

KEBIJAKAN UPAH MINIMUM YANG AKOMODATIF

Suparjan dan Hempri Suyatno

Abstract

In attempting to mediate conflict of interest between labours and enterprises, the government set up a regional-base minimum wage. Such policy, however suffer from some flows. Having demonstrate the flows, this article offers some measures to improve it.

Kata-Kata Kunci : *hubungan perburuhan; reformasi sistem pengupahan; kebijakan akomodatif.*

Buruh, pengusaha dan pemerintah saling berkaitan dalam hubungan industrial. Secara normatif mereka mempunyai kepentingan sama atas kelangsungan perusahaan. Pengusaha memiliki kepentingan atas kelangsungan perusahaan, karena tanggung jawabnya sebagai pimpinan dan orientasi untuk memperoleh keuntungan sesuai dengan modal yang ditanamkannya. Buruh memiliki kepentingan atas perusahaan sebagai sumber penghasilan dan penghidupan. Sementara pemerintah juga mempunyai kepentingan atas kelangsungan perusahaan berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi baik pada skala daerah maupun nasional. Kondisi ini pada akhirnya menimbulkan

Suparjan adalah staf pengajar Jurusan Sosiatri FISIPOL, Universitas Gadjah Mada, *Hempri Suyatno* adalah staf pengajar Jurusan Sosiatri Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Gunungkidul, Yogyakarta.

posisi pengusaha sebagai pemilik modal menjadi sangat dominan sementara buruh menjadi subordinasi dari pengusaha. Berbagai kebijakan yang diformulasikan oleh pemerintah, akhirnya dimanipulasi untuk kepentingan mereka sendiri, sementara hak-hak yang seharusnya menjadi milik buruh cenderung diabaikan.

Kuatnya posisi tawar pengusaha, tak jarang membuat mereka dapat mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, dalam konteks hubungan buruh dengan pengusaha. Situasi demikian menyebabkan kebijakan yang dibuat menjadi tidak bebas nilai dan cenderung menguntungkan pihak pengusaha. Pada tingkat ini, posisi tawar buruh menjadi sangat lemah, sebab dia tidak memiliki akses yang kuat di dalam penentuan berbagai kebijakan seperti penentuan upah, perlindungan hukum buruh dan sebagainya. Serikat buruh yang diharapkan menjadi wadah perjuangan bagi para buruh justru terkooptasi untuk kepentingan pengusaha maupun pemerintah.

Buruh Vs Pengusaha: Benturan Dua Kepentingan

Dalam konteks hubungan industrial, relasi antara buruh dengan pengusaha (kapitalis) terbentuk atas kekuatan produksi. Para kapitalis memiliki alat produksi, sedangkan buruh memiliki tenaga kerja. Dalam situasi ini posisi buruh tergantung pada para kapitalis. Situasi tersebut menyebabkan munculnya pembagian kelas menjadi kelas pekerja atau proletariat dengan kelas kapitalis di pihak lain. Semua orang yang menjual tenaga mereka, secara obyektif adalah anggota kelas proletariat. Hubungan sosial yang terjadi antara borjuis dengan proletariat pada dasarnya mengandung konflik fundamental karena hubungan mereka adalah hubungan yang bersifat sepihak dan eksploitatif (Watson, 1980 : 55). Posisi kuat pihak kapitalis terlihat dari ketatnya mereka mengontrol kelas pekerja.

Bertemunya dua kepentingan yang berbeda antara buruh dan pengusaha mengakibatkan hubungan konfliktual di antara kedua belah pihak sangat potensial terjadi. Di satu sisi, para kapitalis berusaha memaksimalkan *profit*, sementara di lain pihak buruh menginginkan perbaikan upah serta kondisi kerja. Kondisi demikian menyebabkan para kapitalis, dengan dasar justifikasi untuk kepentingan perusahaan,

seringkali mengeluarkan regulasi-regulasi yang cenderung eksploitatif dan *mendomestikasikan* kepentingan para buruh. Kondisi kerja yang kurang kondusif tersebut menimbulkan konsekuensi munculnya kesadaran buruh untuk memperjuangkan nasibnya. Dalam konteks tersebut, perjuangan buruh kemudian dimanifestasikan dengan terbentuknya organisasi buruh. Organisasi ini pada hakekatnya dibentuk untuk memperkuat posisi tawar buruh di dalam menghadapi kekuatan kapitalis. Pada aras ini, organisasi buruh berperan sebagai institusi mediasi antara kepentingan buruh dengan kepentingan pihak kapitalis. Meminjam pendapat dari Heru Nugroho (2001 :202) institusi mediasi merupakan sarana untuk pemberdayaan individu-individu agar mereka tidak mengalami keterasingan dalam menghadapi *the bigness* atau realitas sosial makro yang menjadi ciri utama dari perusahaan-perusahaan raksasa, konglomerasi dan kolusi kaum pemilik kapital, organisasi tenaga kerja dengan skala besar, serta profesi lain yang terorganisasi. Realitas makro tersebut cenderung mengalienasikan dan menyubordinasi individu, sehingga ketika individu berhadapan secara langsung dengan lembaga-lembaga raksasa tersebut tanpa menggunakan institusi mediasi maka ada kecenderungan individu tersebut merasa *powerlessness*.

Hubungan konfliktual antara buruh dengan pengusaha pada awalnya sering dipicu oleh rasa ketidakpuasan mereka terhadap regulasi perusahaan. Dalam hal ini upah menjadi salah satu faktor determinan yang menyebabkan terjadinya konflik di atas. Orientasi untuk memaksimalkan laba seringkali diwujudkan dengan menekan biaya produksi, termasuk upah. Ketika buruh menganggap bahwa upah yang diterimanya tidak sepadan dengan tenaga yang mereka keluarkan ataupun kebutuhan hidup, maka ketegangan antara buruh dan pengusaha merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindarkan.

Hubungan konfliktual antara buruh dan pengusaha pada hakekatnya merupakan potensi yang siap meledak kapan saja. Untuk mengeliminir agar konflik tidak muncul ke permukaan, diperlukan kebijakan dari manajemen perusahaan di dalam mengakomodasi kepentingan-kepentingan buruh. Prinsip harmoni tidak harus diinterpretasikan sebagai upaya untuk meredakan konflik, namun ia harus dikonotasikan sebagai muara akhir dari berbagai konflik yang terjadi. Lebih jauh dari itu, mengelola konflik sebagai sumber daya

bagi pengembangan perusahaan merupakan hal esensial, yang mesti dipahami oleh pihak manajemen perusahaan.

Seperti telah diuraikan di atas, upah menjadi salah satu faktor determinan yang seringkali menyebabkan terjadinya perselisihan antara serikat pekerja dengan pengusaha. Serikat pekerja umumnya menghendaki kenaikan upah yang signifikan sementara kelompok pengusaha melihat bahwa tuntutan ini bertentangan dan tidak kompatibel dengan upaya memaksimalkan laba. Upah pada hakekatnya merupakan kompensasi terhadap kontribusi tenaga kerja dalam proses produksi. Jika kontribusi (produktivitas) tenaga kerja naik, maka upah juga harus naik. Begitu pula sebaliknya, jika ada peningkatan upah semestinya produktivitas tenaga kerja juga mengalami peningkatan.

Adanya korelasi positif antara upah dengan peningkatan produktivitas, selaras dengan konsepsi dari *efficiency wage theory*. Dalam pandangan teori ini, penetapan upah memungkinkan tenaga kerja untuk meningkatkan nutrisinya sehingga dalam jangka panjang dapat meningkatkan produktivitasnya. Peningkatan upah juga memungkinkan buruh untuk menyekolahkan anaknya dan memberi nutrisi yang lebih baik bagi anak-anaknya. Keduanya dalam jangka panjang akan memberikan dampak yang besar terhadap peningkatan produktivitas (Ikhsan, 2002). Dengan demikian, keberadaan upah diharapkan akan dapat merangsang tumbuhnya etos kerja dan buruh untuk bekerja secara lebih baik.

Secara teoritis, dapat dibedakan dua sistem pengupahan yaitu didasarkan pada teori Marxist dan teori neoklasik. Teori Marx didasari atas teori nilai bahwa tiap orang harus bekerja menurut kemampuannya dan tiap orang memperoleh upah menurut kebutuhannya. Pendek kata, upah harus disesuaikan dengan kebutuhan seseorang. Sementara teori neoklasik mendasarkan pandangannya pada asas nilai tambah *marginal* faktor produksi. Dalam hal ini upah merupakan imbalan atas usaha kerja yang diberikan karyawan kepada pengusaha (Simanjutak, 1985 : 115-116). Dua teori tersebut hanya menjadi landasan pikir bagi sistem pengupahan di suatu negara. Sistem pengupahan tidak semurni dua kerangka pemikiran di atas, karena disesuaikan dengan karakteristik dan kultur masing-masing negara. Di Indonesia kebijakan penetapan upah dilakukan oleh pemerintah.

Upah Minimum

Adanya realitas yang menunjukkan bahwa masih banyak pekerja di Indonesia berpenghasilan rendah dan minimnya perlindungan terhadap para pekerja agar tidak menjadi korban sikap *opportunis* pengusaha telah mendorong pemerintah memandang perlu diberlakukannya kebijakan penerapan upah minimum. Jika penetapan upah didasarkan pada mekanisme pasar, maka dapat dipastikan buruh akan memperoleh upah yang sangat rendah, karena melimpahnya tenaga kerja di Indonesia. Dengan demikian, kebijaksanaan penentuan upah minimum dimaksudkan untuk menjamin penghasilan karyawan, meningkatkan produktivitas buruh serta mengembangkan perusahaan dengan cara-cara yang lebih efisien.

Di sisi lain dilihat dari konteks kebijakan publik penetapan upah minimum oleh pemerintah dapat diterima. Hal ini berkaitan dengan realita bahwa kebijakan publik pada umumnya berasal dari kesadaran akan adanya masalah (*awareness of problem*) dan munculnya kelompok kepentingan yang berbeda dalam memperebutkan sumber daya dan kepentingan (Baiquni, 1995). Dalam konteks ini, kebijakan upah diperlukan dalam upaya meminimalisir terjadinya eksploitasi dari pengusaha terhadap buruh, dan regulasi ini dapat dipahami sebagai peran pemerintah dalam pemerataan pendapatan.

Menurut Jaka Sriyana (2001) ada beberapa alasan yang dapat dikemukakan mengapa peran pemerintah dalam penetapan upah minimum dapat diterima. *Pertama*, jika dilihat dari porsi pembagian hasil produksi kepada faktor produksi, maka nilai yang diterima oleh tenaga kerja relatif rendah. Di Indonesia, angka ini hanya berkisar 15% jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan negara-negara lain. Misalnya, di Philipina telah mencapai 30% dan di Malaysia lebih dari 20%. Alasan *kedua*, adalah dalam siklus tahunan terjadi perubahan makro ekonomi yang mengarah pada peningkatan harga-harga barang dan jasa. Hal ini mengakibatkan penurunan upah riil bagi pekerja. Artinya, kebijakan penetapan upah minimum merupakan penyesuaian terhadap nilai *income riil* pekerja. Berdasarkan dua alasan tersebut maka memang sangat diperlukan kebijakan pemerintah untuk memberikan batasan upah yang akan diberikan oleh pengusaha. Dalam rangka itu, Pemerintah menetapkan upah minimum pada tingkat regional yang dikenal

dengan UMR. Untuk merumuskan kebijakan yang lebih tepat untuk masing-masing daerah, maka sekarang ini penetapan kebijakan upah minimum didelegasikan ke tingkat propinsi (Upah Minimum Propinsi) dan lingkup yang lebih kecil lagi yaitu Upah Minimum Kabupaten (UMK).

Bagi para ekonom, kebijakan penetapan upah minimum sendiri mengundang perdebatan. Satu kelompok ekonom, melihat bahwa upah minimum akan menghambat penciptaan lapangan kerja dan menambah kompleks persoalan pemulihan ekonomi. Sementara kelompok lain, memandang bahwa penerapan upah minimum tidak selalu identik dengan rasionalisasi tenaga kerja bahkan akan mampu mendorong proses pemulihan ekonomi.

Pandangan bahwa kebijakan penetapan upah minimum cenderung akan menghambat penciptaan peluang kerja, sedikit banyak dipengaruhi oleh asumsi-asumsi teoritis yang dibangun oleh paradigma liberalisasi ekonomi. Teori ekonomi ini menunjukkan bahwa negara yang tenaga kerjanya berlimpah seperti Indonesia adanya liberalisasi ekonomi cenderung meningkatkan pangsa nilai produksi *marginal* tenaga kerja terhadap total *output*, sementara pangsa balas jasa faktor modal cenderung akan menurun. Kenaikan pangsa nilai produksi *marginal* tenaga ini akan meningkatkan tingkat upah riil. Dengan demikian, kenaikan *marginal product of labour* akan selalu diikuti kenaikan upah riil. Oleh karena itu, penetapan upah minimum hanya akan mendorong terjadinya distorsi dalam pasar tenaga kerja. Kekuatan serikat buruh yang cenderung memaksimalkan pendapatan mereka akan mendiskriminasi pendatang baru dalam pasar tenaga kerja.

Dikaitkan dengan model *dual economy* yang mengasumsikan perekonomian tersegmentasi menjadi sektor formal dan informal, maka penetapan upah minimum akan mengurangi permintaan tenaga kerja di sektor formal dan kelebihan ini akan diserap oleh sektor informal yang tingkat upahnya tidak diatur oleh regulasi. Jika pangsa tenaga kerja di sektor informal lebih rendah, maka dampak distribusi pendapatannya justru akan memburuk. Kondisi ini akan lebih buruk, jika kenaikan upah mendorong kenaikan tingkat inflasi. Buruh di sektor formal akan diuntungkan, karena kenaikan tingkat inflasi dapat di-offset oleh kenaikan upah nominal. Namun, buruh yang bekerja di

sektor informal yang mengalami penurunan tingkat upah minimal, akan terkena imbas buruknya.

Meskipun penetapan upah minimum mengandung konsekuensi-konsekuensi negatif, demi kepentingan perlindungan terhadap tenaga kerja dan pentingnya aspek pemerataan pendapatan seperti telah dijelaskan di atas maka kebijakan dalam penetapan upah ini dapat diterima. Yang perlu dipikirkan adalah bagaimana formulasi kebijakan upah minimum agar mampu mengakomodasi kepentingan buruh dan pengusaha.

Komplikasi dalam Implementasi

Kebijakan upah minimum yang dikeluarkan oleh pemerintah selalu menjadi kontroversi. Penetapan upah minimum yang dikeluarkan oleh pemerintah pada dasarnya hanya merupakan puncak dari sebuah gunung es. Setelah masalah UMP selesai, dipastikan akan muncul berbagai masalah baru. Munculnya persoalan Upah Minimum Propinsi pada akhir-akhir ini, sebenarnya merupakan implikasi dari tidak jelasnya kebijakan ekonomi makro pemerintah. Meskipun pada masa Orde Baru terjadi pemasangan terhadap hak-hak tenaga kerja, harus diakui rezim ini telah membuat regulasi yang jelas tentang hubungan industrial antara buruh dan pengusaha. Perubahan kebijakan pemerintah setelah pergantian rezim ikut menyumbang semakin kusutnya masalah perburuhan. Perubahan prioritas pembangunan pada era pemerintahan Abdurrahman Wahid dari industri besar yang berbasis teknologi kepada sektor pertanian dan perikanan mengakibatkan perubahan peraturan dan perangkat kerja pendukung justru hasilnya menjadi kontra produktif. Hal ini terbukti dengan realitas empirik, dimana hingga saat ini belum ada Undang-Undang Perburuhan yang baru, Dewan Pengupahan Nasional yang tidak jalan, P4P sudah dimakzulkan dan belum ada yang baru. Kemudian, secara struktural di Depnaker orang-orang yang paham tentang ketenagakerjaan justru diganti dengan orang-orang dari Departemen Transmigrasi atau partai politik yang tidak mengerti masalah teknis perburuhan. Kondisi faktual tersebut menyebabkan konflik antara pengusaha dan buruh di beberapa daerah tidak pernah selesai.

Kenaikan upah buruh pada hakekatnya mempunyai implikasi

luas, baik pada level makro maupun mikro. Dilihat dari level makro, penetapan kebijakan UMP dirasakan sangat bernuansa politis dan mengorbankan kepentingan nasional yang lebih besar. Kebijakan tersebut cenderung menafikan permasalahan lain yang lebih besar yakni jumlah pengangguran yang kian meningkat. Kesempatan kerja pada akhirnya menjadi sesuatu yang langka karena setiap perusahaan dipastikan akan melakukan penghematan berbagai anggaran operasional untuk dialokasikan ke anggaran biaya buruh. Bahkan bukan tidak mungkin jumlah pengangguran justru akan bertambah dengan adanya rasionalisasi (PHK) dari perusahaan. Dengan demikian, memaksimalkan pendapatan untuk sebagian kecil masyarakat dengan cara menaikkan upah minimum akan mengorbankan masyarakat lain yang jumlahnya lebih besar.

Paparan di atas sejalan dengan temuan empirik baru yang dihasilkan SMERU Research Institute dan Direktorat Ketenagakerjaan Bappenas yang menemukan beberapa hal seperti (1) hanya 40 persen unit usaha di Indonesia yang membayar upah sesuai dengan ketentuan upah minimum (2) kenaikan upah minimum mempunyai hubungan negatif terhadap kesempatan kerja di sektor formal perkotaan. Setiap 10 persen kenaikan upah minimum mempunyai asosiasi dengan pengurangan kesempatan kerja 1,1 persen, (3) kenaikan upah minimum lebih dinikmati buruh terdidik (*white collar workers*) dibandingkan dengan buruh tidak terdidik (*blue collar workers*) karena perusahaan cenderung melakukan substitusi antar tenaga kerja dan antara tenaga kerja dengan mesin (Ikhsan, 2002).

Pada level makro, kebijakan penetapan upah minimum dikhawatirkan akan membuat investor asing melakukan relokasi modalnya di Indonesia. Jika pada masa lalu, Indonesia bisa menawarkan jaminan keamanan dan upah murah sebagai daya tarik investasi asing, namun saat ini sudah tidak ada lagi yang dapat diandalkan. Stabilitas keamanan yang tidak menentu dan hubungan pengusaha dengan buruh yang terus menerus tegang menjadi faktor penguat yang memungkinkan terjadinya relokasi modal oleh investor asing.

Sementara pada level mikro kebijakan upah minimum tersebut juga memiliki implikasi bagi pengusaha maupun buruh sendiri. Kenaikan upah tak pelak telah menjadikan posisi pengusaha menjadi

sulit dan dilematis. Di satu pihak, dia dituntut untuk mematuhi regulasi yang telah ditetapkan, namun di lain pihak, pemenuhan regulasi tersebut akan membebani perusahaan. Hal ini misalnya, tercermin pada perusahaan-perusahaan padat karya, dimana biaya untuk penggajian buruh dapat mencapai 30 % atau lebih dari biaya produksi, sehingga kenaikan upah buruh menjadi sesuatu hal yang memberatkan. Dikarenakan beratnya beban yang harus ditanggung akan membuat banyak perusahaan tidak dapat beroperasi dalam waktu dekat atau konsekuensi yang lebih parah adalah banyaknya perusahaan yang akan gulung tikar. Situasi demikian akan menyebabkan terjadinya potensi pemutusan hubungan kerja (PHK) dari perusahaan sehingga akhirnya akan menambah beban pada ekonomi nasional.

Buruh yang kemungkinan besar terkena imbas rasionalisasi adalah buruh perempuan, karena adanya anggapan yang berkembang di kalangan pengusaha bahwa mempekerjakan perempuan cenderung mendatangkan biaya besar, seperti menanggung cuti haid, ataupun cuti melahirkan. Di sisi lain, perempuan lebih memiliki sikap *nrimo* dan tidak mau melakukan konfrontasi dengan pengusaha. Hal ini berbeda dengan laki-laki yang cenderung memilih-milih pekerjaan. Dengan demikian, ketika buruh laki-laki yang di PHK, maka resiko perusahaan akan di demo akan lebih besar.

Kemungkinan lain yang akan dilakukan pengusaha jika perselisihan upah tidak mendapatkan kesepakatan adalah melakukan produksi dengan sistem *putting out* (produksi di luar pabrik). Cara ini bukan saja akan mematkan buruh di dalam mengorganisir dirinya, tetapi mereka juga tidak akan mendapatkan keuntungan yang didapatnya di pabrik, seperti jaminan kesehatan, cuti haid, atau cuti melahirkan. Sistem *putting out* ini pada hakekatnya tidak dapat diberlakukan untuk semua jenis industri karena kontrol akan lebih sulit. Dengan kata lain, lapangan kerja yang tersedia akhirnya menjadi semakin sempit.

Sedangkan bagi buruh adanya kenaikan upah jika dilihat secara kasat mata memang akan menyebabkan peningkatan kesejahteraan mereka. Namun kenaikan upah menjadi tidak ada artinya jika harga-harga kebutuhan masyarakat juga naik. Hal tersebut dapat dilihat dari realitas empirik yang terjadi pada awal tahun 2002 ini. Kenaikan UMP seperti yang terjadi di DIY misalnya, dari Rp 237.500,00 menjadi Rp

321.750,00 memang menunjukkan persentase kenaikan yang cukup signifikan (34,47 %). Namun belum sempat UMP itu diberlakukan, pada bulan Januari ini pemerintah sudah menaikkan Tarif Dasar Listrik (TDL) sebesar 6 % dan kenaikan harga BBM. Kenaikan TDL dan BBM tersebut, tentunya secara otomatis akan disusul dengan kenaikan barang-barang kebutuhan pokok masyarakat. Singkat kata, kesejahteraan buruh tidak akan meningkat ketika kebijakan yang diformulasikan oleh pemerintah tidak pernah berpihak pada masyarakat.

Problema Tripartit

Sebagai salah satu elemen dalam pola hubungan tripartit, pemerintah memiliki fungsi intermediasi di dalam mengelola hubungan kemitraan antara pengusaha dan buruh. Implisit di dalamnya, pemerintah memiliki kewajiban untuk melakukan harmonisasi hubungan antara kedua pihak di atas, dengan jalan mengeliminir konflik-konflik yang sifatnya kontraproduktif terhadap dunia ketenagakerjaan. Lebih dari itu, pemerintah juga memiliki kewajiban untuk mendorong pengembangan serikat pekerja dan organisasi pengusaha.

Jika merunut konstruksi historis mengenai peran pemerintah dalam konstelasi hubungan industrial menunjukkan suatu kenyataan yang ironis. Pemerintah yang sebenarnya memiliki fungsi mengawasi kesepakatan *tripartit*, ternyata dapat diajak main mata oleh para pengusaha sehingga mengakibatkan kerugian buruh. Dalam hal ini, pemerintah dan majikan berkooperasi untuk mengatur kondisi-kondisi kerja. Untuk tujuan tersebut, mereka sering mendung-dung nilai-nilai kultural yang ditekankan dalam Hubungan Industrial Pancasila seperti harmoni, konsensus, dan gotong-royong/tolong-menolong. Nilai-nilai tersebut dimanfaatkan untuk mengontrol pekerja serta organisasi-organisasi pekerja. Pemerintah sering mengkategorisasikan pelanggaran terhadap aturan-aturan ketenagakerjaan oleh perusahaan sebagai pelanggaran yang tidak penting. Pelanggaran terhadap regulasi-regulasi tentang jam kerja, upah minimum dan provisi asuransi sosial sangat menguntungkan pengusaha (Susetiawan, 2000 : 210). Tak pelak, situasi demikian

menyebabkan posisi buruh menjadi lemah dan disubordinasikan untuk kepentingan-kepentingan manajemen birokratik.

Dalam pelaksanaan kebijakan upah minimum, sering terlihat ketidakkonsistenan dari pemerintah. Di hadapan buruh, mereka selalu menampakkan keseriusan dalam membela hak-hak kaum pekerja dan menekan pengusaha, namun di sisi lain ketika berhadapan dengan pengusaha ada kesan posisi pengusaha disanjung dan mengabaikan perjuangan buruh.

Sikap pemerintah tersebut sebenarnya justru akan menjadi pemicu terjadinya konfrontasi antara pengusaha dan buruh. Sikap inkonsisten pemerintah juga nampak ketika mereka cenderung berpolemik dan melakukan tekanan mental serta teror terhadap pengusaha, namun sama sekali tidak melakukan kebijakan yang lebih strategis untuk mempertegas kenaikan UMP seperti dengan menerbitkan keputusan menteri.

Tidak didukungnya kenaikan UMP dengan kebijakan ekonomi makro seperti yang telah dipaparkan di atas sebenarnya juga mencerminkan kebingungan pemerintah untuk membuat kebijakan ideal di dalam memulihkan perekonomian negara. Ketika pemerintah memiliki komitmen peningkatan kesejahteraan buruh maka kebijakan kenaikan UMP tidak semestinya diikuti dengan kebijakan yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti kenaikan TDL maupun BBM. Momentum waktu kenaikan TDL dan BBM sebenarnya tidak tepat ketika diberlakukan bersamaan dengan kenaikan UMP. Jika dicermati tuntutan kenaikan TDL dan BBM sebenarnya merupakan implikasi dari kesalahan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pada skala nasional, dimana pemerintah lebih memfokuskan pada perbaikan ekonomi makro seperti rekapitalisasi perbankan, sementara defisit APBN justru dibebankan pada masyarakat kecil. Dengan demikian, yang terjadi adalah proses pemiskinan masyarakat kecil.

UMP yang Akomodatif

Dalam menyikapi selalu munculnya kontroversi dan permasalahan mengenai penetapan kebijakan upah minimum sebenarnya yang diperlukan bukanlah sekedar kenaikan upah yang bersifat temporer belaka melainkan reformasi atas sistem pengupahan.

Sistem ini harus lebih memposisikan pekerja dan kehidupan pekerja sebagai poros landasan dan sekaligus landasan gerakannya. Selain itu, harus dipahami bahwa upah tidak lagi ditentukan oleh keuntungan ekonomis semata melainkan juga secara politis sebagai hasil tawar-menawar kolektif antara perwakilan buruh dan perwakilan para majikan dalam rangka garis-garis yang diberikan oleh negara (Habermas dalam Suseno, 1999 : 256).

Kita perlu kebijakan publik yang komprehensif. Selalu munculnya kontroversi dalam setiap kali kebijakan penetapan upah minimum menyiratkan adanya suatu masalah di dalamnya. Pada konteks ini, perlu diketahui bahwa masalah kebijaksanaan belum tentu eksplisit, akan tetapi harus dicari, diketahui dan diidentifikasi terlebih dahulu dengan benar (Islamy, 1986 : 78). Usaha untuk mengerti benar sifat dari masalah kebijaksanaan akan sangat membantu dalam menentukan sikap dari proses perumusan kebijakan.

Kebijakan UMP harus diformulasikan dengan memperhatikan beberapa aspek seperti aspek keadilan, penciptaan infrastruktur pendukung bagi keberhasilan dan keberlangsungan kebijakan tersebut. Michael Salamon (1992 : 535) menegaskan bahwa prinsip keadilan dalam pemberian upah harus mencakup beberapa hal, seperti kesesuaian dengan kebutuhan hidup, produktivitas yang dihasilkan, status pekerjaan, kontribusi pekerja pada organisasi, rasa tanggung jawab terhadap organisasi, perbandingan upah untuk pekerjaan yang sama dengan organisasi lain.

Selalu munculnya pro dan kontra di dalam setiap kebijakan kenaikan upah buruh, sebenarnya bersumber pada tidak transparannya penetapan kebijakan upah yang dibuat. Masih dominannya peran pemerintah di dalam penetapan upah dan tidak adanya persepsi yang sama dalam konsepsi pengupahan menjadi faktor determinan yang menyebabkan ketidaktransparanan penetapan kebijakan upah. Dengan menelaah realitas empirik yang ada, paparan di bawah ini akan menawarkan empat hal penting berkaitan dengan kebijakan upah minimum.

1. Penajaman indikator penentuan upah minimum

Formulasi kebijakan penetapan upah selama ini cenderung hanya memperhatikan satu dua indikator saja seperti indeks harga konsumen dan hasil komparasi dengan upah minimum di daerah sekitarnya. Sementara variabel-variabel lain seperti kemampuan perusahaan, tipologi perusahaan, produktivitas perusahaan, laju inflasi dan pertumbuhan ekonomi daerah sering diabaikan. Ketika kenaikan UMP yang dilakukan melebihi laju inflasi maka banyak perusahaan gulung tikar karena tidak kuat menanggung beban operasional. Dalam tataran ke depan kenaikan UMP, sebenarnya juga tidak dapat digeneralisasikan dalam semua sektor industri. Inheren di dalamnya, perlu ada pemilahan konsepsi pengupahan antara sektor industri padat karya dan padat modal. Kenaikan UMP bagi industri padat modal mungkin tidak begitu menjadi persoalan, namun bagi industri padat karya (seperti industri garment, elektronik, sepatu dan sebagainya), kenaikan UMP adalah sesuatu hal yang sangat memberatkan. Selain itu, dapat dipahami upah pada hakekatnya merupakan *pay for performance* sehingga kenaikan upah selayaknya juga didasarkan pada produktivitas pekerja. Dalam hal ini, ada kontraprestasi atas hasil kerja dari buruh.

Digunakan Indeks Kebutuhan Hidup Minimum sebagai indikator penetapan upah minimum, kiranya perlu dipertanyakan kembali. Berdasarkan Kepmenaker No. 61/1995, penetapan upah minimum di Indonesia didasarkan pada standar kebutuhan hidup minimum dengan nilai 3000 kalori. Angka ini jauh di atas standar garis kemiskinan yang menggunakan 2100 kalori. Dalam kenyataannya, sulit untuk menemukan kelompok rumah tangga yang mengasumsi kalori sebesar itu, karena rata-rata mereka hanya mengkonsumsi sekitar 1800 kalori per hari. Selain itu, mengingat heterogenitas tingkat harga di berbagai kota di Indonesia, maka sangat sulit kiranya untuk menetapkan hasil nominal uang yang setara dengan kebutuhan hidup minimum. Solusi yang ditawarkan dapat ditempuh dengan menghitung kembali upah minimum regional melalui penggunaan standar kalori yang lebih tepat, misalnya antara 2100-2250 kalori per hari sehingga relevan dan tidak terlalu jauh berbeda dengan penghitungan garis kemiskinan.

Kebijakan upah minimum juga perlu mempertimbangkan aspek kesetaraan *gender*. Sampai saat ini, kebijakan upah yang ada masih diskriminatif dan bias *gender* karena tidak ada perbedaan pengupahan terhadap jenis kelamin yang berbeda. Praktik pengupahan selama ini cenderung menempatkan pekerja wanita pada posisi yang subordinatif. Kebijakan pengupahan yang bias *gender* ini disebabkan oleh faktor internal dan eksternal (Hamzah, 2002). Faktor internal disebabkan karena rendahnya tingkat pendidikan dan ketrampilan pekerja wanita serta pandangan terhadap peran perempuan dalam ekonomi rumah tangga sebagai tenaga kerja sekunder. Sementara faktor eksternal dipengaruhi oleh pandangan lingkungan sosial budaya yang menempatkan wanita di rumah tangga, sistem kapitalisme patriarki yang berkembang di Indonesia, pandangan bahwa wanita dipandang sangat cocok ditempatkan di sektor pasar tenaga kerja sekunder dan berupah murah, tidak adanya perlindungan hukum yang secara otonom dan spesifik melindungi pekerja wanita serta kurangnya pemahaman para penentu kebijakan pengupahan, sehingga menempatkan pekerja wanita selalu dalam posisi sekunder, berupah murah, dan tidak memiliki posisi tawar. Mengingat pentingnya UMP yang berkeadilan *gender* ini, maka para penentu kebijakan upah perlu memasukkan kebutuhan otonom dan spesifik pekerja wanita dalam indeks harga konsumen. Di sisi lain, juga diperlukan kepekaan pengusaha untuk memahami kebutuhan spesifik pekerja wanita dan perlakuan diskriminasi.

Indikator-indikator di atas harus menjadi acuan di dalam formulasi kebijakan UMP. Sosialisasi mengenai hal tersebut mutlak dilakukan kepada pihak buruh maupun para pengusaha, sehingga mekanisme penetapan kebijakan UMP dapat berlangsung secara obyektif dan transparan.

2. Dukungan implementasi UMP

Kebijakan UMP pada hakekatnya akan berjalan baik ketika pemerintah juga membuat regulasi-regulasi yang mendukung implementasi dari kebijakan tersebut. Kesulitan yang dialami oleh pengusaha di dalam menanggung biaya operasional yang nantinya berimplikasi pada melonjaknya harga-harga produksi perlu

diminimalkan dengan cara menghapus pungutan-pungutan liar (pungli), menertibkan pungutan retribusi yang dikeluarkan oleh daerah dan meninjau kembali pungutan pajak pertambahan nilai (PPN).

Selama biaya atau pungutan tak resmi belum diberantas tampaknya akan sulit bagi perusahaan untuk meningkatkan upah pekerja apalagi untuk bersaing di pasar global seperti yang selama ini diserahkan oleh pemerintah. Untuk itu, diperlukan reformasi struktur industri nasional yang diarahkan untuk memangkas sesegera mungkin semua pungutan tak resmi yang tidak berkaitan dengan industri atau dunia usaha.

Kebijakan ini akan memiliki dua aspek kemanfaatan yakni menekan *high cost economy* sehingga industri dapat bersaing dan yang lebih penting adalah membuat harga produksi dapat terjangkau oleh masyarakat. Konsistensi antara kebijakan ekonomi nasional dengan kebijakan upah juga akan menjadi kunci agar kebijakan UMP yang dibuat benar-benar memiliki nilai manfaat bagi masyarakat.

3. Reformasi Struktural dan *Law Enforcement*

Carut marutnya permasalahan ketenagakerjaan di Indonesia juga bersumber pada masalah struktural seperti belum adanya UU Perburuhan yang baru, Dewan Pengupahan Nasional yang tidak jalan serta tidak pahamnya para *policy maker* baik di tingkat nasional maupun daerah tentang masalah-masalah teknis perburuhan maupun masalah manajemen mikro perusahaan khususnya perusahaan padat karya. Berhubungan dengan itu, diperlukan adanya sebuah reformasi struktural, sehingga menempatkan orang-orang profesional di bidangnya pada lembaga-lembaga di atas merupakan tuntutan yang harus segera direalisasikan.

Untuk mewujudkan kebijakan UMP yang akomodatif juga perlu diberikan peluang negosiasi berimbang dalam tubuh pembuat kebijakan di bidang pengupahan nasional. Peran pemerintah yang selama ini terlihat sangat dominan dalam alur penentuan upah harus lebih dicermati. Sementara pada aras lain, serikat-serikat pekerja seperti SBSI, SPSI dan institusi sejenis harus lebih memberdayakan dirinya sehingga betul-betul dapat menampung aspirasi pekerja. Sikap netral dan independen serikat-serikat pekerja merupakan suatu keharusan

dalam rangka mewujudkan suatu *collective bargaining*, sehingga dapat mengantisipasi perkembangan yang terjadi.

Selain hal di atas, perlu juga segera dibuat ketentuan hukum yang mengatur tentang sanksi-sanksi bagi perusahaan yang melanggar ketentuan UMP. Regulasi ini akan menjadi dasar justifikasi bagi pemerintah di dalam menindak pelanggaran atas kesepakatan UMP oleh perusahaan. Beberapa regulasi yang sudah ada namun dirasakan tidak akomodatif dan responsif terhadap kepentingan pengusaha atau buruh perlu dikaji ulang. Hal ini misalnya dapat dilihat pada pelaksanaan SK Menteri Tenaga Kerja No. 150 tahun 2000 yang memberikan kompensasi sama bagi pekerja yang melakukan pelanggaran berat terhadap kesepakatan kerja (bahkan melakukan tindak kriminal) dengan pekerja-pekerja yang harus menerima pemutusan hubungan kerja (PHK) karena faktor keadaan. Selain tidak adil, peraturan tersebut tidak mendidik dan sangat disinsentif (Otto, 2001). Pada akhirnya kebijakan maupun regulasi yang dibuat akan berhasil guna ketika *law enforcement* dilaksanakan secara konsekuen dan tegas.

4. Transparansi dan Komunikasi Buruh dan Majikan

Keterbukaan dan komunikasi merupakan hal esensial yang mesti diperlukan dalam hubungan antara pengusaha dengan buruh. Selama ini perusahaan cenderung tidak mau terbuka terhadap buruh mengenai kondisi perusahaannya dan ada anggapan bahwa buruh bukan merupakan komponen penting bagi keberlangsungan perusahaan. Melalui keterbukaan ini diharapkan akan ada sikap saling memahami dan pengertian antara buruh dan pihak perusahaan. Dengan demikian, ketika perusahaan sedang mengalami kesulitan keuangan diharapkan buruh akan dapat memakluminya karena pada hakekatnya buruh dan pengusaha mempunyai hubungan yang saling komplementer.

Adanya pemogokan ataupun unjuk rasa mengenai masalah UMP adalah akibat dari terjadinya kesenjangan komunikasi antara pekerja dan perusahaan. Dalam hal ini, pekerja kurang mengetahui seluk beluk atau tidak dapat membaca kondisi keuangan perusahaan yang menentukan bisa tidaknya suatu perusahaan membayar upah pekerja sesuai dengan upah minimum. Tanpa adanya transparansi dan

juga *collective bargaining* bagi pekerja, maka masalah upah tidak akan dapat diselesaikan secara tuntas.

Melalui komunikasi secara intensif dimungkinkan pula upaya mencari solusi upah buruh secara bersama-sama. Ketika perusahaan benar-benar tidak mampu melaksanakan UMP sesuai dengan ketentuan pemerintah, bisa jadi apabila antara buruh dan perusahaan ada kesepakatan, maka upah yang mereka patok berbeda dengan jumlah upah berdasarkan kriteria pemerintah. Hal ini sangat mungkin terjadi, karena kedua belah pihak mengambil jalan damai dan ingin saling menghidupi.

Aspek-aspek di atas, diharapkan dapat menjadi acuan pengembangan kebijakan UMP yang akomodatif. Kebijakan semacam ini sangat urgen di dalam meminimalisir kontroversi penetapan upah minimum. Di sisi lain, dalam jangka ke depan juga perlu diformulasikan sebuah strategi bagi peningkatan kesejahteraan buruh. Sebagai salah satu kelompok masyarakat yang amat rentan terhadap fluktuasi harga kebutuhan pokok, maka diperlukan kebijakan publik yang memungkinkan buruh dapat mengatasi masalahnya dengan melihat pada pengeluaran mereka. Para buruh di kota-kota besar umumnya menghabiskan uangnya untuk sewa rumah dan biaya transportasi. Oleh karena itu, pembangunan rumah susun sewa di sekitar kawasan industri akan dapat menghemat pengeluaran para buruh. Kebijakan ini akan dapat mendorong penciptaan lapangan kerja dan berguna dalam membantu penataan tata kota. Sementara bagi buruh sendiri, dengan dekat tempat kerja diharapkan produktivitas kerja mereka dapat lebih meningkat. Peningkatan produktivitas tenaga kerja akan berjalan paralel dengan kenaikan upah dan kesejahteraan mereka.

Catatan Penutup

Selalu munculnya pro dan kontra mengenai masalah upah minimum merupakan fakta yang mengindikasikan bahwa masalah upah hingga saat ini masih menjadi kontroversi yang belum pernah tuntas. Di sisi lain, hal tersebut juga dapat menjadi salah satu indikator meningkatnya kesadaran pekerja untuk menuntut hak-haknya. Namun, jika dikaji secara lebih cermat munculnya kontroversi tersebut

bersumber pada tidak akomodatifnya kebijakan yang dibuat. Penetapan kebijakan upah minimum selama ini hanya sekedar dipahami sebagai upaya penyesuaian terhadap perubahan makro ekonomi, tetapi tidak pernah dilihat dalam konteks pengembangan *income riil* bagi pekerja.

Paparan yang telah ditulis di muka, pada hakekatnya dimaksudkan untuk memberikan solusi alternatif bagi terwujudnya kebijakan UMP yang akomodatif. Dalam konteks ini, pemerintah dituntut untuk berdiri pada posisi netral dan berfungsi mengakomodasi kepentingan buruh dan pengusaha. Pada akhirnya, formulasi kebijakan ideal UMP yang telah diuraikan di atas, diharapkan dapat menciptakan kebijakan UMP yang lebih komprehensif. Dengan demikian, hubungan antara para pelaku ekonomi dalam hubungan industrial dapat berjalan secara sinergi untuk menuju tatanan ekonomi yang lebih baik.***

Daftar Pustaka

- Baiquni, M. (1995). 'Debat Publik Menuju Demokratisasi Kebijakan' dalam Kumpulan *Makalah Pelatihan Analisis Kebijakan Sosial Angkatan III* (Yogyakarta, 11-22 Juli 1995), Pusat Penelitian Kependudukan, Universitas Gadjah Mada.
- Hamzah, Ardi (2002). 'Mewujudkan Upah Minimum Propinsi yang Berkeadilan Jender, *Kedaulatan Rakyat*, 29 Januari.
- Ikhsan, Mohammad (2002). 'Upah Minimum Regional dan Kesempatan Kerja, Mencari Jalan Tengah,' *Kompas*, 8 Januari.
- Islamy, M. Irfan (1986). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Nugroho, Heru (2001). *Negara, Pasar dan Keadilan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Otto, Budi P. (2001). 'Kebijakan Ekonomi Nasional dan Upah Minimum Yang Tidak Sejalan,' *Kompas*, 18 Desember.

- Salamon, Michael (1992). *Industrial Relation, Theory and Practice*, New York: Prentice Hall International (UK) Ltd.
- Simanjuntak, Payaman (1985). *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Sriyana, Jaka (2001). 'UMP Naik Produktivitas Naik,' *Kedaulatan Rakyat*, 26 Desember.
- Suseno, Franz-Magnis (1999). *Pemikiran Karl Marx Dari Sosialisme Utopis Ke Perselisihan Revisionisme*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Susetiawan (2000). *Konflik Sosial, Kajian Sosiologis Hubungan Buruh, Perusahaan dan Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Watson, Tony J. (1980). *Sociology of Work Industry*. London: Routledge and Keagan Paul.