

# JURNAL ANALISIS SOSIAL

Vol. 7, No. 1 Februari 2002

## UPAH MINIMUM DAN KESEJAHTERAAN BURUH: Peluang dan Tantangan bagi Serikat Buruh

## DAFTAR ISI

Pengantar Editorial _____	v
Editorial _____	xi
<b>Bahasan Utama</b>	
Situasi Ketenagakerjaan Indonesia Dan Tinjauan Kritis Terhadap Kebijakan Upah Minimum _____ <i>Edy Priyono</i>	1
Upah dan Kesempatan Kerja: Dampak Kebijakan Upah Minimum terhadap Penyerapan Tenaga Kerja di Sektor Formal Perkotaan _____ <i>Asep Suryahadi, Wenefrida Widyanti, Daniel Perwira, dan Sudarno Sumarto</i>	17
Polarisasi (Gerakan) Buruh: Momentum Negara untuk Menekan Upah _____ <i>Makinnuddin Al Hambra</i>	37
Dewan Pengupahan: Strategiskah Sebagai Alat Perjuangan Buruh? _____ <i>Resmi Setia M.S</i>	51
Kemampuan Negosiasi Serikat Buruh dalam Memperjuangkan Upah Minimum di dalam Institusi Dewan Pengupahan _____ <i>Popon Anarita</i>	65
Upah Minimum bagi Buruh dan Strategi Perjuangan Serikat Pekerja/ Serikat Buruh _____ <i>Bambang Wirahyoso</i>	77
Kesejahteraan Buruh dan Kelangsungan Usaha Upah Minimum dari Sisi Pandang Pengusaha _____ <i>Ari Hendarmin</i>	95
Sistem Kerja Borongan pada Buruh Pemetik Teh Rakyat dan Negara: Menguntungkan atau Merugikan? _____ <i>Keri Lasmi Sugiarti</i>	111
<b>Ruang Metodologi</b>	
Manfaat Pendekatan Sejarah dalam Studi Hubungan Industrial dan Gerakan Buruh Kontemporer _____ <i>Michele Ford</i>	135
<b>Resensi Buku</b>	
Menelusuri Jejak Masa Lalu: Upaya Imbangan Terhadap Eropasentrisme Kolonial _____ <i>Shelly Novi HP</i>	147

## **EDITORIAL**

Persoalan upah buruh masih menjadi topik yang penting untuk dibahas karena upah merupakan masalah yang sensitif bagi buruh. Upah bagi buruh masih menjadi komponen utama yang menopang kehidupan mereka sehari-hari. Terkait dengan persoalan upah ini, pengumuman penetapan kenaikan upah minimum oleh Pemerintah Indonesia setiap tahun selalu memunculkan polemik di media massa. Dengan mengamati pemberitaan media massa terlihat bahwa ada berbagai pandangan kontroversial yang selalu muncul, baik dari pihak pengusaha yang diwakili oleh Asosiasi Pengusaha maupun pekerja yang diwakili oleh Serikat Pekerja/Serikat Buruh. Hal itu berlaku pula di Jawa Barat ketika pemerintah di tingkat provinsi mengumumkan penetapan Upah Minimum Provinsi Jawa Barat tahun 2002 pada akhir bulan November yang lalu dan disusul kemudian oleh pengumuman penetapan Upah Minimum Kabupaten dan Kotamadya di seluruh Provinsi Jawa Barat. Berdasarkan SK Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi dan Kabupaten/Kota, Upah Minimum Provinsi tahun 2002 ditetapkan 60 hari sebelum dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 2002, sementara Upah Minimum Kabupaten/Kota selambatnya 40 hari sebelum pelaksanaan.

Upah minimum meskipun secara normatif hanya diterapkan bagi buruh tanpa pengalaman dan nol masa kerja, dalam pelaksanaannya telah terdistorsi dan memberikan "efek domino" bagi buruh yang telah memiliki masa kerja. Kenaikan upah minimum biasanya menyebabkan kenaikan upah bagi buruh di semua tingkatan. Fenomena ini biasa disebut sebagai "*upah sundulan*". Hal ini selalu menjadi kekhawatiran pengusaha karena konsekuensi kenaikan biaya pekerja yang harus mereka keluarkan. Sebaliknya, dari sisi para buruh, kenaikan upah minimum menjadi satu hal yang selalu ditunggu dan diharapkan karena upah mereka akan naik seiring naiknya upah minimum.

Kebijakan upah minimum yang diterapkan Pemerintah Indonesia sejak akhir tahun 80-an, secara normatif berfungsi sebagai standard upah bagi pekerja yang berada di tingkatan terendah di sebuah perusahaan. Hal ini sebenarnya dapat diartikan sebagai upaya perlindungan terhadap upah buruh agar pihak pengusaha tidak bersikap sewenang-wenang dalam memberikan kompensasi bagi tenaga dan hasil kerja buruh. Standarisasi ini masih diperlukan dalam sistem pengupahan di Indonesia karena situasi dan kondisi perburuhan, terutama yang menyangkut daya tawar buruh yang masih sangat rendah sehingga belum memungkinkan buruh untuk melakukan negosiasi secara bipartit.

Hingga saat ini, kebijakan perburuhan -- khususnya yang menyangkut upah minimum -- telah mengalami perubahan seiring dengan berbagai perubahan dalam bidang ekonomi, sosial, dan politik yang terjadi di Indonesia. Perubahan di bidang ekonomi yang memberikan dampak paling besar terhadap kondisi perburuhan di Indonesia adalah terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1997 yang membuka iklim reformasi dan demokratisasi. Iklim ini mendorong Pemerintah Indonesia meratifikasi Konvensi ILO No.87/1948 mengenai Kebebasan Berserikat. Konstelasi politik perburuhan di Indonesia sejak saat itu mulai berubah dengan munculnya banyak Serikat Buruh yang berupaya menjadi representasi buruh dalam hubungan industrial, baik secara bipartit di tingkat perusahaan maupun tripartit antara lain dalam institusi Dewan Pengupahan.

Selain memperhitungkan munculnya banyak Serikat Buruh sebagaimana diuraikan di atas, hal penting lainnya yang perlu diperhitungkan dalam kebijakan perburuhan adalah diberlakukannya Otonomi Daerah. Secara normatif kedua hal tersebut dapat dilihat sebagai kesempatan yang terbuka bagi buruh dan Serikat Buruh untuk lebih berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan perburuhan khususnya mengenai upah minimum. Akan tetapi, studi yang dilakukan AKATIGA menunjukkan bahwa secara praktek, kesempatan-kesempatan tersebut masih sulit dimanfaatkan secara optimal oleh Serikat Buruh. Berbagai faktor yang menghambat hampir seluruhnya bermuara pada ketidaksiapan Serikat Buruh secara institusional dalam melakukan perannya di dalam institusi tersebut. Faktor lain yang jadi penghambat ialah justru dari kebijakan Pemerintah mengenai penetapan upah minimum itu sendiri yang melahirkan sistem dan mekanisme penentuan upah minimum yang tidak demokratis dan adil bagi buruh.

Persoalan-persoalan dalam kebijakan upah minimum masih membutuhkan kajian yang harus dilakukan secara sistematis. Meskipun tidak mungkin melakukan pembahasan mengenai persoalan upah minimum secara menyeluruh, Jurnal Analisis Sosial AKATIGA kali ini mencoba memberikan sumbangan pemikiran yang konstruktif dan diharapkan dapat mendorong perubahan kebijakan-kebijakan mengenai pengupahan ke arah yang lebih baik bagi kesejahteraan buruh dan kelangsungan usaha.

Ruang Bahasan Utama dalam edisi kali ini diawali oleh **Eddy Priyono**, seorang peneliti dan Direktur Eksekutif AKADEMIKA, Bekasi, yang memberikan pengantar tentang gambaran situasi makro ketenagakerjaan di Indonesia dan kaitannya dengan kebijakan upah minimum. Tulisan ini mencoba memberikan gambaran tentang situasi dan kondisi perekonomian berdasarkan kajian teoretis tentang dampak kebijakan upah minimum pada berbagai struktur pasar. Paparan situasi makro ini dilengkapi pula dengan analisis terhadap kebijakan upah minimum yang dikaitkan dengan situasi krisis saat ini, serta usulan sebagai upaya untuk mendorong terciptanya kebijakan pengupahan yang lebih baik.

Tulisan kedua, masih merupakan paparan situasi makro, ditulis oleh **Asep Suryahadi, Wenefrida Widyanti, Daniel Perwira, dan Sudarno Sumarto**, tim peneliti SMERU. Masih dengan tema sentral kebijakan upah minimum yang dikaitkan dengan kesempatan kerja, Asep dkk. memaparkan berbagai dampak penerapan upah minimum terhadap berbagai kategori tenaga kerja secara khusus di dalam pasar kerja perkotaan di Indonesia. Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang menggunakan pendekatan kuantitatif dan analisis terhadap data-data sekunder kebijakan upah minimum dan situasi dan kondisi pasar kerja di perkotaan.

Berkaitan dengan munculnya heterogenitas Serikat Buruh pascaratifikasi Konvensi ILO 87/1948 dan terbukanya iklim kebebasan berserikat melalui UU No. 21/2000, **Makinuddin Al Hambra**, staf Divisi Advokasi AKATIGA berupaya menyajikan gambaran dan analisis makro di tingkat nasional mengenai situasi gerakan buruh saat ini dan peran negara berkaitan dengan kebijakan upah minimum. Berdasarkan analisisnya, penulis berpandangan bahwa terjadinya fragmentasi gerakan buruh merupakan momentum yang dimanfaatkan negara, dalam hal ini pemerintah, untuk menekan upah minimum.

**Resmi Setia MS** menulis artikel keempat. Tulisan ini merupakan intisari dari hasil penelitian yang dilakukan Tim Penelitian Perburuhan AKATIGA mengenai institusi Dewan Pengupahan pada tahun 2001 yang lalu. Tulisan ini memaparkan peran dan bentuk Dewan Pengupahan sebagai institusi yang merumuskan upah minimum. Secara lebih rinci, tulisan ini juga menelaah proses dan mekanisme penetapan upah minimum. Selain itu, penulis mengemukakan analisisnya bahwa terlepas dari berbagai persoalan di dalamnya, Dewan Pengupahan dapat menjadi media perjuangan yang strategis bagi Serikat Buruh untuk meningkatkan kesejahteraan buruh dengan beberapa catatan kondisional yang harus diwaspadai oleh Serikat Buruh.

Menyambung tulisan sebelumnya, **Popon Anarita**, peneliti perburuhan AKATIGA membahas persoalan kemampuan negosiasi Serikat Buruh dalam memperjuangkan upah minimum di dalam institusi Dewan Pengupahan. Fokus dari bagian ini adalah analisis mengenai posisi dan kekuatan Serikat Buruh dalam konstelasi hubungan perburuhan di dalam institusi tripartit Dewan Pengupahan. Secara lebih khusus, tulisan ini mencoba menganalisis tingkat kemampuan Serikat Buruh dalam negosiasi perumusan upah minimum dengan pihak lain dalam tripartit Dewan Pengupahan, kelemahan dan potensi kekuatan Serikat Buruh di dalam konstelasi relasi kepentingan dan kekuatan di dalam institusi tersebut. Tulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi praktisi Serikat Buruh untuk mengoptimalkan peran dan fungsinya di dalam lembaga tripartit, khususnya Dewan Pengupahan.

Pembahasan mengenai upah minimum ini tidak akan menyeluruh apabila kita tidak mengetahui bagaimana sebenarnya pandangan dua pihak yang mewakili kepentingan yang berbeda, yakni pengusaha dan Serikat Buruh. Sebagai bahan perbandingan dalam memahami persoalan upah minimum ini, Bahasan Utama jurnal kali ini juga mengetengahkan dua tulisan yang mewakili dua pandangan tersebut.

*Pertama*, pandangan organisasi Serikat Buruh diwakili oleh **Bambang Wirahyoso**, salah seorang pimpinan Federasi Serikat Pekerja Tekstil, Sandang, dan Kulit (F.SP-TSK). Bagian ini merupakan pandangan praktisi Serikat Buruh mengenai upah minimum dan pengalaman F.SP-TSK dalam keterlibatannya di Dewan Pengupahan. Penulis mengungkapkan pemikirannya tentang persoalan-persoalan dalam kebijakan upah minimum, dan menganalisis apakah institusi Dewan Pengupahan bisa menjadi alat yang strategis bagi Serikat Buruh untuk memperjuangkan kesejahteraan buruh. Selain itu diungkapkan pula bagaimana Serikat Buruh dapat meningkatkan fungsi dan perannya dalam perundingan upah minimum, tidak hanya di lembaga tripartit Dewan Pengupahan tetapi juga di tingkat bipartit di dalam perusahaan.

*Kedua*, pandangan pengusaha diwakili oleh **Ari Hendarmin**, seorang tokoh pengusaha di Jawa Barat dan Wakil Ketua DPD APINDO Jawa Barat. Berdasarkan pengalamannya terlibat di dalam lembaga tripartit Dewan Pengupahan, penulis merefleksikan pandangannya mengenai persoalan upah minimum dikaitkan dengan upaya peningkatan kesejahteraan buruh dan menjaga keberlangsungan usaha. Tulisan ini diharapkan dapat memaparkan secara rinci masalah-masalah yang dihadapi pengusaha berkaitan dengan kenaikan upah minimum, bagaimana kaitannya dengan keberlangsungan proses produksi, dan faktor-faktor yang signifikan mempengaruhi keberlangsungan usaha.

Tulisan terakhir pada Bahasan Utama edisi kali ini ditulis oleh **Keri Laksmi Sugiarti**, salah seorang peneliti perburuhan AKATIGA. Tetap terkait dengan persoalan upah, tulisan ini mengetengahkan satu gambaran lain mengenai bentuk-bentuk hubungan kerja dan implikasinya terhadap kondisi kerja buruh di sektor perkebunan. Tulisan ini disusun berdasarkan hasil penelitian AKATIGA di perkebunan teh rakyat dan negara di Ciwidey, Jawa Barat. Dalam tulisan ini secara rinci dapat dilihat perbandingan struktur organisasi produksi di perkebunan teh rakyat dan negara, implikasinya terhadap perbedaan jenis hubungan kerja yang diterapkan, dan tingkat kesejahteraan buruhnya.

Pada Ruang Metodologi kali ini, **Michele Ford** seorang sejarawan dari University of Wollongong, Australia -- yang selama ini konsisten mengamati persoalan perburuhan -- memberikan paparan tentang pendekatan historis dalam penelitian perburuhan sebagai salah satu bentuk pemahaman atau pengetahuan tentang cara mendapatkan informasi atau fakta-fakta suatu permasalahan dalam penelitian perburuhan. Pemahaman terhadap metodologi ini menjadi sangat penting untuk dapat menjelaskan suatu permasalahan perburuhan secara menyeluruh dan mencoba mencari pemecahan persoalan melalui kaitan fakta antarwaktu. Selain itu, dikemukakan pula konsekuensi-konsekuensi yang muncul dari penggunaan pendekatan historis ini, baik di dalam menemukan fakta/informasi atau juga penggunaan konsep.

Popon Anarita

**SISTEM KERJA BORONGAN  
PADA BURUH PEMETIK TEH RAKYAT DAN NEGARA  
Menguntungkan atau Merugikan? <sup>1</sup>**

*Keri Lasmi Sugiarti<sup>2</sup>*

**Pengantar**

Ada dua hal penting dalam persoalan ketenagakerjaan di Indonesia, informalisasi ketenagakerjaan dan tenaga kerja sektor informal. Keduanya saling terkait dan sama-sama rentan dalam hal perlindungan ketenagakerjaannya.

Kecenderungan informalisasi tenaga kerja dan desentralisasi produksi merupakan salah satu strategi yang dikembangkan oleh pemilik modal untuk mencari tingkat surplus yang sebesar-sebesarnya. Hal itu merupakan bagian dari perubahan sistem produksi dalam upaya menghindari bentuk hubungan kerja formal dalam rangka mengelak dari berbagai resiko dan biaya ketenagakerjaan. Bentuk yang dikembangkan antara lain mengatur sistem kerja buruh yang berdampak pada kecilnya upah dan hubungan kerja yang bersifat fleksibel seperti buruh lepas, buruh paruh waktu, kontrak musiman, buruh borongan, maupun buruh tetap yang bekerja penuh akan tetapi beban kerjanya sangat banyak. Prinsip untuk mencari tingkat surplus yang sebesar-besarnya ini berlaku dalam masyarakat kapitalis yang proses produksinya menjadi sangat dominan dan memandang tenaga kerja manusia sebagai komoditas, yang bisa dihitung berdasarkan sejumlah tenaga dan jam kerja. Arah sistem produksi kapitalis ini adalah penambahan kuantitatif dari nilai tukar uang – barang – uang, yang terus-menerus mencari tingkat surplus sebesar-besarnya (Bottomore, 1985 dalam Haryadi, 1994).

Persoalan penting lainnya adalah ketenagakerjaan di sektor informal. Sektor ini menyerap tenaga kerja paling besar dan banyak dianggap sebagai katup pengaman bagi pengangguran di perkotaan. Sektor ini menyerap sekitar 58,3 juta orang tenaga kerja (65% dari jumlah semua tenaga kerja), jauh lebih banyak dibanding jumlah pekerja sektor formal yang diperkirakan hanya sebesar 31,5 juta orang (35% dari semua tenaga kerja).

Fenomena di atas memunculkan persoalan dalam hal perlindungan ketenagakerjaan. Para pekerja kontrak, buruh lepas atau borongan, serta pekerja lainnya di sektor informal, sama-sama menjadi bagian dari mereka yang tergolong ke dalam “pekerja yang tidak dilindungi secara sosial”<sup>3</sup>. Perlindungan ketenagakerjaan pekerja dan buruh tersebut sebenarnya telah menjadi perhatian pemerintah dengan dikeluarkannya Permenaker No. Per-03/Men/1994 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja bagi Tenaga Kerja Harian Lepas, Tenaga Kerja Borongan, dan Tenaga Kerja Kontrak. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa pengusaha wajib mengikutsertakan semua tenaga kerja harian lepas, tenaga kerja borongan dan tenaga kerja kontrak dalam Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja kepada Badan Penyelenggara (Bab II, Pasal 2). Namun, pada kenyataannya, banyak ditemui kondisi sebaliknya; buruh lepas dan kontrak tersebut tetap dianggap tidak perlu memperoleh perlindungan sosial secara formal. Hal ini cukup memprihatinkan mengingat hubungan kerja tanpa ikatan tersebut mempunyai resiko kerja lebih besar dibanding buruh sektor formal.

---

<sup>1</sup> Tulisan ini dibangun berdasarkan data sekunder dan temuan lapangan pada penelitian struktural “Bentuk dan Dinamika Hubungan Buruh Majikan di Perkebunan Teh Rakyat dan Negara Ciwidey”, yang dilakukan oleh AKATIGA, 2001.

<sup>2</sup> Peneliti Perburuhan AKATIGA – Pusat Analisis Sosial

<sup>3</sup> International Labour Organization (1989) mendefinisikan bahwa pekerja yang tidak dilindungi secara sosial merupakan pekerja yang tidak dilindungi oleh peraturan perburuhan atau persetujuan bersama dan tidak memperoleh keuntungan jaminan sosial.

Di tengah pembahasan tentang persoalan upah dan kesejahteraan buruh, penting untuk melihat kategori buruh lepas yang tidak memiliki hubungan kerja formal. Salah satunya adalah buruh dengan sistem borongan. Tulisan ini bermaksud untuk memberi gambaran mengenai praktek hubungan kerja, kondisi kerja dan penetapan upah dengan sistem borongan pada buruh pemetik teh sektor formal dan informal. Juga akan dibahas sejauh mana jaminan sosial perlindungan kerja yang diperoleh serta gambaran sistem kerja borongan ini menjadi suatu hal yang menguntungkan atau merugikan bagi pihak buruh.

Studi kasus di subsektor perkebunan teh ini sengaja dipilih untuk memperoleh pemahaman yang lebih beragam di luar sektor industri formal perkotaan yang selama ini menjadi fokus perhatian. Sektor bisa menjadi unit analisis penting; di sana ditunjukkan bahwa ada perbedaan strategi pada setiap sektor dalam melakukan restrukturisasi serta hubungan industrialnya (Frenkel, 1993).

### **Industri Teh Indonesia: Peluang dan Tantangan**

Teh selama ini telah menjadi salah satu ekspor andalan Indonesia yang cukup bertahan di masa krisis. Nilai ekspornya pada tahun 2000 bisa mencapai US\$ 108 juta atau sekitar 5,5% dari total ekspor teh dunia. Ekspor teh ini paling besar dihasilkan oleh Jawa Barat yang mencapai 75% dari ekspor teh Indonesia secara keseluruhan. Hal ini wajar mengingat Jawa Barat memiliki areal perkebunan teh terbesar – mencapai 80% – dari luas lahan teh Indonesia (Sukarna dan Narsih, 2000). Dengan prospek industri yang semakin cerah, diperkirakan komoditi ini akan terus menjadi andalan Indonesia hingga beberapa tahun mendatang.

Di samping sebagai usaha yang prospeknya cukup menjanjikan tersebut, ada banyak persoalan yang melingkupi dunia perkebunan di Indonesia. Salah satunya berkaitan dengan tingkat produktivitas teh. Secara umum, pengelolaan perkebunan teh di Indonesia dapat dibagi dalam tiga kelompok besar, yaitu Perkebunan Besar Negara (PBN), Perkebunan Besar Swasta (PBS), dan Perkebunan Rakyat (PR). Dilihat dari luas lahan, pada tahun 1999, perbandingan luas lahan perkebunan rakyat dibanding perkebunan lainnya adalah sebagai berikut: perkebunan rakyat 42%, swasta 27%, dan pemerintah 31% dari total lahan tanaman teh yang seluas 128,5 ribu ha. Namun, jika dibandingkan dengan tingkat produksinya, maka urutan komposisi ketiga kelompok tersebut adalah PBN memberi kontribusi produksi terbesar dengan 54%, disusul oleh PBS dengan nilai kontribusi 25%, serta PR di urutan terakhir dengan nilai kontribusi sebesar 21%. Gambaran tentang komposisi luas areal dan jumlah produksi teh tersebut dapat dilihat dalam Tabel 1.

Tabel 1  
Komposisi Luas Areal dan Jumlah Produksi PBN, PBS, dan Perkebunan Rakyat dalam Produksi Teh Indonesia tahun 1999

	Luas Areal	Produksi
Perkebunan Rakyat (PR)	42 %	21 %
Perkebunan Besar Negara (PBN)	31 %	54 %
Perkebunan Besar Swasta (PBS)	27 %	25 %

Sumber: Diolah dari Ditjen Perkebunan, Dephutbun, 2000

Di sini dapat dilihat bahwa walaupun areal perkebunan teh rakyat paling luas ternyata hanya mampu menyumbang sedikit dari produksi pucuk tehnya. Hal ini menunjukkan produktivitas perkebunan rakyat, jauh lebih rendah, baik dibandingkan dengan PBS, apalagi jika dibandingkan dengan PBN. Dalam tulisan Permasalahan Ekonomi (1999), diterangkan bahwa setiap hektar perkebunan teh milik negara mampu menghasilkan sekitar 1,66 ton teh kering. Sementara perkebunan swasta hanya menghasilkan 0,84 ton teh kering dan perkebunan rakyat hanya menghasilkan 0,53 ton teh kering.

Di luar persoalan produktivitas tanaman, muncul beberapa kekhawatiran lain dari sisi pengusaha perkebunan teh besar negara dan swasta. Hal ini berkaitan dengan tingkat persaingan penjualan produksi teh di pasar internasional. Setiap negara produsen teh dituntut untuk mampu menjual teh dengan kualitas terbaik dengan harga yang bersaing. Sementara itu

di Indonesia, ada kecenderungan kenaikan biaya produksi dan nonproduksi yang dipicu oleh kenaikan UMR, bahan baku, pajak, kenaikan BBM dan tarif listrik, yang memaksa setiap pengusaha untuk meningkatkan efisiensi produksinya. Menurut Ketua Asosiasi Teh Indonesia, kenaikan tarif BBM, listrik, dan lain-lain tersebut diperkirakan akan menyebabkan harga pokok naik sampai 30 – 40% (Pikiran Rakyat, 31 Juli 2001). Bahkan diperkirakan sekitar 55% - 60% dari harga pokok (per kg teh) ditentukan oleh upah buruh.

Dalam pembahasan mengenai sistem kerja borongan ini, perlu digambarkan pula struktur industri teh perkebunan rakyat dan negara secara umum. Hal ini karena penggunaan sistem kerja borongan pada buruh pemetik teh ini terkait erat dengan struktur produksi yang melingkupinya. Dari uraian berikut dapat dilihat bahwa ada perbedaan dalam struktur industri teh rakyat dan negara yang terjadi karena perbedaan dalam proses produksi yang terjadi di dalamnya.

Secara umum, struktur industri teh rakyat ditandai oleh hubungan para pelaku produksi yang saling terpisah. Mereka kemudian saling berhubungan dalam suatu proses pembagian kerja tertentu dan menciptakan hubungan-hubungan kerja yang sifatnya informal. Di dalam struktur ini secara umum pelaku-pelaku dalam industri teh rakyat terbagi atas dua organisasi kerja, yaitu organisasi produksi di kebun yang melibatkan mandor, petani pemilik kebun teh dan buruh-buruh pemetik teh, serta organisasi pabrik pengolah teh rakyat yang bertugas mengolah pucuk teh basah tersebut menjadi teh kering. Mereka terdiri dari pabrik pengolah teh rakyat dan pabrik pengolah perkebunan besar swasta. Di dalam hubungan antar keduanya ada beberapa pelaku lain yaitu bandar dan penampung.

Bandar adalah pihak yang mengumpulkan pucuk-pucuk teh dari petani langsung maupun dari para penampung. Jumlah pucuk teh yang dikumpulkannya biasanya cukup besar mencapai tiga sampai lima ton per hari, dan dijual langsung pada pabrik pengolah swasta besar. Sementara itu, penampung adalah para pengumpul pucuk teh dari para petani yang hasil produksi sedikit. Penampung ini kemudian akan menjualnya kepada bandar karena dengan hasil pengumpulan pucuk teh yang sedikit penampung tidak memiliki akses untuk menjual langsung kepada pabrik besar.

Secara khusus, di dalam organisasi kerja di kebun teh rakyat ini ditemui keragaman berkaitan dengan luas lahan dan penggunaan tenaga kerja. Perkebunan teh rakyat umumnya memiliki lahan yang tidak terlalu luas dan lokasinya tersebar di antara pemukiman penduduk. Dari temuan lapangan, diketahui bahwa luas lahan yang dimiliki petani teh rakyat ini berkisar antara 0,25 ha sampai dengan 30 ha. Usaha kebun teh mereka termasuk dalam sektor informal dan sebagian besar pasar produksinya adalah lokal. Keberadaan mandor sendiri ini umum ditemui pada lahan teh rakyat seluas di atas 5 ha. Di dalam struktur perkebunan teh rakyat, buruh pemetik berada pada posisi terendah memiliki hubungan kerja langsung dengan petani pemilik atau dengan mandor.

Hal tersebut berbeda dengan struktur industri teh negara yang para pelakunya berada dalam satu struktur organisasi produksi yang sama dan ditandai oleh hubungan kerja yang formal. Perkebunan negara memiliki luas lahan mencapai ribuan hektar yang dikelola secara profesional. PTPN VIII ini merupakan sebuah BUMN dengan pangsa pasar produksinya sebagian besar untuk ekspor - kondisi yang akan mempengaruhi orientasi produksi dan kualitas dari produk yang dihasilkannya. Pada struktur industri teh negara, proses produksi di kebun dan pabrik pengolahan berada di bawah administrasi. Ia dibantu oleh beberapa sinder kebun dan sinder pabrik yang membawahi beberapa mandor besar dan sejumlah mandor kecil. Setiap mandor kecil inilah yang bertugas mengawasi langsung pekerjaan pemetikan sekitar 25 sampai 30 orang buruh pemetiknya.

Berdasarkan kasus yang diambil dari perkebunan teh negara PTPN VIII Rancabali, diketahui bahwa ada dua kelompok status buruh pemetik teh. Kelompok pertama, buruh pemetik yang telah menjadi karyawan tetap disebut karyawan harian tetap (KHT). Kelompok kedua, buruh pemetik lepas yang disebut karyawan lepas matuh (KLM). Karyawan dengan status KHT ini memiliki golongan IA, terdaftar sebagai anggota serikat buruh SPBUN, dan memiliki hak-hak



sebagai pekerja tetap. Namun, untuk karyawan harian lepas (KHL), mereka belum memiliki golongan dan memiliki hubungan kerja lepas dengan pihak perusahaan. Namun demikian, di luar perbedaan status tersebut, keduanya tetap bekerja dengan menggunakan sistem borongan.

Dalam uraian tentang struktur ini, dapat dilihat bahwa perbedaan struktur industri ini terkait dengan perbedaan karakteristik produksi perkebunan teh rakyat dan negara. Dalam pembahasan mengenai sistem borongan selanjutnya, akan diperbandingkan aspek-aspek seperti penggunaan sistem borongan, hubungan kerja, situasi kerja, upah, dan jaminan sosial antara buruh pemetik borongan di perkebunan teh rakyat berlahan luas (10 ha dan 30 ha) dengan buruh pemetik di perkebunan teh negara (karyawan tetap dan karyawan lepas). Pemilihan kasus dan status hubungan kerja yang berbeda ini sengaja dilakukan untuk memperlihatkan adanya variasi dalam praktek penggunaan sistem borongan yang berlaku dan implikasi-implikasinya terhadap pemenuhan hak-hak buruh.

### **Persoalan Ketenagakerjaan di Perkebunan Teh**

Dari sisi ketenagakerjaan, satu masalah utama buruh perkebunan adalah upah yang rendah. Sudah menjadi gambaran umum bahwa upah sektor pertanian termasuk perkebunan, lebih rendah dibanding upah sektor-sektor lainnya. Berdasarkan penelaahan mengenai kondisi upah selama kurun 1986 – 1990 -- dalam hal ini Jawa Barat -- terungkap bahwa secara sektoral, kondisi pengupahan di sektor industri lebih baik dari sektor perkebunan. Tingkat upah sektor industri 26% - 35% lebih tinggi dari sektor perkebunan. Sementara itu, tingkat kenaikan upah per tahun di sektor industri dan sektor perkebunan berturut-turut adalah 4% – 8% dan 2% – 15% (sumber: BPS, 1987, 1989, 1990 - data diolah, dalam Indaswari, 1994).

Dalam hal penggunaan tenaga kerja lepas, sektor perkebunan teh tergolong menyerap tenaga kerja lepas yang cukup besar. Berdasarkan data yang ada, saat ini PTPN VIII mengelola total lahan seluas hampir mencapai 120.000 ha atau 43 unit kebun, termasuk 26.233 ha untuk kebun teh. Dengan lahan seluas itu, jumlah tenaga kerja yang terserap sekitar 80.421 karyawan termasuk sejumlah 47.436 tenaga lepas (Bisnis Indonesia, 24 Agustus 1999). Hal ini bisa dikatakan bahwa setengah dari tenaga kerja yang terserap di perkebunan adalah tenaga lepas.

Di dalam ketenagakerjaan di perkebunan teh, secara umum, sekitar 70% tenaga kerja yang terserap di perkebunan teh adalah buruh pemetik teh (BPTK Gambung). Buruh pemetik ini menjadi tenaga kerja utama karena setiap ha lahan kebun teh membutuhkan sekitar 1,4 orang tenaga pemetik. (ATI, 1988). Buruh pemetik teh adalah tenaga kerja yang dipakai untuk memetik pucuk-pucuk teh di perkebunan teh. Di dalam struktur industri teh, buruh pemetik teh hanyalah salah satu pelaku produksi di dalam mata rantai produksi teh yang cukup panjang.

Sistem kerja buruh pemetik teh adalah sistem borongan. Dalam Permenaker No. Per-03/Men/1994, yang disebut sebagai tenaga kerja borongan adalah tenaga kerja yang bekerja pada pengusaha untuk melakukan pekerjaan tertentu yang berubah-ubah dalam hal waktu dengan menerima upah didasarkan atas volume pekerjaan atau satuan hasil kerja (Bab I, Pasal 1). Dalam sistem borongan buruh pemetik teh, upah diberikan berdasarkan jumlah pekerjaan yang diselesaikan oleh pekerja. Artinya jumlah upah metik yang diterima buruh tergantung dari jumlah kiloan pucuk yang berhasil dipetikinya.

Dalam perkebunan teh rakyat, buruh pemetik teh dengan sistem borongan memiliki hubungan kerja lepas dengan petani pemilik kebun. Mereka menjadi tenaga kerja harian lepas, yaitu tenaga kerja yang bekerja pada pengusaha untuk melakukan pekerjaan tertentu yang berubah-ubah dalam hal waktu maupun kontinuitas pekerjaan dengan menerima upah berdasarkan kehadirannya secara harian<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> lihat Permenaker No. Per-03/Men/1994, Bab I Pasal 1.

Di perkebunan negara, buruh pemetik teh terbagi menjadi dua golongan karyawan, sebagai karyawan harian tetap dan karyawan harian lepas. Namun, perlu dilihat bahwa status karyawan tetap ini bukan berarti mereka akan memperoleh upah secara tetap sama setiap bulannya. Perhitungan upah mereka tetap berdasarkan sistem borongan, yaitu berdasarkan jumlah hasil petikan pucuk teh setiap harinya. Status karyawan tetap ini lebih berarti bahwa mereka memiliki hak-hak perlindungan kerja lebih baik dibanding buruh pemetik karyawan harian lepas.

Secara umum, prinsip-prinsip dalam penggunaan sistem borongan pada buruh pemetik teh rakyat dan negara sama. Namun, jika kita lihat lebih lanjut dalam hal penetapan upah dan teknis penerapan sistem ini, akan ditemukan banyak variasi penggunaan sistem borongan di perkebunan teh rakyat yang berbeda dengan di perkebunan negara.

### **Penetapan Upah dan Kondisi Kerja Buruh**

Berdasarkan teori upah, dijelaskan bahwa upah ditentukan oleh pertemuan antara permintaan dan penawaran tenaga kerja. Dari sisi permintaan, karakteristik sektor usaha, tingkat teknologi, organisasi produksi, dan kondisi perusahaan adalah faktor-faktor yang akan mempengaruhi tingkat upah. Sementara dari sisi penawaran, faktor-faktor yang menentukan tingkat upah berkaitan dengan jumlah dan karakteristik tenaga kerja (Haryadi, 1994) – termasuk di dalamnya keterampilan kerja<sup>5</sup>.

Dari hasil pengamatan di lapangan, ditemukan perbedaan dalam sistem perhitungan upah borongan buruh pemetik teh rakyat dan negara. Pada perkebunan rakyat sistem perhitungan upah metik didasarkan atas harga per kilo pucuk tanpa memperhitungkan hasil analisis pucuk teh yang dipetikinya. Sementara itu, pada perkebunan negara perhitungan upah metik ditetapkan berdasar sistem analisis pucuk yang telah baku.

Dalam hal siapa pihak yang menetapkan upah di perkebunan rakyat, upah metik per kilo pucuk ditentukan oleh petani pemilik kebun. Nilai upah metik yang ditetapkan didasarkan atas berbagai faktor, antara lain berkaitan dengan alat dan cara pemetikan, serta faktor ketersediaan tenaga kerja yang ada di daerah tersebut. Semakin banyak jumlah pucuk yang bisa dipetik dengan alat tersebut, dan semakin mudah majikan pemilik kebun memperoleh tenaga kerja buruh pemetik, maka semakin rendah upah yang ditetapkan untuk buruh.

Nilai upah metik ini tetap dijaga oleh petani pemilik dalam tingkat yang tetap menguntungkan pemilik kebun. Penggunaan sistem borongan ini akan mendorong buruh untuk memetik pucuk sebanyak-banyaknya, yang artinya meningkatkan produksi pucuk teh bagi petani pemilik. Artinya, penggunaan alat atau teknik pemetikan dan penetapan upah oleh majikan petani pemilik kebun, tetap diupayakan untuk menjaga kepentingan petani pemilik kebun yaitu mempertahankan tingkat keuntungan pemilik modal yang sebesar-besarnya dengan mengurangi biaya upah buruh.

Berkaitan dengan hubungan kerja, hubungan kerja buruh pemetik dan petani pemilik kebun yang lepas dan informal akan berdampak pada pengurangan biaya ketenagakerjaan yang harus dikeluarkan pemilik kebun. Sementara itu, resiko kerja yang ada tetap dibebankan pada buruh pemetik. Kondisi itu akan berlangsung terus, terutama ketika ketersediaan lapangan pekerjaan pada wilayah tersebut terbatas. Buruh tidak memiliki alternatif pekerjaan lain selain tetap bekerja sebagai buruh pemetik teh dengan upah berapa pun yang ditentukan pemilik kebun.

#### ***Upah Metik Buruh Pemetik Perkebunan Teh Rakyat***

*Di wilayah Ciwidey, ditemukan bahwa upah metik per kilo yang diperoleh buruh pemetik teh berkisar antara Rp 100,00 – Rp 200,00. Upah metik ini beragam di setiap kebun, salah satunya tergantung dari teknik pemetikan yang digunakan. Di Ciwidey jarang ditemui pemetikan pucuk teh dengan menggunakan tangan. Pada umumnya pemetikan dilakukan dengan menggunakan alat seperti em, gaet (semacam clurit kecil), dan gunting (alat seperti gunting yang dirancang khusus untuk bisa menggunting pucuk-pucuk daun teh). Penggunaan alat-alat pemetikan ini dianggap menghasilkan jumlah pucuk yang lebih banyak dibanding pemetikan dengan jari-jari tangan.*

*Penetapan upah metik ini bergantung pada alat yang digunakan. Semakin banyak pucuk yang bisa dipetik dengan alat tersebut maka semakin rendah upah metik yang ditetapkan. Misalnya upah*

Sementara itu pada perkebunan negara, perhitungan upah metik dihitung berdasarkan sistem analisis yang telah ditetapkan secara baku oleh pihak manajemen dan direksi perusahaan. Dengan sistem analisis ini, upah metik buruh tidak akan selalu sama, tergantung dari kualitas pucuk hasil pemetikan setiap harinya. Upah metik buruh pemetik perkebunan teh negara diatur setiap bulannya melalui Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Administratur Perkebunan. Dikatakan dalam surat tersebut bahwa penetapan upah metik ini dilakukan atas pertimbangan upaya meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas kerja, khususnya dalam bidang pemetikan. Dengan perhitungan sistem analisis ini, semakin rendah analisis pucuk yang dipetik buruh, semakin rendah pula upah metik yang diperolehnya. Semakin tinggi analisis atau kualitas pucuk yang dipetik buruh, semakin tinggi pula upah metik yang diperolehnya.

**Sistem Analisis Upah Metik Buruh Pemetik Perkebunan Teh Negara**

*Perhitungan sistem analisis, merupakan perhitungan perbandingan persentase antara kualitas pucuk yang baik dengan kualitas pucuk yang tidak baik dalam setiap 100 gram pucuk teh yang dipetik oleh buruh. Perhitungannya dengan melihat bahwa dari 100 gram pucuk teh, berapa gram yang termasuk pucuk peko (pucuk kualitas baik, terdiri dari daun-daun muda), dan berapa gram yang kurang baik (terdiri dari batang-batang atau daun agak tua). Perbandingan persentase tersebut yang disebut analisis. Sebagai contoh, analisis 75% artinya dalam 100 gram pucuk teh, 75 gramnya adalah pucuk kualitas baik, dan 25 gram lainnya kualitas kurang baik. Hasil analisis inilah yang menentukan upah metik bagi buruh. Sebagai contoh, analisis pucuk teh 75% pada kebun Rancabali I, pada bulan Juli 2001 ditetapkan melalui Surat Keputusan Administratur, memiliki upah metik sebesar Rp 266,00 per kg. Jika hasil petikan pucuk dari buruh pemetik memiliki analisis yang lebih tinggi, maka upah metik perkilo pucuk yang diperolehnya juga akan lebih tinggi. Namun jika hasil analisisnya rendah, maka akan memperoleh upah metik yang juga lebih rendah.*

pemetik teh rakyat dan negara bisa dilihat dalam Tabel 2.

Tabel 2  
Perbandingan Sistem Pengupahan Buruh Pemetik Perkebunan Teh Rakyat dan Negara

	Perkebunan teh rakyat (luas areal lahan 10 dan 30 ha)	Perkebunan teh negara (karyawan lepas dan tetap)
Sistem pengupahan	Borongan Tidak berdasarkan analisis Upah metik Rp 100,00 –Rp 150,00 per kg pucuk (variasi tergantung cara pemetikan)	Borongan Berdasarkan analisis pucuk Upah metik sekitar Rp 200,00 – Rp 280,00 per kg (variasi tergantung analisis kualitas pucuk)
Pihak yang menentukan upah	Petani pemilik kebun	Administratur perkebunan
Teknik pemetikan	Dengan alat etem, gunting, arit	Pemetikan dengan tangan

Sumber: Diolah dari catatan lapangan, Ciwidey, 2001

Selain melihat cara penetapan upah, dalam pembahasan tentang sistem kerja borongan ini perlu juga dilihat bagaimana kondisi kerja yang berkaitan dengan jam kerja pemetikan di kebun. Dari pengamatan di lapangan, ditemukan adanya perbedaan jam kerja antara buruh pemetik teh rakyat dan negara. Jam kerja buruh pemetik di perkebunan negara ternyata lebih panjang dibandingkan buruh pemetik di perkebunan rakyat. Semua buruh mulai pergi bekerja pukul 06.00 pagi. Jam kerja pemetikan di perkebunan rakyat rata-rata 6 jam perhari (dari pukul 06.00 s/d 12 siang), sementara di perkebunan negara rata-rata 7 jam perhari (dari pukul 06.00 s/d 14.00 diselingi satu kali istirahat satu jam, pukul 10.00 pagi).

Berdasarkan uraian mengenai sistem pengupahan yang berbeda dan kondisi kerja masing-masing, perlu juga dilihat bagaimana dampaknya terhadap penghasilan buruh pemetik teh perbulan baik di perkebunan teh rakyat maupun negara. Ditemukan ternyata penghasilan buruh pemetik teh rakyat perbulan lebih rendah dibanding buruh pemetik teh negara. Dengan upah metik berkisar Rp 100,00 sampai dengan Rp 150,00 per kg pucuk dan hari kerja 24 hari per bulan, serta rata-rata produksi hasil memetik pucuk teh sekitar 30 sampai dengan 50 kg per hari, maka diperkirakan rata-rata penghasilan buruh sekitar Rp 100.000,00 sampai dengan Rp 200.000,00 per bulan. Sementara itu, bagi pemetik teh negara, setiap bulannya mereka rata-rata bisa memperoleh penghasilan berkisar antara Rp 200.000,00 sampai dengan Rp 250.000,00 per bulan<sup>6</sup> dengan hari kerja yang sama. Diketahui bahwa perbedaan penghasilan tersebut terkait juga dengan teknik pemetikan, jumlah jam kerja, serta upah metik yang ditetapkan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa perhitungan upah sistem borongan dan teknik pemetikan di perkebunan rakyat, lebih didasarkan pada orientasi petani pemilik kebun teh untuk mengejar jumlah produksi hasil petikan pucuk. Hal ini terjadi mengingat bahwa sebagian besar pabrik pengolah teh rakyat yang membeli hasil petikan pucuk teh rakyat bersedia menerima pucuk dengan kualitas yang lebih rendah. Tujuan produksi teh dari pabrik teh rakyat ini juga sebagian besar untuk pasar lokal. Kondisi sebaliknya ditemui pada perkebunan negara. Penetapan dan perhitungan upah sistem borongan serta teknik pemetikan yang digunakan sangat jelas menunjukkan orientasi untuk menjaga kualitas produksi pucuk. Hal itu karena sebagian besar tujuan produksi teh negara adalah pasar ekspor yang menjadikan kualitas sebagai nilai daya saing utama terhadap produsen lainnya.

Berkaitan dengan soal upah, perlu juga dilihat upah buruh pemetik teh ini ditinjau dari sisi penetapan upah minimum yang berlaku. Dalam Permenaker No. Per- 05/Men/1989, disebutkan bahwa upah minimum adalah upah pokok terendah belum termasuk tunjangan yang diberikan kepada pekerja. Ketentuan upah pokok ini serendah-rendahnya 75% dari upah minimum<sup>7</sup>. Sebagai contoh, pada kasus perkebunan negara, pihak perkebunan teh negara menetapkan Upah Minimum Regional (UMR) untuk pemetikan pada tahun 2001 sebesar Rp 214.508,00. Dengan jumlah tersebut, maka penghasilan buruh pemetik teh negara secara kotor di atas Rp 250.000,00 per bulan, telah berada di atas batas upah minimum. Kondisi ini lebih baik jika dibandingkan buruh-buruh pemetik perkebunan rakyat. Dengan penghasilan berkisar antara Rp 100.000,00 hingga Rp 200.000,00 per bulan, artinya upah mereka masih berada di bawah UMR untuk pemetikan. Apalagi jika kita bandingkan dengan standar Upah Minimum Kabupaten (UMK) Bandung yang berlaku saat ini, yaitu sebesar Rp 389.000,00 pada tahun 2001, dan Rp 470.500,00 pada tahun 2002, maka penghasilan buruh pemetik perkebunan teh negara dan rakyat ini menjadi sangat jauh tertinggal.

### **Jaminan Sosial dan Perlindungan Ketenagakerjaan**

---

<sup>6</sup> Saat melakukan wawancara di lapangan, beberapa buruh pemetik teh negara memperlihatkan struk gajinya. Di dalam struk tersebut tercantum rata-rata upah pokok yang mereka terima berkisar Rp 200.000,00 s/d Rp 250.000,00. Namun, di dalam struk tersebut dicantumkan juga berbagai potongan yang mereka harus terima. Setelah dikurangi berbagai potongan, maka rata-rata upah bersih yang diterima berkisar antara Rp 130.000,00 s/d Rp 200.000,00 per bulan.

<sup>7</sup> lihat Permenaker No. Per-01/Men/1990.

Di samping berbicara tentang upah, satu masalah penting lainnya yang juga harus dilihat adalah persoalan jaminan sosial dan perlindungan ketenagakerjaan buruh pemetik teh, baik pada perkebunan teh rakyat maupun negara<sup>8</sup>. Bagi tenaga kerja lepas, harian atau borongan, perlindungan kerja telah diatur dalam Permenaker No. Per-03/Men/1994. Disebutkan dalam permenaker tersebut bahwa pengusaha wajib mengikutsertakan semua tenaga kerja harian lepas, tenaga kerja borongan, dan tenaga kerja kontrak dalam Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek). Dikatakan bahwa pengusaha yang mempekerjakan tenaga kerja harian lepas selama 3 (tiga) bulan berturut-turut atau lebih dan dalam setiap bulannya tidak kurang dari 20 (dua puluh) hari bekerja atau tenaga kerja borongan yang bekerja sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan berturut-turut wajib mengikutsertakan pekerjaannya dalam Program Jamsostek yang meliputi Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Kematian, Jaminan Hari Tua, dan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan. Program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan ini bisa dilakukan oleh pengusaha sendiri, sedangkan untuk program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian mutlak untuk diberikan kepada pekerjaannya. Dalam hal pembiayaan, seperti diatur oleh UU No. 3 tahun 1992 disebutkan bahwa iuran jaminan kecelakaan kerja, iuran jaminan kematian, dan iuran jaminan pemeliharaan kesehatan sepenuhnya ditanggung oleh pengusaha. Sementara untuk iuran jaminan hari tua ditanggung oleh pengusaha dan tenaga kerja

Kemudian mengenai kriteria pengusaha yang wajib mengikuti peraturan ini, disampaikan secara jelas dalam PP No.14 tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Program Jamsostek, bahwa pengusaha yang mempekerjakan tenaga kerja sebanyak 10 (sepuluh) orang atau lebih, atau membayar upah paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) sebulan wajib mengikutsertakan tenaga kerjanya dalam program jamsostek (Bab II Pasal 2). Dengan pendefinisian ini, jelas bahwa beberapa petani perkebunan teh rakyat yang memiliki lahan di atas 10 ha dengan jumlah pekerja lebih dari sepuluh, termasuk mereka yang terkena kewajiban memenuhi peraturan tersebut di atas.

Berdasarkan uraian di atas, ada beberapa hal yang bisa dilihat dari persoalan jaminan sosial dan perlindungan ketenagakerjaan bagi buruh pemetik di perkebunan teh rakyat. Di bawah ini digambarkan beberapa tunjangan dan fasilitas sosial yang pada umumnya mereka terima yang selengkapnya dapat dilihat dalam Tabel 3 berikut;

---

<sup>8</sup> Menurut Permenaker No. Per-03/Men/1994, disebutkan bahwa jaminan sosial tenaga kerja adalah suatu perlindungan bagi tenaga kerja dalam bentuk santunan berupa uang sebagai pengganti sebahagian dari penghasilan yang hilang atau berkurang dan pelayanan sebagai akibat peristiwa atau keadaan yang dialami oleh tenaga kerja berupa kecelakaan kerja, sakit, hamil, bersalin, hari tua, dan meninggal dunia. Ada beberapa jenis jaminan sosial tenaga kerja yang diatur oleh peraturan ini, yaitu jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, jaminan pemeliharaan kesehatan, dan jaminan hari tua.

Tabel 3  
Perbandingan Jaminan Sosial dan  
Perlindungan Kerja di Perkebunan Rakyat

	Pemetik teh rakyat 10 ha	Pemetik teh rakyat 30 ha
Jumlah tenaga kerja	10 s/d 15 orang	40 s/d 50 orang
Keikutsertaan dalam Jamsostek	Tidak diikutsertakan	Tidak diikutsertakan
Jaminan pemeliharaan kesehatan	Bantuan uang sekedarnya (10 ribu rupiah)	Tersedia fasilitas pengobatan gratis di balai pengobatan yang ditunjuk perusahaan
Jaminan kecelakaan kerja	Tidak tersedia	Tidak tersedia
Jaminan kematian	Tidak tersedia	Tidak tersedia
Jaminan hari tua	Tidak tersedia	Tidak tersedia
Fasilitas sosial lain		
Tunjangan yang diberikan pada hari raya	Uang Rp 30.000,00 – Rp 50.000,00, ditambah barang	Uang Rp 30.000,00 – Rp 50.000,00, ditambah barang
Bantuan pinjaman beras	Tidak tersedia	Tersedia bekerja sama dengan toko tertentu
Bantuan uang/transpor	Tidak tersedia	Tersedia Rp1.000,00 s/d Rp1.500,00
Incentif	Tidak tersedia	Buruh memperoleh upah pada hari libur jika selama 6 hari berturut-turut dalam seminggu terus bekerja. Jumlahnya sekitar Rp 1.500 s/d Rp 2.000.
Peminjaman uang	Sekadarnya (Rp50.000,00)	Maksimal Rp 200.000,00

Sumber: Diolah dari catatan lapangan, Ciwidey, 2001

Dari tabel di atas, dapat dilihat minimnya tunjangan dan jaminan sosial yang diperoleh oleh buruh pemetik teh rakyat. Tunjangan sosial yang umum mereka terima adalah bantuan uang pada hari raya yang biasa disebut THR. Di luar THR, dari dua kasus yang diangkat, ternyata pemberian jaminan dan fasilitas bagi buruh pemetik teh lebih baik pada perkebunan rakyat yang memiliki skala usaha cukup besar (30 ha). Berkaitan dengan hak-hak normatif lainnya, buruh pemetik teh rakyat baik di lahan 10 ha maupun 30 ha, tidak memperoleh beberapa hak normatif lainnya seperti upah minimum, jamsostek, hak cuti, dan jaminan kesehatan dan keselamatan kerja.

Kondisi tersebut terjadi antara lain karena pemahaman bahwa usaha perkebunan teh rakyat saat ini masih dikategorikan sebagai usaha sektor informal. Padahal, dari sisi karakteristik usaha dan tingkat keuntungan yang bisa diperoleh petani pemilik, ternyata usaha perkebunan teh rakyat yang memiliki luas areal lahan 10 sampai dengan 30 ha tersebut mengarah pada bentuk usaha formal. Kondisi kerja buruh pemetik teh rakyat hampir sama dengan buruh pabrik industri formal yang harus bekerja setiap hari dengan hari dan jam kerja yang sama. Ini berlaku juga bagi buruh pemetik teh rakyat selama kurun waktu hingga belasan tahun.

Kemudian, bagaimana dengan jaminan sosial dan perlindungan kerja yang diterima buruh pemetik teh negara? Di dalam Kesepakatan Kerja Bersama (KKB) tahun 2001 yang disepakati antara Serikat Pekerja Perkebunan (SPBUN) dengan pihak direksi, diatur bahwa imbalan yang merupakan hak karyawan dari perusahaan, antara lain; gaji/upah, *tantiem*, dan santunan sosial (terdiri dari berbagai macam tunjangan termasuk tunjangan listrik, air, transpor, bangunan, dan sewa rumah), jamsostek (berupa jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, dan jaminan hari tua), hak cuti, bantuan perawatan kesehatan dan pengobatan, keselamatan dan kesehatan kerja, penyelenggaraan koperasi, THR, penghargaan masa kerja, santunan hari tua, dan program pensiun.

Dari sekian banyak hak tersebut, ada tunjangan dan fasilitas sosial yang diterima buruh tetap secara rutin setiap bulannya, yaitu terdiri dari tunjangan khusus yang langsung dapat dinikmati karyawan, tunjangan tetap (tidak secara langsung dinikmati karyawan tiap bulan), terdiri dari iuran pensiun, jamsostek, tunjangan PPH), serta tunjangan tidak tetap yang terdiri atas insentif prestasi dan lembur. Di samping itu karyawan masih menerima fasilitas pengobatan, santunan sosial (terdiri dari bantuan pendidikan, perumahan, air, listrik, dan sebagainya), dan bonus apabila kinerja perusahaan baik.

Setiap bulan, selain memperoleh berbagai jenis tunjangan, buruh pemetik juga tetap menerima bermacam-macam potongan. Berbagai macam potongan yang bisa diterima antara lain potongan koperasi, yang terdiri dari simpanan wajib, simpanan sukarela; potongan beras; potongan kelontongan; dan potongan cicilan hutang koperasi. Sementara itu potongan lain, terdiri dari pajak desa, iuran organisasi sosial (orsos), iuran anggota SPBUN, asuransi, SPP TK, SPP TKA, dan iuran RW. Besar dan jenis potongan tersebut berbeda-beda bagi setiap buruh tergantung dari pemanfaatan fasilitas perusahaan oleh buruh tersebut.

Ada perbedaan jumlah tunjangan dan nilai potongan yang diterima buruh tetap dan buruh lepas. Bagi buruh tetap, tunjangan yang mereka terima lebih besar namun jumlah potongannya juga lebih besar. Sementara untuk buruh lepas, tunjangan yang mereka terima tidak sebanyak buruh tetap, namun jumlah potongannya pun tidak sebesar buruh tetap. Namun demikian secara rata-rata penghasilan buruh pemetik tetap dan lepas ini tidak jauh berbeda setiap bulannya. Setelah dikurangi berbagai potongan, rata-rata upah bersih yang mereka terima berkisar antara Rp 130.000,00 sampai dengan Rp 200.000,00 per bulan.

Untuk melihat bagaimana perbedaan dalam penerimaan jaminan sosial dan perlindungan kerja bagi buruh pemetik teh tetap dan lepas, selengkapnya ada dalam Tabel 4 berikut;

Tabel 4  
Jaminan Sosial dan Perlindungan Kerja di Perkebunan Negara

	Pemetik teh tetap	Pemetik teh lepas
Jaminan pemeliharaan kesehatan	Pengobatan gratis hingga operasi ditanggung seluruh biaya oleh perusahaan	Pengobatan gratis. Namun biaya obat ditanggung hanya sebagian oleh perusahaan
Keselamatan dan kesehatan kerja	Tersedia	Tersedia
Jamsostek	Tersedia	Tidak tersedia
Pakaian /alat kerja	Tersedia	Tidak tersedia
THR	Tersedia (sesuai peraturan)	Tersedia (sesuai peraturan)
Penghargaan masa kerja	Tersedia	Tersedia
Santunan hari tua	Tersedia	Tidak tersedia
Program pensiun	Tersedia	Tidak tersedia
Kesempatan cuti	Tersedia	Tidak tersedia
Tantiem/bonus	Tersedia	Tersedia

Santunan sosial - bantuan pendidikan - tunjangan air - tunjangan listrik - tunjangan perumahan - tunjangan transport	Tersedia bantuan/tunjangan dalam jumlah tertentu, namun sebagian biaya lainnya ditanggung karyawan.	Tidak tersedia
Koperasi	Tersedia, berupa pinjaman uang dan beras	Tersedia, berupa pinjaman uang dan beras

Sumber: Diolah dari Kantor Induk Perkebunan Rancabali, 2001

Dari bagan di atas, bisa dilihat bahwa ada banyak perbedaan hak yang diterima buruh pemetik karyawan tetap dibandingkan karyawan lepas. Beberapa hak, selain upah yang diterima buruh lepas, lebih berupa berbagai fasilitas umum dan hak-hak normatif lain yang memang untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup buruh. Sementara untuk buruh pemetik tetap, jaminan perlindungan kerja cukup lengkap hingga mencakup program pensiun.

Jika dilihat dari jam kerja, waktu kerja, dan masa kerja buruh, sepatutnya hampir semua buruh lepas diangkat menjadi karyawan tetap dan memperoleh hak-hak sebagai karyawan tetap. Namun, tampaknya kebijakan tersebut masih dianggap sulit dipenuhi mengingat jumlah karyawan buruh pemetik yang tergolong terbesar, sehingga biaya yang harus ditanggung perusahaan untuk memberi tunjangan-tunjangan dan jaminan sosial tersebut akan sangat besar. Sebagai gambaran, dari sisi jumlah ketenagakerjaan dan golongan karyawan, data kepegawaian perkebunan teh negara Rancabali tahun 2001 menunjukkan jumlah tenaga kerja yang terserap di perkebunan ini mencapai sekitar 3114 karyawan. Dari jumlah tersebut diketahui bahwa persentase karyawan berdasarkan status dan golongan adalah sebagai berikut:

- Staf (golongan IIIA – IVD), sebanyak 11 orang atau 0,35% dari jumlah karyawan, termasuk di dalamnya administratur dan sinder.
- Karyawan tetap bulanan (golongan IB – IID), sebanyak 578 orang atau 18,56% dari jumlah karyawan, termasuk mandor dan bagian administrasi kantor.
- Karyawan tetap kebun (golongan IA), sebanyak 845 orang atau 27,14% adalah buruh pemetik.
- Karyawan lepas matuh (non golongan), sebanyak 1680 orang atau 53,95% sebagai buruh pemetik lepas.

Dari gambaran di atas, terlihat bahwa jumlah terbesar sebanyak 81,09% dari tenaga kerja di perkebunan teh adalah buruh pemetik. Berdasarkan status dan golongan, jumlah tenaga kerja pemetik lepas dua kali lipat lebih banyak dari tenaga kerja buruh tetap.

Dari perbandingan jumlah yang cukup menyolok tersebut, perusahaan mengatur dan memberi kesempatan kepada buruh-buruh lepas untuk diangkat menjadi buruh tetap. Mekanisme pengangkatan buruh lepas menjadi karyawan tetap ini diatur dalam peraturan tersendiri. Pengangkatan ini dilakukan setiap tahunnya bagi sejumlah karyawan lepas. Buruh pemetik lepas yang akan diangkat menjadi karyawan tetap bisa dicalonkan oleh mandor langsung dan disetujui oleh pihak perusahaan jika memenuhi beberapa kriteria tertentu, seperti pengalaman, lama bekerja, dan tingkat kerajinan dan disiplin dalam bekerja.

Dalam hal jaminan sosial dan perlindungan tenaga kerja, dapat dilihat bahwa kondisi buruh pemetik tetap di perkebunan negara paling baik dibandingkan buruh lainnya. Demikian juga untuk buruh pemetik lepas di perkebunan negara, walaupun tidak sebaik buruh pemetik tetap, namun kondisinya masih lebih baik dibanding buruh pemetik di perkebunan teh rakyat. Dengan kondisi dan situasi kerja yang hampir sama, buruh perkebunan teh rakyat menjadi kelompok buruh yang memperoleh jaminan dan perlindungan ketenagakerjaan yang paling buruk.

Dalam status hubungan kerja ini, sudah sepatutnya buruh pemetik lepas perkebunan rakyat dan negara diangkat sebagai buruh tetap dan diikutsertakan dalam program jamsostek. Ini



mengingat mereka telah bekerja hampir setiap hari selama belasan tahun di satu majikan yang tetap. Hal ini sudah menjadi kewajiban pokok setiap pengusaha dan pemilik kebun teh yang besar untuk memenuhinya. Persoalan ini patut juga diagendakan pihak serikat buruh perkebunan SPBUN; bagaimana perlindungan tenaga kerja lepas buruh pemetik tersebut diatur dalam KKB yang disepakati antara pihak SPBUN dengan pihak manajemen perusahaan serta bagaimana SPBUN ini memandang persoalan buruh pemetik lepas, dan memperjuangkan kepentingan-kepentingannya.

### **Sistem Borongan dari Sisi Buruh dan Pengusaha: Keuntungan dan Kerugian**

Untuk menganalisis penggunaan sistem borongan, perlu dilihat juga bagaimana penggunaan sistem ini dari sisi kepentingan buruh pemetik dan majikannya. Pada kasus perkebunan teh rakyat, beberapa keuntungan yang diperoleh majikan pemilik kebun teh adalah hubungan kerja yang lepas yang memberi dampak adanya pengurangan biaya produksi. Majikan berkewajiban memberi upah metik hanya di saat buruh bekerja. Majikan tidak perlu mengeluarkan berbagai jenis jaminan sosial karena resiko kerja sepenuhnya ditanggung pihak buruh. Sementara itu, beberapa hal yang bisa menguntungkan dari sisi buruh pemetik adalah buruh tidak terikat untuk terus bekerja pada pemilik kebun tersebut dalam kurun waktu tertentu. Buruh bebas bekerja kapan saja ia kehendaki yang artinya buruh juga masih punya kesempatan untuk memilih alternatif pekerjaan lain yang upahnya lebih tinggi. Selain itu, upah metik dengan sistem borongan ini juga memberi kesempatan pada buruh untuk bisa memetik pucuk sebanyak-banyaknya yang ia mampu. Upah buruh ini sangat ditentukan oleh jumlah kiloan pucuk yang bisa dipetikinya.

Dilihat dari sisi kerugian, sistem borongan ini bisa merugikan pemilik kebun karena pada saat tertentu, pemilik kebun bisa mengalami kekurangan tenaga kerja buruh pemetik. Ini terjadi terutama jika di wilayah sekitar kebun tersebut sedang mengalami masa panen sayuran yang membutuhkan tenaga kerja cukup banyak. Saat upah yang ditawarkan pada perkebunan sayuran tersebut lebih tinggi, akan banyak buruh pemetik yang beralih kerja menjadi buruh di kebun sayuran. Sementara itu, dari sisi buruh, kerugian dirasakan terutama karena adanya upah yang rendah serta resiko kerja ditanggung buruh. Buruh tidak memperoleh tunjangan dan jaminan perlindungan kerja apapun selain upah. Hubungan kerja lepas ini menyebabkan kemampuan buruh untuk menegosiasikan kepentingannya menjadi rendah.

Di dalam memperbandingkan keuntungan dan kerugian penggunaan sistem borongan bagi buruh dan pemilik kebun, perlu dilihat berbagai faktor dan kondisi dalam wilayah yang bersangkutan. Pada pelaksanaannya, sistem ini ternyata lebih banyak menempatkan buruh sebagai pihak yang dirugikan. Beberapa faktor yang teridentifikasi sebagai faktor penyebab terutama adalah adanya *over supply* tenaga kerja yang terjadi di wilayah tersebut, kesempatan kerja yang terbatas, serta faktor musim yang mempengaruhi produktivitas pucuk tanaman teh.

Sementara itu, jika kita lihat pada perkebunan teh negara, beberapa ada beberapa keuntungan yang diperoleh pihak manajemen perkebunan dengan penggunaan sistem borongan yang berlaku. Penggunaan sistem borongan di perkebunan teh negara ini dimanfaatkan bagi pengusaha untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas hasil produksinya. Untuk menjamin kualitas pucuk agar baik, teknik pemetikan harus dengan tangan serta penetapan upah dengan sistem analisis kualitas. Buruh tidak bisa seenaknya atau sebanyak-banyaknya memetik pucuk karena jika hasil petikan jelek, maka konsekuensinya upah metik menjadi turun, dan jika memetik baik, maka upah metik juga lebih tinggi. Bagi perusahaan, cara ini dipilih agar buruh terpacu untuk memetik dengan kualitas baik. Kepentingan pengusaha perkebunan memang adalah untuk memperoleh produk teh dengan kualitas terbaik agar dapat bersaing di pasar internasional.

Kondisi lainnya yang menguntungkan pihak perusahaan adalah penggunaan tenaga kerja buruh pemetik lepas yang cukup besar. Hal ini tetap dalam rangka mengurangi biaya produksi dan ketenagakerjaan yang harus dikeluarkan pihak perusahaan, kondisi hampir sama terjadi pada perkebunan teh rakyat. Namun demikian, kondisi buruh pemetik lepas di perkebunan teh negara ini tidak akan selamanya berlaku demikian karena buruh masih memiliki kesempatan

untuk diangkat statusnya menjadi karyawan tetap. Dengan status karyawan tetap, buruh pemetik akan memperoleh hak-hak dan jaminan sosial yang lebih baik.

Sementara itu, dalam pelaksanaan di lapangan, satu kondisi yang ada yang dampaknya merugikan bagi buruh adalah kondisi geografis wilayah perkebunan yang terisolir. Kondisi ini menyebabkan tidak tersedianya alternatif pekerjaan lain bagi buruh yang tinggal di perkebunan. Akibatnya, untuk tetap memperoleh penghasilan setiap harinya, buruh pemetik teh negara akan tetap bekerja di perkebunan tanpa memiliki alternatif pekerjaan lain. Bagi pihak perusahaan, kondisi ini justru menguntungkan karena pasokan tenaga kerja buruh pemetik akan tetap tersedia. Kondisi geografis yang demikian akan semakin kuat menempatkan pihak perusahaan sebagai penentu kesepakatan kerja dengan para pekerjanya. Pada titik ini, kembali peran SPBUN menjadi penting sebagai wakil buruh untuk menegosiasikan kepentingan-kepentingannya.

## Penutup

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa buruh -- dalam hal ini buruh pemetik teh dan majikan atau pengusaha -- petani pemilik kebun atau perusahaan perkebunan negara, merupakan dua golongan yang saling membutuhkan dalam suatu corak produksi material<sup>9</sup>. Pengusaha memiliki modal (uang, perusahaan, dan alat produksi) dan buruh hanya memiliki tenaga kerja (*labour power*). Meskipun kedua golongan tersebut saling membutuhkan, namun dalam hubungan kerja keduanya mempunyai kepentingan yang bertentangan

Kepentingan majikan adalah memperoleh keuntungan sebesar-besarnya, sedangkan kepentingan buruh adalah menginginkan upah yang layak demi meningkatkan kesejahteraan. Dengan demikian, jelaslah bahwa hubungan yang ada antara pengusaha dengan buruh bukan hanya hubungan saling membutuhkan, tetapi juga hubungan saling berbeda kepentingan (Suziani, 1999). Dalam tarik-menarik kepentingan tersebut, dari kasus buruh borongan perkebunan teh rakyat dan negara, bisa kita lihat pihak mana yang lebih memiliki kekuatan, yaitu para pemilik modal. Akibatnya, para pemilik modal itulah yang bisa menentukan cara produksi -- melalui sistem borongan -- dalam rangka menjaga dan memperoleh keuntungan sebesar-besarnya. Dengan penggunaan sistem ini, biaya jaminan sosial dan biaya ketenagakerjaan bagi buruh pun bisa dikurangi, yang artinya keuntungan bagi pengusaha akan makin bertambah.

Sistem kerja borongan berlaku pada buruh pemetik teh perkebunan rakyat dan negara. Sistem kerja ini menentukan penetapan upah bagi buruhnya. Dari dua perbandingan buruh pemetik teh rakyat dan negara dapat dilihat perbedaan dalam cara penghitungan upah metik pada kedua perkebunan. Penghitungan upah metik di perkebunan teh rakyat didasarkan pada harga per kilo pucuk tanpa memperhitungkan kualitas pucuk, sementara pada perkebunan negara harus berdasarkan sistem analisis pucuk.

Selain cara penghitungan upah, buruh pemetik teh rakyat dan negara pun juga memiliki hubungan kerja dan kondisi kerja yang berbeda, termasuk di dalamnya berkaitan dengan cara dan teknologi pemetikan. Perbedaan tersebut terkait erat dengan struktur besar yang melingkupi industri teh rakyat dan negara, termasuk hubungannya dengan tujuan pasar hasil produksinya. Produksi teh rakyat sebagian besar dijual ke pasar lokal, sementara tujuan produksi teh negara sebagian besar adalah ekspor. Artinya karakteristik produksi yang berbeda berkaitan dengan organisasi produksinya yang berbeda antara teh rakyat dan negara. Dengan demikian, sistem kerja dan hubungan-hubungan kerja yang tercipta di dalamnya akan menyesuaikan diri dengan keseluruhan struktur tersebut.

Dari sisi upah dan perlindungan kerja, ada perbedaan yang berhubungan dengan usaha perkebunan teh rakyat yang berstatus informal dengan perkebunan teh negara yang

---

<sup>9</sup> Produksi material di sini adalah hasil dari aktivitas kerja manusia yang ditujukan pada penciptaan (kreasi) alat-alat/benda-benda materil untuk kelangsungan hidupnya. Ini dijelaskan oleh L. Leontyev, 1981.

merupakan sebuah BUMN dengan status usaha formal. Upah dan perlindungan ketenagakerjaan yang diperoleh buruh pemetik teh negara lebih baik jika dibandingkan buruh di perkebunan teh rakyat. Kondisi kerja buruh pada perkebunan teh rakyat seharusnya membuat mereka memiliki hubungan kerja tetap dengan majikan pemilik kebun teh dan terlindungi oleh peraturan ketenagakerjaan yang ada. Namun, pada kenyataannya upah yang mereka dapatkan tergolong di bawah upah minimum dan sama sekali tidak terjangkau peraturan perlindungan kerja yang ada.

Sementara itu, di dalam perkebunan negara, isu utamanya adalah soal hak-hak buruh dan perlindungan kerja, terutama untuk buruh pemetik teh yang berstatus karyawan lepas. Walaupun status mereka sementara dan masih ada kesempatan pengangkatan menjadi karyawan tetap, namun jika dilihat dari jumlahnya yang besar, perlindungan kerja bagi buruh lepas ini sepatutnya menjadi agenda khusus bagi SPBUN sebagai wakil buruh di perkebunan negara.

Akhirnya, dari sisi analisis mengenai praktek penggunaan sistem kerja borongan, diperoleh gambaran bahwa sistem ini ternyata lebih menguntungkan bagi pihak pengusaha, pemilik modal di perkebunan teh, baik rakyat maupun negara. Dapat dikatakan bahwa sistem kerja dan pengupahan borongan ini tetap digunakan sebagai bagian dari strategi pemilik modal untuk mempertahankan, atau kalau boleh meningkatkan keuntungan yang diperolehnya.

#### Daftar Rujukan

Beneria, L. dan Martha Roldan. 1987. *The Crossroads of Class and Gender, Industrial Homework, Subcontracting, and Household Dynamics in Mexico City*. Chicago: The University of Chicago Press.

Frenkel dan Jeffrey Harrod (ed). 1995. *Industrialization and Labor Relations, Contemporary Research in Seven Countries*. New York: Cornell University.

Haryadi, Dedi, dkk., 1994. *Tinjauan Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia*. Bandung: AKATIGA.

Indraswari. 1994. "Tinjauan Perkembangan Upah Buruh di Jawa Barat" dalam *Tinjauan Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia*. Bandung: AKATIGA.

L. Leontyev. 1981. *Political Economy: A Condensed Course*. New York: World Paperbacks International Publisher.

Partini & Dewi Susilastuti. 1990. *Sistem Borongan Wanita Pekerja di di Pedesaan Jawa*. Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM.

Spillane, James J. 1992. *Komoditi The: Peranannya dalam Perekonomian Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

Suziani. 1999. *Kasus NIKE di Indonesia: Menorong Kondisi Kerja Buruh Perusahaan Sepatu Olahraga*. Jakarta: Yakoma-PGI.

W, Sukarya dan Nansih. 2000. "Kinerja dan Prospek Ekspor Teh Indonesia" dalam *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*. P2E – LIPI. 2001.

1982. *Penelitian Perlindungan Tenaga Kerja Borongan di Sektor Industri Konstruksi dan Perhubungan di Delapan Propinsi*. Departemen Tenaga Kerja RI.

1994. *Jaminan Sosial Tenaga Kerja*. Jakarta: Sinar Grafika.

1988, *Lokakarya Pemasaran Teh Indonesia*. Bandung; Asosiasi Teh Indonesia.

# MANFAAT PENDEKATAN SEJARAH DALAM STUDI HUBUNGAN INDUSTRIAL DAN GERAKAN BURUH KONTEMPORER

*Michele Ford*<sup>1</sup>

Dalam konteks studi kontemporer, pendekatan sejarah bukan berarti memusatkan perhatian pada masa lalu, melainkan mengembangkan sikap kritis terhadap sejarah perburuhan dan dampaknya pada perkembangan masa kini. Di Indonesia, dengan perubahan peta hubungan industrial yang dimulai pada masa kepresidenan Habibie, sudah saatnya hubungan industrial dan institusi gerakan buruh kontemporer dikaji secara lebih serius dengan memakai pendekatan sejarah yang tidak hanya deskriptif, tetapi juga analitis.

Kebanyakan pakar perburuhan tidak menganggap sejarah sebagai sesuatu yang penting dalam penelitiannya. Kalaupun dibahas, sejarah biasanya ditempatkan sebagai 'pelengkap' atau 'latar belakang', bukan sebagai unsur pokok dalam analisisnya. Resiko yang paling menonjol bagi penulis semacam ini adalah analisis yang kurang tajam karena kebiasaan menerima begitu saja 'fakta' yang disajikan laporan sejarah tanpa bertanya tentang teori atau asumsi apa yang membentuk fokusnya. Apalagi banyak pengamat perburuhan yang menulis buku dan artikel tentang hubungan industrial atau gerakan buruh di negara berkembang pada masa lalu bukan hanya sebagai peneliti, melainkan juga pejabat penasehat pemerintah dan pelaku hubungan industrial di negara-negara tersebut (Hess, 1997:225).<sup>2</sup> Untuk mengatasi masalah ini, sejarah *penulisan* studi hubungan industrial dan gerakan buruh seharusnya menjadi pertimbangan untuk penulis studi kontemporer yang ingin melatarbelakangi studinya dengan sejarah.

Walaupun masalah historiografi ini cukup rawan, ada beberapa resiko yang lebih mendasar kalau sejarah tidak dianalisis dengan kritis oleh pengamat perburuhan kontemporer. Bagaimana orang yang keahliannya bukan dalam bidang sejarah mengembangkan sikap kritis ini? Dengan menyadari kaitan antara masa lalu dan masa kini; dengan mengetahui sedikit tentang hubungan antara teori sosial yang dipakai sekarang dan pengalaman sejarah; dan dengan selalu bertanya tentang dasar 'syarat kesignifikanan' yang dipakai dalam analisisnya. Catatan metodologi ini dimulai dengan membahas masalah batas disiplin dan implikasinya bagi pemakaian sejarah dalam studi kontemporer. Bagian kedua membicarakan perkembangan bidang sejarah perburuhan itu sendiri dan pengaruh pendekatan sejarah perburuhan 'baru' terhadap penulisan studi perburuhan kontemporer di negara berkembang diuraikan secara ringkas. Bagian ketiga membahas nasib studi institusi dalam pendekatan tersebut, lalu diskusi beralih kepada 'syarat kesignifikanan' yang dipakai dalam penulisan studi kontemporer dan kaitannya dengan sejarah. Bagian terakhir merupakan petunjuk sederhana cara mulai mengintegrasikan pendekatan sejarah dalam studi perburuhan kontemporer. Di sini

---

<sup>1</sup> Peneliti perburuhan dari Universitas Wollongong Australia.

<sup>2</sup> Contohnya, di Indonesia, karya penulis seperti Tedjasukmana, Hawkins dan Goldberg, yang sering dipakai penulis studi kontemporer tanpa bertanya tentang latar belakang politik dan kepentingan pengamat tersebut. Tedjasukmana pernah menjadi anggota Partai Buruh Indonesia dan Menteri Perburuhan, sedangkan Arthur Goldberg adalah seorang birokrat Departemen Perburuhan Amerika Serikat yang juga sempat menjabat sebagai wakil AFL-CIO di Indonesia (Elliott, 1997:61). Kalau 'fakta' sejarah diterima begitu saja, ada bahayanya kesimpulan pengumpul fakta itu mempengaruhi analisis masalah kontemporer, misalnya pernyataan Hawkins dan Tedjasukmana (yang diangkat sejarawan FBSI/SPSI dan Depnaker) bahwa "serikat buruh pada zaman Orde Lama berpolitik semua" mempengaruhi analisa terhadap bentuk serikat buruh yang cocok di Indonesia pada masa Orde Baru.

penulis menyarankan bahwa pengamat perburuhan memakai pendekatan kritis terhadap sejarah dan terhadap kategori-kategori yang akan dipakai untuk menganalisis peta perburuhan kontemporer.

### **Antara Studi Kontemporer dan Studi Sejarah**

Salah satu ciri khas studi perburuhan yang sering dikemukakan ialah jurang pemisah antara studi kontemporer dan studi sejarah. Kebanyakan peneliti yang berangkat dari pendekatan sosiologi, antropologi, atau pun politik tidak terlalu memperhatikan masalah sejarah, sedangkan sejarawan sering 'alergi' terhadap masalah kontemporer dan terhadap teori sosial yang dikembangkan dalam disiplin lain. Dikotomi antara ilmu perburuhan dan sejarah perburuhan ini berakar pada masalah disiplin yang lebih luas, yaitu jurang pemisah antara ilmu sosial dan ilmu sejarah, yang telah menarik perhatian teoretikus seperti Burke (Burke, 1992) dan Stedman Jones ( Jones, 1976).

Contoh terjelas yang menyangkut masalah perburuhan adalah kekurangan komunikasi dan kerja sama antar ahli ilmu hubungan industrial dan ahli sejarah perburuhan (ilmu hubungan industrial merupakan ilmu sosial antardisiplin, yang meliputi ilmu ekonomi, politik, sosiologi, dan hukum, sedangkan sejarah perburuhan merupakan cabang ilmu sejarah). Menurut Brody, seorang sejarawan perburuhan di Amerika Serikat, jurang pemisah antara studi hubungan industrial dan sejarah perburuhan terdiri dari tiga unsur: politik penulis (sejarawan perburuhan biasanya lebih ke kiri); sikap terhadap pentingnya sejarah; dan sikap terhadap pemakaian teori dan model analisis (pendekatan hubungan industrial lebih banyak membahas dan memakai teori secara eksplisit). Dalam rangka diskusi ini, unsur keduanya yang paling menonjol. Kata Brody,

Bagi ahli ilmu sosial, sejarah merupakan alat yang bisa dipakai atau ditinggal, tergantung gunanya untuk mengerti masa sekarang. Seorang sejarawan tidak bisa sefleksibel itu...baginya, masa lalu, secara definisi, tidak pernah tidak relevan. Dan masa sekarang—seberapa jauh sebaiknya sejarawan dipengaruhinya... merupakan pertanyaan yang sulit dijawab ( 1989:15).

Upaya mengatasi dikotomi ini bukan berarti bahwa setiap ahli ilmu sosial harus memasukkan analisis sejarah ke dalam setiap tulisannya, atau pun setiap ahli sejarah harus mengaitkan studi sejarahnya dengan masa sekarang. Hal yang dibutuhkan adalah penyesuaian yang lebih halus, yaitu renungan akan kategori analisis yang dipakai baik dalam studi kontemporer maupun studi sejarah.

### **Antara Sejarah Perburuhan Gaya 'Lama' dan 'Baru'**

Sebelum pengaruh sejarah terhadap kategori yang dipakai penulis studi perburuhan kontemporer bisa dijelaskan dengan baik, perbedaan pendekatan yang terdapat pada ilmu sejarah perburuhan itu sendiri sebaiknya diselidiki. Pendekatan pasca-strukturalis — seperti pendekatan Foucault (Foucault, 1970; Rabinow, 1984) — telah mempengaruhi beberapa penulis sejarah perburuhan di Eropa dan di Amerika Serikat.<sup>3</sup> Akan tetapi, kebanyakan sejarawan yang menulis tentang perburuhan di negara-negara berbahasa Inggris (termasuk Amerika Serikat, Australia, Inggris, dan sebagainya) dan di negara pasca-kolonial (termasuk Indonesia), memakai salah satu dari dua pendekatan terhadap sejarah perburuhan, yaitu pendekatan 'lama' dan pendekatan 'baru'.

Sejarah perburuhan 'lama' merupakan sejarah institusi perburuhan, terutama sejarah serikat buruh. Seperti dijelaskan oleh McKibbin, sejarah perburuhan klasik

biasanya tentang serikat buruh (atau jenis pekerjaan yang memungkinkan pembentukan serikat buruh dengan mudah) dan hubungan industrial, yang

<sup>3</sup> Untuk diskusi tentang pengaruh Foucault dan pendekatan diskursif terhadap sejarah perburuhan, lihat Belchem and Kirk (1997); Frader (1995); Hall (1988); Scott (1987) dan (Stedman Jones, 1983).

seringkali berarti perselisihan industrial dan partai politik yang dibentuk oleh serikat buruh, atau terikat pada serikat buruh atau kaum buruh industrial yang merupakan anggota serikat buruh tersebut ( 1994: 34).

Ketika mengomentari penulisan sejarah perburuhan di Australia, Robin Gollan (seorang sejarawan perburuhan Australia yang cukup terkenal), mencatat bahwa "cara sejarawan perburuhan [gaya 'lama'] menganggap kaum buruh hampir sama dengan cara kaum buruh dianggap oleh sejarawan ekonomi, yaitu hanya sebagai buruh" (Gollan, 1999:230). Maksudnya, identitas buruh yang begitu kompleks disederhanakan sehingga buruh hanya dilihat dalam kaitan dengan pekerjaannya dan organisasinya. Ada beberapa kritik lain yang sering dilontarkan, yang juga terkait dengan sempitnya fokus sejarah perburuhan 'lama'. Di antaranya, karena pendekatan ini menekankan politik dan struktur institusi, cerita dan 'suara' buruh sendiri sering hilang. Juga, karena fokusnya pada serikat buruh dan industri-industri yang banyak pekerjanya sudah menjadi anggota serikat buruh, pekerja dalam industri yang berbeda strukturnya (seperti industri jasa) dan pekerja non-tradisional (seperti perempuan yang bekerja paruh waktu) sering diabaikan.

Dalam rangka mengatasi kelemahan sejarah perburuhan 'lama', pada tahun 1960-an beberapa sejarawan perburuhan di negara industrial mengalihkan fokusnya dari serikat buruh kepada tempat kerja buruh, politik akar rumput, kampung buruh, dan budaya kaum buruh. Sejarah perburuhan 'baru' ini dipelopori beberapa sejarawan Inggris termasuk E.P. Thompson.<sup>4</sup> Pergeseran dari 'sejarah perburuhan' kepada 'sejarah buruh' telah membuka bidang studi yang penting, yang membenahi banyak kekurangan yang terdapat dalam sejarah perburuhan klasik. Selain lebih terfokus pada kehidupan dan pengalaman buruh sendiri, menurut para sejarawan feminis, sejarah perburuhan model 'baru' lebih mungkin—dan lebih mampu—mencakup sejarah buruh perempuan, buruh migran, dan buruh anak daripada paradigma 'lama', yang cenderung memusatkan perhatiannya pada sejarah buruh laki-laki yang bekerja di sektor formal (Frader, 1995:215).

Banyak peneliti organisasi buruh di negara berkembang terkungkung di dalam paradigma sejarah perburuhan 'lama', seperti dijelaskan sebelumnya. Sejarah institusional ini disenangi pengamat hubungan industrial dan gerakan buruh karena data tentang serikat buruh, lembaga bipartit dan tripartit, dan kebijaksanaan formal pemerintah terhadap masalah perburuhan, relatif mudah disusun dan dapat dibandingkan dengan negara lain.<sup>5</sup> Meskipun begitu, fokus sejarah perburuhan 'baru' cukup berpengaruh terhadap studi perburuhan kontemporer di negara-negara berkembang, yang relatif sedikit tenaga kerjanya bekerja sebagai pekerja kerah biru (atau buruh) di sektor formal. Akibatnya, sudah banyak pengamat perburuhan yang mengalihkan perhatiannya dari pasar tenaga kerja dan serikat buruh kepada proses yang lebih luas, yaitu proletarianisasi (Southall, 1988:3). Pinches, misalnya, telah mengemukakan beberapa pertanyaan yang cukup tajam tentang kategori analisis dan kerumitan ekonomi kota di negara-negara berkembang. Berdasarkan studinya di Filipina, ia mengatakan bahwa sebuah pengkajian ulang yang kritis dibutuhkan karena "perbedaan-perbedaan konseptual yang sering dipakai untuk memisahkan tenaga kerja kota dunia ketiga ke dalam kategori kaum buruh dan miskin kota tidak cocok di dunia berkembang" (Pinches, 1987:103). Sebagai contoh masalah tersebut, Pinches menunjukkan ketidakjelasan antara pekerjaan yang digaji dan yang tidak digaji dalam konteks urban di negara-negara berkembang, yaitu ketidakjelasan tentang siapa yang memegang kontrol terhadap pekerjaan orang yang bekerja untuk diri sendiri; ketidakjelasan tentang hubungan majikan-buruh di sektor informal; dan ketidakjelasan batas antara kerja paksa dan kerja gajian (Pinches, 1987:117-118). Pertanyaan semacam

<sup>4</sup> Sepengetahuan saya tidak ada penulis Indonesia secara eksplisit mengakui diri sebagai pengikut sejarah perburuhan 'gaya baru', tetapi ada banyak yang mengutip E.P. Thompson dan memakai wawasannya, termasuk Andriyani (1996), Hadiz (1997) dan Kusyuniati (1998).

<sup>5</sup> Lihat misalnya, koleksi Frenkel (1993a).

ini jelas penting di Indonesia yang memiliki studi perburuhan yang cenderung cukup ketat memisahkan buruh industrial dan sektor informal.<sup>6</sup>

### Nasib Institusi Perburuhan dalam Paradigma Sejarah Perburuhan 'Baru'

Sulitnya menerapkan teori dan kategori institusional perburuhan Barat di negara berkembang sudah lama dicatat. Hanya beberapa tahun setelah konsep 'negara berkembang' itu sendiri menjadi populer, Kerr dan Siegel mengingatkan para pakar perburuhan bahwa teori gerakan buruh Barat tidak dirancang untuk konteks masyarakat non-kapitalis, ekonomi pra-industri, atau pun jenis kapitalisme yang berbeda dengan kapitalisme ala Barat. (Kerr and Siegel, 1955; Perlman, 1960:343-344) Meskipun begitu, model hubungan industrial dan serikat buruh Barat tetap menjadi pedoman bagi penganut model 'convergence' yang disusun oleh Kerr, Dunlop, Harbison, dan Meyers dalam buku terkenalnya, *Industrialism and Industrial Man* (Kerr et al., 1962).<sup>7</sup> Walaupun jumlah teori tentang keserikatburuhan dan hubungan industrial di negara berkembang tumbuh dengan pesat setelah tahun 1960-an,<sup>8</sup> model Kerr dkk. dan model sejenisnya tetap berpengaruh (Towers, 1996:4).<sup>9</sup> Akibatnya, para ekonom, pengamat hubungan industrial, dan pakar gerakan buruh lainnya masih cenderung terfokus pada persentase pekerja yang menjadi anggota serikat pekerja/buruh, operasi serikat pekerja/buruh, atau hubungan antara industrialisasi dan hubungan industrial di negara berkembang.<sup>10</sup>

Kalau paradigma sejarah perburuhan 'lama' ini tidak mengakui keistimewaan konteks negara berkembang, bagaimana nasib studi institusi perburuhan dalam paradigma sejarah perburuhan 'baru'? Pada umumnya, studi yang dipengaruhi E.P. Thompson, dan penganjur pendekatan sejarah perburuhan 'baru' lainnya, cenderung mengabaikan atau menyingkani organisasi formal seperti serikat buruh.<sup>11</sup> Dua pakar yang telah membahas masalah nasib studi institusi perburuhan dalam era berjayanya sejarah perburuhan 'baru' ini ialah Kimeldorf dan Zeitlin. Menurut Kimeldorf, studi serikat buruh tetap penting. Katanya, daripada mencampakkan metodologi lama begitu saja, sebaiknya wawasan sejarah perburuhan 'baru' diterapkan pada studi serikat buruh (Kimeldorf, 1991). Bagi Zeitlin, orang yang mempelajari hubungan sosial buruh di dalam dan di luar tempat kerjanya tanpa memperhatikan sistem hubungan industrial yang ada seperti katak dalam tempurung, karena institusi formal (pemerintah, alat sistem produksi, dan serikat buruh) merupakan struktur yang cukup menentukan hubungan sosial tersebut (Zeitlin, 1987). Sayangnya, saran Kimeldorf dan Zeitlin belum banyak ditanggapi.

Bagaimana di Indonesia? Setelah tahun 1990-an, ada cukup banyak disertasi dan artikel tentang proses proletarianisasi dan masyarakat buruh, terutama proletarianisasi perempuan (Andriyani, 1996; Athreya, 1998; Hancock, 1998; Mather, 1983; Saptari, 1995; Wolf, 1992). Walaupun studi ini studi kontemporer, fokus sejarah perburuhan 'baru'—yaitu

<sup>6</sup> Untuk contoh studi yang berusaha meliputi pelaku berbagai macam kerja, lihat Athreya (1998) atau Jellinek (1991).

<sup>7</sup> Menurut model 'convergence' ini, elit pendukung modernisasi akan berusaha mengikuti pola industri dan hubungan industri yang terdapat di 'negara maju'.

<sup>8</sup> Pada pertengahan dasawarsa 1990-an, Basu Sharma mengidentifikasi "paling sedikit...tujuh paradigma yang berbeda" tentang hubungan industrial di negara berkembang (Sharma, 1996:6). Pendekatan yang memakai lebih dari satu pendekatan terhadap hubungan industrial di negara berkembang juga sering ditemukan. Lihat, misalnya kata pengantar buku Frenkel tentang hubungan industrial pada sembilan negara di wilayah Asia-Pasifik (Frenkel, 1993b).

<sup>9</sup> Dalam kata pengantarnya pada nomor istimewa *Industrial Relations Journal* tentang hubungan industrial, demokrasi, dan pembangunan, Towers mencatat bahwa model 'convergence' tetap mendominasi perdebatan tentang hubungan industrial di negara berkembang (Towers, 1996:4). Komentarnya dibuktikan oleh beberapa tulisan baru, termasuk kata pengantar sebuah koleksi tentang hubungan kerja di tujuh negara, termasuk Indonesia (Bamber and Ross, 2000:5).

<sup>10</sup> Lihat, misalnya Frenkel (1993a) dan Kuruvilla (1996) dan Kuruvilla dan Venkataratnam (1996).

<sup>11</sup> Untuk contoh pemaduan metodologi sejarah perburuhan baru dan fokus institusional, lihat karya John Ingleson yang memakai pendekatan sejarah perburuhan 'gaya baru' tetapi tetap terfokus pada serikat buruh (Ingleson 1986).

kehidupan dan pengalaman buruh sendiri—tercermin di dalamnya. Oleh karena itu, institusi, seperti serikat buruh, hanya disinggung sejauh institusi tersebut menyentuh kehidupan sehari-hari buruh. Ada juga studi tentang serikat buruh yang berusaha membicarakan masalah proletarianisasi yang ditulis pada tahun 1990-an (Hadiz, 1997; Hikam, 1995; Kusyuniati, 1998). Tetapi, studi tersebut belum mampu membuka ruang diskusi teoretis tentang sifat keserikatburuhan di Indonesia karena pada saat fokusnya beralih kepada serikat buruh, kategori analisis yang dipakainya tetap memakai serikat buruh Barat sebagai modelnya tanpa diuji dulu apakah cocok untuk konteks Indonesia.

Salah satu contoh kekurangan diskusi teoretis ini adalah penolakannya terhadap status serikat buruh alternatif Orde Baru dan perbedaan antara serikat buruh alternatif ini dan LSM perburuhan. Bagi penulis seperti Eldridge, Uhlin, dan Aspinall (yang fokus utamanya pada peranan LSM dan gerakan buruh dalam demokratisasi), SBM-SK dan SBSI jelas berbeda sekali dengan LSM perburuhan karena struktur keanggotaannya. Eldridge memberi penekanan pada perbedaan dalam bentuk organisasi dan peranan LSM sebagai katalis pengorganisasian (Eldridge, 1995:111-114). Menurut Uhlin, walaupun SBM-SK dan SBSI didirikan oleh aktivis kelas menengah, organisasi tersebut tetap berbeda dari LSM perburuhan karena mereka menuju gerakan massal atau serikat buruh nasional (Uhlin, 1997:119). Bagi Aspinall, perbedaannya berdasarkan upaya serikat buruh alternatif untuk berfungsi sebagai serikat buruh independen yang tidak terkendalikan oleh pemerintah, sedangkan LSM merupakan semacam 'bidan' dalam proses organisasi buruh (Aspinall, 2000:140-141). Penulis yang memakai perspektif proletarianisasi (yang banyak dipengaruhi pendekatan antropologi dan sejarah perburuhan 'baru') juga mengakui perbedaan antara serikat buruh alternatif dan LSM perburuhan. Bagi Athreya, misalnya, perbedaannya karena serikat buruh alternatif berusaha menentang struktur Hubungan Industrial Pancasila dengan berusaha mendaftar sebagai serikat buruh resmi (Athreya, 1998:46).<sup>12</sup> Sebaliknya, bagi Vedi Hadiz dan Sri Kusyuniati, tidak ada batas antara serikat buruh alternatif dan LSM perburuhan—menurutnya, serikat buruh alternatif hanya LSM perburuhan dengan nama yang berbeda. Syarat utama yang mendasari pertimbangan mereka ialah komposisi dan fungsi serikat buruh 'benaran', yaitu latar belakang kelas pendirinya; keterbatasan aksesnya terhadap buruh di tempat kerja (Kusyuniati, 1998:283, 319-320; Hadiz, 1997:136).

### **Masalah Kategori Analisis sebagai Masalah Syarat Kesignifikanan**

Masalah kategori analisis ini bisa dimengerti sebagai masalah 'syarat kesignifikanan'. Syarat kesignifikanan itu adalah syarat yang dipakai untuk menentukan apa yang penting dan apa yang tidak. Seperti dicatat Hyman,

Setiap penjelasan 'fakta' hubungan industrial berdasarkan prinsip pemasukan dan pengeluaran yang terkait dengan 'syarat kesignifikanan'. Bahasa kita, dengan mengelompokkan fenomena unik ke dalam kategori umum, mengandung definisi tentang persamaan dan perbedaan yang kita anggap relevan [atau tidak relevan] (1994:167).

Kalau sejarawan tidak secara eksplisit menyadari 'syarat kesignifikanan', yang dibentuk oleh pengalaman pribadinya dan pendekatan teori yang dianutnya, keunikan sejarah bisa hilang.<sup>13</sup> Bagi penulis studi perburuhan kontemporer, ada resiko 'syarat kesignifikanan' yang berdasarkan pengalaman sejarah—apalagi sejarah negara lain—dipakai tanpa diinterogasi dulu (seperti kasus definisi serikat buruh yang dijelaskan sebelumnya). Masalah ini sering mewarnai kajian proletarianisasi, hubungan industrial, dan gerakan buruh di negara berkembang. 'Syarat kesignifikanan' yang mencerminkan pengalaman di Eropa atau di Amerika pada abad ke-19 dan awal abad ke-20—tentang siapa yang

<sup>12</sup> Walaupun Nori Andriyani dan Ratna Saptari tidak membahas perbedaan antara serikat buruh alternatif dan LSM perburuhan secara eksplisit, mereka juga membedakannya (Andriyani, 1996) (Saptari, 1995)

<sup>13</sup> Lihat buku Lowenthal yang berjudul *The Past is a Foreign Country* (Lowenthal, 1985).



dianggap 'proletar', tentang jenis organisasi mana yang dapat dianggap sebagai organisasi buruh dan tentang ciri-ciri serikat buruh—dipakai oleh ahli ilmu hubungan industrial dan sejarawan gerakan buruh dalam lingkungan yang sebenarnya sangat berbeda. Sedangkan kategori 'kelas pekerja' pun belum tentu cocok di negara berkembang. Seperti dikemukakan Hull,

konsep 'kelas pekerja' berlaku untuk orang yang pekerjaannya diatur dengan cara tertentu. Berbeda dengan kaum tani atau pedagang swasta, kelas pekerja tergantung pada gaji atau upah borongan untuk penghidupannya. Mereka orang yang dipekerjakan, yang pada umumnya tergantung pada orang lain untuk menyediakan modal dan bahan mentah serta memasarkan produk yang dihasilkannya... Definisi klasik 'kelas pekerja' berdasarkan pengalaman Revolusi Industri di Eropa dan eksperimen politis pengorganisasian pekerja pada abad ke-20...Negara berkembang seperti Indonesia merupakan konteks yang cukup berbeda, dan oleh karena itu, banyak definisi klasik tidak begitu cocok untuk kenyataan kontemporer [di negara berkembang tersebut] (1994:2).

### **Kesimpulan: Saran Bagi Pengamat Perburuhan yang Ingin Memakai Pendekatan Sejarah**

Analisis kritis tentang pengkategorian organisasi, jenis pekerjaan, dan jenis pekerja dibutuhkan supaya keunikan perburuhan Indonesia tidak dihilangkan ketika memakai teori internasional tanpa terlebih dulu diuji kecocokannya. Dengan menyadari dasar kategori yang dipakai dan pengaruh perbedaan antara pendekatan 'lama' dan 'baru' dalam penulisan sejarah perburuhan terhadapnya, penganalisis perburuhan kontemporer dapat mempertimbangkan warisan sejarah dengan lebih seksama. Pesannya jelas. *Pertama*, jangan menerima catatan sejarah begitu saja tanpa menanyakan latar belakang penulis dan konteks historiografinya. *Kedua*, sadarilah metodologi sejarah dan interaksinya dengan metodologi disiplin ilmu lain. *Ketiga*, ujilah dasar 'syarat kesignifikanan' yang dipakai untuk menganalisis masalah perburuhan kontemporer. Dengan langkah seperti ini, analisis masalah kontemporer akan lebih tajam karena tidak disalaharakan oleh 'hukuman sejarah'.

### **Daftar Pustaka**

- Andriyani, Nori. 1996. "The Making of Indonesian Women Worker Activists." Tesis M.A. yang belum diterbitkan. St Johns: Memorial University of Newfoundland.
- Aspinall, Edward. 2000. "Political Opposition and the Transition from Authoritarian Rule: The Case of Indonesia." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. Canberra: The Australian National University.
- Athreya, Bama. 1998. "Economic Development and Political Change in a Workers' Community in Jakarta, Indonesia." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. University of Michigan.
- Bamber, Greg, dan Peter Ross. 2000. "Industrialisation, Democratisation and Employment Relations in the Asia-Pacific." Dalam *Employment Relations in the Asia-Pacific*, Greg Bamber, Funkoo Park, Changwon Lee, Peter Ross, dan Kaye Broadbent (ed.). St Leonards: Allen and Unwin: Hal. 3-19.
- Belchem, John, dan Neville Kirk. 1997. "Introduction." Dalam *Languages of Labour*, J. Belchem and N. Kirk (ed.). Aldershot: Ashgate. Hal.1-8.
- Brody, David. 1989. "Labor History, Industrial Relations, and the Crisis of American Labor." *Industrial and Labor Relations Review* 43:7-18.
- Burke, Peter. 1992. *History and Social Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Eldridge, P. 1995. *Non-Government Organisations and Democratic Participation in Indonesia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Elliott, Jan. 1997. "Bersatoe Kita Berdiri Bertjerai Kita Djatoeh: Workers and Unions in Indonesia: Jakarta 1945-1965." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. Kensington: University of New South Wales.

- Ford, Michele. 2001. "The Intellectual in Indonesian Labour History and Historiography." Makalah yang disampaikan di CLARA Workshop on Indonesian Labour History, Bali, 4-8 December 2001.
- Foucault, Michel. 1970. *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*. London and New York: Tavistock Publications.
- Frader, Laura. 1995. "Dissent Over Discourse: Labor History, Gender, and the Linguistic Turn." *History and Theory* 34:213-231.
- Frenkel, S. (Ed.). 1993a. *Organised Labour in the Asia Pacific Region: A Comparative Study of Trade Unionism in Nine Countries*. Ithaca: ILR Press.
- Frenkel, Stephen. 1993b. "Theoretical Frameworks and the Empirical Contexts of Trade Unionism." Dalam *Organised Labor in the Asia-Pacific Region: A Comparative Study of Trade Unionism in Nine Countries*, Stephen Frenkel (ed.). Ithaca: International Labour Relations Press. Hh. 3-54
- Gollan, Robin. 1999. "Writing Labour History." Dalam *Australian Labour History Reconsidered*. D. Palmer, R. Shanahan, dan M. Shanahan. (eds.) Unley: Australian Humanities Press. Hal.230-233
- Hadiz, Vedi R. 1997. *Workers and the State in New Order Indonesia*. London dan New York: Routledge.
- Hall, Stuart. 1988. "The Toad in the Garden: Thatcherism among the Theorists." Dalam *Marxism and the Interpretation of Culture*, C. Nelson dan L. Grossberg (eds.). London: Macmillan. Hal.35-73
- Hancock, Peter James. 1998. "Industrial Development in Indonesia, Development for Whom? A Case Study of Women who Work in Factories in Rural West Java." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. Perth: Edith Cowan University.
- Hess, Michael. 1997. "Understanding Indonesian Industrial Relations in the 1990s." *Journal of Industrial Relations* 39:33-51.
- Hikam, Muhammad. 1995. "The State, Grass-Roots Politics and Civil Society : A Study of Social Movements Under Indonesia's New Order." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. University of Hawaii.
- Hull, Terrence. 1994. "Workers in the Shadows: A Statistical Wayang." Dalam *Indonesia's Emerging Proletariat: Workers and their Struggles*, David Bouchier (ed.). Clayton: Centre for Southeast Asian Studies, Monash University. Hal.1-17
- Hyman, Richard. 1994. "Theory and Industrial Relations." *British Journal of Industrial Relations* 28:225-247.
- Ingleson, John. 1986. *In Search of Justice: Workers and Unions in Colonial Java, 1908-1926*. Singapore: Oxford University Press.
- Jellinek, Lea. 1991. *The Wheel of Fortune: The History of a Poor Community in Jakarta*. Sydney: ASAA/Allen and Unwin.
- Kerr, C., J. Dunlop, F. Harbison, dan C. Meyers. 1962. *Industrialism and Industrial Man*. London: Heinemann.
- Kerr, Clark, dan Abraham Siegel. 1955. "The Structuring of the Labor Force in Industrial Society: New Dimensions and New Questions." *Industrial and Labor Relations Review* 8:151-168.
- Kimeldorf, H. 1991. "Bring Unions Back In (Or Why We Need a New Old Labor History)." *Labor History* 32:104-128.
- Kuruvilla, S. 1996. "Linkages between Industrialization Strategies and Industrial Relations/Human Resource Policies: Singapore, Malaysia, The Philippines, and India." *Industrial and Labor Relations Review* 49:635-658.
- Kuruvilla, S., dan C. Venkataratnam. 1996. "Economic Development and Industrial Relations: The Case of South and Southeast Asia." *Industrial Relations Journal* 27:9-24.
- Kusyuniati, Sri. 1998. "Strikes in 1990-1996: An Evaluation of the Dynamics of the Indonesian Labour Movement." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. Melbourne: Swinburne University of Technology.

- Lowenthal, David. 1985. *The Past is a Foreign Country*. Cambridge, New York dan Melbourne: Cambridge University Press.
- Mather, C. 1983. "Industrialization in the Tangerang Regency of West Java: Women Workers and the Islamic Patriarchy." *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 15:2-17.
- McKibbin, Ross. 1994. "Is it Still Possible to Write Labour History?" Dalam *Challenges to Labour History*, T. Irving (ed.). Sydney: University of New South Wales Press. Hal. 34-41
- Perlman, Mark. 1960. "Labor Movement Theories: Past, Present, and Future." *Industrial and Labor Relations Review* 13:338-348.
- Pinches, M. 1987. "'All That We Have is Our Muscle and Sweat', The Rise of Wage Labour in a Manila Squatter Community." Dalam *Wage Labour and Social Change: The Proletariat in Asia and the Pacific*, M. Pinches dan S. Lakha (eds.). Clayton: CSEAS Monash. Hal.103-140.
- Rabinow, Paul (Ed.). 1984. *The Foucault Reader*. New York: Pantheon Books.
- Saptari, Ratna. 1995. "Rural Women to the Factories: Continuity and Change in East Java's Kretek Cigarette Industry." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Scott, Joan. 1987. "'L'Ouvriere! Mot Impie, Sordide...': Women Workers in the Discourse of French Political Economy, 1840-1860." Dalam *The Historical Meanings of Work*, P. Joyce (ed.). Cambridge University Press: Cambridge. Hal. 119-142.
- Sharma, Basu. 1996. *Industrial Relations in ASEAN: A Comparative Study*. Kuala Lumpur: International Law Book Services.
- Southall, Roger. 1988. "Introduction." Dalam *Labour and Unions in Asia and Africa: Contemporary Issues*, Roger Southall (ed.). London: Macmillan. Hal.1-31.
- Stedman Jones, Gareth. 1976. "From Historical Sociology to Theoretical History." *British Journal of Sociology* 27:295-305.
- Stedman Jones, Gareth. 1983. *Studies in English Working Class History 1932-1982*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Towers, Brian. 1996. "Industrial Relations, Economic Development and Democracy in the 21st Century: Report and Commentary." *Industrial Relations Journal* 27:4-8.
- Uhlen, Anders. 1997. *Indonesia and the "Third Wave of Democratization": The Indonesian Pro-Democracy Movement in a Changing World*. Richmond: Curzon Press.
- Wolf, D. 1992. *Factory Daughters: Gender, Household Dynamics, and Rural Industrialization in Java*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Zeitlin, Jonathan. 1987. "From Labour History to the History of Industrial Relations." *Economic History Review* 40:159-184.

**MENELUSURI JEJAK MASA LALU  
UPAYA IMBANGAN TERHADAP EROPASENTRISME KOLONIAL**

Shelly Novi HP<sup>1</sup>

Judul buku : **Eksplorasi Kolonial Abad XIX: Kerja Wajib di Keresidenan Kedu 1800-1890**  
Penulis : A.M. Djuliaty Suroyo  
Penerbit : Yayasan Untuk Indonesia  
Tahun Terbit : 2000  
Jumlah hlm : xxvii + 350 hlm.

Tidak banyak studi yang mengulas periode paling kelam di Indonesia, yaitu pada masa diberlakukannya Tanam Paksa (*Cultuurstelsel*), dengan melepaskan diri dari sudut pandang Eropasentris. Suatu sudut pandang yang melihat bahwa kolonial Belanda adalah pihak yang 'berjasa' besar dalam menentukan arah sejarah bangsa Indonesia, dan bukan sebagai pihak yang melakukan berbagai bentuk eksploitasi. Buku ini dapat dikatakan lahir sebagai upaya imbalan terhadap penulisan sejarah yang sudah dilakukan dengan mengungkap persoalan mendasar yang sebenarnya terjadi pada masyarakat dan bangsa Indonesia pada periode tersebut. Tanam Paksa sebagai bagian dari transformasi struktural akibat penetrasi kolonial dan kapitalisme Barat (eksploitasi) yang sangat mempengaruhi kehidupan masyarakat pribumi pedesaan, terutama petani dalam aspek ekonomi, sosial, maupun kelembagaan dijelaskan dalam buku sejarah ini.

Kajian terhadap pelaksanaan kegiatan kerja wajib difokuskan di daerah Kedu (lama) dengan beberapa pertimbangan, antara lain (1) kekhasan daerah Kedu sebagai daerah pertanian sawah yang subur dengan kehidupan ekonomi yang telah mulai berkembang oleh kegiatan perdagangan dan peredaran uang yang didorong oleh sistem pajak, dan (2) daerah Kedu merupakan pemukiman penduduk yang sangat tua, dan termasuk dalam wilayah inti Kerajaan Yogyakarta dan Surakarta (*nagaragung*). Hal ini terkait erat dengan *Sistem Lungguh* yang menjadi salah satu faktor tak langsung yang mendukung pelaksanaan Tanam Paksa. Studi dibatasi pada abad XIX pada waktu ekstraksi kolonial di bidang tenaga kerja sedang berada pada keadaan paling merata lalu mencapai titik maksimum, dan kemudian menurun setelah diadakan penghapusan secara bertahap.

Eksplorasi ekonomi atas tanah dan tenaga kerja di Indonesia dilakukan oleh kolonial Belanda ketika terjadi kelangkaan modal di negeri Belanda. Pelaksanaan Tanam Paksa ternyata kemudian didukung oleh kenyataan bahwa pada masa pra-industrial tenaga kerja tidak memiliki keterampilan yang memadai, tidak bebas, dan kegiatan kolektif yang dilakukannya masih berdasarkan ikatan tradisi. Dengan memanfaatkan ikatan-ikatan tradisi yang berlaku di masyarakat pribumi melalui birokrasi penguasa-penguasa setempat, pihak kolonial memberlakukan Tanam Paksa. Dalam kerangka eksploitasi yang dilakukan oleh kolonial Belanda terhadap masyarakat dan bangsa Indonesia, ada 3 aspek kajian dalam membahas pelaksanaan Tanam Paksa, yaitu (1) aspek *ekonomi*, yang menitikberatkan pada uraian mengenai terjadinya perluasan lapangan kerja, volume perdagangan, dan monetisasi, (2) aspek *sosial*, yang berusaha memotret proses pemiskinan penduduk pribumi akibat semakin meningkatnya kerja wajib dan tidak adanya industrialisasi sebagai lapangan kerja nonpertanian, dan (3) aspek *kelembagaan*, yang lebih menekankan pada perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat, antara lain perubahan pada sistem penguasaan tanah, perluasan desa, dan semakin kompleksnya struktur pemerintahan setempat. Eksploitasi kolonial serta perubahan-perubahan sosial ini tidak dapat dilihat hanya dari masing-masing aspek secara terpisah.

---

<sup>1</sup> Peneliti Perburuhan AKATIGA – Pusat Analisis Sosial

Untuk memotret kerja wajib sebagai salah satu bentuk tradisi pribumi pada masa prakolonial Belanda yang menjadi jalan dilakukannya eksploitasi ekonomi oleh pihak kolonial, pembahasan aspek tenaga kerja menjadi sangat penting. Hal itu erat kaitannya dengan pelaksanaan kerja wajib yang melibatkan tenaga kerja dalam jumlah besar dan merupakan upaya alternatif pemerintah kolonial untuk memperoleh tenaga kerja dengan biaya seminimal dan semurah mungkin. Hal itu pada akhirnya berimplikasi luas terhadap kehidupan rakyat pribumi.

Dibandingkan pelaksanaan kerja wajib dan sistem pajak *natura* pada masa prakolonial dengan kerja wajib dan sistem pajak pada masa kolonial Belanda setidaknya memberikan gambaran situasi sistem pajak di kedua periode tersebut. Kerja wajib sebagai pajak tenaga kerja ternyata menjadi lebih besar daripada pajak uang pada masa kolonial. Demikian pula halnya semua beban pajak petani yang umumnya lebih besar dibandingkan pajak pada masa prakolonial. Eksploitasi pajak secara keseluruhan menjadi lebih berat pada masa kolonial, terutama pajak tenaga kerja. Hal itu menggambarkan bahwa pengerahan kerja wajib pada masa pemerintahan kerajaan tradisional atau kerja wajib prakolonial relatif tidak banyak sebab kerajaan tradisional kurang memperhatikan perkembangan ekonomi dan pemeliharaan prasarana di daerah kekuasaannya. Berbeda halnya dengan masa kolonial, kerja wajib meningkat sangat pesat akibat pemanfaatan sistem itu oleh pemerintah kolonial untuk mengembangkan ekonomi ekspor dan prasarana penunjangnya. Pemanfaatan kerja wajib dalam hal ini merupakan pilihan terbaik bagi pemerintah kolonial Belanda karena ringan secara ekonomis dan juga karena faktor sosial berdasarkan fakta bahwa tanah dan tenaga kerja masih terjalin dalam ikatan komunal dan feodal.

*Sistem lungguh* yang diterapkan di daerah Kedu memiliki kontribusi besar dalam mendorong terjadinya monetisasi di daerah pedesaan melalui penerimaan upah tanam oleh petani yang kemudian mendorong berkembangnya kehidupan perdagangan dan usaha swasta. Dalam pada itu nilai-nilai *patron-client* yang cenderung masih kuat di dalam masyarakat setempat, baik secara vertikal ataupun horizontal mengalami perubahan seiring masuknya kekuasaan Inggris yang ingin menerapkan azas kebebasan. Kedua hal tersebut menyebabkan pembaruan struktural di dalam masyarakat Kedu, di antaranya berupa penghapusan penyerahan wajib dan kerja wajib, penerapan sistem *landrente* (pajak uang) dan pembayaran *landrente* oleh petani langsung kepada pemerintah melalui kepala desa sebagai penguasa tunggal. Kekuasaan Barat ternyata meningkatkan beban rakyat karena *landrente* menjadi semakin berat dan kerja wajib semakin banyak. Semakin beratnya beban tersebut didukung oleh adanya kerja wajib Tanam Paksa dan Kerja Wajib Desa. Kerja wajib yang semula sangat terkait erat dengan tradisi kemudian berkembang menjadi Tanam Paksa dan pelaksanaannya yang terpusat di wilayah pedesaan pada akhirnya menjadikan wilayah pedesaan menjadi tempat penampungan segala beban Tanam Paksa atau kepentingan pemerintah lainnya. Perubahan-perubahan sosial dalam struktur masyarakat pribumi yang meluas dari lingkup lokal, regional, maupun supraregional, demikian pula perluasan ragam jenisnya menuntut dilakukannya penyesuaian-penyesuaian dari masyarakat desa agar dapat memenuhi kebutuhan tenaga kerja. Dampak sosial-ekonomis yang nyata terlihat pada masyarakat desa adalah semakin meningkatnya pertumbuhan penduduk yang didorong oleh kebutuhan tenaga kerja untuk membangun prasarana dan menanam tanaman Pemerintah. Perubahan sosial di dalam struktur masyarakat apapun memiliki konsekuensi-konsekuensi yang ternyata tidak terelakkan bagi masyarakat yang tinggal di dalamnya.

Menarik untuk disimak ulasan singkat Sartono Kartodirdjo terhadap studi ini dengan memberikan pandangan dalam kerangka pemikiran bahwa dualisme ekonomi yang menjadi dasar prinsip kolonialisme menjadikan upah buruh (tenaga kerja) yang rendah sesuai dengan standar hidup pribumi merupakan aset kolonial yang menguntungkan modal asing di satu pihak dan eksploitasi tenaga kerja pribumi di pihak lain. Sistem

dualisme ekonomi kolonial tersebut ternyata mengakibatkan kemunduran kemakmuran rakyat pada waktu itu. Menarik untuk ditelaah lebih lanjut bahwa industrialisasi dan monetisasi yang terjadi pada masyarakat Indonesia tidak semata-mata kemudian diikuti dengan peningkatan taraf hidup masyarakat.

Di sisi lain, eksploitasi ekonomi ternyata kemudian memicu perlawanan penduduk pribumi, baik secara tersembunyi ataupun secara terbuka. Beban berat, terutama dalam hal pajak uang dan tenaga kerja, yang harus ditanggung oleh penduduk menimbulkan perlawanan-perlawanan lokal dalam berbagai bentuknya. Kemunduran kemakmuran akibat Kerja Wajib dan Tanam Paksa pada akhirnya telah memicu timbulnya perlawanan-perlawanan secara sporadis dari penduduk pribumi terhadap Kolonial Belanda, salah satunya dikarenakan sifat sistem kerja dari Kerja Wajib dan Tanam Paksa itu sendiri. Sistem kerja yang bersifat wajib, tanpa motivasi, dan disertai suatu sanksi bagi yang melanggarnya, tidak mendukung etos kerja yang memberikan semangat pada diri seseorang untuk meningkatkan kualitas atau produktivitas kerja. Seorang kontrolir dari Bojonegoro melaporkan betapa sulitnya memimpin petani bekerja dengan baik dan teliti. Petani bekerja seperti mesin, tanpa berpikir, dan tidak dapat ditinggalkan barang sebentar. Sebutan yang terlontar kepada para pekerja adalah malas, dungu, tanpa inisiatif dan tidak bertanggung jawab. Sikap ini ternyata menjadi sangat berbeda jika petani menggarap sawah ladangnya sendiri atau memperbaiki saluran air sawah mereka, yang mereka lakukan dengan tekun dan teliti tanpa pengawasan. Hal ini menunjukkan bahwa sifat malas dan tanpa inisiatif pada umumnya adalah sikap penolakan terhadap perintah bekerja yang tidak adil. Petani juga dapat melakukan protes secara diam-diam, misalnya dengan memperlambat pekerjaan, menelantarkan tanaman, atau melarikan diri, baik untuk sementara atau untuk selamanya. Namun pada umumnya perlawanan petani terhadap beratnya beban kerja wajib di daerah Kedu tidak bersifat konfrontatif terhadap kekuasaan Kolonial. Paparan ini menunjukkan terdapatnya pola perlawanan secara terselubung terhadap bentuk penindasan yang dilakukan oleh Kolonialisme Belanda.

Kekuasaan Barat di Kedu nyata-nyata telah meningkatkan beban rakyat, karena *landrente* menjadi semakin berat dan kerja wajib menjadi semakin banyak diikuti pula oleh terjadinya krisis pangan telah memicu pemberontakan rakyat pribumi melalui dukungannya terhadap Diponegoro dalam melawan Belanda. Pecahnya Perang Diponegoro merupakan satu bentuk puncak akumulasi kekecewaan penduduk pribumi terhadap Kolonialisme Belanda. Fenomena di atas mengandung esensi bahwa segala bentuk eksploitasi dari satu pihak terhadap pihak lain akan selalu menimbulkan perlawanan dari pihak yang tereksplorasi. Adanya fakta sejarah bahwa pola-pola eksploitasi Kolonialisme Belanda pada akhirnya memicu timbulnya perlawanan penduduk pribumi terhadap Kolonialisme, memberikan wacana bahwa ketika kita berbicara mengenai eksploitasi dan perlawanan, maka sebenarnya kita tidak berbicara mengenai hal yang sudah lampau. Bentuk-bentuk perlawanan di setiap waktu akan tetap ditemui di tempat, negara, dan bentuk pemerintahan manapun yang menerapkan nilai-nilai kolonialisme dalam aspek kehidupan sosial dan bernegaranya. Kajian sejarah ini dalam kapasitasnya menunjukkan bahwa bentuk-bentuk penindasan dalam kerangka eksploitasi apapun selalu akan memicu timbulnya pola-pola perlawanan dari pihak yang tertindas/tereksploitasi. Pengetahuan ini setidaknya dapat menjadi bahan refleksi bagi berbagai pihak untuk menyikapi berbagai fenomena ketidakadilan bagi kaum tertindas yang sedang terjadi.

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Kuntowijoyo (1994) dalam bukunya yang berjudul *Metodologi Sejarah*, maka buku ini dapat digolongkan sebagai penulisan sejarah sosial. Tidak semata-mata menulis dan melukiskan kronologis sejarah dari masyarakat Kedu pada periode tahun 1800-1890, tetapi penulis juga memaparkan kehidupan masyarakat desa dalam arti sosial-ekonomi dalam suatu kurun waktu tertentu beserta perubahan-perubahan yang menyertainya. Penulisan ini dilakukan untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai struktur sosial masyarakat Jawa dan penetrasi kolonial

yang membawa berbagai pembaharuan sekaligus perubahan-perubahan sosial ke dalam masyarakatnya. Secara menyeluruh, buku ini melukiskan secara cermat gambaran eksploitasi tenaga kerja di dalam kurun waktu tertentu di Indonesia dalam konteks terjadinya eksploitasi ekonomi pihak Kolonial Belanda terhadap masyarakat dan bangsa Indonesia. Hakikatnya, ia bukan hanya sekedar menyajikan fakta sejarah berdasarkan sumber-sumber Belanda lama yang cukup akurat dan terperinci, lebih jauh ia bahkan dapat memberikan pemahaman mengenai aspek sumber daya manusia di Indonesia pada waktu lampau kepada pembaca masa kini.

Secara umum buku ini telah memberikan 'upaya imbalan' sebagaimana pijakan awal studi ini. Hal itu dapat dilihat dari beberapa temuan studi yang memberikan pandangan berbeda dari studi-studi yang sudah lebih dahulu dilakukan. Hasil studi menunjukkan bahwa Tanam Paksa di daerah Kedu ternyata menumbuhkan refeodalisasi dalam gaya hidup dan gaya memerintah kepala pribumi. Hal itu memberikan wawasan yang sedikit berbeda terhadap hasil studi Burger (1939) yang terangkum dalam disertasinya yang berjudul *De Onstsluiting van Java's Binneland vor het Wereldverkee*. Dalam bahasanya, Burger lebih menonjolkan proses refeodalisasi dengan semakin mendalamnya kekuasaan riil pemerintah kolonial sejak masa Tanam Paksa. Ia tidak melihat adanya proses pemfeodalan atau refeodalisasi yang juga terjadi pada masa Tanam Paksa sebagaimana yang justru ditemukan pada studi Kedu. Sedangkan James C. Scott (1976) melalui disertasinya *The Moral Economy of the Peasant Rebellion and Subsistence in Southeast Asia* mengemukakan bahwa komersialisasi pertanian di desa akibat sistem kapitalisme telah menyebabkan petani kehilangan perlindungan *patron* pada masa krisis, ternyata masyarakat Kedu pada abad XIX tidak sepenuhnya dikuasai oleh kapitalisme, meskipun hubungan *patron-client* di desa dalam hal-hal tertentu melemah tidaklah berarti hilang. Hasil studi Kedu menunjukkan pula bahwa banyaknya kerja wajib yang harus ditanggung oleh penduduk pribumi semakin mengikat petani ke desanya dan secara menjamin subsistensi petani. Hal ini agak berbeda dengan studi Joel S. Migdal (1974) dalam bukunya yang berjudul *Peasant, Politics and Revolution: Pressures Toward Political and Social Change in the Third World* yang menyatakan bahwa masuknya kolonialisme dan imperialisme merubah petani berorientasi ke luar desa dan memperlemah struktur masyarakat desa. Studi lainnya menunjukkan bahwa meluasnya tanah pertanian di daerah Kedu meningkatkan produksi pangan dan berkat monetisasi yang makin berkembang petani memiliki kesempatan lebih besar dalam memperluas usaha tani dengan berbagai tanaman perdagangan dan industri kecil. Perkembangan ini menunjukkan bahwa selama abad XIX di Kedu belum terjadi proses yang mengarah kepada kepada involusi pertanian sebagaimana halnya digambarkan oleh Clifford Geertz (1971) dalam studinya mengenai *Agricultural Involution. Process of Economic Change in Indonesia*. Beberapa poin di atas menunjukkan upaya imbalan dari buku ini terhadap studi-studi bersudut pandang Eropasentris yang sudah terlebih dahulu dilakukan.

Adanya pembatasan kurun waktu dan lokasi, rasanya lebih dapat dilihat sebagai suatu prasyarat metodologis dalam kerangka memfokuskan aspek kajian dengan tanpa mengesampingkan esensi substansi kajian tulisan tersebut untuk memberikan pemahaman pada masyarakat luas bahwa wacana aspek ketenagakerjaan dan eksploitasi terhadapnya bukanlah hal yang sama sekali baru. Pembatasan lokasi ini mengakibatkan upaya generalisasi mengenai pola-pola perkembangan kerja wajib dari berbagai variasi regional di Indonesia tidak dapat dilakukan. Untuk ini diperlukan kajian lanjutan yang secara khusus membahas daerah-daerah lain tempat dilaksanakannya Kerja Wajib dan Tanam Paksa.

Pemahaman mengenai terjadinya eksploitasi tenaga kerja pada masa lalu oleh Kolonial Belanda membuka pada pemahaman-pemahaman yang lebih luas mengenai implikasi pelaksanaan Tanam Paksa terhadap terjadinya perubahan-perubahan sosial di dalam masyarakat yang secara tidak langsung memberikan kontribusi terhadap fenomena

apapun yang terjadi di daerah pedesaan saat ini. Di sinilah letak pentingnya buku ini untuk dibaca, bahwa perlu rasanya mempertimbangkan aspek sejarah sebagai titik tolak untuk mengalisis dan mencermati fenomena sumber daya manusia dan ketenagakerjaan yang sedang terjadi di masyarakat Indonesia pasda waktu terkini. Dalam bahasa yang sederhana, materi yang diuraikan secara panjang lebar di buku ini dapat menjadi semacam bahan refleksi bagi siapapun yang tertarik dan berkepentingan terhadap pemahaman aspek sumber daya manusia di Indonesia dari waktu ke waktu. Dengan gaya penulisan yang kental aspek sejarahnya dan pernyataan temuan studi yang selalu didukung oleh penyajian data-data yang akurat, buku ini mengalirkan kekhasan sebagai suatu tulisan berbasis sejarah dengan mencoba menggabungkan pendekatan sosiologis di dalamnya yang pada akhirnya menjadi nilai lebih dari buku ini.

\*\*\*\*\*

#### **Daftar Pustaka**

Kuntowijoyo. 1994. *Metodologi Sejarah*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya.



# MANFAAT PENDEKATAN SEJARAH DALAM STUDI HUBUNGAN INDUSTRIAL DAN GERAKAN BURUH KONTEMPORER

*Michele Ford*<sup>1</sup>

Dalam konteks studi kontemporer, pendekatan sejarah bukan berarti memusatkan perhatian pada masa lalu, melainkan mengembangkan sikap kritis terhadap sejarah perburuhan dan dampaknya pada perkembangan masa kini. Di Indonesia, dengan perubahan peta hubungan industrial yang dimulai pada masa kepresidenan Habibie, sudah saatnya hubungan industrial dan institusi gerakan buruh kontemporer dikaji secara lebih serius dengan memakai pendekatan sejarah yang tidak hanya deskriptif, tetapi juga analitis.

Kebanyakan pakar perburuhan tidak menganggap sejarah sebagai sesuatu yang penting dalam penelitiannya. Walaupun dibahas, sejarah biasanya ditempatkan sebagai 'pelengkap' atau 'latar belakang', bukan sebagai unsur pokok dalam analisisnya. Resiko yang paling menonjol bagi penulis semacam ini adalah analisis yang kurang tajam karena kebiasaan menerima begitu saja 'fakta' yang disajikan laporan sejarah tanpa bertanya tentang teori atau asumsi apa yang membentuk fokusnya. Apalagi banyak pengamat perburuhan yang menulis buku dan artikel tentang hubungan industrial atau gerakan buruh di negara berkembang pada masa lalu bukan hanya sebagai peneliti, melainkan juga pejabat penasehat pemerintah dan pelaku hubungan industrial di negara-negara tersebut (Hess, 1997:225).<sup>2</sup> Untuk mengatasi masalah ini, sejarah *penulisan* studi hubungan industrial dan gerakan buruh seharusnya menjadi pertimbangan untuk penulis studi kontemporer yang ingin melatarbelakangi studinya dengan sejarah.

Walaupun masalah historiografi ini cukup rawan, ada beberapa resiko yang lebih mendasar kalau sejarah tidak dianalisis dengan kritis oleh pengamat perburuhan kontemporer. Bagaimana orang yang keahliannya bukan dalam bidang sejarah mengembangkan sikap kritis ini? Dengan menyadari kaitan antara masa lalu dan masa kini; dengan mengetahui sedikit tentang hubungan antara teori sosial yang dipakai sekarang dan pengalaman sejarah; dan dengan selalu bertanya tentang dasar 'syarat kesignifikanan' yang dipakai dalam analisisnya. Catatan metodologi ini dimulai dengan membahas masalah batas disiplin dan implikasinya bagi pemakaian sejarah dalam studi kontemporer. Bagian kedua membicarakan perkembangan bidang sejarah perburuhan itu sendiri dan pengaruh pendekatan sejarah perburuhan 'baru' terhadap penulisan studi perburuhan kontemporer di negara berkembang diuraikan secara ringkas. Bagian ketiga membahas nasib studi institusi dalam pendekatan tersebut, lalu diskusi beralih kepada 'syarat kesignifikanan' yang dipakai dalam penulisan studi kontemporer dan kaitannya dengan sejarah. Bagian terakhir merupakan petunjuk sederhana cara mulai mengintegrasikan pendekatan sejarah dalam studi perburuhan kontemporer. Di sini

---

<sup>1</sup> Peneliti perburuhan dari Universitas Wollongong Australia.

<sup>2</sup> Contohnya, di Indonesia, karya penulis seperti Tedjasukmana, Hawkins dan Goldberg, yang sering dipakai penulis studi kontemporer tanpa bertanya tentang latar belakang politik dan kepentingan pengamat tersebut. Tedjasukmana pernah menjadi anggota Partai Buruh Indonesia dan Menteri Perburuhan, sedangkan Arthur Goldberg adalah seorang birokrat Departemen Perburuhan Amerika Serikat yang juga sempat menjabat sebagai wakil AFL-CIO di Indonesia (Elliott, 1997:61). Kalau 'fakta' sejarah diterima begitu saja, ada bahayanya kesimpulan pengumpul fakta itu mempengaruhi analisis masalah kontemporer, misalnya pernyataan Hawkins dan Tedjasukmana (yang diangkat sejarawan FBSI/SPSI dan Depnaker) bahwa "serikat buruh pada zaman Orde Lama berpolitik semua" mempengaruhi analisa terhadap bentuk serikat buruh yang cocok di Indonesia pada masa Orde Baru.

penulis menyarankan bahwa pengamat perburuhan memakai pendekatan kritis terhadap sejarah dan terhadap kategori-kategori yang akan dipakai untuk menganalisis peta perburuhan kontemporer.

### **Antara Studi Kontemporer dan Studi Sejarah**

Salah satu ciri khas studi perburuhan yang sering dikemukakan ialah jurang pemisah antara studi kontemporer dan studi sejarah. Kebanyakan peneliti yang berangkat dari pendekatan sosiologi, antropologi, atau pun politik tidak terlalu memperhatikan masalah sejarah, sedangkan sejarawan sering 'alergi' terhadap masalah kontemporer dan terhadap teori sosial yang dikembangkan dalam disiplin lain. Dikotomi antara ilmu perburuhan dan sejarah perburuhan ini berakar pada masalah disiplin yang lebih luas, yaitu jurang pemisah antara ilmu sosial dan ilmu sejarah, yang telah menarik perhatian teoretikus seperti Burke (Burke, 1992) dan Stedman Jones ( Jones, 1976).

Contoh terjelas yang menyangkut masalah perburuhan adalah kekurangan komunikasi dan kerja sama antar ahli ilmu hubungan industrial dan ahli sejarah perburuhan (ilmu hubungan industrial merupakan ilmu sosial antardisiplin, yang meliputi ilmu ekonomi, politik, sosiologi, dan hukum, sedangkan sejarah perburuhan merupakan cabang ilmu sejarah). Menurut Brody, seorang sejarawan perburuhan di Amerika Serikat, jurang pemisah antara studi hubungan industrial dan sejarah perburuhan terdiri dari tiga unsur: politik penulis (sejarawan perburuhan biasanya lebih ke kiri); sikap terhadap pentingnya sejarah; dan sikap terhadap pemakaian teori dan model analisis (pendekatan hubungan industrial lebih banyak membahas dan memakai teori secara eksplisit). Dalam rangka diskusi ini, unsur keduanya yang paling menonjol. Kata Brody,

Bagi ahli ilmu sosial, sejarah merupakan alat yang bisa dipakai atau ditinggal, tergantung gunanya untuk mengerti masa sekarang. Seorang sejarawan tidak bisa sefleksibel itu...baginya, masa lalu, secara definisi, tidak pernah tidak relevan. Dan masa sekarang—seberapa jauh sebaiknya sejarawan dipengaruhinya... merupakan pertanyaan yang sulit dijawab ( 1989:15).

Upaya mengatasi dikotomi ini bukan berarti bahwa setiap ahli ilmu sosial harus memasukkan analisis sejarah ke dalam setiap tulisannya, atau pun setiap ahli sejarah harus mengaitkan studi sejarahnya dengan masa sekarang. Hal yang dibutuhkan adalah penyesuaian yang lebih halus, yaitu renungan akan kategori analisis yang dipakai baik dalam studi kontemporer maupun studi sejarah.

### **Antara Sejarah Perburuhan Gaya 'Lama' dan 'Baru'**

Sebelum pengaruh sejarah terhadap kategori yang dipakai penulis studi perburuhan kontemporer bisa dijelaskan dengan baik, perbedaan pendekatan yang terdapat pada ilmu sejarah perburuhan itu sendiri sebaiknya diselidiki. Pendekatan pasca-strukturalis — seperti pendekatan Foucault (Foucault, 1970; Rabinow, 1984) — telah mempengaruhi beberapa penulis sejarah perburuhan di Eropa dan di Amerika Serikat.<sup>3</sup> Akan tetapi, kebanyakan sejarawan yang menulis tentang perburuhan di negara-negara berbahasa Inggris (termasuk Amerika Serikat, Australia, Inggris, dan sebagainya) dan di negara pasca-kolonial (termasuk Indonesia), memakai salah satu dari dua pendekatan terhadap sejarah perburuhan, yaitu pendekatan 'lama' dan pendekatan 'baru'.

Sejarah perburuhan 'lama' merupakan sejarah institusi perburuhan, terutama sejarah serikat buruh. Seperti dijelaskan oleh McKibbin, sejarah perburuhan klasik

biasanya tentang serikat buruh (atau jenis pekerjaan yang memungkinkan pembentukan serikat buruh dengan mudah) dan hubungan industrial, yang

<sup>3</sup> Untuk diskusi tentang pengaruh Foucault dan pendekatan diskursif terhadap sejarah perburuhan, lihat Belchem and Kirk (1997); Frader (1995); Hall (1988); Scott (1987) dan (Stedman Jones, 1983).

seringkali berarti perselisihan industrial dan partai politik yang dibentuk oleh serikat buruh, atau terikat pada serikat buruh atau kaum buruh industrial yang merupakan anggota serikat buruh tersebut ( 1994: 34).

Ketika mengomentari penulisan sejarah perburuhan di Australia, Robin Gollan (seorang sejarawan perburuhan Australia yang cukup terkenal), mencatat bahwa "cara sejarawan perburuhan [gaya 'lama'] menganggap kaum buruh hampir sama dengan cara kaum buruh dianggap oleh sejarawan ekonomi, yaitu hanya sebagai buruh" (Gollan, 1999:230). Maksudnya, identitas buruh yang begitu kompleks disederhanakan sehingga buruh hanya dilihat dalam kaitan dengan pekerjaannya dan organisasinya. Ada beberapa kritik lain yang sering dilontarkan, yang juga terkait dengan sempitnya fokus sejarah perburuhan 'lama'. Di antaranya, karena pendekatan ini menekankan politik dan struktur institusi, cerita dan 'suara' buruh sendiri sering hilang. Juga, karena fokusnya pada serikat buruh dan industri-industri yang banyak pekerjanya sudah menjadi anggota serikat buruh, pekerja dalam industri yang berbeda strukturnya (seperti industri jasa) dan pekerja non-tradisional (seperti perempuan yang bekerja paruh waktu) sering diabaikan.

Dalam rangka mengatasi kelemahan sejarah perburuhan 'lama', pada tahun 1960-an beberapa sejarawan perburuhan di negara industrial mengalihkan fokusnya dari serikat buruh kepada tempat kerja buruh, politik akar rumput, kampung buruh, dan budaya kaum buruh. Sejarah perburuhan 'baru' ini dipelopori beberapa sejarawan Inggris termasuk E.P. Thompson.<sup>4</sup> Pergeseran dari 'sejarah perburuhan' kepada 'sejarah buruh' telah membuka bidang studi yang penting, yang membenahi banyak kekurangan yang terdapat dalam sejarah perburuhan klasik. Selain lebih terfokus pada kehidupan dan pengalaman buruh sendiri, menurut para sejarawan feminis, sejarah perburuhan model 'baru' lebih mungkin—dan lebih mampu—mencakup sejarah buruh perempuan, buruh migran, dan buruh anak daripada paradigma 'lama', yang cenderung memusatkan perhatiannya pada sejarah buruh laki-laki yang bekerja di sektor formal (Frader, 1995:215).

Banyak peneliti organisasi buruh di negara berkembang terkungkung di dalam paradigma sejarah perburuhan 'lama', seperti dijelaskan sebelumnya. Sejarah institusional ini disenangi pengamat hubungan industrial dan gerakan buruh karena data tentang serikat buruh, lembaga bipartit dan tripartit, dan kebijaksanaan formal pemerintah terhadap masalah perburuhan, relatif mudah disusun dan dapat dibandingkan dengan negara lain.<sup>5</sup> Meskipun begitu, fokus sejarah perburuhan 'baru' cukup berpengaruh terhadap studi perburuhan kontemporer di negara-negara berkembang, yang relatif sedikit tenaga kerjanya bekerja sebagai pekerja kerah biru (atau buruh) di sektor formal. Akibatnya, sudah banyak pengamat perburuhan yang mengalihkan perhatiannya dari pasar tenaga kerja dan serikat buruh kepada proses yang lebih luas, yaitu proletarianisasi (Southall, 1988:3). Pinches, misalnya, telah mengemukakan beberapa pertanyaan yang cukup tajam tentang kategori analisis dan kerumitan ekonomi kota di negara-negara berkembang. Berdasarkan studinya di Filipina, ia mengatakan bahwa sebuah pengkajian ulang yang kritis dibutuhkan karena "perbedaan-perbedaan konseptual yang sering dipakai untuk memisahkan tenaga kerja kota dunia ketiga ke dalam kategori kaum buruh dan miskin kota tidak cocok di dunia berkembang" (Pinches, 1987:103). Sebagai contoh masalah tersebut, Pinches menunjukkan ketidakjelasan antara pekerjaan yang digaji dan yang tidak digaji dalam konteks urban di negara-negara berkembang, yaitu ketidakjelasan tentang siapa yang memegang kontrol terhadap pekerjaan orang yang bekerja untuk diri sendiri; ketidakjelasan tentang hubungan majikan-buruh di sektor informal; dan ketidakjelasan batas antara kerja paksa dan kerja gajian (Pinches, 1987:117-118). Pertanyaan semacam

<sup>4</sup> Sepengetahuan saya tidak ada penulis Indonesia secara eksplisit mengakui diri sebagai pengikut sejarah perburuhan 'gaya baru', tetapi ada banyak yang mengutip E.P. Thompson dan memakai wawasannya, termasuk Andriyani (1996), Hadiz (1997) dan Kusyuniati (1998).

<sup>5</sup> Lihat misalnya, koleksi Frenkel (1993a).

ini jelas penting di Indonesia yang memiliki studi perburuhan yang cenderung cukup ketat memisahkan buruh industrial dan sektor informal.<sup>6</sup>

### Nasib Institusi Perburuhan dalam Paradigma Sejarah Perburuhan 'Baru'

Sulitnya menerapkan teori dan kategori institusional perburuhan Barat di negara berkembang sudah lama dicatat. Hanya beberapa tahun setelah konsep 'negara berkembang' itu sendiri menjadi populer, Kerr dan Siegel mengingatkan para pakar perburuhan bahwa teori gerakan buruh Barat tidak dirancang untuk konteks masyarakat non-kapitalis, ekonomi pra-industri, atau pun jenis kapitalisme yang berbeda dengan kapitalisme ala Barat. (Kerr and Siegel, 1955; Perlman, 1960:343-344) Meskipun begitu, model hubungan industrial dan serikat buruh Barat tetap menjadi pedoman bagi penganut model '*convergence*' yang disusun oleh Kerr, Dunlop, Harbison, dan Meyers dalam buku terkenalnya, *Industrialism and Industrial Man* (Kerr et al., 1962).<sup>7</sup> Walaupun jumlah teori tentang keserikatburuhan dan hubungan industrial di negara berkembang tumbuh dengan pesat setelah tahun 1960-an,<sup>8</sup> model Kerr dkk. dan model sejenisnya tetap berpengaruh (Towers, 1996:4).<sup>9</sup> Akibatnya, para ekonom, pengamat hubungan industrial, dan pakar gerakan buruh lainnya masih cenderung terfokus pada persentase pekerja yang menjadi anggota serikat pekerja/buruh, operasi serikat pekerja/buruh, atau hubungan antara industrialisasi dan hubungan industrial di negara berkembang.<sup>10</sup>

Kalau paradigma sejarah perburuhan 'lama' ini tidak mengakui keistimewaan konteks negara berkembang, bagaimana nasib studi institusi perburuhan dalam paradigma sejarah perburuhan 'baru'? Pada umumnya, studi yang dipengaruhi E.P. Thompson, dan penganjur pendekatan sejarah perburuhan 'baru' lainnya, cenderung mengabaikan atau menyisikan organisasi formal seperti serikat buruh.<sup>11</sup> Dua pakar yang telah membahas masalah nasib studi institusi perburuhan dalam era berjayanya sejarah perburuhan 'baru' ini ialah Kimeldorf dan Zeitlin. Menurut Kimeldorf, studi serikat buruh tetap penting. Katanya, daripada mencampakkan metodologi lama begitu saja, sebaiknya wawasan sejarah perburuhan 'baru' diterapkan pada studi serikat buruh (Kimeldorf, 1991). Bagi Zeitlin, orang yang mempelajari hubungan sosial buruh di dalam dan di luar tempat kerjanya tanpa memperhatikan sistem hubungan industrial yang ada seperti katak dalam tempurung, karena institusi formal (pemerintah, alat sistem produksi, dan serikat buruh) merupakan struktur yang cukup menentukan hubungan sosial tersebut (Zeitlin, 1987). Sayangnya, saran Kimeldorf dan Zeitlin belum banyak ditanggapi.

Bagaimana di Indonesia? Setelah tahun 1990-an, ada cukup banyak disertasi dan artikel tentang proses proletarianisasi dan masyarakat buruh, terutama proletarianisasi perempuan (Andriyani, 1996; Athreya, 1998; Hancock, 1998; Mather, 1983; Saptari, 1995; Wolf, 1992). Walaupun studi ini studi kontemporer, fokus sejarah perburuhan 'baru'—yaitu

<sup>6</sup> Untuk contoh studi yang berusaha meliputi pelaku berbagai macam kerja, lihat Athreya (1998) atau Jellinek (1991).

<sup>7</sup> Menurut model '*convergence*' ini, elit pendukung modernisasi akan berusaha mengikuti pola industri dan hubungan industri yang terdapat di 'negara maju'.

<sup>8</sup> Pada pertengahan dasawarsa 1990-an, Basu Sharma mengidentifikasi "paling sedikit...tujuh paradigma yang berbeda" tentang hubungan industrial di negara berkembang (Sharma, 1996:6). Pendekatan yang memakai lebih dari satu pendekatan terhadap hubungan industrial di negara berkembang juga sering ditemukan. Lihat, misalnya kata pengantar buku Frenkel tentang hubungan industrial pada sembilan negara di wilayah Asia-Pasifik (Frenkel, 1993b).

<sup>9</sup> Dalam kata pengantarnya pada nomor istimewa *Industrial Relations Journal* tentang hubungan industrial, demokrasi, dan pembangunan, Towers mencatat bahwa model '*convergence*' tetap mendominasi perdebatan tentang hubungan industrial di negara berkembang (Towers, 1996:4). Komentarnya dibuktikan oleh beberapa tulisan baru, termasuk kata pengantar sebuah koleksi tentang hubungan kerja di tujuh negara, termasuk Indonesia (Bamber and Ross, 2000:5).

<sup>10</sup> Lihat, misalnya Frenkel (1993a) dan Kuruvilla (1996) dan Kuruvilla dan Venkataratnam (1996).

<sup>11</sup> Untuk contoh pemaduan metodologi sejarah perburuhan baru dan fokus institusional, lihat karya John Ingleson yang memakai pendekatan sejarah perburuhan 'gaya baru' tetapi tetap terfokus pada serikat buruh (Ingleson 1986).

kehidupan dan pengalaman buruh sendiri—tercermin di dalamnya. Oleh karena itu, institusi, seperti serikat buruh, hanya disinggung sejauh institusi tersebut menyentuh kehidupan sehari-hari buruh. Ada juga studi tentang serikat buruh yang berusaha membicarakan masalah proletarianisasi yang ditulis pada tahun 1990-an (Hadiz, 1997; Hikam, 1995; Kusyuniati, 1998). Tetapi, studi tersebut belum mampu membuka ruang diskusi teoretis tentang sifat keserikatburuhan di Indonesia karena pada saat fokusnya beralih kepada serikat buruh, kategori analisis yang dipakainya tetap memakai serikat buruh Barat sebagai modelnya tanpa diuji dulu apakah cocok untuk konteks Indonesia.

Salah satu contoh kekurangan diskusi teoretis ini adalah penolakannya terhadap status serikat buruh alternatif Orde Baru dan perbedaan antara serikat buruh alternatif ini dan LSM perburuhan. Bagi penulis seperti Eldridge, Uhlin, dan Aspinall (yang fokus utamanya pada peranan LSM dan gerakan buruh dalam demokratisasi), SBM-SK dan SBSI jelas berbeda sekali dengan LSM perburuhan karena struktur keanggotaannya. Eldridge memberi penekanan pada perbedaan dalam bentuk organisasi dan peranan LSM sebagai katalis pengorganisasian (Eldridge, 1995:111-114). Menurut Uhlin, walaupun SBM-SK dan SBSI didirikan oleh aktivis kelas menengah, organisasi tersebut tetap berbeda dari LSM perburuhan karena mereka menuju gerakan massal atau serikat buruh nasional (Uhlin, 1997:119). Bagi Aspinall, perbedaannya berdasarkan upaya serikat buruh alternatif untuk berfungsi sebagai serikat buruh independen yang tidak terkendalikannya oleh pemerintah, sedangkan LSM merupakan semacam 'bidan' dalam proses organisasi buruh (Aspinall, 2000:140-141). Penulis yang memakai perspektif proletarianisasi (yang banyak dipengaruhi pendekatan antropologi dan sejarah perburuhan 'baru') juga mengakui perbedaan antara serikat buruh alternatif dan LSM perburuhan. Bagi Athreya, misalnya, perbedaannya karena serikat buruh alternatif berusaha menentang struktur Hubungan Industrial Pancasila dengan berusaha mendaftar sebagai serikat buruh resmi (Athreya, 1998:46).<sup>12</sup> Sebaliknya, bagi Vedi Hadiz dan Sri Kusyuniati, tidak ada batas antara serikat buruh alternatif dan LSM perburuhan—menurutnya, serikat buruh alternatif hanya LSM perburuhan dengan nama yang berbeda. Syarat utama yang mendasari pertimbangan mereka ialah komposisi dan fungsi serikat buruh 'benaran', yaitu latar belakang kelas pendirinya; keterbatasan aksesnya terhadap buruh di tempat kerja (Kusyuniati, 1998:283, 319-320; Hadiz, 1997:136).

### **Masalah Kategori Analisis sebagai Masalah Syarat Kesignifikanan**

Masalah kategori analisis ini bisa dimengerti sebagai masalah 'syarat kesignifikanan'. Syarat kesignifikanan itu adalah syarat yang dipakai untuk menentukan apa yang penting dan apa yang tidak. Seperti dicatat Hyman,

Setiap penjelasan 'fakta' hubungan industrial berdasarkan prinsip pemasukan dan pengeluaran yang terkait dengan 'syarat kesignifikanan'. Bahasa kita, dengan mengelompokkan fenomena unik ke dalam kategori umum, mengandung definisi tentang persamaan dan perbedaan yang kita anggap relevan [atau tidak relevan] (1994:167).

Kalau sejarawan tidak secara eksplisit menyadari 'syarat kesignifikanan', yang dibentuk oleh pengalaman pribadinya dan pendekatan teori yang dianutnya, keunikan sejarah bisa hilang.<sup>13</sup> Bagi penulis studi perburuhan kontemporer, ada resiko 'syarat kesignifikanan' yang berdasarkan pengalaman sejarah—apalagi sejarah negara lain—dipakai tanpa diinterogasi dulu (seperti kasus definisi serikat buruh yang dijelaskan sebelumnya). Masalah ini sering mewarnai kajian proletarianisasi, hubungan industrial, dan gerakan buruh di negara berkembang. 'Syarat kesignifikanan' yang mencerminkan pengalaman di Eropa atau di Amerika pada abad ke-19 dan awal abad ke-20—tentang siapa yang

<sup>12</sup> Walaupun Nori Andriyani dan Ratna Saptari tidak membahas perbedaan antara serikat buruh alternatif dan LSM perburuhan secara eksplisit, mereka juga membedakannya (Andriyani, 1996) (Saptari, 1995)

<sup>13</sup> Lihat buku Lowenthal yang berjudul *The Past is a Foreign Country* (Lowenthal, 1985).

dianggap 'proletar', tentang jenis organisasi mana yang dapat dianggap sebagai organisasi buruh dan tentang ciri-ciri serikat buruh—dipakai oleh ahli ilmu hubungan industrial dan sejarawan gerakan buruh dalam lingkungan yang sebenarnya sangat berbeda. Sedangkan kategori 'kelas pekerja' pun belum tentu cocok di negara berkembang. Seperti dikemukakan Hull,

konsep 'kelas pekerja' berlaku untuk orang yang pekerjaannya diatur dengan cara tertentu. Berbeda dengan kaum tani atau pedagang swasta, kelas pekerja tergantung pada gaji atau upah borongan untuk penghidupannya. Mereka orang yang dipekerjakan, yang pada umumnya tergantung pada orang lain untuk menyediakan modal dan bahan mentah serta memasarkan produk yang dihasilkannya... Definisi klasik 'kelas pekerja' berdasarkan pengalaman Revolusi Industri di Eropa dan eksperimen politis pengorganisasian pekerja pada abad ke-20...Negara berkembang seperti Indonesia merupakan konteks yang cukup berbeda, dan oleh karena itu, banyak definisi klasik tidak begitu cocok untuk kenyataan kontemporer [di negara berkembang tersebut] (1994:2).

### **Kesimpulan: Saran Bagi Pengamat Perburuhan yang Ingin Memakai Pendekatan Sejarah**

Analisis kritis tentang pengkategorian organisasi, jenis pekerjaan, dan jenis pekerja dibutuhkan supaya keunikan perburuhan Indonesia tidak dihilangkan ketika memakai teori internasional tanpa terlebih dulu diuji kecocokannya. Dengan menyadari dasar kategori yang dipakai dan pengaruh perbedaan antara pendekatan 'lama' dan 'baru' dalam penulisan sejarah perburuhan terhadapnya, penganalisis perburuhan kontemporer dapat mempertimbangkan warisan sejarah dengan lebih seksama. Pesannya jelas. *Pertama*, jangan menerima catatan sejarah begitu saja tanpa menanyakan latar belakang penulis dan konteks historiografinya. *Kedua*, sadarilah metodologi sejarah dan interaksinya dengan metodologi disiplin ilmu lain. *Ketiga*, ujilah dasar 'syarat kesignifikanan' yang dipakai untuk menganalisis masalah perburuhan kontemporer. Dengan langkah seperti ini, analisis masalah kontemporer akan lebih tajam karena tidak disalaharakan oleh 'hukuman sejarah'.

### **Daftar Pustaka**

- Andriyani, Nori. 1996. "The Making of Indonesian Women Worker Activists." Tesis M.A. yang belum diterbitkan. St Johns: Memorial University of Newfoundland.
- Aspinall, Edward. 2000. "Political Opposition and the Transition from Authoritarian Rule: The Case of Indonesia." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. Canberra: The Australian National University.
- Athreya, Bama. 1998. "Economic Development and Political Change in a Workers' Community in Jakarta, Indonesia." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. University of Michigan.
- Bamber, Greg, dan Peter Ross. 2000. "Industrialisation, Democratisation and Employment Relations in the Asia-Pacific." Dalam *Employment Relations in the Asia-Pacific*, Greg Bamber, Funkoo Park, Changwon Lee, Peter Ross, dan Kaye Broadbent (ed.). St Leonards: Allen and Unwin: Hal. 3-19.
- Belchem, John, dan Neville Kirk. 1997. "Introduction." Dalam *Languages of Labour*, J. Belchem and N. Kirk (ed.). Aldershot: Ashgate. Hal.1-8.
- Brody, David. 1989. "Labor History, Industrial Relations, and the Crisis of American Labor." *Industrial and Labor Relations Review* 43:7-18.
- Burke, Peter. 1992. *History and Social Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Eldridge, P. 1995. *Non-Government Organisations and Democratic Participation in Indonesia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Elliott, Jan. 1997. "Bersatoe Kita Berdiri Bertjerai Kita Djatoeh: Workers and Unions in Indonesia: Jakarta 1945-1965." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. Kensington: University of New South Wales.

- Ford, Michele. 2001. "The Intellectual in Indonesian Labour History and Historiography." Makalah yang disampaikan di CLARA Workshop on Indonesian Labour History, Bali, 4-8 December 2001.
- Foucault, Michel. 1970. *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*. London and New York: Tavistock Publications.
- Frader, Laura. 1995. "Dissent Over Discourse: Labor History, Gender, and the Linguistic Turn." *History and Theory* 34:213-231.
- Frenkel, S. (Ed.). 1993a. *Organised Labour in the Asia Pacific Region: A Comparative Study of Trade Unionism in Nine Countries*. Ithaca: ILR Press.
- Frenkel, Stephen. 1993b. "Theoretical Frameworks and the Empirical Contexts of Trade Unionism." Dalam *Organised Labor in the Asia-Pacific Region: A Comparative Study of Trade Unionism in Nine Countries*, Stephen Frenkel (ed.). Ithaca: International Labour Relations Press. Hh. 3-54
- Gollan, Robin. 1999. "Writing Labour History." Dalam *Australian Labour History Reconsidered*. D. Palmer, R. Shanahan, dan M. Shanahan. (eds.) Unley: Australian Humanities Press. Hal.230-233
- Hadiz, Vedi R. 1997. *Workers and the State in New Order Indonesia*. London dan New York: Routledge.
- Hall, Stuart. 1988. "The Toad in the Garden: Thatcherism among the Theorists." Dalam *Marxism and the Interpretation of Culture*, C. Nelson dan L. Grossberg (eds.). London: Macmillan. Hal.35-73
- Hancock, Peter James. 1998. "Industrial Development in Indonesia, Development for Whom? A Case Study of Women who Work in Factories in Rural West Java." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. Perth: Edith Cowan University.
- Hess, Michael. 1997. "Understanding Indonesian Industrial Relations in the 1990s." *Journal of Industrial Relations* 39:33-51.
- Hikam, Muhammad. 1995. "The State, Grass-Roots Politics and Civil Society : A Study of Social Movements Under Indonesia's New Order." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. University of Hawaii.
- Hull, Terrence. 1994. "Workers in the Shadows: A Statistical Wayang." Dalam *Indonesia's Emerging Proletariat: Workers and their Struggles*, David Bouchier (ed.). Clayton: Centre for Southeast Asian Studies, Monash University. Hal.1-17
- Hyman, Richard. 1994. "Theory and Industrial Relations." *British Journal of Industrial Relations* 28:225-247.
- Ingleson, John. 1986. *In Search of Justice: Workers and Unions in Colonial Java, 1908-1926*. Singapore: Oxford University Press.
- Jellinek, Lea. 1991. *The Wheel of Fortune: The History of a Poor Community in Jakarta*. Sydney: ASAA/Allen and Unwin.
- Kerr, C., J. Dunlop, F. Harbison, dan C. Meyers. 1962. *Industrialism and Industrial Man*. London: Heinemann.
- Kerr, Clark, dan Abraham Siegel. 1955. "The Structuring of the Labor Force in Industrial Society: New Dimensions and New Questions." *Industrial and Labor Relations Review* 8:151-168.
- Kimeldorf, H. 1991. "Bring Unions Back In (Or Why We Need a New Old Labor History)." *Labor History* 32:104-128.
- Kuruvilla, S. 1996. "Linkages between Industrialization Strategies and Industrial Relations/Human Resource Policies: Singapore, Malaysia, The Philippines, and India." *Industrial and Labor Relations Review* 49:635-658.
- Kuruvilla, S., dan C. Venkataratnam. 1996. "Economic Development and Industrial Relations: The Case of South and Southeast Asia." *Industrial Relations Journal* 27:9-24.
- Kusyuniati, Sri. 1998. "Strikes in 1990-1996: An Evaluation of the Dynamics of the Indonesian Labour Movement." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. Melbourne: Swinburne University of Technology.

- Lowenthal, David. 1985. *The Past is a Foreign Country*. Cambridge, New York dan Melbourne: Cambridge University Press.
- Mather, C. 1983. "Industrialization in the Tangerang Regency of West Java: Women Workers and the Islamic Patriarchy." *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 15:2-17.
- McKibbin, Ross. 1994. "Is it Still Possible to Write Labour History?" Dalam *Challenges to Labour History*, T. Irving (ed.). Sydney: University of New South Wales Press. Hal. 34-41
- Perlman, Mark. 1960. "Labor Movement Theories: Past, Present, and Future." *Industrial and Labor Relations Review* 13:338-348.
- Pinches, M. 1987. "'All That We Have is Our Muscle and Sweat', The Rise of Wage Labour in a Manila Squatter Community." Dalam *Wage Labour and Social Change: The Proletariat in Asia and the Pacific*, M. Pinches dan S. Lakha (eds.). Clayton: CSEAS Monash. Hal.103-140.
- Rabinow, Paul (Ed.). 1984. *The Foucault Reader*. New York: Pantheon Books.
- Saptari, Ratna. 1995. "Rural Women to the Factories: Continuity and Change in East Java's Kretek Cigarette Industry." Disertasi PhD yang belum diterbitkan. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Scott, Joan. 1987. "'L'Ouvriere! Mot Impie, Sordide...': Women Workers in the Discourse of French Political Economy, 1840-1860." Dalam *The Historical Meanings of Work*, P. Joyce (ed.). Cambridge University Press: Cambridge. Hal. 119-142.
- Sharma, Basu. 1996. *Industrial Relations in ASEAN: A Comparative Study*. Kuala Lumpur: International Law Book Services.
- Southall, Roger. 1988. "Introduction." Dalam *Labour and Unions in Asia and Africa: Contemporary Issues*, Roger Southall (ed.). London: Macmillan. Hal.1-31.
- Stedman Jones, Gareth. 1976. "From Historical Sociology to Theoretical History." *British Journal of Sociology* 27:295-305.
- Stedman Jones, Gareth. 1983. *Studies in English Working Class History 1932-1982*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Towers, Brian. 1996. "Industrial Relations, Economic Development and Democracy in the 21st Century: Report and Commentary." *Industrial Relations Journal* 27:4-8.
- Uhlen, Anders. 1997. *Indonesia and the "Third Wave of Democratization": The Indonesian Pro-Democracy Movement in a Changing World*. Richmond: Curzon Press.
- Wolf, D. 1992. *Factory Daughters: Gender, Household Dynamics, and Rural Industrialization in Java*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Zeitlin, Jonathan. 1987. "From Labour History to the History of Industrial Relations." *Economic History Review* 40:159-184.



**MENELUSURI JEJAK MASA LALU  
UPAYA IMBANGAN TERHADAP EROPASENTRISME KOLONIAL**

Shelly Novi HP<sup>1</sup>

Judul buku : **Eksplorasi Kolonial Abad XIX: Kerja Wajib di Keresidenan Kedu 1800-1890**  
Penulis : A.M. Djuliaty Suroyo  
Penerbit : Yayasan Untuk Indonesia  
Tahun Terbit : 2000  
Jumlah hlm : xxvii + 350 hlm.

Tidak banyak studi yang mengulas periode paling kelam di Indonesia, yaitu pada masa diberlakukannya Tanam Paksa (*Cultuurstelsel*), dengan melepaskan diri dari sudut pandang Eropasentris. Suatu sudut pandang yang melihat bahwa kolonial Belanda adalah pihak yang 'berjasa' besar dalam menentukan arah sejarah bangsa Indonesia, dan bukan sebagai pihak yang melakukan berbagai bentuk eksploitasi. Buku ini dapat dikatakan lahir sebagai upaya imbalan terhadap penulisan sejarah yang sudah dilakukan dengan mengungkap persoalan mendasar yang sebenarnya terjadi pada masyarakat dan bangsa Indonesia pada periode tersebut. Tanam Paksa sebagai bagian dari transformasi struktural akibat penetrasi kolonial dan kapitalisme Barat (eksploitasi) yang sangat mempengaruhi kehidupan masyarakat pribumi pedesaan, terutama petani dalam aspek ekonomi, sosial, maupun kelembagaan dijelaskan dalam buku sejarah ini.

Kajian terhadap pelaksanaan kegiatan kerja wajib difokuskan di daerah Kedu (lama) dengan beberapa pertimbangan, antara lain (1) kekhasan daerah Kedu sebagai daerah pertanian sawah yang subur dengan kehidupan ekonomi yang telah mulai berkembang oleh kegiatan perdagangan dan peredaran uang yang didorong oleh sistem pajak, dan (2) daerah Kedu merupakan pemukiman penduduk yang sangat tua, dan termasuk dalam wilayah inti Kerajaan Yogyakarta dan Surakarta (*nagaragung*). Hal ini terkait erat dengan *Sistem Lungguh* yang menjadi salah satu faktor tak langsung yang mendukung pelaksanaan Tanam Paksa. Studi dibatasi pada abad XIX pada waktu ekstraksi kolonial di bidang tenaga kerja sedang berada pada keadaan paling merata lalu mencapai titik maksimum, dan kemudian menurun setelah diadakan penghapusan secara bertahap.

Eksplorasi ekonomi atas tanah dan tenaga kerja di Indonesia dilakukan oleh kolonial Belanda ketika terjadi kelangkaan modal di negeri Belanda. Pelaksanaan Tanam Paksa ternyata kemudian didukung oleh kenyataan bahwa pada masa pra-industrial tenaga kerja tidak memiliki keterampilan yang memadai, tidak bebas, dan kegiatan kolektif yang dilakukannya masih berdasarkan ikatan tradisi. Dengan memanfaatkan ikatan-ikatan tradisi yang berlaku di masyarakat pribumi melalui birokrasi penguasa-penguasa setempat, pihak kolonial memberlakukan Tanam Paksa. Dalam kerangka eksploitasi yang dilakukan oleh kolonial Belanda terhadap masyarakat dan bangsa Indonesia, ada 3 aspek kajian dalam membahas pelaksanaan Tanam Paksa, yaitu (1) aspek *ekonomi*, yang menitikberatkan pada uraian mengenai terjadinya perluasan lapangan kerja, volume perdagangan, dan monetisasi, (2) aspek *sosial*, yang berusaha memotret proses pemiskinan penduduk pribumi akibat semakin meningkatnya kerja wajib dan tidak adanya industrialisasi sebagai lapangan kerja nonpertanian, dan (3) aspek *kelembagaan*, yang lebih menekankan pada perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat, antara lain perubahan pada sistem penguasaan tanah, perluasan desa, dan semakin kompleksnya struktur pemerintahan setempat. Eksploitasi kolonial serta perubahan-perubahan sosial ini tidak dapat dilihat hanya dari masing-masing aspek secara terpisah.

---

<sup>1</sup> Peneliti Perburuhan AKATIGA – Pusat Analisis Sosial

Untuk memotret kerja wajib sebagai salah satu bentuk tradisi pribumi pada masa prakolonial Belanda yang menjadi jalan dilakukannya eksploitasi ekonomi oleh pihak kolonial, pembahasan aspek tenaga kerja menjadi sangat penting. Hal itu erat kaitannya dengan pelaksanaan kerja wajib yang melibatkan tenaga kerja dalam jumlah besar dan merupakan upaya alternatif pemerintah kolonial untuk memperoleh tenaga kerja dengan biaya seminimal dan semurah mungkin. Hal itu pada akhirnya berimplikasi luas terhadap kehidupan rakyat pribumi.

Dibandingkannya pelaksanaan kerja wajib dan sistem pajak *natura* pada masa prakolonial dengan kerja wajib dan sistem pajak pada masa kolonial Belanda setidaknya memberikan gambaran situasi sistem pajak di kedua periode tersebut. Kerja wajib sebagai pajak tenaga kerja ternyata menjadi lebih besar daripada pajak uang pada masa kolonial. Demikian pula halnya semua beban pajak petani yang umumnya lebih besar dibandingkan pajak pada masa prakolonial. Eksploitasi pajak secara keseluruhan menjadi lebih berat pada masa kolonial, terutama pajak tenaga kerja. Hal itu menggambarkan bahwa pengerahan kerja wajib pada masa pemerintahan kerajaan tradisional atau kerja wajib prakolonial relatif tidak banyak sebab kerajaan tradisional kurang memperhatikan perkembangan ekonomi dan pemeliharaan prasarana di daerah kekuasaannya. Berbeda halnya dengan masa kolonial, kerja wajib meningkat sangat pesat akibat pemanfaatan sistem itu oleh pemerintah kolonial untuk mengembangkan ekonomi ekspor dan prasarana penunjangnya. Pemanfaatan kerja wajib dalam hal ini merupakan pilihan terbaik bagi pemerintah kolonial Belanda karena ringan secara ekonomis dan juga karena faktor sosial berdasarkan fakta bahwa tanah dan tenaga kerja masih terjalin dalam ikatan komunal dan feodal.

*Sistem lungguh* yang diterapkan di daerah Kedu memiliki kontribusi besar dalam mendorong terjadinya monetisasi di daerah pedesaan melalui penerimaan upah tanam oleh petani yang kemudian mendorong berkembangnya kehidupan perdagangan dan usaha swasta. Dalam pada itu nilai-nilai *patron-client* yang cenderung masih kuat di dalam masyarakat setempat, baik secara vertikal ataupun horizontal mengalami perubahan seiring masuknya kekuasaan Inggris yang ingin menerapkan azas kebebasan. Kedua hal tersebut menyebabkan pembaruan struktural di dalam masyarakat Kedu, di antaranya berupa penghapusan penyerahan wajib dan kerja wajib, penerapan sistem *landrente* (pajak uang) dan pembayaran *landrente* oleh petani langsung kepada pemerintah melalui kepala desa sebagai penguasa tunggal. Kekuasaan Barat ternyata meningkatkan beban rakyat karena *landrente* menjadi semakin berat dan kerja wajib semakin banyak. Semakin beratnya beban tersebut didukung oleh adanya kerja wajib Tanam Paksa dan Kerja Wajib Desa. Kerja wajib yang semula sangat terkait erat dengan tradisi kemudian berkembang menjadi Tanam Paksa dan pelaksanaannya yang terpusat di wilayah pedesaan pada akhirnya menjadikan wilayah pedesaan menjadi tempat penampungan segala beban Tanam Paksa atau kepentingan pemerintah lainnya. Perubahan-perubahan sosial dalam struktur masyarakat pribumi yang meluas dari lingkup lokal, regional, maupun supraregional, demikian pula perluasan ragam jenisnya menuntut dilakukannya penyesuaian-penyesuaian dari masyarakat desa agar dapat memenuhi kebutuhan tenaga kerja. Dampak sosial-ekonomis yang nyata terlihat pada masyarakat desa adalah semakin meningkatnya pertumbuhan penduduk yang didorong oleh kebutuhan tenaga kerja untuk membangun prasarana dan menanam tanaman Pemerintah. Perubahan sosial di dalam struktur masyarakat apapun memiliki konsekuensi-konsekuensi yang ternyata tidak terelakkan bagi masyarakat yang tinggal di dalamnya.

Menarik untuk disimak ulasan singkat Sartono Kartodirdjo terhadap studi ini dengan memberikan pandangan dalam kerangka pemikiran bahwa dualisme ekonomi yang menjadi dasar prinsip kolonialisme menjadikan upah buruh (tenaga kerja) yang rendah sesuai dengan standar hidup pribumi merupakan aset kolonial yang menguntungkan modal asing di satu pihak dan eksploitasi tenaga kerja pribumi di pihak lain. Sistem

dualisme ekonomi kolonial tersebut ternyata mengakibatkan kemunduran kemakmuran rakyat pada waktu itu. Menarik untuk ditelaah lebih lanjut bahwa industrialisasi dan monetisasi yang terjadi pada masyarakat Indonesia tidak semata-mata kemudian diikuti dengan peningkatan taraf hidup masyarakat.

Di sisi lain, eksploitasi ekonomi ternyata kemudian memicu perlawanan penduduk pribumi, baik secara tersembunyi ataupun secara terbuka. Beban berat, terutama dalam hal pajak uang dan tenaga kerja, yang harus ditanggung oleh penduduk menimbulkan perlawanan-perlawanan lokal dalam berbagai bentuknya. Kemunduran kemakmuran akibat Kerja Wajib dan Tanam Paksa pada akhirnya telah memicu timbulnya perlawanan-perlawanan secara sporadis dari penduduk pribumi terhadap Kolonial Belanda, salah satunya dikarenakan sifat sistem kerja dari Kerja Wajib dan Tanam Paksa itu sendiri. Sistem kerja yang bersifat wajib, tanpa motivasi, dan disertai suatu sanksi bagi yang melanggarnya, tidak mendukung etos kerja yang memberikan semangat pada diri seseorang untuk meningkatkan kualitas atau produktivitas kerja. Seorang kontrolir dari Bojonegoro melaporkan betapa sulitnya memimpin petani bekerja dengan baik dan teliti. Petani bekerja seperti mesin, tanpa berpikir, dan tidak dapat ditinggalkan barang sebentar. Sebutan yang terlontar kepada para pekerja adalah malas, dungu, tanpa inisiatif dan tidak bertanggung jawab. Sikap ini ternyata menjadi sangat berbeda jika petani menggarap sawah ladangnya sendiri atau memperbaiki saluran air sawah mereka, yang mereka lakukan dengan tekun dan teliti tanpa pengawasan. Hal ini menunjukkan bahwa sifat malas dan tanpa inisiatif pada umumnya adalah sikap penolakan terhadap perintah bekerja yang tidak adil. Petani juga dapat melakukan protes secara diam-diam, misalnya dengan memperlambat pekerjaan, menelantarkan tanaman, atau melarikan diri, baik untuk sementara atau untuk selamanya. Namun pada umumnya perlawanan petani terhadap beratnya beban kerja wajib di daerah Kedu tidak bersifat konfrontatif terhadap kekuasaan Kolonial. Paparan ini menunjukkan terdapatnya pola perlawanan secara terselubung terhadap bentuk penindasan yang dilakukan oleh Kolonialisme Belanda.

Kekuasaan Barat di Kedu nyata-nyata telah meningkatkan beban rakyat, karena *landrente* menjadi semakin berat dan kerja wajib menjadi semakin banyak diikuti pula oleh terjadinya krisis pangan telah memicu pemberontakan rakyat pribumi melalui dukungannya terhadap Diponegoro dalam melawan Belanda. Pecahnya Perang Diponegoro merupakan satu bentuk puncak akumulasi kekecewaan penduduk pribumi terhadap Kolonialisme Belanda. Fenomena di atas mengandung esensi bahwa segala bentuk eksploitasi dari satu pihak terhadap pihak lain akan selalu menimbulkan perlawanan dari pihak yang tereksplorasi. Adanya fakta sejarah bahwa pola-pola eksploitasi Kolonialisme Belanda pada akhirnya memicu timbulnya perlawanan penduduk pribumi terhadap Kolonialisme, memberikan wacana bahwa ketika kita berbicara mengenai eksploitasi dan perlawanan, maka sebenarnya kita tidak berbicara mengenai hal yang sudah lampau. Bentuk-bentuk perlawanan di setiap waktu akan tetap ditemui di tempat, negara, dan bentuk pemerintahan manapun yang menerapkan nilai-nilai kolonialisme dalam aspek kehidupan sosial dan bernegaranya. Kajian sejarah ini dalam kapasitasnya menunjukkan bahwa bentuk-bentuk penindasan dalam kerangka eksploitasi apapun selalu akan memicu timbulnya pola-pola perlawanan dari pihak yang tertindas/tereksploitasi. Pengetahuan ini setidaknya dapat menjadi bahan refleksi bagi berbagai pihak untuk menyikapi berbagai fenomena ketidakadilan bagi kaum tertindas yang sedang terjadi.

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Kuntowijoyo (1994) dalam bukunya yang berjudul *Metodologi Sejarah*, maka buku ini dapat digolongkan sebagai penulisan sejarah sosial. Tidak semata-mata menulis dan melukiskan kronologis sejarah dari masyarakat Kedu pada periode tahun 1800-1890, tetapi penulis juga memaparkan kehidupan masyarakat desa dalam arti sosial-ekonomi dalam suatu kurun waktu tertentu beserta perubahan-perubahan yang menyertainya. Penulisan ini dilakukan untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai struktur sosial masyarakat Jawa dan penetrasi kolonial

yang membawa berbagai pembaharuan sekaligus perubahan-perubahan sosial ke dalam masyarakatnya. Secara menyeluruh, buku ini melukiskan secara cermat gambaran eksploitasi tenaga kerja di dalam kurun waktu tertentu di Indonesia dalam konteks terjadinya eksploitasi ekonomi pihak Kolonial Belanda terhadap masyarakat dan bangsa Indonesia. Hakikatnya, ia bukan hanya sekedar menyajikan fakta sejarah berdasarkan sumber-sumber Belanda lama yang cukup akurat dan terperinci, lebih jauh ia bahkan dapat memberikan pemahaman mengenai aspek sumber daya manusia di Indonesia pada waktu lampau kepada pembaca masa kini.

Secara umum buku ini telah memberikan 'upayaimbangan' sebagaimana pijakan awal studi ini. Hal itu dapat dilihat dari beberapa temuan studi yang memberikan pandangan berbeda dari studi-studi yang sudah lebih dahulu dilakukan. Hasil studi menunjukkan bahwa Tanam Paksa di daerah Kedu ternyata menumbuhkan refeodalisasi dalam gaya hidup dan gaya memerintah kepala pribumi. Hal itu memberikan wawasan yang sedikit berbeda terhadap hasil studi Burger (1939) yang terangkum dalam disertasinya yang berjudul *De Onstsluiting van Java's Binneland vor het Wereldverkee*. Dalam bahasanya, Burger lebih menonjolkan proses refeodalisasi dengan semakin mendalamnya kekuasaan riil pemerintah kolonial sejak masa Tanam Paksa. Ia tidak melihat adanya proses pemfeodalan atau refeodalisasi yang juga terjadi pada masa Tanam Paksa sebagaimana yang justru ditemukan pada studi Kedu. Sedangkan James C. Scott (1976) melalui disertasinya *The Moral Economy of the Peasant Rebellion and Subsistence in Southeast Asia* mengemukakan bahwa komersialisasi pertanian di desa akibat sistem kapitalisme telah menyebabkan petani kehilangan perlindungan *patron* pada masa krisis, ternyata masyarakat Kedu pada abad XIX tidak sepenuhnya dikuasai oleh kapitalisme, meskipun hubungan *patron-client* di desa dalam hal-hal tertentu melemah tidaklah berarti hilang. Hasil studi Kedu menunjukkan pula bahwa banyaknya kerja wajib yang harus ditanggung oleh penduduk pribumi semakin mengikat petani ke desanya dan secara menjamin subsistensi petani. Hal ini agak berbeda dengan studi Joel S. Migdal (1974) dalam bukunya yang berjudul *Peasant, Politics and Revolution: Pressures Toward Political and Social Change in the Third World* yang menyatakan bahwa masuknya kolonialisme dan imperialisme merubah petani berorientasi ke luar desa dan memperlemah struktur masyarakat desa. Studi lainnya menunjukkan bahwa meluasnya tanah pertanian di daerah Kedu meningkatkan produksi pangan dan berkat monetisasi yang makin berkembang petani memiliki kesempatan lebih besar dalam memperluas usaha tani dengan berbagai tanaman perdagangan dan industri kecil. Perkembangan ini menunjukkan bahwa selama abad XIX di Kedu belum terjadi proses yang mengarah kepada kepada involusi pertanian sebagaimana halnya digambarkan oleh Clifford Geertz (1971) dalam studinya mengenai *Agricultural Involution. Process of Economic Change in Indonesia*. Beberapa poin di atas menunjukkan upayaimbangan dari buku ini terhadap studi-studi bersudut pandang Eropasentris yang sudah terlebih dahulu dilakukan.

Adanya pembatasan kurun waktu dan lokasi, rasanya lebih dapat dilihat sebagai suatu prasyarat metodologis dalam kerangka memfokuskan aspek kajian dengan tanpa mengesampingkan esensi substansi kajian tulisan tersebut untuk memberikan pemahaman pada masyarakat luas bahwa wacana aspek ketenagakerjaan dan eksploitasi terhadapnya bukanlah hal yang sama sekali baru. Pembatasan lokasi ini mengakibatkan upaya generalisasi mengenai pola-pola perkembangan kerja wajib dari berbagai variasi regional di Indonesia tidak dapat dilakukan. Untuk ini diperlukan kajian lanjutan yang secara khusus membahas daerah-daerah lain tempat dilaksanakannya Kerja Wajib dan Tanam Paksa.

Pemahaman mengenai terjadinya eksploitasi tenaga kerja pada masa lalu oleh Kolonial Belanda membuka pada pemahaman-pemahaman yang lebih luas mengenai implikasi pelaksanaan Tanam Paksa terhadap terjadinya perubahan-perubahan sosial di dalam masyarakat yang secara tidak langsung memberikan kontribusi terhadap fenomena

apapun yang terjadi di daerah pedesaan saat ini. Di sinilah letak pentingnya buku ini untuk dibaca, bahwa perlu rasanya mempertimbangkan aspek sejarah sebagai titik tolak untuk mengalisis dan mencermati fenomena sumber daya manusia dan ketenagakerjaan yang sedang terjadi di masyarakat Indonesia pasda waktu terkini. Dalam bahasa yang sederhana, materi yang diuraikan secara panjang lebar di buku ini dapat menjadi semacam bahan refleksi bagi siapapun yang tertarik dan berkepentingan terhadap pemahaman aspek sumber daya manusia di Indonesia dari waktu ke waktu. Dengan gaya penulisan yang kental aspek sejarahnya dan pernyataan temuan studi yang selalu didukung oleh penyajian data-data yang akurat, buku ini mengalirkan kekhasan sebagai suatu tulisan berbasis sejarah dengan mencoba menggabungkan pendekatan sosiologis di dalamnya yang pada akhirnya menjadi nilai lebih dari buku ini.

\*\*\*\*\*

#### **Daftar Pustaka**

Kuntowijoyo. 1994. *Metodologi Sejarah*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya.

## **Editorial**

The issue of wages is still an important topic to be discussed since it is a sensitive problem for the labours. For the labours, wages are still the main component that support their daily life. By observing the media it can be seen that the announcement of an increase of minimum wages by the government of Indonesia each year has always created polemic in the mass media. Various controversial views always come up to the surface both from the businessmen represented by the Businessmen Association and from the labours represented by Labour Union. It also applies to West Java when the government of this province announced the provincial minimum wages for the year 2002 at the end of November and it was followed by the announcement of the district and mayoralty minimum wages throughout the West Java province. Based on the decree of the Minister of Man Power and Transmigration on the Settlement of Provincial and District Minimum Wages, the provincial minimum wages of the year 2002 is settled 60 days before it is effective in the first of January 2002, while the district/city minimum wages is 40 days before it is effective.

Although it is only applicable normatively to the labours without any experience and have zero hour of work, in reality, minimum wages are already distorted and cause a “domino effect” to the labours who have already certain hours of work as every time the minimum wages are increased, it usually creates an increase for all the wages of labours at all level. Such phenomena are commonly called “*upah sundulan*” or ‘automatic increased wages’. This always becomes the concern of the businessmen since such condition will affect the labour cost they have to disburse. On the contrary from the labour’s perspective, the rising of minimum wages is a moment they always long for and expect because their wages will rise along with the increase of the minimum wages.

The policy of minimum wages that was used by the government since the late eighties functions normatively as the wage standard for the lowest level labours in a company. This actually can be meant effort to protect the wages of labours so that the businessmen will not have the chance to treat their labours unfairly in giving compensation for the labours and their work. A standardization is still needed in the remuneration system in Indonesia because the situation and condition of labour, predominantly one that relates to the labour’s bargaining position is still very poor. Such condition does not allow labours to negotiate bipartitely.

Up to now, policies of labour, especially those related to minimum wages, have changed along with a variety of changes in economic, social and political sector in Indonesia. A change in economic sector that has significant impact to labour issue is the economic crisis in 1977 which has offered reform and democratization climate. The government then ratified the ILO Convention No. 87/1948 on Freedom to unionize. Constellation of labour politics in Indonesia since then started to change along with the emergence of abundance of Labour Union that make efforts to become labour representatives in industrial relation, both bipartitely at company level and tripartitely at, among other, the institution of Board of Wages who formulate minimum wages.

Apart from considering the emergence of so many labour unions, another important issue amongst the policies of labour is the implementation of the Regional Autonomy. Normatively those two points can be regarded as an opportunity for the labours and Labour Unions to participate more in making labour policies, especially concerning the minimum wages. Unfortunately, studies done by AKATIGA have shown that, in practice, those opportunities are still difficult to be used optimally by the Labour Union because of a variety of factors that hamper them and most of them are caused by the unreadiness of the labour union institutionally in doing their role in the institution. Another factor that hinders is the policy of the government concerning the settlement of minimum wages that give birth to undemocratic and unfair system and mechanism in settling the minimum wages for the labours.

Issues within the policy of minimum wages are still needed to be studied systematically. Although it is not possible to have an overall discussion, this edition of the AKATIGA’s journal tries to contribute constructive thoughts with the hope that it will help encourage changes of policies of remuneration toward a better condition for the welfare of the labours as well as the continuity of the business.

This edition’s main discussion is opened by **Eddy Priyono**, a fellow researcher and Executive Director of AKADEMIKA, who gives an introduction on the Indonesian labour situation and its relations to the policy of minimum wages. This article tries to describe the economic situation and condition based on theoretical studies on the impact of the policy of minimum wages at a variety of market structure.

Still a description of macro situation, this second article is written by **Asep Suryahadi, Wenefrida Widianti, Daniel Perwira and Sudarno Sumarto**, a team of SMERU. They still carry the central theme namely the policy of minimum wages related to the working opportunities. Asep et al. explain a variety of impacts of the implementation of minimum wages to diverse categories of labour, specifically within the urban work market in Indonesia. This article is the result of a research using quantitative approach and analysis to secondary data on policy of minimum wages and the condition of urban work market.

Related to the heterogeneity of the Labour Union after the ratification of the ILO Convention 87/1948 and the start of a climate of freedom to unionize through the Legislation no.21/2000, **Makinuddin Al Hambra**, staff of Advocacy Division of AKATIGA tries to present a macro description and analysis at national level concerning the ongoing situation of labour movement and the role of the state related to the policy of minimum wages. According to his analysis, the fragmentation of labour movement is a moment which is used by the state, namely the government, to control the minimum wages.

The fourth article of this edition is written by **Resmi Setia MS**. This article is an excerpt of a research performed by AKATIGA's research team and it is about the tripartite institution called Board of Wages in the year 2001. This article depicts the role and form of the board as an institution whose task is to settle the minimum wages. In details, it also explores the process and mechanism of settling minimum wages. The author also tries to extend her opinion that despite a variety of problems within the institution, this board can become a strategic media for the Labour Union to advocate a better welfare for the labours along with the conditions of which the Labour Union has to be aware.

Continuing the previous article, **Popon Anarita**, a researcher of AKATIGA, discusses the issue of the Labour Union's capacity to negotiate in order to fight for the minimum wages in the Board of Wages. The focus of this part is the analysis of Labour Union's position and strength in the constellation of labour relation within the tripartite institution called Board of Wages. More specifically, this article tries to analyze the capacity level of the labour union in negotiating minimum wages with other parties in the tripartite institution; its weaknesses and strengths in the extent of the interest and strength in the institution. This article is expected to be able to provide inputs for the practitioners of Labour Union to maximize its role and function in the tripartite institution, especially the Board of Wages.

Discussion on minimum wages is not complete if we do not have any idea about what actually the views of the two parties representing different interests namely the businessmen and the Labour Union. As comparative writings in order to have a good comprehension about this minimum wages, this edition's main discussion is also presenting two articles of two different interests.

First, the view of the labour union organization is represented by **Bambang Wirahyoso**, one of the leaders of the Federation of Textile, Clothing and Skin Labour Unions. This part constitutes a view of a practitioner of Labour Union about the minimum wages and the experiences of the Federation to be involved in the Board of Wages. The author expresses his thoughts about the issues in the policy of minimum wages and also analyses whether this institution can become a strategic instrument for the Labour Union to help fight for their welfare and how can the labour union improve its function and role in negotiating minimum wages, not only at the level of tripartite institution like the Board of Wages but also at the level of bipartite within the company.

Second, the views of the businessmen are represented by **Ari Hendarmin**, a leading figure in the West Java's business world and also Vice President of the Association of Businessmen in West Java. Based on his experiences to be involved in the tripartite institution, the author reflects his views about the problems of minimum wages related to the efforts of improving the labours' welfare and to keep the business running. This article is expected to be able to explore, in details, the problems faced by the businessmen which relates to the rising of minimum wages, the continuation of the production process and significant factors that affect the future of the business.

The last article in this edition's main discussion is written by **Keri Laksmi Sugiarti**, one of the AKATIGA's researcher specializing in labour issue. Still related to the issue of wages, this article proposes another description on the forms of labour relations and its implications to the working condition in the sector of plantation. This writing is based on the AKATIGA's research in the state and private tea plantation in Ciwidey, West Java. In this article it can be seen in details the comparison of the

production organization structure in state and private tea plantation, its implication to the different labour relation applied and the level of the labour's welfare.

In this edition's methodological page, **Michele Ford**, historian from the University of Wollongong, Australia, who consistently observes the labour issue, explores the history approach in labour research as a form of understanding or as a knowledge on how to get information or facts of certain issue in labour research. Understanding this methodology becomes very important in order to be able to have an overall explanation about certain labour issue and probably to try to find solution through interperiod facts connection. It is also very important to be able to see the consequences that emerge from the use of this history approach, both in finding facts/information as well as in the use of the concept.

Popon Anarita



# SITUASI KETENAGAKERJAAN INDONESIA DAN TINJAUAN KRITIS TERHADAP KEBIJAKAN UPAH MINIMUM

*Edy Priyono<sup>1</sup>*

## **Pendahuluan**

Dapat dikatakan bahwa, hingga saat ini, kebijakan upah minimum merupakan satu-satunya kebijakan Pemerintah Indonesia yang secara langsung dan eksplisit dikaitkan dengan upah buruh. Tidak mengherankan, jika semua pihak (pemerintah, Serikat Buruh, LSM) menempatkannya sebagai isu sentral. Bahkan, tidak sedikit yang menganggap upah minimum merupakan obat mujarab (*panacea*) bagi persoalan kesejahteraan pekerja, dan pada gilirannya kesejahteraan rakyat.

Tujuan utama tulisan ini adalah memberikan tinjauan kritis terhadap kebijakan upah minimum di Indonesia. Hal itu dilatarbelakangi oleh pemahaman teoretis dan empiris sekaligus, yang menunjukkan bahwa upah minimum tidak selalu menjadi jawaban yang tepat bagi persoalan upah buruh. Situasi itulah yang menyebabkan kebijakan upah minimum masih terus menjadi kontroversi, bahkan di negara maju sekalipun<sup>2</sup>.

Tulisan ini akan diawali dengan pembahasan tentang situasi ketenagakerjaan di Indonesia dan disusul dengan kajian teoretis tentang dampak kebijakan upah minimum pada berbagai struktur pasar. Bagian selanjutnya merupakan tinjauan kritis yang merupakan analisis terhadap kebijakan upah minimum dikaitkan dengan situasi ketenagakerjaan. Tulisan akan ditutup dengan kesimpulan dan usulan terkait tentang kebijakan pengupahan.

---

<sup>1</sup> Direktur Eksekutif AKADEMIKA, Bekasi.

<sup>2</sup> Antara lain, lihat Becker (1996) hal. 37.

## Situasi Ketenagakerjaan Indonesia

### *Statistik Ketenagakerjaan dan Masalah Pengangguran*

Beberapa statistik ketenagakerjaan yang penting dapat dilihat pada Tabel 1. Tabel tersebut menunjukkan bahwa tingkat partisipasi tenaga kerja (TPAK) Indonesia pada tahun 2000 adalah sekitar 68%. Hal ini menunjukkan bahwa dari setiap 100 penduduk usia kerja (15 tahun atau lebih), 68 di antaranya aktif di pasar kerja. Yang dimaksud dengan aktif di pasar kerja adalah bekerja atau mencari pekerjaan alias menjadi penganggur.

Membandingkan TPAK tahun 2000 dengan TPAK tahun 1990 menjadi menarik karena ada perbedaan definisi tenaga kerja pada kedua titik tersebut. Pada tahun 1990, tenaga kerja masih didefinisikan sebagai penduduk berusia 10 tahun atau lebih, sedangkan pada tahun 2000 didefinisikan sebagai penduduk 15 tahun atau lebih. Dengan perbedaan ini, TPAK Indonesia ternyata mengalami kenaikan yang sangat tajam selama 1990-2000, yakni dari 55% menjadi 68%. Selain disebabkan naiknya partisipasi tenaga kerja perempuan, kenaikan TPAK disebabkan oleh “hilang”nya penduduk 10-14 tahun (anak-anak) dari statistik ketenagakerjaan<sup>3</sup>. Perlu diketahui bahwa partisipasi tenaga kerja kelompok umur 10-14 tahun lebih rendah dibandingkan kelompok umur lain, sehingga ketika dihilangkan dari perhitungan. Angka partisipasi secara keseluruhan mendapat dorongan untuk bertambah.

Tabel yang sama juga menunjukkan bahwa pada tahun 2000, *employment rate* adalah sebesar 94%. Angka ini menunjukkan bahwa dari setiap 100 orang yang aktif di pasar kerja, 94 di antaranya merupakan pekerja, sementara enam sisanya

---

<sup>3</sup> Dengan perubahan definisi tenaga kerja menjadi 15 tahun ke atas, dinamika pekerja anak (*child labor*) tidak bisa terdeteksi dari statistik ketenagakerjaan resmi.

merupakan pencari kerja (penganggur). Jelas terlihat betapa “mudah”nya orang untuk menjadi pekerja di Indonesia.

Hal itu tidak mengherankan. Secara statistik, persyaratan untuk menjadi pekerja sangat mudah dipenuhi<sup>4</sup>, yaitu:

- menyatakan bahwa kegiatan utamanya adalah bekerja, atau
- untuk sementara tidak bekerja, tetapi memiliki pekerjaan, atau
- melakukan kegiatan mencari uang atau membantu mencari uang minimal satu jam seminggu sebelum survei.

Pada titik yang paling ekstrem, orang yang membantu mencari uang (meskipun dia sendiri tidak mencari uang) hanya selama satu jam seminggu sudah bisa disebut sebagai pekerja. Implikasinya, status sebagai pekerja tidak dengan mudah bisa diasosiasikan dengan tingkat kesejahteraan.

Angka pengangguran 6% pada tahun 2000 memang lebih tinggi dibandingkan dengan angka tahun 1990 (3%). Akan tetapi, kenaikan angka pengangguran ini tidak dengan serta-merta bisa diinterpretasikan sebagai memburuknya kondisi ketenagakerjaan, yang kemudian sering dikaitkan dengan krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak 1998. Tanpa adanya mekanisme jaminan hidup bagi penganggur (*unemployment benefit*), tidak ada insentif untuk menganggur. Menganggur hanya bisa dilakukan oleh orang yang punya tabungan atau kiriman uang dari orang lain untuk mempertahankan hidupnya. Dengan kata lain, berlaku hipotesis *luxury unemployment* yang pertama kali diungkapkan oleh Myrdahl (Manning, 1998).

### ***Distribusi Pekerja Menurut Lapangan dan Status Pekerjaan***

---

<sup>4</sup> Hal seperti ini bisa dicek dalam kuesioner yang digunakan BPS dalam Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas).

Struktur perekonomian suatu negara antara lain tercermin dari struktur ketenagakerjaan. Tabel 2 menunjukkan bahwa pada tahun 2000 sebagian besar pekerja Indonesia (45%) masih bekerja di sektor pertanian. Meskipun terus turun (pada tahun 1990 adalah 50%), angka ini masih relatif “terlalu besar” terhadap nilai tambah yang disumbangkan sektor pertanian terhadap produk domestik bruto (PDB). Pada tahun 1998, sektor pertanian menyumbang 17% dari PDB Indonesia. Ketidakseimbangan antara struktur PDB dengan struktur ketenagakerjaan ini mencerminkan rendahnya nilai tambah yang bisa dinikmati oleh setiap pekerja di sektor pertanian.

Dilihat dari status pekerjaan, Tabel 3 menunjukkan bahwa struktur ketenagakerjaan Indonesia masih didominasi oleh pekerja informal. Secara umum, ada tiga kelompok yang dikategorikan sebagai pekerja informal, yaitu: (a) pengusaha mandiri, (b) pengusaha dibantu buruh tidak tetap/keluarga, dan (c) pekerja tidak dibayar. Dengan pengkategorian seperti itu, sekitar 65% dari pekerja Indonesia pada tahun 2000 merupakan pekerja informal. Bahkan, jika dibandingkan dengan kondisi tahun 1990, proporsi pekerja informal ini mengalami sedikit peningkatan.

Menarik untuk melihat kecenderungan yang terjadi pada kelompok pekerja yang berstatus buruh/karyawan. Secara teoretis, proporsi buruh/karyawan dalam struktur akan semakin besar seiring dengan pertumbuhan ekonomi. Ternyata, dalam kurun waktu 1990, persentase buruh/karyawan justru turun dari 35% menjadi 33%, meskipun secara absolut jumlahnya naik dari 25 juta menjadi sekitar 29 juta.

Pemahaman tentang struktur pekerja menurut status pekerjaan ini penting untuk dikaitkan dengan kebijakan upah, khususnya upah minimum. Dalam teori maupun praktek, kebijakan upah minimum merupakan salah satu upaya untuk memperbaiki nasib pekerja dengan status “4” (buruh/karyawan). Akan tetapi, di sisi lain, dengan asumsi bahwa kebijakan upah minimum ditegakkan secara baik, dia akan menjadi beban bagi kelompok pekerja status “2” dan “3” (pengusaha yang mempekerjakan

buruh). Sementara itu, status “5” (pekerja tidak dibayar) praktis tidak terpengaruh sama sekali dengan kebijakan tersebut.

### ***Upah dan Kebutuhan Hidup***

Tabel 4 menunjukkan bahwa terdapat variasi upah yang cukup besar di kalangan pekerja, baik variasi antarlapangan pekerjaan, variasi antarpendidikan, maupun antardaerah (pedesaan dan perkotaan). Angka-angka dalam Tabel 4 itu sendiri tidak akan banyak berarti jika tidak dibandingkan dengan suatu angka tertentu sebagai pembanding.

Tabel 5 menunjukkan perbandingan antara upah rata-rata sebulan dengan upah minimum regional (UMR) dan kebutuhan hidup minimum (KHM). Terlihat bahwa rata-rata upah selalu lebih tinggi dibandingkan dengan UMR maupun KHM. Akan tetapi, harus tetap diingat bahwa itu adalah angka rata-rata sehingga tidak bisa diinterpretasikan bahwa semua buruh menerima upah di atas UMR dan KHM.

Sementara itu, jika dibandingkan antara UMR dengan KHM, terlihat bahwa UMR selalu lebih rendah dibandingkan KHM. Oleh karena itu, wacana tentang “kecukupan” upah sangat tergantung dari sisi mana melihatnya.

### **Kajian Teoretis Kebijakan Upah Minimum**

#### ***Upah Minimum pada Pasar Kerja Kompetitif***

Pasar kompetitif pada prinsipnya dicirikan oleh dua hal yakni, keseimbangan kekuatan antara sisi permintaan dengan sisi penawaran serta kesempurnaan informasi pasar. Sebagai ilustrasi, seringkali dinyatakan bahwa pasar kompetitif dicirikan oleh jumlah pembeli dan jumlah penjual yang sama-sama banyak.

Kondisi pasar tenaga kerja yang kompetitif digambarkan oleh Gambar 1 yang memperlihatkan kurva penawaran tenaga kerja (S) identik dengan biaya marginal (*marginal factor cost* atau MFC) dan kurva permintaan tenaga kerja (D) identik dengan kurva produktivitas marjinal (*marginal productivity of labor* atau MPL). Keseimbangan akan terjadi di titik E yakni, perpotongan antara kurva D dengan S. Di posisi keseimbangan, jumlah tenaga kerja yang direkrut adalah sebanyak  $L^*$ , sedangkan tingkat upah adalah  $W^*$ . Bisa dilihat bahwa, dalam pasar tenaga kerja yang kompetitif, buruh selalu dibayar dengan upah yang tepat sama dengan produktivitasnya ( $MPL^*$ ).

Jika pemerintah menetapkan upah minimum sebesar  $W_m$ , dana agar upah ini efektif harus ditetapkan di atas upah keseimbangan ( $W^*$ ). Dampaknya akan terlihat dalam hal upah dan penyerapan tenaga kerja. Keseimbangan yang sebelumnya ada di titik E akan bergeser ke F sehingga upah akan naik dari  $W^*$  ke  $W_m$ , sedangkan penyerapan tenaga kerja akan turun dari  $L^*$  ke  $L_m$ . Jelas bahwa di pasar tenaga kerja yang kompetitif, penetapan upah minimum yang efektif harus “dibayar” dengan berkurangnya penyerapan tenaga kerja.

### ***Upah Minimum pada Pasar Kerja Monopsonistik<sup>5</sup>***

Dalam pasar yang monopsonistik, jumlah pembeli jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah penjual. Akibatnya, kekuatan pembeli menjadi jauh lebih besar dibandingkan dengan kekuatan penjual.

Dalam pasar tenaga kerja yang monopsonistik, sebagaimana digambarkan oleh Gambar 2, kurva MFC tidak lagi identik dengan kurva S. Kurva MFC digambarkan sebagai sebuah kurva yang posisinya berada di bawah S. Sementara itu, kurva D tetap identik dengan MPL seperti halnya dalam pasar kompetitif.

---

<sup>5</sup> Untuk lebih rinci, lihat Pindyck dan Rubinfeld (1989) hal. 509-511

Keseimbangan akan terjadi di titik E, yakni ketika  $MFC=MPL$ . Pada titik ini, upah buruh adalah sebesar  $W^*$ , sedangkan penyerapan tenaga kerja adalah sebanyak  $L^*$ . Terlihat di sini, bahwa pada kondisi  $L^*$ , tingkat produktivitas buruh adalah  $MPL^*$  yang lebih tinggi daripada  $W^*$ . Ini berarti, dalam keseimbangan pasar tenaga kerja yang monopsonistik, buruh dibayar lebih rendah dibandingkan produktivitasnya. Selisih antara produktivitas buruh dengan upah yang diterima ini sering disebut sebagai eksploitasi.

Dalam kondisi demikian, cukup alasan bagi pemerintah untuk menetapkan kebijakan upah minimum, misalnya sebesar  $W_m$ . Dengan kebijakan ini, keseimbangan akan bergeser dari E ke F. Dengan mudah bisa dilihat, bahwa upah akan naik dari  $W^*$  ke  $W_m$ , dan penyerapan tenaga kerja juga akan naik dari  $L^*$  ke  $L_m$ . Jelas bahwa, tidak seperti dalam kasus pasar kompetitif, penetapan upah minimum justru berdampak positif terhadap penyerapan tenaga kerja. Itulah sebabnya pasar tenaga kerja yang monopsonistik dianggap sebagai justifikasi teoretis bagi pemberlakuan upah minimum.

### **Di Mana Kita Berada?**

Ada tiga persoalan kunci yang hendak dijawab di bagian ini, yakni: (a) apakah kebijakan upah minimum dapat dijustifikasi secara teoretis, (b) dengan asumsi bahwa kebijakan upah minimum telah dijustifikasi, apakah besaran upah minimum telah ditetapkan secara tepat, serta (c) jika besaran upah minimum telah ditetapkan tepat, bagaimana dampaknya terhadap kesejahteraan pekerja di Indonesia.

Berdasarkan pembahasan di atas, jelas bahwa kondisi yang menjustifikasi kebijakan upah minimum adalah struktur pasar tenaga kerja yang monopsonistik. Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana sebenarnya struktur pasar tenaga kerja di Indonesia. Sebenarnya diperlukan sebuah riset yang komprehensif untuk menarik kesimpulan tentang hal itu. Sayangnya, riset yang dimaksud kelihatannya belum

pernah dilakukan sehingga pemahaman tentang pasar tenaga kerja di Indonesia menjadi kurang lengkap.

Akan tetapi, meskipun sebenarnya kurang ideal, identifikasi tentang struktur pasar tenaga kerja tetap bisa dilakukan. Secara empiris, hal itu bisa diamati melalui informasi tentang jumlah pencari kerja dan jumlah lowongan kerja yang tersedia. Tabel 6 menampilkan data yang dimaksud, meskipun dengan catatan bahwa data tersebut pasti sangat di bawah perkiraan keadaan yang sebenarnya.

Dengan asumsi bahwa *underestimation* terjadi secara proporsional antara sisi permintaan dengan sisi penawaran, maka tabel tersebut menunjukkan bahwa jumlah lapangan pekerjaan (formal) yang tersedia jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah pencari kerja. Hal ini menunjukkan bahwa struktur pasar tenaga kerja Indonesia cenderung bersifat monopsonistik. Sinyalemen ini diperkuat dengan indikasi di lapangan yang memperlihatkan bahwa kekuatan rebut-tawar (*bargaining power*) pengusaha lebih besar dibandingkan dengan kekuatan buruh<sup>6</sup>. Dengan demikian, dari sisi struktur pasar, kebijakan upah minimum bisa disebut relevan.

Telah disinggung di bagian terdahulu bahwa kebijakan upah minimum hanya relevan (dalam arti bisa meningkatkan kesejahteraan) bagi buruh. Jika dilihat lebih spesifik, dan dikaitkan dengan tujuan kebijakan upah minimum untuk “menolong” buruh berupah rendah, maka yang akan mendapat manfaat dari penetapan upah minimum adalah buruh yang upahnya lebih rendah dibandingkan dengan upah minimum.

Islam dan Nazara (2000) memperkirakan persentase buruh yang mendapatkan upah di bawah upah minimum, dan menemukan angka sekitar 30% pada tahun 1998. Ini

---

<sup>6</sup> *Trend*-nya memang menunjukkan kekuatan buruh yang semakin besar yang ditandai oleh kekuatan serikat buruh, tetapi secara umum tetap lebih kecil dibandingkan dengan kekuatan pengusaha.



berarti, jika kebijakan upah minimum bisa dilaksanakan secara penuh, kebijakan itu akan berdampak positif bagi 10% ( $30\% \times 33\%$ ) dari total pekerja di Indonesia. Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana dengan “nasib” 90% lainnya, atau khususnya 65% pekerja informal itu. Jelas bahwa kebijakan upah minimum dengan proporsi buruh/karyawan terhadap total pekerja relatif kecil, tidak cukup untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja secara keseluruhan.

Bagaimana dengan fenomena “upah sundulan”<sup>7</sup>? Meskipun secara empiris indikasinya terlihat jelas, fenomena “upah sundulan” tidak dengan serta-merta bisa disimpulkan sebagai dampak pemberlakuan upah minimum. Jika diamati secara lebih teliti, fenomena ini lebih merupakan dampak kekuatan serikat pekerja, bukan dampak upah minimum. Sebagai ilustrasi, tanpa kekuatan serikat pekerja, tidak ada kekuatan yang memaksa perusahaan untuk menaikkan upah buruh yang upahnya sudah di atas upah minimum.

Tanpa kekuatan serikat pekerja, pengusaha juga bisa mengatur masa kenaikan upah sedemikian rupa sehingga dalam kurun waktu tertentu, biaya tenaga kerja (*labor cost*) tidak mengalami kenaikan meskipun diberlakukan kebijakan upah minimum. Dengan kata lain, tanpa kekuatan serikat pekerja, “upah sundulan” merupakan fenomena jangka pendek yang akan hilang begitu perusahaan melakukan penyesuaian untuk mengendalikan biaya tenaga kerja.

### **Catatan Penutup**

Wacana tentang kebijakan upah minimum sebaiknya diletakkan dalam konteks yang lebih luas. Jika yang menjadi masalah adalah bagaimana meningkatkan kesejahteraan pekerja secara keseluruhan (bukan hanya buruh/karyawan), maka

---

<sup>7</sup> “Upah sundulan” mengacu pada fenomena terdorong naiknya upah semua buruh sebagai dampak naiknya upah buruh yang sebelumnya berada di bawah upah minimum akibat kebijakan upah minimum.

fokus utamanya seharusnya diarahkan kepada peningkatan kesejahteraan pekerja informal yang merupakan mayoritas dari pekerja di Indonesia.

Di samping itu, karena upah merupakan fenomena yang melibatkan buruh dan pengusaha, kebijakan upah (termasuk di dalamnya kebijakan upah minimum), harus mempertimbangkan kepentingan buruh dan pengusaha secara bersama-sama. Dalam konteks ini, upah yang “adil” bukanlah upah yang menjamin buruh mampu memenuhi kebutuhan hidupnya, melainkan upah yang tepat sama dengan kontribusi buruh terhadap perusahaan atau produktivitasnya. Jika yang menjadi masalah adalah bagaimana melindungi buruh/karyawan, maka perlindungan dilakukan dalam konteks agar buruh mendapatkan upah sesuai dengan produktivitasnya.

Dari paparan di atas, terlihat bahwa kondisi “ideal”, yaitu upah tepat sama dengan produktivitas, dicapai dalam struktur pasar tenaga kerja yang kompetitif. Oleh karena itu, yang lebih penting adalah melakukan restrukturisasi pasar tenaga kerja dari yang bersifat monopsonistik menuju pasar tenaga kerja yang lebih kompetitif. Kembali kepada ciri pasar yang kompetitif, yaitu keseimbangan kekuatan antara produsen dengan konsumen, maka restrukturisasi pasar tenaga kerja bisa dilakukan dengan cara mendorong kekuatan kolektif<sup>8</sup> buruh agar seimbang dengan kekuatan pengusaha.

Salah satu aspek penting pasar kompetitif adalah informasi sehingga perlu diciptakan mekanisme untuk membuka akses buruh terhadap informasi tentang perusahaan, khususnya informasi keuangan. Dengan demikian, seluruh karyawan dapat mengetahui tingkat profitabilitas perusahaan yang merupakan gambaran hasil kerja mereka. Mekanisme ini antara lain bisa diciptakan melalui hak kepemilikan saham oleh Serikat Pekerja di tingkat perusahaan. Dengan memiliki saham

---

<sup>8</sup> Kolektivitas diperlukan karena secara alamiah, jumlah buruh jauh lebih banyak dibandingkan dengan jumlah pengusaha.

perusahaan, Serikat Buruh (dan pada gilirannya semua buruh) berhak mengakses data apa pun tentang perusahaan.

Akhir kata, yang harus dicari bukanlah upah yang menjamin buruh sejahtera, melainkan upah yang “adil” atau yang sesuai dengan kontribusi buruh terhadap perusahaan. Upah yang “adil” tak akan diketahui berapa besarnya, tetapi kita tahu bagaimana menuju ke sana.

### **Daftar Rujukan**

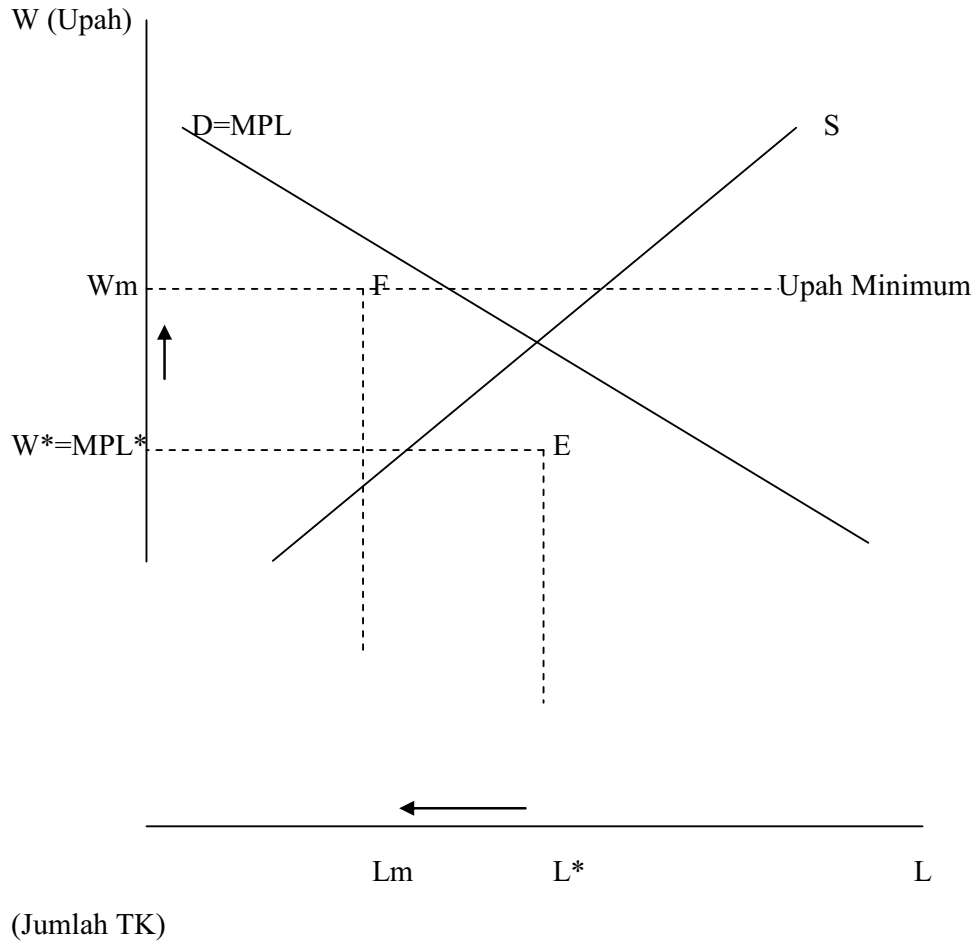
Becker, Gary S., 1996. *The Economics of Life*. Mc Graw-Hill Book.

Islam, Iyanatul dan Nazara, Suahasil, 2000. *Minimum Wage and The Welfare of Indonesian Workers*. ILO Jakarta Office.

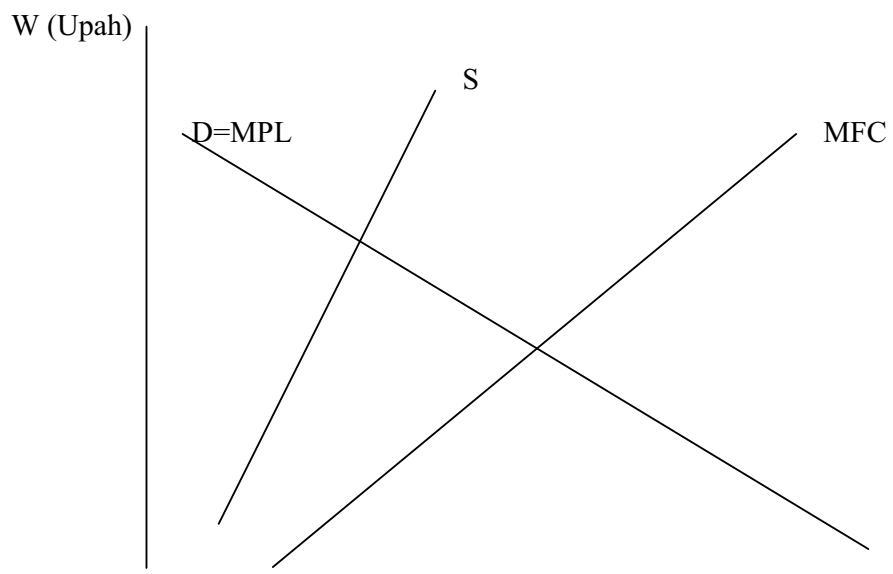
Manning, Chris, 1998. *Indonesian Labour in Transition: An East Asian Success Story?* Cambridge University Press.

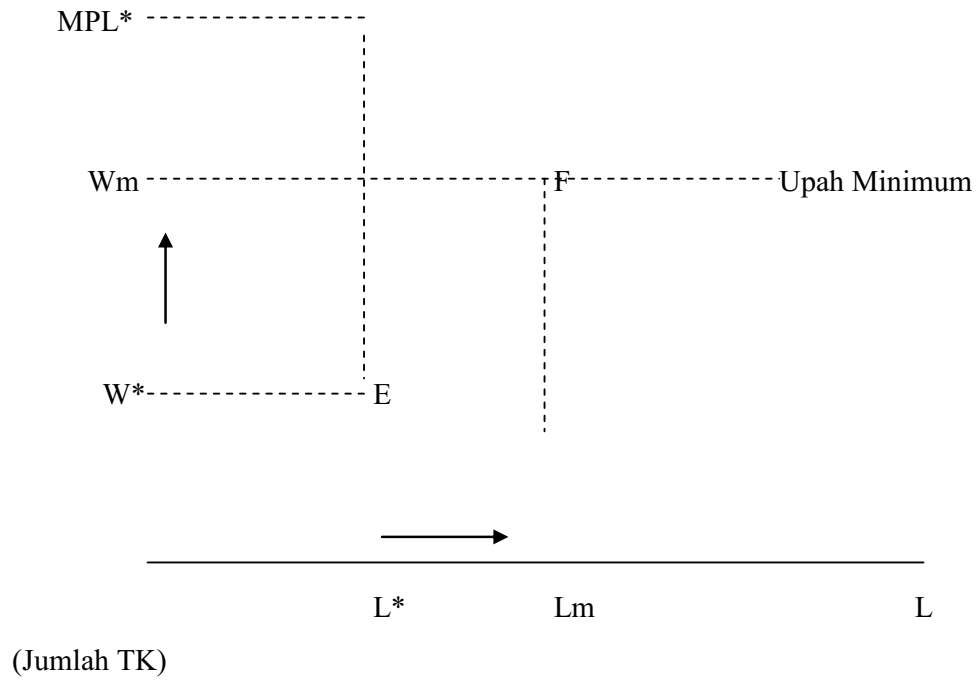
Pindyck, Roberts S. dan Rubinfeld, Danilel L., 1989. *Microeconomics*. McMillan Publishing Company.

Gambar 1 Upah Minimum di Pasar Tenaga Kerja Kompetitif



Gambar 2 Upah Minimum di Pasar Tenaga Kerja Monopsonistik





Tabel 1 Jumlah Penduduk Menurut Aktivitas di Pasar Tenaga Kerja

<b>Kelompok Penduduk</b>	<b>2000</b>	<b>1990</b>
1. Penduduk Usia Kerja (Tenaga Kerja)	141,170,805	135,039,581
2. Angkatan Kerja	95,650,961	73,913,704
2a. Bekerja	89,837,730	71,569,971
2b. Mencari pekerjaan	5,813,231	2,343,733
2b1. Pernah bekerja	1,696,143	540,609
2b2. Tidak pernah kerja	4,117,088	1,803,124
3. Bukan Angkatan Kerja	45,519,844	61,125,877
3a. Sekolah	10,763,473	25,775,383
3b. Mengurus RT	25,275,187	25,442,038
3c. Lainnya	9,481,184	9,908,456

Sumber: Keadaan Angkatan Kerja Indonesia 2001 dan 1990. BPS

Tabel 2 Distribusi Pekerja Menurut Lapangan Pekerjaan 1990-2000

<b>Lapangan Pekerjaan</b>	<b>Jumlah</b>		<b>Persentase</b>	
	<b>2000</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>1990</b>
1. Pertanian	40,676,713	35,747,447	45.28	50.40
2. Industri	11,641,756	8,177,429	12.96	11.53
3. Bangunan	3,497,232	2,927,025	3.89	4.13
4. Perdagangan	18,489,005	10,540,315	20.58	14.86
5. Angkutan	4,553,855	2,618,058	5.07	3.69
6. Keuangan	882,600	682,548	0.98	0.96
7. Jasa	9,574,009	9,344,991	10.66	13.17
8. Pertambangan	n.a	712,471	0.00	1.00
9. Listrik	n.a	140,264	0.00	0.20
0. Lainnya	522,560	43,019	0.58	0.06
<b>Tak terjawab</b>	<b>n.a</b>	<b>636,404</b>		

Sumber: Keadaan Angkatan Kerja Indonesia 2001 dan 1990. BPS

Tabel 3 Distribusi Pekerja Menurut Status Pekerjaan

Status Pekerjaan	Jumlah		Persentase	
	2000	1990	2000	1990
1. Berusaha sendiri	19,501,330	13,812,655	21.71	19.35
2. Dibantu ART/buruh	20,720,366	17,338,333	23.06	24.29
3. Dengan buruh tetap	2,032,527	1,046,267	2.26	1.47
4. Pekerja/buruh/karyawan	29,498,039	24,953,385	32.83	34.95
5. Pekerja tidak dibayar	18,085,468	14,237,735	20.13	19.94
Tak terjawab	n.a	181,596		

Sumber: Keadaan Angkatan Kerja Indonesia 2001 dan 1990. BPS

Tabel 4 Rata-rata Gaji Bersih per Bulan Menurut Lapangan Pekerjaan dan Pendidikan

Karakteristik	1998			2000		
	Perkotaan	Pedesaan	Kota+Desa	Perkotaan	Pedesaan	Kota+Desa
<b>Lapangan Pekerjaan:</b>						
1. Pertanian	195,888	145,756	155,252	272,460	219,494	230,308
2. Industri	285,990	205,504	253,300	440,447	327,532	402,156
3. Bangunan	312,607	253,766	279,302	471,724	370,078	422,581
4. Perdagangan	306,898	193,655	279,213	416,746	336,203	401,476
5. Angkutan	389,800	309,125	357,833	596,510	437,011	547,051
6. Keuangan	552,869	334,819	522,419	797,661	419,263	753,124
7. Jasa	342,506	316,567	333,622	548,797	536,656	545,111
8. Pertambangan	665,620	274,650	468,950			

9. Listrik	487,703	371,677	446,087			
0. Lainnya				813,192	379,300	647,987
<b>Pendidikan:</b>						
1. Tidak sekolah	133,244	115,505	120,650	238,291	189,848	202,206
2. Tidak tamat SD	174,811	154,039	160,883	252,006	220,774	232,009
3. SD	209,868	192,181	199,395	303,318	273,099	286,264
4. SMP	255,698	236,607	247,680	377,136	342,664	363,817
5 SMP-K	293,209	250,340	275,458			
6. SMA-U	359,740	303,700	345,360	520,747	478,930	511,645
7. SMA-K	359,910	355,638	358,358	546,588	606,023	564,076
8. Diploma 1/2	443,323	427,498	436,738			
9. Akademi	559,066	408,446	528,036	788,650	666,252	755,404
0. Perguruan Tinggi	645,659	424,118	610,807	981,105	665,151	935,328

Sumber: Diolah dari Keadaan Pekerja/Buruh/Karyawan di Indonesia 1998 dan 2000. BPS.



Tabel 5 Perbandingan Upah, UMR, dan KHM Menurut Provinsi

<b>Propinsi</b>	<b>Upah</b>	<b>UMR</b>	<b>KHM</b>	<b>Upah: UMR</b>	<b>Upah: KHM</b>	<b>UMR:KHM</b>
DI Aceh	306,626	147,000	170,482	2.09	1.80	0.86
Sumatra Utara	288,909	174,000	194,315	1.66	1.49	0.90
Sumatra Barat	320,333	137,000	165,442	2.34	1.94	0.83
Riau	431,576	155,500	281,016	2.78	1.54	0.55
Jambi	296,852	137,000	191,566	2.17	1.55	0.72
Sumatra Selatan	273,884	151,000	197,945	1.81	1.38	0.76
Bengkulu	305,072	146,500	191,379	2.08	1.59	0.77
Lampung	241,429	145,000	187,824	1.67	1.29	0.77
DKI Jakarta	436,433	198,000	254,251	2.20	1.72	0.78
Jawa Barat	281,367	176,750	225,169	1.59	1.25	0.78
Jawa Tengah	213,494	130,000	173,776	1.64	1.23	0.75
DI Yogyakarta	271,576	122,000	172,726	2.23	1.57	0.71
Jawa Timur	227,625	143,000	182,090	1.59	1.25	0.79
Bali	304,719	162,500	204,701	1.88	1.49	0.79
NTB	221,255	124,000	160,679	1.78	1.38	0.77
NTT	292,267	122,500	186,928	2.39	1.56	0.66
Timor Timur	439,543	158,500	238,356	2.77	1.84	0.66
Kalimantan Barat	334,897	144,000	202,604	2.33	1.65	0.71
Kalimantan Tengah	390,320	176,000	231,354	2.22	1.69	0.76
Kalimantan Selatan	321,818	135,500	175,295	2.38	1.84	0.77

Kalimantan Timur	408,948	122,500	234,278	3.34	1.75	0.52
Sulawesi Utara	298,923	129,500	182,155	2.31	1.64	0.71
Sulawesi Tengah	295,040	139,000	181,172	2.12	1.63	0.77
Sulawesi Selatan	352,869	156,500	190,083	2.25	1.86	0.82
Sulawesi Tenggara	373,320	139,000	192,407	2.69	1.94	0.72
Maluku	369,605	156,500	223,968	2.36	1.65	0.70
Irian Jaya	496,051	195,500	286,186	2.54	1.73	0.68

Sumber: Diolah dari Keadaan Pekerja/Buruh/Karyawan di Indonesia 1998 dan Indikator Tingkat Hidup Pekerja 1997-1998. BPS.

Tabel 6 Pencari Kerja dan Lowongan Kerja yang Tersedia Tahun 1999

Provinsi	Pencari Kerja	Lowongan Kerja	Penempatan TK			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (1) - (2)	(6) = (1) - (3)	(7) = (1) - (3)
DI Aceh	49,251	4,298	5,071	44,953	44,180	-773
Sumatra Utara	34,233	2,160	2,158	32,073	32,075	2
Sumatra Barat	20,136	1,688	1,688	18,448	18,448	0
Riau	31,630	13,078	7,260	18,552	24,370	5,818

Jambi	20,115	3,514	3,147	16,601	16,968	367
Sumatra Selatan	41,971	7,958	6,384	34,013	35,587	1,574
Bengkulu	7,629	2,436	2,232	5,193	5,397	204
Lampung	23,339	6,312	5,795	17,027	17,544	517
DKI Jakarta	35,400	3,189	1,882	32,211	33,518	1,307
Jawa Barat	265,261	83,876	69,762	181,385	195,499	14,114
Jawa Tengah	201,909	103,210	101,870	98,699	100,039	1,340
DI Yogyakarta	28,899	5,935	6,373	22,964	22,526	-438
Jawa Timur	193,880	106,528	76,664	87,352	117,216	29,864
Bali	9,055	469	198	8,586	8,857	271
NTB	44,751	45,910	29,902	-1,159	14,849	16,008
NTT	19,731	4,684	2,684	15,047	17,047	2,000
Timor Timur	496	120	120	376	376	0
Kalimantan Barat	29,460	23,038	22,820	6,422	6,640	218
Kalimantan Tengah	12,252	5,949	3,556	6,303	8,696	2,393
Kalimantan Selatan	12,275	2,611	2,549	9,664	9,726	62
Kalimantan Timur	29,085	21,179	18,772	7,906	10,313	2,407
Sulawesi Utara	23,282	6,761	4,474	16,521	18,808	2,287
Sulawesi Tengah	4,013	1,292	1,289	2,721	2,724	3
Sulawesi Selatan	34,475	15,198	14,634	19,277	19,841	564
Sulawesi Tenggara	4,038	1,218	1,110	2,820	2,928	108
Maluku	5,122	1,248	1,168	3,874	3,954	80
Irian Jaya	10,062	1,401	1,652	8,661	8,410	-251
				0	0	0
<b>Indonesia</b>	<b>1,191,750</b>	<b>475,260</b>	<b>395,214</b>	<b>716,490</b>	<b>796,536</b>	<b>80,046</b>

Sumber: Statistik Indonesia 200. BPS.



# **UPAH DAN KESEMPATAN KERJA: Dampak Kebijakan Upah Minimum terhadap Penyerapan Tenaga Kerja di Sektor Formal Perkotaan**

***Asep Suryahadi, Wenefrida Widyanti, Daniel Perwira, dan Sudarno Sumarto<sup>12</sup>***

## **Abstrak**

*Since the late 1980s, minimum wages have become an important labor policy of the government of Indonesia. Each year minimum wages have been increased and it is faster than the average increase as well as the gross national product. Consequently, minimum wages have become inseparable part of most of the labors. This study shows that in general minimum wages have negative impact to the labor employment in urban formal sector. The most significant one is found in labor groups like women labors, younger labors and poor-educated labors. On the contrary, the prospect of white collar employment has become more promising along with the increase of minimum wages.*

## **Peranan Upah Minimum dalam Kebijakan Ekonomi dan Sosial**

Upah minimum pertama kali diperkenalkan di Indonesia pada awal tahun 1970-an, tetapi sampai dengan akhir tahun 1980-an lebih banyak bersifat simbolik saja (Rama, 1996). Sejak akhir tahun 1980-an, seiring dengan berbagai perubahan dalam pasar tenaga kerja, peranan upah minimum berubah menjadi penting. Dalam paruh pertama tahun 1990-an, pemerintah meningkatkan upah minimum riil lebih dari dua kali lipat. Dalam paruh kedua tahun 1990-an, secara nominal upah minimum masih terus meningkat, tetapi dalam hitungan riil kenaikannya kecil. Bahkan pada tahun 1998 nilai riil upah minimum jatuh cukup besar karena tingginya inflasi pada tahun tersebut akibat krisis ekonomi yang melanda Indonesia.

Akan tetapi, peranan penting upah minimum sebagai salah satu kunci kebijakan ekonomi dan sosial kembali menonjol sejak tahun 2000. Pada tahun ini dan juga tahun berikutnya pemerintah menaikkan upah minimum dengan tingkat kenaikan yang besar. Hal ini mengakibatkan tingkat upah minimum riil pada tahun 2001 sudah lebih tinggi daripada tingkat upah minimum riil tertinggi pra-krisis pada tahun 1997. Hal yang lebih penting lagi, kenaikan besar upah minimum ini dilakukan pada saat perekonomian Indonesia masih terseok-seok berusaha keluar dari krisis.

Studi ini mengkaji dampak kebijakan upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja di Indonesia, khususnya di sektor formal di daerah perkotaan. Studi ini menggunakan pendekatan ekonometrik dengan memanfaatkan data dari Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas). Berbeda dari studi-studi mengenai dampak upah minimum di Indonesia terdahulu yang hanya memfokuskan pada keseluruhan pekerja, studi ini juga mengkaji perbedaan dampak tersebut pada berbagai kelompok pekerja.

## **Kebijakan Upah Minimum di Berbagai Negara**

Baik dari segi teori maupun bukti empirik, tidak ada kesepakatan mengenai arah dan besarnya dampak upah minimum terhadap kesempatan kerja. Dari segi teori, model pasar tenaga kerja kompetitif meramalkan bahwa upah minimum yang ditetapkan di atas tingkat upah keseimbangan pasar akan mengurangi jumlah tenaga kerja yang diminta dan sebaliknya meningkatkan jumlah

<sup>1</sup> Penulis adalah peneliti di SMERU Research Institute. Makalah ini merupakan pandangan pribadi penulis dan tidak mewakili pandangan PEG, USAID, atau SMERU.

<sup>2</sup> Kami mengucapkan terimakasih kepada Bambang Widiyanto, Kelly Bird, Chris Manning, dan John Maxwell atas komentar dan saran yang diberikan. Kami juga mengucapkan terimakasih atas bantuan dana penelitian dari Partnership for Economic Growth (PEG), USAID.

tenaga kerja yang ditawarkan, sehingga akan menyebabkan pengangguran. Sebaliknya, model pasar tenaga kerja monopsonistik meramalkan bahwa upah minimum yang ditetapkan di atas tingkat upah monopsoni (tetapi masih di bawah tingkat upah kompetitif) akan meningkatkan kesempatan kerja.

Apakah pasar tenaga kerja di suatu negara lebih dekat ke model kompetitif atau monopsonistik hanya dapat ditentukan melalui uji empirik. Akan tetapi, kebanyakan pihak umumnya sepakat bahwa pasar tenaga kerja Indonesia – khususnya upah riil – bersifat fleksibel.<sup>3</sup> Sejauh ini tidak terlihat bukti yang menunjukkan bahwa pasar tenaga kerja di Indonesia bersifat monopsonistik, dengan beberapa kemungkinan kecil adanya perkecualian berupa perusahaan-perusahaan besar di daerah-daerah yang relatif terisolasi di luar Jawa.<sup>4</sup>

Dari segi empirik dan dalam konteks negara-negara maju, terdapat kontroversi mengenai dampak upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja sehubungan dengan temuan Card dan Krueger (1994). Berdasarkan data yang dikumpulkan melalui survei telepon terhadap restoran-restoran siap saji, mereka membandingkan perubahan penyerapan tenaga kerja di dua negara bagian di Amerika Serikat. Mereka menemukan bahwa restoran-restoran di New Jersey, yang telah menaikkan upah minimum, ternyata telah meningkatkan penyerapan tenaga kerja mereka relatif terhadap restoran-restoran di Pennsylvania, yang tidak mengubah tingkat upah minimum.

Temuan ini mendapat banyak tentangan dari berbagai pihak, khususnya oleh Neumark dan Wascher (1995). Mereka mengevaluasi ulang temuan Card dan Krueger dengan menggunakan data yang diperoleh dari catatan pembayaran upah restoran-restoran di dua negara bagian tersebut. Bertentangan dengan temuan Card dan Krueger, mereka menemukan bahwa kenaikan upah minimum di New Jersey sebenarnya telah mengakibatkan turunnya penyerapan tenaga kerja di negara bagian ini relatif terhadap Pennsylvania.

Kontroversi serupa juga terjadi dalam konteks negara-negara sedang berkembang. Castillo-Freeman dan Freeman (1992) menganalisis penerapan upah minimum Amerika Serikat di Puerto Rico yang merupakan protektoratnya. Mereka mengestimasi bahwa elastisitas penyerapan tenaga kerja terhadap upah minimum di negara ini sebesar  $-0.5$ . Oleh karena itu mereka yakin bahwa penerapan upah minimum Amerika Serikat telah menyebabkan hilangnya pekerjaan secara besar-besaran di negara tersebut. Akan tetapi, Krueger (1995) menolak temuan ini atas dasar kelemahan metodologis dan menyatakan bahwa bukti adanya dampak negatif terhadap penyerapan tenaga kerja karena penerapan upah minimum Amerika Serikat di Puerto Rico rapuh secara statistik. Sementara itu, Bell (1997) membandingkan kasus Mexico, yang tingkat upah minimum-nya rendah dibandingkan tingkat upah rata-rata, dengan kasus Columbia, yang upah minimum-nya jauh lebih dekat ke upah rata-rata. Ia menemukan bahwa pengaruh upah minimum terhadap pengurangan penyerapan tenaga kerja hampir tidak ada di Mexico tetapi sangat besar di Columbia. Sementara itu, berdasarkan hasil studi di delapan negara Amerika Latin, Maloney dan Nuñez (2001) menemukan bahwa upah minimum memiliki implikasi yang besar terhadap penyerapan tenaga kerja dan mempengaruhi distribusi upah, tidak hanya di sekitar tingkat upah minimum, tetapi juga di tingkat upah yang lebih tinggi dan di sektor informal.

Dalam konteks Indonesia, upaya serius pertama untuk mengkaji dampak kebijakan upah minimum di pasar tenaga kerja dilakukan oleh Rama (1996).<sup>5</sup> Ia menemukan bahwa upah minimum memiliki dampak yang relatif tidak terlalu besar terhadap pasar tenaga kerja. Berdasarkan hasil analisisnya ia menyimpulkan bahwa pendualipatan upah minimum riil dalam paruh pertama 1990-an telah mendorong kenaikan upah riil rata-rata sebesar 5 -- 15%, dan menurunkan penyerapan tenaga kerja di daerah perkotaan sebesar 0 -- 5%. Akan tetapi, ia menduga bahwa dampak pengurangan penyerapan tenaga kerja tampaknya cukup besar pada perusahaan-perusahaan manufaktur kecil.

Temuan ini mendapat tentangan dari Islam dan Nazara (2000). Mereka berpendapat bahwa kebijakan upah minimum di Indonesia tidak mengurangi prospek penyerapan tenaga kerja. Mereka

<sup>3</sup> Lihat Feridhabusetyawan (1999) dan Manning (2000).

<sup>4</sup> Kajian komprehensif terbaru mengenai pasar tenaga kerja di Indonesia adalah Manning (1998).

<sup>5</sup> Paper ini telah dipublikasikan menjadi Rama (2001).

juga mengatakan bahwa tidak ada bukti yang menunjukkan bahwa kenaikan biaya tenaga kerja karena kenaikan upah minimum telah mengurangi tingkat keuntungan perusahaan-perusahaan berskala besar dan menengah. Berdasarkan hasil analisis mereka, disimpulkan bahwa jika Indonesia mencapai pertumbuhan ekonomi 4% per tahun, maka upah minimum riil dapat dinaikkan sebesar 24 % per tahun tanpa mengakibatkan hilangnya kesempatan kerja.

### ***Kebijakan Upah Minimum di Indonesia***

Selama tahun 1970-an dan 1980-an, dalam praktek pemerintah tidak campur tangan dalam penentuan tingkat upah. Di samping itu, pemerintah juga mengontrol serikat pekerja secara ketat dengan hanya mengizinkan satu serikat pekerja yang secara resmi diakui. Akibatnya, sebagaimana dicatat oleh Manning (1994), hanya ada sedikit saja keterlibatan baik pemerintah maupun serikat pekerja dalam penentuan tingkat upah.

Akan tetapi, pada akhir tahun 1980-an terjadi banyak perubahan dalam pasar tenaga kerja di Indonesia, dua di antaranya adalah perubahan yang penting. *Pertama*, beberapa serikat pekerja independen didirikan walaupun terdapat usaha pemerintah untuk membubarkan dan menyatakan mereka ilegal. *Kedua*, pemerintah mulai memperkuat pelaksanaan peraturan upah minimum dan besarnya upah minimum itu sendiri terus-menerus dinaikkan setiap tahunnya.

Perubahan-perubahan ini muncul sebagai jawaban terhadap berbagai tekanan baik dari dalam maupun luar negeri. Tekanan dari dalam negeri datang terutama dari berbagai pihak yang merasa prihatin terhadap nasib para pekerja di tengah-tengah perekonomian Indonesia yang semakin terindustrialisasi. Termasuk dalam kelompok ini para pengambil keputusan senior yang berpandangan bahwa para pekerja tidak memperoleh bagian yang adil dari kue pertumbuhan ekonomi tinggi yang dialami Indonesia (Agrawal, 1996; Edwards, 1996; Manning, 1994).

Sementara itu, tekanan dari luar negeri merupakan hasil tidak langsung dari semakin meningkatnya ekspor produk non-migas Indonesia ke Amerika Utara dan Uni Eropa. Di dua tempat ini sedang berkembang keprihatinan mengenai kondisi pasar tenaga kerja di negara-negara sedang berkembang. Titik pusat perhatian dari keprihatinan ini adalah sektor ekspor, yang dituduh mengeksploitasi para pekerja dengan memberikan kondisi kerja yang buruk dan upah rendah, serta menghalangi hak dasar pekerja untuk membentuk serikat pekerja. Keprihatinan ini memunculkan gagasan agar dibuat suatu "klausul sosial" dalam perjanjian perdagangan antara negara maju dengan negara sedang berkembang, yang menyatakan bahwa akses terhadap pasar negara maju tidak akan diberikan kepada negara-negara dunia ketiga dengan standar ketenagakerjaan yang tidak memuaskan (Addison dan Demery, 1988).

Indonesia adalah salah satu negara yang menjadi sasaran dari keprihatinan ini. Pada awal tahun 1990-an beberapa keluhan diajukan melalui GSP (*Generalized Scheme of Preferences*), sehingga Indonesia terancam akan kehilangan keuntungan dari tarif rendah untuk ekspor ke Amerika Serikat. Lebih jauh lagi, seandainya keluhan ini diterima, perusahaan-perusahaan Amerika Serikat yang melakukan investasi di Indonesia akan kehilangan jaminan investasi mereka. Hal ini merupakan ancaman ekonomi yang lebih besar dibandingkan kehilangan potongan tarif (Rama, 1996).

Sebagai bagian dari jawaban terhadap hal ini, pemerintah mengubah mekanisme penentuan upah minimum pada tahun 1989 dan beberapa kali lagi selama tahun 1990-an. Sekarang ini tingkat upah minimum ditentukan berdasarkan berbagai faktor termasuk kebutuhan hidup minimum (KHM), indeks harga konsumen (IHK), kemampuan dan kelangsungan perusahaan, tingkat upah yang berlaku, keadaan pasar tenaga kerja, dan pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita.<sup>6</sup>

Sebelum tahun 1996, penentuan upah minimum didasarkan pada kebutuhan fisik minimum (KFM).<sup>7</sup> Baik KFM maupun KHM adalah sekeranjang barang konsumsi yang dianggap esensial bagi kehidupan seorang pekerja lajang. KHM terdiri dari 43 jenis barang konsumsi yang bervariasi mulai dari makanan, pakaian, perumahan, transportasi, kesehatan, sampai rekreasi.<sup>8</sup> Pada dasarnya KHM

<sup>6</sup> Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 01/1999 tentang Upah Minimum.

<sup>7</sup> Perubahan dari KFM ke KHM diatur dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 81/1995.

<sup>8</sup> Perincian mengenai KHM dapat dilihat dalam Depnaker (1998).

adalah keranjang barang konsumsi yang lebih luas sehingga mewakili standar hidup yang lebih tinggi daripada KFM. Sebagai contoh, sekeranjang makanan dalam KFM menghasilkan asupan 2.600 kalori per hari, sementara KHM bertujuan mencapai asupan sebesar 3.000 kalori per hari.<sup>9</sup>

Sampai dengan tahun 2000, sebagian besar provinsi hanya memiliki satu tingkat upah minimum yang berlaku di seluruh wilayah provinsi yang bersangkutan. Beberapa pengecualian adalah provinsi-provinsi Riau, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Jawa Timur, dan Bali, yang memiliki beberapa tingkat upah minimum untuk beberapa wilayah di dalam satu provinsi. Di samping itu, beberapa provinsi memiliki tingkat upah minimum yang berbeda untuk beberapa sektor perekonomian. Dalam hal seperti itu, upah minimum sektoral tidak boleh lebih rendah daripada tingkat upah minimum umum yang berlaku di provinsi tersebut.

Juga sampai dengan tahun 2000, besarnya upah minimum regional ditentukan melalui Surat Keputusan Menteri Tenaga Kerja. Dalam hal ini menteri menerima rekomendasi dari para gubernur. Dalam menyusun rekomendasi ini para gubernur menerima rekomendasi dari dewan tripartit yang terdiri dari perwakilan pekerja, pengusaha, dan pemerintah. Dalam prakteknya perwakilan pekerja dan pengusaha biasanya ditunjuk oleh pemerintah. Mulai tahun 2001, sebagai bagian dari kebijakan otonomi daerah, kekuasaan untuk menentukan tingkat upah minimum telah diserahkan kepada gubernur, bupati, dan walikota.<sup>10</sup>

### **Pergerakan dan Pengaruh Upah Minimum**

Dalam studi ini data yang digunakan bersumber dari Survei Tenaga Kerja Nasional (Sakernas) yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Sakernas adalah survei tingkat nasional yang representatif yang setiap tahun dilaksanakan pada bulan Agustus dan mencakup semua provinsi di Indonesia. Studi ini menganalisis data Sakernas dari tahun 1988 sampai dengan 2000, kecuali untuk data tahun 1995 yang bersumber dari modul ketenagakerjaan dalam Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS). Jumlah rumah tangga dan individu dalam sampel setiap tahunnya ditunjukkan dalam Tabel A1 di Lampiran. Sementara itu Tabel A2 menyediakan beberapa statistik pasar tenaga kerja di Indonesia.

Sakernas mengumpulkan berbagai informasi tentang kegiatan utama, pendapatan, jam kerja, jenis kelamin, umur, dan tingkat pendidikan dari anggota dewasa setiap rumahtangga. Agar upah dan upah minimum nominal dapat diperbandingkan dari tahun ke tahun, maka digunakan deflator dari indeks harga konsumen (IHK) provinsi. Studi ini juga menggunakan data produk domestik regional bruto (PDRB) yang dikeluarkan oleh BPS. Sementara itu data upah minimum diperoleh dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

### ***Kecenderungan Pergerakan Upah Minimum***

Sebagai akibat terjadinya berbagai perubahan dalam pasar tenaga kerja di Indonesia pada akhir 1980-an, kini upah minimum telah menjadi bagian penting dalam kebijakan pemerintah mengenai ketenagakerjaan. Hal ini dapat dilihat dari cepatnya laju peningkatan besarnya upah minimum yang ditetapkan oleh pemerintah. Gambar 1 menunjukkan grafik upah minimum riil mulai tahun 1989 hingga 2000 dibanding dengan grafik upah riil rata-rata dan Produk Domestik Bruto (PDB) riil dalam periode yang sama.<sup>11</sup>

Gambar 1 menunjukkan bahwa secara riil upah minimum di Indonesia telah meningkat jauh lebih cepat daripada upah rata-rata maupun PDB. Tingkat upah minimum riil pada tahun 1994 sekitar 2,4 kali lebih tinggi daripada tingkat upah minimum pada tahun 1989. Ini terutama akibat dari kenaikan upah minimum yang tinggi pada tahun 1990 dan 1994. Hal yang menarik adalah grafik-grafik ini juga menunjukkan bahwa dua kenaikan tinggi pada upah minimum tersebut terjadi bersamaan

<sup>9</sup> Karena tujuannya untuk menjamin pendapatan tenaga kerja yang mencukupi untuk mencapai standar hidup tertentu, maka besarnya upah minimum di Indonesia ditentukan "per bulan." Ini berbeda dengan upah minimum di kebanyakan negara lain yang besarnya umumnya ditentukan "per jam kerja".

<sup>10</sup> Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 226/2000.

<sup>11</sup> Upah minimum 'tingkat nasional' yang disajikan dalam Grafik 1 dihitung sebagai rata-rata tertimbang upah minimum regional dengan penimbang jumlah buruh perkotaan sektor formal di masing-masing daerah.



dengan penurunan upah rata-rata. Ketika upah minimum riil dinaikkan hampir 50% pada tahun 1990, upah riil rata-rata merosot lebih dari 12% pada tahun yang sama. Demikian pula ketika upah minimum riil naik hingga 30% persen pada tahun 1994, maka upah riil rata-rata turun sekitar 2%. Pada tahun-tahun sebelum krisis, ketika terjadi kenaikan upah minimum yang tidak begitu tinggi, umumnya upah riil rata-rata juga mengalami kenaikan, hampir sejalan dengan kenaikan PDB riil.

Grafik yang sama juga menunjukkan bahwa upah minimum riil pada tahun 2000 telah dinaikkan cukup tinggi, jauh lebih tinggi dibandingkan kenaikan upah riil rata-rata dan PDB riil. Kenaikan rata-rata tertimbang upah minimum riil sekitar 17%, sementara upah riil rata-rata naik sekitar 13% dan PDB riil naik kurang dari 5%. Meskipun belum dapat ditampilkan dalam grafik ini, upah minimum riil dinaikkan jauh lebih tinggi lagi pada tahun berikutnya. Kenaikan ini telah mengangkat tingkat upah minimum riil pada tahun 2001 ke tingkat yang lebih tinggi dibandingkan puncak upah minimum riil sebelum krisis pada tahun 1997.

Sebagai akibat dari lebih cepatnya kenaikan upah minimum dibandingkan upah rata-rata, Gambar 2 memperlihatkan bahwa rasio upah minimum terhadap rata-rata upah telah meningkat dengan pesat dari sekitar 20% pada tahun 1989 menjadi sekitar 50% pada tahun 1994. Sejak itu rasio ini bertahan pada tingkat tersebut, bahkan selama krisis ekonomi pun rasio ini hanya turun sedikit saja.

Gambar 2 juga memperlihatkan proporsi pekerja yang menerima upah di bawah upah minimum. Secara umum proporsi ini cenderung meningkat sampai dengan tahun 1994, tetapi kemudian menurun kembali sejak saat itu. Proporsi pekerja yang menerima upah di bawah upah minimum meningkat dari sekitar 7% pada tahun 1989 menjadi sekitar 21% pada tahun 1994 dan 1995, dan kemudian turun kembali sampai mencapai kurang dari 11% pada tahun 2000. Hal ini menunjukkan bahwa telah terdapat kecenderungan meningkatnya kepatuhan terhadap peraturan upah minimum sejak pertengahan tahun 1990-an.

### ***Evolusi Pengaruh Upah Minimum***

Beberapa kajian telah menunjukkan bahwa pengaruh upah minimum tidak terbatas pada pekerja dengan tingkat upah di sekitar upah minimum, tetapi juga berdampak pada seluruh distribusi upah.<sup>12</sup> Gambar 3 memperlihatkan distribusi upah di sektor formal perkotaan di Indonesia dari tahun 1988 sampai 2000.<sup>13</sup> Gambar ini menunjukkan evolusi pengaruh upah minimum terhadap distribusi upah. Pada diagram-diagram dalam gambar ini upah masing-masing pekerja dihitung sebagai rasio upah nominal pekerja terhadap upah minimum nominal regional yang berlaku di wilayah masing-masing pekerja. Karena itu, garis vertikal pada titik 1 pada masing-masing diagram menunjukkan tingkat upah minimum.

Gambar 3 menunjukkan bahwa pada tahun 1988, setahun sebelum peraturan upah minimum diperbaiki, upah minimum hampir tidak berpengaruh terhadap distribusi upah di Indonesia. Tak ada tonjolan yang tampak jelas dalam distribusi upah di sekitar upah minimum. Tetapi, hal ini telah berubah sejak itu. Pada tahun 1992, pengaruh upah minimum terhadap distribusi upah menjadi semakin jelas. Tonjolan di dan sekitar upah minimum tampak dalam distribusi upah. Pada tahun 1996, modus distribusi upah hanya sedikit lebih tinggi dibandingkan upah minimum. Pada tahun 1999, dan juga pada tahun 2000, upah minimum telah menjadi modus distribusi upah; hal ini menunjukkan bahwa kini upah minimum telah menjadi tingkat upah yang mengikat bagi kebanyakan pekerja.

Gambar 3 menunjukkan perubahan distribusi upah untuk semua pekerja. Sebagaimana disebutkan terdahulu, peraturan upah minimum dapat memiliki pengaruh yang berbeda terhadap berbagai kelompok atau jenis pekerja. Gambar 4 memperlihatkan pengaruh upah minimum terhadap distribusi upah berbagai kelompok atau jenis pekerja pada tahun 2000. Seperti sebelumnya, dalam gambar ini garis vertikal pada titik 1 pada masing-masing diagram juga menunjukkan tingkat upah minimum.

<sup>12</sup> Lihat Maloney dan Nuñez (2001) dan Neumark *et al.* (2000).

<sup>13</sup> Grafik distribusi upah ini diperoleh dengan menggunakan teknik "kernel density".

Diagram (a) menunjukkan bahwa upah minimum mempengaruhi distribusi upah baik pekerja laki-laki maupun perempuan. Akan tetapi, secara relatif tampak bahwa distribusi upah pekerja perempuan lebih terpengaruh oleh upah minimum daripada distribusi upah pekerja laki-laki. Hal ini tampak dari lebih tingginya proporsi pekerja perempuan yang memperoleh upah di sekitar upah minimum. Di samping itu, modus distribusi upah pekerja perempuan lebih dekat ke tingkat upah minimum.

Dilihat dari kelompok umur, Diagram (b) menunjukkan bahwa upah minimum lebih mempengaruhi distribusi upah pekerja usia muda (usia 15-24 tahun) daripada distribusi upah pekerja dewasa. Dilihat dari tingkat pendidikan, Diagram (c) menunjukkan bahwa upah minimum lebih mempengaruhi distribusi upah pekerja berpendidikan rendah (SLTP atau lebih rendah) dibandingkan distribusi upah pekerja yang berpendidikan lebih tinggi. Dilihat dari jenis pekerjaan, Diagram (d) menunjukkan bahwa upah minimum hanya mempengaruhi distribusi upah pekerja kerah biru (*blue-collar*), sementara distribusi upah pekerja kerah putih (*white-collar*) tampak tidak terpengaruh oleh adanya upah minimum. Sementara itu Diagram (e) menunjukkan bahwa upah minimum hanya berlaku bagi pekerja penuh-waktu (*full-time*) dan tidak berlaku bagi pekerja paruh-waktu (*part-time*).

### **Upah Minimum dan Penyerapan Tenaga Kerja**

Tujuan peraturan upah minimum adalah untuk meningkatkan upah para pekerja yang masih berpendapatan di bawah upah minimum. Jika tidak ada hal lain yang berubah, maka upah rata-rata semua pekerja juga akan meningkat. Sayangnya, kenyataan tidaklah sesederhana itu. Penerapan upah minimum oleh pemerintah mempengaruhi pasokan maupun permintaan dalam pasar tenaga kerja. Karena itu, dampak upah minimum tidak terbatas hanya pada masalah upah, tetapi juga pada penyerapan tenaga kerja. Yang tidak kalah penting, upah minimum juga dapat memiliki dampak yang berbeda terhadap berbagai kelompok pekerja.

#### ***Metoda dan Data***

Karena tingkat upah minimum di Indonesia berbeda antarprovinsi, maka salah satu strategi untuk mengestimasi dampak upah minimum terhadap penyerapan tenaga kerja adalah dengan memanfaatkan keragaman tingkat upah minimum dan penyerapan tenaga kerja di sektor formal antarprovinsi dan antarwaktu. Strategi ini sebelumnya digunakan oleh Rama (1996) dan juga diterapkan dalam studi ini.

Mengikuti Rama (1996), data mengenai penyerapan tenaga kerja di sektor formal perkotaan dari Sakernas dikumpulkan pada tingkat provinsi. Data ini menghitung semua pekerja maupun berbagai jenis pekerja, kemudian mengumpulkan untuk berbagai tahun hingga membentuk suatu data panel dengan provinsi sebagai unit pengamatan. Data panel ini kemudian dilengkapi dengan berbagai data tingkat provinsi lainnya yang relevan, khususnya data mengenai tingkat upah minimum, indeks harga konsumen (IHK) tahunan, produk domestik regional bruto (PDRB), dan variabel-variabel demografi. Data panel yang lengkap berhasil disusun untuk 26 provinsi, mencakup jangka waktu dari 1988 sampai dengan 1999, sehingga secara keseluruhan terdapat 312 titik pengamatan. Perkecualian adalah data untuk pekerja kerah putih (*white-collar*) dan pekerja kerah biru (*blue-collar*) yang hanya tersedia mulai tahun 1994.

Dampak upah minimum terhadap kesempatan kerja kemudian diestimasi dengan meregresikan penyerapan tenaga kerja terhadap tingkat upah minimum dan beberapa variabel kontrol. Variabel-variabel independen lainnya adalah jumlah penduduk berusia 15 tahun ke atas untuk mewakili faktor-faktor yang mempengaruhi penawaran tenaga kerja dan produk domestik regional bruto untuk mewakili faktor-faktor yang mempengaruhi permintaan tenaga kerja. Variabel boneka untuk setiap provinsi ditambahkan untuk memperhitungkan faktor-faktor spesifik setiap individual provinsi (*fixed effects*) yang tidak berubah antarwaktu. Sementara itu, variabel boneka untuk setiap tahun juga dimasukkan dalam estimasi untuk memperhitungkan pengaruh spesifik waktu (*time effects*) yang mempengaruhi semua provinsi dalam suatu kurun waktu tertentu.

Di samping itu, variabel untuk mengukur tingkat kepatuhan terhadap upah minimum juga dimasukkan sebagai variabel independen lainnya ke dalam estimasi. Sebagaimana telah ditunjukkan dalam Gambar 2 dan 3, tingkat kepatuhan terhadap peraturan upah minimum di

Indonesia telah berubah dari waktu ke waktu. Hal ini berpengaruh penting terhadap bagaimana upah minimum mempengaruhi pasar tenaga kerja. Oleh karena itu, penting untuk mengontrol pengaruh variasi kepatuhan guna mengukur pengaruh upah minimum yang sebenarnya. Mengikuti Gambar 2, variabel tingkat kepatuhan terhadap upah minimum diukur dengan proporsi pekerja yang memperoleh upah sama atau di atas tingkat upah minimum.

### **Hasil Estimasi**

Hasil dari regresi di atas diperlihatkan dalam Tabel 1. Regresi ini dilakukan dengan menggunakan metoda *Ordinary Least Squares* (OLS) baik terhadap data keseluruhan pekerja maupun berbagai jenis pekerja. Baris pertama pada Tabel 1 menunjukkan perkiraan elastisitas penyerapan tenaga kerja terhadap upah minimum.<sup>14</sup> Tabel ini menunjukkan bahwa elastisitas penyerapan tenaga kerja bagi agregat seluruh pekerja dan juga untuk semua kelompok pekerja adalah negatif, kecuali untuk kelompok pekerja kerah putih (*white collar*).

Untuk semua pekerja, elastisitas penyerapan tenaga kerja total terhadap upah minimum adalah  $-0,112$  dan nyata secara statistik. Hal ini berarti bahwa untuk setiap kenaikan 10% upah minimum riil akan mengakibatkan pengurangan total penyerapan tenaga kerja lebih dari satu persen. Demikian pula, elastisitas penyerapan tenaga kerja perempuan, usia muda, berpendidikan rendah, penuh waktu, dan paruh waktu, semuanya menunjukkan angka negatif dan nyata secara statistik. Elastisitas penyerapan tenaga kerja kelompok ini terhadap upah minimum adalah  $-0,307$  untuk perempuan dan pekerja usia muda,  $-0,196$  untuk pekerja berpendidikan rendah,  $-0,086$  untuk pekerja penuh waktu, dan  $-0,364$  untuk pekerja paruh waktu.

Sementara itu, satu-satunya kelompok pekerja yang diuntungkan oleh kebijakan upah minimum dalam hal penyerapan tenaga kerjanya adalah pekerja kerah putih. Elastisitas penyerapan tenaga kerja kelompok ini terhadap upah minimum adalah  $1,0$  dan nyata secara statistik. Artinya, kenaikan 10% dalam upah minimum riil akan meningkatkan tingkat penyerapan tenaga kerja kerah putih juga sebesar 10%. Hal ini mungkin menunjukkan adanya efek substitusi dari upah minimum dalam penyerapan berbagai jenis pekerja. Pada saat tingkat upah minimum dinaikkan, perusahaan akan mengurangi tenaga kerja dari jenis pekerja tertentu dan mengganti mereka dengan menggunakan lebih banyak tenaga kerja kerah putih. Ini juga menunjukkan indikasi bahwa perusahaan-perusahaan mengganti teknologi yang digunakan sebagai tanggapan terhadap kenaikan upah minimum. Karena adanya saling melengkapi antara modal dan keterampilan, meningkatnya proporsi pekerja kerah putih atau pekerja terampil yang digunakan biasanya menunjukkan bahwa perusahaan beralih menggunakan teknologi yang lebih padat modal.

### **Kesimpulan**

Hasil studi ini menunjukkan dengan jelas bahwa upah minimum menguntungkan sebagian pekerja dan merugikan sebagian yang lain. Para pekerja yang mampu mempertahankan pekerjaan mereka tentu mendapat keuntungan dari kenaikan upah minimum. Dalam hal kesempatan kerja, pekerja kerah putih adalah kelompok pekerja yang sangat diuntungkan oleh penegakan kebijakan upah minimum. Akan tetapi, kelompok pekerja yang kehilangan pekerjaan karena adanya peningkatan upah minimum adalah yang dirugikan oleh kebijakan upah minimum. Mereka yang potensial terpukul oleh kebijakan upah minimum adalah para pekerja yang sangat rentan terhadap perubahan-perubahan dalam pasar tenaga kerja, yaitu pekerja perempuan, usia muda, dan mereka yang berpendidikan rendah.

Temuan-temuan ini memiliki implikasi terhadap program penanggulangan kemiskinan. Kebijakan upah minimum yang diterapkan secara ketat akan membantu para pekerja yang lebih produktif yang mampu mempertahankan pekerjaan mereka di sektor modern. Tetapi bagi para pekerja yang hidup di bawah garis kemiskinan kemungkinannya kecil. Banyak penelitian telah menunjukkan bahwa kelompok miskin sebagian besar ditemukan di antara mereka yang bekerja di sektor informal perkotaan dan sektor pedesaan. Jika kebijakan upah minimum mengurangi pertumbuhan

---

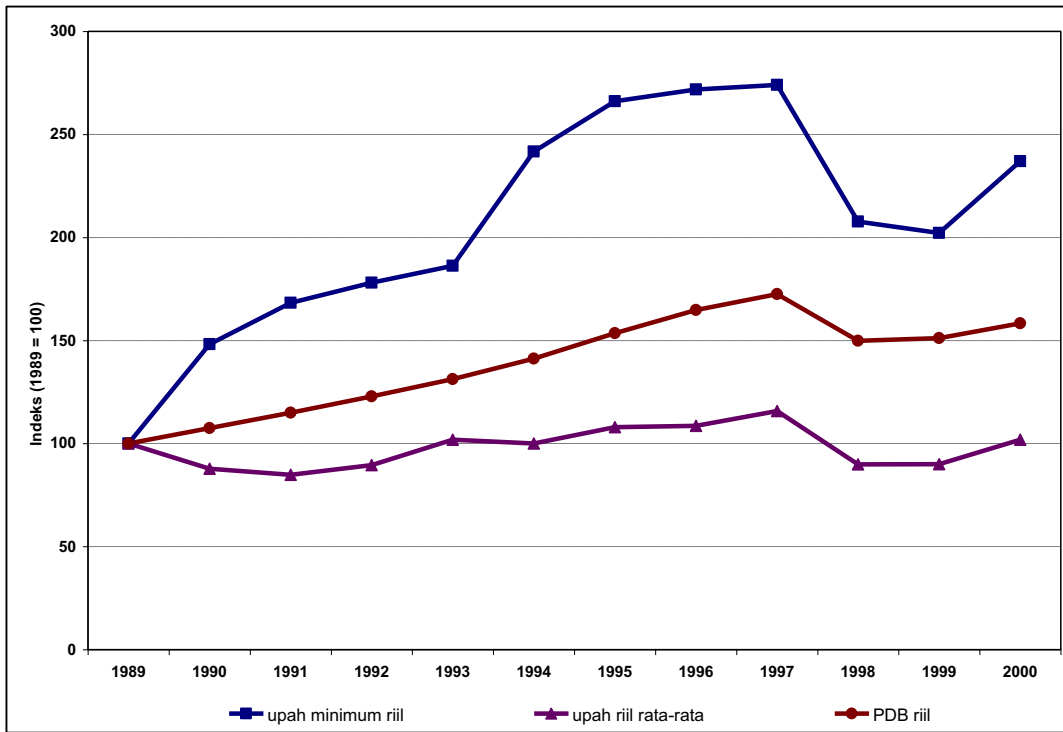
<sup>14</sup> Elastisitas ini menunjukkan persentase perubahan penyerapan tenaga kerja sebagai akibat kenaikan upah minimum riil sebesar satu persen.

penyerapan tenaga kerja di sektor modern hingga di bawah pertumbuhan angkatan kerja, maka akan semakin banyak pekerja berketerampilan rendah yang mungkin terpaksa mengambil pekerjaan dengan kualitas pekerjaan dan upah yang lebih rendah di sektor informal.

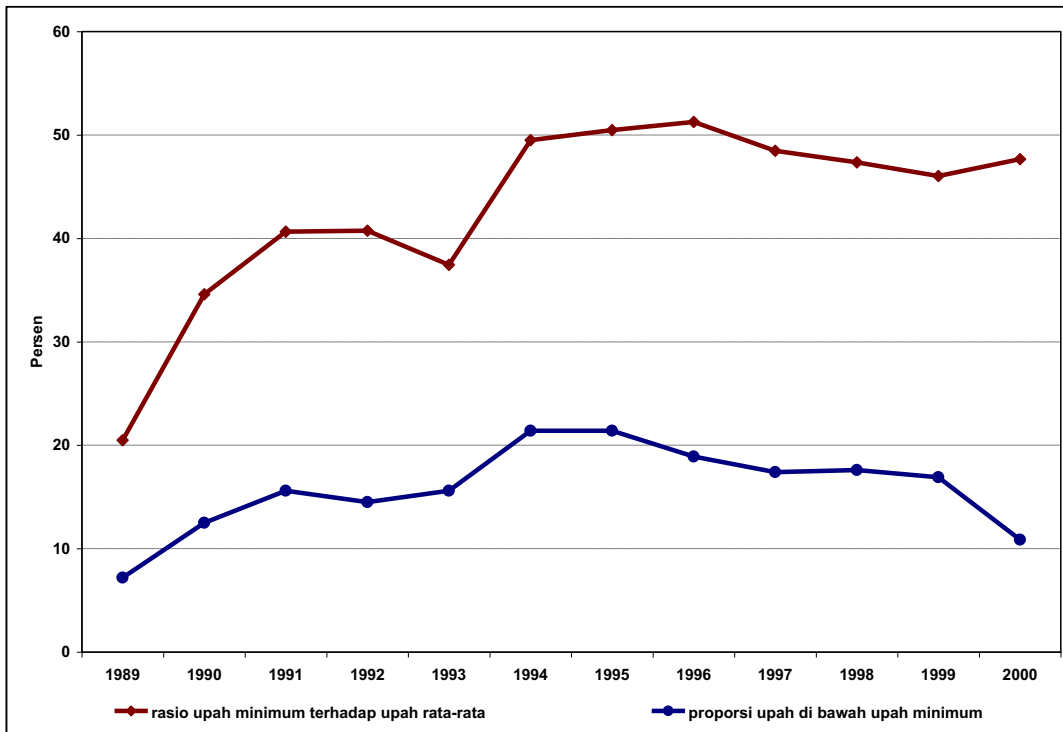
|

## Daftar Pustaka

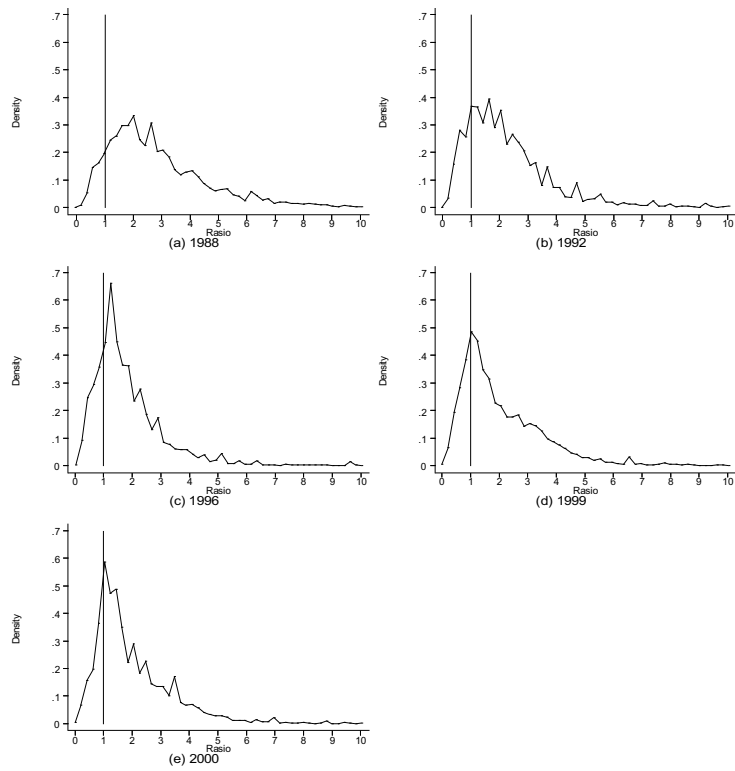
- Addison, T. dan L. Demery. 1988. "Wages and Labour Conditions in East Asia: A Review of Case-Study Evidence", *Development Policy Review*, Vol.6, hal.,. 371-393.
- Agrawal, N. 1996. "The Benefits of Growth for Indonesian Workers", Policy Research Working Paper No. 1637, World Bank, Washington, D.C.
- Bell, L.A., 1997. "The Impact of Minimum Wages in Mexico and Columbia", *Journal of Labor Economics*, Vol.15,hal. 102-S135.
- Card, D. dan A. Krueger. 1994. "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania", *American Economic Review*, Vol.84,hal.772-793.
- Castillo-Freeman, A. dan R. Freeman. 1992. "When the Minimum Wage Really Bites: The Effect of the U.S.-Level Minimum on Puerto Rico", dalam G. Borjas and R. Freeman (eds.), *Immigration and the Work Force*. Chicago: University of Chicago Press.
- Depnaker. 1998. *Pedoman Pengisian Data Kebutuhan Hidup Minimum (KHM)*, Jakarta: Bagian Proyek Peningkatan Kesejahteraan Tenaga Kerja 1998/1999, Departemen Tenaga Kerja R.I.
- Edwards, A.C. 1996. "Labor Regulations and Industrial Relations in Indonesia", Policy Research Working Paper No. 1640, World Bank, Washington, D.C.
- Feridhanusetyawan, T. 1999. 'The Impact of the Crisis on the Labor Market in Indonesia', Laporan untuk Asian Development Bank, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta.
- Islam, I. dan S. Nazara. 2000. "Minimum Wage and the Welfare of Indonesian Workers", Occasional Discussion Paper Series No. 3, International Labour Organization, Jakarta.
- Krueger, A.B. 1995. "The Effect of the Minimum Wage When It Really Bites: A Reexamination of the Evidence from Puerto Rico", dalam S.W. Polachek (ed.), *Research in Labor Economics*, Greenwich, C.T.: JAI Press.
- Maloney, W.F. dan J. Nuñez. 2001. "Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America", Policy Research Working Paper No. 2597, World Bank, Washington, D.C.
- Manning, C., 1994, "What Has Happened to Wages in the New Order?", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.30,hal .73-114.
- Manning, C. 1998. *Indonesian Labour in Transition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manning, C. 2000. "Labour Market Adjustment to Indonesia's Economic Crisis: Context, Trends and Implications", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol.36, hal.105-136.
- Neumark, D. dan W. Wascher. 1995. "The Effect of New Jersey's Minimum Wage Increase on Fast-food Employment: A Re-evaluation Using Payroll Records", NBER Working Paper No. 5224, National Bureau of Economic Research, Cambridge, M.A.
- Neumark, D., M. Schweitzer, dan W. Wascher. 2000. "The Effect of Minimum Wages Throughout the Wage Distribution", NBER Working Paper No. 7519, National Bureau of Economic Research, Cambridge, M.A.
- Rama, M., 1996, "The Consequences of Doubling the Minimum Wage: The Case of Indonesia", Policy Research Working Paper No. 1643, World Bank, Washington, D.C.
- Rama, M. 2001. "The Consequences of Doubling the Minimum Wage: The Case of Indonesia", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.54, pp.864-881.



Gambar 1. Grafik Upah Minimum Riil, Upah Riil Rata-rata, dan Produk Domestik Bruto, 1989-2000



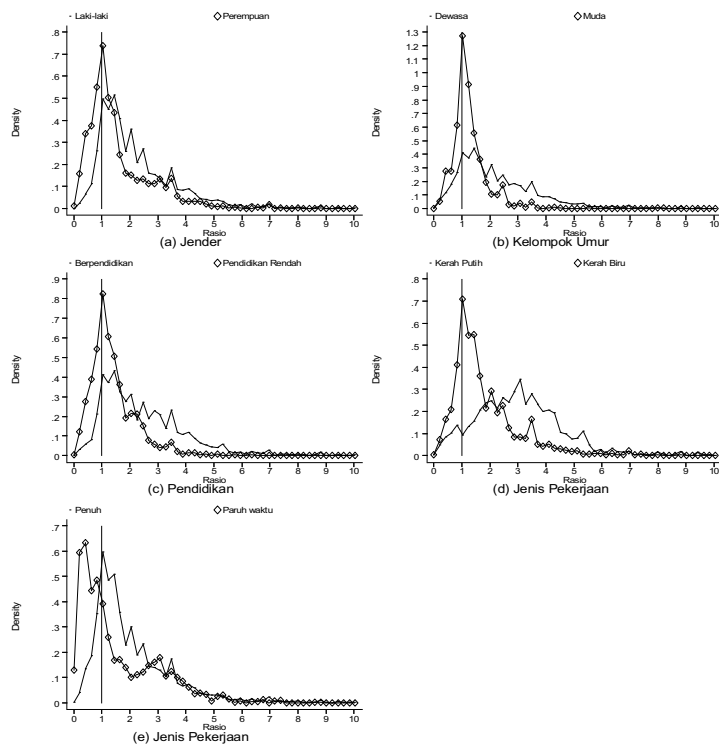
Gambar 2. Grafik Rasio Upah Minimum terhadap Upah Rata-rata dan Proporsi Pekerja yang Menerima Upah di Bawah Upah Minimum, 1989-2000



Catatan: Garis vertikal pada masing-masing diagram adalah tingkat upah minimum.

Gambar 3. Evolusi Pengaruh Upah Minimum Terhadap Distribusi Upah, 1988-2000





Catatan: Garis vertikal pada masing-masing diagram adalah tingkat upah minimum.

Gambar 4. Pengaruh Upah Minimum Terhadap Distribusi Upah Berbagai Kelompok Pekerja, 2000

Tabel 1. Hasil Estimasi Regresi Penyerapan Tenaga Kerja  
(Variabel dependen: Ln(Penyerapan tenaga kerja))

Variabel Independen	Semua pekerja	Laki-laki	Perempuan	Dewasa	Usia muda	Berpendidikan	Kurang berpendidikan	Kerah putih	Kerah biru	Penuh waktu	Paruh waktu
Ln(Upah minimum riil)	-0,112** (-3,031)	-0,065 (-1,874)	-0,307** (-4,642)	-0,066 (-1,801)	-0,307** (-3,349)	-0,017 (-0,480)	-0,196** (-3,787)	1,000* (2,086)	-0,140 (-0,699)	-0,086* (-2,248)	-0,364* (-2,560)
Derajat kepatuhan <sup>a</sup>	-0,371* (-2,194)	-0,137 (-0,860)	-1,177** (-3,879)	-0,165 (-0,984)	-1,414** (-3,371)	0,059 (0,360)	-0,838** (-3,537)	0,009 (0,010)	-0,609 (-1,687)	-0,217 (-1,236)	-1,958** (-3,003)
Ln(Penduduk usia 15 tahun ke atas)	0,997** (35,016)	1,004** (38,260)	0,949** (18,411)	0,975** (35,655)	1,052** (15,304)	0,960** (37,694)	1,038** (26,433)	1,145* (2,114)	0,779** (3,457)	1,007** (34,134)	0,911** (8,299)
Ln(Produk domestik bruto)	0,014 (1,275)	0,020* (1,935)	0,013 (0,652)	0,018 (1,597)	-0,004 (-0,131)	-0,001 (-0,065)	0,034* (2,190)	-0,127 (-1,177)	0,047 (1,058)	0,010 (0,828)	0,068 (1,577)
Variabel boneka propinsi	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya
Variabel boneka tahun	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya
Konstan	0,055 (0,088)	-0,471 (-0,831)	2,895** (2,604)	-0,108 (-0,178)	1,762 (1,173)	-0,262 (-0,445)	0,174 (0,205)	-13,879 (-1,384)	2,786 (0,667)	-0,532 (-0,828)	2,037 (0,852)
R-kuadrat	0,998	0,998	0,994	0,998	0,989	0,998	0,996	0,966	0,995	0,998	0,964
Uji-F	2973,0**	3198,8**	1038,1**	2894,3**	606,8**	2771,7**	1741,1**	102,4**	744,8**	2806,4**	179,5**
Jumlah pengamatan	312	312	312	312	312	312	312	156	156	312	312

Catatan: - <sup>a</sup> Diukur sebagai proporsi pekerja yang menerima upah di atas upah minimum

- Angka dalam kurung adalah nilai-t

- \*\* nyata pada tingkat 1 persen

- \* nyata pada tingkat 5 persen

## Lampiran

Tabel A1. Jumlah Rumah Tangga dan Individu (15 tahun ke atas) dalam Sampel Sakernas, 1988-2000

Tahun	Rumah Tangga	Individu
1988	64 032	190 582
1989	42 858	183 302
1990	80 704	240 090
1991	78 391	234 178
1992	77 088	233 489
1993	79 458	231 689
1994	71 561	205 006
1995 <sup>a</sup>	211 248	605 056
1996	72 925	208 371
1997	64 752	185 720
1998	48 478	139 266
1999	47 580	135 295
2000	31 432	86 488

Catatan: <sup>a</sup>Data tahun 1995 dari Supas

Tabel A2. Statistik Pasar Tenaga Kerja Indonesia, 1988-1999

Karakteristik Pasar Tenaga Kerja	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Angkatan kerja (juta orang)	71,9	72,8	75,4	76,2	76,2	79,2	83,7	84,2	88,2	89,6	92,7	94,8
Tingkat partisipasi angkatan kerja (%) <sup>a</sup>	66,9	66,1	66,4	66,0	67,8	67,8	66,8	65,4	66,9	66,3	66,9	67,2
Pengangguran terbuka (%) <sup>b</sup>	2,8	2,8	2,5	2,6	2,8	2,8	4,4	7,0	4,9	4,7	5,5	6,4
Angkatan kerja perkotaan (%)	23,6	23,9	25,5	27,7	28,7	29,5	31,3	34,3	33,9	35,6	36,0	38,1
Tenaga kerja formal (%)	26,9	27,6	28,1	30,0	30,7	32,1	36,1	37,5	37,9	39,1	35,4	36,9
Angkatan kerja perempuan (%)	40,1	39,9	38,8	38,3	39,0	38,6	38,9	36,5	38,5	38,3	38,8	38,4
Angkatan kerja usia muda (%) <sup>c</sup>	23,1	22,5	23,1	23,1	22,8	22,2	23,0	23,9	22,3	21,5	21,3	21,3
Angkatan kerja berpendidikan rendah <sup>d</sup>	87,9	87,0	86,5	85,4	84,4	83,7	82,0	85,9	78,8	77,9	77,4	76,3
Tenaga kerja kerah biru (%)	-	-	-	-	-	-	89,0	82,5	81,2	85,2	81,8	80,0
Tenaga kerja paruh waktu (%) <sup>e</sup>	28,9	28,2	28,0	27,6	29,6	29,1	28,4	32,4	33,3	26,5	28,6	27,3

Sumber: Sakernas, kecuai tahun 1995 dari Supas.

Catatan:

- <sup>a</sup> Tingkat partisipasi angkatan kerja adalah proporsi angkatan kerja dari total penduduk usia 15 tahun ke atas.  
<sup>b</sup> Tingkat pengangguran mulai tahun 1994 tidak dapat dibandingkan dengan periode sebelumnya karena perbedaan definisi lama mencari kerja.  
<sup>c</sup> Angkatan kerja usia muda didefinisikan sebagai bagian dari angkatan kerja yang berusia antara 15-24 tahun.  
<sup>d</sup> Angkatan kerja berpendidikan rendah didefinisikan sebagai bagian dari angkatan kerja yang berpendidikan setinggi-tingginya SLTP.  
<sup>e</sup> Tenaga kerja paruh waktu didefinisikan sebagai mereka yang bekerja kurang dari 30 jam per minggu.

## **Polarisasi (Gerakan) Buruh Momentum Negara untuk Menekan Upah**

**Makinnuddin Al Hambra<sup>1</sup>**

*“Mana yang harus kami pilih dan ikuti masih bimbang karena menurut kami semua organisasi (buruh-pen-) itu bertujuan baik. Seharusnya organisasi ini hanya satu, tidak perlu banyak”<sup>2</sup>*

### **Fenomena Buruh Periode Transisi**

Transformasi (atau tepatnya “reformasi pura-pura”) yang terjadi di Indonesia merupakan realitas yang mempunyai cerita sendiri dalam konteks perburuhan. Kebebasan (emansipasi) merupakan kata kunci untuk memahami realitas transformasi yang tengah terjadi di negeri ini tetapi dalam bidang perburuhan kebebasan bukan suatu kesempatan yang otomatis mempunyai pengaruh signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan buruh. Realitas perburuhan Indonesia mempunyai cerita lain pascaratifikasi Konvensi ILO No. 87 melalui Kepres No. 83 tahun 1998 tentang Kebebasan Berserikat yang kemudian diterjemahkan dalam bentuk Undang-Undang No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja dan Serikat Buruh.

Kebebasan berserikat yang terjadi di Indonesia paling tidak mempunyai tiga konsekuensi yang tidak dapat ditolak oleh buruh. *Pertama*, tanggapan buruh terhadap kebebasan berserikat dalam pengertian tertentu (dapat dikatakan) tidak “konstruktif”. Perlombaan mendirikan Serikat Buruh langsung atau tidak langsung telah menimbulkan persoalan solidaritas dan kohesivitas serius di tingkat gerakan buruh. Hal ini ditandai dengan polarisasi yang tajam di antara Serikat Buruh baik secara ideologis, organisatoris, maupun kepentingan politis.

*Kedua*, pendirian Serikat Buruh pada banyak kasus tidak didukung oleh *capacity building* (kemampuan manajemen organisasi, manajemen resolusi, manajemen konflik, dan kemampuan negosiasi) yang memadai sehingga lebih banyak menimbulkan persoalan baru dari pada menyelesaikan persoalan yang ada.

*Ketiga*, munculnya resistensi (penolakan sistematis) pengusaha yang seragam terhadap fenomena lahirnya Serikat Buruh pada level pabrik merupakan persoalan tersendiri yang nampaknya lepas dariantisipasi buruh. Persoalan terakhir ini semakin menambah “PR” buruh dalam memperjuangkan agenda peningkatan kesejahteraan.

Kasus KASB (Komite Aksi Solidaritas Buruh) Bandung merupakan fenomena yang menarik untuk diangkat dalam membaca realitas fragmentaris gerakan buruh. Sebagai “forum” yang berusaha memfasilitasi dan membangun kesepahaman di tingkat Serikat Buruh, organisasi pendamping, dan LSM yang peduli pada persoalan buruh, KASB tidak mampu menjalankan -- untuk tidak dikatakan gagal sama sekali -- rencana tersebut. Hal tersebut dapat dilihat dari lemahnya konsolidasi dan kohesivitas kerja yang telah menjadi kesepakatan bersama di level mereka<sup>3</sup>.

Kontroversi kongres GSBI (Gabungan Serikat Buruh Independen) merupakan fenomena yang kurang lebih sama dengan KASB di Bandung. GSBI merupakan gabungan Serikat Buruh yang berdiri pada pertengahan April 2001 (merujuk pada kongres pertama organisasi ini). Gabungan organisasi Serikat Buruh (ABG Teks dan PERBUPAS dengan semua afiliasinya) tersebut terancam pecah karena kepentingan yang tidak dapat didamaikan. Kongres yang sedianya diselenggarakan tanggal 2-3 Maret 2002 ini akan menjadi momentum perpecahan yang efektif<sup>4</sup>.

Gagalnya usaha KASB dan GSBI ini merupakan petunjuk bahwa gerakan buruh bukan saja kehilangan “musuh bersama”, tetapi juga kehilangan roh perjuangan dalam kerangka gerakan buruh Indonesia. Persoalan yang penting untuk dijawab dalam diskusi ini adalah apakah realitas ini merupakan agenda

<sup>1</sup> Staf Divisi Advokasi AKATIGA - Pusat Analisis Sosial

<sup>2</sup> Keluhan tersebut keluar dari seorang buruh industri kayu di Kalimantan. *Kompas*, 15 Januari 2002

<sup>3</sup> Terungkap dalam beberapa dialog internal Tim “penyelamat” KASB.

<sup>4</sup> Penjelasan DPP GSBI No. 112/DPP-GSBI/ II/DPK/2002 Via E-mail Mis ifah<abg\_teks@yahoo.com>

negara yang secara sengaja dikemas dalam paket kebebasan berserikat atau buruh yang gagal menerjemahkan dan memaknai paket tersebut sebagai daya dorong pergerakan perburuhan.

### **Polarisasi: Suatu Produk Euforia Politik**

Polarisasi buruh saat ini merupakan realitas yang tidak dapat dipungkiri oleh siapa pun, tetapi *historical setting* realitas buruh sering kali tidak dapat dirunut. Realitas polarisasi buruh merupakan refleksi atas realitas sosial, politik, dan ekonomi suatu bangsa (baca: negara); merujuk pada konteks ini realitas polarisasi buruh merupakan produk negara. Konstelasi politik, sosial, hukum, dan ekonomi dalam konteks Indonesia bukanlah produk transaksi politik yang jujur, tetapi merupakan hegemoni negara atas masyarakat.

Merunut fenomena polarisasi buruh saat ini, berarti membaca ulang kebijakan politik perburuhan Indonesia pada tiga dekade terakhir. Tepatnya pada periode kekuasaan Soeharto, yang meletakkan politik perburuhan Indonesia pada target pembangunan yang berorientasi pertumbuhan ekonomi dengan jargon kesejahteraan. Kebijakan pembangunan ini diikuti dengan turunnya paket kebijakan deregulasi dan debirokratisasi serta kebijakan yang berorientasi ekspor; beberapa kebijakan yang disebut terakhir ini dimaksudkan untuk memberi ruang yang luas bagi pertumbuhan.

Pertumbuhan ekonomi diletakkan pada sektor migas, tambang, industri, perdagangan, jasa, hutan, dan hutang luar negeri. Optimisme makro<sup>5</sup> (demikian beberapa penulis menyebut), menuntut masyarakat untuk menggadaikan hak-hak dasarnya sebagai warga negara. Terjadi depolitisasi terhadap buruh, mahasiswa, masyarakat desa, kelompok marjinal, dan komunitas-komunitas kritis, di samping hilangnya institusi-institusi lokal dan daya kreatif masyarakat.

Pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan tersebut mempunyai implikasi spesifik terhadap buruh. Implikasi pembangunan terhadap Serikat Buruh, seperti dikatakan oleh Thamrin (1995) yaitu: *pertama*, pembubaran (pelarangan -pen-) PKI dan sayap organisasi buruhnya (SOBSI), mematahkan tradisi pergerakan buruh secara umum; *kedua*, kontrol terhadap Serikat Buruh ditingkatkan dengan adanya instruksi Jenderal Sukowati untuk melebur organisasi buruh dalam wadah tunggal FBSI (Federasi Buruh Seluruh Indonesia) dengan mengubah orientasi gerakan buruh ke arah fungsi sosial-ekonomi pembangunan; *ketiga*, hak-hak buruh yang telah disusun dalam undang-undang sebelumnya mengalami pemandulan, terutama dengan masuknya unsur militer dalam hubungan perburuhan<sup>6</sup>.

Pembangunan stabilitas politik dan keamanan dalam rangka mensukseskan pembangunan ekonomi menjadi penentu ruang gerak buruh untuk memperoleh kebebasan. Orde Baru tidak ragu-ragu melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap organisasi masyarakat, terutama organisasi buruh. Usaha pemerintah untuk mengontrol dan mengawasi organisasi buruh terbukti dengan pembentukan organisasi induk yang dikenal dengan sebutan Majelis Permusyawaratan Buruh Indonesia (MPBI). Dalam perkembangannya, organisasi induk ini berubah menjadi Federasi Buruh Seluruh Indonesia (FSBI).

FSBI ini didorong pemerintah untuk menjadi organisasi tunggal bagi buruh. Hal ini terbukti dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri No. 01 Per/Men/1975 oleh Menteri Tenaga kerja, Transmigrasi, dan Koperasi tentang Pendaftaran Organisasi Buruh. Pasal 2 peraturan ini menyatakan bahwa Serikat Buruh yang terdaftar di Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi, dan Koperasi adalah organisasi buruh yang berbentuk gabungan Serikat Buruh yang mempunyai pengurus daerah sekurang-kurangnya di dua puluh provinsi dan mempunyai anggota sekurang-kurangnya 15 Serikat Buruh<sup>7</sup>. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencegah berdirinya organisasi buruh yang menandingi FSBI. Sebagai organisasi buruh yang dibentuk atas inisiatif negara tentu saja FSBI merupakan Serikat Buruh gabungan yang hampir tidak ada duanya.

Pada tahun 1985 pemerintah melalui Menteri Tenaga Kerja Soedomo berhasil memaksa perubahan pada struktur organisasi FSBI. Organisasi yang semula berbentuk federasi berubah menjadi organisasi unitaris dengan mengganti istilah buruh menjadi "pekerja". Istilah buruh di masa pemerintahan Soeharto merupakan istilah yang mempunyai konotasi buruk dan tidak konstruktif terhadap

<sup>5</sup> Juni Thamrin dalam *Posisi Buruh Dalam Konteks Kebijakan Pembangunan di Indonesia*, INFID 1995

<sup>6</sup> Idem

<sup>7</sup> Bandingkan dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia No. Kep/201/Men/2002 tentang Keterwakilan dalam Lembaga Hubungan Industrial.

pembangunan yang tengah dilakukan. Dengan mengganti istilah buruh menjadi “pekerja” maka FSBI berubah menjadi FPSI. FPSI bukan saja menjadi pengeras suara pemerintah di lingkungan buruh, tetapi juga berperan aktif (bahkan cenderung agresif) sebagai alat mobilisasi politik partai pemerintah (baca: Golkar).

Kontrol pemerintah terhadap buruh bukan saja perampasan hak berserikat, tetapi juga keterlibatan lembaga-lembaga ekstra-tripartit seperti militer dan kepolisian yang dilegalisasi<sup>8</sup>. Kehadiran lembaga militer dan kepolisian tentu saja tidak dimaksudkan untuk menjadi pihak ketiga (fasilitator) dalam penyelesaian perburuhan, tetapi lebih dimaksudkan sebagai intimidasi psikologis buruh. Beberapa kasus penculikan dan pembunuhan terhadap buruh tidak jarang (untuk tidak dikatakan melulu) melibatkan militer. Yang paling memukul kaum buruh Indonesia adalah kasus intimidasi, penculikan, dan pembunuhan secara sadis terhadap buruh wanita bernama Marsinah di Sidoarjo, Jawa Timur<sup>9</sup>.

Negara Orde Baru tercatat sebagai rezim yang mempunyai reputasi buruk terhadap penghargaan hak-hak dasar warga negara, bukan saja hak politik dan ekonomi tetapi juga hak perdata. Perlakuan negara terhadap buruh tercatat antara lain; depolitisasi, intimidasi, teror fisik, penculikan, kriminalisasi, dan kesejahteraan rendah. Dalam konteks ini buruh bukan saja kesulitan secara ekonomis, tetapi juga harus mengalami trauma politik dan psikologis. Hal ini (baca: frustrasi publik) juga dialami oleh sebagian besar kelompok pro-demokrasi menghadapi despot Soeharto.

Turunnya Soeharto sebagai orang nomor satu di negeri ini tentu saja menjadi titik balik perjuangan buruh untuk memperoleh hak-haknya. Momentum ini digunakan oleh B. J. Habibie untuk melakukan politik balas budi atas politik represif Soeharto. Habibie melakukan perubahan cukup signifikan pada aspek politik (perubahan terhadap undang-undang politik dan pembebasan narapidana politik), dan yang lebih penting adalah ratifikasi Konvensi ILO No. 87 tentang Kebebasan Berserikat dengan Keppres No. 83 Tahun 1998 yang belakangan menjadi Undang-Undang No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Buruh dan Serikat Pekerja.

Sepanjang Orde Baru berkuasa, buruh berada dalam situasi “dalam tekanan” yang tidak mungkin melakukan aktivitas organisasi sebagai aktualisasi diri. Pascaratifikasi Konvensi ILO, buruh merasa menemukan momentum dan ruang yang cukup untuk mengaktualisasikan diri lewat berorganisasi. Di mata buruh, organisasi buruh (baca: Serikat Buruh) merupakan alat perjuangan untuk kelangsungan kerja dan kesejahteraan, sehingga mustahil kedua hal tersebut tercapai tanpa organisasi buruh yang terperdaya dan bebas tekanan. Dalam konteks ini mendirikan Serikat Buruh merupakan pilihan yang strategis, apalagi dijamin oleh undang-undang.

Berdirinya Serikat Buruh yang hanya mensyaratkan sekurang-kurangnya 10 orang buruh/pekerja menjadi ajang perlombaan buruh untuk mendirikan Serikat Buruh<sup>10</sup>. Pada pertengahan tahun 1999 organisasi buruh yang telah berdiri di tingkat nasional antara lain; FSPSI, SPSI Reformasi, FSBDSI, Sarbumusi, PPMI, Gaspermino, Fokuba, KBM, KPNI, KBKI, Asokadikta, Gasbindo, Asosiasi Pekerja Perbankan Keuangan Indonesia, Serikat Kerja Keadilan, SPTUI, dan SPMI<sup>11</sup>. Jumlah ini belum ditambah dengan Serikat Buruh di level perusahaan dan regional, misalnya Serikat Buruh Merdeka Setia Kawan, Serikat Buruh Jabotabek, Gabungan Serikat Buruh Independen (GSBI) yang beranggotakan 32 Serikat Buruh tingkat perusahaan wilayah Jabotabek, dan sebagainya.

Berdirinya Serikat Buruh pascaratifikasi Konvensi ILO No. 87 tahun 1998 tentang Kebebasan Berserikat tentu saja tidak dapat dijadikan ukuran untuk menilai fragmentasi gerakan buruh di semua tingkatan, tetapi banyaknya Serikat Buruh menjadi titik awal fragmentasi Serikat Buruh. Fragmentasi ideologi, politik, orientasi, kepentingan Serikat Buruh menjadi hal yang wajar, bahkan tidak jarang Serikat Buruh menjadi kuda tunggangan (alat mobilisasi) bagi para petualang politik. Tingginya kuantitas Serikat Buruh tidak menjadikan buruh semakin terperdaya untuk mewujudkan cita-cita bersama, justru menjadi bumerang bagi solidaritas dan soliditas gerakan. Polarisasi gerakan buruh

<sup>8</sup> Lihat Surat Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 342/1986 tentang Pedoman/Petunjuk Umum Perantaraan Perselisihan Hubungan Industrial, khususnya untuk menghadapi kasus mengenai upah lembur, pemogokan, pekerja kontrak, pemutusan hubungan kerja, dan perubahan status atau pemilikan perusahaan. Dalam BAB II surat keputusan ini disebutkan bahwa tenaga kerja yang menjadi perantara sengketa perburuhan agar mengadakan koordinasi dengan pemerintah daerah dan komando distrik militer (KODIM) dan pihak kepolisian.

<sup>9</sup> Kasus Marsinah terjadi pada tahun 1993, Marsinah adalah buruh wanita yang aktif terlibat pemogokan dan pengorganisasian buruh wanita di lingkungan kerjanya untuk menuntut hak-hak normatifnya.

<sup>10</sup> Lihat pasal 5 ayat (2) Undang-Undang No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja dan Serikat Buruh.

<sup>11</sup> Kronik Berita dalam Jurnal AKATIGA Edisi Mei 1999, h. 133-134.

dalam konteks ini patut dicurigai sebagai produk euforia politik (baca: transisi politik) yang harus diwaspadai.

### **Polarisasi Ornamen Politik atau Kegagalan Memaknai Kebebasan**

Heterogenitas *atmosphere* pascakekuasaan Soeharto mendorong terjadinya liberalisasi politik. Hal ini secara langsung mengubah konstelasi kekuatan politik di Indonesia. Perubahan konstelasi ini bukan hanya di level masyarakat tetapi juga di level negara; ketika masa Orde Baru, negara menjadi pelaku yang relatif homogen. Perubahan politik memungkinkan masyarakat untuk membangun kolektivitas berdasarkan ideologi, etnik, agama, garis teritori yang berpotensi menciptakan pluralitas, tetapi yang muncul di permukaan justru fragmentasi politik.

Fragmentasi pada level negara dapat dilihat dari dua hal utama yaitu, kemajemukan pelaku politik dan teritorial pengelolaan politik<sup>12</sup>. Pertarungan antarpol yang didasarkan pada afiliasi ideologi politik berakut kuat di level *grassroot* telah memfasilitasi terjadinya fragmentasi yang sulit didamaikan. Fragmentasi politik di level negara dan masyarakat tersebut secara tidak langsung mempunyai pengaruh yang kuat terhadap Serikat Buruh khususnya dan gerakan buruh pada umumnya.

Merujuk pada konteks politik yang cenderung fragmentaris tersebut, dapat diduga kebebasan berserikat dapat menimbulkan hal-hal sebagai berikut, *pertama*, kebebasan berserikat yang diberikan terhadap buruh dan masyarakat bisa jadi akan memperlebar peluang fragmentasi di level Serikat Buruh, jika kebebasan tidak dimaknai (dikelola) secara cerdas; *kedua*, kebebasan berserikat menjadi bagian dari usaha pemerintah (negara) untuk menciptakan kondisi fragmentasi di kalangan buruh sehingga kepentingan negara untuk menarik investasi luar negeri lebih luas. Di mata pemerintah soliditas dan solidaritas buruh merupakan ancaman bagi investasi sehingga perlu untuk menciptakan kondisi "tidak stabil" di kalangan buruh. Jika hal ini benar, tentu kebebasan berserikat lebih merupakan alat kontrol baru bagi pemerintah. Unitaris atau fragmentaris buruh bagi pemerintah mempunyai nilai yang tidak berbeda sebab yang menjadi ancaman bagi pemerintah adalah jika buruh solid dan progresif; *ketiga*, ratifikasi Konvensi ILO tentang Kebebasan Berserikat boleh jadi hanya sekedar *trend* politik sebab negeri ini terlanjur menyatakan melakukan reformasi di segala bidang setelah jatuhnya Soeharto.

Berlakunya suatu keadaan baru membutuhkan prasyarat. Apalagi bila hal tersebut adalah suatu kebijakan politik (perburuhan). Negara pascaturunnya Soeharto berada pada situasi yang tidak memungkinkan untuk berlaku *powerfull* terhadaparganya. Dunia internasional tengah "memelototi" Indonesia atas beberapa pelanggaran HAM yang melibatkan aparaturnegara seperti tentara, polisi, dan milisi, termasuk di dalamnya yang memakan korban kelompok buruh.

Ratifikasi Konvensi ILO No. 87 tahun 1998 jika dimaksudkan untuk meningkatkan partisipasi buruh dalam mengambil keputusan perburuhan tentu harus diikuti dengan kebijakan dan pelayanan pendukung antara lain, kontrol pemerintah terhadap perusahaan yang tidak memberi kesempatan buruhnya untuk mendirikan Serikat Buruh. Lemahnya kontrol negara terhadap implementasi kebebasan berserikat ini terbukti (paling tidak) dalam studi di Majalaya. Masih ditemukan intimidasi (fisik dan nonfisik), PHK, kriminalisasi, dan lain-lain terhadap anggota dan pengurus Serikat Buruh di luar SPSI<sup>13</sup>. Memberi tempat istimewa kepada SPSI adalah hal yang dapat dimengerti sebab Serikat Buruh ini mempunyai reputasi yang baik sebagai patron negara dan pengusaha.

Pola yang tidak jarang digunakan oleh pengusaha adalah dengan mendirikan Serikat Buruh tandingan menyaingi Serikat Buruh yang dicurigai berpotensi mengancam "stabilitas" perusahaan. Di mata pengusaha, Serikat Buruh di luar SPSI mempunyai kecenderungan mendatangkan masalah dan mengganggu proses produksi melalui berbagai aksi protes dan mogok kerja<sup>14</sup>. Strategi pengusaha ini merupakan pola warisan Orde Baru yang nampaknya sekarang dihidupkan kembali untuk melawan organisasi buruh yang berpotensi solid dan progresif.

Negara (rupanya) berusaha untuk melepaskan tanggung jawab atas berlakunya Undang-Undang No. 21 tahun 2000 tentang Serikat Buruh/Serikat Kerja. Suatu undang-undang tentu saja tidak dapat dilepaskan begitu saja tanpa kontrol dari negara sebab peraturan bukan melulu menguntungkan semua

<sup>12</sup> *Research Executive Summary*, Kelembagaan Komnas HAM dalam Format Politik Indonesia Pasca 1998, oleh Pratikno, Cornelis Lay, dkk. tahun 2002.

<sup>13</sup> *Research Report* Studi Pendek tentang Serikat Buruh di Majalaya oleh AKATIGA Bandung tahun 2001.

<sup>14</sup> *Idem*.



pihak, tetapi akan selalu ada pihak yang merasa dirugikan oleh peraturan tersebut. Jika peraturan pendukungnya cenderung bersifat reduktif, implementasi undang-undang tersebut akan menjadi semakin sulit.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 201/Kep-Men/2001 tentang Keterwakilan dalam Kelembagaan Hubungan Industrial merupakan keputusan yang tidak realistis dan cenderung mereduksi makna kebebasan berserikat. Keputusan menteri ini dimaksudkan untuk menata keterwakilan organisasi buruh dalam lembaga-lembaga tripartit. Sayangnya, dalam peraturan ini tidak disadari bahwa persyaratan yang dibuat memungkinkan munculnya persaingan yang tidak sehat untuk mendapat anggota dan yang pasti peraturan ini menguntungkan Serikat Buruh seperti SPSI<sup>15</sup>.

Peraturan menteri ini mempunyai beberapa implikasi. *Pertama*, peraturan menteri tentang keterwakilan ini mempunyai indikasi kuat mereduksi substansi Undang-Undang No. 21 tahun 2000 tentang Serikat Buruh dan Serikat Pekerja yang menjamin kebebasan berorganisasi. Syarat yang terdapat dalam peraturan menteri tersebut adalah suatu keadaan yang sulit diusahakan oleh Serikat Buruh yang relatif baru berdiri. Serikat Buruh yang tidak dapat memenuhi syarat keterwakilan di lembaga tripartit bukan saja akan kehilangan eksistensinya sebagai organisasi buruh, tetapi bukan tidak mungkin akan ditinggalkan buruh. Buruh akan (cenderung) memilih organisasi yang mempunyai wakil di lembaga tripartit karena dengan begitu aspirasi mereka dapat didengar. Situasi ini hanya akan menguntungkan Serikat Buruh yang telah berdiri sejak Orde Baru berkuasa dan “membunuh” Serikat Buruh yang relatif baru didirikan.

*Kedua*, bagi gerakan buruh, peraturan ini tentu saja tidak menguntungkan. Polarisasi buruh yang cenderung tajam dan gagasan keterwakilan dengan syarat yang tidak masuk akal tersebut bukan tidak mungkin akan membuat gerakan buruh terpeleceh dalam fragmentasi akut. Polarisasi buruh yang berakar dari variasi ideologi, orientasi, kepentingan, dan partisipasi politik akan semakin tajam dalam persaingan memperebutkan massa buruh. Kesan kuat yang ditampilkan fenomena ini adalah upaya menekan munculnya soliditas dan progresivitas gerakan buruh yang potensial dibawa oleh Serikat Buruh baru.

Kebijakan negara tentang buruh tentu tidak berdiri sendiri jika harus dicurigai sebagai fasilitator polarisasi buruh. Dalam beberapa sisi, kecermatan buruh memaknai perubahan konstelasi politik dan kebijakan perburuhan juga menjadi faktor signifikan dalam menentukan solidaritas dan soliditas gerakan buruh. Paling tidak, ada dua kebijakan yang harus pandai-pandai dimaknai buruh (baca: mewaspadai) yaitu, Undang-Undang No. 21 tahun 2000 tentang Serikat Pekerja dan Serikat Buruh dan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Polarisasi buruh bukan lagi suatu prediksi yang dapat dicegah dengan tindakan preventif, tetapi suatu fenomena yang harus diusahakan jalan keluarnya. Tanggapan buruh terhadap kebijakan kebebasan berserikat dengan cara mendirikan Serikat Buruh tidak dapat dianggap sebagai suatu tindakan yang menggarami polarisasi, tetapi tidak dapat ditolak bahwa polarisasi berakar dari berkembangnya Serikat Buruh secara kuantitatif.

Fenomena fragmentasi politik di level negara dan masyarakat setelah pemerintahan Soeharto jatuh seyogyanya menjadi alat refleksi buruh untuk merespon kebebasan berserikat. Akar pertikaian politik yang terpotret dalam pertarungan antarpolisi politik di setiap level dengan *setting* ideologi, etnik, teritori, orientasi, dan kepentingan bukan tidak mungkin berimplikasi pada Serikat Buruh. Tanggapan politisi Indonesia terhadap undang-undang (multi) partai tidak berbeda dengan tanggapan buruh terhadap undang-undang kebebasan berserikat. Fenomena multipartai dan kebebasan berserikat yang melahirkan fragmentasi di level negara dan masyarakat bisa jadi merupakan akibat kegagalan memaknai kebebasan.

---

<sup>15</sup> Serikat buruh sendiri atau gabungan tingkat kabupaten dan kota dapat mendudukkan wakilnya dalam lembaga hubungan industrial jika mempunyai sekurang-kurangnya 10 unit kerja/Serikat Pekerja/Serikat Buruh atau mempunyai sekurang-kurangnya 2500 anggota pekerja/buruh di kabupaten dan kota. Keterwakilan Serikat Buruh maupun gabungan Serikat Buruh pada tingkat provinsi adalah sekurang-kurangnya 20% dari jumlah kabupaten dan kota atau 30 unit kerja/Serikat Pekerja/Serikat Buruh atau sekurang-kurangnya 5000 anggota/buruh/pekerja di provinsi yang bersangkutan. Keterwakilan di tingkat nasional adalah 20% pengurus di tingkat provinsi, masing-masing provinsi mempunyai 20% pengurus di tingkat kabupaten dan kota, atau mempunyai 100 unit kerja/Serikat Pekerja/Serikat Buruh atau 50.000 di wilayah Indonesia. (lihat pasal 3-5 Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 201/2001)

Buruh di tengah polarisasi politik di berbagai level ini seharusnya melakukan konsolidasi untuk tidak larut dalam pusaran konstelasi politik. Memaknai kebebasan berserikat dengan cara mendirikan Serikat Buruh dalam konteks polarisasi politik akan semakin melebarkan jarak antara cita-cita gerakan dan capaian. Gerakan buruh menjadi tidak sensitif terhadap isu-isu strategis untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Isu Upah Minimum Provinsi DKI Jakarta yang sempat ramai karena digugat Apindo di Pengadilan Tata Usaha Negara gagal menjadi momentum bersama. Buruh daerah dan provinsi lain merasa tidak mempunyai kepentingan terhadap upah minimum buruh Jakarta.

Kebijakan pengupahan yang terkotak-kotak di level provinsi dan kabupaten/kota dengan meletakkan asumsi pada kerangka otonomi daerah menjadi alat yang efektif mencegah solidaritas dan soliditas gerakan buruh di Indonesia. Isu upah menjadi isu provinsi dan kabupaten /kota; bagi gerakan buruh di level tersebut, keadaan semacam ini tentu sangat sulit. Buruh berhadapan dengan ambisi pemerintah daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan cara menekan upah buruh untuk menarik investasi ke daerah yang bersangkutan. Dalam konteks ini, gerakan buruh tentu tidak dapat mengorbankan solidaritas dan soliditas di tingkat nasional.

### **Polarisasi dan Rezim Upah Rendah**

Orde Baru melakukan politik unitaris terhadap Serikat Buruh untuk mencegah progresivitas buruh dengan asumsi bahwa wadah tunggal buruh akan mudah dikontrol dan dijinakkan. Gerakan buruh yang lemah memungkinkan negara untuk melakukan politik upah rendah tanpa khawatir terhadap resistensi dan progresivitas. *Modus operandi* negara melemahkan gerakan buruh untuk politik upah rendah ini berulang kembali pada periode sekarang.

Kebebasan berserikat adalah peluang buruh untuk mengaktualisasikan diri setelah tiga dekade dirampas oleh negara. Kebebasan ini berpotensi besar untuk menjadikan gerakan buruh semakin kuat dalam menawar kebijakan negara, tetapi pada kenyataannya, kebebasan berserikat buruh memunculkan cerita lain yaitu polarisasi gerakan buruh. Seperti disebutkan sebelumnya, polarisasi buruh di samping akibat kebijakan yang salah tempat, juga akibat gagalnya buruh memaknai kebebasan tersebut. Hal ini bukan saja berarti berpengaruh terhadap upah, tetapi juga pada kelangsungan kerja dan kesejahteraan.

Ada beberapa usaha untuk melemahkan gerakan buruh. *Pertama*, munculnya Serikat Buruh tandingan yang dibidani oleh perusahaan di level pabrik dan dimaksudkan untuk menggeser Serikat Buruh yang didirikan oleh buruh. Serikat Buruh tandingan ini akan berperan menciptakan tuntutan tandingan atas tuntutan perbaikan kesejahteraan yang muncul dari Serikat Buruh independen. Dalam konteks ini, pengusaha akan mengabaikan tuntutan Serikat Buruh yang cenderung jinak terhadap pengusaha.

*Kedua*, kebijakan keterwakilan dalam lembaga tripartit mempunyai potensi besar untuk mempertajam polarisasi pada gerakan buruh. Gerakan buruh merupakan sinergi atas beberapa aktivitas yang didasarkan pada cita-cita bersama baik buruh, Serikat Buruh, maupun elemen lain yang memiliki kepedulian terhadap nasib buruh. Sinergitas gerakan buruh terancam hancur oleh polarisasi yang memperebutkan massa Serikat Buruh. Serikat Buruh berlomba mendapatkan massa untuk memenuhi syarat keterwakilan lembaga tripartit, dengan begitu organisasinya dapat tetap ada. Beberapa fakta di lapangan menunjukkan bahwa persaingan antara Serikat Buruh ini cenderung tidak sehat dan mengorbankan solidaritas buruh. Pengaruhnya terhadap tuntutan upah buruh menjadi lemah karena energi Serikat Buruh habis untuk "pertikaian" tersebut<sup>16</sup>.

*Ketiga*, kebijakan pengupahan yang diletakkan di level provinsi dan kabupaten /kota juga memberi kontribusi besar terhadap polarisasi buruh, paling tidak lokalisasi isu dan segmentasi organisasi. Isu upah (atau isu apa pun) di daerah tertentu dibaca sebagai isu dan kepentingan daerah yang bersangkutan sehingga daerah lain tidak perlu mendukung kelompok buruh di daerah yang bersangkutan. Hal ini terlihat pada penentuan upah minimum provinsi dan kabupaten/kota tahun 2002. Buruh di daerah yang bermasalah praktis harus berjuang habis-habisan untuk memperjuangkan beberapa rupiah melawan arogansi modal dan negara.

### **Daftar Rujukan**

<sup>16</sup> *Research Report* Penelitian Serikat Buruh di Majalaya.

- Anarita, P. & Bisman A. Ritonga. 2000. *Studi Serikat Buruh di Majalaya*. Laporan Penelitian. Bandung: AKATIGA.
- Anarita, P. 2001. "National and Community Politic of Industrial Labour in the Post-Soeharto Crisis: The Case of Majalaya, West Java." Makalah dalam *International Workshop on Reconstruction of the Historical Tradition of the Twentieth Indonesian Labour*. 4-6 Desember 2001, Denpasar, Bali.
- Dialog Internal KASB, 28 Pebruari 2002
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia No. 201/Men/2002 tentang Keterwakilan Dalam Lembaga Hubungan Industrial.
- Penjelasan DPP GSBI No. 112/ DPP-GSBI/ II/ DPK/ 2002 via *e-mail* Mis ifah<abg\_teks@yahoo.com, 6 Maret 2002
- Pratikno, Cornelis Lay, dkk. 2002. "Kelembagaan Komnas HAM dalam Format Politik Indonesia Pasca 1998" dalam *Research Execuive Summary*. Jakarta.
- Surat Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 342/1986 tentang Pedoman/Petunjuk Umum Perantaraan Perselisihan Hubungan Industrial.
- Thamrin, J. 1995. "Posisi Buruh dalam Konteks Kebijakan Pembangunan di Indonesia" dalam *Tawanan dari Kemajuan (Penelaahan Situasi Perburuhan Indonesia Saat ini)*. Jakarta: Penebar Swadaya.
- Undang-Undang No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja dan Serikat Buruh.
- Widodo, R. 1999. "Dampak Krisis Ekonomi terhadap Situasi Gerakan Buruh Indonesia di Masa Reformasi" dalam *Situasi Krisis: Titik Balik Kekuatan Buruh?* Jurnal AKATIGA. Bandung: AKATIGA.

# DEWAN PENGUPAHAN: STRATEGISKAH SEBAGAI ALAT PERJUANGAN BURUH?

Resmi Setia M.S<sup>1</sup>

## Pengantar

Upah menjadi komponen utama dalam pemenuhan kebutuhan sehari-hari buruh. Kenaikan upah minimum kerap menimbulkan reaksi kontroversial dari berbagai pihak, terutama dari pihak pengusaha dan buruh. Bukan hal baru jika mereka memiliki kepentingan yang berbeda terhadap ketentuan upah minimum. Pengusaha akan selalu berusaha menekan kenaikan upah minimum karena ketentuan upah minimum (KUM) yang terlalu tinggi dan intensitas kenaikan upah minimum yang berkali-kali dalam setahun dapat meningkatkan biaya produksi dan mengurangi margin keuntungan yang diperoleh perusahaan. Sementara itu buruh akan terus berupaya untuk menuntut kenaikan upah agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Keikutsertaan pemerintah dalam penentuan upah minimum, di satu sisi, merupakan upaya untuk melindungi buruh dari perlakuan pengusaha yang kurang memperhatikan kesejahteraannya. Di sisi lain, hal itu merupakan cara pemerintah mengontrol agar ketentuan upah minimum yang berlaku sesuai dengan kebijakan yang ada, yang berpihak pada pemilik modal. KUM yang berlaku untuk wilayah atau sektor-sektor tertentu kerap mempertimbangkan perbedaan kemampuan dan heterogenitas pertumbuhan masing-masing perusahaan. KUM juga cenderung mengakomodasikan keluhan ketidakmampuan pengusaha dan rata-rata pertumbuhan ekonomi regional sehingga standar umum KUM tidak dapat tinggi (Thamrin, 1994).

Pemerintah Indonesia menerapkan kebijakan upah rendah sebagai upaya menarik investor. Upah rendah dianggap sebagai “keunggulan” Indonesia dalam bersaing dengan negara-negara lain. Ada beberapa faktor yang menyebabkan upah buruh di Indonesia rendah; (1) persediaan tenaga kerja yang melimpah; (2) pemerintah berkepentingan dan berupaya menciptakan serta memperluas kesempatan kerja; dan (3) tingkat keterampilan buruh di Indonesia masih rendah (lihat Tjandraningsih, 1994). Dalam konteks sekarang penerapan kebijakan upah rendah oleh Pemerintah Indonesia sebenarnya sudah tidak strategis lagi untuk dilakukan karena pada kenyataannya investor tidak hanya mempertimbangkan upah rendah tetapi juga faktor-faktor lainnya seperti jaminan keamanan, kestabilan usaha, dan kepastian hukum. Para investor akan terus diliputi keraguan manakala hukum atau peraturan di Indonesia ternyata sangat mudah dimainkan. Hal ini akan membuat iklim investasi menjadi tidak kondusif dan tidak menarik minat investor<sup>2</sup>.

Perdebatan yang berkaitan dengan ketentuan upah minimum tidak terlepas dari permasalahan yang ada di dalam institusi perumus upah minimum, yaitu Dewan Pengupahan. Dewan Pengupahan merupakan satu-satunya institusi yang bertugas merumuskan besaran upah minimum yang kemudian akan dijadikan dasar penetapan upah minimum oleh gubernur. Oleh karena itu, Dewan Pengupahan cukup penting sebagai salah satu alat perjuangan buruh untuk memperbaiki kondisinya.

Pada tahun 2000, Dewan Pengupahan mengalami perubahan yang cukup signifikan, baik dari komposisi keanggotaan maupun mekanisme penetapan upahnya. Hal tersebut berkaitan dengan diterapkannya kebijakan otonomi daerah dan kebebasan berserikat. Keanggotaan Dewan (Penelitian) Pengupahan terdahulu (DPPN/DPPD) didominasi oleh unsur pemerintah yang berasal dari berbagai instansi. Buruh hanya diwakili oleh satu serikat buruh, yaitu SPSI, sedangkan asosiasi pengusaha diwakili oleh APINDO<sup>3</sup>. Model komposisi yang didominasi oleh unsur pemerintah itu membuat Dewan

<sup>1</sup> Peneliti Perburuhan AKATIGA – Pusat Analisis Sosial

<sup>2</sup> Berdasarkan hasil survei PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*) Singapura terhadap 1.000 pengusaha asing di 12 negara Asia terlihat bahwa Indonesia dan Vietnam berada di peringkat terakhir bagi tujuan investasi asing di Asia (Suara Pembaruan, 26 Desember 2001). Dari hasil survei itu disimpulkan bahwa para investor asing semakin menjauhi Indonesia karena Indonesia dianggap sebagai wilayah yang tidak kondusif, situasi politiknya tidak stabil, dan tidak ada kepastian hukum untuk penanaman modal asing. Hal ini diperkuat oleh data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) hingga bulan Oktober 2001 yang menunjukkan bukti semakin menjauhnya para investor asing dari Indonesia. Pada tahun 2000 masih tercatat 587 izin usaha terbit (IUT) penanaman modal asing (PMA) dengan nilai investasi 9,7 miliar dolar AS sedangkan pada tahun 2001 hanya mencapai 230 PMA dengan nilai 1,8 miliar dolar AS. Ini berarti terjadi penurunan hingga 8%. Penanaman modal dalam negeri (PMDN) juga ikut menurun. Pada tahun 2000 tercatat 287 PMDN dengan nilai Rp 20 triliun, sedangkan tahun 2001 hanya mencapai 102 PMDN dengan nilai Rp 5,3 triliun, atau terjadi penurunan 74% (Suara Pembaruan, 31 Desember 2001 dalam *Pikiran Rakyat*, 9 Januari 2002).

<sup>3</sup> Komposisi keanggotaan DPPN terdiri dari 17 unsur yang 11 di antaranya mewakili berbagai instansi pemerintah (Departemen Tenaga Kerja, Departemen Keuangan, Departemen Perindustrian, Departemen Perdagangan, Departemen Pertanian,

Pengupahan tidak lebih sebagai alat kontrol pemerintah terhadap ketentuan upah minimum agar sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia, terutama yang berkaitan dengan kebijakan upah rendah untuk menarik investor. Dampak hal tersebut adalah besaran upah minimum yang dihasilkan oleh DPPN/D lebih mendukung kebijakan tersebut daripada memperhatikan perbaikan kondisi buruh. Dominasi pemerintah dalam DPPN/D semakin diperkuat oleh kewenangan penetapan upah minimum yang dilakukan oleh Menteri Tenaga Kerja sehingga pembentukan DPPN/D merupakan legalisasi intervensi pemerintah terhadap ketentuan upah minimum agar sesuai dengan kepentingannya.

Saat ini Dewan Pengupahan menggunakan model komposisi keterwakilan secara berimbang. Masing-masing unsur tripartit mempunyai jumlah wakil yang sama dalam Dewan Pengupahan<sup>4</sup>. Bertambahnya jumlah perwakilan serikat buruh dalam Dewan Pengupahan berkaitan dengan diratifikasinya Konvensi ILO 87/98 tentang Kebebasan Berserikat. Hanya serikat buruh yang terdaftar di Dinas Tenaga Kerja Provinsi yang bisa menjadi anggota Dewan Pengupahan; semakin banyak jumlah serikat buruh yang terdaftar akan semakin banyak pula jumlah perwakilan serikat buruh di Dewan Pengupahan. Bertambahnya jumlah perwakilan serikat buruh tersebut akan diiringi dengan bertambahnya jumlah perwakilan pengusaha dan pemerintah sehingga komposisi keterwakilan yang ada tetap berimbang. Perubahan ini memberikan peluang bagi buruh untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan di Dewan Pengupahan sehingga buruh bisa memanfaatkan Dewan Pengupahan untuk memperjuangkan perbaikan kondisinya.

Perubahan lainnya terjadi pada mekanisme penetapan upah. Berdasarkan Keputusan Menteri No. 226/2000, Menteri Tenaga Kerja (Menaker) melimpahkan kewenangan penetapan upah minimum provinsi dan kabupaten/kota kepada gubernur. Pelimpahan tersebut merupakan aktualisasi dari kebijakan otonomi daerah. Jika dilihat dari dimensi pelayanan publik yang terdesentralisasi pada tingkat lokal, pemerintah sebagai pelayan publik akan semakin dekat dengan masyarakat sekaligus mampu memahami dan menyerap aspirasi serta kepentingan masyarakat lokal sebagai subyek layanan. Hal itu sebenarnya bisa memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk membuat suatu kebijakan tanpa bergantung pada pemerintah pusat dan lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat lokal (Ida, 2000). Dengan kata lain, gubernur dapat menetapkan upah sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat yang hasilnya diharapkan lebih sesuai dengan kondisi riil yang ada.

Namun, apakah peluang-peluang tersebut dapat dimanfaatkan oleh buruh untuk memperbaiki kondisinya? Jika melihat kondisi saat ini, buruh masih merasa tidak puas terhadap rumusan yang dihasilkan oleh Dewan Pengupahan karena KUM yang diberlakukan dianggap tidak sesuai dengan kondisi riil buruh. Demikian pula halnya dengan pengusaha yang merasa keberatan dengan kenaikan upah saat ini. Permasalahan tersebut seharusnya tidak perlu muncul jika proses pembahasan upah minimum di Dewan Pengupahan yang melibatkan pengusaha, pekerja, dan pemerintah dirancang untuk mengatasi masalah pengupahan, bukan untuk mengakomodasi kepentingan tertentu.

Artikel ini akan memaparkan peran unsur tripartit dalam mekanisme survei kebutuhan hidup minimum dan proses perumusan upah minimum yang dijalankan oleh Dewan Pengupahan serta mekanisme penetapan upah minimum yang dilakukan oleh gubernur atau bupati/walikota<sup>5</sup> karena persoalan yang berkembang akibat kenaikan upah berawal dari proses-proses yang berlangsung di Dewan Pengupahan. Uraian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang permasalahan yang melatarbelakangi perdebatan yang berkaitan dengan upah minimum.

## **Survei Kebutuhan Hidup Minimum (KHM)**

---

Departemen Perhubungan, Departemen Pertambangan, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Dalam Negeri, Bank Sentral, dan Bappenas), satu unsur Perguruan Tinggi, satu unsur pengusaha, satu unsur pekerja dan satu unsur Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (P4P) yang juga merupakan wakil dari Departemen Tenaga Kerja, Pengusaha, dan Pekerja (Dedi Haryadi, dkk, 1994).

<sup>4</sup> Dewan Pengupahan Daerah Jawa Barat memiliki 25 orang wakil dari berbagai unsur tripartit ditambah unsur perguruan tinggi. Unsur pemerintah diwakili oleh 7 orang (Dinas Tenaga Kerja Provinsi Jawa Barat, Dinas Perkebunan, BPS, Sekretaris Daerah, Kanwil IV PT. Jamsostek), 8 orang dari serikat buruh (SP TSK, SPSI, SPMI, dan SP Bun), 8 orang dari asosiasi pengusaha (Kadin, Apindo, API, PHRI, Perteksi, GPP, Gapensi, Gapmi), dan 2 orang lainnya dari unsur Perguruan Tinggi (PAAP UNPAD, Fakultas Hukum UNPAD) (SK Gubernur No. 561/Kep.701-Bangsos/2001, tanggal 9 Juli 2001).

<sup>5</sup> Uraian tentang proses perumusan upah minimum ini didasarkan atas hasil pengamatan terhadap rapat di Dewan Pengupahan tingkat Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Bandung (Studi Institusi Dewan Pengupahan, AKATIGA).

Saat penyusunan upah minimum untuk setiap wilayah masih dikelola oleh DPPD, pelaksanaan survei upah dan kebutuhan fisik minimum (KFM) hanya dilakukan oleh petugas teknis dari kantor wilayah (Kanwil) dan kantor departemen tenaga kerja (Kandepnaker) dengan cara penyebaran kuesioner kepada perusahaan dan dengan korespondensi (Tjandraningsih, 1994). Buruh dan pengusaha tidak dilibatkan dalam pelaksanaan survei. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bahwa data yang dihasilkan tidak obyektif dan akurat karena tidak adanya pengawasan dari pihak lain.

Sejak tahun 2001 buruh dan pengusaha mulai diikutsertakan dalam pelaksanaan survei KHM (sejak tahun 1996 KFM berubah menjadi KHM), yang dijadikan dasar pertimbangan upah minimum<sup>6</sup>. Pelaksanaan survei KHM merupakan salah satu peluang yang bisa memperbaiki besaran upah agar lebih sesuai dengan kondisi buruh yang sebenarnya. Namun pada kenyataannya, terdapat beberapa kelemahan dalam pelaksanaan survei KHM tersebut, yaitu :

1. Harga survei KHM yang dijadikan patokan adalah harga di pasar tradisional besar yang jauh lebih murah dari harga di warung-warung/toko dekat lokasi pemukiman buruh yang relatif mudah dijangkau. Hal ini tampaknya tidak sesuai dengan kondisi riil buruh -- mengingat keterbatasan waktu yang dimiliki buruh karena jam kerja yang panjang -- yang kemungkinan besar akan berbelanja di warung-warung sekitar pemukimannya. Perbedaan harga antara pasar dan warung cukup besar; hal ini tidak diperhitungkan saat survei. Hal ini menyebabkan hasil survei KHM berada di bawah kebutuhan hidup buruh yang sebenarnya. Perbaikan dalam metode pelaksanaan survei harus segera dilakukan agar survei KHM yang menjadi dasar pertimbangan penetapan upah minimum bisa lebih akurat dan sesuai dengan pemenuhan kebutuhan hidup buruh.
2. Kualitas dan kuantitas KHM, yang terdiri dari 43 komponen, harus lebih diperjelas karena perdebatan justru muncul saat pembahasan komponen KHM. Masing-masing pihak, terutama pengusaha dan buruh, mempunyai interpretasi berbeda terhadap jenis komponen tertentu. Contoh: dalam rapat Dewan Pengupahan Kabupaten Bandung terjadi *deadlock* yang disebabkan oleh tidak adanya kesepakatan antara pengusaha dan pekerja terhadap beberapa komponen KHM, yaitu transportasi, rekreasi, dan pendidikan<sup>7</sup>.
3. Kurangnya pengawasan akan pelaksanaan survei membuat hasil survei KHM menjadi tidak akurat<sup>8</sup>.

### Proses Pembahasan Upah Minimum

Hasil pengamatan terhadap proses pembahasan upah minimum di Dewan Pengupahan tingkat provinsi menunjukkan bahwa semua proses yang berjalan tampaknya berlangsung secara "demokratis" dan sesuai dengan tata laksana kerja Dewan Pengupahan. Semua unsur yang tergabung dalam Dewan Pengupahan mempunyai kesempatan yang sama dalam menyampaikan aspirasi. Wakil serikat buruh menggunakan kesempatan tersebut untuk bernegosiasi mengenai besaran upah minimum yang dikehendakinya dengan wakil pengusaha dan pemerintah. Namun, pada akhirnya buruh tetap merasa tidak puas dengan keputusan yang dihasilkan oleh Dewan Pengupahan karena meskipun wakil serikat buruh dapat menyampaikan aspirasinya secara terbuka, ternyata aspirasi tersebut tidak terakomodasikan ke dalam hasil keputusan Dewan Pengupahan.

Buruh harus menghadapi suatu strategi yang dapat menghambat keikutsertaannya dalam pengambilan keputusan. Mekanisme voting, di satu sisi, dapat menjadi salah satu alat perjuangan buruh untuk memasukkan kepentingannya tetapi, di sisi lain, dapat merugikan buruh. Mengapa demikian? Jika semua pihak yang ada di Dewan Pengupahan memainkan perannya masing-masing, sementara pemerintah berfungsi sebagai fasilitator dan mediator antara buruh dan pengusaha, maka buruh dihadapkan pada sesuatu yang adil. Hal ini pun harus ditunjang dengan kemampuan negosiasi yang baik agar buruh dapat mengimbangi kapasitas yang dimiliki oleh pihak pengusaha. Namun, jika

<sup>6</sup> Dasar pertimbangan lainnya adalah Indeks Harga Konsumen (IHK), kemampuan perkembangan dan kelangsungan perusahaan, upah pada umumnya yang berlaku di daerah tertentu dan antar daerah, kondisi pasar kerja dan tingkat perkembangan perekonomian dan pendapatan perkapita (lihat Permenaker NO. PER-01/MEN/1999 tentang upah minimum)

<sup>7</sup> Serikat buruh di Dewan Pengupahan Kab. Bandung mematok harga tiga komponen itu Rp 147.500,00. Untuk transportasi Rp 97.500,00, rekreasi dan pendidikan masing-masing Rp 25.000,00 sedangkan pengusaha meminta agar ketiga komponen itu Rp 84.000,00, yakni transportasi Rp 60.500,00, rekreasi Rp 10.000,00, dan pendidikan Rp 14.000,00 (*Pikiran Rakyat*, 4 Desember 2001).

<sup>8</sup> Berdasarkan hasil wawancara dan data survei KHM Dewan Pengupahan Daerah Jawa Barat, ditemukan bahwa di beberapa daerah terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan survei. Contoh: di daerah Subang, survei yang seharusnya dilakukan di 5 pasar ternyata hanya dilakukan di 2 pasar. Di Kota Cirebon, survei yang seharusnya melibatkan unsur tripartit ternyata hanya dilakukan oleh Disnaker setempat. Kesalahan pada proses pengisian angket survei pun terjadi, misalnya di Kab. Majalengka, jenis kayu untuk tempat tidur yang seharusnya diisi oleh kayu Borneo (berdasarkan kesepakatan di Dewan Pengupahan) pada kenyataannya hanya diisi oleh jenis kayu abasia yang harganya jauh lebih murah.

pemerintah berkepentingan untuk lebih berpihak kepada pemegang modal, yaitu pengusaha, maka buruh akan sulit memperjuangkan kepentingannya karena harus berhadapan dengan aliansi antara pengusaha dan pemerintah.

Keberpihakan pemerintah kepada kepentingan investasi ternyata masih membayangi pengambilan keputusan di Dewan Pengupahan Daerah (DPD). Hal ini tampak dari besaran rumusan upah minimum yang dihasilkan oleh DPD yang tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup buruh<sup>9</sup>. Selain itu, peran buruh dalam menempati posisi kunci juga amat rendah. Hal tersebut tampak dari struktur organisasi DPD, yang terdiri dari beberapa komisi, di antaranya adalah komisi survei upah dan kebutuhan hidup minimum yang diketuai oleh unsur pemerintah dan komisi penetapan upah yang diketuai oleh unsur pengusaha. Kedua komisi tersebut mempunyai peran yang sangat penting dalam merumuskan besaran upah minimum. Posisi kunci hanya diduduki oleh pelaku yang mempunyai sumber daya manusia yang kuat, baik dari segi kemampuan negosiasi maupun pengetahuan. Posisi kunci juga bisa dimanfaatkan untuk memasukkan kepentingan-kepentingan tertentu.

Wakil serikat buruh tidak dapat menduduki posisi kunci karena mereka tidak memenuhi kualifikasi tersebut. Kemampuan negosiasi dan pengetahuan tentang keadaan perekonomian secara makro dan tentang kemampuan perusahaan yang dimiliki buruh masih rendah. Oleh sebab itu, argumen yang dibangun seringkali dengan mudah dipatahkan oleh pihak lain, baik pengusaha maupun pemerintah. Selain itu, kurangnya koordinasi di antara wakil serikat buruh dan kurangnya kemampuan buruh dalam melakukan koordinasi dengan pihak lain semakin mendorong terjadinya hal tersebut. Namun, masih ada hal lain, meskipun kemampuan negosiasi dan pengetahuan buruh sudah cukup baik dan mampu mengimbangi unsur lainnya, jika masih saja terjadi aliansi antara pihak pemerintah dan pengusaha, maka posisi buruh akan tetap lemah.

Transparansi dari pihak pengusaha mengenai kemampuan perusahaannya sangat diperlukan. Apabila buruh mengetahui kondisi perusahaannya, maka tuntutan kenaikan upah akan disesuaikan dengan keadaan perusahaannya. Selain itu, pihak buruh harus dapat memberikan insentif yang menguntungkan bagi perusahaan, misalnya melalui peningkatan produktivitas. Kenaikan upah yang tidak diimbangi dengan peningkatan produktivitas malah akan membuat daya saing semakin lemah dan merugikan buruh karena akan membuka peluang pengurangan tenaga kerja. Kesadaran tersebut harus dibangun oleh kedua belah pihak agar tercipta hubungan yang sinergis antara pengusaha dan buruh.

### **Mekanisme Penetapan Upah Minimum**

Kebijakan otonomi daerah mempunyai pengaruh yang sangat signifikan dalam perubahan mekanisme penetapan upah minimum. Saat ini, kewenangan penetapan UMP/UMK ada di tangan gubernur. Namun, untuk Provinsi Jawa Barat, gubernur melimpahkan kewenangan penetapan UMK pada bupati/walikota masing-masing. Hal ini sempat menimbulkan perdebatan, terutama dari pihak serikat buruh, karena dianggap melanggar Kepmen 226/2000. Pertimbangan pelimpahan kewenangan tersebut berkaitan dengan otonomi daerah yang memberikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah kabupaten/kota untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Sehubungan dengan hal itu, proses penyusunan dan penetapan upah minimum kabupaten/kota dilakukan oleh pemerintah daerah setempat melibatkan unsur tripartit di daerahnya masing-masing. Maka, apabila ada pihak-pihak yang merasa tidak puas, dapat segera diatasi di tingkat kabupaten/kota dengan cepat dan tepat agar dapat memberikan sumbangan positif untuk mencegah dan menanggulangi timbulnya gangguan ketertiban dan keamanan masyarakat yang dapat merugikan semua pihak (lihat Surat Edaran Gubernur No. 561/15/Bangsos tanggal 14 Agustus 2001)

Terdapat indikasi bahwa pelimpahan kewenangan penetapan upah minimum kabupaten/kota pada bupati/walikota masing-masing merupakan salah satu bentuk pendistribusian persoalan ketenagakerjaan dari provinsi ke daerah. Hal ini disebabkan maraknya tuntutan kenaikan upah yang

---

<sup>9</sup> UMP Jawa Barat tahun 2002 Rp 280.779,00 (diambil dari rata-rata KHM Kab. Kuningan). Meskipun signifikansi UMP ini masih diperdebatkan, tetapi UMP dianggap sebagai jaring pengaman agar ketentuan UMK tidak lebih rendah dari UMP yang berlaku. Namun, ternyata ketentuan UMP tersebut tetap diberlakukan untuk buruh yang ada di perkebunan karena wilayah perkebunan meliputi beberapa kabupaten/kota yang berbeda. Oleh karena itu, dapat dibayangkan betapa rendahnya kualitas hidup buruh di perkebunan, terutama bagi buruh yang memiliki banyak tanggungan dalam keluarganya.

dilakukan oleh buruh pada tahun 2000<sup>10</sup> yang mengakibatkan terjadinya kenaikan upah beberapa kali dalam kurun waktu satu tahun. Selain itu, aksi unjuk rasa buruh yang menimbulkan kerusuhan pada pertengahan Juni 2001<sup>11</sup> meninggalkan pengalaman traumatis bagi Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat. Seperti yang disampaikan oleh salah seorang pejabat pemerintahan Provinsi Jawa Barat pada salah satu pertemuan:

“ Kenaikan upah yang berkali-kali sempat ditegur oleh Menteri, namun bagaimana pun kita tetap harus menjamin keamanan daerah kita sendiri. Saya ingin agar *trouble spot* tidak memusat di provinsi, sehingga biarkan mereka (kabupaten/kota) menyelesaikan masalah penetapan UMK yang menjadi penjabaran nilai tambah dari UMP. Dampak dari penetapan upah minimum harus dapat diminimalkan agar tidak menimbulkan gejolak (kerusuhan)” (hasil penelitian AKATIGA, September 2001)

Terlepas dari hal itu, gubernur atau bupati/walikota sebenarnya mempunyai peluang untuk memperbaiki kondisi buruh yang ada di wilayahnya karena mereka bisa lebih mengetahui kemampuan daerah dan juga kemampuan perusahaannya dan dengan demikian dapat menetapkan upah minimum sesuai dengan kemampuan yang ada.

Kelemahan pada proses pembahasan maupun pelaksanaan survei oleh Dewan Pengupahan dapat diimbangi oleh peran *quality control* dari gubernur atau bupati/walikota. Mereka mempunyai kewenangan untuk menyetujui atau pun tidak menyetujui rumusan yang dihasilkan oleh Dewan Pengupahan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Gubernur atau bupati/walikota dapat menggunakan kewenangannya untuk mengembalikan usulan upah minimum yang diajukan oleh Dewan Pengupahan untuk dirumuskan kembali. Apabila dalam jangka waktu 14 hari tidak mendapat tanggapan, maka gubernur atau bupati/walikota mempunyai kewenangan untuk menetapkan upah minimum.

Pada kenyataannya peran tersebut tidak dimanfaatkan secara maksimal. Yang terjadi adalah gubernur atau bupati/walikota malah menjadi legalisator dari kelemahan-kelemahan yang ada dan hal yang paling dikhawatirkan terbukti bahwa eksekutif bisa membuat perjuangan buruh terhadang. Dengan demikian, meskipun wakil serikat buruh telah mengerahkan kemampuannya dalam proses penambahan upah minimum di Dewan Pengupahan, jika yang menjadi pengambil keputusan lebih aspiratif terhadap kepentingan modal, maka perjuangan buruh tetap tidak sesuai dengan harapan buruh<sup>12</sup>. Hal ini sangat tergantung pada siapa yang menjadi gubernur atau bupati/walikota dan apa kepentingan yang dimilikinya. Apabila eksekutif tidak mempunyai *good will* untuk memperbaiki kondisi buruh yang ada, maka dengan adanya kebijakan ini malah semakin mempersulit posisi buruh.

Menghadapi kasus di Dewan Pengupahan Daerah Jawa Barat dan Kabupaten Bandung, DPRD seharusnya mampu menjalankan peran pengawasan terhadap eksekutif secara optimal. DPRD seharusnya dapat menjalankan fungsinya sejak awal proses penetapan upah minimum dan bukan pada akhir masa pertanggungjawaban eksekutif saja. DPRD selaku pengawas kinerja eksekutif sejauh ini tidak dapat terlalu diharapkan karena perjuangan DPRD sendiri tampaknya hanya sebatas memberikan rekomendasi kepada eksekutif dan tidak dapat mengintervensi terlalu jauh terhadap kebijakan pengupahan yang ada, karena kewenangannya ada di tangan eksekutif<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Pada tahun 2000, UMR mengalami perubahan sebanyak 4 kali dari Rp 230.000,00, Rp 288.000,00, kemudian Rp 344.257,00 dan Rp 372.500,00.

<sup>11</sup> Kerusuhan ini dipicu oleh penolakan beberapa serikat buruh terhadap Kepmenakertrans No. 78/2001 dan No. 111/2001 serta menuntut diberlakukannya Kepmen No. 150/2000 tentang perjanjian kerja yang memuat ketentuan uang pesangon, penghargaan masa kerja, dan ganti rugi. Aksi unjuk rasa ini berbuntut perusakan, penjarahan, dan pembakaran Gedung DPRD Jawa Barat (*Pikiran Rakyat*, 15 Juni 2001)

<sup>12</sup> Dalam proses pembahasan upah minimum di Dewan Pengupahan Kabupaten Bandung, wakil serikat buruh yang ada mampu mengimbangi kekuatan pengusaha, karena unsur pemerintah yang ada memang menjalankan perannya sebagai fasilitator dan mediator. Wakil serikat buruh yang ada melakukan koordinasi yang baik sehingga SB dapat berjuang secara solid. Namun pada saat rapat *deadlock* keputusan diserahkan kepada bupati yang ternyata tidak aspiratif terhadap perbaikan kondisi buruh. Hal ini malah menjadi bumerang bagi perjuangan serikat buruh.

<sup>13</sup> DPRD Kabupaten Bandung merekomendasikan UMK sesuai dengan tuntutan 8 serikat buruh yang tergabung dalam Dewan Pengupahan Kabupaten Bandung, yaitu Rp 551.164,00/bulan. Pihak DPRD mengharapkan agar bupati memperhatikan surat rekomendasi tersebut sebagai acuan untuk menentukan UMK tahun 2002. Anggota komisi E DPRD Kab. Bandung, H.M Kasjvul Anwar menyatakan, pihaknya tak mau terlibat dalam hal-hal teknis karena UMK menjadi urusan Dewan Pengupahan dan saat ini tinggal menunggu kebijakan bupati. “Kalau masih dalam lingkup politis, maka kami bisa membahas dan menetapkan. Tapi, UMK adalah soal teknis...yang dalam aturan Menaker DPRD tidak dilibatkan”. (*Pikiran Rakyat*, 28 November 2001)



Kasus di Dewan Pengupahan DKI Jakarta adalah sesuatu yang berbeda. Buruh mendapatkan dukungan yang cukup besar dari pemerintah, terlepas dari kepentingan yang dimiliki oleh pemerintah sendiri. Gubernur bersikukuh menetapkan UMP DKI Jakarta sebesar Rp 591.000,00. Menghadapi hal tersebut, pihak pengusaha melakukan berbagai upaya untuk menanggulangi keputusan UMP melalui PTUN karena kenaikan upah yang terlalu tinggi dapat menyebabkan pembengkakan biaya produksi, yang kemudian dapat memperkecil marjin keuntungan. Kenaikan upah ini juga seringkali menjadi alasan pengusaha untuk melakukan rasionalisasi. Pada akhirnya yang terkena dampaknya adalah buruh juga (Kompas, 21 Januari 2002). Gugatan penangguhan tersebut dihadapi oleh buruh dengan mengerahkan massanya untuk menuntut diberlakukannya UMP DKI Jakarta 2002. Akhirnya, Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mengabulkan permohonan pengusaha untuk menunda kenaikan upah sehingga UMP DKI Jakarta tetap diberlakukan. Hal ini memperlihatkan bahwa intervensi pemerintah dalam penentuan upah minimum demikian kuat dan keputusan penetapan upah sendiri lebih bersifat politis daripada perhitungan ekonomi, baik dari segi kebutuhan buruhnya maupun kemampuan perusahaannya.

## **Penutup**

Perubahan-perubahan yang terjadi di Dewan Pengupahan baik dari segi komposisi maupun mekanisme penetapan upah minimum, secara faktual tidak memberikan pengaruh yang cukup signifikan terhadap besaran upah yang dihasilkan oleh Dewan Pengupahan. Peluang-peluang yang muncul akibat perubahan tersebut ternyata tidak dapat dimanfaatkan oleh buruh secara maksimal, karena :

1. Buruh harus mampu menghadapi strategi yang dapat memperkecil kemampuan buruh dalam menduduki posisi kunci dan dalam pengambilan keputusan, yang bisa diakibatkan oleh beberapa hal, yaitu kemampuan negosiasi buruh yang masih rendah baik dari segi pengetahuan maupun kemampuan argumen dan buruh masih harus menghadapi aliansi antara pemerintah dan pengusaha sehingga selalu akan mengalami kalah suara jika keputusan diambil secara voting. Selain itu, kemampuan koordinasi di antara serikat buruh dan pihak lain, baik pemerintah maupun pengusaha, juga masih kurang. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, peningkatan kemampuan negosiasi dan koordinasi menjadi agenda yang penting untuk dilakukan oleh buruh.
2. Perjuangan buruh tidak akan berjalan sesuai harapan jika pengambil keputusan, yaitu gubernur atau bupati/walikota, mempunyai kepentingan tertentu yang lebih aspiratif terhadap pemegang modal daripada perbaikan kondisi buruh. Hal ini sangat tergantung kepada siapa dan apa kepentingan yang dimiliki oleh pengambil keputusan. Gubernur atau bupati/walikota harus berfungsi sebagai penyeimbang dari kelemahan-kelemahan yang ada di Dewan Pengupahan<sup>14</sup>. Apabila hal itu tidak dapat direalisasikan, maka Dewan Pengupahan harus difungsikan sebagai pengambil keputusan, bukan hanya perumus upah minimum. Ada beberapa prasyarat yang harus dipenuhi apabila Dewan Pengupahan difungsikan sebagai pengambil keputusan, yaitu unsur pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator (tidak mempunyai hak suara), kemampuan masing-masing pihak harus berimbang, dan ada kesadaran bahwa Dewan Pengupahan dirancang untuk mengatasi permasalahan pengupahan secara keseluruhan, bukan untuk mengakomodasi kepentingan tertentu.

Menghadapi persoalan tersebut, masing-masing diharapkan bisa bersikap terbuka untuk mencari solusi terbaik bagi semua pihak. Pengusaha harus terbuka apabila belum siap menghadapi kenaikan upah. Hal itu dapat didukung oleh data-data yang bisa menunjukkan ketidaksiapannya jika upah naik terlalu tinggi. Demikian pula halnya dengan buruh, tuntutan kenaikan upah juga harus diimbangi dengan peningkatan produktivitas dan pengetahuan yang baik mengenai kemampuan perusahaan. Dengan demikian, tuntutan kenaikan upah yang dilakukan oleh buruh dapat disesuaikan dengan kemampuan perusahaannya. Sejauh ini, dukungan pemerintah tetap diperlukan agar tercipta hubungan yang sinergis antara buruh dan pengusaha, yaitu dengan menciptakan iklim usaha yang kondusif dan melakukan perannya secara optimal, baik dari segi pengawasan terhadap implementasi upah minimum maupun sebagai fasilitator dan mediator dalam perundingan antara pengusaha dan buruh sehingga Dewan Pengupahan sebagai salah satu lembaga perundingan antara pengusaha, buruh, dan pemerintah dapat difungsikan secara maksimal dan bisa menjadi media yang strategis bagi perjuangan semua unsur yang ada di dalamnya.

## **Daftar Pustaka**

<sup>14</sup> Gubernur atau bupati/walikota tampaknya mengulangi kelemahan yang dilakukan oleh Menteri Tenaga Kerja saat menetapkan upah minimum, yakni hampir selalu menerima rekomendasi dari DPPN/DPPD (Lihat SMERU, 2001).

- Anarita, Popon dan Resmi Setia. 2002. *Studi Institusi Dewan Pengupahan: Mencari Format Institusi Yang Adil dan Partisipatif bagi Buruh* (Draft Laporan). Bandung: AKATIGA.
- Haryadi, Dedi, dkk. 1994. *Tinjauan Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia*. Bandung: AKATIGA.
- Ida, Laode. 2000. *Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal dan Clean Government*. Jakarta: PSPK.
- Suryahadi, Asep, dkk. 2001. *Wage and Employment Effects of Minimum Wage Policy in the Indonesian Urban Labor Market*. Jakarta: SMERU.
- Thamrin, Juni. 1994. "Kebijakan Pengupahan Buruh Industri Pada Masa Orde Baru" dalam Dedi Haryadi, dkk. 1994. *Tinjauan Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia*. Bandung: AKATIGA.
- Tjandraningsih, Indrasari. 1994. "Kebutuhan Fisik Minimum dan Upah Minimum" dalam Dedi Haryadi, dkk. 1994. *Tinjauan Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia*. Bandung: AKATIGA.

**Surat Kabar dan dokumen :**

- Pikiran Rakyat*. Edisi 15 Juni 2001. Bandung.
- Pikiran Rakyat*. Edisi 28 November 2001. Bandung.
- Pikiran Rakyat*. Edisi 4 Desember 2001. Bandung.
- Pikiran Rakyat*. Edisi 9 Januari 2002. Bandung.
- Kompas*. Edisi 21 Januari 2002. Jakarta.

Peraturan Menteri Tenaga Kerja NO. PER-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum, Bab II pasal 6 tentang Dasar Wewenang Penetapan Upah Minimum.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia NO. KEP-226/MEN/2000 tanggal 5 Oktober 2000 tentang Perubahan Pasal 1,3, 4, 8, 11, 20, 21 Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. Per-01/Men/1999 tentang Upah Minimum, Bab II pasal 4 tentang Dasar Wewenang Penetapan Upah Minimum.

Surat Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 561/Kep.701/Bangsos/2001 tanggal 9 Juli 2001 tentang Pembentukan Dewan Pengupahan Daerah Jawa Barat.

Surat Edaran Gubernur Jawa Barat No. 561/15/Bangsos tanggal 14 Agustus 2001 tentang Penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota.

## Kemampuan Negosiasi Serikat Buruh dalam Memperjuangkan Upah Minimum di dalam Institusi Dewan Pengupahan

Popon Anarita<sup>1</sup>

*“Bila keputusan UMP ini diambil melalui cara voting, artinya ini sudah bukan sesuatu yang obyektif lagi, tapi sudah merupakan keputusan politis. Kalau demikian, saya juga akan menggunakan hak politis saya untuk tidak ikut voting. Saya lebih baik walk-out dari ruangan ini...”*

Kutipan kalimat di atas diucapkan oleh salah seorang wakil unsur serikat buruh (SB) yang terlibat di dalam pembahasan Upah Minimum Provinsi (UMP) untuk tahun 2002 di Dewan Pengupahan (DP) Provinsi Jawa Barat. Ucapan tersebut terlontar, tatkala perundingan makin menjurus pada pengambilan keputusan dengan cara *voting*, karena kesepakatan tak juga kunjung tercapai atau *deadlock*. Mekanisme *voting* biasanya seiring dengan situasi *deadlock* yang terjadi dalam proses pengambilan keputusan, baik itu di tingkat provinsi untuk penentuan UMP maupun di tingkat kabupaten atau kota untuk penentuan Upah Minimum Kota/Kabupaten (UMK)<sup>2</sup>. Tindakan *walk-out* untuk sementara nampaknya menjadi salah satu strategi andalan unsur SB; mereka sadar bahwa merupakan hak politis mereka untuk mendesak kepentingannya di DP.

Situasi dan kondisi perundingan yang demikian nampaknya tidak hanya terjadi di DP Jawa Barat saja tetapi telah menjadi pola dalam proses perumusan upah minimum baik di provinsi maupun di kabupaten/kota lain. Misalnya yang terjadi di Komisi Pengupahan/DPD Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta yang juga melakukan *voting* dalam memutuskan besaran UMP yang akan mereka usulkan kepada gubernur. Berdasarkan informasi dari salah seorang aktivis SB yang menjadi anggota Komisi Pengupahan DKI Jakarta, terdapat satu hal yang menarik dari mekanisme *voting* yang dilakukan di DKI, yakni strategi yang diambil unsur SB dengan meminta unsur pemerintah untuk memberikan suaranya lebih dahulu dan kemudian disusul dengan dua strategi lain yang telah dipersiapkan oleh unsur SB tersebut. *Pertama*, bila pemerintah memihak SB, mereka akan melanjutkan *voting*, karena dengan demikian mereka akan memenangkan perundingan. *Kedua*, bila pemerintah ternyata memihak pengusaha, SB akan melakukan *walk-out* dari *voting* tersebut. Yang terjadi kemudian adalah skenario pertama yaitu pemerintah ternyata memihak SB, sehingga keputusan yang keluar dari *voting* tersebut adalah murni aspirasi SB yakni UMP sebesar Rp. 591.000,00. Berpihaknya pemerintah terhadap SB --yang dipandang tidak biasa ini-- tentu saja harus diletakkan dalam konteks bahwa Pemerintah DKI sejak awal telah menyadari implikasi dari kebijakan lain dari Pemerintah pusat untuk menaikkan BBM dan tarif dasar listrik. Dengan demikian, keputusan menaikkan UMP yang sesuai dengan harapan buruh akan menjadi faktor penyeimbang atau peredam agar tidak terjadi gejolak sosial. Setidaknya di wilayah DKI yang telah biasa menjadi arena aksi demonstrasi berbagai kelompok massa yang tidak puas dengan kebijakan pemerintah.

*Deadlock* yang dilanjutkan dengan *voting* menjadi fenomena baru di dalam proses penentuan upah minimum di beberapa daerah. Fenomena lain yang menarik untuk dicermati adalah gugat-menggugat Keputusan Gubernur atau Bupati/Walikota atas besaran UMP atau UMK oleh Asosiasi Pengusaha<sup>3</sup>, dan oleh SB<sup>4</sup>. Apa yang terjadi dan makna apa yang ada di balik fenomena *deadlock*, *voting*, dan gugat-menggugat ini? Apakah ini menjadi pertanda bahwa memang benar-benar terjadi perundingan di antara dua kepentingan yang berbeda di DP? Dan apakah ini menunjukkan bahwa SB telah memiliki kekuatan yang dapat menandingi kekuatan pihak kepentingan modal dalam perundingan tersebut?

Bila dibandingkan dengan situasi pada masa lalu, ketika SPSI menjadi satu-satunya representasi buruh, satu hal yang hampir pasti adalah *deadlock* tidak pernah terjadi di dalam lembaga tripartit yang saat itu masih bernama Dewan Penelitian Pengupahan Nasional (DPPN/D). Pada saat itu, dengan terlibatnya SB tunggal, proses perundingan UMR nampaknya selalu lancar dan “aman-aman” saja dalam arti hampir tidak pernah menimbulkan gejolak yang berarti dalam persoalan ketenagakerjaan. Tidak pernah ada pemberitaan di media massa bahwa perundingan mengalami kemacetan sehingga

<sup>1</sup> Peneliti Perburuhan AKATIGA – Pusat Analisis Sosial

<sup>2</sup> Draft laporan Studi Institusi Dewan Pengupahan yang dilakukan AKATIGA pada tahun 2001.

<sup>3</sup> Seperti terjadi di DKI (Kompas, 21 Januari 2002) dan Jawa Tengah (Pikiran Rakyat, 21 Januari 2002), dan Kabupaten Tangerang (PR, 21 Januari 2002)

<sup>4</sup> Seperti yang dilakukan oleh DPD FSP-TSK terhadap Keputusan Gubernur Jawa Barat tentang UMP 2002 dan Surat Edaran Gubernur tentang Pelimpahan Wewenang Penetapan UMK kepada setiap Kabupaten/Kota di Jawa Barat yang dinilai inkonsisten dengan Kepmen 226/2000 (AKATIGA, 2002)

berlarut-larut. Perundingan tripartit pada saat itu berjalan sangat “harmonis”, karena dikendalikan dan didominasi oleh satu kekuatan yakni kepentingan modal yang diperjuangkan oleh pengusaha. Kepentingan ini diperkuat oleh implementasi kebijakan upah rendah yang diupayakan oleh pemerintah agar investasi modal dapat masuk ke Indonesia (Haryadi dkk., 1995). Dalam kerangka Hubungan Industrial Pancasila, dua kepentingan ini dalam prakteknya saling memperkuat dan berimplikasi pada posisi tawar buruh yang semakin melemah. Keterlibatan SB tunggal pada masa itu hanya menjadi legitimasi dari kepentingan modal. Telah diketahui bersama bahwa SB tunggal yang ada saat itu tidak pernah mewakili kepentingan buruh karena elit pengurusnya yang telah terkooptasi oleh kepentingan pengusaha. Fungsi dan peran SB bagi anggota terdistorsi dengan hanya menjadi alat pengendalian buruh demi kelancaran produksi. Keanggotaan SB pada masa itu lebih merupakan mobilisasi yang secara politis juga dimanfaatkan bagi kepentingan salah satu kekuatan politik yang berkuasa penuh pada saat itu (Indoc, 1988).

Tulisan ini akan mencoba melihat bagaimana posisi SB saat ini --dalam konteks heterogenitas SB dan transisi otonomi daerah-- dalam keterlibatannya di institusi tripartit yang bertugas merumuskan besaran upah minimum. Fokus dari tulisan ini adalah analisis mengenai posisi dan kekuatan SB dalam konstelasi hubungan perburuhan di dalam institusi tripartit DP. Secara lebih spesifik, tulisan ini membahas tingkat kemampuan SB dalam negosiasi perumusan upah minimum dengan pihak lain dalam tripartit DP, kelemahan dan potensi kekuatan SB. Tulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi SB untuk meningkatkan kemampuan negosiasinya di masa yang akan datang di dalam institusi tripartit, khususnya DP.

### **Beberapa Konteks Perubahan dalam Hubungan Perburuhan dan Implikasinya terhadap SB**

Situasi *deadlock* dalam perundingan di lembaga tripartit, khususnya di dalam institusi yang merumuskan upah minimum atau DP, dan gugat-menggugat Keputusan Pemerintah, dalam hal ini gubernur atau bupati dan walikota mengenai perubahan besaran upah minimum, sangat berkaitan dengan dibukanya iklim kebebasan berserikat melalui UU No.21/2000 yang berimplikasi pada perubahan komposisi keterwakilan unsur tripartit, khususnya keterlibatan lebih dari satu SB di dalam lembaga tersebut.

Konteks lain yang melingkupi situasi di atas adalah diterapkannya desentralisasi pemerintahan hingga ke tingkat kabupaten dan kota. Berkaitan dengan mekanisme penetapan UMP dan UMK, Gubernur Provinsi Jawa Barat kemudian melimpahkan wewenang penetapan UMK yang diembannya berdasarkan Kepmen 226/2000 kepada masing-masing bupati dan walikota di Jawa Barat. Pelimpahan wewenang ini dalam prakteknya menimbulkan persoalan inkonsistensi penetapan upah minimum baik UMP maupun UMK. Selain itu, keberadaan UMK serta fungsi dan urgensi UMP menjadi tidak jelas.

Kelemahan lain yang cukup menonjol di dalam mekanisme penetapan upah minimum, baik pada masa lalu maupun masa kini, adalah dominasi pemerintah yang berperan sebagai pengambil keputusan yang tidak pernah terbebas dari *vested interest*. Pada masa lalu, dari 18 unsur yang diangkat sebagai anggota Dewan Penelitian Pengupahan Nasional dan Daerah (DPPN/D), 15 di antaranya mewakili berbagai instansi pemerintah, satu unsur perguruan tinggi, satu unsur Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO), dan satu unsur Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI). DPPN/D juga tidak otonom memutuskan tingkat KUM yang telah disepakati karena harus diajukan kembali kepada pemerintah (Menteri Tenaga Kerja atau gubernur), yang mempunyai hak veto untuk menolak rekomendasi tersebut. Paradigma ini tetap mewarnai pola pengambilan keputusan di lembaga tersebut hingga saat ini. Selama pemerintah --yang secara normatif seharusnya berperan sebagai fasilitator dan mediator di antara dua kepentingan yang berbeda antara SB dan pengusaha-- memegang hak veto ini, demokrasi tidak pernah ada dalam penetapan upah minimum. Apapun proses yang terjadi di DP akan kembali mentah bila keputusan akhir tetap berada di tangan gubernur atau bupati yang secara individu tetap manusia yang tidak terlepas dari kepentingan. Implikasi dari tidak otonomnya institusi ini bagi keterlibatan SB adalah sehebat apa pun kekuatan SB dalam pertarungan melawan kepentingan modal di DP dan setinggi apa pun kadar *fairness* dalam proses perundingan di DP, tidak akan berarti banyak bila *vested interest* gubernur atau bupati/walikota berbicara lain dari rekomendasi yang dihasilkan DP.

Terlepas dari kelemahan-kelemahan yang ada di dalam proses penetapan upah minimum, baik dari sisi institusi maupun mekanismenya, Studi Institusi Dewan Pengupahan yang dilakukan AKATIGA (2002) menunjukkan bahwa memang terdapat perubahan-perubahan di dalam institusi tripartit perumus upah

minimum saat ini. Selain berubah nama menjadi DP<sup>5</sup>, perubahan lainnya adalah dalam komposisi keterwakilan unsur tripartit yang lebih berimbang; terdapat lebih banyak SB yang terlibat. Keterlibatan lebih dari satu SB di dalam lembaga tripartit DP, meskipun belum cukup signifikan, cukup memberikan warna lain dalam proses dan dinamika perumusan upah minimum di lembaga tersebut.

Dalam konteks situasi yang tergambar di ataslah beberapa SB yang telah terdaftar di Departemen Tenaga Kerja setempat baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota berupaya membawa misi sesuai dengan kepentingannya. Kepentingan SB di dalam lembaga tripartit secara normatif adalah menjadi representasi kepentingan buruh yakni peningkatan kesejahteraan yang layak bagi penghidupannya. Secara khusus di DP Daerah, kepentingan SB pada pokoknya adalah mengupayakan peningkatan besaran UMP agar kesejahteraan buruh dapat meningkat pula. Bila UMP meningkat, UM Kab./Kota akan ditentukan dengan patokan tidak boleh lebih rendah dari UMP yang sudah meningkat tersebut.

### **Pemanfaatan Peluang oleh SB**

Studi yang dilakukan oleh AKATIGA (2002) menunjukkan bahwa meskipun iklim kebebasan berserikat dan otonomi daerah secara normatif memberikan peluang bagi SB untuk meningkatkan partisipasi mereka di dalam pengambilan kebijakan perburuhan, khususnya dalam perundingan upah minimum, dalam prakteknya peluang-peluang yang ada tidak dapat dimanfaatkan secara optimal oleh sebagian besar SB.

Di samping terhambat oleh paradigma yang berjalan di DP, pemanfaatan peluang ini juga dibatasi oleh tingkat kemampuan sebagian besar wakil SB dalam melakukan perundingan. Beberapa aspek yang dapat menjadi indikator ketidaksiapan wakil SB dapat dilihat dalam beberapa tahapan keterlibatan mereka di DP, antara lain pada tahap persiapan dan tahap pelaksanaan perundingan.

Pada tahap persiapan sebagian besar SB tidak siap dalam strategi, baik substansi, kemampuan teknis, maupun konsep. Pada umumnya SB tidak mempersiapkan secara khusus wakil-wakilnya yang terlibat di DP Daerah. Beberapa orang terlibat berdasarkan penunjukan pimpinan SB bersangkutan dengan dasar pertimbangan kurangnya jumlah sumber daya manusia. Setiap wakil SB “terjun bebas” dalam kancah pertarungan berbagai kepentingan di lembaga tersebut. Pengalaman baru dan ketidaksiapan ini menempatkan SB tetap di posisi yang marginal di DP; posisi yang sejak lama ditempati SB di dalam institusi ini. Seharusnya SB mulai menyadarinya dan berupaya untuk merebut posisi kunci karena dengan menduduki posisi kunci tersebut, mereka akan ikut menentukan proses perundingan ke arah yang dapat menguntungkan mereka.

Pada tahapan pelaksanaan perundingan di dalam pertemuan-pertemuan formal DP, sebagian dari mereka memiliki potensi kekuatan yang terlihat dari kemampuan mereka dalam berargumentasi, terutama dalam menanggapi pernyataan-pernyataan baik dari pihak pemerintah maupun pengusaha. Kemampuan berargumentasi ini berarti bahwa sebagian besar perwakilan SB mampu menyatakan pendapatnya secara terbuka dengan gayanya masing-masing, baik secara persuasif maupun provokatif. Pada sisi lain, kemampuan untuk berbicara vokal ini tidak diimbangi dengan kemampuan membaca situasi dan tanggapan pihak lain ketika ia berbicara.

Dari pengamatan terhadap situasi dan jalannya rapat-rapat DP, contoh yang menarik terjadi ketika dua orang wakil dari salah satu SB menyampaikan tanggapannya atas presentasi yang disampaikan oleh Ketua Komisi Perumusan Upah Minimum. Wakil yang pertama menyampaikan tanggapannya dengan nada suara yang semakin lama semakin tinggi sehingga terkesan sedang marah-marah, terlepas dari substansi yang disampaikan, forum menanggapi dengan pandangan yang melecehkan. Contoh lain adalah ketika seorang wakil dari unsur SB menyampaikan tanggapannya melalui presentasi yang dilakukannya dengan alat bantu OHP. Sayangnya, ia tidak memperhitungkan bahwa jarak antara hadirin dan layar OHP terlalu jauh sehingga tidak mungkin bagi mereka untuk dapat menangkap dengan jelas apa yang dipresentasikannya, di samping tulisan-tulisan dalam lembaran transparansi yang dipersiapkannya memang tidak memadai karena dibuat dengan huruf-huruf yang kecil. Selain itu,

---

<sup>5</sup> Sebagian provinsi dan kabupaten/kota mengubah nama lembaga tripartit perumus upah minimum ini menjadi Dewan Pengupahan, meskipun sebagian tetap memakai nama Komisi Pengupahan yang berada di bawah Lembaga Kerja Sama Tripartit Daerah. Perubahan nama ini sesuai dengan Rancangan Keppres mengenai Dewan Pengupahan dan Penetapan Upah Minimum yang pernah disosialisasikan pemerintah pada tahun 2000. Hingga saat ini, Rancangan Keppres ini belum kunjung dikeluarkan.

penjelasan-penjelasan yang disampaikan secara verbal tidak menarik hadirin untuk memperhatikannya karena suaranya terlalu rendah dan terlalu banyak kata pendahuluan dan basa-basi yang sebetulnya tidak perlu sehingga nampak membosankan. Tampak jelas bahwa forum tidak memperhatikan apa yang disampaikan. Kesalahan ini tidak disadarinya sehingga dalam kesempatan berikutnya ia melakukan kesalahan yang sama, dan sekali lagi hadirin tidak menanggapi secara sungguh-sungguh. Kemampuan-kemampuan ini dapat bermanfaat dengan efektif apabila digunakan secara terkontrol pada situasi dan waktu yang tepat.

Tahapan lain yang perlu diperhatikan adalah pascapenetapan upah minimum. Pada tahapan ini diperlukan kemampuan SB untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan upah minimum khususnya UMK di setiap kabupaten/kota. Sebagian besar SB bisa dipastikan kurang memberikan perhatian terhadap lemahnya sistem dan mekanisme pengawasan yang dilakukan baik oleh pemerintah, dalam hal ini petugas pengawas dari Disnaker, maupun pengawasan dari SB sendiri yang berada di tingkat perusahaan.

Dalam melihat ketidaksiapan wakil-wakil SB, setidaknya kita juga harus melihat ke dalam persoalan internal SB yang pada umumnya memang tidak secara sistematis mempersiapkan wakil-wakilnya di DPD. Di samping persoalan dalam sumber daya manusia dari sisi kuantitas maupun kualitas, persoalan yang dihadapi SB secara organisasional adalah belum terbangunnya manajemen yang memungkinkan terakomodasinya peran serta anggota seluas-luasnya. Di samping itu, koordinasi di antara pengurus antartingkatan wilayah yang sangat diperlukan dalam penyeragaman langkah dan strategi perjuangan SB belum terbangun.

Hambatan juga berasal dari manajemen eksternal SB yang belum terbangun. Misalnya, komunikasi di antara SB untuk menggalang kekuatan bersama tidak diagendakan secara khusus. Aliansi antar-SB yang terlibat di DP seharusnya menjadi agenda utama SB dalam persiapan perundingan di lembaga tripartit ini. Akan tetapi, kerja sama antar-SB hanya terjadi menjelang rapat-rapat yang dilakukan DPD. Secara substantif, tanggapan dari pihak SB terhadap suatu persoalan yang dibahas di DPD cenderung seragam, akan tetapi kekompakan tersebut tidak dipersiapkan lebih awal, jauh sebelum suatu pertemuan DPD dilakukan. Sebelum rapat secara resmi dibuka, sambil menunggu peserta rapat yang lain, biasanya antar-SB dilakukan komunikasi beberapa saat mengenai sikap masing-masing atas suatu persoalan yang harus diputuskan di dalam rapat DPD. Komunikasi di luar forum rapat DPD tidak terjadi secara langsung, tetapi terbatas melalui telepon. Beberapa kali rencana pertemuan antar-SB yang terlibat di DPD diprakarsai oleh salah satu SB, tetapi sayangnya tidak satu pun terlaksana. Hal ini lebih karena adanya perbedaan strategi yang mereka miliki dan berdasarkan pengamatan terhadap situasi konstelasi perserikatburuhan saat ini, juga disebabkan oleh hadirnya nuansa kompetitif yang begitu terasa di antara SB, terutama di antara para elit organisasinya. Nuansa ini lebih terasa di tingkat provinsi.

Fenomena lain yang menarik dari relasi antar-SB di lembaga tripartit terlihat di DP tingkat kabupaten yang memiliki lebih banyak SB yang terlibat daripada di tingkat provinsi. Di antara SB tersebut dalam perkembangannya kemudian, terbangun satu aliansi yang cukup kuat di dalam satu kelompok yang diberi nama Gabungan Serikat Pekerja Kabupaten Bandung (GSPB). GSPB diprakarsai oleh perwakilan dari salah satu SB yang juga terlibat di DPD Provinsi. Pengalamannya terlibat di DPD Provinsi memberikannya pelajaran dan kemampuan untuk membaca situasi dan membangun strategi dalam perundingan di tingkat kabupaten. Lebih banyaknya jumlah SB yang terlibat dan keberadaan satu sosok yang berpengalaman "bertarung" di DPD Provinsi, memberikan dampak yang cukup signifikan bagi kekuatan SB di tingkat kabupaten.

Gambaran yang menonjol dari relasi antar-SB di dalam DP, baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten, adalah nuansa persaingan yang cukup kental di antara SB. Hal ini mengakibatkan SB yang ada tidak bisa membangun aliansi sinergis untuk membangun kekuatan bersama. Suatu gambaran situasi yang tidak jauh berbeda dengan situasi perserikatburuhan di tingkat nasional. Situasi ini dalam praktiknya menghambat mereka sendiri dalam memperjuangkan aspirasi mereka. Bila kita melihat kasus di DP Kabupaten Bandung, dengan tergabungnya SB di kabupaten dalam GSPB, nampak nyata bahwa potensi-potensi yang ada di setiap SB apabila terkonsolidasi akan menjadi kekuatan yang cukup diperhitungkan oleh pihak lain di DP.

Aliansi antar-SB tersebut merupakan contoh nyata, yang berbeda dengan kondisi relasi SB di DPD Provinsi. SB sebenarnya mampu membangun kekuatan ketika masing-masing bersedia menanggalkan sebagian egonya karena kesadaran bahwa mereka mempunyai kepentingan yang sama.

### **Penutup: Agenda Perjuangan SB untuk Mewujudkan Potensinya Menjadi Kekuatan yang Riil**

Semangat yang dilandasi oleh kesadaran SB tentang fungsi dan peran sejatinya sebagai anggota di lembaga tripartit seyogyanya tetap mengiringi upaya-upaya konkrit yang harus dilakukan SB untuk meminimalkan hambatan dalam memanfaatkan peluang yang ada.

Secara historis, SB ada karena ada kebutuhan melakukan tawar-menawar kolektif (*collective bargaining*) yang kemudian tertuang dalam Kesepakatan Kerja Bersama. Dengan demikian, posisi SB kuat saat berhadapan dengan majikan karena ada permintaan bersama yang diajukan kepada majikan (*collective demand*), dan ada kekuatan bersama (*collective strength*). Dalam kerangka membangun kekuatan kolektif untuk memanfaatkan peluang-peluang inilah, meskipun keterlibatan di DP bagi sebagian besar perwakilan unsur SB merupakan pengalaman baru, terdapat beberapa aspek yang dapat menjadi indikator bahwa SB memiliki potensi untuk mengoptimalkan peran dan fungsinya sebagai alat perjuangan politis dalam perundingan di lembaga tripartit, khususnya di DP.

Setiap SB secara faktual memiliki potensi kekuatan dari jumlah anggota yang dimilikinya. Potensi ini bisa menjadi kekuatan nyata melalui mobilisasi anggota dalam suatu pemogokan atau demonstrasi untuk membantu menekan penolakan terhadap pihak lain yang mengeluarkan kebijakan yang tidak sesuai dengan aspirasi buruh. Berkaitan dengan persoalan upah minimum, kekuatan massa buruh telah terbukti mampu mengubah kebijakan gubernur dalam kasus kenaikan upah minimum hingga 4 kali pada tahun 2000 lalu. Berkaitan dengan itu, diperlukan peningkatan kemampuan SB untuk membangun manajemen aksi yang efektif dan efisien sebagai kekuatan nyata yang dapat menekan pihak modal untuk mengabdikan tuntutan pekerja.

Faktor lain yang harus dikembangkan adalah strategi beraliansi dengan unsur-unsur lain yang dapat mendukung kekuatan SB. Salah satu strategi yang dijalankan oleh salah satu unsur SB dalam membangun aliansi dengan unsur kekuatan lain di luar DP yang cukup signifikan misalnya, melakukan *lobby* kepada DPRD. Pertemuan SB dengan DPRD secara politis merupakan upaya SB untuk memperoleh dukungan dari kekuatan lain yang *nota bene* dianggap sebagai representasi dari aspirasi buruh sebagai anggota masyarakat.

Faktor lain yang perlu digarisbawahi adalah adanya arena lain bagi SB dalam memperjuangkan tingkat kehidupan anggotanya, tidak hanya dalam aspek upah minimum tetapi aspek-aspek lain dalam kesejahteraan buruh, yakni di tingkat pabrik melalui Perjanjian Kerja Bersama antara SB dan pengusaha. Kemampuan SB untuk bernegosiasi lebih terasa nyata di arena ini karena hasil yang dicapai akan langsung dirasakan oleh anggota.

Di arena mana pun SB bertarung, upaya peningkatan kemampuan merupakan upaya yang tetap harus menjadi agenda dalam perjuangan SB.

### **Daftar Rujukan**

- Anarita, Popon dan Resmi Setia. 2002. "Studi Institusi Dewan Pengupahan: Mencari Format Institusi Yang Adil dan Partisipatif bagi Buruh" (Draft Laporan). Bandung: AKATIGA.
- Haryadi, Dedi, dkk. 1994. Tinjauan Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia. Bandung: AKATIGA.
- Indoc, 1988. "Indonesian Workers and their Right to Organise" dalam *Developments 1987-1988*. Leiden: Indonesian Documentation and Information Centre.
- Thamrin, Juni. 1994. "Kebijakan Pengupahan Buruh Industri Pada Masa Orde Baru" dalam Dedi Haryadi, dkk. 1994. *Tinjauan Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia*. Bandung: AKATIGA.
- Tjandraningsih, Indrasari. 1994. "Kebutuhan Fisik Minimum dan Upah Minimum" dalam Dedi Haryadi, dkk. 1994. *Tinjauan Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia*. Bandung: AKATIGA.

*Surat Kabar dan dokumen :*

Pikiran Rakyat. Edisi 15 Juni 2001. Bandung.  
Pikiran Rakyat. Edisi 28 November 2001. Bandung.  
Pikiran Rakyat. Edisi 4 Desember 2001. Bandung.  
Pikiran Rakyat. Edisi 9 Januari 2002. Bandung.  
Kompas. Edisi 21 Januari 2002. Jakarta.

Peraturan Menteri Tenaga Kerja NO. PER-01/MEN/1999 tentang Upah Minimum, Bab II pasal 6 tentang Dasar Wewenang Penetapan Upah Minimum.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia No. KEP-226/MEN/2000 tanggal 5 Oktober 2000 tentang Perubahan Pasal 1,3, 4, 8, 11, 20, 21 Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. Per-01/Men/1999 tentang Upah Minimum, Bab II pasal 4 tentang Dasar Wewenang Penetapan Upah Minimum.



## UPAH MINIMUM BAGI BURUH DAN STRATEGI PERJUANGAN SERIKAT PEKERJA/SERIKAT BURUH

Bambang Wirahyoso<sup>1</sup>

### Pendahuluan

Dalam dua tahun terakhir ini penetapan upah minimum adalah persoalan yang paling krusial dan nyata dihadapi oleh pekerja/buruh dan pengusaha. Kebijakan penetapan upah minimum saat ini belum berpengaruh secara signifikan terhadap peningkatan pendapatan kaum pekerja/buruh. Apalagi dalam memenuhi kebutuhan hidup mereka yang dirasakan semakin berat. Situasi krisis global yang berkepanjangan membuat persoalan ini semakin dilematis. Kerap kali hal ini dijadikan pembenaran oleh kalangan dunia usaha untuk mengatakan bahwa beban mereka semakin berat. Dengan demikian, pengusaha terpaksa harus melakukan restrukturisasi manajemen perusahaan. Restrukturisasi ini berimplikasi pada efisiensi di berbagai bidang, termasuk rasionalisasi terhadap pekerja/buruh.

Kebijakan pengalihan penetapan upah minimum dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah menimbulkan berbagai persepsi kontroversial. Pemahaman otonomi daerah/desentralisasi pada Negara Kesatuan Republik Indonesia menunjuk pada "Pelepasan kekuasaan pemerintah pusat dalam bidang-bidang ekonomi agar pemerintah daerah dapat mengatur sumber alam yang ada di daerah." Berkaitan dengan itu, penetapan upah minimum seharusnya tidak diartikan sebagai bagian dari **wilayah ekonomi** melainkan **wilayah hukum** sebagai suatu bentuk **perlindungan**. Artinya, persoalan upah minimum tidak harus tergantung pada fluktuasi kondisi ekonomi karena upah minimum sudah sesuai dengan fungsinya yaitu merupakan standar normatif dan jaring pengaman (*safety net*) bagi pekerja/buruh.

Secara normatif, penetapan kebijakan upah minimum yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dimaksudkan sebagai upaya perlindungan terhadap para pekerja/buruh baru yang berpendidikan terendah, tidak mempunyai pengalaman, mempunyai masa kerja di bawah 1 (satu) tahun, dan lajang/belum berkeluarga. Tujuannya untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dari pihak pengusaha (selaku pemberi kerja) dalam memberikan upah kepada pekerja/buruh yang baru masuk bekerja.

Penerapan kebijakan upah minimum di lapangan (tingkat perusahaan) ternyata mempunyai dampak yang berbeda, tergantung karakteristik perusahaan dan kelompok atau status pekerja/buruh tersebut. Upah minimum sebenarnya hanya diberlakukan bagi pekerja/buruh dengan kriteria di atas, tetapi pada pelaksanaannya dapat mendongkrak upah pekerja secara individu di semua golongan di atasnya (upah sundulan), walaupun pengaruhnya sangat bervariasi.

Terjadinya banyak sekali salah penafsiran di dalam memahami fungsi upah minimum, khususnya pada sektor industri padat karya, menimbulkan implikasi yang dapat merugikan para pekerja/buruh yang mempunyai masa kerja lebih dari 1 (satu) tahun, telah berkeluarga, serta memiliki jabatan tertentu di semua tingkatan. Pekerja tersebut menerima upah yang besarnya sama dengan upah minimum. Demikian pula bagi pekerja/buruh yang mempunyai keahlian tertentu atau yang berprestasi, upahnya tidak secara nyata menunjukkan peningkatan bila dilihat dari upah rata-rata keseluruhan pekerja/buruh dalam satu perusahaan.

Keberadaan lembaga yang berwenang melakukan pengkajian/penelitian terhadap upah minimum belum terasa. Cara kerja lembaga tersebut sama sekali tidak mengalami perubahan yang mendasar karena masih menggunakan paradigma lama. Perubahan yang ada adalah komposisi keanggotaan di dalam lembaga tersebut. Sebelumnya, unsur yang mewakili pekerja/buruh hanya satu Serikat Pekerja tetapi sekarang sudah melibatkan multi Serikat Pekerja/Serikat Buruh yang telah tercatat di Kantor Disnaker setempat. Akan tetapi, perubahan ini tidak cukup signifikan bagi keterlibatan buruh/Serikat Buruh dalam proses perundingan di lembaga tripartit Dewan Pengupahan.

Oleh karena itu, penetapan kebijakan Upah Minimum Provinsi Jawa Barat Tahun 2002 -- dengan adanya perbedaan persepsi dan ketidakkonsistenan pemerintah daerah di dalam menetapkan

<sup>1</sup> Wakil Ketua DPN F.SP-TSK dan Ketua DPD F.SP-TSK Jawa Barat, praktisi organisasi Serikat Buruh.

kebijakan upah minimum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik yang menyangkut penetapan kebijakan Upah Minimum Provinsi (UMP) maupun Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) -- akhirnya masih menimbulkan persoalan, baik dari segi yuridis maupun di dalam pelaksanaannya. Hal ini ditandai dengan adanya berbagai gejala ketenagakerjaan di daerah-daerah yang berada di wilayah bersinggungan atau berdekatan.

#### **Refleksi: Keterlibatan Serikat Pekerja Tekstil, Sandang, dan Kulit di dalam Proses Perumusan Upah Minimum di Lembaga Dewan Pengupahan**

Di dalam kebijakan penetapan upah minimum, khususnya di wilayah Provinsi Jawa Barat, terdapat dua ketentuan yaitu besarnya UMP ditetapkan oleh gubernur melalui mekanisme lembaga Dewan Pengupahan Daerah dan kewenangan menetapkan UMK diserahkan kepada bupati dan walikota masing-masing. Penetapan UMP dan UMK ini melibatkan unsur tripartit sesuai dengan Surat Edaran maupun Keputusan Gubernur tentang Penetapan Upah Minimum Provinsi dan Upah Minimum Kabupaten/Kota Tahun 2002.

Dalam rangka menghadapi serta mengantisipasi persoalan kebijakan penetapan UMP maupun UMK, Serikat Pekerja Tekstil, Sandang, dan Kulit (SP-TSK) mengadakan rapat koordinasi SP-TSK se-Jawa Barat. Rapat ini diadakan untuk mengambil langkah-langkah dan strategi dalam proses perundingan di lembaga Dewan Pengupahan guna memperjuangkan besarnya upah minimum. Beberapa hal yang perlu digarisbawahi adalah:

1. bahwa dengan adanya kebijakan gubernur mengenai penetapan besarnya UMK diserahkan kepada bupati/walikota setempat, maka penetapan UMP dianggap sudah tidak diperlukan (ditiadakan);
2. bahwa besarnya upah minimum serendah-rendahnya 100% dari KHM hasil survei pasar yang dilakukan oleh lembaga Dewan Pengupahan setempat;
3. bahwa untuk melakukan perbandingan atas semua perangkat, SP-TSK harus mengadakan survei pasar tersendiri dengan mengambil lokasi pasar yang berbeda dengan Dewan Pengupahan;
4. bahwa pengertian upah minimum diperjuangkan sebagai upah pokok. Atau karena peraturannya masih menyebutkan tentang upah minimum adalah upah pokok ditambah tunjangan tetap, maka nama tunjangan tetap tersebut harus disebutkan sebagai tunjangan lajang (TL) yang perbandingannya adalah maksimal 90% (upah pokok) : 10% (tunjangan lajang);
5. bahwa dalam menetapkan besarnya upah minimum harus diperhatikan daerah terdekat sekitarnya dengan melakukan komunikasi dan koordinasi, agar dapat saling memberikan dukungan;
6. bahwa penangguhan pelaksanaan upah minimum sudah saatnya ditiadakan karena sudah tidak sesuai lagi dengan semangat upah minimum itu sendiri;
7. bahwa dalam upaya memperjuangkan kebijakan penetapan upah minimum di semua perangkat, SP-TSK dengan bekerjasama dengan Serikat Pekerja/Serikat Buruh (SP/SB) lain harus melakukan *lobby/dialog* dan bila perlu unjuk rasa kepada DPRD maupun bupati/walikota *setempat* guna mendapatkan dukungan maupun rekomendasi sehingga *bargaining position* mereka menjadi lebih kuat.

Berdasarkan hasil rapat koordinasi tersebut, SP-TSK sejak awal telah menyatakan menolak kebijakan penetapan UMP melalui Keputusan Gubernur karena dianggap sudah tidak ada gunanya lagi. Akan tetapi, hal tersebut tidak berhasil dan bagaimanapun juga lembaga Dewan Pengupahan Daerah yang telah dibentuk oleh gubernur harus merumuskan kebijakan penetapan upah minimum sesuai dengan kewenangan yang ada.

Oleh karena itu, SP-TSK memberikan usulan agar Dewan Pengupahan Daerah Provinsi membuat rumusan/pedoman sebagai petunjuk pelaksanaan (juklak) yang berkaitan dengan kebijakan penetapan upah minimum. Pedoman ini minimal dapat dipakai sebagai pegangan bagi daerah kabupaten/kota untuk tidak menimbulkan perbedaan persepsi mengenai:

1. penetapan standardisasi item-item yang akan dipergunakan dalam melaksanakan survei pasar tentang Kebutuhan Hidup Minimum (KHM),
2. prosedur dan mekanisme serta transparansi dalam pelaksanaan survei pasar tersebut,
3. besarnya upah minimum harus ditetapkan sama dengan besarnya KHM hasil survei pasar di daerah setempat,
4. pengertian upah minimum dalam konteks yang dimaksud adalah Tunjangan Tetap,
5. pengertian Upah Minimum Sektoral dalam kaitannya dengan upah minimum.

Dalam proses perundingan di Dewan Pengupahan Daerah ternyata hal ini tidak mendapat dukungan maupun tanggapan yang positif. Kecuali mengenai standarisasi item KHM yang sudah dapat disepakati. Walaupun secara keseluruhan belum sempurna, sekurang-kurangnya sudah dapat dipergunakan sebagai pedoman bagi daerah kabupaten/kota dalam melakukan survei pasar guna menentukan besarnya KHM di daerah masing-masing.

Setelah melihat sangat kecilnya kemungkinan untuk dapat memperjuangkan konsep tersebut secara keseluruhan, pada akhirnya SP-TSK menyampaikan beberapa usulan sebagai solusi dan alternatif. Dalam merumuskan besarnya UMP yang akan disampaikan kepada gubernur, Dewan Pengupahan Daerah harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. bahwa UMP dapat ditetapkan apabila minimal terdapat dua atau lebih daerah kabupaten/kota yang tidak sanggup menetapkan kebijakan besarnya UMK. Sebagai catatan, mekanismenya ditetapkan berdasarkan besarnya KHM di daerah tersebut yang didapat melalui proses survei pasar yang dilakukan oleh Dewan Pengupahan Daerah. Kemudian, UMP juga hanya bisa diberlakukan bagi daerah tersebut; atau
2. bahwa dasar penetapan UMP adalah besarnya KHM terendah dari hasil survei di suatu daerah disesuaikan dengan kewilayahan daerah yang berdekatan. Artinya, Dewan Pengupahan Daerah Provinsi harus terlebih dahulu menetapkan daerah-daerah kewilayahan baru di luar Provinsi Banten, misalnya untuk Wilayah I meliputi Kab./Kota Bandung dan Kab. Sumedang; Wilayah II meliputi Kab./Kota Bogor dan Depok; Wilayah III meliputi Kab./Kota Bekasi, Kab. Krawang, Purwakarta, dan Cikampek; Wilayah IV meliputi Kab. Kuningan, Cirebon, Indramayu, Subang dan Majalengka; dan Wilayah V meliputi Kab. Tasikmalaya, Ciamis, dan Garut; serta terakhir Wilayah VI meliputi Kab. Cianjur dan Sukabumi.
3. bahwa setelah diketahui besarnya KHM tersebut, Dewan Pengupahan Daerah melakukan verifikasi dan bila perlu melakukan pengecekan kembali, khususnya pada daerah kabupaten/kota dengan KHM terendah. Hasil pengecekan ini dipakai sebagai bahan pertimbangan didalam merumuskan besarnya UMP.

Untuk meyakinkan konsep tersebut, SP-TSK bersama-sama dengan SP/SB lain juga telah meminta dukungan dari Komisi E DPRD Provinsi Jawa Barat. Komisi E ini memberikan tanggapan positif serta akan memberikan dukungan untuk meniadakan UMP. Apabila harus ditetapkan, DPD Provinsi Jawa Barat akan mengkaji kembali sesuai dengan aspirasi yang disampaikan dari SP-TSK beserta SP/SB yang ada.

Di samping itu, SP-TSK juga mencoba membuat opini publik melalui berbagai media massa tentang kebijakan penetapan Upah Minimum Tahun 2002. Salah satunya adalah sebelum kebijakan UMP ditetapkan, DPD harus mengadakan sosialisasi/*hearing* terlebih dahulu dengan menghadirkan Wakil Gubernur Bidang Kesra, serta mengundang DPRD dan SP/SB termasuk semua Disnaker Kab./Kota se-Jawa Barat. Pada akhirnya desakan ini tidak berhasil karena Dewan Pengupahan -- walaupun dengan cara *voting* -- tetap memutuskan besarnya UMP dengan hanya berdasarkan data survei pasar yang menghasilkan besarnya KHM terendah yaitu Kabupaten Kuningan.

Untuk mencegah adanya sebuah kebijakan penetapan UMP, SP-TSK juga berdialog langsung dengan gubernur -- yang pada waktu itu diterima oleh wakil gubernur -- guna memberikan masukan dan alasan-alasan, baik berdasarkan pertimbangan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan -- baik PP No. 25 Tahun 2000 maupun Kepmen No. 226/Men/2000 -- yang berkaitan dengan kebijakan UMP maupun UMK. Pada kenyataannya pemerintah daerah (gubernur) tetap mempertahankan Surat Edaran dan Surat Keputusan tentang Kebijakan Penetapan Upah Minimum di Jawa Barat. Kebijakan tersebut sesuai dengan rekomendasi dari Dewan Pengupahan Daerah. Terbukti hanya beberapa hari setelah SP-TSK bertemu dengan wakil gubernur, keluarlah secara resmi Keputusan Gubernur No. 561/Kep.1082-Bangsos/2001 tentang UMP sebesar Rp. 280.779,- per bulan, sedangkan mengenai ketentuan UMK diserahkan kepada masing-masing bupati/walikota.

Pada akhirnya SP-TSK secara resmi melalui surat No. Org-623/F.SPTSK/JB/XI/2001 tanggal 25 Nopember 2001 langsung memberikan tanggapan kepada gubernur terhadap Keputusan Gubernur tentang kebijakan penetapan UMP yang substansinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Wakil gubernur telah memberikan jawaban secara tertulis yaitu tetap membenarkan kebijakan tersebut sesuai dengan persepsi dan penafsirannya.

Oleh sebab itu, agar tidak menghambat proses perundingan yang sedang berjalan tentang besarnya UMK, maka SP-TSK mengambil sikap melakukan upaya hukum yaitu mengajukan permohonan Hak Uji Materil kepada Mahkamah Agung terhadap Surat Edaran dan Keputusan Gubernur tentang kebijakan penetapan Upah Minimum di Jawa Barat yang telah tercatat melalui kepaniteraan Mahkamah Agung RI dengan register No. 05.P/HUM/Th.2002 pada tanggal 21 Februari 2002. Tujuannya adalah agar Mahkamah Agung dapat memberikan fatwa menyangkut persoalan itu; mana yang dianggap benar di dalam prosedur penetapan kebijakan upah minimum, apakah sebagaimana yang dilakukan oleh gubernur melalui Surat Keputusannya atau peraturan perundang-undangan di atasnya seperti PP No. 25 Tahun 2000 dan Kepmenaker No. 226/M/2000. Upaya hukum ini sampai saat ini sedang dalam proses pengadilan. Hal ini dilakukan agar di masa yang akan datang ada kepastian hukum mengenai kebijakan penetapan upah minimum di Jawa Barat. Selain agar persoalan ini tidak menimbulkan kontroversi kembali.

#### **Proses Penetapan Kebijakan Upah Minimum Kabupaten/Kota**

Mengenai proses penetapan kebijakan UMK, sesuai dengan laporan dari perangkat SP-TSK di daerah, pada prinsipnya berpedoman kepada garis kebijakan Organisasi SP-TSK tersebut. Walaupun cara dan strateginya disesuaikan dengan situasi dan kondisi daerah setempat.

Oleh karena penetapan kebijakan UMK diserahkan kepada bupati/walikota masing-masing, maka penentuan wakil di daerah menjadi sangat penting dan diserahkan kepada perangkat Organisasi SP-TSK Kab/Kota setempat. Penentuan ini harus memperhatikan faktor kemampuan khusus wakil tersebut dalam hal berargumentasi, melakukan *lobby*, serta mempunyai akses, baik sebagai pribadi maupun fungsionaris organisasi, ke berbagai pihak/instansi terkait.

Tetapi, ada satu hal yang dilupakan oleh teman-teman dari perangkat SP-TSK di daerah ketika proses perundingan sudah mencapai tahap menentukan kebijakan UMK. Walaupun telah disepakati bahwa harus terus saling berkoordinasi, khususnya yang berada di daerah berdekatan, tampaknya hal itu kurang diperhatikan. Pada kenyataannya, masing-masing daerah justru ingin menunjukkan kelebihanannya sehingga mempersulit terbangunnya solidaritas.

Langkah yang merupakan strategi yang dipersiapkan SP-TSK dan dilakukan di daerah kabupaten dan kota, dengan segala kekurangan dan kelebihanannya sesuai dengan garis kebijakan organisasi, antara lain:

1. Bekerja sama dalam upaya membangun solidaritas dengan SP/SB lain untuk memperkuat *bargaining position* dalam setiap proses perundingan. Walaupun ketika di luar perundingan kadang kala mengalami perubahan karena adanya perbedaan kepentingan.
2. Melakukan gerakan yang bersifat gabungan sesama SP/SB dalam menyampaikan aspirasi baik kepada DPRD maupun kepada pihak pemerintah (bupati/walikota) setempat yang hampir secara keseluruhan mendapat tanggapan positif. Gerakan ini dilakukan dengan cara beraudiensi/*dialog/lobby* dan aksi unjuk rasa terbatas oleh pengurus SP/SB tingkat kabupaten/kota dengan SP/SB tingkat perusahaan. Akan tetapi, ada pula yang melibatkan para pekerja/buruhnya guna membangun opini publik agar dukungan DPRD melalui rekomendasinya secara keseluruhan sesuai dengan aspirasi yang diharapkan. Di beberapa daerah seperti Kab./Kota Bandung dan Kabupaten Sumedang mereka terjebak oleh mekanisme *deadlock* karena sangat yakin dengan adanya rekomendasi DPRD yang seolah-olah akan dijadikan dasar keputusan bupati/walikota, sehingga menyerahkan sepenuhnya kepada pemerintah. Keyakinan ini ternyata berakibat fatal.
3. Melakukan upaya-upaya menciptakan opini publik tentang aspirasi yang dikehendaki oleh SP/SB mengenai besarnya upah minimum melalui berbagai media massa. Hal ini dilakukan dengan memberikan informasi tentang hasil survei masing-masing daerah. Bila terdapat perbedaan yang signifikan dengan daerah yang berdekatan, maka hal itu dapat dipakai sebagai alasan atau pertimbangan untuk mendongkrak kebijakan upah minimum di daerah yang KHM-nya lebih rendah. Akhirnya, hasil survei pasar masih dapat diperdebatkan berdasarkan rasionalitas perbedaan daerah yang berdekatan.
4. Dengan strategi di atas, karena pertimbangan waktu dan desakan yang semakin kuat tentang adanya keinginan dari seluruh SP/SB untuk meminta kenaikan upah minimum, akhirnya tidak ada pembahasan mengenai upah minimum dan kaitannya dengan tunjangan tetap/tidak tetap. Selain itu, penolakan penangguhan tidak sempat lagi diperjuangkan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, penetapan kebijakan UMK di Jawa Barat akhirnya menimbulkan perbedaan yang cukup signifikan. Contohnya, Wilayah I yang biasanya selama ini upah minimumnya relatif sama sekarang terjadi perbedaan yang berkisar: terendah Rp. 470.000,00/bulan (Kabupaten Sumedang) tertinggi Rp 576.500,00/bulan (Bogor Raya/Depok) dan Rp 575.500,00/bulan (Kabupaten/Kota Bekasi). Perbedaan ini dalam pelaksanaannya di tingkat perusahaan menjadi sangat dilematis seperti yang terjadi di wilayah Bogor Raya dan Kabupaten/Kota Bekasi, khususnya di sektor garmen. Banyak perusahaan mengajukan penangguhan dan menimbulkan gejolak ketenagakerjaan seperti ancaman rasionalisasi/efisiensi maupun PHK massal.

Adapun yang lebih parah lagi, khususnya di dalam proses pengajuan permohonan penangguhan di luar garis kebijakan SP-TSK, yang seharusnya menjadi kewenangan pihak pemerintah sepenuhnya melalui otoritas bupati/walikota, tetapi dalam pelaksanaannya diproses melalui tim yang dibentuk oleh bupati/walikota yang anggotanya terdiri dari unsur tripartit termasuk dari unsur SP/SB. Mereka yang tadinya sangat gigih dalam upaya memperjuangkan besarnya UMK, tetapi ketika perusahaan mengajukan permohonan penangguhan, ternyata unsur SP/SB juga terlibat dalam ikut memberikan persetujuan permohonan penangguhan pelaksanaan upah minimum yang diajukan oleh perusahaan untuk ditetapkan melalui Surat Keputusan Bupati/Walikota (ini sangat tidak rasional dan kontradiktif) di samping juga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang prosedur permohonan penangguhan pelaksanaan upah minimum.

Ada juga yang terjadi pada perusahaan yang mengajukan permohonan penangguhan upah minimum, yang cukup dilakukan berdasarkan kesepakatan bipartit secara tersembunyi yang menetapkan besarnya upah minimum di bawah normatif atau dengan cara melakukan tahapan yang kemudian dilegalisasi berdasarkan Surat Keputusan Bupati/Walikota setempat.

#### **Keberadaan Lembaga Tripartit Dewan Pengupahan dan Strategi Perjuangan Serikat Buruh di Masa Mendatang**

Pada prinsipnya, keberadaan lembaga tripartit termasuk Dewan Pengupahan di masa yang akan datang memang masih diperlukan tetapi sebaiknya produknya lebih diarahkan kepada hal-hal yang menyangkut kebijakan ketenagakerjaan secara makro yang merupakan jaring pengaman (*safety net*) guna memberikan perlindungan dan jaminan minimal bagi para pekerja/tenaga terhadap kemungkinan tindakan sewenang-wenang dari kalangan pengusaha.

Di samping itu, keberadaan lembaga tripartit juga merupakan sebuah media/forum komunikasi dan konsultasi antara SP/SB, pemerintah, dan asosiasi pengusaha dalam rangka memecahkan masalah-masalah ketenagakerjaan/perburuhan yang termasuk dalam pengawasannya, dengan tujuan menciptakan ketenangan berusaha dan ketenangan bekerja.

Oleh karena itu, bila memang keberadaan Dewan Pengupahan masih diperlukan, namanya harus diubah menjadi Dewan Pengkajian dan Penetapan Upah Minimum. Peranan dan fungsinya sebatas menetapkan kebijakan upah minimum berdasarkan sektor jenis industri secara makro guna mencerminkan rasa keadilan dan obyektivitas. Dengan demikian, kebijakan upah minimum benar-benar sebagai jaring pengaman dan sebatas memberikan perlindungan bagi tenaga kerja baru. Di samping itu, sebaiknya upah minimum juga hanya diberlakukan pada perusahaan yang belum/tidak memiliki organisasi SP/SB.

Sementara itu, bagi perusahaan yang telah memiliki SP/SB, penetapan besarnya upah minimum (sebagai upah terendah) ditentukan berdasarkan kesepakatan bipartit dan kemudian dituangkan dalam Perjanjian Kerja Bersama (PKB). Penetapan ini sudah tentu tidak boleh lebih rendah dari penetapan upah minimum yang ditentukan oleh pemerintah. Dengan demikian, sekaligus pula dapat mengatur sistem/struktur pengupahan di perusahaan setempat yang selama ini menjadi persoalan dengan adanya upah sundulan. Pengaturan tersebut adalah dengan cara menciptakan sebuah sistem/struktur pengupahan yang adil dan mendorong produktivitas tenaga kerja, karena pekerja/buruh yang mempunyai masa kerja lebih lama -- apalagi telah berkeluarga -- harus secara proporsional mendapatkan upah dan kesejahteraan lebih baik demi masa depannya. Apabila dilihat dari prestasi kerja, pengalaman, dan pengabdianya tidak mungkin akan sama dengan pekerja/buruh yang baru masuk kerja.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka di masa mendatang penetapan kebijakan upah minimum tidak akan dijadikan satu-satunya strategi bagi SP/SB dalam upaya memperjuangkan peningkatan kesejahteraan pekerja/buruh beserta keluarganya. Penetapan berdasarkan besarnya upah minimum, pada akhirnya akan terjebak menjadi upah maksimum karena diberlakukan kepada seluruh pekerja/buruh di semua tingkatan.

Sebenarnya, tujuan yang paling utama dari keberadaan SP/SB dalam memperjuangkan peningkatan kondisi kehidupan dan kesejahteraan pekerja/buruh anggotanya akan dicapai dengan cara mewujudkan sebuah Perjanjian Kerja Bersama (PKB) di perusahaan setempat. PKB ini akan mengatur hak dan kewajiban, baik pengusaha maupun pekerja/buruh secara demokratis, berkeadilan, dan mendorong peningkatan produktivitas, serta mampu mengakomodasi semua kepentingan pekerja/buruh di segala tingkatan sesuai dengan kondisi/kemampuan perusahaan setempat.

Dengan demikian, keberadaan SP/SB lebih dituntut untuk meningkatkan kualitas kemampuannya dan dapat melakukan kompetisi secara sehat, obyektif, serta realistis dalam rangka memperjuangkan peningkatan kondisi kehidupan dan kesejahteraan pekerja/buruh sebagai anggotanya, termasuk melalui kebijakan kenaikan upah yang berada pada tingkat perusahaan. Untuk itu, keberadaan SP/SB di tingkat basis/perusahaan harus diperkuat agar memiliki *bargaining power* dalam melakukan perundingan dengan pihak perusahaan setempat. Nilainya akan sangat berbeda dan lebih profesional ketika ada sebuah gerakan/aksi unjuk rasa/pemogokan karena tuntutan yang bersifat nonnormatif, misalnya perbaikan kenaikan upah dan kesejahteraan lainnya di atas normatif, bila memang telah diketahui secara transparan bahwa perusahaan secara obyektif dan realistis mempunyai kemampuan.

Itu semua dapat dilakukan bila keberadaan SP/SB di tingkat basis/perusahaan mempunyai pengetahuan tentang masalah hubungan industrial secara utuh serta mengetahui kondisi kemampuan perusahaannya. Hal itu merupakan dasar yang menjadi kekuatan bagi Serikat Pekerja/Serikat Buruh dalam menjalankan fungsi dan perannya untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud di atas.

Langkah-langkah yang harus ditempuh oleh SP/SB di masa yang akan datang harus lebih matang secara konseptual dan tidak boleh lagi terjun bebas. Dalam pengertian, SP/SB harus mempunyai kesiapan, sehingga upayanya menjadi efektif dan tidak mengalami kesulitan dalam pelaksanaan di lapangan.

Untuk menetapkan kebijakan upah minimum di Indonesia, peran lembaga seperti Dewan Pengupahan masih diperlukan dengan catatan sebagai berikut:

*Pertama*, untuk tidak lagi menimbulkan kontroversi dan mendapatkan kepastian hukum secara konsisten dalam hal penetapan upah minimum, maka mekanismenya harus dikembalikan kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

*Kedua*, bahwa pengertian "upah minimum" sebagai upah standar adalah *safety net* yang hanya diberlakukan bagi perusahaan yang tidak/belum memiliki organisasi SP/SB; dan bahwa prosedur permohonan penangguhan yang pada kenyataannya selalu menjadi persoalan yang sangat krusial sebaiknya dihapuskan dan diubah dalam bentuk sanksi bagi perusahaan yang tidak mau melaksanakan ketentuan upah minimum. Dengan demikian juga mendorong perbaikan kinerja lembaga dimaksud dengan bekerja secara benar, profesional, transparan, dan ekstra hati-hati di dalam menetapkan besarnya upah minimum di daerahnya masing-masing. Dengan demikian, tidak ada lagi organisasi SP/SB yang melakukan gerakan unjuk rasa/pemogokan karena menuntut diberlakukannya upah minimum. Untuk itu, diperlukan ketentuan baru dalam bentuk Keputusan Presiden atau minimal Keputusan Menteri mengenai upah minimum, termasuk kelembagaan yang menangani pengkajian dan penelitian dimaksud.

*Ketiga*, perlu dilakukan perubahan melalui pengkajian dan bila perlu penelitian dengan melibatkan berbagai pihak yang akan menghasilkan kesepakatan dari semua unsur yang duduk dalam kelembagaan mengenai item Survei Kebutuhan Hidup bagi pekerja/buruh yang disertai dengan definisi konsepnya agar tidak ada lagi perbedaan penafsiran atau persepsi.

*Keempat*, perlu dilakukan perubahan secara yuridis tentang keberadaan lembaga yang akan melakukan pengkajian upah minimum sebagaimana dimaksud dalam butir kedua di atas dan berfungsi bukan lagi sebagai pembantu kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) tetapi merupakan lembaga

independen yang bertanggung jawab kepada publik. Lembaga independen dimaksud tidak lagi hanya bersifat memberikan rekomendasi/mengusulkan tetapi mempunyai kewenangan memutuskan besarnya upah minimum di daerah setempat yang selanjutnya disahkan oleh gubernur untuk mendapatkan legitimasi.

*Kelima*, jumlah anggota dari masing-masing unsur yang duduk dalam lembaga independen, baik dari pihak yang mewakili pekerja/buruh yaitu organisasi SP/SB maupun dari pihak pengusaha yaitu asosiasi pengusaha boleh sama berdasarkan kebutuhan yang disepakati bersama. Sementara itu, dari unsur yang mewakili pemerintah cukup satu orang yang berasal dari instansi yang membidangi ketenagakerjaan dan berfungsi sebagai fasilitator, kemudian dari unsur perguruan tinggi/lembaga peneliti/BPS/instansi terkait sebatas bila diperlukan oleh anggota lembaga independen dimaksud dan akan berfungsi sebagai narasumber yang penunjukannya juga ditetapkan melalui rapat keputusan anggota lembaga.

*Keenam*, bahwa kebijakan penetapan upah minimum harus mengarah kepada jenis sektor/karakteristik industri tertentu dan hanya diberlakukan pada perusahaan yang tidak memiliki SP/SB sebagaimana disebut pada butir kedua di atas. Sedangkan bagi perusahaan yang telah memiliki SP/SB, penetapan kebijakan upah terendah maupun sistem pengupahannya ditetapkan berdasarkan hasil kesepakatan bersama atau diatur dalam Perjanjian Kerja Bersama (PKB) yang dibuat antara pihak pengusaha dengan SP/SB setempat sesuai dengan kondisi obyektif di masing-masing perusahaan dengan ketentuan tidak boleh lebih rendah dari upah minimum yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dengan demikian, SP/SB mendorong untuk lebih mempunyai kemampuan dalam menganalisis kondisi obyektif perusahaan dan perusahaan dapat secara jujur dan transparan menjelaskan kemampuan perusahaan. Keadaan tersebut pada akhirnya dapat menjamin adanya sistem pengupahan yang berkeadilan dan mendorong peningkatan produktivitas, serta membantu membangun ketahanan perusahaan.

Melalui enam pilar yang merupakan langkah dan strategi perjuangan organisasi SP/SB tersebut, dalam rangka memperjuangkan kebijakan upah minimum sebagai bagian dari tujuan utama peningkatan kesejahteraan anggota, diperlukan adanya kesamaan sikap, visi, dan misi gerakan organisasi SP/SB yang ada. Sebaliknya, apabila keberadaan lembaga/Dewan Pengupahan dimaksud baik cara kerja, mekanisme, maupun kebijakannya masih seperti yang selama ini berjalan, sebaiknya semua organisasi SP/SB tidak perlu masuk sebagai anggota lembaga/dewan yang akan menentukan kebijakan upah minimum. Berdasarkan pengalaman, SP/SB ini hanya akan dijadikan *bemper* untuk dijadikan legitimasi pihak eksekutif maupun pengusaha di dalam menetapkan, baik kebijakan upah minimum maupun penanguhan yang seharusnya sudah tidak lagi terjadi di kemudian hari.

Oleh karena itu, keberadaan organisasi SP/SB di dalam memperjuangkan kesejahteraan melalui pengupahan akan lebih diutamakan melalui sebuah Perjanjian Kerja Bersama (PKB), sedangkan keterlibatannya di dalam ikut menentukan kebijakan upah minimum adalah dengan ikut mengawasi kebijakan pemerintah agar tidak terjadi kesewenangan. Tetapi, apabila berbagai saran, pendapat bahkan usulan tidak dapat diterima, sebaiknya SP/SB tidak melibatkan diri dan bila perlu menyerahkan kepada pemerintah dan DPRD setempat untuk menetapkan sebuah kebijakan tentang upah minimum, sehingga para pekerja/buruh dapat menyampaikan aspirasi dan kontrol melalui DPRD.

#### **Implikasi Penerapan Otonomi Daerah terhadap Ketenagakerjaan dari Persepsi Serikat Pekerja**

Implikasi dari adanya UU No. 22/1999 dan Peraturan Pemerintah No. 25/2000 terhadap kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota di bidang ketenagakerjaan adalah:

1. perubahan-perubahan di dalam pelaksanaan kebijakan hubungan industrial, perlindungan pekerja, penegakan hukum, dan jaminan sosial;
2. perubahan di dalam penetapan - standar keselamatan dan kesehatan kerja, higiene perusahaan, dan lingkungan kerja;
3. pemerintah kabupaten/kota dapat melakukan kontrol terhadap perusahaan melalui mekanisme perizinan usaha;
4. pemerintah kabupaten/kota dapat mempengaruhi penyerapan tenaga kerja/pengangguran.

Fungsi pemerintahan kabupaten/kota dalam bidang ketenagakerjaan dilakukan oleh Dinas Ketenagakerjaan, sedangkan dalam mengeksekusi program dan fungsi pemerintah daerah yang menjadi *counterpart* sebagai lembaga kontrol secara struktural adalah DPRD yang berkedudukan sejajar dengan pemerintah.

Formatted: Bullets and Numbering

SP/SB bersama-sama dengan semua elemen masyarakat pemerhati masalah ketenagakerjaan harus menjadi kelompok kepentingan yang dapat mempengaruhi pemerintah daerah untuk menerbitkan dan melaksanakan kebijakan ketenagakerjaan secara benar dan konsisten.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah di bidang ketenagakerjaan, ada beberapa permasalahan yang perlu dicermati oleh SP/SB antara lain:

1. Pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki pengalaman dalam mengurus persoalan hubungan industrial dan ketenagakerjaan, tetapi terbiasa mengatur persoalan yang sifatnya residensial (infrastruktur, pelayanan umum, dan komunitas).
2. Pemerintah kabupaten/kota juga tidak memiliki pengalaman dalam mengendalikan persoalan ketenagakerjaan.
3. Orientasi pemerintah daerah untuk mendapatkan pemasukan melalui pajak dan retribusi daerah sangat besar sehingga seringkali mengabaikan fungsi regulasi.
4. Adanya budaya aparat pemerintah daerah dalam melakukan *retail corruption* yang dapat berdampak serius pada pelaksanaan kebijakan ketenagakerjaan.
5. *Lobby* kalangan pengusaha kepada pemerintah daerah sangat mudah dan dengan biaya murah, seperti proses perizinan dalam mendirikan perusahaan.
6. Masih kurangnya pengetahuan dari para anggota DPRD tentang persoalan yang menyangkut masalah perselisihan hubungan industrial maupun ketenagakerjaan secara luas.

Berdasarkan hal tersebut di atas, SP/SB sudah saatnya melakukan reorientasi gerakannya sekaligus meningkatkan kualitas sumber daya manusia para pengurusnya guna mempersiapkan hal-hal sebagai berikut:

1. SP/SB di semua tingkatan pemerintahan harus mempunyai kemampuan *lobby* dengan pihak eksekutif, pengusaha, dan legislatif yang memungkinkan perjuangannya lebih efektif dalam mempengaruhi kebijakan publik tanpa melakukan aktivitas yang kontraproduktif.
2. SP/SB harus bersikap hati-hati terhadap intervensi pemerintah daerah baik langsung maupun tidak langsung.
3. Dalam menyampaikan persoalan ketenagakerjaan kepada pemerintah, SP/SB harus mengetahui pihak yang tepat.

Formatted: Bullets and Numbering

#### **Pola Dasar Serikat Pekerja dalam Menetapkan Upah Pekerja dan Upah Sundulan**

Sistem penetapan upah dapat dibagi dalam lima kategori, yaitu :

1. secara sepihak yang merupakan kebijakan perusahaan,
2. secara sepihak tetapi dengan meminta persetujuan pemerintah yang biasanya melalui Peraturan Perusahaan,
3. berdasarkan ketentuan pemerintah melalui Upah Minimum,
4. dengan persetujuan pekerja secara perorangan melalui Kontrak Kerja, dan
5. dengan Kesepakatan Serikat Pekerja melalui Perjanjian Kerja Bersama

Dari lima kategori penetapan upah tersebut, pola dasar yang paling baik dan ideal bagi SP/SB dalam menetapkan sistem pengupahan adalah melalui Perjanjian Kerja Bersama (PKB) dengan berpedoman kepada prinsip-prinsip keadilan dan berdasarkan prestasi kerja serta kebutuhan hidup pekerja tanpa mengabaikan kemampuan perusahaan dalam rangka meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan pekerja.

Salah satu eksek dalam pelaksanaan upah minimum ini adalah munculnya upah sundulan. Sebenarnya, upah sundulan merupakan konsekuensi logis terhadap adanya kebijakan pemerintah tentang kenaikan upah minimum. Secara umum, dalam sistem pengupahan istilah upah sundulan tidak dikenal. Tidak ada ketentuan secara normatif yang mengatur upah sundulan sehingga otomatis besarnya sama, baik secara nominal maupun persentasenya, dengan kebijakan upah minimum.

Yang menjadi masalah adalah banyak perusahaan tidak mempunyai sistem pengupahan yang diatur secara rinci dalam Perjanjian Kerja Bersama (PKB). Hal ini mengakibatkan perusahaan mengambil jalan termudah, yaitu kenaikan nilai nominal sebagai akibat kebijakan upah minimum dijadikan kenaikan untuk pekerja di semua tingkatan tanpa melihat masa kerja, prestasi, dan jabatan pekerja tersebut. Pada akhirnya ada pekerja yang merasa diuntungkan dan dirugikan. Lebih jauh, kebijakan kenaikan upah minimum setiap tahunnya tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan produktivitas. Biasanya ini terjadi pada perusahaan yang memandang **Upah Minimum** identik dengan **Upah Maksimum**.



Sebaiknya upah sundulan diartikan sebagai nilai tambah yang secara persentase mungkin lebih rendah dari kenaikan upah minimum, tetapi secara nominal mungkin akan lebih tinggi dari sistem kerucut. Dengan demikian, dapat memberikan rasa keadilan dan menunjang peningkatan produktivitas secara keseluruhan. Hal tersebut dapat dilakukan bila perusahaan dalam memberikan kenaikan upah mendasarkannya pada nilai global (persentase dari upah pekerja sebelumnya).

### **Penutup**

Upaya mengantisipasi terjadinya gejolak ketenagakerjaan sebagai akibat dari kenaikan upah setiap tahun, sangat tergantung pada sejauh mana peranan dan fungsi SP/SB dalam suatu perusahaan. Beberapa faktor yang mempengaruhi antara lain:

1. Keberadaan SP/SB sebagai mitra pengusaha harus mampu menciptakan hubungan industrial yang harmonis, dinamis, dan berkeadilan dengan tetap dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Keberadaan SP/SB harus mampu memberikan pembinaan dan pendidikan kepada para pekerja anggotanya dalam hal hak dan kewajibannya secara benar.
3. SP/SB, sebagai sarana penyalur aspirasi dalam memperjuangkan hak dan kepentingan para pekerja anggotanya, harus mempunyai kemampuan dalam memberikan penjelasan sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta kondisi obyektif situasi perusahaan.
4. SP/SB harus mempunyai jiwa kepemimpinan (*leadership*) yang kuat dalam mengambil keputusan serta membangun solidaritas bersama para pekerja anggotanya demi menjaga kelangsungan hidup perusahaan.
5. SP/SB harus mampu memberikan penjelasan secara utuh kepada para pekerja anggotanya setiap kali terjadi kebijakan kenaikan upah, baik dari pemerintah maupun perusahaan, yang telah diatur dalam PKB atau disepakati secara bipartit.

Untuk itu, diperlukan pemimpin SP/SB yang mempunyai pengetahuan dan wawasan yang luas tentang sektor industrinya dan berbagai peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan, serta mekanisme penyelesaian perselisihan ketenagakerjaan. Selain itu, dukungan secara proporsional dari pihak pengusaha terhadap seluruh kegiatan SP/SB sangat diperlukan.

## Kesejahteraan Buruh dan Kelangsungan Usaha Upah Minimum dari Sisi Pandang Pengusaha

Ari Hendarmin<sup>1</sup>

### Pengantar

Sejak akhir tahun 1980-an Pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan upah minimum yang sekarang disebut dengan Upah Minimum Provinsi dan Upah Minimum Kota/Kabupaten. Kebijakan upah minimum ini merupakan bagian dari *strategy poverty alleviation* yang berfungsi sebagai jaring pengaman dalam rangka meningkatkan taraf hidup golongan penerima upah terendah. Kebijakan ini juga ditujukan untuk pemerataan pendapatan dalam mewujudkan keadilan sosial.

Kebijakan di atas dituangkan dalam serangkaian peraturan perundang-undangan yang setelah mengalami beberapa perubahan menjadi peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang ini yaitu Peraturan Menteri Tenaga Kerja RI No. Per-01/Men/1999 tertanggal 12 Januari 1999 tentang Upah Minimum. Beberapa pasal di dalam peraturan ini diubah dan disempurnakan dengan Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI No. Kep-226/Men/2000 tertanggal 5 Oktober 2000.

Berdasarkan ketentuan di atas, upah minimum baik untuk tingkat provinsi maupun untuk tingkat kota/kabupaten, ditinjau kembali 1 (satu) tahun sekali. Di dalam pelaksanaan, peninjauan kembali upah minimum tersebut sering menimbulkan masalah yang memunculkan polemik di berbagai media massa. Berbagai macam sikap dan pendapat yang terlontar dari masyarakat baik dari pihak buruh, pengusaha, pemerintah, maupun kelompok masyarakat lainnya tersebut sering tidak proporsional. Oleh karena itu, penulis membahas persoalan kesejahteraan buruh dan kelangsungan usaha dari sisi pandang pengusaha berkaitan dengan kebijakan upah minimum.

### Kelangsungan Usaha dan Kesejahteraan Buruh

Perusahaan merupakan suatu organisasi bisnis yang bertujuan untuk meningkatkan nilai perusahaan yang salah satunya adalah untuk memperoleh laba. Perusahaan pada kenyataannya tidak hanya menjalankan misi para pemegang saham, akan tetapi juga menyediakan berbagai produk dan jasa yang dibutuhkan masyarakat, antara lain menyediakan kesempatan kerja bagi pencari kerja dan membantu penerimaan negara melalui pajak. Bahkan Presiden RI Megawati Soekarnoputri dalam pidato Rancangan APBN 2002 di DPR mengatakan bahwa sebagian besar perwujudan pemulihan perekonomian nasional ditentukan oleh peran dunia usaha karena saat ini kemampuan keuangan negara sangatlah terbatas.

Agar perusahaan dapat menjalankan fungsinya secara terus-menerus dengan baik, maka perusahaan dituntut untuk dapat menjaga dan memelihara kelangsungan usahanya. Dalam menjaga dan memelihara kelangsungan usaha, pada dasarnya perusahaan sangat tergantung pada faktor internal dan faktor eksternal perusahaan. Faktor internal yang dimaksud adalah sejauh mana kemampuan perusahaan untuk mengelola kegiatan usahanya, yaitu dengan mengelola berbagai sumber daya yang merupakan input dan memrosesnya sedemikian rupa sehingga mampu menghasilkan output berupa jasa atau produk yang mampu bersaing dan dipasarkan pada para konsumen. Salah satu kemampuan yang penting dalam mengelola sumber daya adalah kemampuan dalam mengelola sumber daya manusia yang berkaitan dengan kesejahteraan buruh. Faktor eksternal adalah iklim yang kondusif untuk dunia usaha yang harus diciptakan oleh pemerintah. Meskipun perusahaan memiliki kemampuan yang baik dalam mengelola perusahaan, mustahil kegiatan usahanya akan berjalan apabila pemerintah tidak mampu menciptakan iklim usaha yang kondusif.

Iklim usaha yang kondusif dapat meliputi aspek "*software*" berupa kebijakan pemerintah dan pelaksanaan kebijakan tersebut baik dalam bidang ekonomi, moneter, perbankan, pajak, maupun peraturan perundang-undangan, bahkan keamanan. Sementara aspek "*hardware*" antara lain berupa infrastruktur seperti sarana jalan, pelabuhan, komunikasi, tenaga listrik, dan lain-lain.

Sebagaimana kondisi yang ada sekarang, dapat dikatakan bahwa iklim usaha masih belum kondusif. Hal ini tampak pada nilai kurs rupiah terhadap mata uang asing yang tinggi dan tidak stabil, bunga bank

<sup>1</sup> Pengusaha dan Wakil Ketua APINDO Jawa Barat serta Pengajar di Program Magister Manajemen di salah satu perguruan tinggi negeri.

yang tinggi, masalah keamanan dan politik yang mengakibatkan perusahaan tidak dapat mengembangkan usahanya, serta tidak adanya investasi baru. Iklim usaha yang kondusif ini diartikan pula dalam konteks global atau internasional.

Dengan terjadinya peristiwa 11 September 2000 di WTC New York, ekspor Indonesia ke negara Amerika, Eropa, dan negara-negara lain menurun. Ada satu perusahaan garmen besar di Bogor saat ini dalam keadaan mengkhawatirkan bahkan kesulitan dalam membayar upah buruhnya karena ekspor hasil produksinya ke negara-negara Amerika dan Eropa sangat menurun.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, sumber daya yang penting yang tidak tergantikan sebagai salah satu input dalam menghasilkan jasa/produk adalah sumber daya manusia. Sekarang ini pimpinan perusahaan mulai dari perusahaan kecil sampai perusahaan multinasional mengakui bahwa manajemen sumber daya manusia sebagai salah satu sistem manajemen untuk mengelola sumber daya manusia, sangat menentukan keberhasilan perusahaan maupun kesejahteraan sumber daya manusia itu sendiri.

Tidak mengherankan apabila kita mendengar Bill Gates, Direktur Microsofts, mengatakan bahwa hal yang paling penting ia kerjakan adalah merekrut orang-orang yang cerdas. Atau Jack Welch, Direktur General Electric mengatakan bahwa tanpa orang-orang yang tepat strategi perusahaan tidak akan dapat diterapkan. Keduanya menyimpulkan bahwa mengelola sumber daya manusia bukan lagi menjadi suatu pilihan melainkan sudah menjadi suatu keharusan untuk bisa mencapai sukses dalam kondisi bisnis saat ini yang sangat kompetitif.

Perusahaan mengharapkan agar sumber daya manusia yang ada di perusahaan dapat memberikan kontribusi yang maksimal. Dengan demikian, terlihat adanya kinerja yang baik sehingga mencapai produktivitas kerja yang tinggi. Sudah tentu, untuk dapat mendorong sumber daya manusia di perusahaan agar memberikan kontribusi yang maksimal, tidak lepas dari kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh perusahaan.

Salah satu kewajiban pokok yang perlu diperhatikan terhadap sumber daya manusia di perusahaan adalah memenuhi kesejahteraannya (kesejahteraan buruh). Kesejahteraan buruh merupakan suatu pemenuhan kebutuhan dan atau keperluan yang bersifat jasmaniah dan rohaniyah baik di dalam hubungan kerja maupun di luar hubungan kerja yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi produktivitas kerja sehingga sumber daya manusia di perusahaan dapat mencapai apa yang oleh Bernardine & Russel dalam bukunya yang berjudul *Human Resources Management* disebut sebagai "Quality of Work Live". Dalam pengertian bahwa sumber daya manusia tersebut telah mencapai suatu tingkat kepuasan yang berkaitan dengan rasa aman dalam bekerja, kebutuhan hidup terjamin, serta adanya kesempatan untuk berinteraksi sosial serta beraktualisasi diri.

Kesejahteraan buruh tidak hanya menyangkut hal yang bersifat fisik seperti upah, tunjangan-tunjangan, fasilitas makan, dan lain-lain. Akan tetapi, menyangkut hal yang bersifat non fisik seperti pekerjaan yang menantang, atasan yang baik, rekan kerja yang menyenangkan, dan kesempatan untuk mengembangkan karir.

Pengeluaran biaya perusahaan untuk kesejahteraan buruh disebut *labor cost* atau biaya tenaga kerja yang merupakan bagian dari biaya produk atau jasa yang dihasilkan, yang pada gilirannya akan mempengaruhi harga jual dari produk/jasa. Anggaran untuk biaya tenaga kerja berasal dari penerimaan (*income*) perusahaan. Dengan sendirinya anggaran untuk biaya tenaga kerja sangat tergantung pada kelancaran penerimaan perusahaan.

Apabila kita kaitkan dengan kelangsungan usaha, dapat dikatakan bahwa kesejahteraan buruh di dalam perusahaan dapat tetap terjamin dan diperhatikan, apabila faktor eksternal - berupa iklim usaha yang kondusif - serta faktor internal - berupa kemampuan perusahaan untuk mengelola perusahaan secara efisien dan efektif - dapat berjalan dengan baik. Dengan demikian, perusahaan dapat memperoleh penerimaan sebagai hasil dari pemasaran produk/jasa yang dihasilkan.

Di lain pihak, meskipun perusahaan memiliki kemampuan yang baik di dalam mengelola perusahaan, namun apabila iklim usaha tidak kondusif, maka perusahaan akan mengalami kesulitan dalam memasarkan produk/jasa. Kesulitan pemasaran ini mengakibatkan penerimaan perusahaan terganggu dan pada gilirannya kesejahteraan buruh pun akan terganggu. Begitu pula apabila iklim usaha sudah

kondusif namun perusahaan tidak mampu mengelola perusahaan dengan baik, maka perusahaan menjadi tidak kompetitif. Akibatnya, perusahaan tidak mampu menjual produk/jasa dengan harga yang layak yang pada gilirannya akan mengganggu penerimaan perusahaan dan kesejahteraan buruh yang ada di perusahaan tersebut.

### **Upah dan Upah Minimum**

Salah satu bentuk kesejahteraan buruh yang utama adalah kompensasi atau remunerasi atau imbal jasa. Kompensasi pada dasarnya merupakan seluruh balas jasa atau imbalan yang diberikan oleh perusahaan kepada buruh atas jasa atau pekerjaan yang dilakukan dalam suatu hubungan kerja. Kompensasi meliputi imbalan finansial yang bersifat langsung seperti upah/gaji pokok, tunjangan, insentif, dan imbalan finansial yang bersifat tidak langsung seperti jaminan sosial, fasilitas, ataupun imbalan yang tidak bersifat finansial seperti pekerjaan yang menantang dan kesempatan untuk mengembangkan karir.

Tidak semua perusahaan memahami betapa pentingnya suatu sistem yang mengatur kompensasi. Masih ada perusahaan yang berfikir bahwa kompensasi semata-mata hanya merupakan imbalan atau balas jasa terhadap buruh atas jasa atau pekerjaan yang akan atau telah dilakukan. Padahal pada masa kini kompensasi dipandang sebagai suatu Strategi Perusahaan (*Corporate Strategic*). Dalam arti, kompensasi tidak hanya dipandang sebagai alat untuk menarik motivasi dan mempertahankan karyawan, tetapi juga sebagai alat untuk mempertinggi daya saing kelangsungan hidup perusahaan.

Suatu sistem kompensasi yang baik harus mampu meningkatkan efisiensi perusahaan dengan mendorong peningkatan kinerja, mendorong peningkatan mutu secara teratur, fokus terhadap pelanggan, kontrol terhadap biaya, harus mewujudkan keadilan dan keseimbangan, serta harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu bagian penting dari kompensasi adalah upah/gaji yang merupakan unsur kompensasi yang berbentuk finansial langsung. Upah/gaji di Indonesia umumnya terdiri dari beberapa komponen upah meskipun ada pula upah/gaji dalam bentuk hanya satu komponen yang disebut *clean wage 'buntel kadut'*.

Komponen upah umumnya terdiri atas upah pokok/upah dasar dan komponen yang bersifat tetap seperti tunjangan jabatan, tunjangan keluarga, serta komponen yang bersifat tidak tetap seperti tunjangan makan dan tunjangan transport yang diberikan tergantung dari kehadiran kerja.

Menurut Bernardine dan Russel (*Pay Model*), menyusun suatu sistem kompensasi, khususnya sistem pengupahan, memerlukan proses dan pertimbangan; proses dan pertimbangan tersebut tergantung dari kebijakan perusahaan sendiri.

Ada empat kebijakan yang harus ditetapkan oleh perusahaan, yaitu kebijakan daya saing eksternal, kebijakan konsistensi internal, kebijakan terhadap kontribusi buruh, dan kebijakan terhadap bentuk administrasi pelaksanaan sistem pengupahan itu sendiri.

Kebijakan daya saing internal berkaitan dengan sejauh mana perusahaan melakukan standar kompensasi atau upah terhadap perusahaan pesaingnya. Untuk dapat mengetahui hal tersebut, teknik kompensasi yang dilakukan adalah melalui survei pasar tenaga kerja.

Kebijakan konsistensi internal atau disebut juga dengan keadilan internal berkaitan dengan sejauh mana kompensasi atau upah diberikan terhadap tingkat jabatan/pekerjaan atau keahlian di dalam suatu perusahaan, untuk itu teknik kompensasi yang dilakukan adalah melalui analisis jabatan, deskripsi jabatan, dan evaluasi jabatan.

Kebijakan terhadap kontribusi buruh berkaitan dengan sejauh mana perusahaan memberikan pengakuan terhadap kinerja (*performance*) atau senioritas buruh. Teknik kompensasi dilakukan dengan menentukan dasar-dasar dari kinerja atau dasar-dasar dari senioritas orang-orang yang melakukan pekerjaan yang sama atau memiliki keahlian yang sama.

Kebijakan terhadap bentuk atau administrasi sistem kompensasi atau pengupahan berkaitan dengan sejauh mana pelaksanaan sistem itu dilakukan dengan benar dan melalui administrasi yang benar.

Teknik kompensasi yang dilakukan dimulai dengan tahap perencanaan, penganggaran, sosialisasi, dan evaluasi. Perusahaan yang memiliki sistem kompensasi atau sistem pengupahan yang disusun melalui proses serta tahapan seperti di atas akan lebih mampu bersaing dan mencapai sasaran strategi perusahaan yang ditetapkan.

Perusahaan yang menganggap bahwa kompensasi atau upah semata-mata sebagai balas jasa tentu merasa tidak perlu memiliki suatu sistem kompensasi atau sistem pengupahan yang terpadu dan komprehensif, karena bagi mereka kompensasi atau upah bukan alat strategi bisnis. Untuk perusahaan yang demikian, sistem kompensasi atau sistem pengupahannya sering dikaitkan dengan penetapan peninjauan upah minimum yang diterbitkan oleh pemerintah.

Sistem kompensasi/sistem pengupahan di perusahaan berbeda dengan kebijakan upah minimum. Upah minimum berfungsi sebagai jaring pengaman dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan golongan penerima upah terendah. Oleh karena itu, kadang terjadi sistem kompensasi/sistem pengupahan yang ada di perusahaan tidak dapat saling mengisi. Apalagi apabila perusahaan tidak memiliki sistem kompensasi/sistem pengupahan, maka penetapan peninjauan upah ini sering tidak sejalan dengan kepentingan pengusaha.

Sistem kompensasi atau sistem pengupahan yang dimiliki oleh perusahaan sebenarnya telah mengatur adanya perubahan kompensasi atau upah baik perubahan yang sifatnya kenaikan umum (*general increase*) atau perubahan yang sifatnya kenaikan individu (*individual increase*). Tentunya setiap perubahan ada pembatasan-pembatasan yang disesuaikan dengan kemampuan perusahaan. Banyak perusahaan yang menetapkan anggaran kenaikan, misalnya maksimal sekitar 15% per tahun.

Dalam hal adanya penetapan peninjauan upah minimum baru, sepanjang peninjauan itu tidak lebih dari pembatasan kenaikan dalam sistem pengupahan di perusahaan, maka penetapan peninjauan upah minimum tidak akan menjadi masalah. Akan tetapi, seperti yang terjadi beberapa tahun terakhir ini penetapan peninjauan upah minimum jauh melebihi batasan kenaikan yang ditetapkan dalam sistem pengupahan sehingga sistem tersebut tidak akan mampu mengakomodasi penetapan peninjauan upah minimum baru. Akibatnya, akan timbul masalah baik bagi buruh golongan penerima upah terendah maupun bagi buruh golongan upah yang berada di atasnya atau seringkali disebut upah sundulan. Apalagi, apabila hal di atas terjadi pada perusahaan yang tidak memiliki sistem pengupahan/sistem kompensasi, maka penetapan peninjauan upah minimum baik bagi buruh golongan penerima upah terendah maupun bagi buruh golongan penerima upah yang berada di atasnya sudah dapat dipastikan akan menimbulkan masalah.

Seperti terjadi dalam beberapa tahun terakhir ini, kenaikan upah minimum selalu lebih dari 25% sedangkan tingkat inflasi dan perkembangan perusahaan yang selalu dijadikan indikator dalam sistem pengupahan di perusahaan jauh di bawahnya. Dengan demikian, penetapan peninjauan upah minimum baru akan selalu menimbulkan masalah dan perselisihan. Padahal, pada umumnya perusahaan tidak hanya memberikan upah sebagaimana didefinisikan dalam upah minimum, tetapi juga memberikan komponen upah lain yang sifatnya tidak tetap serta komponen upah dalam bentuk finansial yang tidak langsung seperti jaminan sosial, kesejahteraan, serta fasilitas yang semuanya merupakan biaya tenaga kerja yang didanai dari penerimaan perusahaan.

### **Implementasi Upah Minimum dan Implikasinya terhadap Kelangsungan Usaha dan Kesejahteraan Buruh**

Bagi negara seperti Indonesia yang memiliki karakteristik pasar tenaga kerja yang tidak seimbang dalam arti *supply* lebih tinggi daripada *demand*, upah buruh terutama bagi buruh yang memiliki pendidikan dan keterampilan rendah cenderung tertekan sedangkan bagi buruh yang memiliki pendidikan dan keterampilan tinggi justru cenderung ke arah sebaliknya. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa pemerintah memberlakukan kebijakan upah minimum sebagai jaring pengaman dalam rangka meningkatkan taraf hidup dari golongan penerima upah terendah.

Penerapan kebijakan upah minimum dituangkan dalam seperangkat peraturan yang mengatur upah minimum serta tata cara dan mekanisme dalam menetapkan upah minimum. Akan tetapi, dalam implementasinya selama ini peraturan perundang-undangan tersebut tidak cukup terinci. Bahkan ada kecenderungan untuk mengabaikan aturan yang mengatur upah minimum tersebut. Sebagai contoh, antara lain, ada Kepmen yang mengatur 6 (enam) faktor yang harus dipertimbangkan dalam menetapkan upah minimum. Keenam faktor tersebut adalah Indeks Harga Konsumen (IHK),

kemampuan perkembangan dan kelangsungan perusahaan, upah pada umumnya yang berlaku di daerah tertentu dan antardaerah, kondisi pasar kerja dan tingkat perkembangan perekonomian, serta pendapatan perkapita. Akan tetapi, indikator-indikator dari setiap faktor tersebut tidak diatur secara jelas sehingga menimbulkan persepsi berbeda pada pihak-pihak yang terlibat dalam perumusan upah minimum.

Selain itu, ada pula ketentuan yang mengatur tolok ukur kebutuhan hidup minimum, namun tolok ukur tersebut selalu menjadi bahan perdebatan sengit. Di lain pihak, ternyata untuk memperoleh data dan informasi untuk menghitung indikator yang diperlukan (kalau ada) tidaklah mudah. Misalnya, pemerintah dalam menghitung Indeks Harga Konsumen (IHK) dan inflasi di Indonesia hanya mengambil sampel penelitian dari 43 kota/kabupaten di Indonesia dan hanya 3 kota/kabupaten di Jawa Barat. Sementara itu, data dan informasi kota dan kabupaten di Jawa Barat yang diperlukan adalah untuk 24 kota/kabupaten di Jawa Barat karena yang harus ditetapkan adalah upah minimum kota/kabupaten masing-masing.

Dari hasil analisis kualitatif hasil penelitian SMERU terlihat bahwa lebih dari 60% buruh di perusahaan kecil sebenarnya memperoleh upah di bawah upah minimum. Dengan demikian, jika upah minimum dinaikkan terlalu tinggi, maka banyak perusahaan kecil akan tutup yang mengakibatkan, di satu pihak, terjadi penambahan pengangguran dan, di lain pihak, usaha untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui pemberdayaan dunia usaha akan terhambat.

Peninjauan upah minimum, yang dilakukan satu tahun sekali sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang upah minimum, dapat dipandang sebagai salah satu usaha untuk sekurang-kurangnya mempertahankan tingkat upah golongan penerima upah terendah agar tingkat kesejahteraan buruh yang ada jangan tertekan oleh faktor ekonomi yang lain, seperti kenaikan inflasi atau indeks harga konsumen, sehingga kebutuhan hidup buruh khususnya yang minimum dapat tetap terjamin.

Upah minimum adalah upah terendah yang dapat diberikan kepada buruh dan sebenarnya hanya tepat diberikan kepada buruh dengan jenis pekerjaan terendah dan pada perusahaan-perusahaan kecil atau menengah. Sepanjang kenaikan upah minimum ditetapkan secara seimbang, maka bagi perusahaan yang memiliki kemampuan yang cukup, upah minimum tidak tepat dijadikan suatu upah standar, mengingat pemberian imbalan sebesar upah minimum tidak akan mampu mendorong buruh untuk bekerja dengan produktivitas kerja yang tinggi.

Berdasarkan penelitian SMERU, jumlah buruh yang menerima upah di bawah upah minimum sangat tergantung pada besarnya perusahaan serta tingkat teknologi yang digunakan. Pada perusahaan padat modal hanya 20%, pada perusahaan asing hanya 5%, dan pada perusahaan yang berorientasi ekspor 14%.

Dengan demikian, apabila terjadi kenaikan upah minimum sebagai hasil peninjauan setiap tahun, maka beban perusahaan sebenarnya hanya sekitar 5% sampai dengan 20% dari jumlah buruh yang ada. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya terjadi sesuatu yang lain karena setiap kali terjadi kenaikan upah minimum, kenaikan tersebut akan berpengaruh kepada komponen biaya tenaga kerja yang lain seperti iuran jamsostek, upah lembur, tunjangan hari raya, dan tunjangan lain yang didasarkan pada upah pokok.

Selain itu, yang paling memberatkan perusahaan adalah tuntutan kenaikan upah dari karyawan lain yang tingkatnya lebih tinggi dari karyawan penerima upah terendah. Tuntutan tersebut bersambung kepada tingkatan-tingkatan karyawan di atasnya agar upah karyawan tersebut tidak tersundul. Kenaikan upah sundulan tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan yang ada dan diserahkan pada kebijakan perusahaan. Namun, apabila upah sundulan ini tidak segera diselesaikan, maka akan muncul masalah baru, bisa terjadi perselisihan, penurunan produktivitas kerja, bahkan bisa terjadi buruh pindah kerja. Yang menjadi kesulitan biasanya adalah nilai dari kenaikan upah sundulan tersebut; ada buruh yang menuntut nilai kenaikan yang sama dengan persentase kenaikan pada upah minimum. Apabila hal tersebut terjadi, kenaikan upah sundulan justru akan memperbesar kesenjangan tingkat upah buruh secara internal.

Kenaikan upah minimum dan upah sundulan dengan sendirinya akan menaikkan beban biaya tenaga kerja, yang pada gilirannya akan menaikkan harga produk/jasa yang dihasilkan. Oleh karena itu, apabila terjadi kenaikan upah minimum yang dianggap terlalu tinggi bagi perusahaan, upah minimum

dijadikan upah standar bagi hampir semua perusahaan, tanpa membedakan besar kecilnya perusahaan tersebut.

Dampak penetapan upah minimum yang terlalu tinggi dan tidak seimbang menurut penelitian SMERU (tahun 2001) dapat mengakibatkan :

- ▶ Peningkatan upah minimum yang terlalu tinggi pada masa krisis akan memaksakan upah meningkat lebih cepat dari produktivitas pekerja di sektor formal.
- ▶ Peningkatan upah minimum yang terlalu tinggi akan berdampak pada pengurangan tenaga kerja, baik karena kemampuan perusahaan berkurang ataupun karena perusahaan lebih memilih untuk menggunakan mesin yang otomatis.
- ▶ Buruh yang kehilangan pekerjaan akan membuat angka pengangguran semakin tinggi sehingga buruh tersebut akan kehilangan penghasilan serta kehilangan akses terhadap berbagai macam jaminan. Dari hasil penelitian SMERU, secara umum diperkirakan dengan kenaikan upah minimum secara riil sebesar 30%, maka akan mengurangi kesempatan kerja sebesar 3,3%.
- ▶ Dampak kenaikan upah minimum yang terlalu tinggi juga berpengaruh pada pengurangan tenaga kerja untuk beberapa kelompok/golongan tenaga kerja, seperti bagi buruh wanita dan anak, dan akan terjadi pengurangan kesempatan kerja sebesar 6%.

### **Kebijakan Upah Minimum dalam Otonomi Daerah dan Kebebasan Berserikat**

Implementasi penetapan peninjauan upah minimum juga dipengaruhi oleh pelaksanaan otonomi daerah. Sebagaimana diketahui bidang ketenagakerjaan termasuk salah satu kewenangan yang diserahkan bukan ke tingkat provinsi akan tetapi ke tingkat kota/kabupaten.

Selama ini bidang ketenagakerjaan menjadi tanggung jawab instansi vertikal yaitu Kantor Departemen Tenaga Kerja di wilayah provinsi atau kota/kabupaten. Dengan adanya otonomi daerah, Kantor Departemen Tenaga Kerja dibekukan dan untuk selanjutnya tanggung jawab bidang ketenagakerjaan diserahkan pada kota/kabupaten. Tanggung jawab ini kemudian dibebankan pada DPRD kota/kabupaten serta pemerintahan kota/kabupaten. DPRD bertugas menetapkan organisasi yang akan menjalankan kewenangan di kota/kabupaten tersebut, termasuk pula bila diperlukan organisasi yang menangani bidang ketenagakerjaan serta pemerintah kota/kabupaten dalam hal ini walikota/bupati bertugas untuk menunjuk personil yang mengelola organisasi tersebut. Oleh karena kedua unsur tersebut selama ini kurang berpengalaman, maka organisasi atau penempatan orang khususnya yang bertanggung-jawab dalam bidang ketenagakerjaan sering menghambat kegiatan bidang ketenagakerjaan itu sendiri.

Keadaan tersebut berpengaruh terhadap proses penetapan peninjauan upah minimum, antara lain pemerintah kota/kabupaten di Jawa Barat banyak yang belum membentuk Dewan Pengupahan Kota/Kabupaten, sehingga fungsi lembaga untuk memberikan saran dan usulan tentang penetapan peninjauan upah minimum kepada walikota/bupati diambil alih oleh LKS Tripartit/Forum Tripartit. Padahal, tata cara dan mekanisme semacam itu menyimpang dari peraturan yang berlaku.

Selain itu, kebebasan berserikat dan perlindungan hak untuk berorganisasi khususnya dari organisasi buruh, sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 83 Tahun 1998 tentang Ratifikasi Konvensi ILO No. 87 yang disusul dengan Undang-Undang No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh serta Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI No. Kep-201/Men/2001 tentang Keterwakilan dalam Kelembagaan Hubungan Industrial membuat keberadaan Dewan Pengupahan yang ada perlu diubah dan disempurnakan kembali. Oleh karena itu, banyak di antara Dewan Pengupahan yang ada belum memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di atas. Hal ini menjadikan Dewan Pengupahan belum mengakomodasi semua unsur dan pihak yang terkait serta menimbulkan pula protes dari serikat pekerja/serikat buruh yang belum terakomodasi di dalam dewan tersebut. Kedua hal tersebut membuat proses penetapan peninjauan upah minimum menjadi terhambat dan hasilnya tidak optimal.

Dalam alam demokrasi, kebebasan berserikat dan perlindungan hak untuk berorganisasi merupakan hak-hak dasar manusia yang dideklarasikan dalam program PBB pada tahun 1948. Oleh karena itu, pada era reformasi di Indonesia, kebebasan berserikat dan perlindungan hak untuk berorganisasi merupakan sesuatu yang tidak bisa ditawar lagi. Karena merupakan sesuatu hal yang baru, maka dalam pelaksanaannya diperlukan persiapan dan dilakukan bertahap. Tidak seperti yang terjadi sekarang demokrasi dan kebebasan berserikat sepertinya tanpa batas. Contohnya, dalam beberapa

tahun saja di tingkat nasional telah berdiri serta tercatat 68 organisasi serikat pekerja/serikat buruh, sedang di tingkat perusahaan sudah ada yang berdiri lebih dari satu serikat pekerja/serikat buruh. Dampak negatifnya adalah sering terjadi persaingan yang tidak sehat di antara serikat pekerja/serikat buruh di perusahaan, antara lain berakibat terjadinya pemogokan bukan karena perselisihan antara perusahaan dengan serikat pekerja/serikat buruh, namun disebabkan karena perselisihan antara serikat pekerja/serikat buruh itu sendiri dan tentunya sangat mengganggu proses produksi dan kelangsungan usaha perusahaan.

Salah satu contoh kasus, seperti yang diberitakan oleh *Pikiran Rakyat* tertanggal 19 Maret 2002, proses produksi sebuah perusahaan di Padalarang terganggu karena sekelompok buruh yang akan mendirikan serikat pekerja/serikat buruh memalsukan tanda tangan karyawan yang telah menjadi anggota serikat pekerja/serikat buruh yang lama. Perselisihan tersebut sedang diproses di pengadilan negeri dan hingga saat ini belum tuntas.

Persoalan lain yang dihadapi oleh pengusaha adalah sulitnya melakukan perundingan penyusunan Perjanjian Kerja Bersama (PKB) dengan berbagai serikat pekerja yang ada di dalam satu perusahaan. Berdasarkan petunjuk Departemen Tenaga Kerja, perundingan Perjanjian Kerja Bersama cukup dilakukan dengan serikat pekerja mayoritas, akan tetapi dalam prakteknya cukup sulit. Padahal, di dalam Perjanjian Kerja Bersama juga diatur hal-hal yang menyangkut upah, khususnya upah minimum.

Dampak dari persaingan serikat pekerja/serikat buruh yang tidak sehat adalah terganggunya proses produksi dan kelangsungan usaha. Akibatnya, penerimaan perusahaan sebagai hasil pemasaran produk/jasa yang dihasilkan akan menurun, maka pada gilirannya kesejahteraan buruh pun akan terhambat pula.

## **Penutup**

Pada dasarnya, penetapan upah minimum baik provinsi maupun kota/kabupaten atau upah minimum sektoral haruslah seimbang, dengan memperhatikan kepentingan semua pihak, yaitu pihak buruh, pihak pengusaha maupun pihak pemerintah/masyarakat. Sebenarnya, kepentingan semua pihak tersebut telah diatur dalam ketentuan Pasal 6 Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. Per-01/ Men/1999 tanggal 12 Januari 1999 tentang Upah Minimum. Hanya yang perlu diatur lebih lanjut adalah peraturan pelaksana dari ketentuan tersebut termasuk indikator-indikator dari butir-butir yang harus dipertimbangkan dalam menetapkan upah minimum. Selain itu, yang tidak kalah pentingnya adalah penegakan hukum terhadap kepatuhan peraturan perundang-undangan yang telah ada.

Dalam menetapkan upah minimum, baik UMP maupun UMK, juga harus diperhatikan kepentingan nasional, daerah, kota/kabupaten, dan kepentingan masyarakat, antara lain tingkat inflasi, upah secara umum di sektor formal, penciptaan kesempatan kerja, pasar kerja antarprovinsi dan antarkota/kabupaten, dan pada kelompok-kelompok/golongan-golongan buruh yang berbeda-beda.

Apabila hal yang telah diuraikan di atas tidak dibenahi dan dijalankan dengan sebaik-baiknya, maka pada setiap periode peningkatan upah minimum baru, pasti akan timbul masalah dan perselisihan.



## Daftar Rujukan

- Bernardine, John H. dan EA Russel. 1993. *Human Resources Management*. USA: Mc.Graw Hill Inc.
- Milkovic, George T. 1991. *Compensation*. Boston: Irwin Illiners.
- Schuller S, Randall dan Susan Jackson E. 1996. *Human Resources Management*. USA: West Publishing Company.
- Hidayat MA. 2000. "Restrukturisasi dan Optimalisasi Fungsi Dewan Pengupahan Nasional yang Sesuai dengan Tuntutan Zaman." Makalah yang disampaikan dalam Rapat Dewan Pengupahan Jawa Barat.
- Ruky S, Achmad. 2002. "Upah Minimum dan Permasalahannya." Makalah yang disampaikan dalam Rapat Kerja dan Konsultasi APINDO di Jakarta.
- SMERU. 2002. *Upah Minimum: Sebuah Kajian tentang Dampaknya terhadap Penciptaan Lapangan Kerja di Masa Krisis*. Jakarta: SMERU dan Direktorat Ketenagakerjaan Bapenas.



AKATIGA pusat analisis sosial adalah lembaga penelitian nirlaba yang melakukan berbagai kegiatan penelitian, pelatihan, penerbitan, pengembangan jaringan kerjasama yang saling menguntungkan, dan advokasi kebijakan pembangunan.

Dalam menjalankan aktivitasnya, AKATIGA mengembangkan prinsip independen, multidisiplin, partisipatif, dan berorientasi pada upaya penguatan posisi masyarakat sipil, khususnya mereka yang lemah dan tertinggal dalam proses pembangunan. Upaya penguatan tersebut dilakukan melalui kajian kritis terhadap proses dan kebijakan pembangunan yang berdampak pada rakyat kecil. AKATIGA mengembangkan kegiatan-kegiatan pengembangan informasi, publikasi, dokumentasi, serta pelatihan. Hasil-hasil penelitian tersebut diolah menjadi informasi dan analisis yang ditujukan untuk perkembangan wacana maupun untuk menunjang kerja-kerja pemberdayaan dan advokasi yang dilakukan oleh organisasi non pemerintah dan masyarakat akar rumput.

AKATIGA melakukan advokasi melalui kerjasama dengan jaringan-jaringan yang relevan, strategis dan mampu menjangkau komunitas/kelompok di lapisan bawah yang tersisihkan. AKATIGA juga mengembangkan jasa pelayanan dalam bentuk pelatihan metodologi penelitian yang terutama ditujukan kepada ornop. Tujuan yang ingin dicapai melalui kegiatan ini adalah untuk meningkatkan kapasitas analisis ornop dalam rangka menyusun strategi yang lebih tepat sasaran dan advokasi yang lebih kontekstual.

Seluruh kegiatan AKATIGA ditujukan untuk mendorong terbukanya peluang bagi perbaikan kehidupan kelompok miskin dan untuk membangkitkan kemandiriannya agar tidak terus tersisih dalam proses pembangunan.



## AKATIGA

pusat analisis sosial

Jl. Tubagus Ismail II No. 2 Bandung 40134 - Indonesia

Telp: 022-2502302 - Fax: 022-2535824

Email: [akatiga@indo.net.id](mailto:akatiga@indo.net.id)

[www.akatiga.org](http://www.akatiga.org)