nomor 6 Tahun 2010 tentang penyelenggaraan ketenagakerjaan. Perda tersebut mengatur fasilitas-fasilitas kesejahteraan yang harus disediakan oleh perusahaan meliputi penyediaan makan minimal 2500 kalori atau uang makan yang setara dengan 2500 kalori sesuai dengan harga rumah makan terdekat, terkecuali yang bekerja malam, transportasi/antar jemput, seragam kerja setiap tahun, sarana dan prasarana olahraga yang memadai dan representatif, dan fasilitas rekreasi setiap tahun minimal 1 kali.

Penyelenggaraan jaminan sosial juga mencakup upaya perlindungan keselamatan dan keamanan bagi pekerja. Salah satu contohnya adalah Perda Kabupaten Jember Nomor 12 Tahun 2003 yang didalamnya mengatur tentang pengawasan norma keselamatan dan kesehatan kerja serta izin bagi perusahaan yang memperkerjakan tenaga kerja wanita pada malam hari. Ironisnya, alih-alih memberikan perlindungan keselamatan dan keamanan bagi pekerja, ternyata pengaturan perda ini justru lebih menitikberatkan pada besarnya retribusi yang harus dibayarkan oleh

pengusaha untuk memperoleh pelayanan di bidang pengawasan keselamatan dan keamanan kerja. Selain itu, Perda ini juga mengatur tentang besarnya biaya perizinan yang harus dibayarkan oleh perusahaan yang mempekerjakan tenaga kerja wanita di malam hari. Dengan demikian, perda-perda yang mengatur tentang jaminan sosial bagi para pekerja justru lebih banyak menitikberatkan pengaturan pada besarnya retribusi yang harus dibayarkan oleh pengusaha.

Berdasarkan hasil tinjauan terhadap perda-perda ketenagakerjaan yang ada, saat ini cukup banyak Perda ketenagakerjaan yang mengatur tentang pelatihan bagi tenaga kerja. Namun, kebanyakan pengaturan dalam perda-perda tersebut lebih menitikberatkan pada besarnya pungutan yang harus dibayarkan pengusaha untuk memperoleh izin penyelenggaraan pelatihan, pengesahan sertifikasi latihan keterampilan dan uji keterampilan kejuruan. Penyelenggaraan pelatihan bagi tenaga kerja semestinya menjadi tanggung jawab pengusaha bersama-sama dengan Pemda. Dalam Perda Kabupaten Mojokerto Nomor 4 Tahun 2009, dicantumkan bahwa pelatihan kerja akan dilaksanakan oleh DLKD (Dewan Latihan Kerja Daerah) yang terdiri dari unsur pemerintah, pengusaha dan pekerja. Namun, ternyata biaya penyelenggaraan latihan oleh DLKD ini dibebankan kepada pihak perusahaan. Hal ini mengindikasikan terjadinya pengalihan tanggung jawab Pemda terhadap pihak pelaku usaha.

Sejauh ini, masih sedikit perda-perda ketenagakerjaan yang mengatur tentang sistem pengupahan yang harus diberlakukan di daerah tersebut. Hal ini berdampak pada masih begitu banyaknya persoalan-persoalan terkait sistem pengupahan di berbagai daerah. Meskipun demikian, sudah ada beberapa perda ketenagakerjaan yang dapat dijadikan contoh baik dalam pengaturan sistem pengupahannya, yakni perda ketenagakerjaan Kota Yogyakarta, Kabupaten Karawang dan Kabupaten Pasuruan. Di dalam perda-perda tersebut, sudah diatur tentang jenis-jenis upah yang harus diterima oleh pekerja. Aspek ini penting untuk dicantumkan dalam sebuah perda sebagai bentuk perlindungan terhadap pekerja melalui instrumen upah yang harus dibayarkan oleh pengusaha. Selain itu, dalam perda-perda tersebut juga sudah mencantumkan kewajiban bagi tiap perusahaan untuk menyusun struktur dan skala upah dengan memperhatikan golongan, jabatan, masa kerja, pendidikan dan kompetensi. Keberadaan struktur dan skala upah di masing-masing perusahaan menjadi hal yang sangat penting untuk meminimalisasi kemungkinan munculnya persoalan baru, yaitu upah sundulan. Protes terkait upah sundulan biasa terjadi sebagai lanjutan masalah dari kenaikan upah minimum. Oleh karena itu, keberadaan perda ketenagakerjaan yang mengatur aspek tentang pengupahan menjadi penting untuk memberikan jaminan perlindungan bagi pekerja melalui instrumen upah untuk meningkatkan

kesejahterannya.

Perda ketenagakerjaan yang berlaku di Kabupaten Pasuruan juga merupakan salah satu contoh perda yang baik. Perda ini telah memuat pengaturan ketenagakerjaan yang menyeluruh dan komprehensif yang mencakup pembangunan sumber daya manusia, peningkatan produktivitas dan daya saing tenaga kerja, upaya perluasan kesempatan kerja, pelayanan penempatan tenaga kerja dan pembinaan hubungan industrial serta perlindungan tenaga kerja. Perda ini juga telah mengatur ketentuan pensiun yang sebelumnya tidak diatur secara tegas dalam UU Ketenagakerjaan nomor 13 Tahun 2003. Hal ini menunjukkan bahwa Perda ini telah memberikan perhatian yang besar terhadap jaminan kesejahteraan bagi para pekerja yang menjelang usia pensiun. Meskipun demikian, pasal 56 yang mengatur tentang ketentuan pensiun masih perlu ditinjau kembali. Adapun hal yang penting untuk ditinjau kembali adalah terkait dengan ketentuan batas usia pekerja dalam pengajuan pensiun. Selain itu, besaran pesangon untuk pekerja pensiun yang ditetapkan dalam pasal 54 juga perlu ditinjau kembali. Besarnya pesangon yang ditetapkan dengan instrumen Perda tanpa memperhatikan kemampuan finansial masing-masing perusahaan dikhawatirkan akan menurunkan daya saing produk yang dihasilkan, terutama bagi perusahaan-perusahaan berskala mikro, kecil dan menengah. Dengan demikian, tinjauan ulang terhadap aturan yang ditetapkan dalam sebuah perda ketenagakerjaan masih perlu dilakukan. Hal ini penting untuk menjamin agar substansi yang diatur dalam perda tersebut selain memberikan jaminan perlindungan bagi tenaga kerja, juga tetap mendukung keberlanjutan kegiatan usaha di daerah tersebut.

Kota Batam dan Surabaya yang menjadi daerah penelitian dalam studi ini ternyata belum memiliki Perda yang dijadikan landasan dan acuan dalam pengaturan ketenagakerjaan. Sebenarnya, di Kota Surabaya dulu pernah diberlakukan Perda No. 1 Tahun 2003 yang mengatur tentang pelayanan di bidang ketenagakerjaan. Namun, sejak tahun 2007 yang lalu, perda tersebut tidak diberlakukan lagi. Hal ini disebabkan karena substansi yang diatur lebih dititikberatkan pada retribusi dan pungutan untuk berbagai izin ketenagakerjaan dan tidak menyentuh upaya perlindungan terhadap kesejahteraan buruh melalui komponen upah maupun non-upah. Sementara itu, di Kota Batam selama ini belum pernah ada perda yang khusus mengatur tentang ketenagakerjaan.

Dari hasil identifikasi yang dilakukan, dapat dinyatakan bahwa di beberapa daerah sudah terdapat Perda ketenagakerjaan yang mengatur tentang komponen upah dan non-upah dalam upaya menjamin terciptanya kesejahteraan bagi para pekerja. Keberadaan perda tersebut merefleksikan

komitmen Pemda terhadap upaya mewujudkan jaminan kesejahteraan pekerja. Namun, seharusnya keberadaan aturan juga perlu mempertimbangkan karakteristik dari masing-masing perusahaan yang ada di daerah tersebut. Hal ini disebabkan karena masing-masing perusahaan memiliki kemampuan finansial, sektor ekonomi dan skala usaha yang berbeda-beda antara satu dengan lainnya. Perlu adanya klasifikasi yang jelas pada perusahaan yang diwajibkan untuk menyediakan komponen non upah untuk peningkatan kesejahteraan tersebut. Bagi perusahaan di sektor usaha mikro kecil menengah (UMKM) yang memiliki nilai kekayaan dan omzet yang terbatas, perlu adanya pengecualian ataupun keringanan agar diperbolehkan untuk tidak harus menyediakan keseluruhan fasilitas kesejahteraan yang wajib disediakan berdasarkan perda tersebut. Selain itu, perusahaan-perusahaan sektor usaha padat karya juga perlu diberikan keringanan untuk menyediakan fasilitas kesejahteraan sesuai kemampuan. Aturan lanjutan diperlukan untuk mengatur fasilitas-fasilitas kesejahteraan yang disediakan perusahaan-perusahaan dengan karakteristik khusus.

4.2. Kondisi Umum Perkembangan Upah Minimum Kota Batam dan Surabaya

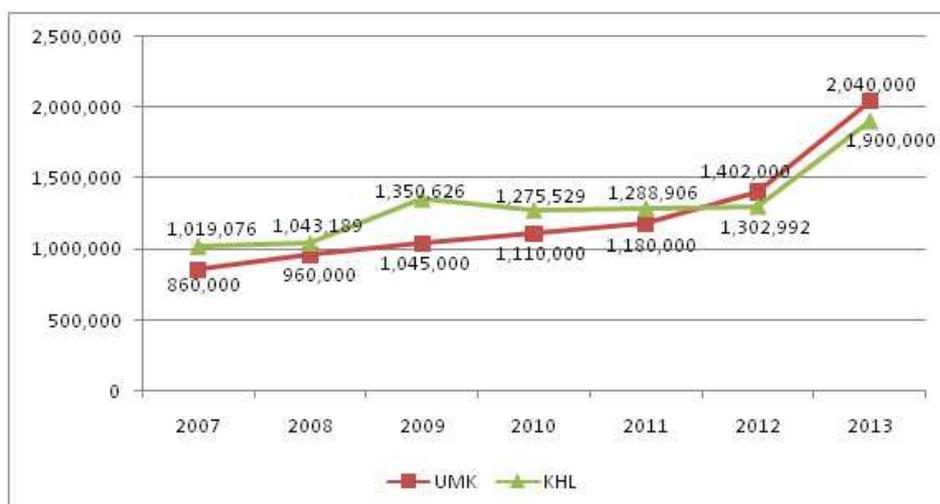
Nilai upah minimum kota ditetapkan dengan mengacu pada hasil survei kebutuhan hidup layak (KHL) yang dilakukan oleh dewan pengupahan kota, dimana nilai tersebut ditetapkan di atas atau paling tidak sama dengan nilai KHL hasil survei. Hal ini dimaksudkan agar upah minimum yang diterima dapat diarahkan pada pencapaian kebutuhan hidup layak, sesuai dengan amanat yang terkandung dalam pasal 89 ayat 2 UU No.13/2003 tentang ketenagakerjaan. Adapun perkembangan nilai UMK dan KHL Kota Batam selama periode tahun 2007 - 2013 dapat dilihat pada Gambar 1 dibawah.

Gambar 1 menunjukkan bahwa sejak tahun 2007 hingga 2011, nilai UMK Kota Batam berada di bawah nilai kebutuhan hidup layak. Nilai upah minimum kota Batam baru ditetapkan di atas nilai KHL nya pada tahun 2012 dan 2013. Namun, ternyata pelaksanaan survei KHL di Kota Batam sebagai acuan penetapan upah minimum belum memiliki aturan standar teknis pelaksanaannya. Pelaksanaan survei KHL di Kota Batam hanya mengacu pada Permen No.13 tahun 2012. Belum ada aturan yang mengatur secara teknis terkait penetapan lokasi survei (apakah lokasi survei dilakukan di pasar tradisional atau modern), posisi harga yang diperhitungkan, serta klasifikasi lebih rinci atas komponen dan jenis kebutuhan yang diperhitungkan dalam survei yang dilakukan di tiap daerah.

Ketiadaan aturan teknis dalam pelaksanaan survei menyebabkan nilai KHL yang dihasilkan kurang akurat mencerminkan nilai kebutuhan hidup layak di masing-masing daerah. Nilai KHL yang dihasilkan dari survei tidak konsisten terhadap pergerakan nilai inflasi. Gambar 2 di samping, menunjukkan pergerakan antara perubahan nilai KHL dengan tingkat inflasi di Kota Batam selama periode tahun 2008 hingga 2012. Pada gambar tersebut, terlihat bahwa persentase perubahan nilai KHL hasil survei di tiap tahunnya tidak searah dengan pergerakan inflasi di Kota Batam.

Berdasarkan data pada Gambar 2, pada tahun 2009 tingkat inflasi di Kota Batam mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Ironisnya, nilai KHL di tahun 2009 justru mengalami kenaikan secara signifikan sebesar 29,47 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Begitu pula pada tahun 2010, pada saat angka inflasi mengalami peningkatan secara signifikan menjadi 7,4 persen, nilai KHL yang ditetapkan pada tahun yang sama justru mengalami penurunan sebesar 5,56 persen. Apabila

Gambar 1.
Perkembangan Nilai UMK dan KHL Kota Batam Periode Tahun 2007 hingga 2013 (dalam Rupiah)



Sumber: Disnaker Kota Batam, 2013, diolah

Gambar 2.
Perbandingan Perubahan Nilai KHL Hasil Survei dengan Tingkat Inflasi di Kota Batam
Periode Tahun 2008 hingga 2012 (dalam Persen)



Sumber: BPS dan Disnaker Kota Batam, 2012

survei dilakukan secara akurat, maka seharusnya pergerakan persentase perubahan nilai KHL di tahun 2009 searah dengan perubahan tingkat inflasi selama periode tahun pengamatan. Inkonsistensi yang terjadi antara tingkat inflasi dan nilai KHL menunjukkan bahwa tahapan teknis dalam pelaksanaan survei di Kota Batam masih bermasalah.

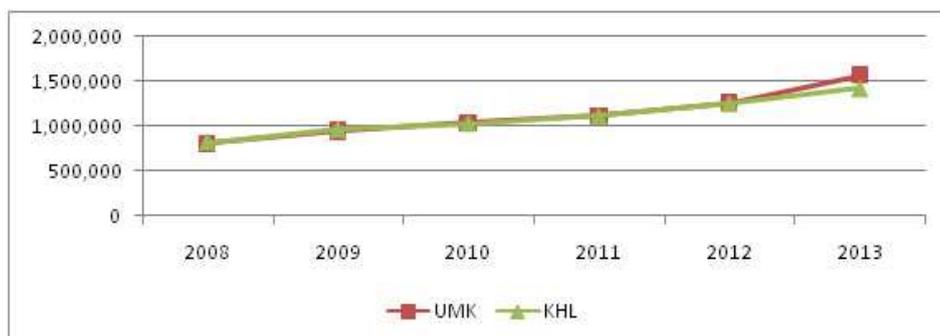
Perkembangan UMK Surabaya selama periode tahun 2008 hingga 2013 dapat dilihat pada Gambar 3. Selama periode tersebut, penetapan upah minimum telah diarahkan pada pencapaian pemenuhan kebutuhan hidup layak. Sama halnya dengan Kota Batam, di Kota Surabaya pun belum ada aturan teknis yang dijadikan acuan pelaksanaan survei KHL. Oleh karena itu, perlu dibuat suatu aturan khusus yang menjadi standar pelaksanaan survei KHL di Kota Surabaya.

Sama halnya dengan yang terjadi di Kota Batam, di Kota Surabaya pun belum ada regulasi khusus yang menetapkan aturan teknis dalam pelaksanaan survei. Hal ini berdampak pada nilai KHL yang dihasilkan kurang akurat dalam mencerminkan nilai kebutuhan hidup layak di masing-masing daerah. Nilai KHL yang dihasilkan dari survei tidak konsisten terhadap pergerakan nilai inflasi di tiap tahunnya. Gambar 4 di halaman selanjutnya, menunjukkan pergerakan antara nilai KHL dengan tingkat inflasi di Kota

Surabaya selama periode tahun 2008 hingga 2012. Pada gambar tersebut, terlihat bahwa nilai KHL Kota Surabaya terus meningkat di tiap tahunnya sementara tingkat inflasi fluktuasi. Berdasarkan data pada Gambar 4, pada tahun 2009 tingkat inflasi di Kota Surabaya adalah sebesar 3,39 persen. Ironisnya, nilai KHL di tahun 2009 justru mengalami kenaikan secara signifikan sebesar 17,75 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Apabila survei yang dilakukan akurat, maka seharusnya kenaikan nilai KHL di tahun 2009 tidak jauh lebih tinggi melampaui tingkat inflasi pada tahun tersebut. Terjadinya inkonsistensi antara tingkat inflasi dan nilai KHL menunjukkan bahwa tahapan teknis dalam pelaksanaan survei di Kota Batam masih bermasalah.

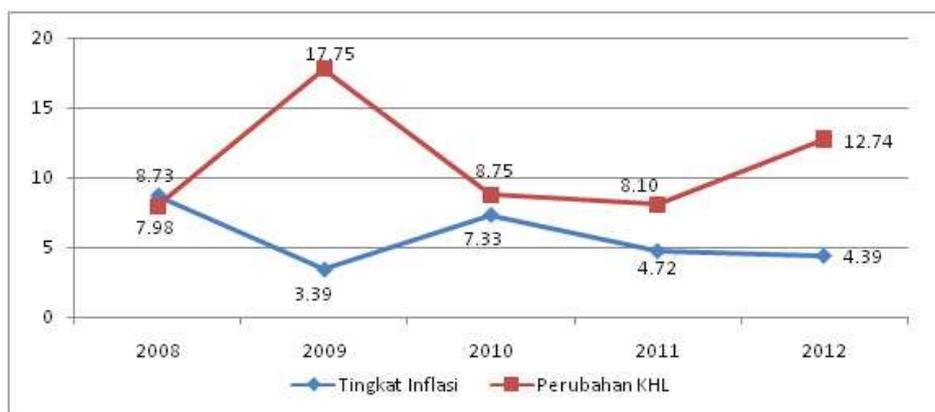
Berdasarkan uraian di atas, maka perlu adanya suatu aturan di masing-masing daerah yang dapat dijadikan acuan teknis dalam pelaksanaan survei KHL. Hal ini disebabkan karena tiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda satu dengan lainnya. Penentuan lokasi pasar yang dijadikan tempat survei, posisi harga yang diperhitungkan serta klasifikasi detail jenis kebutuhan dan komponen yang diperhitungkan dalam KHL perlu diatur lebih lanjut. Dengan adanya aturan tersebut, diharapkan hasil survei KHL yang dilakukan dapat mencerminkan secara akurat nilai kebutuhan hidup layak di masing-masing daerah.

Gambar 3.
Perkembangan Nilai UMK dan KHL Kota Surabaya Tahun 2007 hingga 2013 (dalam Rupiah)



Sumber: Disnaker Kota Surabaya, 2013, diolah

Gambar 4.
Perbandingan Nilai KHL Hasil Survei dengan Tingkat Inflasi di Kota Surabaya
Periode Tahun 2008 Hingga 2012 (dalam Persen)



Sumber: BPS dan Disnaker Kota Surabaya, 2012, diolah

Penetapan upah minimum saat ini masih menghadapi berbagai kendala, salah satunya dalam hal mekanisme pelaksanaan survei KHL serta dan proses musyawarah dalam kerangka hubungan tripartit. Kendala-kendala tersebut menyebabkan upah belum bisa menjadi satu-satunya instrument yang dapat diandalkan untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan hidup buruh. Oleh karena itu, perlu adanya instrument lain dalam bentuk non-upah yang harus disediakan di samping instrument upah yang dibayarkan oleh pihak pelaku usaha. Keberadaan instrument non-upah ini menjadi penting sebagai realisasi bentuk tanggung jawab sosial pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan buruh.

4.3. Instrumen Non-Upah dalam Upaya Peningkatan Kesejahteraan Hidup Buruh

Instrumen non-upah diperlukan dalam upaya peningkatan kesejahteraan hidup buruh, di samping instrumen upah yang selama ini diterima oleh buruh sebagai imbaljasa dari hasil kerjanya. Penyelenggaraan instrument non-upah ini seyogyanya menjadi tanggung jawab dari Pemda disertai dengan adanya dukungan dari pelaku usaha. Merujuk pada PP No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, maka setidaknya terdapat tiga program dan fasilitas instrument non-upah yang menjadi tanggung jawab Pemda dalam penyelenggaraan instrument non-upah sebagai upaya lain peningkatan kesejahteraan hidup buruh. Adapun program-program dan fasilitas instrument non-upah tersebut meliputi program penyelenggaraan pelatihan bagi pekerja, peningkatan peran Pemda dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial, dan penyelenggaraan pembinaan jaminan sosial tenaga kerja di perusahaan.

4.3.1. Program Penyelenggaraan Pelatihan bagi Pekerja

Sesuai dengan amanat yang terkandung dalam PP No.38 tahun 2007, Pemda turut serta bertanggung jawab dalam urusan ketenagakerjaan. Adapun salah satu bidang ketenagakerjaan yang memerlukan peran aktif Pemda dalam penyelenggaraannya adalah bidang Pembinaan Pelatihan dan Produktivitas Tenaga Kerja.

Peningkatan produktivitas pekerja sangat penting untuk dilakukan sebagai upaya perbaikan efisiensi dan efektivitas kegiatan produksi. Tingkat produktivitas pekerja dipengaruhi oleh keterampilan sesuai dengan tingkat pendidikan yang dimilikinya. Ironisnya, bursa pasar tenaga kerja di Indonesia saat ini masih didominasi oleh para pencari kerja lulusan SLTA yang notabene masih minim dalam hal keterampilan dan keahlian yang dimiliki. Kondisi ini juga terjadi di Kota Batam. Saat ini, pasar tenaga kerja di Kota Batam saat ini masih didominasi oleh para pencari kerja dengan tingkat pendidikan terakhir SLTA. Hal ini sebagaimana terlihat pada Gambar 5 di samping.

Gambar 5 menunjukkan bahwa pencari kerja di Kota Batam yang memiliki pendidikan terakhir SLTA jumlahnya mencapai 22.430 orang. Kegiatan ekonomi di Kota Batam sebagai KEK lebih banyak didominasi oleh sektor industri, sehingga lapangan kerja yang tersedia membutuhkan para pekerja dengan keterampilan khusus. Salah satu industri yang berkembang dengan pesat di Kota Batam adalah industri galangan kapal. Oleh karena itu, dibutuhkan banyak tenaga kerja yang memiliki keahlian las badan kapal. Dengan demikian, para pencari kerja di Kota Batam yang didominasi oleh lulusan SLTA tersebut membutuhkan pelatihan khusus agar siap untuk memasuki dunia kerja di Kota Batam.

Upaya peningkatan produktivitas perlu dilakukan melalui penyelenggaraan berbagai program pelatihan. Hal ini dibutuhkan untuk meningkatkan daya saing para pencari kerja di bursa tenaga kerja.

Gambar 5.
Jumlah Pencari Kerja yang Terdaftar Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Batam Menurut Jenis Pendidikan Tahun 2011 (orang)



Sumber: Disnaker Kota Batam, 2011, diolah

Dalam upaya peningkatan produktivitas pekerja, diperlukan komitmen dan peran aktif Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan berbagai jenis program pelatihan yang dibutuhkan. Ironisnya, sejauh ini Pemda kurang memberikan perhatian yang besar terhadap realisasi pembangunan infrastruktur sosial melalui penyelenggaraan pelatihan bagi para pencari kerja. Sebagai contoh, Pemerintah kota Batam melalui Disnaker masih belum memprioritaskan anggaran yang memadai bagi penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan untuk para pencari kerja, sebagaimana yang terlihat pada Tabel 2 di bawah ini.

Data pada Tabel 2 menunjukkan bahwa alokasi anggaran Disnaker untuk penyelenggaraan kegiatan pelatihan dan peningkatan keterampilan bagi pencari kerja hanya sebesar 8,9 persen dari total anggaran yang ada. Penggunaan anggaran justru lebih banyak dipusatkan untuk peningkatan pelayanan administrasi perkantoran yang alokasinya mencapai 45 persen dari total anggaran. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah saat ini masih belum memberikan perhatian yang tinggi terhadap pentingnya penyelenggaraan program-program pelatihan sebagai salah satu bentuk investasi non

fisik jangka panjang.

Keterbatasan alokasi anggaran untuk kegiatan pendidikan dan peningkatan keterampilan berdampak pada sedikitnya jumlah penyelenggaraan program-program pelatihan bagi para pencari kerja. Adapun jenis pelatihan yang diselenggarakan oleh Disnaker Kota Batam selama tahun 2011 dapat dilihat pada Tabel 3 di halaman selanjutnya.

Berdasarkan data pada Tabel 3, diketahui bahwa sepanjang tahun 2011, Disnaker Kota Batam hanya mampu menyelenggarakan dua kegiatan pelatihan, yakni pelatihan padat karya produktif dan pelatihan las. Kedua jenis pelatihan tersebut hanya diikuti oleh 108 peserta. Padahal, pada tahun 2011 jumlah pencari kerja yang membutuhkan pembekalan dan pelatihan mencapai 26.983 orang. Adapun rata-rata lama waktu penyelenggaraan pelatihan tersebut hanya seminggu saja. Pelatihan yang diselenggarakan hanya dalam waktu singkat tidak memadai untuk memberikan pembekalan keterampilan yang cukup bagi para pesertanya. Perbaikan kualitas dan produktivitas pekerja akan sulit tercapai apabila pelatihan diadakan dalam waktu yang sangat singkat dan terbatas.

Tabel 2.
Rekapitulasi Belanja Langsung Dinas Tenaga Kerja Kota Batam Tahun 2011

NO.	NAMA KEGIATAN	REALISASI (Rp)
1	Peningkatan Pelayanan Administrasi Perkantoran	364.221.428
2	Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur	131.165.000
3	Peningkatan Kualitas dan Disiplin Aparatur	48.937.750
4	Pelatihan dan Peningkatan Keterampilan Tenaga Kerja	71.426.000
5	Operasional Dewan Pengupahan Kota dan LKS Tripartit	79.951.000
6	Operasional Penyelesaian Hubungan Industrial	36.814.000
7	Monitoring dan evaluasi Tenaga Kerja	70.037.000
JUMLAH		802.552.178

Sumber: Disnaker Kota Batam, 2011, diolah

Tabel 3.
Pelatihan Dinas Tenaga Kerja Kota Batam yang didanai APBD Tahun 2011

NO.	JENIS PELATIHAN	JUMLAH PESERTA (ORANG)
1	Pelatihan Padat Karya Produktif	88
2	Pelatihan Las	20
TOTAL PESERTA		108

Sumber: Disnaker Kota Batam, 2011, diolah

Penyelenggaraan program pelatihan berkualitas merupakan kegiatan yang penting untuk diadakan sebagai wujud tanggung jawab dan peran aktif Pemda dalam memberdayakan para pekerja. Oleh karena itu, pada tahun anggaran 2013 ini, Disnaker Kota Batam akan mulai menggiatkan program-program pelatihan untuk meningkatkan produktivitas pekerja. Melalui penyelenggaraan program-program tersebut, nantinya para pekerja akan memperoleh keahlian yang standarnya diakui melalui sertifikasi profesi tertentu. Keterlibatan LSP (Lembaga Sertifikasi Profesi) sangatlah diperlukan dalam rangka melahirkan para pekerja bersertifikat yang keahliannya diakui dalam pasar tenaga kerja sehingga tingkat produktivitasnya pun akan tinggi. Dengan demikian, diharapkan pada masa mendatang nantinya pekerja akan dibayar sesuai dengan keahlian yang dimilikinya.

Penyelenggaraan program pelatihan memang sulit dilakukan di tengah kondisi keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh Disnaker Kota Batam. Untuk menyalahi hal tersebut, maka penyelenggaraan berbagai program pelatihan di masa mendatang akan didanai dari hasil retribusi IMTA (Izin Mempekerjakan Tenaga Asing). Hal tersebut akan mulai diberlakukan pada bulan Maret 2013 ini sebagai tindak lanjut dari pengesahan Perda IMTA Kota Batam. Perda tersebut menetapkan retribusi IMTA sebesar 100 USD per bulan dan mengamanatkan agar 70 persen dana dialokasikan untuk pelaksanaan pengembangan keahlian dan keterampilan tenaga kerja lokal, sementara sisanya digunakan untuk mendanai di lapangan, penegakan hukum, penata usahaan dan biaya dampak negatif dari perpanjangan IMTA.

Pada tahun ini, ditargetkan hasil retribusi IMTA akan terkumpul sebesar 24 Miliar Rupiah.. Tujuan diberlakukannya IMTA adalah untuk mengurangi jumlah tenaga asing yang bekerja di Indonesia, terutama Kota Batam. Dengan diberlakukannya IMTA, maka diharapkan dalam beberapa waktu mendatang, maka jumlah tenaga kerja asing dapat dikurangi secara signifikan sehingga jumlah pekerja Indonesia semakin bertambah dengan tingkat produktivitas yang lebih tinggi. Dalam upaya agar anggaran tersebut terserap dengan baik, maka perencanaan dan perancangan berbagai program pelatihan untuk meningkatkan produktivitas menjadi agenda yang mutlak diperlukan. Penting untuk memperhatikan jenis pelatihan pekerja yang

dibutuhkan di pasar kerja dan dunia usaha, serta menetapkan periode waktu penyelenggaraannya yang memadai. Dengan demikian, kegiatan pelatihan yang diadakan akan mencapai tingkat efektivitas dan efisiensi yang optimal dalam upaya meningkatkan keahlian, keterampilan dan kompetensi pekerja.

Alokasi anggaran yang rendah untuk program pelatihan menunjukkan kurangnya kesadaran dan komitmen pemerintah dalam membangun infrastruktur sosial jangka panjang. Padahal, pemberdayaan kapasitas manusia merupakan salah satu upaya penting yang perlu dilakukan untuk menciptakan para pekerja berdaya saing sehingga mampu memperbaiki tingkat kesejahteraan di masa mendatang. Oleh karena itu, perlu adanya kebijakan daerah yang mengatur secara tegas besarnya alokasi anggaran yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan program-program peningkatan produktivitas pekerja. Selain itu, diperlukan juga aturan yang dapat dijadikan acuan standar pelatihan yang memadai. Hal ini bertujuan agar program-program pelatihan yang diselenggarakan dapat memenuhi standar kompetensi tertentu untuk meningkatkan produktivitas para pekerja secara efektif dan efisien.

4.3.2. Peran Pemda dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

Hubungan industrial antara pihak pelaku usaha dan buruh perlu terjalin dengan baik agar terbina keharmonisan antara kedua belah pihak. Terwujudnya hubungan industrial yang baik merupakan tanggung jawab Pemda Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Pemerintah Pusat dan Pemda Provinsi, sebagaimana yang diamanatkan dalam PP Nomor 38 Tahun 2007. Peraturan Pemerintah tersebut mengamanatkan secara tersurat agar Pemda Kabupaten Kota turut berperan aktif dalam bidang pembinaan hubungan industrial, salah satunya melalui upaya pencegahan dan penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Namun, pada kenyataannya, hubungan industrial antara pihak buruh dan pelaku usaha terkadang menemui titik buntu karena adanya perbedaan kepentingan antara kedua belah pihak. Di satu sisi, buruh menuntut perbaikan kesejahteraan melalui peningkatan nilai upah yang dibebankan kepada pihak pelaku usaha. Namun, di sisi lain pihak pelaku usaha juga perlu mempertimbangkan kondisi finansial perusahaan. Kemampuan ekspansi usaha bagi perusahaan diperlukan untuk menciptakan

lapangan kerja baru agar dapat menyerap tenaga kerja sehingga berdampak positif pada pengurangan jumlah pengangguran. Oleh karena itu, pertentangan yang terjadi antara pihak buruh dan pelaku usaha perlu dimediasi secara adil oleh pemerintah agar tercapai solusi terbaik dalam rangka menyelesaikan pertikaian yang terjadi.

Selama tahun 2011, terdapat beberapa perselisihan hubungan industrial yang terjadi di Kota Batam. Perselisihan tersebut meliputi empat jenis kasus, yakni perselisihan kepentingan, perselisihan hak, pemutusan hubungan kerja, dan perselisihan antar serikat pekerja. Adapun data perselisihan hubungan industrial di Kota Batam dapat dilihat pada Tabel 4 di bawah ini.

Data pada Tabel 4 menunjukkan bahwa jumlah kasus PHI yang terdaftar di Disnaker Kota Batam cenderung berfluktuatif sepanjang tahun 2007 hingga 2011. Jumlah kasus PHI yang terdaftar pada tahun 2008 mencapai angka tertinggi dibandingkan dengan tahun lainnya. Hal ini salah satunya disebabkan karena belum adanya anggaran yang secara khusus dialokasikan untuk penanganan operasional penyelesaian hubungan industrial pada belanja langsung tahun 2007 dan 2008. Bahkan, di tahun 2009 pun kegiatan operasional penyelesaian hubungan industrial belum mendapat perhatian dalam alokasi pos belanja langsung. Baru pada tahun 2010 hingga 2012, kegiatan operasional untuk keperluan penyelesaian hubungan industrial dimasukkan sebagai salah satu pos yang mendapatkan alokasi anggaran belanja langsung Disnaker Kota Batam.

Pada tahun 2011, terdapat 138 kasus perselisihan hubungan industrial yang dilaporkan ke Disnaker Kota Batam. Berdasarkan data pada Tabel 2, jumlah anggaran yang direalisasikan untuk kegiatan operasional penyelesaian hubungan industrial adalah sebesar 36 juta rupiah. Dana tersebut digunakan untuk membiayai keperluan mediasi yang dibutuhkan dalam upaya penyelesaian perselisihan yang terjadi. Sementara itu, untuk penanganan 170 kasus yang terdaftar pada tahun 2012, jumlah anggaran terealisasi adalah sebesar 48 juta rupiah

(sumber: Dinas Tenaga Kerja Kota Batam, 2013). Hal ini mengindikasikan adanya peningkatan kinerja dan efisiensi dalam upaya penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang terjadi antara pihak pelaku usaha dengan pekerja.

Dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektivitas peran Pemda sebagai fasilitator dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial, maka diperlukan adanya suatu kebijakan daerah tertentu yang dapat dijadikan acuan bagi Pemda dalam menjalankan tugasnya sebagai mediator. Keberadaan aturan atau kebijakan daerah tersebut penting untuk mengoptimalkan upaya mediasi dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Peran Pemda dalam upaya mediasi diperlukan untuk mendorong transparansi dan objektivitas mengenai kemampuan perusahaan dalam upaya mempercepat tercapainya kesepakatan apabila terdapat perselisihan terkait tuntutan para buruh yang meminta peningkatan kesejahteraan hidup. Dengan adanya informasi yang setara tentang kemampuan perusahaan, maka kedua pihak yang bertikai dapat saling memahami satu sama lain untuk mencari solusi dari perselisihan yang terjadi. Optimalisasi peran Pemda melalui Disnaker sebagai mediator diperlukan agar tercipta kepastian perlindungan buruh dalam memperoleh hak-haknya untuk peningkatan kesejahteraan dengan tetap memperhatikan kemampuan pelaku usaha, terutama pelaku usaha di sektor UMKM dengan karakteristik usaha padat karya.

4.4. Kesimpulan

Instrument non-upah merupakan suatu upaya yang sangat penting diberikan kepada untuk meningkatkan kesejahteraan hidup para pekerja. Penyelenggaraan instrumen ini seharusnya menjadi bagian dari tanggung jawab Pemda sebagai komplemen dari instrumen upah yang dibayarkan oleh pelaku usaha kepada pekerja. Namun, berdasarkan hasil tinjauan terhadap 28 perda yang dianalisis, belum ada perda yang menitikberatkan pada tanggung jawab Pemda dalam penyediaan instrument non-upah dan mekanisme penyelenggaraannya. Hampir sebagian besar perda ketenagakerjaan yang ada justru lebih

Tabel 4.
Rekapitulasi Kasus Perselisihan Hubungan Industrial (PHI) yang Terdaftar di Dinas Tenaga Kerja Kota Batam Tahun 2007 hingga 2011

TAHUN	JUMLAH KASUS PHI	JUMLAH TENAGA KERJA YANG TERLIHAT
2007	183	4912
2008	235	2335
2009	162	1714
2010	164	460
2011	138	719
2012	170	714

Sumber: Disnaker Kota Batam, 2011, diolah

banyak membahas tentang pengaturan pelayanan administrasi perizinan dan masih bersifat pungutan. Beberapa perda ada yang mengatur upaya intervensi Pemda dalam meningkatkan kesejahteraan para pekerja melalui instrument non-upah, yakni dengan menerapkan kebijakan mewajibkan setiap pelaku usaha yang menjalankan perusahaan di daerah tersebut untuk menggunakan tenaga kerja lokal di sekitar perusahaan. Hasil identifikasi terhadap beberapa perda juga menunjukkan bahwa sejauh ini, perda ketenagakerjaan yang dibuat pemda belum mengatur secara tegas pola kemitraan antara pemda, perusahaan, dan tenaga kerja atau serikat pekerja.

Perda-perda ketenagakerjaan yang ada sangat bervariasi antara satu daerah dengan daerah lainnya. Tidak ada standar khusus mengenai aspek-aspek apa saja yang seharusnya diatur dalam suatu perda ketenagakerjaan. Berdasarkan studi ini, terdapat beberapa aspek penting yang harus diperhatikan dalam perumusan perda terkait ketenagakerjaan yang berkeadilan baik bagi pihak buruh maupun pelaku usaha. Adapun aspek-aspek tersebut adalah sebagai berikut:

1. Penetapan acuan penyelenggaraan program pelatihan pekerja dan standar kompetensi yang hendak dicapai.
2. Perincian standar pelaksanaan survei KHL untuk penentuan upah minimum di masing-masing daerah.
3. Perincian proses dan mekanisme penetapan struktur dan skala upah dengan melibatkan peran Pemda sebagai fasilitator dan mediator dalam proses negosiasi antara pelaku usaha dan buruh.
4. Penetapan mekanisme pendirian lembaga pelatihan untuk peningkatan produktivitas pekerja dengan melibatkan peran pelaku usaha.
5. Pengaturan mekanisme penangguhan penerapan UMP bagi sektor UMKM dan usaha padat karya dengan memperhatikan kemampuan perusahaan tersebut.
6. Identifikasi instrumen non upah yang bisa disediakan oleh Pemerintah daerah dengan mempertimbangkan kebutuhan para pekerja di masing-masing daerah. Sebagai contoh, di Kota Batam fasilitas berupa penyediaan bus jemputan murah bersubsidi dan rumah susun sewa di pusat kawasan industri menjadi bentuk instrument non-upah yang penting untuk diupayakan oleh Pemda. Hal ini disebabkan karena para pekerja di Kota Batam sebagian besar bertempat tinggal di luar kota, sehingga perlu adanya instrument non-upah yang disediakan untuk menghemat biaya transportasi yang harus ditanggung para pekerja.
7. Identifikasi fasilitas kesejahteraan yang bisa disediakan oleh pelaku usaha terutama yang memiliki perusahaan skala besar dengan mempertimbangkan kebutuhan para pekerja. Misalnya, penyediaan koperasi yang menjual barang-barang kebutuhan pokok dengan harga

yang murah, kantin, tempat penitipan anak, tempat menyusui, dan lain-lain. Adapun aturan kewajiban penyediaan instrumen non upah tersebut dibebaskan bagi pelaku usaha sektor UMKM dan sektor usaha padat karya.

Adapun peran dan tanggung jawab Pemda sebagai wakil negara dalam upaya perbaikan kesejahteraan buruh adalah sebagai berikut:

1. Mengoptimalkan peran sebagai fasilitator dan mediator yang baik dalam penanganan perselisihan hubungan industrial yang terjadi antara pelaku usaha dan buruh.
2. Menyelenggarakan program-program pelatihan untuk meningkatkan keterampilan dan produktivitas pekerja.
3. Menggalakkan penyelenggaraan program pengembangan usaha swasta (PPUS) dalam upaya pemberdayaan sektor UMKM. Program ini perlu juga ditujukan bagi para pekerja sehingga nantinya pekerja dapat mengembangkan dan keahlian yang dimilikinya melalui kegiatan wirausaha yang dikelolanya sendiri.
4. Memberikan insentif bagi perusahaan yang berkomitmen untuk membantu meningkatkan produktivitas pekerja melalui pendirian lembaga pelatihan sesuai standar kompetensi yang dibutuhkan.
5. Memberikan insentif bagi perusahaan yang mendukung pengembangan kegiatan kewirausahaan bagi pekerja.
6. Mendukung penciptaan daya dukung investasi terutama sektor padat karya yang memberdayakan sumber daya lokal.

4.5. Rekomendasi

Perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap penambahan komponen yang dihitung dalam penentuan KHL. Oleh karena nilai yang dihasilkan dari survei dijadikan sebagai acuan utama dalam penetapan upah minimum di tiap daerah, maka penetapan komponen perhitungan dalam survei KHL menjadi suatu hal yang krusial. Terdapat beberapa jenis dari komponen perhitungan KHL sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia No. 13 Tahun 2012 yang tidak relevan untuk dimasukkan karena bukan merupakan bagian dari kebutuhan untuk hidup layak dan tidak berdampak langsung pada peningkatan produktivitas kerja buruh. Penting untuk dipertimbangkan peninjauan ulang atas komponen dan jenis kebutuhan yang perlu atau relevan untuk dimasukkan dalam perhitungan KHL agar upah minimum dapat ditetapkan secara proporsional sesuai dengan kemampuan pelaku usaha dengan tetap memperhatikan kesejahteraan buruh.

Selain itu, survei KHL yang dilaksanakan oleh tim dewan pengupahan juga perlu berkoordinasi dengan

tim pengendalian inflasi daerah (TIPD). Hal ini penting untuk memastikan agar survei KHL dilaksanakan pada periode saat kondisi inflasi tidak mengalami volatilitas secara signifikan. Penguatan keterlibatan tim pengendalian inflasi daerah juga dibutuhkan dalam memberikan pandangan mengenai nilai KHL yang dihasilkan dari survei tersebut. Dengan demikian, diharapkan nilai KHL yang dihasilkan sudah mempertimbangkan ekspektasi gejolak inflasi di masa yang akan mendatang sehingga nilai tersebut memiliki tingkat akurasi yang tinggi sebagai dasar pertimbangan penetapan nilai upah minimum.

Upaya untuk membuka peluang dan kesempatan berusaha bagi orang miskin untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan ekonomi sangat penting untuk dilakukan. Pemerintah harus menciptakan iklim agar pertumbuhan ekonomi dapat dinikmati oleh semua lapisan masyarakat, terutama oleh penduduk miskin. Oleh karena itu, kebijakan dan program yang memihak orang miskin perlu difokuskan kepada sektor ekonomi riil (misalnya; pertanian, perikanan, manufaktur, dan usaha kecil menengah), terutama di sektor informal yang menjadi tulang punggung orang miskin. Penciptaan iklim investasi yang kondusif juga sangat penting sebagai insentif untuk menarik aliran modal ke suatu daerah dalam rangka penciptaan lapangan kerja yang diharapkan mampu menyerap tenaga kerja baru dalam jumlah besar. Hal ini merupakan sebuah langkah penting untuk mengurangi angka pengangguran secara signifikan di suatu daerah.

Pemda perlu menetapkan alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang memadai untuk pembiayaan penyelenggaraan berbagai instrument non-upah sebagai bentuk tanggung jawab Pemda sesuai amanat Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 dalam rangka membantu meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja di masing-masing daerah. Peningkatan kuantitas maupun kualitas penyelenggaraan program pengembangan usaha swasta (PPUS) dan interaksi antara pemda dan pelaku usaha juga perlu untuk dilakukan. Peningkatan interaksi tersebut penting untuk menguatkan peran Pemda sebagai mitra bagi pelaku usaha untuk berkonsultasi dan membantu mereka untuk mengembangkan usahanya. Selain itu, Pemda juga perlu terbuka terhadap berbagai inovasi baru yang bisa dilakukan untuk membantu mengembangkan dunia usaha, terutama pelaku usaha skala mikro, kecil dan menengah.

Tiap daerah juga perlu memiliki Perda yang secara khusus mengatur tentang penyelenggaraan ketenagakerjaan di daerahnya masing-masing. Perda ketenagakerjaan harus berkualitas baik yang ditandai dengan kejelasan tanggung jawab Pemda dalam penyelenggaraan berbagai bentuk instrument non-upah dalam upaya peningkatan kesejahteraan tenaga kerja di samping instrument upah yang dibayarkan oleh pelaku usaha. Pemantauan dan fasilitasi yang intensif dari berbagai pihak juga dibutuhkan untuk memastikan implementasi Perda ketenagakerjaan ini dapat efektif di lapangan.





*Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
Regional Autonomy Watch*

Gedung Permata Kuningan Lt.10
Guntur, Setiabudi, Jakarta Selatan, 12980
Telp: +62 21 8378 0642/53, Fax.: +62 21 8378 0643